Agricultura

Unidad de Restitución de Tierras

# Memorias del despojo:

## Hallazgos y apuestas de la restitución de tierras en Colombia.

**Martha Carvajalino Villegas**
Ministra de Agricultura y Desarrollo rural

**Rangel Giovani Yule Zape**
Director general

**Villa Vélez, Paula Andrea, Loaiza Bastidas, Hernando**
(Coordinación académica). Memorias del despojo: hallazgos y apuestas de la restitución de tierras en Colombia / Báez Alba, Andrés Ignacio; Bolívar Jaime, Aura Patricia; Camargo, Juan David; Campos Rincón, Jaqueline; Forero Ballestas, José Guillermo; Martínez, Johana; Merchán López, Cindy Tatiana; Rincón García, John Jairo; Salinas Chivatá, Enelia; Urrego Díaz, Geimy Katherine; Villa Vélez, Paula Andrea; Villa Vélez, Paula Andrea — Bogotá, D. C.: Unidad de Restitución de Tierras – URT, 2026.
605 p. : il.; 2026.

**Diseño y diagramación**
Oficina Asesora de Comunicaciones

**Ilustraciones**
Villa Vélez, Mario Esteban (donación)

**ISBN 978-958-56668-8-7**

**Datos de la edición:**
**Título:** Memorias del despojo: hallazgos y apuestas de la restitución de tierras en Colombia.

**Año:** 2026.

**Lugar:** Bogotá, D. C., Colombia.

**Entidad editora:** Unidad de Restitución de Tierras – URT.

# Tabla de contenidos

PRÓLOGO

*Giovani Yule Lape* 5

Memoria y conservación del archivo RUPTA y del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada como herramienta de reparación de víctimas

*Jaqueline Campos Rincón* 18

Restitución de tierras en Colombia: apuesta parala recuperación de los territorios abandonadosy despojados

*Aura Patricia Bolívar Jaime* 54

Despojo y restituciónen Colombia:
¿Cuál ha sido la trayectoria de la políticay su implementación?
¿Cuándo y dónde sucedió el abandonoy despojo forzoso de tierras?
¿Quiénes han reclamadoel derecho fundamental a la restitución?

*John Jairo Rincón García* 120

Planteamientos político-institucionales desarrollados en la Unidad de Restitución en materia de participación, enfoques diferenciales y seguridad humana en el periodo 2022–2026

*Equipos de las Direcciones Social y Jurídica* 262

La magnitud del abandono y el despojo desde un enfoque territorial: balance y desafíos institucionales de la restitución de tierras

*Andrés Ignacio Báez Alba y Geimy Katherine Torrego Díaz* 378

Revisión de decisiones negativas

*Paula Villa Vélez y Juan David Camargo* 418

Gestión de Superposiciones Ambientales en el marco de la Política Pública de Restitución de Tierras

*José Guillermo Forero Ballestas* 464

Debida diligencia empresarial: hallazgos desde la restitución de tierras en Colombia

*Paula Villa Vélez* ——— 492

Restituir sin fronteras: un paso histórico paralas víctimas de despojo y abandono forzado de tierras que salieron de Colombia

*Aura Patricia Bolívar Jaime y Cindy Tatiana Merchán López* ——— 518

La restitución territorial étnica

*Enelia Salinas Chivatá* ——— 544

# Prólogo

Con el permiso de nuestros mayores y mayoras, de los ancestros que caminaron antes que nosotros por estos territorios, y de la madre tierra que nos sostiene y nos enseña con paciencia; agradeciendo a quienes en la palabra y en el silencio abrieron camino espiritual para que hoy podamos tejer esta palabra con fuerza, con armonía y con la sabiduría que solo da haber caminado junto a las comunidades. A las hermanas y hermanos campesinos, indígenas, negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros, víctimas del despojo y del abandono en Colombia: reciban este libro como un tejido colectivo, hecho a muchas manos.

Durante todo este periodo de gobierno hubo algo que nos acompañó, casi como una sombra que no terminaba de despejarse: la incertidumbre de no saber con certeza cuál era la verdadera dimensión del despojo que ha vivido nuestro país. Cuánta tierra, cuántos territorios, cuántas familias y cuántos pueblos fueron arrancados de su historia y de su vínculo con la tierra, y cuánto de eso todavía no logramos nombrar ni medir con precisión. A esa incertidumbre se suma otra ausencia que nos preocupa profundamente: la falta de capítulos específicos en materia de verdad y memoria sobre la sistematicidad del despojo, capítulos que vayan más allá de relatos o casos específicos, que permitiesen contarle al país quienes estuvieron detrás del despojo, cómo lo hicieron y qué implicó esto para las comunidades desarraigadas de sus territorios.

Por esa razón, este libro memorias del despojo: hallazgos y apuestas de la restitución de tierras en Colombia, tiene dos propósitos. El primero es poder narrar, así sea en parte, cuál es esa dimensión del despojo que alcanzamos a conocer estando al frente de la Unidad de Restitución de Tierras: qué encontramos cuando llegamos, y qué dejamos al concluir esta etapa. El segundo propósito, que nace de esos mismos hallazgos, es contar cuáles fueron algunas de las apuestas que emprendimos para avanzar en las garantías del derecho a la restitución de tierras en el país.

En las páginas que siguen encontrarán once artículos, presentados en el orden en que fueron numerados por quienes los escribieron. Quiero contarles brevemente qué se van a encontrar.

El primero, Memoria y conservación del archivo RUPTA y del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada como herramienta de reparación de víctimas, escrito por Jaqueline Campos Rincón, secretaria general en encargo nos recuerda que preservar el archivo también es una forma de garantizar la verdad, la memoria y la reparación para las víctimas.

El segundo, Restitución de tierras en Colombia: apuesta para la recuperación de los territorios abandonados y despojados, escrito por Aura Patricia Bolívar Jaime, Subdirectora General de la Unidad, hace un balance general de la política de restitución a quince años de su implementación: explica su lugar dentro de la justicia transicional, recoge las distintas estimaciones que existen sobre la magnitud del despojo —entre 6 y 10 millones de hectáreas, según la fuente que se consulte—, y recorre el marco institucional y las diez líneas estratégicas que orientaron el trabajo de la Unidad entre 2022 y 2026, así como los avances alcanzados y los retos que persisten de cara al cierre de la vigencia de la ley en 2031.

El tercero, La gente y la restitución, escrito por John Jairo Rincón García, director social de la Unidad, recorre la trayectoria de la política de restitución y de su implementación, así como quiénes han sido, a lo largo de estos años, las personas que han reclamado este derecho fundamental.

El cuarto, Planteamientos político-institucionales, construido a muchas manos por los equipos de la Dirección Social, presenta las apuestas político-institucionales desarrolladas en materia de participación, enfoques diferenciales y seguridad humana en la Unidad entre 2022 y 2025.

El quinto, La magnitud del abandono y el despojo desde un enfoque territorial: balance y desafíos institucionales de la restitución de tierras, escrito por Andrés Ignacio Báez Alba y Geimy Katherine Urrego Díaz desde la Dirección Catastral y de Análisis Territorial, presenta un balance del trabajo desarrollado por la Unidad durante el periodo de gobierno 2022–2026, destacando la contribución del análisis territorial y geoespacial al fortalecimiento de la política de restitución de tierras.

El sexto, Revisión de decisiones negativas, escrito por Paula Villa Vélez y Juan David Camargo desde la Dirección Jurídica, cuenta el trabajo de revisión que emprendió la Unidad frente a sus propias decisiones negativas, como ejercicio de autocontrol y de compromiso con las víctimas.

El séptimo, Gestión de Superposiciones Ambientales en el marco de la Política Pública de Restitución de Tierras, escrito por Johana Martínez desde la dirección jurídica muestra cómo ha evolucionado la manera de abordar los casos en que los predios solicitados se superponen con áreas de especial interés ambiental, pasando de una lógica restrictiva a una de armonización.

El octavo, Gestión de Superposiciones Socioambientales en el marco de la Política Pública de Restitución de Tierras, escrito por José Guillermo Forero Ballestas de la dirección jurídica complementa el anterior mirando las tensiones que surgen cuando la restitución se encuentra con proyectos de utilidad pública e interés social, como la minería, los hidrocarburos, la energía y la infraestructura.

El noveno, Empresas y restitución de tierras, escrito por Paula Andrea Villa Vélez exdirectora jurídica de la Unidad, reflexiona alrededor de los hallazgos en la vinculación de empresas en procesos de restitución, la evaluación de la buena fe exenta de culpa en procesos judiciales y la debida diligencia que se espera de la actuación empresarial en escenarios de conflicto armado como el colombiano, principalmente a la hora de adquirir predios.

El décimo, Restituir sin fronteras, escrito por Aura Patricia Bolívar Jaime, Subdirectora General, y Cindy Tatiana Merchán López, líder del equipo de Víctimas en el Exterior, narra un paso histórico: el reconocimiento y la atención a las víctimas de despojo y abandono que tuvieron que salir de Colombia.

Y el décimo primero, pero no menos importante, Retos y avances en procesos de restitución étnico territoriales, elaborado desde la Dirección de Asuntos Étnicos, da cuenta de los avances alcanzados en la restitución de derechos territoriales de los pueblos y comunidades étnicas, y de los retos que todavía tenemos por delante.

Estos textos fueron escritos por quienes ocuparon la dirección de la entidad y por hombres y mujeres de los equipos de trabajo que, desde el territorio y desde las oficinas, hicieron posible cada una de estas apuestas. A todas y todos ellos, gracias por poner su conocimiento, su tiempo y su corazón al servicio de esta tarea.

Con este libro no solo buscamos aportar al derecho a la reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Buscamos también aportar a la memoria y a la verdad que le debemos al país, ese camino que sabemos es el único que nos puede llevar, algún día, a la paz que tanto añoramos.

Con la fuerza de la madre tierra y con el mandato de las comunidades que nos inspiran a seguir caminando en esta senda de justicia,

*Giovani Yule Lape*
Director General
Unidad de Restitución de Tierras

# Lista general de siglas y abreviaturas

Compilación de las siglas y abreviaturas empleadas en los textos que integran este volumen, en orden alfabético.

ACCU: Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá

ACIT: Asociación Campesina de Inzá–Tierradentro

ACMV: Autodefensas Campesinas del Meta y Vichada

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

ADR: Agencia de Desarrollo Rural

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

AEIA: Área(s) de Especial Interés Ambiental

AET: Análisis Estratégico Territorial

AFP: Acuerdo Final de Paz

AGN: Archivo General de la Nación

AI: Articulación Interinstitucional

AMCOP: Organización campesina de Caquetá (sigla sin desarrollo textual completo)

AMEM: Área de Manejo Especial de La Macarena

AMH: Área/Archivo de Memoria Histórica (referido como “AMH de la CNRR”)

AMVA: Área Metropolitana del Valle de Aburrá

ANC: Agenda Nacional Campesina

ANDAS: Asociación de Ayuda Solidaria

ANH: Agencia Nacional de Hidrocarburos

ANLA: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

ANM: Agencia Nacional de Minería

ANT: Agencia Nacional de Tierras

ANUC: Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (de Colombia)

ANZORC: Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina

ASCSUCOR: Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba

ASDI: Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo

ASECADY: Organización campesina del Caquetá (sigla sin desarrollo textual completo)

ASOMUDEM: Asociación de Mujeres Desplazadas del Meta

ASPODEGUA: Asociación de Población Desplazada del Guaviare

AUC: Autodefensas Unidas de Colombia

BIC-CDA: Bien de Interés Cultural de Carácter Documental Archivístico

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CAHUCOPANA: Corporación Acción Humanitaria por la Convivencia y la Paz del Nordeste Antioqueño

CAPAZ: Instituto Colombo-Alemán para la Paz

CDA: Carácter Documental Archivístico (véase BIC-CDA)

CEV: Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (Comisión de la Verdad)

CGR: Contraloría General de la República

CI: Cooperación Internacional

CI2RT: Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras

CIMA: Organización/mesa campesina de Mercaderes, Cauca (sigla sin desarrollo textual completo)

CINEP: Centro de Investigación y Educación Popular

CND: Coordinación Nacional de Desplazados

CNA: Coordinador Nacional Agrario

CNMH: Centro Nacional de Memoria Histórica

CNRR: Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación

CODHES: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

COLR: Comités Operativos Locales de Restitución

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

CONRET: Programa/comisión del Ministerio de Agricultura sobre tipologías de despojo (junto con PRORET)

CORMACARENA: Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena

CRRB: Comisiones Regionales de Restitución de Bienes

CSJ: Consejo Superior de la Judicatura

CSPPDF: Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado

CTAIPD: Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada

CUT: Central Unitaria de Trabajadores

DAC: Documentos de Análisis de Contexto

DAE: Dirección de Asuntos Étnicos

DAET: Documentos de Análisis Estratégico Territorial

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DDHH: Derechos Humanos

DICAR: Dirección de Carabineros y Protección Ambiental (Policía Nacional)

DICAT: Dirección Catastral y de Análisis Territorial (URT)

DIH: Derecho Internacional Humanitario

DIJUR: Dirección Jurídica de Restitución (URT)

DISOC: Dirección Social (URT)

DMI: Distrito de Manejo Integrado

DNE: Dirección Nacional de Estupefacientes

DNP: Departamento Nacional de Planeación

DPS: Departamento para la Prosperidad Social

DSCI: Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

DT: Dirección Territorial (URT)

DUPIS: Proyectos de Declaratoria de Utilidad Pública e Interés Social

EAVT: Encuentros para Armonizar la Vida en los Territorios

ECI: Estado de Cosas Inconstitucional

ELN: Ejército de Liberación Nacional

EPL: Ejército Popular de Liberación

ESAP: Escuela Superior de Administración Pública

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FENACOA: Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias

FENSUAGRO: Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria

FNA: Fondo Nacional Agrario

FRV: Fondo de Reparación de Víctimas

GAC: Grupo de Análisis de Contexto

GDCO / GDO: Grupos de Delincuencia Común / Grupos de Delincuencia Organizada

GESCO: Equipo de Gestión del Conocimiento e Innovación

GIZ: Cooperación Alemana (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)

GNSS: Sistemas Globales de Navegación por Satélite

ICANH: Instituto Colombiano de Antropología e Historia

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

IGAC: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

IIRSA: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana

ILSA: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos

INCODER: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

INCORA: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria

INDEPAZ: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz

INVIAS: Instituto Nacional de Vías

IPC: Instituto Popular de Capacitación

ISAGEN: Empresa de generación de energía (Centrales ISAGEN)

ISSA: Iniciativas de Seguridad y Soberanía Alimentaria

ITP: Informe Técnico Predial

IVS-URT: Índice de Victimización Social de la URT

JEP: Jurisdicción Especial para la Paz

LGTBIQ+ / OSIGD: Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa

MADS: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

MAP: Minas Antipersonal

MAPP-OEA: Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos

MASORA: Asociación de Municipios del Altiplano del Oriente Antioqueño

MCST: Mesa de Conflictos Socioterritoriales

MFT: Mujer, Familia y Territorio (estrategia)

MIT: Mesa Intermisional de Terceros

MOVICE: Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado

MPTF: Fondo Fiduciario Multidonante (Multi-Partner Trust Fund)

MUSE: Municiones Sin Explotar

NNA: Niños, Niñas y Adolescentes

OEA: Organización de los Estados Americanos

OFP: Organización Femenina Popular

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

ONG: Organización No Gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

ORIP: Oficina de Registro de Instrumentos Públicos

OSDIG: Orientaciones Sexuales e Identidad de Género Diversa

OSNH: Orientación Sexual No Hegemónica

OTI: Oficina de Tecnologías de la Información (URT)

PAEM: Programa de Acceso Especial para las Mujeres (a la tierra)

PAI: Plan de Acción Institucional

PDET: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

PEI: Plan Estratégico Institucional

PEMP-CDA: Plan Especial de Manejo y Protección de carácter documental archivístico

PIC: Plan Institucional de Capacitación

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PMA: Plan de Manejo Ambiental

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNN: Parques Nacionales Naturales

PNNC: Parques Nacionales Naturales de Colombia

PNR: Parques Naturales Regionales

POA: Plan Operativo Anual

PPC: Plan de Participación Ciudadana

PPTP / PPTPPD: Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada

PRORET: Programa de Restitución de Tierras (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural)

RAC: Reglamento Aeronáutico de Colombia

RAMSAR: Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional

RFP: Reservas Forestales Protectoras

RNEC: Registraduría Nacional del Estado Civil

RNI: Red Nacional de Información (Unidad para las Víctimas)

RTDAF: Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente

RUNAP: Registro Único de Áreas Protegidas

RUPD: Registro Único de Población Desplazada

RUPTA: Registro Único de Predios y Territorios Abandonados

RUV: Registro Único de Víctimas

SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje

SEP: Sujetos de Especial Protección (constitucional)

SIG: Sistemas de Información Geográfica

SINAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas

SINIC: Sistema Nacional de Información Catastral

SINTRAGRIM: Sindicato de Trabajadores Agrícolas del Meta

SIRGAS: Sistema de Referencia Geocéntrico para las Américas

SIT: Sujeto–Identidad–Territorio (enfoque)

SNARIV: Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

SRTDAF: Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente

TECAM: Territorios Campesinos Agroalimentarios

TGI: Transportadora de Gas Internacional

TSC: Tejidos y Saberes Comunitarios (equipo)

UAECD: Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital

UAEGRTD: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

UARIV: Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

UAS: Sistemas de Aeronaves No Tripuladas

UBPD: Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

UPRA: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

URT: Unidad de Restitución de Tierras

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

ZAR: Zonificación Ambiental Rápida (hoy zonificación ambiental rural participativa)

ZRC: Zonas de Reserva Campesina

# Anexos

**Anexo 1:**

**Mapas ensayo: Restitución de tierras y derechos territoriales en Colombia: apuesta para la reversión del abandonado y el despojo.**

Mapa 1. Densidad del abandono o despojo con base en solicitudes recibidas 570
Mapa 2. Solicitudes no microfocalizadas 571
Mapa 3. Porcentaje de decisiones de inscripción en el RTDAF por departamento 572
Mapa 4. Solicitudes de restitución de víctimas en el exterior por país de residencia actual 573

**Anexo 2:**

**Mapas ensayo y gráficos: Despojo y restitución en Colombia: ¿Cuál ha sido la trayectoria de la política y su implementación? ¿Cuándo y dónde sucedió el abandono y despojo forzoso de tierras? ¿Quiénes han reclamado el derecho fundamental a la restitución?**

**Tabla de Mapas:**

Mapa 1: Jurisdicción Juzgados y Tribunales Especializados 574
Mapa 2: Jurisdicción de Direcciones Territoriales UAEGRTD 2024 575
Mapa 3: Amenazas a solicitantes de restitución de tierras por municipio 2011 - nov 30 de 2025 576
Mapa 4: Homicidios solicitantes de restitución de tierras 577
Mapa 5: Solicitudes de restitución recibidas en la UAEGRTD por municipio 578

Mapa 6: Grupos etarios de los solicitantes de restitución inscritos en el SRTDAF 584
Mapa 7: Solicitantes mujeres UAEGRTD 2011 - 2025 585
Mapa 8: Predomino solicitudes de restitución inscritas según Hombres y Mujeres 2011 – 2025 588
Mapa 9: Solicitudes de restitución recibidas según Orientación Sexual LGTBIQ+ 2011 - 2025 589
Mapa 10: Solicitudes de restitución inscritas, población LGTBQ+ 2011 - 2025 590
Mapa 11: Solicitudes de restitución por municipio 591
Mapa 12: Solicitudes por abandono y despojo (ambas) inscritas en el SRTDAF 2011 - 2025 592
Mapa 13: Solicitudes por despojo inscritas en el SRTDAF 2011 - 2025 593
Mapa 14: Solicitudes por abandono inscritas en el SRTDAF 2011 - 2025 594
Mapa 15: Solicitudes por abandono por predominio de predio Rural o Urbano 2011 - 2025 595
Mapa 16: Solicitudes por despojo por predominio de predio Rural o Urbano 2011 - 2025 596
Mapa 17: Solicitudes por despojo y abandono por predominio de predio 597
Mapa 18: Distribución espacial y tamaño de los predios solicitados 598
Mapa 19: Correlación entre número de solicitudes de restitución 599

**Tabla de gráficos:**

Gráfico 6: Solicitudes de Restitución de tierras recibidas por Dirección Territorial 2011 - 2025 579
Gráfico 7: Solicitudes de Restitución de tierras inscritas por Dirección Territorial 2011 - 2025 580
Gráfico 9: Solicitudes con tipo de afectación reportada - abandono / despojo / ambas por dirección Territorial 2011 – 2025 581
Gráfico 10: Año del hecho de abandono o despojo declarado por 582
Gráfico 11: Año del hecho victimizante abandono, despojo ambas de las solicitudes inscritas en el SRTDAF 1990 – 2023 583
Gráfico 12: Solicitudes de restitución de tierras recibidas por género del solicitantes y Dirección Territorial 2011 - 2025 586
Gráfico 13: Solicitudes de restitución de tierras recibidas por género e inscritas por Dirección Territorial 2011 – 2025 587

**Anexo 3:**

**Mapas ensayo: La magnitud del abandono y el despojo desde un enfoque territorial: balance y desafíos institucionales de la restitución de tierras**

Mapa 1. Distribución espacial de las solicitudes de restitución acumuladas (2011–2025) 600
Mapa 2. Distribución espacial de demandas acumuladas (2011-2025) 601
Mapa 3. Distribución espacial de sentencias judiciales proferidas (2011-2025) 602
Mapa 4. Densidad de solicitudes en zonas no intervenidas 603
Mapa 5. Nivel de riesgo 24, con solicitudes en zonas no microfocalizadas 604
Mapa 6. Solicitudes con potencial de análisis para el uso de métodos alternativos (corte a 2025) 605

# Memoria y conservación del archivo RUPTA y del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada como herramienta de reparación de víctimas

*Por: Jaqueline Campos Rincón*
*Secretaria general (E)*

**Resumen**

El conflicto armado en Colombia ha generado un desplazamiento forzado masivo que ha privado a las víctimas no solo de sus hogares, sino también de la seguridad sobre la tenencia de las tierras y territorios en los que construían su proyecto de vida. La intensidad y duración del conflicto plantea serios desafíos para garantizar estos derechos, pues la evidencia que respalda la ocupación o tenencia de los predios suele encontrarse fragmentada, lo que complica de manera considerable los procesos de restitución.

Antes de la creación del proceso de restitución a través de Ley 1448 de 2011, el Estado colombiano ya había ensayado respuestas administrativas frente al despojo. Dos de ellas constituyen los principales antecedentes de la restitución de tierras y derechos territoriales: el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), creado a partir de la Ley 387 de 1997, y el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP), adscrito a la entonces Agencia Presidencial para la Acción Social y financiado con apoyo de la cooperación internacional. El PPTP diseñó las rutas individual, colectiva y étnica de protección patrimonial y las metodologías para identificar los derechos de propietarios, poseedores, ocupantes y tenedores; el RUPTA operó como el registro en el que dichas medidas quedaban documentadas y con efectos frente a terceros. Juntos, sentaron las bases conceptuales, metodológicas y probatorias sobre las cuales se edificaría, años después, el modelo de restitución de tierras.

Con la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT), el Estado transitó del paradigma de la protección al de la restitución, sin partir de cero, y la URT heredó así una política ya decantada y la custodia física y jurídica de los archivos que documentan más de una década de actuaciones. No obstante, la movilidad institucional, la dispersión de las fuentes y el rezago tecnológico han expuesto estos archivos a riesgos de pérdida, opacidad y revictimización administrativa, factores que dificultan garantizar de manera efectiva los derechos de la población desplazada.

Este artículo analiza el proceso de memoria y conservación del archivo RUPTA–PPTP desde una perspectiva sociojurídica y archivística, entendiendo el archivo como infraestructura de derechos, en particular del derecho a la verdad y a la reparación. Metodológicamente, se desarrolla un estudio de caso cualitativo basado en el análisis documental institucional, la revisión normativa y jurisprudencial, y su articulación con los estándares de gestión documental. A partir de allí, se proponen lineamientos de preservación física y digital, mecanismos de interoperabilidad probatoria con el registro de instrumentos públicos, y un modelo de acceso diferenciado centrado en las víctimas, que armonice transparencia y protección de datos (Congreso de Colombia, 1997, 2011; Corte Constitucional, 2004; International Organization for Standardization, 2016).

Palabras clave: Archivos de derechos humanos; desplazamiento forzado; protección predial; restitución de tierras; memoria institucional.

**A manera de introducción**

En Colombia, la violencia derivada del conflicto armado interno dio lugar a una crisis humanitaria de gran magnitud, caracterizada principalmente por el desplazamiento forzado interno. Más allá de los registros estadísticos, este fenómeno implicó procesos profundos de desarraigo social, comunitario y territorial: familias obligadas a abandonar abruptamente sus lugares de residencia, comunidades con su tejido social desarticulado y personas que, en el proceso de huida, perdieron o dejaron atrás los documentos que acreditaban su vínculo jurídico y material con la tierra. En este escenario, las dimensiones materiales y simbólicas del despojo resultan indisociables. La pérdida de un predio no supone únicamente la afectación de un activo económico, sino también la ruptura de un espacio de reproducción social, memoria colectiva e identidad, asociado a prácticas productivas, vínculos familiares y proyectos de vida. En consecuencia, las políticas estatales de protección patrimonial no pueden circunscribirse a una noción estrictamente patrimonialista de los “bienes”. En el caso de las víctimas del conflicto armado, la tierra constituye simultáneamente un soporte histórico, territorial, cultural y económico, y con frecuencia representa la única reserva de seguridad material disponible.

El desplazamiento forzado crea un riesgo jurídico adicional: el abandono puede ser transformado en despojo mediante ventas bajo coacción, falsificaciones, maniobras registrales, adjudicaciones indebidas o apropiaciones de hecho. Si el Estado no interviene con rapidez, la violencia produce una doble pérdida: se pierde la posesión material y se pierde la trazabilidad documental que permitiría probarla. En esa tensión entre el tiempo de la víctima y el tiempo de los trámites se ubican los instrumentos de protección predial, concebidos para frenar transacciones ilegales, publicitar relaciones jurídicas y conservar evidencia.

En respuesta a este fenómeno, el ordenamiento jurídico colombiano diseñó mecanismos orientados a "llegar antes" que el despojo. La Ley 387 de 1997 dispuso medidas para la prevención del desplazamiento, la atención y la protección de la población desplazada y creó un registro para predios rurales abandonados por causa de la violencia (Congreso de Colombia, 1997). A partir de esta base, el Decreto 2007 de 2001 desarrolló la ruta de protección colectiva, asignando a los Comités Territoriales la competencia para declarar inminencia de riesgo o desplazamiento y activar medidas de protección sobre zonas afectadas (Presidencia de la República, 2001). En paralelo, se consolidó una ruta individual mediante la cual una persona desplazada o en riesgo solicita la inscripción del predio para que la autoridad administrativa adopte una medida y la comunique a las autoridades registrales competentes, produciendo efectos frente a terceros (URT, s. f.-b; URT, s. f.-d).

Con el paso del tiempo, el instrumento evolucionó. El registro originalmente centrado en predios rurales se amplió conceptualmente hacia "predios y territorios". Adicional a ello, es importante resalta que la protección abarcó no solo propietarios sino también poseedores, ocupantes y tenedores, reconociendo que en el campo colombiano la informalidad es un rasgo estructural y que el vínculo con la tierra no se agota en el título. Esta ampliación es decisiva desde una perspectiva reparadora: una política de restitución basada exclusivamente en propiedad formal dejaría por fuera a sectores campesinos y a comunidades cuyo arraigo se expresa mediante posesiones ancestrales u ocupaciones tradicionales (URT, s. f.-d). En términos de derechos, el reconocimiento administrativo de estos vínculos funciona como una forma de dignidad jurídica, porque el Estado admite que la realidad social de la tierra antecede a la formalidad registral.

En este contexto se consolidaron el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) y el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP). El RUPTA opera como instrumento de publicidad y protección predial; el PPTP se estructuró como un esfuerzo interinstitucional para diseñar metodologías, rutas y herramientas que permitieran identificar derechos y aplicar medidas de protección en un escenario de dispersión institucional y rezago tecnológico. La memoria institucional del proyecto describe que en 2003 el país enfrentaba altos niveles de desplazamiento "sin que la institucionalidad con competencias en proteger los bienes abandonados se ocupara de esta labor" y con sistemas de información desactualizados, lo cual exigió coordinación, levantamiento de información y definición de procedimientos (Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada [PPTP], s. f.-a).

En su fase de consolidación, el proyecto reporta que la aplicación de medidas de protección se reflejó en la protección de más de 100.000 derechos ejercidos por 72.000 personas en alrededor de 79.600 predios, con una extensión superior a 2.400.000 hectáreas, junto con el fortalecimiento del rol del Ministerio Público y el

diseño de la ruta de protección de derechos territoriales étnicos (PPTP, s. f.-a). Más allá de la magnitud, estas cifras evidencian la relevancia probatoria y social del acervo: no se trata de expedientes aislados, sino de un archivo masivo vinculado a la vida de miles de hogares.

Los instrumentos institucionales no operan de manera aislada, sino que dependen de la existencia, integridad y accesibilidad de los archivos que los sustentan. Un registro desprovisto de su expediente no cumple con sus objetivos; del mismo modo, un expediente sin mecanismos de trazabilidad o una decisión administrativa carente de soporte probatorio constituyen dispositivos incompletos que, en escenarios de restitución, litigio, auditoría o control, comprometen su eficacia jurídica y administrativa.

En contextos de atención a víctimas, dichas deficiencias no resultan neutras: pueden traducirse en procesos de revictimización administrativa, entendida como la reiteración injustificada de cargas probatorias, la reproducción de relatos traumáticos y la prolongación de trámites que el Estado estaba obligado a prevenir mediante la adecuada preservación de la evidencia que él mismo generó.

La Corte Constitucional, al declarar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, enfatizó el deber estatal de remover los obstáculos estructurales y adoptar medidas eficaces para la garantía de los derechos fundamentales (Corte Constitucional, 2004). En términos operativos, la fragilidad archivística se configura como uno de dichos obstáculos estructurales: aquello que debía fungir como soporte para los procesos de reparación puede, en la práctica, convertirse en un nuevo entramado de barreras institucionales.

En atención a los desafíos que conlleva la restitución de tierras, este artículo plantea una tesis principal: la conservación del archivo RUPTA–PPTP es una forma de garantía de derechos. No solo sostiene la restitución y la reparación, sino que habilita la verdad institucional: qué se hizo, cómo se hizo y por qué se hizo. Esa verdad es necesaria para la rendición de cuentas, el aprendizaje organizacional y las garantías de no repetición, que incluyen la obligación de adoptar medidas para que el daño no se repita (United Nations General Assembly, 2005).

Desde la teoría archivística contemporánea, se subraya que los archivos participan en la construcción de memoria social y en la distribución del poder: lo que se documenta y lo que se pierde define qué puede probarse, qué puede repararse y qué puede recordarse (Schwartz & Cook, 2002).

La memoria archivística es una construcción social que refleja las relaciones de poder en la sociedad. Las instituciones desempeñan un papel importante como mediadoras en la selección de registros para su preservación. En el caso de la Unidad de Restitución de Tierras (URT), resulta fundamental superar el sesgo

hacia el registro de la memoria de los grupos hegemónicos, por ende, la visión de las víctimas es fundamental para restablecer la memoria desde los grupos subalternos y garantizar que las futuras generaciones accedan a la verdad sobre las causas, determinantes y consecuencias de la desposesión y la guerra en Colombia.

En el caso del RUPTA, documentar equivale a proteger; preservar equivale a sostener la promesa pública de reparación.

**Retos y desafíos**

A pesar de su relevancia estratégica en los procesos de restitución y reparación en el marco de la justicia transicional, los archivos del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA) y del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP) han enfrentado riesgos estructurales derivados de la movilidad institucional y la reasignación sucesiva de competencias; la fragmentación de los sistemas de información y el rezago tecnológico; la coexistencia de documentos en soportes físicos y digitales gestionados sin criterios homogéneos de descripción y metadatos; y las tensiones normativas y operativas entre los principios de acceso a la información pública y transparencia, la protección de datos personales y la seguridad e integridad de las víctimas (Congreso de Colombia, 2012, 2014; URT, s. f.-c).

Estas condiciones afectan principios archivísticos fundamentales como la procedencia, el orden original y la trazabilidad documental, incrementando el riesgo de pérdida de contexto, degradación de la autenticidad y disminución de la fiabilidad de los documentos. En consecuencia, se dificulta la reconstrucción íntegra de las decisiones administrativas y se compromete el valor probatorio del acervo, con impactos directos sobre la efectividad de las medidas de restitución, reparación integral y garantías de no repetición.

**Retos en la construcción y definición de una ruta estructural**

Para el logro de una ruta que garantice la adopción de herramientas en favor de quienes han sufrido las consecuencias del conflicto, resulta perentorio observar los siguientes retos que permiten allegar a mayores certezas:

Analizar de manera integral los procesos de memoria, conservación y gestión del archivo RUPTA–PPTP, reconociéndolo como una infraestructura de derechos fundamental para la garantía de la verdad, la reparación y la dignificación de las víctimas.

Identificar y proponer lineamientos técnicos y jurídicos que orienten su preservación a largo plazo y regulen un acceso responsable, ético y diferencial, en

concordancia con los marcos normativos vigentes y los principios de protección de datos, memoria histórica y derechos humanos.

Reconstruir los principales hitos normativos, jurisprudenciales e institucionales que incidieron en la producción, organización y transferencia documental del RUPTA

Caracterizar el entramado documental asociado a las rutas de protección individual y colectiva, a la luz de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, protección de datos personales y archivo como garantía del derecho a la verdad;

Identificar los riesgos archivísticos y jurídicos que comprometen la integridad, autenticidad, disponibilidad y valor probatorio de la información, con impacto en los procesos de reparación integral y en las garantías de no repetición; y

Proponer un modelo jurídico-técnico de conservación física y digital, interoperabilidad probatoria y acceso diferenciado, con enfoque centrado en las víctimas, conforme a los estándares de gestión documental, la normativa archivística vigente y los principios del derecho probatorio y la justicia transicional.

Lo anteriormente expuesto exige su concreción y revisión constante durante todo el proceso, para garantizar efectividad en la utilidad de los instrumentos que lo constituyen.

Para una mejor comprensión de lo pretendido, es clave la fundamentación conceptual que ampare el proceso.

**Bases conceptuales necesarias**

**1. El archivo como infraestructura de derechos, para la memoria, la reparación y la seguridad jurídica**

En el sentido clásico, el archivo es el conjunto de documentos producidos o recibidos por una organización en el ejercicio de sus funciones y conservados por su valor administrativo, legal, fiscal o histórico. Sin embargo, en contextos de violencias masivas y disputas por la tierra, esa definición resulta insuficiente. Los archivos no solo registran actos administrativos: registran asimetrías de poder, decisiones que afectan vidas y las condiciones bajo las cuales el Estado reconoce o niega un derecho. En la literatura archivística, se ha mostrado que el archivo no es un "depósito neutro", sino una institución que participa en la producción de memoria social y en la distribución de credibilidad (Schwartz & Cook, 2002). Por ello, pensar el archivo del RUPTA y del PPTP exige asumir su dimensión política y ética. Como señalan Schwartz y Cook (2002), los archivos no son depósitos neutros: participan en la construcción de memoria, identidad y poder.

En el caso del desplazamiento forzado, el archivo cumple una función doble. Por un lado, protege: evita que terceros consoliden transferencias irregulares y crea un rastro documental utilizable como prueba. Por otro lado, repara: contribuye a la satisfacción y a la verdad, en tanto documenta lo ocurrido y permite reconstruir el curso de las decisiones públicas. Los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas a interponer recursos y obtener reparaciones reconocen que las medidas de satisfacción y las garantías de no repetición se relacionan con el conocimiento público, el reconocimiento y la preservación de memoria (United Nations General Assembly, 2005). En el plano interno, el régimen de víctimas de la Ley 1448 de 2011 incorpora la reparación integral y la restitución como medidas centrales para enfrentar el despojo y las afectaciones derivadas del conflicto (Congreso de Colombia, 2011).

La gestión documental contemporánea sostiene que los documentos de archivo deben preservarse como auténticos, íntegros, fiables y utilizables durante todo el tiempo necesario para el cumplimiento de finalidades administrativas, jurídicas y de memoria histórica (International Organization for Standardization, 2016). Estos atributos no constituyen meros estándares técnicos, sino garantías sustantivas para el ejercicio de derechos y el control de la actuación estatal. En el caso del RUPTA–PPTP, ello implica reconocer que la existencia formal de un archivo resulta insuficiente si no se asegura la trazabilidad completa del procedimiento administrativo y jurídico que da origen a cada registro.

En consecuencia, el archivo debe permitir reconstruir de manera verificable la cadena de actuaciones que comprende la solicitud de protección, su análisis técnico y jurídico, la decisión administrativa correspondiente, la notificación a las personas titulares del derecho, la inscripción en los folios de matrícula inmobiliaria y las eventuales modificaciones, levantamientos o cancelaciones de la medida. La ausencia de dicha trazabilidad compromete no solo la eficacia administrativa del instrumento, sino también su valor probatorio y su capacidad para sustentar procesos de reparación integral, restitución de derechos y garantías de no repetición.

Asimismo, la gestión adecuada del RUPTA–PPTP exige la preservación del contexto archivístico de cada expediente, entendido como el conjunto de relaciones funcionales, normativas e institucionales que explican su producción. Esto supone conservar información sobre la autoridad productora, las competencias ejercidas, la evidencia utilizada, los criterios de valoración aplicados y el marco normativo vigente al momento de la decisión, así como las reglas que regulan el acceso, la reserva y la circulación de la información. La pérdida de este contexto no solo debilita la inteligibilidad del documento, sino que erosiona su legitimidad jurídica y su función como dispositivo de memoria y de garantía de derechos para las víctimas.

## 2. Memoria institucional y justicia transicional: entre evidencia y sentido

La memoria institucional en muchas ocasiones ha sido reducida a una narración que justifica logros y resultados. Este artículo propone, en cambio, una concepción más exigente de la memoria institucional, entendida como la capacidad de una entidad para conservar, organizar y hacer comprensibles los rastros documentales de sus decisiones, con el fin de garantizar continuidad administrativa, aprendizaje institucional y rendición de cuentas. En este sentido, la memoria institucional no se limita al ámbito interno de la organización, sino que posee una dimensión pública estrechamente vinculada a la confianza ciudadana.

Cuando una víctima acude a una entidad estatal en busca de protección o restitución de derechos, no solo demanda una respuesta oportuna, sino también una actuación estatal coherente, verificable y previsible: una respuesta que no dependa del funcionario de turno ni del conocimiento informal de quienes "saben cómo se hace", sino de un sistema institucional capaz de conservar, explicar y justificar sus decisiones.

En Colombia, la justicia transicional se entiende como el conjunto de mecanismos judiciales y extrajudiciales adoptados para enfrentar violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos ocurridas en el marco del conflicto armado, con el fin de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición. Este modelo parte del reconocimiento de que las instituciones ordinarias no son suficientes, por sí solas, para responder a daños estructurales y prolongados en el tiempo, y que se requieren respuestas excepcionales, coordinadas y centradas en las víctimas.

En este marco, la memoria ocupa un lugar central, en tanto se encuentra estrechamente vinculada al derecho a la verdad y a la garantía de no repetición. Sin una memoria documental sólida, la verdad se vuelve frágil y dependiente casi exclusivamente de los testimonios de las víctimas, los cuales —aunque fundamentales y dotados de un alto valor jurídico y ético— no pueden soportar por sí solos exigencias probatorias complejas ni sustituir la responsabilidad estatal de documentar su propia actuación. El archivo cumple así, una función de "puente" entre el relato de la víctima y el lenguaje institucional de la prueba, permitiendo traducir experiencias de violencia y despojo en decisiones administrativas y judiciales verificables.

Ello no implica sustituir la voz de la víctima por el documento, sino, por el contrario, poner el documento al servicio de su relato, reduciendo la carga probatoria, evitando la revictimización y previniendo que los procedimientos estatales se conviertan en nuevos escenarios de daño. Desde esta perspectiva, la gestión y conservación de los archivos no son tareas meramente técnicas, sino componentes esenciales de una justicia transicional efectiva y centrada en los derechos.

La Corte Constitucional colombiana ha sostenido de manera reiterada, desde la Sentencia T-025 de 2004, que el desplazamiento forzado constituye un fenómeno estructural que exige respuestas integrales, articuladas y sostenidas en el tiempo, y que la ineficacia institucional contribuye a la persistencia del estado de cosas inconstitucional. En este contexto, la memoria institucional —incluida la adecuada conservación de los archivos— forma parte de la respuesta estructural del Estado: facilita la coordinación interinstitucional, evita duplicidades, permite focalizar medidas de protección y reparación, y hace posible evaluar de manera objetiva el cumplimiento de las obligaciones estatales frente a las víctimas.

**3. La ética del cuidado en la producción archivística**

Desde una perspectiva de ética del cuidado, la actuación estatal debe reconocer la situación de vulnerabilidad producida por la violencia y orientarse a reducir el daño, no a profundizarlo.

El concepto de revictimización suele emplearse para describir los daños ocasionados por actores armados o por dinámicas sociales de exclusión; no obstante, en el ámbito de la administración pública resulta pertinente hablar de revictimización administrativa cuando las actuaciones estatales desconocen una ética del cuidado y reproducen cargas injustificadas sobre personas que ya han sufrido graves violaciones de derechos. Esta forma de revictimización se manifiesta cuando los procedimientos imponen demoras irrazonables, generan sospechas sistemáticas, operan mediante tratos despersonalizados o trasladan de manera indebida la carga de la prueba a las víctimas, en lugar de asumir la responsabilidad institucional de documentar, conservar y explicar sus propias decisiones.

En materia de tierras, la revictimización administrativa se expresa, por ejemplo, cuando una persona se ve obligada a relatar reiteradamente las circunstancias de su huida para acceder a un trámite, o cuando se le exige aportar documentos cuya conservación fue materialmente imposible precisamente por el contexto de despojo y desplazamiento. Del mismo modo, se configura cuando la entidad no logra ubicar un expediente, extravía anexos esenciales o carece de trazabilidad sobre decisiones previas, trasladando a la víctima los costos de una deficiente gestión institucional.

Así entendida, la ética del cuidado exige que los procedimientos administrativos —y, en particular, la gestión documental— se diseñen y ejecuten de manera que protejan la dignidad de las víctimas, minimicen la reiteración del daño y aseguren que el Estado asuma activamente su deber de cuidado, memoria y responsabilidad.

El cuidado es una ética pública que se concreta en decisiones técnicas: estándares de descripción, control de versiones, preservación digital, seguridad de la información y criterios de acceso. Para archivos vinculados con violaciones de derechos humanos, la literatura ha subrayado que el acceso debe diseñarse considerando riesgos para

sobrevivientes y comunidades, evitando que la apertura indiscriminada se convierta en una nueva fuente de daño (Caswell, 2014). El cuidado archivístico implica, por ejemplo, proteger direcciones y datos que podrían facilitar amenazas, o limitar la circulación de información sensible sin afectar el derecho a la información ni el control ciudadano.

**4. Archivo, transparencia y datos personales: tensiones normativas**

El RUPTA involucra datos personales sensibles, en la medida en que se vincula con la condición de víctima, con patrones de desplazamiento, con ubicación geográfica y con relaciones patrimoniales. La Ley 1581 de 2012 establece principios para el tratamiento de datos personales y exige medidas de seguridad y finalidades legítimas (Congreso de Colombia, 2012). La Ley 1712 de 2014, por su parte, impulsa la transparencia y el acceso a la información pública, pero reconoce reservas cuando está en juego la seguridad, la intimidad o la protección de datos (Congreso de Colombia, 2014). Esto genera un dilema operativo: se debe garantizar rendición de cuentas sin exponer a quienes han sido víctimas de violencia.

La Ley 594 de 2000 (Ley General de Archivos) y los lineamientos técnicos y normativos emitidos por el Archivo General de la Nación establecen principios de organización, conservación, valoración y acceso a los documentos de archivo que resultan plenamente aplicables al RUPTA–PPTP, en tanto archivo producido por la administración pública en ejercicio de funciones relacionadas con la garantía de derechos fundamentales. Entre estos principios se destacan la integridad, la disponibilidad, la conservación y la racionalización de la producción documental, los cuales no deben entenderse como criterios meramente operativos, sino como condiciones para la seguridad jurídica, el valor probatorio de la información y la protección del derecho a la verdad (Congreso de Colombia, 2000).

No obstante, la aplicación de estos principios en el contexto del RUPTA–PPTP se encuentra atravesada por tensiones normativas particularmente sensibles, derivadas de la coexistencia de mandatos de transparencia y acceso a la información pública, por un lado, y de obligaciones reforzadas de protección de datos personales, información sensible y datos relativos a víctimas de violencia, por el otro. Resolver estas tensiones exige superar enfoques simplistas de apertura o reserva total y avanzar hacia el diseño de instrumentos archivísticos robustos —como cuadros de clasificación documental, tablas de retención y valoración documental, inventarios actualizados y políticas de preservación digital— que permitan gobernar el ciclo de vida del documento de manera diferenciada y conforme al riesgo.

En este sentido, un modelo de acceso diferenciado basado en la gestión del riesgo resulta indispensable para equilibrar los derechos en juego. Dicho modelo debe considerar variables como el tipo de información contenida, el momento

del ciclo de vida documental, el perfil del solicitante, la finalidad del acceso y los posibles impactos en la seguridad, la intimidad y la dignidad de las víctimas. La gestión archivística se convierte así en una herramienta de mediación normativa que permite hacer compatibles la transparencia, la protección de datos y la centralidad de las víctimas, evitando tanto la opacidad injustificada como la exposición indebida de información sensible.

En síntesis, el marco conceptual propuesto concibe el archivo RUPTA–PPTP de manera integral y relacional: (i) como una infraestructura de derechos que sostiene la restitución de tierras y otras medidas de reparación integral; (ii) como una memoria institucional que posibilita la rendición de cuentas, la coherencia administrativa y el aprendizaje del Estado; (iii) como un dispositivo de cuidado orientado a prevenir la revictimización administrativa mediante procedimientos documentales diligentes, trazables y centrados en las víctimas; y (iv) como un sistema sometido a tensiones normativas —entre transparencia, protección de datos y acceso a la información— que deben resolverse a través de esquemas de acceso diferenciado, valoración documental y gestión del riesgo, en consonancia con los estándares archivísticos y los principios de la justicia transicional.

**Marco normativo e institucional del RUPTA y del PPTP**

**1. De la prevención del desplazamiento a la protección predial**

La Ley 387 de 1997 estableció el marco básico de prevención y atención del desplazamiento forzado, e incluyó una disposición clave para la protección patrimonial: la creación de un registro de predios rurales abandonados por causa de la violencia y la adopción de medidas que impidieran la enajenación o transferencia de esos bienes sin autorización de la autoridad competente (Congreso de Colombia, 1997). Esta previsión parte de una constatación: el despojo no es un efecto colateral, sino una práctica que, en múltiples contextos, aprovecha la vulnerabilidad, la coerción y la ausencia de documentación oportuna.

El Decreto 2007 de 2001 desarrolló el mecanismo de protección colectiva, asignando a los comités territoriales de atención integral a la población desplazada la competencia para declarar la inminencia de riesgo de desplazamiento o la ocurrencia del desplazamiento forzado en zonas específicas, y para adoptar medidas administrativas de protección sobre derechos ejercidos por personas y comunidades (Presidencia de la República, 2001; URT, s. f.-a). Posteriormente, el Decreto 250 de 2005 reglamentó aspectos de la política de atención integral y precisó responsabilidades institucionales para la prevención, atención, protección y estabilización socioeconómica.

En este primer momento se advierten dos rasgos que son importantes para entender el archivo. Primero, la protección se activa como respuesta rápida

frente a un riesgo colectivo y produce un expediente complejo, con insumos cartográficos, listados comunitarios, actas de comité, actos administrativos y comunicaciones interinstitucionales. Segundo, el registro tiene efectos frente a terceros y se articula con el sistema registral a través de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), lo cual exige coordinación técnica y jurídica entre autoridades administrativas, registrales y de control.

**2. Movilidad institucional y reasignación de competencias**

El archivo del RUPTA es inseparable de su itinerario institucional. A lo largo del tiempo, la administración del registro y de sus procedimientos se asignó a distintas entidades, como respuesta a reformas agrarias, cambios de política y reestructuraciones estatales. La línea de tiempo institucional sintetiza este tránsito y subraya hitos como: (i) la asignación de funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro en periodos específicos; (ii) el retorno de competencias al Incoder; (iii) la posterior atribución de la administración del trámite a la Unidad de Restitución de Tierras, conforme a los decretos de reorganización institucional.

Un momento relevante fue la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1152 de 2007 (Estatuto de Desarrollo Rural), que produjo efectos sobre competencias agrarias y dio lugar a ajustes institucionales. En la línea de tiempo se registra, por ejemplo, que el Decreto 3759 de 2009 estableció que el Incoder sería la entidad encargada de llevar el registro de los predios y territorios abandonados por la población en situación de desplazamiento (URT, s. f.-a). Este tipo de movimientos deja huellas en el archivo: cambios de formatos, variaciones en los criterios de clasificación, transferencias documentales incompletas y, en ocasiones, pérdida de contexto de producción.

La creación y consolidación de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) bajo el marco de la Ley 1448 de 2011 introdujo una articulación más explícita entre restitución y protección. La Ley 1448 reconoce medidas de atención, asistencia y reparación integral a víctimas, y en materia de tierras establece procedimientos especiales de restitución con enfoque diferencial (Congreso de Colombia, 2011). Esta política, sin embargo, no reemplaza la protección predial previa; la complementa. De hecho, la protección puede ser necesaria incluso antes de la microfocalización, y continúa siendo relevante en zonas donde no hay intervención judicial de restitución.

**3. Articulación constitucional de la restitución de tierras con el RUPTA**

La Sentencia T-025 de 2004 declaró un estado de cosas inconstitucional por la situación de la población desplazada, y posteriormente la Corte Constitucional profirió múltiples autos de seguimiento (Corte Constitucional, 2004). Entre estos, los Autos 004 y 005 de 2009 visibilizaron afectaciones específicas de pueblos

indígenas y comunidades afrodescendientes y enfatizaron la necesidad de garantizar el derecho al territorio y medidas de protección adecuadas (Corte Constitucional, 2009). Desde la perspectiva archivística, estos desarrollos jurisprudenciales impactan el archivo: obligan a producir información desagregada, a documentar enfoques diferenciales y a conservar evidencia que dé cuenta de la actuación estatal.

Un hito decisivo para el RUPTA fue el Auto 373 de 2016, en el que la Corte ordenó articular la política de restitución de tierras con la política de protección (RUPTA) y estableció que el trámite debía seguir un proceso reglado y no discrecional (Corte Constitucional, 2016; URT, s. f.-a). Esta orden judicial tiene una traducción concreta en el archivo: si el trámite debe ser reglado, el expediente debe reflejar reglas claras de inicio, verificación, contradicción, decisión, notificación y registro, con actuaciones rastreables y verificables. Un trámite discrecional produce expedientes desiguales; un trámite reglado exige estandarización documental.

**4. De la reglamentación reciente al procedimiento especial**

La línea de tiempo destaca que el Decreto 2051 de 2016 reguló la competencia de la URT frente al trámite RUPTA y que, en ese momento, la protección a través del registro aplicaba en zonas no microfocalizadas con fines de restitución (URT, s. f.-a). La experiencia institucional mostró la necesidad de un procedimiento especial, con etapas definidas, requisitos y reglas de articulación territorial y registral.

En 2019, la Ley 1955 (Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022) adicionó el artículo 33A a la Ley 387 de 1997, definiendo titulares para presentar solicitudes, habilitando trámites de oficio, estableciendo requisitos de temporalidad y, sobre todo, ordenando un procedimiento especial para la gestión del registro (Congreso de Colombia, 2019). En 2020, el Decreto 640 adicionó el Título 6 a la Parte 15 del Decreto 1071 de 2015 y reglamentó el proceso especial de inscripción y cancelación en el RUPTA. Entre otros aspectos, definió efectos de la protección frente a propietarios, poseedores y ocupantes; amplió la cobertura del registro; precisó causales de oficio; estableció etapas procedimentales; y dejó sin efectos normas contrarias, incluyendo disposiciones previas y resoluciones internas (Presidencia de la República, 2020; URT, s. f.-a).

Este marco normativo reciente se traduce en exigencias archivísticas inmediatas: (i) actualización de instrumentos de descripción y series documentales; (ii) aseguramiento de integridad y trazabilidad de expedientes; (iii) interoperabilidad con el sistema registral y con sistemas internos; y (iv) reglas de acceso diferencial que consideren la seguridad y los datos personales.

**5. El PPTP como dispositivo interinstitucional y productor de archivo**

El PPTP, descrito en la memoria institucional y en los documentos de rutas, se concibe como un proyecto que impulsa la aplicación de medidas de protección y la construcción

de capacidades interinstitucionales. Entre sus resultados, se resalta la ampliación de la aplicación de medidas de protección, reflejada en la protección de más de 100.000 derechos ejercidos por 72.000 personas en alrededor de 79.600 predios, que comprenden más de 2.400.000 hectáreas (Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, s. f.-a). Estos números no son solo logros cuantitativos: son huellas de vidas que, al menos en parte, pudieron preservar un vínculo jurídico con su tierra en medio de la violencia.

La existencia de un archivo robusto del PPTP se constituye, por tanto, en una condición indispensable para que los logros alcanzados por el programa no se diluyan en el tiempo institucional y para garantizar que las decisiones del Estado frente a la población desplazada puedan ser verificadas, replicadas y evaluadas de manera consistente. El PPTP se caracterizó por una articulación con múltiples entidades —listadas en el documento de composición institucional—, lo que implica una producción documental distribuida en diferentes dependencias y niveles de gobierno, con diversas fuentes de información, formatos y niveles de detalle. Esta dispersión requiere establecer una gobernanza documental clara, que asegure coordinación, trazabilidad y conservación de los contextos de producción, evitando la fragmentación del conocimiento institucional, la pérdida de información crítica y la descontextualización de decisiones importantes (Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, s. f.-b).

Desde la perspectiva de memoria institucional y conservación archivística, el reto consiste en integrar esta diversidad documental en un acervo coherente, preservable y utilizable, que cumpla funciones múltiples: garantizar evidencia probatoria para procesos administrativos y judiciales, sostener políticas de restitución y reparación, facilitar la planificación institucional, permitir la rendición de cuentas y asegurar la trazabilidad de decisiones en el tiempo. Para ello, es necesario adoptar instrumentos técnicos y normativos —como cuadros de clasificación, tablas de retención, inventarios, políticas de preservación digital y protocolos de acceso diferenciado— que reconozcan la complejidad del sistema y la sensibilidad de la información contenida.

En suma, el marco normativo e institucional evidencia que el RUPTA–PPTP constituye un sistema de protección con alta densidad documental, cuya conservación exige una visión integral que vincule reformas legales, jurisprudencia, lineamientos administrativos y prácticas cotidianas. Cada cambio normativo o institucional, cada decisión administrativa y cada actuación judicial deja rastros que deben ser preservados, porque son esenciales para garantizar la continuidad institucional, la coherencia de las políticas de protección de tierras y la efectividad de los derechos de las víctimas. La preservación de estos rastros convierte al archivo en un instrumento central de memoria, responsabilidad y justicia transicional, asegurando que la documentación histórica y administrativa cumpla su función como soporte de derechos y evidencia confiable frente a los desafíos de reparación y no repetición.

**Reconocimiento patrimonial y deber reforzado de conservación: Resolución 949 de 2023 (AGN)**

Un hito determinante para entender la relevancia del archivo RUPTA y del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada es la Resolución 949 del 21 de noviembre de 2023 del Archivo General de la Nación (AGN), mediante la cual estas agrupaciones documentales fueron reconocidas como Bien de Interés Cultural de Carácter Documental Archivístico (BIC-CDA). Este acto no es meramente simbólico: implica un deber reforzado de protección, preservación, organización y acceso por parte del Estado, al reconocer que estos fondos documentales contienen evidencia crucial sobre el desplazamiento forzado, el despojo y los mecanismos institucionales de protección y restitución.

En términos de reparación, esta declaratoria consolida el archivo como infraestructura de derechos, porque resguarda la posibilidad de acreditar vínculos territoriales, reconstruir decisiones públicas, y sostener el derecho a la verdad, la memoria y las garantías de no repetición, evitando que la pérdida documental se traduzca en nuevas cargas probatorias o en revictimización administrativa.

Además, la Resolución 949 ordena su incorporación en instrumentos de gestión del patrimonio documental y exige la formulación e implementación de un Plan Especial de Manejo y Protección Documental (PEMP-CDA), lo cual alinea la conservación del archivo con estándares de sostenibilidad, seguridad, integridad y acceso diferenciado, indispensables tratándose de información altamente sensible asociada a víctimas (Archivo General de la Nación, 2023).

Desde la perspectiva de la reparación, el alcance de la Resolución 949 es profundo: reconoce que estos documentos no son solo soportes administrativos, sino infraestructura de derechos. En contextos de violencia, el archivo cumple una función de “resguardo institucional” frente a la pérdida de pruebas, la dispersión de la memoria y la revictimización administrativa. Cuando una persona desplazada reclama protección o restitución, no solo está pidiendo una decisión; está pidiendo que el Estado no la obligue a reconstruir desde cero lo que la violencia le arrebató con urgencia: documentos, testigos, tranquilidad y, muchas veces, el propio derecho a permanecer. En este sentido, la conservación del archivo RUPTA–PPTP se conecta con el núcleo de la misión reparadora: garantizar que la relación de la víctima con su tierra/territorio pueda acreditarse con evidencia suficiente, trazable y auténtica, sin convertir el trámite en una nueva carga emocional y económica.

Además, la inclusión como Bien de Interés Cultural no es un simple “título honorífico”. La Resolución 949 se inserta en un marco normativo especializado que regula el procedimiento y las condiciones técnicas para los BIC-CDA, especialmente el Acuerdo 006 de 2019 del AGN, que fija reglas sobre identificación,

criterios de valoración, responsabilidades y medidas de protección para bienes documentales con valor cultural (AGN, 2019). A partir de esa arquitectura, la gestión del archivo debe robustecerse mediante instrumentos concretos (inventarios, caracterización del acervo, medidas de conservación, control de intervenciones) y, particularmente, mediante la formulación de un Plan Especial de Manejo y Protección de carácter documental archivístico (PEMP-CDA) cuando proceda o sea requerido como instrumento de gestión del bien, de tal forma que el reconocimiento patrimonial se traduzca en acciones verificables (AGN, 2023a; AGN, 2019).

En clave de política pública, esto tiene implicaciones operativas directas: el RUPTA–PPTP es un archivo voluminoso, híbrido y sensible, con expedientes físicos y soportes digitales (y, en muchos casos, medios susceptibles a obsolescencia). Por lo tanto, el reconocimiento patrimonial exige gestión del riesgo como estándar mínimo: protección contra pérdida por traslados institucionales, deterioro físico por condiciones inadecuadas, y pérdida digital por formatos obsoletos o migraciones sin trazabilidad. Este énfasis se alinea con criterios contemporáneos de función archivística del Estado y lineamientos técnicos que buscan garantizar autenticidad, integridad, disponibilidad y preservación (AGN, 2024; ANI, 2024).

Un aspecto especialmente relevante para este artículo, por su sensibilidad ética, es que el archivo RUPTA–PPTP puede entenderse también como parte del universo de archivos vinculados a graves violaciones a los derechos humanos, memoria histórica y conflicto armado. En esa línea, el AGN ha emitido lineamientos específicos para la identificación, protección y garantías de acceso diferenciado, como la Circular Externa 002 de 2020, que impulsa la implementación del Registro Especial de Archivos de Derechos Humanos (READH) y exige medidas de identificación y protección reforzada (AGN, 2020). De forma complementaria, el Protocolo de Gestión Documental para archivos referidos a graves violaciones a DD. HH. e infracciones al DIH —desarrollado en articulación AGN–CNMH— aporta criterios para manejo, protección y acceso que son especialmente pertinentes cuando el archivo contiene información sensible sobre personas y territorios (AGN & CNMH, 2022).

En el caso RUPTA–PPTP, este enfoque es crucial: la “apertura” indiscriminada podría incrementar riesgos de seguridad, mientras que el “cierre” absoluto podría frustrar el acceso a la verdad y a la reparación; por eso, el estándar razonable es un acceso diferenciado, trazable y con finalidad legítima, centrado en la protección de las víctimas.

Finalmente, la Resolución 949 también tiene un efecto institucional: obliga a planificar la conservación con criterios de continuidad. Esto es determinante porque el RUPTA ha atravesado transiciones institucionales a lo largo del tiempo, y cada transición es un punto crítico de pérdida de contexto o integridad

documental. Frente a ello, una ruta técnicamente sólida —coherente con el régimen patrimonial y con la función archivística— es la transferencia secundaria por fases o lotes de expedientes cerrados (sin afectar la operación misional), manteniendo en la entidad responsable del servicio las copias auténticas necesarias para decisiones y atención a víctimas.

Este tipo de solución, además de viable, es reparadora: evita que la conservación patrimonial "congele" el acceso, y garantiza que el archivo siga cumpliendo su función de soporte a derechos. En esa misma dirección, la URT ha enfatizado públicamente el fortalecimiento institucional derivado de la Resolución 949, resaltando la importancia del patrimonio documental del desplazamiento para el acceso y la protección de derechos (URT, 2025).

El trabajo realizado por la Unidad de Restitución de Tierras, y que constituye la base objeto de análisis en este estudio, se caracteriza por la relevancia documental que presenta y por su enfoque centrado en las víctimas, lo que implica comprender el archivo no como un simple repositorio neutro, sino como un espacio cargado de memoria, de derechos y de riesgos. Cada expediente contiene rastros de dolor, desplazamiento, violencia y pérdida, así como información sensible que, de ser manejada de manera inadecuada, podría ser utilizada para perjudicar a las personas o comunidades afectadas. Esta realidad convierte al archivo en un elemento estratégico de la política de restitución, cuya gestión debe equilibrar la transparencia y el control ciudadano con la protección integral de las víctimas, evitando revictimización y garantizando la seguridad jurídica de los registros.

En consecuencia, la propuesta metodológica enfatiza principios de acceso diferenciado, minimización de datos, preservación del contexto y establecimiento de reglas claras de trazabilidad de consultas, de manera que cada acceso al archivo quede registrado y sea evaluable, asegurando la responsabilidad institucional y la protección de derechos. Este enfoque permite que el archivo cumpla simultáneamente funciones múltiples: servir como evidencia probatoria, sostener procesos de reparación integral, facilitar la rendición de cuentas y garantizar continuidad institucional.

Es importante precisar que el estudio se basa en documentos institucionales y normativa disponible, y no incluye entrevistas, observación participante ni auditorías técnicas de infraestructura tecnológica. Por esta razón, los resultados deben entenderse como lineamientos y recomendaciones orientativos, más que como una verificación del cumplimiento efectivo en una entidad específica.

Aun así, la densidad normativa y procedimental del RUPTA–PPTP hace que el análisis documental sea particularmente relevante. Cada decisión administrativa, cada inscripción, modificación o cancelación, y cada interacción interinstitucional quedan reflejadas en el archivo, convirtiéndolo en el rastro

verificable del procedimiento y en el principal soporte para evaluar la eficacia del programa, la consistencia de las decisiones estatales y la capacidad del sistema de cumplir con su función reparadora y de garantizar derechos de las víctimas. En este sentido, el archivo no solo cumple un rol técnico, sino que se erige como un instrumento de justicia, memoria y protección, articulando los relatos de las víctimas con la evidencia institucional y permitiendo que el Estado cumpla de manera verificable sus obligaciones frente a la reparación y la no repetición.

**Avances, resultados y análisis: el archivo RUPTA–PPTP como sistema de protección y memoria**

**1. El entramado documental del RUPTA–PPTP**

El análisis del corpus institucional permite identificar que el RUPTA–PPTP no es un archivo lineal sino un ecosistema documental distribuido. Su materialidad se expresa en expedientes que integran soportes físicos y digitales, y en fuentes provenientes de múltiples actores: víctimas solicitantes; autoridades territoriales; comités territoriales; ministerio público; oficinas de registro; entidades agrarias; y, en periodos recientes, la URT como administradora del trámite (URT, s. f.-a; URT, s. f.-c). Esto implica que la conservación no puede reducirse a un archivo central: requiere gobernanza para integrar, depurar, describir y preservar documentos que nacen en distintos puntos y que, si no se integran, pierden contexto.

Los documentos institucionales describen dos rutas principales de protección: la individual y la colectiva. En ambas, la documentación cumple un rol jurídico-probatorio, un rol administrativo y un rol de memoria institucional. En términos probatorios, el expediente busca dejar rastro de la condición de víctima, de la relación jurídica con el predio o territorio, del riesgo o hecho de desplazamiento, y de la decisión administrativa de protección. En términos administrativos, el expediente evidencia que la entidad actuó conforme a un procedimiento y que comunicó su decisión a las autoridades competentes. En términos de memoria institucional, el expediente conserva conocimiento sobre patrones de violencia, dinámicas territoriales, y aprendizajes sobre coordinación interinstitucional.

A partir del corpus, es posible proponer una tipología mínima de series y subseries documentales asociadas al RUPTA–PPTP, que sirve como base para instrumentos archivísticos y políticas de preservación:

**Tabla 1. Series documentales mínimas del RUPTA–PPTP y su valor**

**Tabla 1. Series documentales mínimas del RUPTA–PPTP y su valor**

| No. | Serie / subserie | Contenido típico | Sensibilidad y acceso | Retención sugerida |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Solicitudes y radicaciones | Formularios, anexos de identidad, poderes, relatos de hechos, certificados y croquis. | Alta (contiene datos personales y condición de víctima). Acceso pleno solo a titular/autoridad competente. | Larga / permanente (por valor probatorio e histórico). |
| 2 | Verificación y análisis | Listas de chequeo, consultas de bases, conceptos técnicos, verificación de ubicación, análisis de riesgo. | Alta (incluye información de riesgo y ubicaciones). | Larga / permanente (soporte de motivación). |
| 3 | Actos administrativos | Decisiones motivadas de inscripción, cancelación o negación; declaratorias de riesgo/ desplazamiento. | Media (requiere publicidad frente a terceros, con minimización de datos). | Permanente. |
| 4 | Notificaciones y comunicaciones | Constancias de notificación, edictos, comunicaciones a ORIP/ ANT y respuestas. | Media-alta (contiene datos y trazabilidad). | Permanente. |
| 5 | Insumos territoriales y cartográficos | Mapas, coordenadas, fichas prediales, delimitaciones zonales. | Muy alta (puede implicar riesgo de seguridad). Acceso restringido y/o anonimizado. | Permanente (preservación digital prioritaria). |
| 6 | Informes colectivos | Actas de comité, análisis situacional, Informe de Derechos, actas comunitarias y socializaciones. | Muy alta (datos comunitarios y territoriales). | Permanente. |
| 7 | Registro y trazabilidad registral | Constancias de anotación, notas devolutivas, certificaciones e historial de matrícula. | Media (publicidad registral con control de finalidad). | Permanente. |
| 8 | Gestión y coordinación (PPTP) | Lineamientos, instructivos, matrices, reportes de resultados, lecciones aprendidas. | Baja-media (sin datos sensibles o con anonimización). | Permanente o larga (memoria institucional). |

Cada serie tiene un valor jurídico y un nivel de sensibilidad distinto. Por ejemplo, los insumos cartográficos y los listados comunitarios pueden exponer riesgos de seguridad si se publican sin filtros; los actos administrativos, en cambio, pueden requerir publicidad para producir efectos frente a terceros. Este contraste sustenta la necesidad de un modelo de acceso diferenciado que considere finalidades legítimas, minimización de datos y evaluación de riesgo (Congreso de Colombia, 2012, 2014).

**2. Ruta individual: protección predial y prueba temprana**

El documento institucional sobre rutas de protección describe la ruta individual como un trámite en el que la persona afectada solicita la inscripción de un predio en el registro para obtener protección de su derecho de propiedad, posesión u ocupación (URT, s. f.-b). Verificado el cumplimiento de requisitos, el predio se inscribe y se comunica a la autoridad competente para su registro en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente. Cuando no existe folio, por regla general se comunica a la autoridad agraria competente para trámites de su competencia (URT, s. f.-b).

El efecto jurídico de la inscripción, de acuerdo con el mismo documento, varía según la calidad del solicitante. Para propietarios, se impide la inscripción de actos que transfieran el derecho de dominio, salvo autorizaciones en los casos previstos. Para poseedores y ocupantes, los efectos son preventivos y publicitarios, y la inscripción se constituye en medio de prueba en eventuales procesos administrativos o judiciales (URT, s. f.-b). Esta diferencia es sustancial para la reparación: el RUPTA no solo "congela" el mercado; también reconoce, al menos de manera preliminar, la existencia de una relación jurídica que el Estado debe tener en cuenta.

La ruta individual muestra, en clave archivística, la importancia de la cadena documental. Si el expediente no conserva con claridad: (i) la solicitud y sus anexos; (ii) la verificación de requisitos; (iii) la decisión motivada; (iv) la notificación; y (v) la comunicación y respuesta de la ORIP, el efecto frente a terceros puede quedar debilitado. Además, en contextos de restitución, la calidad de la prueba temprana depende de la confiabilidad del expediente. Por eso, la preservación debe incluir control de versiones, metadatos de autenticidad y mecanismos para garantizar integridad (International Organization for Standardization, 2016).

Un aspecto importante, también descrito en las rutas, es la protección de predios urbanos. El diseño original del registro se centró en predios rurales; sin embargo, la Corte Constitucional —al analizar el alcance del artículo 19 de la Ley 387 de 1997— determinó que las autoridades locales debían asumir competencias para la protección de inmuebles urbanos, en coordinación con oficinas de registro y otras entidades (Corte Constitucional, 2006; URT, s. f.-b). Esta ampliación implica

nuevos desafíos archivísticos: la protección urbana suele estar atravesada por dinámicas registrales distintas, mayor densidad de transacciones y, en ocasiones, mayor riesgo de fraudes documentales. Conservar evidencia de comunicaciones, medidas adoptadas y coordinación interinstitucional es clave para que la protección no se reduzca a un acto formal sin eficacia.

### 3. Ruta colectiva: protección territorial, enfoque diferencial y archivo comunitario

La ruta de protección colectiva responde, según el documento institucional, a la Ley 387 de 1997, el Decreto 2007 de 2001, el Decreto 250 de 2005 y normas complementarias, y se constituye en un mecanismo que permite a los comités territoriales proteger derechos ejercidos por personas sobre predios y el derecho fundamental de comunidades étnicas al territorio (URT, s. f.-d). Su lógica es preventivo-protectora: cuando se presentan circunstancias que pueden originar o han originado desplazamiento en una zona, el comité procede a identificar titulares de derechos y a adoptar medidas que impidan transacciones ilegales, que publiciten relaciones jurídicas y que apoyen trámites de saneamiento o constitución de territorios étnicos (URT, s. f.-d).

El procedimiento descrito en el documento de rutas colectivas es intensivo en documentación. Inicia con la convocatoria del comité, que debe realizarse dentro de las 48 horas siguientes a la ocurrencia de hechos de amenaza o desplazamiento; la primera autoridad territorial (alcalde o gobernador) convoca, y en ausencia de convocatoria pueden intervenir autoridades nacionales conforme a las reglas del sistema (URT, s. f.-d). Luego el comité realiza un análisis situacional y, con base en este, determina si declara inminencia de riesgo o desplazamiento forzado. A partir de la declaratoria, el comité identifica el territorio afectado y delimita el área con base en información institucional, cartográfica y conocimiento comunitario (URT, s. f.-d). Este punto es crucial: la delimitación no es un simple mapa; es una decisión que produce efectos sobre derechos y que debe estar soportada, porque de ella depende la inclusión o exclusión de predios y territorios.

Posteriormente, se elabora el Informe de Derechos sobre Predios y Territorios Étnicos, consolidando información institucional y comunitaria para individualizar predios, caracterizar territorios de comunidades étnicas, identificar titulares y establecer, en lo posible, el tiempo de vinculación con los bienes, incluyendo posesiones ancestrales u ocupaciones tradicionales (URT, s. f.-d). Una vez consolidado, el informe se socializa a la comunidad; luego el comité adopta decisiones, levanta actas, emite el acto administrativo que avala el informe y procede a notificar y comunicar a instituciones competentes. La notificación busca ser personal; cuando no es posible, se utiliza edicto fijado en la alcaldía o gobernación, según corresponda (URT, s. f.-d).

Desde la perspectiva de reparación y "corazón" institucional, esta ruta revela algo más que un procedimiento: muestra un esfuerzo por reconocer a comunidades en su dimensión colectiva, y por dejar constancia de vínculos con el territorio que no siempre caben en formularios. La socialización del informe, por ejemplo, es un momento donde el archivo se encuentra con la palabra viva: allí se verifican listados, se corrigen nombres, se identifican trayectorias y se reconocen formas de habitar. Convertir ese momento en un documento (acta, registro audiovisual autorizado, constancia) es una forma de cuidar la memoria sin convertirla en burocracia. No obstante, también es un momento sensible: divulgar listados o delimitaciones sin protección puede exponer a líderes, mujeres cabeza de familia o autoridades étnicas. Por ello, la preservación debe ir de la mano con la seguridad de la información y con reglas de acceso.

La ruta colectiva, además, evidencia la importancia de conservar la composición y decisiones del comité territorial. El documento institucional lista los actores que integran el comité (fuerza pública, salud, entidades de atención, representantes de iglesias, representantes de población desplazada, entre otros) y describe cómo el análisis situacional soporta la motivación del acto administrativo (URT, s. f.-d). Para fines de control y de garantías, el expediente debe conservar actas completas, quórum, intervenciones, soportes cartográficos y criterios usados. Sin ello, la declaratoria puede ser cuestionada y, lo que es más grave, la protección puede perder credibilidad ante las comunidades.

**4. El RUPTA–PPTP como condición de eficacia de la reparación integral**

La Ley 1448 de 2011 reconoce que la reparación integral a las víctimas del conflicto armado incluye un conjunto de medidas complementarias: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición (Congreso de Colombia, 2011). Aunque el RUPTA constituye un mecanismo de protección administrativa y no una sentencia judicial de restitución de tierras, su archivo y gestión documental cumplen un papel crucial para garantizar la efectividad de varias dimensiones de la reparación integral.

En primer lugar, el archivo contribuye a la restitución de tierras como herramienta probatoria y preventiva. Un expediente completo, organizado y trazable permite que el Estado evite transferencias indebidas del predio y que la víctima tenga respaldo documental sobre su relación con la tierra. Además, sirve como evidencia temprana en procesos judiciales o administrativos posteriores, fortaleciendo la seguridad jurídica y reduciendo riesgos de litigios prolongados. En este sentido, el archivo no es un mero depósito de documentos, sino un instrumento de prevención del despojo y garantía del derecho a la propiedad.

En segundo lugar, el archivo contribuye a la satisfacción y al derecho a la verdad, al permitir que la víctima conozca de manera clara y verificable las decisiones estatales: qué medidas se tomaron, en qué fechas, bajo qué fundamentos normativos y cuál entidad era competente en cada momento. Esta transparencia es esencial para que la víctima pueda comprender el accionar institucional y reconstruir su experiencia frente al Estado, fortaleciendo la confianza y legitimidad del sistema de protección.

En tercer lugar, el archivo aporta a las garantías de no repetición, al permitir que el Estado identifique patrones de riesgo territorial, consolidando información sobre zonas de conflicto y amenazas a la propiedad. Esta información es fundamental para ajustar políticas de prevención, orientar medidas de protección y diseñar estrategias de planificación territorial con enfoque diferencial. De manera complementaria, la disponibilidad de información organizada permite que la sociedad civil y los órganos de control ejerzan vigilancia sobre la actuación institucional, fortaleciendo la rendición de cuentas (United Nations General Assembly, 2005; Corte Constitucional, 2004).

Desde esta perspectiva, la memoria institucional no es un "plus" administrativo, sino un componente central de la misión reparadora. La pérdida, fragmentación o dispersión del archivo implica no solo la pérdida de un soporte documental, sino también la pérdida de la promesa estatal de protección y reparación. Cuando el Estado exige a la víctima repetir trámites, reconstruir pruebas o aportar información que debió conservarse, se produce una revictimización administrativa, que amplifica el daño y erosiona la confianza institucional.

Por ello, la conservación del archivo RUPTA–PPTP constituye, en sí misma, una medida de reparación: reduce la carga sobre la víctima, fortalece la confianza en las instituciones, permite continuidad en la protección y asegura que los derechos de las víctimas sean efectivamente materializados. En suma, un archivo robusto y gestionado con criterios de trazabilidad, integridad, disponibilidad y protección diferencial se convierte en un instrumento de justicia transicional, donde la memoria, la evidencia y la reparación se articulan para garantizar que los procesos de restitución y protección no dependan de la memoria informal de funcionarios, sino de un sistema institucional confiable, sostenible y centrado en las víctimas.

**5. Riesgos archivísticos con impacto en víctimas y en la política pública**

El análisis del corpus y del marco institucional permite identificar riesgos que afectan directamente la eficacia de la reparación. Los principales son:

a) Riesgo de discontinuidad por movilidad institucional: La reasignación de competencias produce transferencias documentales, cambios de custodio y

riesgos de pérdida de contexto. Sin un inventario robusto y un esquema claro de responsabilidad, los expedientes pueden quedar "huérfanos" o duplicados, y se pueden perder versiones oficiales de actos o comunicaciones.

b) Riesgo de fragmentación por multifuente: La ruta colectiva produce documentos en comités, alcaldías, gobernaciones, ministerio público, ORIP y entidades sectoriales. Si no existe un repositorio integrador con metadatos, el expediente se dispersa y la memoria se rompe. En términos de víctimas, la fragmentación se traduce en "tráigame otra vez" y en "no aparece en el sistema".

c) Riesgo tecnológico y de preservación digital: Los expedientes incluyen bases de datos, soportes cartográficos, archivos digitales y documentos escaneados. Sin políticas de preservación digital (formatos, migración, backups, control de integridad, metadatos PREMIS o equivalentes), la obsolescencia puede volver ilegible el archivo incluso si "existe" físicamente.

d) Riesgo de exposición y daño por accesos inadecuados: La apertura indiscriminada de información sensible puede afectar la seguridad de víctimas y comunidades. La tensión entre transparencia y protección de datos exige controles: roles, bitácoras, minimización de datos, y segmentación de acceso (Congreso de Colombia, 2012, 2014).

e) Riesgo probatorio por debilidades en autenticidad e integridad: Si no hay control de versiones, firmas, constancias de notificación o registro, la eficacia probatoria disminuye. En escenarios judiciales o administrativos, esto puede afectar restituciones, indemnizaciones o decisiones relacionadas.

**Tabla 2. Riesgos archivísticos y efectos de revictimización**

**Tabla 2. Riesgos archivísticos y efectos de revictimización**

| Riesgo | Efecto sobre víctimas | Controles recomendados |
|---|---|---|
| Pérdida o incompletitud del expediente | Repetición de pruebas, demoras, negaciones por falta de soporte; aumento de carga emocional y económica. | Inventarios, cadena de custodia, digitalización priorizada y controles de integridad. |
| Metadatos insuficientes | Dificultad para localizar expedientes; confusión sobre competencia; trazabilidad rota entre acto, notificación y registro. | Esquema de metadatos mínimo obligatorio; registro maestro; auditorías de calidad. |
| Acceso sin filtros | Exposición de datos sensibles y riesgos de seguridad; pérdida de confianza comunitaria. | Acceso diferenciado por roles y finalidad; anonimización; bitácoras de consulta. |

| | | |
|---|---|---|
| Obsolescencia digital | Documentos ilegibles; reconstrucción costosa; pérdida de memoria institucional. | Preservación digital (formatos sostenibles, migración, backups, hashes). |
| Transferencias sin inventario | Expedientes huérfanos o duplicados; responsabilidades difusas; dilución de control. | Actas de entrega-recepción, inventario normalizado, responsable único por expediente. |

## 6. Propuesta de conservación y memoria: un modelo centrado en víctimas

A partir de los hallazgos, se propone un modelo de conservación del archivo RUPTA–PPTP con cinco componentes, inspirado en estándares de gestión documental y en un enfoque de derechos.

(1) Gobernanza documental y cadena de custodia.: Definir responsabilidades explícitas entre productores, custodios y administradores del archivo, incluyendo reglas para transferencias documentales cuando cambien competencias. Esto supone inventarios normalizados, actas de entrega-recepción, y un identificador único por expediente que se mantenga en todo el ciclo de vida.

(2) Instrumentos archivísticos específicos: Elaborar o ajustar cuadro de clasificación y tablas de retención/valoración para las series del RUPTA–PPTP, considerando el valor legal y el valor histórico-social. Dado que los expedientes soportan derechos, se recomienda una retención prolongada o permanente para actos administrativos, informes colectivos, decisiones de inscripción/cancelación, y soportes de notificación y registro. La valoración debe reconocer que, aun cuando un trámite culmine, el expediente conserva valor para la verdad y para eventuales procesos de reparación.

(3) Preservación física y digital con enfoque de autenticidad: Implementar controles para conservar documentos físicos (condiciones ambientales, unidades de conservación, control de plagas, organización por expediente) y políticas de preservación digital (formatos sostenibles como PDF/A, TIFF para imágenes, mecanismos de hash para integridad, respaldos geográficamente distribuidos, y planes de migración). La autenticidad requiere conservar metadatos de origen, responsables, fechas, y trazabilidad de modificaciones (International Organization for Standardization, 2016).

(4) Interoperabilidad probatoria con el sistema registral y entidades sectoriales: Diseñar un esquema de intercambio de información con ORIP y entidades agrarias que permita verificar, de manera trazable, la anotación registral, las notas devolutivas y los cambios en matrícula. La interoperabilidad debe incluir registro de transacciones (logs), y mecanismos de conciliación entre bases para evitar inconsistencias que afecten a víctimas.

(5) Acceso diferenciado y políticas de cuidado: Adoptar un modelo de acceso por niveles: acceso pleno para titulares y sus apoderados; acceso funcional para entidades con competencia; acceso estadístico anonimizado para investigación y control; y acceso público restringido cuando exista riesgo para seguridad o cuando se trate de datos sensibles. La política debe incluir lineamientos para atención al ciudadano con enfoque empático, lenguaje claro y acompañamiento, evitando que el archivo se convierta en un laberinto técnico. La calidad humana en la atención también se sostiene en el archivo: cuando el funcionario encuentra el expediente de forma rápida y confiable, puede orientar sin sospecha ni maltrato.

En conjunto, esta propuesta busca que la memoria institucional no sea un archivo muerto, sino un archivo vivo al servicio de la reparación: un sistema que conserve evidencia, reduzca cargas, fortalezca confianza y permita que el Estado aprenda de su propia historia administrativa.

**7. Indicadores mínimos de calidad documental con enfoque de reparación**

Para que la conservación no dependa de voluntades individuales, se recomienda incorporar indicadores simples y auditables que midan tanto la calidad del archivo como su impacto en la experiencia de víctimas. Entre los indicadores mínimos se proponen:

Integridad del expediente: porcentaje de expedientes que contienen, al menos, solicitud, verificación, acto motivado, constancia de notificación y evidencia de comunicación/registro en ORIP.

Trazabilidad registral: porcentaje de decisiones con confirmación de anotación en folio o con trazabilidad de nota devolutiva y subsanación.

Tiempo de respuesta documental: tiempo promedio para localizar y entregar copia auténtica del expediente a su titular o autoridad competente, bajo reglas de acceso.

Seguridad y acceso responsable: número de incidentes de acceso no autorizado; porcentaje de consultas registradas en bitácora; porcentaje de salidas con anonimización cuando corresponda.

Carga de prueba evitada: reducción de solicitudes de “reconstrucción” de expediente o de recolección repetida de documentos ya aportados.

Estos indicadores no reemplazan las obligaciones legales, pero vuelven visible la relación entre archivo y reparación: cuando el expediente está completo y localizable, la víctima enfrenta menos cargas y el Estado actúa con mayor coherencia.

**8. Incorporación de la Resolución 949 de 2023 (AGN) como eje de fortalecimiento de la conservación y acceso reparador del archivo RUPTA–PPTP**

Se recomienda incorporar expresamente, dentro del modelo institucional de gestión documental del RUPTA y del PPTP, el alcance de la Resolución 949 del 21 de noviembre de 2023 del Archivo General de la Nación (AGN), en tanto esta disposición incluyó el acervo documental asociado a estos instrumentos en la Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural de Carácter Documental Archivístico (LIC-BIC-CDA). Este reconocimiento impone un deber reforzado de protección, conservación y manejo especializado del archivo, que debe traducirse en acciones verificables: i) caracterización e inventario técnico del acervo, garantizando integridad y preservación del contexto documental; ii) implementación de controles de preservación física y digital (gestión del riesgo, migración planificada, verificación de integridad y trazabilidad); iii) adopción o fortalecimiento de un Plan Especial de Manejo y Protección Documental (PEMP-CDA) u otros instrumentos equivalentes de gestión del bien documental, según el régimen aplicable; y iv) establecimiento de un modelo de acceso diferenciado, trazable y con finalidad legítima, que armonice el derecho a la información con la protección de datos personales y, especialmente, con la seguridad y dignidad de las víctimas. En clave reparadora, operacionalizar la Resolución 949 no solo protege patrimonio documental: reduce la revictimización administrativa, fortalece la prueba para decisiones de protección y restitución, y consolida el archivo como infraestructura de verdad, memoria y garantías de no repetición (Archivo General de la Nación [AGN], 2019, 2020, 2023; AGN & CNMH, 2022).

**Una discusión necesaria: límites, dilemas y posibilidades de una memoria reparadora**

La experiencia del RUPTA–PPTP evidencia que la memoria institucional es más frágil de lo que suele asumirse. No basta con la existencia de normas o procedimientos: para que la memoria cumpla su función de soporte de derechos, el archivo debe hacer visible cada acción administrativa de manera trazable y verificable. Cuando la memoria documental es débil, el Estado pierde capacidad de demostrar su actuación conforme a la ley, y la ciudadanía pierde confianza en la institucionalidad. En el contexto de políticas dirigidas a víctimas, esto tiene consecuencias directas: decisiones más vulnerables a impugnaciones, trámites repetidos innecesariamente y, sobre todo, carga adicional sobre quienes ya han sufrido violaciones de derechos.

Un primer dilema es el de la temporalidad. Las medidas de protección buscan anticiparse al despojo, pero la consolidación documental suele producirse a posteriori. En la práctica, la urgencia puede llevar a producir documentos sin cumplir estándares archivísticos o a tomar decisiones sin integrar de manera inmediata la trazabilidad registral. La solución no reside en burocratizar la

respuesta, sino en diseñar flujos, plantillas y herramientas que hagan "fácil lo correcto", de modo que incluso bajo presión se generen documentos completos, coherentes y trazables, reduciendo el margen de error sin ralentizar la protección.

Un segundo dilema es el de la multifuente. El RUPTA–PPTP se sustenta en comités, autoridades locales, registros públicos, entidades agrarias y actores comunitarios. Aunque la diversidad de fuentes puede percibirse como un riesgo de dispersión, también representa una fortaleza: permite corroboración, contextualización y enriquecimiento de la evidencia. Para aprovechar esta ventaja, el archivo debe conservar el contexto de producción: quién elaboró el documento, con qué competencia, en qué fecha, con qué finalidad y cómo se vinculó a decisiones posteriores. Esto es una exigencia de descripción archivística y de metadatos, que debe integrarse al trabajo misional como una función esencial, no como tarea marginal.

Un tercer dilema es el de acceso versus seguridad. La protección predial opera frente a terceros, lo que demanda cierto nivel de publicidad. Sin embargo, los expedientes contienen datos sensibles que pueden revelar patrones de desplazamiento, ubicaciones, estructuras comunitarias y elementos de riesgo para las víctimas. Un enfoque de derechos exige superar soluciones binarias —"todo público" o "todo reservado"— y avanzar hacia accesos diferenciados, basados en finalidad, riesgo y tipo de usuario. La transparencia proactiva puede garantizar la publicidad de datos agregados, mientras que la información identificable se protege mediante criterios claros de reserva. La clave es construir confianza institucional: la víctima debe percibir que sus datos se utilizan para protegerla, no para exponerla (Congreso de Colombia, 2012, 2014).

Un cuarto dilema es cultural. En muchas organizaciones, el archivo se entiende como mero soporte documental; en el RUPTA–PPTP, el archivo es la misión. Sin archivo confiable, no hay protección efectiva, y sin protección efectiva, la reparación pierde una de sus barreras preventivas. Reconocer esto implica fortalecer capacidades institucionales: formar equipos especializados, asignar presupuesto, medir calidad documental y vincular la gestión archivística a indicadores de desempeño, de modo que la conservación no dependa de voluntades individuales sino de estructuras sostenibles.

Un aspecto adicional es la participación comunitaria en la descripción y el acceso. En la ruta colectiva, la socialización del informe no es solo un requisito procedimental: representa una oportunidad para co-construir metadatos con la comunidad. Nombres propios, topónimos, linderos tradicionales, usos del suelo y memorias de ocupación suelen perderse o registrarse incorrectamente si se capturan únicamente mediante formularios estandarizados. Incorporar mecanismos de descripción participativa, como validaciones comunitarias de listados y glosarios territoriales, mejora la calidad del archivo y fortalece la

confianza. Esto requiere protocolos claros sobre quién valida, cómo se versiona la información, cómo se conservan las correcciones y cómo se protege la información sensible. Su beneficio es tangible: reduce errores que podrían generar obstáculos probatorios o conflictos intra-comunitarios años después, y reconoce a la comunidad no solo como fuente, sino como co-constructora de memoria.

En términos prácticos, la participación comunitaria puede operacionalizarse mediante anexos comunitarios controlados —actas de validación, listados firmados, mapas participativos— y mediante reglas de preservación que conserven siempre el documento original y registren cualquier corrección como nueva versión con trazabilidad. La transparencia interna del expediente —quién modificó qué, cuándo y por qué— constituye un componente de justicia procedimental, fortaleciendo la legitimidad del archivo y del sistema en su conjunto.

En suma, la discusión sugiere que la conservación del archivo RUPTA–PPTP debe concebirse como política pública, no como actividad técnica secundaria. Su éxito depende de la conjunción de normas, tecnologías y ética institucional que ponga en el centro la dignidad de las víctimas y reconozca el valor de la memoria como garantía de continuidad, transparencia y no repetición. Un archivo sólido, trazable y participativo no solo respalda decisiones administrativas y judiciales: es un instrumento de justicia, reparación y confianza social, y constituye un componente estructural de la eficacia de la reparación integral.

Aquí tienes la reconstrucción de las conclusiones, integrando el enfoque de las víctimas como actoras y protagonistas del territorio, y no solo como beneficiarias de la herramienta:

**Unas conclusiones necesarias**

El análisis del RUPTA–PPTP permite sostener con claridad que la conservación del archivo no es una actividad auxiliar, sino una condición estructural para la eficacia de la protección predial y de la reparación integral de las víctimas. La Unidad de Restitución de Tierras tiene como misión garantizar el retorno sostenible a los predios despojados o abandonados en el contexto del conflicto armado. Cada medida de protección produce efectos frente a terceros y cada acto administrativo tiene consecuencias legales y sociales significativas. El archivo es, literalmente, el lugar donde se preserva la capacidad del Estado de cumplir su promesa de protección y restitución; sin él, la continuidad institucional y la certeza jurídica de las decisiones quedan comprometidas.

Esta condición estructural adquiere una dimensión adicional cuando se observa el archivo no solo como soporte probatorio individual, sino como herramienta de reconstrucción del territorio. Para las víctimas, el valor del RUPTA–PPTP trasciende la acreditación de un derecho predial puntual: documenta relaciones históricas

con la tierra, usos, ocupaciones y vínculos comunitarios que resultan esenciales para reconstruir el tejido territorial fracturado por el desplazamiento. En el caso de los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y las organizaciones campesinas, este acervo puede constituirse en un componente estratégico de sus propias acciones colectivas de defensa del territorio, en la medida en que aporta memoria documental, trazabilidad y seguridad jurídica a procesos de reivindicación que estos actores adelantan de manera autónoma. Reconocer esta función implica un cambio de mirada: las víctimas y sus organizaciones no deben entenderse únicamente como beneficiarias de una herramienta administrativa, sino como actoras y protagonistas del territorio, capaces de apropiarse del archivo como insumo para sus propias estrategias de defensa y permanencia. Esta perspectiva amplía la comprensión sociojurídica del archivo, pues lo integra a la lógica de la acción colectiva territorial y no solo a la lógica del trámite individual de restitución.

La Resolución 949 de 2023 del Archivo General de la Nación, al incluir el archivo del RUPTA y del PPTP en la lista oficial de candidatos a bienes de interés cultural de carácter documental, reafirma su valor como patrimonio documental y soporte de reparación. Este reconocimiento exige una conservación reforzada, tanto física como digital, que asegure integridad, trazabilidad y protección de datos, además de un acceso diferenciado que proteja la información sensible y la seguridad de las víctimas. La adopción de estas medidas no solo disminuye la pérdida de evidencia y la revictimización administrativa, sino que fortalece la capacidad institucional para sustentar decisiones de protección y restitución, contribuyendo al derecho a la verdad, la rendición de cuentas y las garantías de no repetición.

El RUPTA–PPTP configura un sistema documental distribuido, con rutas individuales y colectivas que generan expedientes complejos: comunicaciones interinstitucionales, actos administrativos, insumos cartográficos y trazabilidad registral. La ruta individual requiere preservar la cadena solicitud–verificación–decisión–notificación–registro, mientras que la ruta colectiva demanda conservar actas, análisis situacionales, informes de derechos y socializaciones comunitarias, en tanto constituyen la motivación y el soporte de las medidas de protección territorial y de enfoque diferencial. El archivo no es, entonces, un repositorio pasivo, sino un instrumento activo de la misión institucional y, al mismo tiempo, un recurso que las comunidades étnicas y campesinas pueden movilizar en defensa de su propio territorio.

Los riesgos archivísticos más relevantes —la movilidad institucional, la fragmentación multifuente, la obsolescencia digital y la tensión entre publicidad y seguridad— no son meramente técnicos: tienen efectos directos sobre las víctimas y sobre su capacidad de ejercer el territorio como sujetos activos. La pérdida o fragmentación del archivo puede traducirse en revictimización administrativa, al obligar a la víctima a reconstruir pruebas, enfrentar retrasos en

decisiones o exponer información sensible de manera innecesaria; pero también puede debilitar las estrategias de defensa territorial de las comunidades que dependen de ese acervo para sustentar sus reivindicaciones. Mitigar estos riesgos es, por tanto, parte de la misionalidad de la URT, pues la protección de la memoria institucional es inseparable de la protección de la víctima y del reconocimiento de su agencia sobre el territorio.

La propuesta presentada —que integra gobernanza documental, instrumentos archivísticos específicos, preservación física y digital, interoperabilidad probatoria y acceso diferenciado— busca convertir la memoria institucional en una garantía reparadora. El "corazón" del archivo no reside en el papel o en los servidores, sino en el servicio que presta: un archivo organizado, preservado y accesible de manera segura reduce cargas a las víctimas, fortalece la confianza, sostiene la verdad institucional necesaria para la no repetición y habilita a las comunidades para actuar como protagonistas en la defensa de su territorio.

**Retos en la consolidación de la herramienta**

De cara al futuro, la agenda de investigación y política pública puede profundizar en cuatro líneas estratégicas:

Evaluación de la madurez de preservación digital en las entidades que han administrado el RUPTA, identificando brechas tecnológicas y de capacidades.

Diseño de indicadores de calidad documental, vinculando la integridad, trazabilidad y accesibilidad de los archivos con los resultados concretos en restitución y protección.
Construcción de un modelo de archivo de derechos humanos, que integre estándares archivísticos internacionales, seguridad de la información y participación comunitaria en la descripción y el acceso, reconociendo a las víctimas y comunidades como co-constructoras de la memoria institucional y reparadora.

Fortalecimiento del uso del archivo como insumo para las estrategias de defensa territorial de pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y organizaciones campesinas, explorando mecanismos de acceso y acompañamiento que les permitan apropiarse del acervo documental como herramienta propia de acción colectiva.

En síntesis, la conservación del RUPTA–PPTP debe entenderse como un componente estratégico de la misión de la Unidad de Restitución de Tierras: garantiza que las decisiones sean verificables, que las medidas de protección tengan continuidad y que la reparación integral se traduzca en derechos efectivos. Pero además, entendido desde una perspectiva sociojurídica más amplia, el

archivo se convierte en un recurso que las víctimas y sus organizaciones pueden apropiar activamente para la defensa de su territorio, consolidándose como actoras y protagonistas, y no solo como destinatarias de la política pública. Solo mediante un archivo robusto, trazable y participativo es posible articular memoria, justicia y reparación, cumpliendo con la doble función de proteger a las víctimas y asegurar que el Estado pueda sostener su promesa histórica de restitución y dignidad.

# Referencias

Archivo General de la Nación. (2019). Acuerdo 006 de 2019: Por el cual se adoptan y reglamentan las condiciones para la declaratoria de Bienes de Interés Cultural de Carácter Documental Archivístico (BIC-CDA) y se dictan otras disposiciones.
Archivo General de la Nación. (2020). Circular Externa 002 de 2020: Lineamientos para la implementación del Registro Especial de Archivos de Derechos Humanos y Memoria Histórica (READH).

Archivo General de la Nación. (2023a). Resolución 949 de 2023 (21 de noviembre): Por la cual se incluye en la Lista Indicativa de Candidatos a Bienes de Interés Cultural de Carácter Documental Archivístico (LIC-BIC-CDA) el acervo documental asociado a RUPTA y otros.

Archivo General de la Nación & Centro Nacional de Memoria Histórica. (2022). Protocolo de gestión documental de los archivos referidos a las graves y manifiestas violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario ocurridas con ocasión del conflicto armado interno (versión publicada).

Archivo General de la Nación. (2024). Acuerdo 001 de 2024: Acuerdo Único de la Función Archivística (criterios técnicos y jurídicos para su implementación).

Caswell, M. (2014). Toward a survivor-centered approach to records documenting human rights abuse: Lessons from community archives. *Archival Science, 14*(3–4), 307–322.

Congreso de Colombia. (1997). *Ley 387 de 1997* (medidas para la prevención del desplazamiento forzado; atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia). Colombia.

Congreso de Colombia. (2000). *Ley 594 de 2000* (Ley General de Archivos). Colombia.

Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1448 de 2011* (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras). Colombia.

Congreso de Colombia. (2012). *Ley 1581 de 2012* (protección de datos personales). Colombia.

Congreso de Colombia. (2014). *Ley 1712 de 2014* (Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional). Colombia.

Congreso de Colombia. (2019). *Ley 1955 de 2019* (Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022; adición del art. 33A a la Ley 387 de 1997). Colombia.
Corte Constitucional. (2004). *Sentencia T-025 de 2004* (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa). Colombia.

Corte Constitucional. (2006). *Sentencia T-1037 de 2006*. Colombia.

Corte Constitucional. (2009). *Auto 004 de 2009* y *Auto 005 de 2009* (seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004). Colombia.

Corte Constitucional. (2009). *Sentencia C-175 de 2009*. Colombia.

Corte Constitucional. (2016). *Auto 373 de 2016* (seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004; articulación protección predial–restitución). Colombia.

International Organization for Standardization. (2016). *ISO 15489-1:2016 Information and documentation — Records management — Part 1: Concepts and principles*. ISO.

Presidencia de la República. (2001). *Decreto 2007 de 2001* (medidas de protección patrimonial para población desplazada; protección colectiva). Colombia.

Presidencia de la República. (2005). *Decreto 250 de 2005* (reglamentación para la atención integral a la población desplazada). Colombia.

Presidencia de la República. (2009). *Decreto 3759 de 2009* (competencia para llevar el registro de predios y territorios abandonados). Colombia.

Presidencia de la República. (2015). *Decreto 1071 de 2015* (Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural). Colombia.

Presidencia de la República. (2016). *Decreto 2051 de 2016* (competencia URT para trámite RUPTA en zonas no microfocalizadas). Colombia.

Presidencia de la República. (2020). *Decreto 640 de 2020* (procedimiento especial de inscripción y cancelación en el RUPTA; adición al Decreto 1071 de 2015). Colombia.

Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. (s. f.-a). *Memoria institucional del PPTP*. Documento interno.

Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. (s. f.-b). *Entidades que componen el PPTP*. Documento interno.

Schwartz, J. M., & Cook, T. (2002). Archives, records, and power: The making of modern memory. *Archival Science, 2*, 1–19.

Unidad de Restitución de Tierras. (s. f.-a). *Línea de tiempo del proyecto RUPTA*. Documento interno.

Unidad de Restitución de Tierras. (s. f.-b). *Las rutas de protección de tierras*. Documento interno.

Unidad de Restitución de Tierras. (s. f.-c). *Documento resumen RUPTA*. Documento interno.

Unidad de Restitución de Tierras. (s. f.-d). *Documento – Rutas de protección*. Documento interno.

United Nations General Assembly. (2005). *Basic principles and guidelines on the right to a remedy and reparation for victims of gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law* (A/RES/60/147).

# Restitución de tierras y derechos territoriales en Colombia: apuesta para la reversión del abandonado y el despojo

*Por: Aura Patricia Bolívar Jaime*[1]
*Subdirectora general*

**Resumen**

En Colombia, con ocasión del conflicto armado interno que ha dejado un saldo de más de diez millones doscientas mil víctimas, en el año 2011 fue formulada, en el marco de la justicia transicional y de la reparación integral, la política de restitución de tierras y derechos territoriales cuyo propósito es revertir las consecuencias del abandono forzado y el despojo masivo de tierras y territorios. Este artículo tiene como objetivo dar cuenta de las principales características del proceso de restitución de tierras y derechos territoriales colombiano, precisando sus avances generales a 15 años de implementación de esta política y las principales apuestas desarrolladas durante los últimos cuatro años de gestión.

Con tal fin se divide el artículo en cuatro partes. En la primera, se examinan los elementos centrales de la política de restitución de tierras y derechos territoriales como mecanismo de justicia transicional. Posteriormente, se presentan los avances de la política de restitución luego de 15 años de su implementación. En tercer lugar, se expone el marco normativo, institucional y estratégico que orientó la actuación de la Unidad de Restitución de Tierras en los últimos cuatro años, precisando los principales retos identificados en el año 2022 y los ajustes desarrolladas para enfrentarlos. Finalmente, se exponen algunas conclusiones y los desafíos persistentes en la implementación de esta política, de cara al cierre de su vigencia en el año 2031.

**Palabras clave:**

Justicia transicional, política de restitución de tierras y derechos territoriales, conflicto armado, desplazamiento forzado, abandono y despojo de tierras.

1. Abogada, especialista en derecho constitucional y magíster en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, y Doctora en Derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigadora y docente en temas de derecho constitucional, argumentación jurídica, derechos humanos, justicia transicional, derechos de las víctimas, restitución de tierras y justicia agraria. En el sector público se ha desempeñado como asesora de la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho, de la Procuraduría Delegada para Restitución de Tierras, de la Dirección general de la Unidad para las Víctimas y de la Dirección general de la Unidad de Restitución de Tierras.

## Introducción

Durante más de siete décadas Colombia ha transitado por un intenso conflicto armado que ha producido un masivo y sistemático desplazamiento forzado de personas y comunidades. Así, de acuerdo con las cifras del Registro Único de Víctimas[2], desde el 1 de enero de 1985 y hasta el 30 de junio de 2026, el número de víctimas ascendía a 10.303.346 (19,3% de la población total), de las cuales 9.181.739 personas son víctimas de desplazamiento forzado (17% de la población total) (UARIV, 2026), siendo el campo el epicentro de este conflicto y la población campesina su principal víctima (CEV, 2022a; UARIV, 2024 y 2025; Bautista, et al., 2022).

La apropiación y uso de la tierra constituye uno de los principales elementos que explican el origen y la persistencia del conflicto armado interno, que ha estado ligado a procesos de control territorial por medio del uso de la violencia, violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, por parte de grupos armados ilegales y otros actores políticos y económicos (CNMH 2013; CSPPDF, 2009; Fajardo, 2014; Reyes, 2009). Este fenómeno ha dado lugar no solo a un masivo y sistemático despojo de tierras y territorios de la población campesina, los pueblos indígenas y las comunidades negras, sino que también ha traído consigo la intensificación de la concentración de la propiedad de la tierra (CSPPDF, 2009; CNMH, 2014 y 2018; Fajardo, 2014; PPTP, 2010; PNUD, 2011; CEV, 2022b).

Así, de acuerdo con un estudio reciente del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC (2023), en Colombia el coeficiente de Gini en distribución de la tierra corresponde a 0.89,[3] siendo el tercero más alto de la región de América del Sur (FAO, 2018; OXFAM, 2016).[4] Hoy, en el país y en otros lugares del mundo, persisten las disputas por la apropiación de la tierra para la consolidación de actividades económicas de aprovechamiento del suelo y del subsuelo (lícitas e ilícitas), de otros servicios ambientales, o como instrumento de especulación financiera[5] (CNRR, 2009; UPRA, 2017; CEV, 2019, Seufert et al., 2025). En Colombia las disputas por la tierra también han estado marcadas por el control territorial, el narcotráfico y el lavado de activos (Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz, 2024).

2. El Registro Único de Víctimas es una base oficial, administrada por la Unidad para las Víctimas, que contiene la información mínima requerida para la identificación de la población que ha tenido hechos victimizantes con posterioridad al año 1985 (UARIV, 2021).
3. El coeficiente de Gini es un indicador económico utilizado para medir la desigualdad en un bien específico, variando de 0 (distribución equitativa) a 1 (desigualdad máxima).
4. América Latina tiene la distribución de tierras más desigual de todo el planeta, con un coeficiente de Gini para la tierra que alcanza 0,79, superando a Europa (0,57), África (0,56) y Asia (0,55) (FAO, 2018). Para la región de América del Sur la situación es más crítica con un índice de Gini que alcanza el 0,85 (OXFAM, 2016).
5. En la última oleada de acaparamiento, la tierra se ha consolidado en un activo financiero, donde nuevos actores (fondos de pensiones, fondos de inversión y compañías de seguros, entre otros) vienen desarrollando nuevos instrumentos financieros (contratos de futuros sobre la tierra y derivados) que se negocian en los mercados financieros (Seufert, et al., 2025).

A pesar de que la tierra está estrechamente ligada al conflicto armado, a la fecha no existe un sistema de información que identifique, de manera precisa, la magnitud del abandono y el despojo, y los estudios disponibles presentan estimaciones que van desde 6 millones a 10 millones de hectáreas. Así, por ejemplo, la Tercera Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada de 2010 sugirió que aproximadamente 6.638.195 hectáreas fueron abandonadas o despojadas con ocasión del desplazamiento forzado, entre los años 1980 y julio 2010 (CSPPDF, 2011). Por su parte la Contraloría General de la República -CGR-, en un estudio adelantado en el año 2013, señaló que aproximadamente 7.073.897 de hectáreas fueron objeto de despojo y abandono forzado (CSMLV, 2015), y el Centro Nacional de Memoria Histórica -CNMH- (2015) estimó que 8,3 millones de hectáreas han sido despojadas o abandonadas por la fuerza. Finalmente, en su informe final, la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad señaló que más de 8 millones de hectáreas han sido usurpadas o abandonadas, lo que ha significado además de una contrarreforma agraria, la implementación de un modelo de acumulación por desposesión, que profundiza la concentración, la pobreza y la desigualdad (CEV, 2022b).

**Tabla 1. Magnitud del despojo**

| FUENTE | MILLONES DE HECTÁREAS |
|---|---|
| Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. III ENV-2010 (CSPPDF, 2011) | 6,6 |
| Contraloría General de la República (CSMLV, 2015) | 7 |
| Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (2022) | 8 |
| Centro Nacional de Memoria Histórica (2015) | 8,3 |
| Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado - MOVICE | 10 |

**Fuente: CNRR (2009), CSMLV (2015), CNMH (2015), CEV (2022b y 2022c), CSPPDF (2011).**

Como consecuencia de la grave y prolongada crisis humanitaria, en el año 2011 fue formulada la Ley 1448 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635, instrumentos normativos que tienen como uno de sus componentes centrales la política de restitución de tierras y derechos territoriales. Este artículo tiene como objetivo dar cuenta de las principales características del proceso de restitución de tierras colombiano, precisando sus avances y retos actuales. Con tal fin se divide el texto en cuatro partes. En la primera, se examinan los elementos centrales de la política de restitución de tierras y derechos territoriales como mecanismo de justicia transicional. Posteriormente, se presentan los avances de esta política luego de 15 años de su implementación. En tercer lugar, se expone el marco normativo,

institucional y estratégico que orientó la actuación de la Unidad de Restitución de Tierras en los últimos cuatro años, precisando los principales elementos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: "Colombia, potencia mundial de la vida", que constituyeron ejes orientadores para la definición de la ruta de acción de la política de restitución de tierras y derechos territoriales en el periodo 2022-2026, los ejes transformacionales del Plan Estratégico Institucional 2023-2026 y las líneas estratégicas formuladas en 2022 que orientaron la política de restitución en los cuatro años de trabajo. Finalmente, se exponen algunas conclusiones y desafíos de la implementación de esta política de cara al cierre de su vigencia en el año 2031.

## 1. Política de restitución de tierras y derechos territoriales

La Ley 1448 de 2011 incorpora en el capítulo III del Título IV la acción de restitución de tierras y los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011 desarrollan el proceso de restitución de derechos territoriales para los pueblos indígenas y las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras, respectivamente, como un procedimiento flexible y expedito que busca revertir el fenómeno masivo del despojo y abandono, y devolver las tierras y los territorios a sus titulares, poseedores u ocupantes legítimos.[6]

Esta acción fue diseñada como parte de un conjunto de medidas de justicia transicional, donde la restitución de tierras se concibe como la medida preferente y principal de la reparación integral a las víctimas,[7] así como uno de los componentes de una política más amplia para enfrentar las atrocidades y violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos que han ocurrido en Colombia, en el contexto del conflicto armado. En este sentido, además de revertir el abandono y despojo de tierras y territorios, con la política de restitución se pretende contribuir al mismo tiempo al reconocimiento a las víctimas, a la promoción de la confianza, a la consecución de justicia en sentido amplio y a la construcción de una paz estable y duradera,[8] garantizando a las víctimas de abandono forzado y despojo la restitución de sus predios y territorios, y el goce efectivo de todos sus derechos.[9]

6. Respecto del pueblo Rrom y Gitano es importante precisar que el Decreto 4634 de 2011, por medio del cual se dictaron las medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a este pueblo establece en su artículo 11 que la restitución de tierras de sus integrantes se regirá por las normas establecidas en la Ley 1448 de 2011.
7. Ver al respecto, artículo 79 de la Ley 1448 de 2011 y sentencia C-715 de 2012.
8. Paz en sentido amplio o paz positiva, en los términos de Galtung, que promueve estados más justos, basados en la equidad social, la empatía, la solidaridad, el diálogo, la participación, la resolución de conflictos sin violencia, entre otros elementos (Galtung, 2003).
9.Una reflexión más amplia sobre la acción de tierras en el contexto de la justicia transicional y los retos que ello conlleva, se desarrolla en los textos Bolívar et al, 2016 y Bolívar y Vásquez, 2017.

Para ello, el legislador estableció una acción con principios y reglas especiales;[10] un importante componente constitucional, en la medida en que busca garantizar el derecho fundamental de las víctimas a la restitución de sus tierras y territorios; así como una institucionalidad específica, con la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (en adelante la Unidad, Unidad de Restitución de Tierras o URT)[11] y los jueces y magistrados especializados en restitución.[12] Adicionalmente, se estableció un procedimiento mixto con una etapa administrativa, una de carácter judicial y una posfallo o de cumplimiento de órdenes judiciales.

Con la etapa administrativa se busca documentar el caso a efectos de determinar si la solicitud de la víctima o comunidad cumple los requisitos contemplados en la normatividad,[13] caso en el cual procede la inscripción en el Registro de Tierras presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente -RTDAF-,[14] administrado por la Unidad de Restitución de Tierras. La inscripción en el RTDAF es requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución en sede judicial, por lo que solo entrarán a examen de los jueces las solicitudes que culminaron la etapa administrativa con una decisión de inscripción en el RTDAF.[15]

Por su parte, la etapa judicial inicia con la radicación de la demanda, que puede ser presentada por la Unidad, en representación de la víctima, por un abogado particular o directamente por la víctima, de manera escrita u oral. Esta acción fue concebida como un proceso de única instancia siendo competencia de los Juzgados especializados en restitución de tierras resolver los casos en que no se reconocen opositores dentro del proceso y de los Tribunales especializados en restitución, cuando se reconocen opositores.[16]

La fase judicial tiene como fin determinar si es procedente la restitución o la formalización del predio o territorio[17] y, en caso de que la restitución sea

10. Así, por ejemplo, se introduce en la médula de esta acción la presunción de buena fe en favor de las víctimas (artículo 5), la inversión de la carga de la prueba (artículo 78) y presunciones de despojo en relación con predios que sean objeto de solicitud de restitución (artículo 77). También se otorgan facultades especiales al juez de restitución, tales como la posibilidad de decretar pruebas de oficio (artículo 79) y la potestad de emitir una gran diversidad de órdenes en las sentencias y en la etapa posfallo (artículo 91).
11. Artículo 103 y ss. de la Ley 1448 de 2011.
12. Artículo 119 de la Ley 1448 de 2011.
13. El artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 establece quienes son los titulares del derecho a la restitución en el marco de la ruta individual y colectiva campesina. Por su parte, los artículos 143 del Decreto Ley 4633 y 109 del Decreto Ley 4635 de 2011 establecen los titulares respecto de la ruta de restitución de derechos territoriales para pueblos y comunidades indígenas, y para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, respectivamente.
14. En este Registro se reportan los inmuebles despojados, las personas titulares de derechos sobre esos predios que fueron víctimas de despojo o abandono, y las circunstancias previas, concomitantes y posteriores a la ocurrencia de los hechos victimizantes.
15. Artículo 119 de la Ley 1448 de 2011, artículo 156 del Decreto 4633 de 2011 y artículo 120 del Decreto 4635 de 2011.
16. Artículo 79 de la Ley 1448 de 2011.
17. Atendiendo la alta informalidad de la tenencia en la tierra en Colombia, que a 2019 alcanzaba un 52,7% (Neva, 2020), el legislador en 2011 optó no solo por restituir las relaciones formales, esto es la propiedad, sino también formalizar las relaciones de posesión y ocupación de quienes, por razones del conflicto armado, tuvieron que abandonar los predios que explotaban. Es por ello que la Ley 1448 y los Decretos Ley 4633 y 4635 constituyen normas de restitución pero también de formalización para víctimas de despojo y abandono forzado de tierras y territorios.

imposible, ordenar la compensación.[18] Este política también faculta a los jueces y magistrados de restitución para emitir una gran diversidad de órdenes en las sentencias, que van desde la garantía del derecho de las víctimas a la restitución o formalización de predios y territorios, contemplando también medidas de carácter más complejo con las cuales se busca garantizar a las víctimas, de manera progresiva, el disfrute de otros derechos complementarios al retorno, que los habilite para que alcancen condiciones de vida digna y consigan el restablecimiento de su proyecto de vida.[19]

En cumplimiento de este mandato amplio, los jueces y magistrados han ordenado la entrega de proyectos productivos, subsidios de vivienda, medidas de alivio de pasivos, acceso a derechos sociales y servicios públicos, medidas de reparación colectiva, medidas de rehabilitación y memoria, entre otras medidas dirigidas a lograr la estabilización social, laboral, económica, familiar y comunitaria de la víctima restituida y su núcleo familiar. Adicionalmente, en el marco de la restitución de derechos territoriales, los despachos judiciales también han ordenado el diseño e implementación de Iniciativas de Seguridad y Soberanía Alimentaria (ISSA), la priorización para la entrega de subsidios de vivienda, medidas de orden socioambiental como el diseño de programas dirigidos a restauración de ecosistemas, la sustitución de cultivos ilícitos, la recuperación de fuentes hídricas y la suspensión de actividades mineras. En materia de reparación simbólica, acceso a la justicia y pluralismo jurídico se ha ordenado la traducción de las sentencias, las entregas simbólicas de los territorios, la formulación de programas para el fortalecimiento de las estructuras organizativas de gobierno propio, para el fortalecimiento cultural y de conservación de lenguas. Finalmente, respecto de ambas rutas, los jueces y magistrados han proferido algunas medidas para avanzar con la articulación y coordinación interinstitucional a efectos de impulsar el cumplimiento integral de las sentencias.

Con la incorporación de un amplio espectro de órdenes dirigidas al restablecimiento de derechos para la población víctima de abandono y/o despojo, el proceso de restitución de tierras y derechos territoriales contribuye de manera significativa a la reparación transformadora,[20] cuyo objetivo es lograr que la reparación no se limite a restaurar a las víctimas a su situación anterior, muchas veces caracterizada por una alta precariedad material, vulnerabilidad y discriminación acentuada, sino que este proceso contribuya a “transformar” esas circunstancias de injusticia previas, que pudieron ser una de las causas del conflicto (Uprimny y Saffon, 2009).

En consecuencia, el proceso de restitución de tierras y derechos territoriales, contemplado en la Ley 1448 y en los Decretos Ley 4633 y 4635, tiene entonces, en

18. La compensación no está habilitada para los procesos de restitución de derechos territoriales.
19. Artículo 91 de la Ley 1448 de 2011.
20. Ley 1448 de 2011, artículo 25.

su esencia, una vocación transformadora, al devolver a las víctimas su tierra y territorio, promoviendo al mismo tiempo la reconstrucción de un proyecto de vida digno y estable en los predios restituidos o en los predios compensados.[21]

La Ley 1448 establece que después de la sentencia el juez mantendrá su competencia para dictar todas aquellas medidas que garanticen el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los restituidos o formalizados, así como la seguridad para sus vidas, su integridad personal, y la de sus familias.[22] En este sentido, emerge una tercera fase, la posfallo, en la cual el juez puede emitir nuevas órdenes. Adicionalmente, en esta fase, los jueces, magistrados y la Unidad de Restitución de Tierras son los entes encargados de hacer seguimiento a la implementación de la sentencia. Esta etapa finaliza una vez se haya dado cumplimiento integral a las órdenes contenidas en los fallos de restitución y sus autos complementarios.

Con posterioridad a la suscripción de esta normativa, en noviembre de 2016 fue firmado el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, el cual incluye dentro de sus principios generales la apuesta por avanzar con la restitución a efectos de revertir los efectos del conflicto, que se restituyan los derechos sobre la tierra a las víctimas del despojo y abandono forzado, y a sus comunidades, y que se produzca el retorno voluntario de mujeres y hombres en situación de desplazamiento (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016).[23] Para ello, señala el Acuerdo, se deben poner en marcha las medidas acordadas en el Punto 5 "Víctimas", articulando la política de restitución con los planes integrales de reparación colectiva, los planes de retorno y reubicación, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), así como los planes derivados de la implementación del Acuerdo Final de Paz,[24] sin que ello suponga el reemplazo del carácter transicional de la Unidad de Restitución de Tierras, sino su refuerzo. Adicionalmente, el Acuerdo Final de Paz también reconoció que la política de restitución constituye un principio y elemento clave de la implementación del capítulo étnico del Acuerdo (Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016),[25] debiendo el gobierno nacional adelantar todos los esfuerzos por impulsar y materializar la ruta de restitución de derechos étnico territoriales.

Finalmente, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, estos instrumentos tendrían una vigencia inicial de 10 años.[26] Ahora bien, en atención a que a dos años de cerrar este periodo de

21. Le Ley 1448 de 2011, en su artículo 97, establece que cuando la restitución material del bien solicitado en restitución sea imposible, es procedente la solicitud de compensación en especie (o reubicación), habilitando la entrega de otro bien inmueble.
22. Artículo 102 de la Ley 1448 de 2011.
23. Punto 1.1.7. del Acuerdo Final de Paz.
24. Puntos 5.1.3.6 y 5.1.3.6 del Acuerdo Final de Paz.
25. Punto 6.2.2. del Acuerdo Final de Paz.
26. Artículo 208 de la Ley 1448 y artículos 195 del Decreto Ley 4633 y 156 del Decreto 4635.

vigencia los resultados no permitían evidenciar la posibilidad de resolver en el tiempo establecido el 100% de las medidas de reparación contempladas en esta normativa, mediante la sentencia C-588 de 2019 la Corte Constitucional hizo un llamado al legislador a prorrogar la vigencia de la Ley y los Decretos Ley o a adoptar un régimen jurídico diferente para la protección de las víctimas, bajo estrictos criterios de no regresividad.[27]

Adicionalmente, señaló la Corte Constitucional en dicho pronunciamiento, que el Legislador debía garantizar la reparación, según lo previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017, razón por la cual el término de vigencia de la normativa de víctimas no podría ser inferior al término del Acuerdo Final, esto es el 7 de agosto de 2030. En virtud de este exhorto, mediante la Ley 2078 de 2021 el legislador prorrogó la vigencia de la Ley 1448 hasta el 10 de junio de 2031 y de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 hasta el 9 de diciembre de 2031.

## 2. Balance de la implementación de la política de restitución de tierras y derechos territoriales

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) calculó en 2011 que durante los diez años de vigencia de la ley, la meta global de solicitudes atendidas por la Unidad de Restitución de Tierras sería de 360.000, con la perspectiva de que 215.000 casos serían objeto de restitución (60%), 85.000 de compensación (24%) y las 60.000 restantes corresponderían a zonas no adjudicables o a reclamaciones de tenedores que están por fuera de la ley (16%) (DNP, 2011). Posteriormente, la Corte Constitucional, mediante la sentencia T-679 de 2015, ordenó a la Unidad de Restitución de Tierras elaborar un plan estratégico que debía contener al menos:

> (i) Un diagnóstico consensuado sobre la cantidad de predios despojados, así como la cantidad de solicitudes que reposan en la Unidad.
> (ii) Plazos concretos para, por una parte, microfocalizar o no los inmuebles objeto de controversia, y, por otra, resolver todas las reclamaciones de tierras, a nivel nacional, en un tiempo no mayor a los 10 años previstos en la Ley 1448 de 2011.
> (iii) La metodología para cumplir con los objetivos, metas, y resultados trazados en dicho documento.

En respuesta a esta orden, particularmente la relacionada con la definición del universo de predios despojados, la Unidad de Restitución de Tierras contrató varias consultorías a efectos de estimar el número de solicitudes de restitución que aún no habían sido presentadas a la Unidad. Como resultado del ejercicio

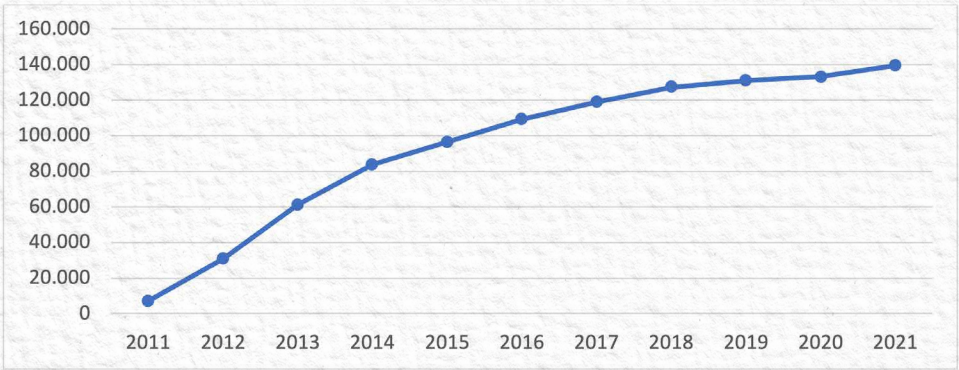
27. En relación con la política de restitución de tierras y derechos territoriales, a septiembre de 2019 se habían presentado un poco más de 123 mil solicitudes de restitución, de las cuales 99 mil habían sido habilitadas por el gobierno para intervenir en la microfocalización, quedando un 20% pendiente. Adicionalmente, se habían proferido 76.717 decisiones de fondo frente a la inscripción en el RTDAF, esto es, aproximadamente el 62%, lo cual quiere decir que 46 mil aún estaban aún pendientes de decisión (Corte Constitucional, 2019a).

adelantado, el Banco Mundial calculó que, al año 2021, serían recibidas 128.359 solicitudes por la Unidad, en un escenario que permitiera microfocalizar la totalidad de los municipios de país (Banco Mundial, 2015). Por su parte, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) estimó al 2021 (CODHES, 2016):

> (i) 141.265 solicitudes, si no existieran nuevos eventos a partir de 2015 o estos fueran muy escasos;
> (ii) 150.720 solicitudes de mantenerse las condiciones de contexto vigentes al 2015;
> (iii) 171.413 solicitudes si existieran significativamente más hechos de desplazamiento que los previstos.

De acuerdo con las cifras oficiales, estos fueron los resultados al año 2021 en términos solicitudes recibidas:

**Gráfica 1. Solicitudes de inscripción en el RTDAF recibidas en el periodo 2011- 2021**

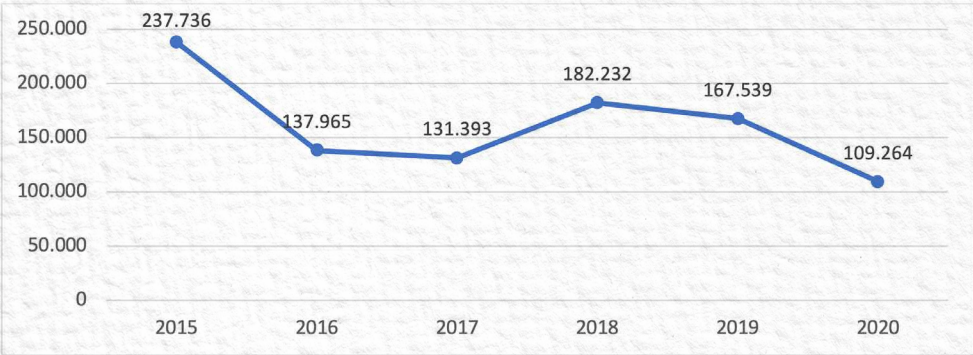



**Fuente: Matriz intermisional**

Como se evidencia en la anterior gráfica, a 2021 la Unidad de Restitución de Tierras había recibido un poco más de 139 mil solicitudes, cifra muy cercana a la estimación realizada por CODHES en el estudio referido, para el escenario de inexistencia o disminución de los eventos de desplazamiento forzado (CODHES, 2016).

En efecto, de acuerdo con cifras de la UARIV (2026), las víctimas de desplazamiento reportadas para el quinquenio 2016-2020 se redujeron significativamente respecto de las incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV) en el año 2015, cumpliéndose el presupuesto señalado por CODHES para esta estimación.

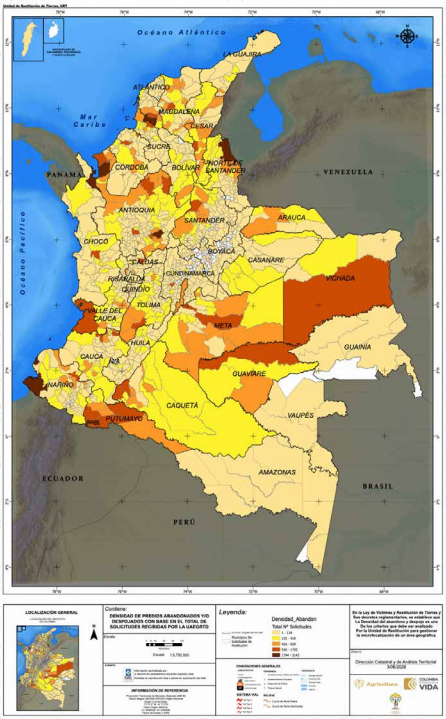
**Gráfica 2. Personas víctimas de desplazamiento forzado 2015-2020**




**Fuente: UARIV (2026)**

Ahora bien, según cifras de la Unidad de Restitución de Tierras en lo que corresponde a la implementación de la Ley 1448 de 2011, al 30 de junio de 2026 se habían presentado 175.768 solicitudes, con el siguiente comportamiento municipal:

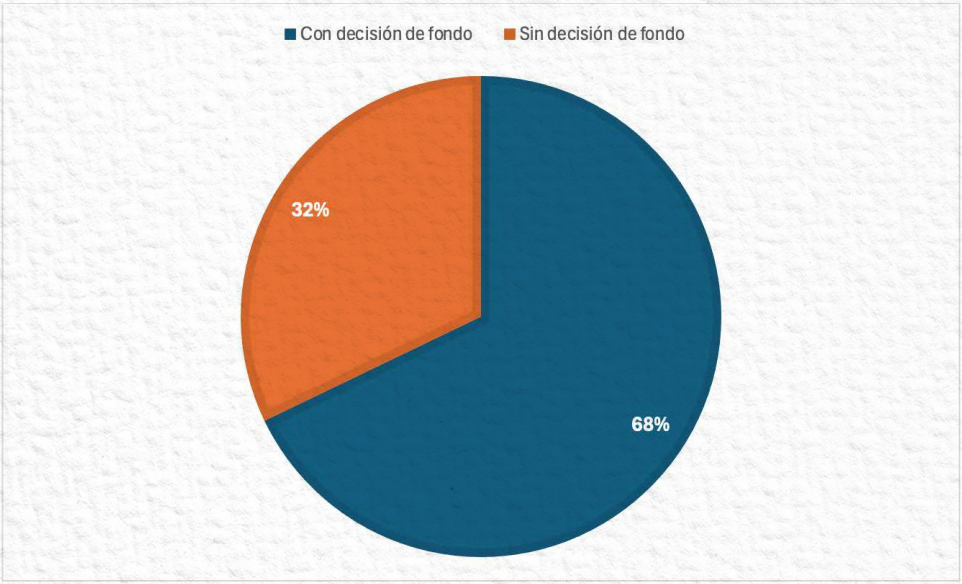
**Mapa 1. Densidad del abandono o despojo con base en solicitudes recibidas**




**Fuente: Portal de mapas impresos de la URT, con corte 3 de junio de 2026**

Del total de solicitudes recibidas 146.702 se encontraban en zonas habilitadas para intervenir (84%).[28] En etapa administrativa, 119.296 solicitudes contaban con decisión de fondo (68%), de las cuales 50.228 corresponden a decisiones de inscripción en el RTDAF (42%). 69.068 corresponden a decisiones negativas (58%), de las cuales 38% son decisiones de no inicio de estudio formal, 35% de no inscripciones, 23% de desistimientos -tácitos y expresos- y el 4% rechazos de plano y rechazos por solicitud idéntica.

**Gráfica 3. Histórico gestión administrativa – Ley 1448**




**Fuente: Matriz intermisional, con corte 30 de junio de 2026**

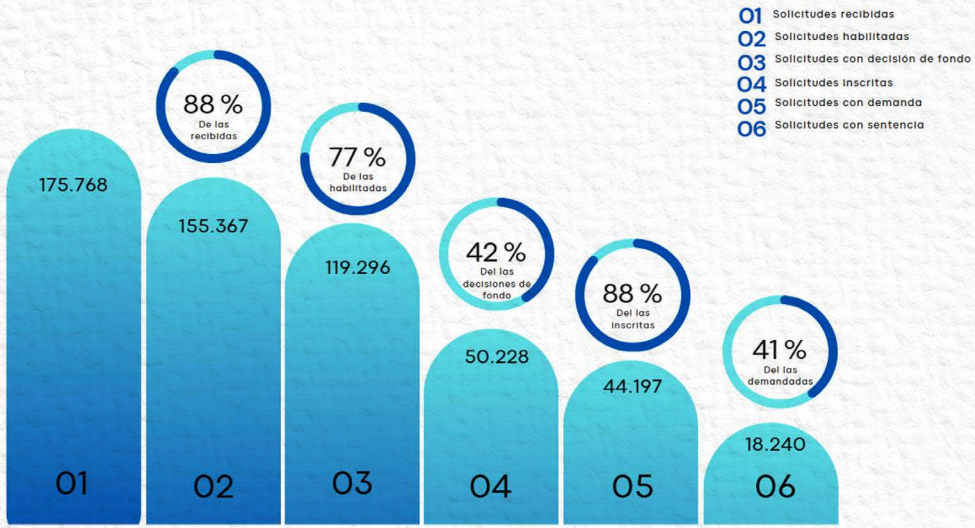
Del total de decisiones inscritas, 44.197 solicitudes cuentan con demanda (88% de las inscritas) y 18.240 han sido resueltas en 11.327 sentencias (41% de las solicitudes con demanda y 36% de las inscritas). El 73% de las sentencias han sido proferidas por Juzgados especializados en restitución de tierras y el 27% por Tribunales.

El 93% de las solicitudes con sentencia judicial han sido resueltas a favor de las víctimas (71% con orden de restitución y 22% con orden de compensación) y en el 7% de las providencias no se ha ordenado la restitución. Estas sentencias

28. La microfocalización fue la estrategia adoptada por el gobierno nacional para implementar de manera escalonada la política de restitución de tierras, atendiendo los principios de gradualidad y progresividad establecidos en la Ley 1448. Así, se definió que para iniciar el estudio de solicitudes de inscripción, la Unidad de Restitución de Tierras debe definir el área geográfica donde se implementará la política, atendiendo a las condiciones de seguridad, densidad histórica de despojo y condiciones para el retorno. La microfocalización se adopta mediante un acto administrativo expedido por la entidad.

benefician aproximadamente 52 mil personas, un poco más de 13 mil familias e impactan 301 mil hectáreas (Unidad de Restitución de Tierras, 2026).

**Gráfica 4. Gestión histórica URT – Ley 1448**



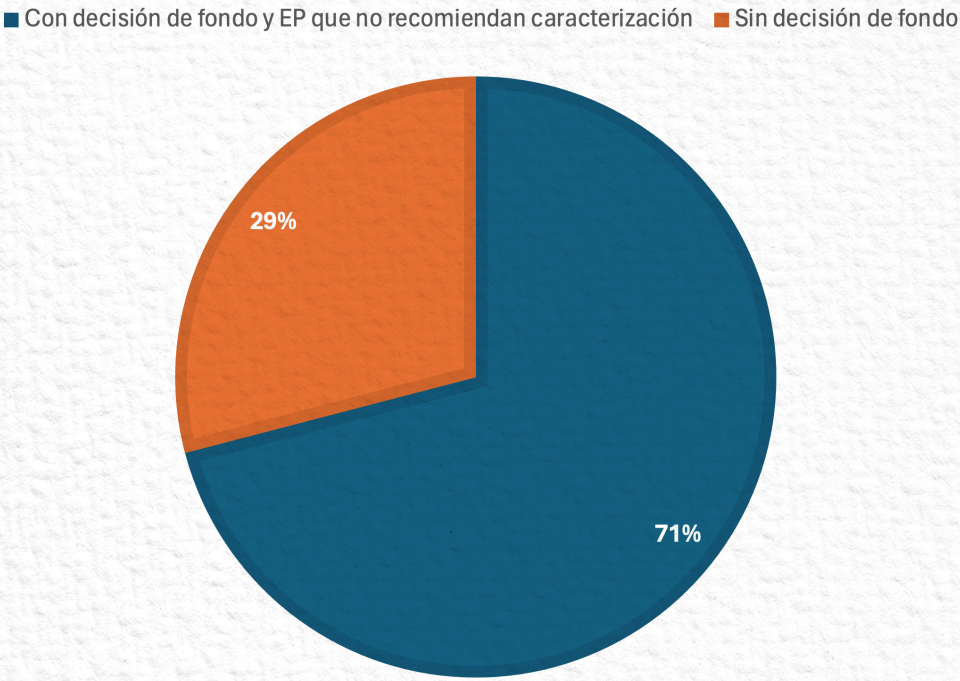

**Fuente: Matriz intermisional y matriz Grupo Fondo, con corte 30 de junio de 2026**

En relación con los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, al 30 de junio de 2026 la Unidad de Restitución de Tierras contaba con 1.122 solicitudes de las cuales 1.058 cuentan con Estudio Preliminar (EP) adoptado (94%). 934 estudios preliminares recomendaron avanzar con la caracterización de las afectaciones (88%) y 124 recomendaron no continuar con el trámite de restitución de derechos territoriales (12%). Adicionalmente, de los territorios respecto de los cuales se decidió recomendar la caracterización, 682 cuentan con Informe de Caracterización (IC) adoptado (73%), de los cuales 672 se encuentran inscritos en el RTDAF (72% de los que estudios preliminares que recomendaron caracterización y 99% de los que territorios que cuentan con informe de caracterización adoptado).

Es importante precisar que en relación con la ruta étnica dos tipos de decisiones dan cierre al trámite administrativo. Por un lado, los actos administrativos de Estudios Preliminares que no recomiendan la caracterización, decisión que tiene lugar cuando la solicitud no cumple con los requisitos establecidos en los Decretos Ley, es decir, no se identifica un territorio que se enmarque en alguno de los tipos de territorio del artículo 141 del Decreto Ley 4633, no se identifican hechos victimizantes ni afectaciones territoriales ocurridas a partir del 1 de enero de 1991 en adelante y no se logra identificar que los hechos tienen vínculo con

el conflicto armado. Por el otro lado, los actos administrativos de inclusión en el RTDAF, siendo este un requisito de procedibilidad para la presentación de la demanda de restitución de derechos étnico territoriales.[29]

**Gráfica 5. Histórico gestión administrativa – Decretos Ley 4633 y 4635**



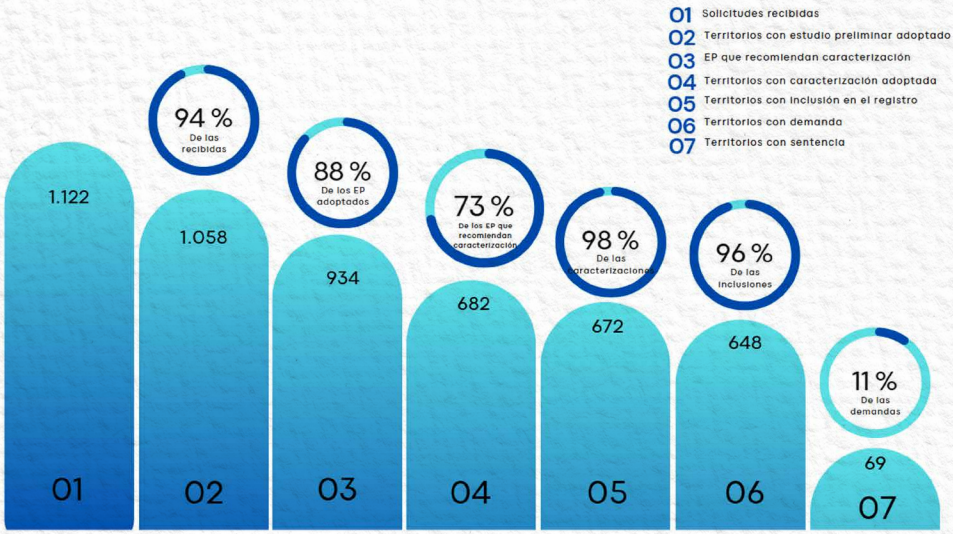

**Fuente: Matriz étnica, con corte 30 de junio de 2026**

En relación con la gestión judicial étnica, se han radicado 625 demandas que impactan 648 territorios (96% de los territorios inscritos en el RTDAF).

Finalmente, la especialidad de restitución en la rama judicial ha proferido un total de 65 sentencias que impactan 69 territorios (10,6% de los territorios con demanda), beneficiando a más de 106 mil personas, 27 mil familias e impactando un poco más de 852 mil hectáreas.

29. Decreto Ley 4633 de 2011, artículo 156 y Decreto Ley 4635 de 2011, artículo 120.

**Gráfica 6. Gestión histórica URT – Decretos Ley 4633 y 4635**




**Fuente: Matriz étnica, con corte 30 de junio de 2026**

Los resultados expuestos muestran avances importantes en la gestión de la restitución de tierras y derechos territoriales a 15 años de la implementación de la Ley 1448 y a 14 años y medio de la implementación de los Decretos Ley 4633 y 4635. No obstante, estas cifras por sí solas no dan cuenta de los retos y las transformaciones recientes que se surtieron en relación con este proceso a efectos de impulsar esta política y profundizar el enfoque garantista, territorial, colectivo y participativo. A continuación, se expone el marco institucional y estratégico que orientó la actuación de la Unidad de Restitución de Tierras en los últimos cuatro años, precisando las líneas estratégicas diseñadas e implementadas.

## 3. Marco institucional y estratégico de la Unidad de Restitución de Tierras en el periodo 2022-2026

Este apartado se divide en tres segmentos. En el primero se hace una aproximación a los principales elementos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: "Colombia, potencia mundial de la vida", que constituyeron ejes orientadores para la definición de la ruta de acción de la política de restitución en el periodo 2022-2026. En el segundo segmento se aborda el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2023-2026 y las tres transformaciones que lo orientan. Finalmente, en el tercer segmento se abordan las líneas estratégicas formuladas por la Unidad de Restitución de Tierras teniendo en cuenta el marco orientativo del PND y el PEI.

### 3.1. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia, potencia mundial de la vida", se construyó a partir de 5 ejes transformacionales y a la vez catalizadores del cambio: i) ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental; ii) la seguridad humana y la justicia social; iii) el derecho humano a la alimentación; iv) la transformación productiva, la internacionalización y la acción climática, y; v) la convergencia regional.

De igual forma, el PND contempló dos ejes de carácter transversal, a saber, la construcción de paz total y la estabilidad macroeconómica, orientando políticas y acciones del Estado hacia el fortalecimiento y generación de capacidades en los actores diferenciales para el cambio. Los ejes transformacionales y los transversales fueron formulados en función de construir una paz total e integral, que no se restringe a la dimensión de la seguridad ni al componente militar.

Al lado de estos ejes, el PND reconoció como "actores diferenciales para el cambio" a poblaciones históricamente marginadas, con el objetivo de cerrar brechas y convertirlos en protagonistas de las transformaciones sociales, económicas y territoriales. En este eje se encuentran: las mujeres, la población con orientación sexual no hegemónica; la población víctima del conflicto armado; los niños, niñas y adolescentes, los pueblos y comunidades étnicas, los jóvenes, las personas con discapacidad y el campesinado. Con todos ellos y ellas, la Unidad de Restitución de Tierras viene desarrollando acciones en el marco de sus competencias.

Como fue señalado previamente, el eje 3 identifica como uno de los actores diferenciales para el cambio la población víctima del conflicto armado, enfatizando la reparación efectiva e integral como uno de los propósitos del PND. Como indicadores de primer nivel para la medición de este cambio se establecieron 5 elementos centrales: i) la reparación transformadora; ii) la estabilización socioeconómica para las víctimas; iii) la restitución de la tierra para armonizar la vida; iv) la vida, la seguridad y libertad de los territorios, y; v) la superación de la deuda histórica con los pueblos y territorios étnicos. Estos cinco ítems impactan de forma directa la labor de la Unidad de Restitución de Tierras.

Específicamente, respecto del proceso de restitución, el eje 3 establece como apuesta la "Restitución de la tierra para armonizar la vida". Adicionalmente, la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del PND, incorporó aspectos relacionados con el reconocimiento y atención a los segundos ocupantes, la restitución de tierras en zonas de protección ambiental y Parques Nacionales Naturales (PNN), aspectos que serán abordados en esta publicación.

**Gráfica 7. Ejes transformacionales, transversales y actores diferenciales para el cambio PND 2022-2026**

**Fuente: Subdirección-URT, 2024.**

Como puede observarse, la política pública de restitución de tierras y derechos territoriales no puede leerse como un dispositivo aislado de la política de reparación integral a las víctimas de despojo y de abandono forzado. Constituyen un bloque, de manera simultánea, con la política de víctimas y política de paz, aportando de forma complementaria a la política de soluciones duraderas (documento CONPES 4180) y a la política de reforma agraria (documento CONPES 4184).

### 3.2. Plan Estratégico Institucional 2023-2026

El Plan Estratégico Institucional 2023-2026 fue construido desde la Dirección General y la Oficina Asesora de Planeación a partir de un trabajo agenciado participativamente con organizaciones sociales en distintas regiones del país. En el PEI se organiza la apuesta estratégica de la Entidad a partir de tres transformaciones alineadas con el PND 2022-2026 “Colombia: potencia mundial de la vida” y con el Plan Sectorial Agropecuario liderado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La primera transformación se orienta hacia la construcción de una política de Restitución Integral de Tierras y Territorios para el goce efectivo de derechos, que permita transitar de la restitución de predios a la restitución territorial. Esta primera transformación agrupa la gestión misional en las etapas administrativa, judicial y de posfallo, en las rutas individual y colectiva.

La segunda transformación se desarrolla en el ámbito institucional y está enfocada en promover e implementar la sensibilización humana, apuntando al fortalecimiento de la capacidad organizacional, del talento humano y de la cultura institucional, como condiciones de posibilidad para la implementación del nuevo enfoque.

La tercera transformación hace referencia a la Regeneración del territorio en armonía con el Plan de Vida de las comunidades rurales, desarrollando actividades orientadas a: trascender la política de restitución de la devolución del predio a la sostenibilidad territorial, potenciar la articulación interinstitucional y finalmente, promover la armonización con los planes de vida comunitarios. Las tres transformaciones se sintetizan en el planteamiento de la Restitución Integral Territorial.

### 3.3. Líneas estratégicas en el Plan Estratégico Institucional de la Unidad de Restitución de Tierras

En el PEI se propusieron de forma complementaria a las tres transformaciones diez líneas estratégicas para materializarlas. Estas fueron construidas desde la Subdirección general y las Direcciones Misionales a partir de múltiples fuentes y experiencias. En particular, los siguientes documentos fueron referentes de consulta: el informe de empalme de restitución presentado por los delegados del Pacto Histórico en julio de 2022; los informes de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas (CSMLV); los informes presentados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) e informes de seguimiento de otras organizaciones de la sociedad civil y la academia; y la jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional en materia de protección y restitución de tierras. De igual forma, fue fundamental la experiencia del equipo directivo entrante en temas de restitución e investigación sobre el despojo y abandono forzado de tierras, en procesos de litigio estratégico y seguimiento a la política pública de restitución, así como el trabajo con población víctima de la violencia y con otros procesos sociales.

Las diez líneas estratégicas del PEI 2023–2026 no constituyen un listado yuxtapuesto de prioridades sectoriales sino una secuencia que sigue el ciclo mismo de la política de restitución, partiendo desde la valoración de las condiciones para el ingreso institucional a veredas, corregimientos y barrios, en las distintas regiones del país, hasta la materialización del derecho a la restitución con la implementación de las sentencias. A continuación se identifican las diez líneas estratégicas y sus principales elementos.

El punto de partida es la gobernabilidad desde los territorios (línea 1), que reconfigura la relación entre la institucionalidad y los sujetos sociales

mediante el trabajo colaborativo con mesas de víctimas, organizaciones sociales y comunidades rurales y urbanas, promoviendo el fortalecimiento de organizaciones étnicas, campesinas y de víctimas, la instalación de mesas permanentes de trabajo con campesinado, mujeres, comunidades indígenas y afrodescendientes, y la promoción y materialización de enfoques diferenciales articulados al Programa de Acceso Especial para las Mujeres (PAEM), a la estrategia de complemento generacional para niños, niñas, adolescentes y persona mayor, y a la incorporación de víctimas LGTBIQ+, con discapacidad y en el exterior.

Sobre esa base de legitimidad social se despliega la actuación en zonas no microfocalizadas y suspendidas (línea 2), sustituyendo la lectura estrictamente militar de la seguridad por un enfoque de seguridad humana, e inscribiendo la restitución en la construcción de paz, con un modelo complementario de actuación institucional y un trabajo directo con comunidades y organizaciones sociales.

Superado el umbral de acceso territorial, las líneas 3 a 5 abordan la cadena del proceso de restitución. La armonización y cualificación de la etapa administrativa (línea 3) fue establecida a efectos de generar nuevos lineamientos internos para garantizar el derecho a la restitución, revertir la tendencia existente en materia de decisiones negativas y fortalecer la calidad de las decisiones de fondo. De igual forma, se avanzó con el monitoreo y acompañamiento a las direcciones territoriales.

La cualificación de la etapa judicial (línea 4) buscaba reforzar la representación judicial en territorio, creándose además un indicador de oportunidad procesal y promoviendo con el Consejo Superior de la Judicatura y la especialidad de restitución, espacios de intercambio y diálogo; así como el impulso a la creación de despachos interdisciplinarios especializados en asuntos étnicos.

El fortalecimiento del posfallo y la adecuación del Grupo Fondo (línea 5) cierra el ciclo del proceso con el cumplimiento de órdenes judiciales y la entrega material del predio, así como con la atención a segundos ocupantes y ocupantes no étnicos reconocidos en sentencia judicial; la implementación de proyectos productivos ordenados en sentencia por la jurisdicción especializada, con enfoque colectivo (para sujetos étnicos, campesinos y otros sujetos no étnicos), y la articulación con el IGAC, la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Vivienda, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) y otras entidades del orden nacional y territorial. La tríada de las etapas administrativa–judicial–posfallo corresponde a la primera transformación incorporada en el PEI.

Las líneas restantes operan como condiciones transversales de sostenibilidad. La clarificación de la magnitud del despojo y el abandono forzoso (línea 6) es la contribución de la restitución a la verdad y la memoria, y descansa de forma

transversal en las direcciones misionales y en la Secretaría General, en lo relativo al manejo y salvaguarda del archivo documental. La Dirección Social y la Dirección de Asuntos Étnicos aportan a este componente de memoria mediante el proceso de registro con la elaboración de productos sociales para etapa administrativa y judicial (aplicando el enfoque diferencial, la identificación de titulares y legitimados, el acopio probatorio individual, familiar y comunitario; la identificación de terceros y la caracterización de Sujetos de Especial Protección) y mediante los Documentos de Análisis de Contexto (DAC), Documentos de Análisis Estratégico Territorial (DAET), los Estudios Preliminares y los Informes de Caracterización, que restablecen la voz de las víctimas y comunidades, y permiten generalizaciones analíticas sobre los patrones de despojo en clave de las lógicas económicas y bélicas subyacentes, junto al fortalecimiento del SRTDAF. Algunas de las acciones desarrolladas proveen información con valor historiográfico sobre las acciones de los grupos armados, los patrones de victimización y de despojo, el solapamiento entre conflicto armado y conflictos privados, y la reconstrucción de la voz de las víctimas.

La articulación intrainstitucional, interinstitucional y de cooperación (línea 7) y la comunicación camino del viento (línea 8), con su apertura a la comunicación comunitaria dirigida a los ciudadanos (campesinos, indígenas, afrodescendientes, raizales y palenqueros entre otros) garantizan respectivamente la coordinación estatal y la construcción de una narrativa pública, así como la difusión de la ley y la apropiación de los derechos de la población afectada por abandono y despojo forzoso.

En relación con la línea siete se destaca el fortalecimiento de los escenarios interinstitucionales del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) con perspectiva territorial, el desarrollo de mesas de articulación interinstitucional para el seguimiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución y otros escenarios de articulación con las entidades del SNARIV para el desarrollo de la política de restitución en sus distintas etapas. En este marco, se impulsó una mayor participación de la Unidad en los Comités Territoriales de Justicia Transicional – CTJT y se incrementó el número de municipios con subcomités de restitución activos.

En términos de cooperación, se profundizaron las alianzas estratégicas con la Misión de Verificación de las Naciones Unidas al Acuerdo de Paz, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia, MAP-OEA, el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la paz en Colombia, la Agencia Española de Cooperación, y organizaciones de cooperación como Diakonía, entre otras.

La atención y la prevención de la conflictividad social e intercultural (línea 9) responde al hecho de que las rutas individual y colectiva se entrecruzan con conflictividades territoriales (o potencialmente las generan), y proyecta la mesa interna de conflictividad socio territorial para la construcción de lineamientos

institucionales para la prevención o atención de conflictividad socio territorial. En el marco de esta línea se estructuró la Mesa de Conflictos Socio territoriales mediante la Circular 00018 del 21 de octubre de 2024 (URT, 2024), para la construcción de lineamientos de actuación institucional ante las conflictividades que se entrecruzan en las rutas individual y colectiva campesina, y la ruta étnica. Adicionalmente, en el marco de esta línea, se profundizó el trabajo para el abordaje y priorización de casos en municipios PDET.

Finalmente, el fortalecimiento organizativo para el acceso a los procesos de restitución de derechos étnicos territoriales (línea 10) buscó robustecer la intervención de la Unidad de Restitución de Tierras respecto de una de las poblaciones más afectadas por los hechos victimizantes de despojo y abandono en el marco de los Decretos Ley 4633 y 4635, a saber, los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. En este sentido, se realizaron varios ajustes institucionales para atender el rezago respecto de la ruta étnica, los cuales se describirán más adelante.

El conjunto de estrategias describe un movimiento circular: se abre y se cierra en la capacidad organizativa de las comunidades y las ocho líneas intermedias son los dispositivos institucionales que la Unidad dispone para que esa capacidad se traduzca en derechos efectivamente restituidos.

En este sentido, a partir de los espacios de trabajo del Equipo Directivo de la Unidad de Restitución de Tierras y de la socialización de estas líneas en algunas direcciones territoriales, se precisaron los elementos constitutivos de cada eje y las apuestas a materializar durante el cuatrienio, dotando de contenido cada una de las diez líneas estratégicas enunciadas y acordadas con el cuerpo directivo.

Desde la Subdirección General se consideró de vital importancia incluir estas Líneas Estratégicas en el proceso de la formulación y planeación para la ejecución del PEI de la Unidad, en la medida en que estas permiten vincular las apuestas de la entidad con lo establecido en el PND, y los Planes Sectoriales, tanto el encabezado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por ser la entidad a la que la Unidad de Restitución está adscrita, así como en los que la Unidad tenga parte en el sector de Víctimas y Construcción de Paz" (Subdirección General, 2023).

A continuación se desarrollan con más detalle algunas de las líneas estratégicas enunciadas previamente, y los retos a los que responden:

**i) Gobernabilidad en los territorios (enfoque participativo, colectivo y territorial) – Línea 1**

En términos generales, esta línea estratégica establece la implementación de un enfoque poblacional para la garantía de derechos, concretado en el fortalecimiento

de organizaciones étnicas, campesinas y de víctimas. En dicho marco, se impulsó la constitución de la Mesa Permanente de Trabajo con Organizaciones Campesinas (instalada en mayo de 2023) y la Mesa Permanente de Mujeres, creadas de conformidad con los lineamientos incorporados en las Circulares 027 de 2022 y 008 de 2023.

De igual manera, se desarrollaron jornadas de trabajo que contaron con la participación de población con discapacidad y población LGTBIQ+, orientadas a promover condiciones de acceso y participación efectiva. De igual manera, también se desarrollaron mesas de trabajo y asambleas territoriales las cuales contaron con la participación de pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, autoridades y organizaciones étnicas, representantes de distintas entidades del SNARIV y, en algunos casos, la Defensoría del Pueblo, con el fin de potenciar la ruta de restitución de derechos étnico territoriales, en sus distintas fases.

También se han venido desarrollando convenios de trabajo conjunto, donde las comunidades y organizaciones se apropian del proceso de restitución y lo acompañan. Algunos de estos Convenios incorporan acciones de fortalecimiento de capacidades en restitución de tierras y derechos territoriales, y litigio estratégico.

Así mismo se crearon los Encuentros para Armonizar la Vida en los Territorios (EAVT), en los cuales participan beneficiarios, solicitantes y líderes de los distintos enfoques poblacionales. Durante estos espacios se socializa la ruta de restitución de tierras y se identifican las barreras al acceso y al goce efectivo del derechos de las víctimas, conversación con la cual se busca fortalecer la gestión institucional.

Todo lo anterior evidencia una ampliación sostenida de los escenarios de diálogo y articulación, orientados al acceso efectivo al derecho a la restitución desde un enfoque territorial, poblacional e interseccional.

Desde el año 2023 se evidencia un incremento sostenido en los espacios de participación comunitaria. En la ruta étnica se destaca un mayor número de asambleas de inicio, asambleas de cierre asociadas a controversias, así como espacios de solución de controversias, lo que refleja un fortalecimiento del diálogo y la gestión participativa.

Estos espacios en su conjunto no solo han fortalecido la participación comunitaria y la construcción de confianza, sino que han permitido avanzar de manera concreta en la identificación, consolidación y proyección de procesos de restitución de tierras con enfoque colectivo, reafirmando su importancia como herramienta clave de reparación integral en los territorios.[30]

30. Información más detallada de estrategia se expone en otros capítulos de esta publicación.

De acuerdo con lo anterior, desde agosto de 2022 al 30 de junio de 2026 se llevaron a cabo 541 espacios de participación con víctimas y organizaciones que se resumen en lo siguiente:

**Tabla 2. Espacios de participación ciudadana 2022-2026**

| VIGENCIA | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---|---|---|---|---|---|
| Número de actividades en el PPC | 6,6 | 6,6 | 6,6 | 6,6 | 6,6 |
| Número de espacios con comunidad - reportadas[31] | 6,6 | 6,6 | 6,6 | 6,6 | 6,6 |

**Fuente: Dirección Social, con corte 30 de junio de 2026**

Finalmente, a partir de esta línea de acción desde la Unidad de Restitución de Tierras se fortaleció el trabajo en diversos lugares del territorio nacional con la reapertura de la Dirección Territorial en Chocó y la apertura de la oficina en Tumaco – Nariño y Saravena - Arauca, con la finalidad de garantizar el acceso a las víctimas al proceso de restitución de tierras y avanzar en la gestión e impulso de sus solicitudes. Esta decisión constituye un avance significativo teniendo en cuenta que estas zonas han sido ampliamente golpeadas por el conflicto armado.

**ii) Actuación en zonas no microfocalizadas y suspendidas – Línea 2**

De acuerdo con la Corte Constitucional (2015), la CSMLV (2016, 2017, 2020, 2024) y la CSPPDF (2022) existe una inequidad derivada del hecho de la existencia de un número alto de solicitudes de restitución sin trámite en la etapa administrativa, por cuanto no han sido objeto de microfocalización. Como fue señalado previamente, la microfocalización fue la estrategia adoptada por el gobierno nacional para implementar de manera escalonada la política de restitución de tierras, atendiendo los principios de gradualidad y progresividad establecidos en la Ley 1448.

Así, se definió que para iniciar el estudio de solicitudes de inscripción, la Unidad de Restitución de Tierras debe definir las áreas geográficas donde se implementará la política, atendiendo a las condiciones de seguridad, la densidad histórica de despojo y abandono forzado, y las condiciones para el retorno. Para la CSPPDF (2022) esta exigencia resulta preocupante, al imposibilitar el trámite de solicitudes de predios ubicados en zonas no microfocalizadas, aplazando indefinidamente para estos solicitantes el inicio de la acción de restitución.

De igual manera, de acuerdo con diversos actores, se evidencia con preocupación que el concepto de seguridad de los territorios a focalizar depende exclusivamente de la fuerza pública, que conceptúa bajo criterios que desconocen las realidades y preocupaciones territoriales de las víctimas reclamantes. En relación con estos puntos se han adelantado diversas estrategias.

En primer lugar, la Unidad de Restitución de Tierras ha promovido un enfoque de seguridad humana que privilegia la protección contra la violencia y la garantía de derechos básicos que aseguren una vida con dignidad para las víctimas de abandono y despojo. Este enfoque fue desarrollado con el propósito de evaluar la viabilidad o no de la microfocalización mediante: i) los mecanismos establecidos, a saber, el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT) y los Comités Operativos Locales de Restitución (COLR); la modificación del artículo 2.15.5.1 del Decreto 1071 de 2015, a partir de las disposiciones incorporadas en el Decreto Ley 1623 de 2023 y; en algunas regiones, a partir de la articulación con desminado humanitario. La incidencia de la Unidad de Restitución de Tierras en el diseño y aprobación del Decreto 1623 de 2023 permitió promover y materializar estos aspectos.

La implementación del enfoque de seguridad humana incorporó tres elementos:

**a) Modificación del Decreto 1071 de 2015 en lo relativo a la microfocalización, mediante la expedición del Decreto 1623 de 2023**

A efectos de avanzar en el trámite respecto de zonas no microfocalizadas, el gobierno nacional expidió el Decreto 1623 de 2023 con el cual se habilitó la posibilidad de adelantar el proceso de restitución de tierras en zonas en donde no ha sido posible la microfocalización, priorizando la atención para personas mayores, o en situación de vulnerabilidad por la condición de salud, cuyo retomo pondría en riesgo sus vida, o cualquier otra situación que pueda ser analizada bajo criterios diferenciales.[32]

Desde entonces, desde la Unidad se han venido adelantando acciones en materia de adecuación institucional, entre las cuales se resaltan la revisión y actualización de 52 documentos; la aprobación de la Resolución 848 de 2024, a través de la cual se establece un modelo de atención de las solicitudes que se localicen en zonas en las que no fue posible la microfocalización y que presentan criterios de enfoque diferencial e interseccional; la aplicación de métodos alternativos para la comunicación del inicio del estudio formal del caso; la implementación de métodos indirectos y colaborativos en la georreferenciación de los predios y áreas de terreno bajo los parámetros del IGAC y usando alta tecnología; y, la formulación de nuevos desarrollos en el Sistema de RTDAF que trazan una ruta específica para las solicitudes no microfocalizadas. [33]

32. Artículo 5 del Decreto 1623 de 2023. La inclusión del deber de tramitar solicitudes en zonas no microfocalizadas fue reiterada en la Ley 2421 de 2024, es su artículo 76, parágrafo transitorio.
33. Los desarrollos adelantados están relacionados con distintas funcionalidades del SRTDAF las cuales fueron documentadas en las siguientes historias de usuario: la creación de las Zonas 1623, la asociación de solicitudes a zonas 1623, la generación de la resolución por la cual se dispone la atención de solicitudes de inscripción en RTDAF en zonas donde no fue posible la microfocalización, entre otras.
34. Particularmente en la dirección territorial del Tolima y en proceso de evaluación en Antioquia, Meta y Magdalena Medio.

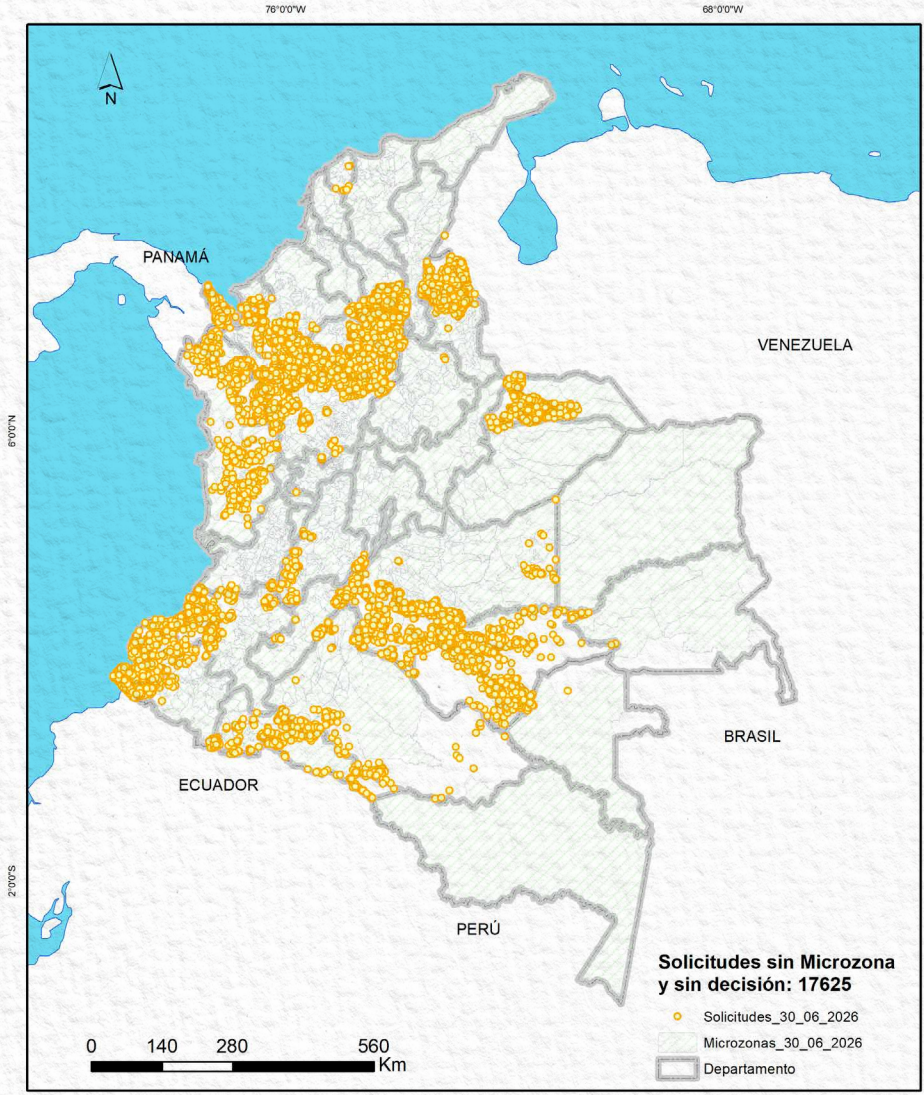
Además de estos ajustes institucionales, se viene implementando esta estrategia en algunos municipios del país,[34] por lo cual se espera contar con decisiones de fondo respecto de solicitudes tramitadas por esta ruta durante la vigencia 2026, atendiendo los rezagos históricos en la materia.

Con este cambio normativo, y demás ajustes institucionales, se generó una ruta para iniciar el trámite de solicitudes en zonas no microfocalizadas, garantizando el acceso a la administración de justicia y, con ella, a la restitución de tierras, u otras medidas cuando esta resultare imposible jurídica o materialmente, a víctimas que llevan muchos años esperando una respuesta institucional en la fase administrativa.

De esta manera, se eliminó una de las barreras para que las víctimas pudieran acceder a la restitución para obtener la reparación por el despojo o abandono sufrido, se dio aplicación efectiva a los principios de gradualidad y progresividad, y, se materializó uno de los compromisos establecidos en el documento CONPES 4031 de 2021 que, en su cuadragésimo quinto punto establece que, a partir de 2021 y hasta 2027, se debía diseñar e implementar un documento con los lineamientos sobre la gestión de las solicitudes en zonas no microfocalizadas (DNP, 2021).

Es importante precisar que, al 30 de junio de 2026, existían 20.401 solicitudes reportadas como “no asociadas a una micro” y sin decisión de fondo. De este universo, se identificó que 1.700 carecen de geometría en el shape de solicitudes, lo que impide su ubicación preliminar. Adicionalmente, un poco más de mil solicitudes cuentan con polígono, pero recaen sobre alguna microzona vigente, quedando pendientes de ser asociadas a la microzona correspondiente. En consecuencia, 17.625 solicitudes constituyen el universo “no micro” sin decisión de fondo, con la siguiente distribución territorial:

**Mapa 2. Solicitudes no microfocalizadas**




**Fuente: SRTDAF, con corte 30 de junio de 2026**

**b) Articulación con otros actores**

Desde la Unidad de Restitución de Tierras se promovió un ejercicio de articulación más robusto con el Ministerio de Defensa Nacional, el Alto Comisionado para la Paz y la iniciativa para la Acción Integral Contra Minas Antipersonal (AICMA) adscrita a la Consejería Comisionada de Paz, para incorporar en los diálogos socio jurídicos el tema de la restitución. Con este ejercicio de articulación se busca garantizar por lo menos dos elementos centrales: la seguridad de los equipos de la Unidad de Restitución de Tierras y de los solicitantes de restitución en los departamentos y municipios de intervención, y la garantía que los actores armados permitirían el trabajo institucional y la garantía de derechos como compromiso de paz.

**c) Nuevo modelo de acompañamiento y estrategia de diálogo con organizaciones**

De manera complementaria, se impulsó un nuevo modelo de acompañamiento por monitoreo y basado en el diálogo con organizaciones sociales y comunitarias, junto con el fortalecimiento de los Documentos Estratégicos de Análisis Territorial, y el desarrollo de una estrategia de prevención a partir del trabajo articulado entre la comunidad rural, las organizaciones sociales y de víctimas.

Al respecto, se modificó el procedimiento de prevención y seguridad para las salidas a terreno, contemplando ocho modelos de acompañamiento agrupados en esquemas de acompañamiento directo, por barrido y por monitoreo. Esto ha permitido gestionar la apertura de nuevas zonas microfocalizadas donde la intervención no se da con el acompañamiento de la fuerza pública, sino de otras autoridades locales, organizaciones y comunidades.

Para el efecto, además del concepto de la fuerza pública, la Unidad de Restitución de Tierras documenta la situación de seguridad a través de Documentos de Análisis Estratégico Territorial (DAET), desarrollando ejercicios de análisis situacional que recopilan información de distintas fuentes, incluyendo la información de órganos de control, autoridades locales, organizaciones de sociedad civil, organismos de cooperación con presencia en el territorio e información comunitaria. Estos informes son fundamentales en el desarrollo de las sesiones de los COLR para efectos de solicitar el levantamiento de suspensiones o la microfocalización de nuevas zonas. Además, se generó un proceso de articulación entre el Grupo de Análisis de Contexto de la Dirección Social y el Grupo de Gestión de Prevención, Protección y Seguridad, compartiendo metodologías de medición de riesgo para el análisis de condiciones que permitan viabilizar la actuación institucional de la Unidad de Restitución de Tierras en los territorios.

La aplicación de esta estrategia le ha permitido a la Unidad de Restitución de Tierras abrir nuevas microzonas en: Ábrego (Norte de Santander), Arauquita y Fortul (Arauca), Arboletes, Argelia, Medellín, Necoclí, San Carlos, San Juan de Urabá, San Luis, San Pedro de Urabá, Sonsón, Turbo y Yolombó (Antioquia); Bagadó, Bahía Solano (Mutis), Bojayá (Bellavista), Istmina, Juradó, Medio Atrato (Beté) y San José del Palmar (Chocó); Barrancominas, Inírida, Morichal y Puerto Colombia (Guainía); Calamar y El Retorno (Guaviare); Cantagallo, Regidor, El Peñón, San Pablo y Simití (Bolívar); Cubará (Boyacá); El Paujil, Puerto Rico y Solano (Caquetá); El Tarra (Norte de Santander); La Victoria (Pacoa), Puerto Alegría, La Chorrera, Araracuara (Santander), Miritíi-Paraná (Campoamor), El Encanto, La Pedrera, Tarapacá, Leticia, Puerto Nariño y Puerto Arica (Amazonas); Matanza y Suratá (Santander); Mesetas (Meta); Pensilvania y Samaná (Caldas); Pradera (Valle del Cauca); Prado y Rovira (Tolima); Puerto Asís y Puerto Guzmán (Putumayo); Puerto Libertador y San José de Uré (Córdoba); Saravena (Arauca); y Tierralta (Córdoba).

De manera complementaria, se creó el "Modelo 8", un modelo de acompañamiento inclusivo que promueve la articulación a nivel institucional y con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sociales y sus diversas formas organizativas, organizaciones campesinas, organismos de cooperación, autoridades tradicionales de los pueblos étnicos locales/regionales, el Ministerio Público y las instituciones del orden local y nacional, con el propósito de fortalecer e impulsar la intervención territorial con enfoque de seguridad humana. Este modelo se ha venido implementando desde el año 2024, generando al 30 de junio de 2026, 325 salidas efectivas que impactaron 2.491 solicitudes, permitiendo a la Unidad de Restitución de Tierras su ingreso a zonas de alta conflictividad.

De igual manera, se vienen fortaleciendo los modelos de monitoreo y acompañamiento 6 y 7 que exigen coordinación con personerías municipales, enlaces de víctimas (en la etapa de cumplimiento de órdenes judiciales), secretarías municipales de desarrollo social y/o miembros de las Juntas de Acción Comunal - JAC rurales y/o urbanas, con 5.547 salidas efectivas entre agosto de 2022 y junio de 2026 que impactaron 26.686 solicitudes individuales.

La aplicación de las anteriores estrategias ha permitido, en estos últimos cuatro años, focalizar nuevas zonas en las que coinciden solicitudes altamente rezagadas así:

**Tabla 3. Solicitudes microfocalizadas en el periodo 2022 (agosto) a 2026 (junio)**

| Año solicitud | Decididas | En etapa de análisis | Total |
|---|---|---|---|
| 2011 | 30 | 68 | 98 |
| 2012 | 77 | 242 | 319 |

| Año solicitud | Decididas | En etapa de análisis | Total |
|---|---|---|---|
| 2013 | 172 | 322 | 494 |
| 2014 | 111 | 213 | 324 |
| 2015 | 44 | 130 | 174 |
| 2016 | 49 | 201 | 250 |
| 2017 | 32 | 126 | 158 |
| 2018 | 37 | 98 | 135 |
| 2019 | 21 | 69 | 90 |
| 2020 | 8 | 48 | 56 |
| 2021 | 35 | 77 | 112 |
| 2022 | 213 | 181 | 394 |
| 2023 | 57 | 96 | 153 |
| 2024 | 40 | 143 | 183 |
| 2025 | 9 | 114 | 123 |
| 2026 | 16 | 26 | 42 |
| **Total** | **951** | **2.154** | **3.105** |

**Fuente: Matriz intermisional, con corte 30 de junio de 2026**

Para el periodo analizado se microfocalizaron un total de 3.105 solicitudes, de las cuales 951 contaban con decisión de fondo al 30 de junio de 2026. De estas, el 65% corresponden a solicitudes presentadas entre 2011 y 2021, atendiendo con las nuevas microfocalizaciones un importante número de solicitudes cuyos beneficiaros llevaban un periodo largo de espera. Por su parte, 35% de las solicitudes resueltas, respecto de zonas microfocalizadas en este periodo de gobierno, fueron presentadas con posterioridad al año 2022.

### iii) Cualificación de la etapa administrativa y judicial en la ruta individual y colectiva – Líneas 3, 4 y 10

De acuerdo con las observaciones planteadas por distintos actores de la política de restitución de tierras, era necesario avanzar con varios ajustes institucionales en la etapa administrativa de la ruta individual establecida en la Ley 1448 de 2011. A continuación se identifican algunos de los retos identificados al respecto y las acciones emprendidas:

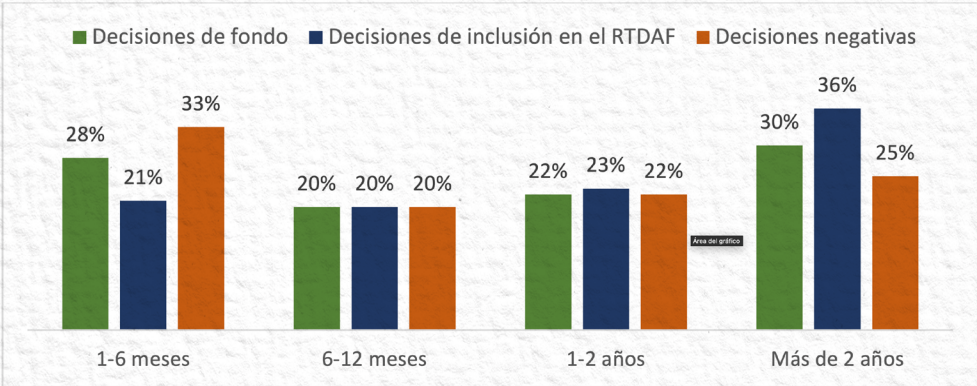
#### a) Rezago en las etapas administrativa y judicial

De acuerdo con distintos observadores de la política de restitución, se advierte un considerable rezago en la tramitación de las solicitudes de restitución en la

fase administrativa y judicial del proceso de restitución de tierras, siendo más crítica la situación de la ruta de restitución de derechos étnico-territoriales (Corte Constitucional, 2022a; CSMLV, 2017, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024; CSPPDF, 2022).

En relación con la ruta de la Ley 1448, al 30 de junio de 2026 estaban pendientes de resolver en etapa administrativa 56.472 solicitudes.[35] Por su parte, del total de solicitudes con decisión de fondo, al 30 de junio de 2026, el 28% habían sido resueltas entre 1 y 6 meses, el 20% entre 6 y 12 meses, el 23% entre un año y dos años, y el 30% restante más de 2 años, contando el tiempo desde la microfocalización de la zona de ubicación del predio. Discriminando esta información por tipo de decisión de fondo, se tiene que del total de solicitudes con decisión de inscripción, al 30 de junio de 2026, el 21% habían sido resueltas entre 1 y 6 meses, el 20% entre 6 y 12 meses, el 23% entre un año y dos años, y el 35% restante más de 2 años. Por otra parte, en relación con las decisiones negativas, el tiempo de duración es considerablemente inferior con 33% de los casos resueltos entre 0 y 6 meses, 20% entre 6 y 12 meses, 22% entre 1 y 2 años, y el 25% restante más de 2 años.

**Gráfica 8. Duración etapa administrativa – Ley 1448 de 2011**




**Fuente: Matriz intermisional, con corte 30 de junio de 2026**

De acuerdo con los resultados presentados, tratándose de decisiones de inclusión, el 41% de las solicitudes se resuelven en menos de 1 año, desde que el predio es microfocalizado, mientras que el 53% de las decisiones negativas se resuelven en este mismo periodo. Esta diferencia obedece a la naturaleza misma del proceso de restitución, dado que las decisiones de inclusión conllevan una carga mayor para la Unidad de Restitución de Tierras en términos de práctica de pruebas y

35. Adicionalmente, al 30 de junio de 2026 la Unidad contaba con 88.134 solicitudes de Anexo 11, instrumento utilizado para el traslado de información de abandono o despojo allegada por parte de la UARIV. De este universo 44.141 ya fueron decididas (50,1%) y 44.002 están pendientes de trámite (49,9%). De las solicitudes resueltas de Anexo 11, el 50% ha implicado la apertura de solicitud vía Ley 1448.

recolección de información institucional. Entre otras pruebas, la Unidad de Restitución de Tierras debe proceder con la comunicación del inicio del proceso en el predio solicitado en restitución (que conduce a la elaboración de un informe técnico de comunicación), la georreferenciación del predio (que conduce a la elaboración de un informe técnico de georreferenciación), la elaboración de un Informe Técnico Predial, para lo cual debe disponer de información institucional proveniente de distintas fuentes para la identificación física y jurídica del predio (ANT, SNR, IGAC y otros operadores catastrales, entre otras).

Adicionalmente, se practican pruebas sociales para la determinación de los derechos y afectaciones en materia de abandono y despojo de tierras, relacionadas con la identificación del núcleo familiar del solicitante, la identificación de los terceros presentes en el predio, la elaboración del Documentos de Análisis de Contexto y Documentos de Análisis Estratégico Territorial, líneas de tiempo, cartografías sociales, ampliaciones de declaración, entrevistas semi-estructuradas a profundidad, grupos focales, genogramas, entre otras. Estas pruebas técnicas son fundamentales para documentar el caso en su integridad y lograr adoptar una decisión de fondo robusta y sustentada en el acervo probatorio recabado.

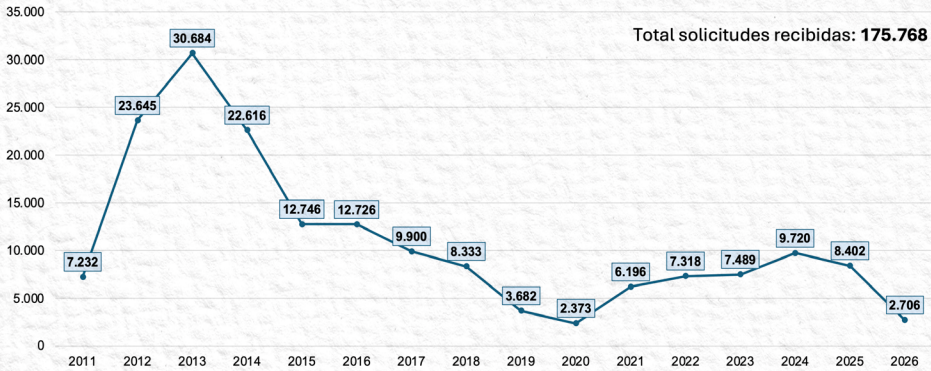
A la fecha, siguen existiendo varios factores que afectan la atención del rezago en etapa administrativa. Por un lado, la persistencia del conflicto armado y las variables condiciones de seguridad en varios municipios del país, que en muchos casos obligan a suspender las actuaciones programadas, aunado a imposibilidad para la fuerza pública de acompañar todas las diligencias, son factores que limitan la posibilidad de acceder y tramitar los casos en varias zonas del país. Adicionalmente, persisten dificultades para la obtención de información proveniente de otras entidades y, en algunos municipios, para la apertura de Folios de Matrícula Inmobiliaria por parte de las Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos. En relación con este último punto, la labor de articulación con la SNR ha sido fundamental para superar estas barreras. Así mismo, se requiere mayor personal, así como mayores recursos financieros y operativos para lograr adoptar un mayor número mayor de decisiones de fondo.

Por otro lado, es importante señalar que la Ley 1448 de 2011 no establece límites de tiempo a la presentación de solicitudes, por lo cual en los últimos años no solo ha estado abierta la posibilidad de declarar, sino que además se han incrementado las solicitudes presentadas. Así, de acuerdo con cifras de la Unidad de Restitución de Tierras, entre enero de 2022 y junio de 2026 se han presentado más de 31 mil nuevas solicitudes.

Esta circunstancia afecta las proyecciones realizadas cuando se analizó en el año 2020 la prórroga de la vigencia de la Ley, que estuvieron sustentadas en la disminución de la cifra de solicitudes recibidas alcanzando en el año 2019, 3.682

nuevas solicitudes y en 2020 2.373 nuevas solicitudes. No obstante, del año 2021 en adelante, con posterioridad a la prórroga de la Ley 1448 y de los Decretos Ley, las solicitudes presentadas no fueron disminuyendo sino que, por el contrario, se incrementaron de manera significativa como se observa en la siguiente gráfica.

**Gráfica 9. Histórico de solicitudes de inscripción en el RTDAF recibidas – Ley 1448**




**Fuente: Matriz intermisional, con corte 30 de junio de 2026**

En relación con este punto es importante precisar que el incremento de las solicitudes nuevas no obedece exclusivamente a la persistencia del conflicto armado. También puede explicarse por dos factores adicionales. Por un lado, la entrada de la Unidad de Restitución de Tierras a distintos territorios del país, mediante una nueva estrategia de socialización de la ruta a través de medios alternativos y comunitarios, así como jornadas presenciales. Con esta estrategia se atendió una de las observaciones presentadas por la CSPPDF (2023 y 2024) relativa al desconocimiento por parte de la población víctima sobre sus principales derechos y de la política de restitución. Estos ejercicios permitieron dar a conocer el proceso de restitución en zonas donde las víctimas no conocían la ruta específica de este proceso o, conociéndola, no habían tenido la posibilidad de acercarse a la Unidad a presentar su reclamación.

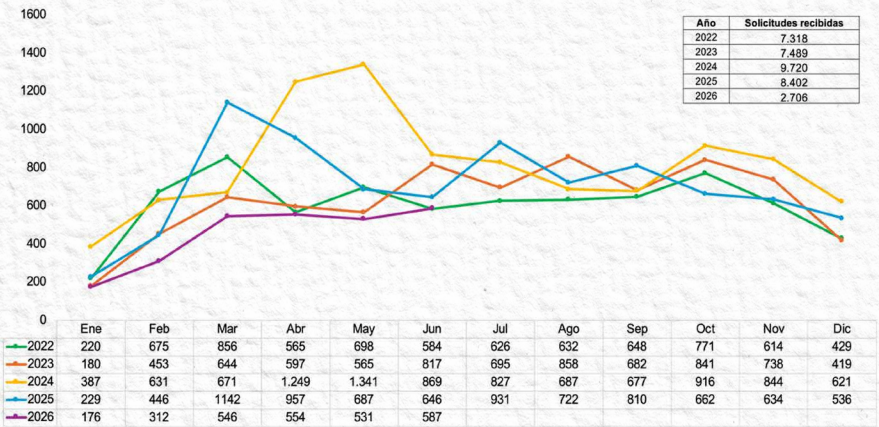
Otro elemento que puede explicar el incremento de solicitudes nuevas se relaciona con la recuperación de la confianza de la ciudadanía en la institución, producto de la adopción mayoritaria de decisiones de inclusión y el desarrollo de un trabajo conjunto a lo largo del proceso de restitución. Así, de 35% de decisiones de inclusión que se tomaron en promedio en las anteriores administraciones, en los últimos cuatro años se ha inscrito el 72% de las solicitudes, revirtiendo

la tendencia a las decisiones negativas. Ambos temas serán desarrollados con mayor profundidad en este artículo.

Ahora bien, durante 2025, la Unidad adoptó 7.374 decisiones de fondo en etapa administrativa, cifra que de mantenerse en los años de vigencia que le restan a la política alcanzaría una meta de más de 40 mil solicitudes a mediados de 2031, quedando pendientes aproximadamente 16 mil solicitudes. A esta cifra habría que sumar las solicitudes nuevas que se presenten entre julio de 2026 a junio de 2031, que podrían alcanzar las 45 mil solicitudes de mantenerse el promedio de los últimos cuatro años.

A continuación se muestra el comportamiento de las solicitudes recibidas desde 2022 en adelante, para cada uno de los meses.

**Gráfica 10. Solicitudes recibidas últimos cuatro años – Ley 1448**




| Año | Solicitudes recibidas |
|---|---|
| 2022 | 7.318 |
| 2023 | 7.489 |
| 2024 | 9.720 |
| 2025 | 8.402 |
| 2026 | 2.706 |

| | Ene | Feb | Mar | Abr | May | Jun | Jul | Ago | Sep | Oct | Nov | Dic |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2022 | 220 | 675 | 856 | 565 | 698 | 584 | 626 | 632 | 648 | 771 | 614 | 429 |
| 2023 | 180 | 453 | 644 | 597 | 565 | 817 | 695 | 858 | 682 | 841 | 738 | 419 |
| 2024 | 387 | 631 | 671 | 1.249 | 1.341 | 869 | 827 | 687 | 677 | 916 | 844 | 621 |
| 2025 | 229 | 446 | 1142 | 957 | 687 | 646 | 931 | 722 | 810 | 662 | 634 | 536 |
| 2026 | 176 | 312 | 546 | 554 | 531 | 587 | | | | | | |

**Fuente: Matriz intermisional, con corte 30 de junio de 2026**

El año en el que más se recibieron solicitudes correspondió al 2024, con 9.720 solicitudes nuevas. Por su parte, el año con menor número de solicitudes nuevas fue el año 2022 con 7.318 solicitudes. Es importante precisar que a junio de 2022 se habían recibido un total de 3.598 solicitudes, mientras que al mismo corte en 2026 se recibieron un total de 2.706 solicitudes (892 solicitudes menos que las recibidas en 2022). Esto puede mostrar una posible tendencia a la reducción de las solicitudes, si se revisan las cifras totales por año para las vigencias 2024, 2025 y 2026.

Aun cuando las solicitudes nuevas empiecen a disminuir, este diagnóstico exige la adopción de medidas novedosas que permitan elevar el número de decisiones

de fondo por año, sin alterar la calidad de la documentación de los casos y la tendencia a la inclusión en el Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (SRTDAF), actuaciones que exigen mayores recursos humanos, técnicos y financieros. Esta precisión es importante teniendo en cuenta que en periodos anteriores el incremento de la meta condujo al crecimiento de decisiones negativas, muchas de ellas sin el debido sustento probatorio.

En relación con el rezago en etapa judicial, 25.957 solicitudes demandadas por la ruta individual y colectiva campesina no cuentan con sentencia (59%). En la ruta étnica el balance es más crítico pues 648 territorios que cuentan con demanda radicada están pendientes de fallo judicial, existiendo un rezago del 89% (Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011). Al respecto, la Corte Constitucional (2022a y 2024) ha ordenado al Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) la creación de un plan de descongestión para el proceso de restitución de tierras y derechos territoriales, recomendación incorporada también en varios informes de la CSMLV (2020, 2023 y 2024). En respuesta a este requerimiento del Tribunal Constitucional, a inicios del año 2024 el CSJ dispuso la creación de cinco juzgados civiles del circuito especializados en restitución de tierras con enfoque étnico, para avanzar en la solución de los procesos que involucran derechos territoriales colectivos en los circuitos judiciales de Apartadó, Mocoa, Popayán y Quibdó (Rama Judicial, 2024). Adicionalmente, el CSJ designó magistrados transitorios y creó 9 cargos de oficial mayor orientados a la proyección de sentencias o decisiones de fondo para optimizar el trabajo en los despachos que presentan mayor congestión judicial (CSJ, 2025).

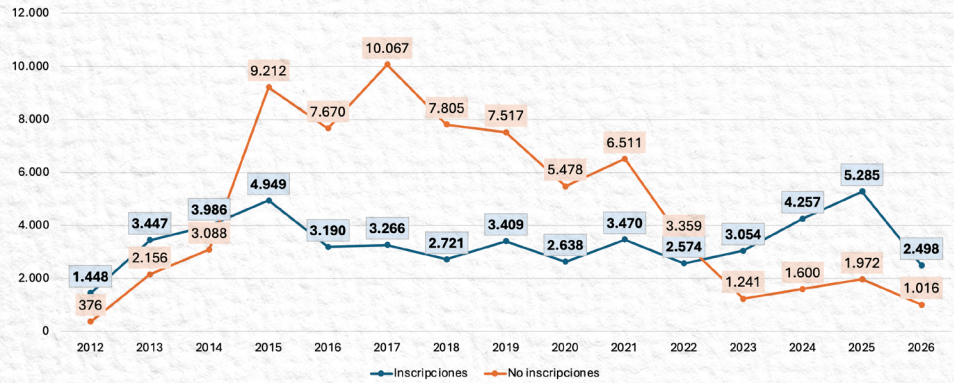
Si bien, en dos años y medio se han proferido 35 nuevas sentencias étnicas, que corresponden al 54% de las sentencias proferidas en toda la vigencia de los Decretos Ley (65 sentencias), esta respuesta sigue siendo insuficiente frente a la magnitud del rezago en etapa judicial para los casos étnicos. Tratándose de la ruta individual, el rezago en los últimos dos años se sigue manteniendo por encima del 58%. En ese sentido, es fundamental analizar conjuntamente el alcance e impacto el plan de descongestión creado por el CSJ para dar respuesta a este bloqueo institucional, identificando las dificultades que persisten en el desarrollo de la etapa judicial, a efectos de adoptar las acciones y estrategias adecuadas y pertinentes dirigidas a superar estos cuellos de botella.

**b) Alto índice de decisiones negativas**

Desde hace varios años, diversos actores que hacen seguimiento a la política de restitución de tierras han manifestado preocupación por el elevado porcentaje de decisiones negativas en el RTDAF, que corresponden a no inicios de estudio formal, no inclusiones, rechazos de plano, rechazos por solicitud idéntica, desistimientos expresos y desistimientos tácitos, en el marco de la ruta individual (CSMLV, 2016, 2018, 2019, 2021 y 2022; CSPPDF 2022; CCJ, 2018 y 2019; PGN, 2019).

Al respecto, en el Auto 859 de 2022 la Corte Constitucional ordenó al Gobierno Nacional formular un indicador complementario que dé cuenta del porcentaje de solicitudes que no resultan inscritas en el RTDAF, que permita diferenciar entre decisiones de no inscripción, exclusiones, no inicio de estudio formal, desistimientos y rechazos. Con este indicador se pretenden evaluar los avances o retrocesos en la tasa de inscripción de las solicitudes de restitución de tierras.

**Gráfica 11. Histórico de decisiones de inscripción y no inscripción[36] en el RTDAF**




**Fuente: Matriz intermisional, con corte 30 de junio de 2026**

El incremento de decisiones negativas desde 2015 coincide con la fecha de inicio de la estrategia 20-15 formulada por la Unidad de Restitución de Tierras, orientada a evacuar durante ese año la totalidad de las solicitudes de restitución presentadas en ocho regiones del país,[37] concentradas en la costa norte y el centro (URT, 2015).

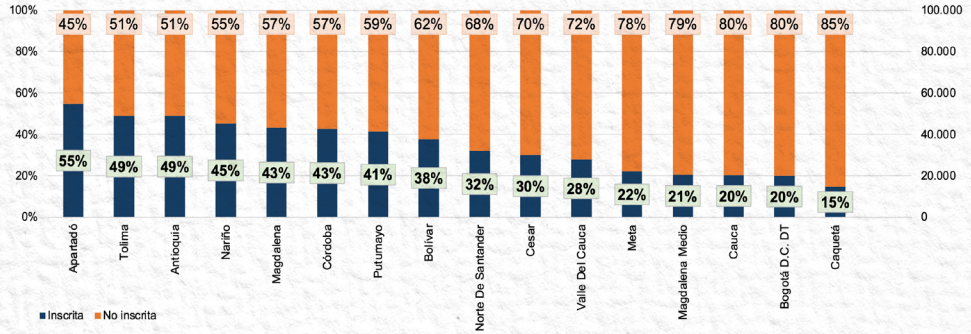
Como se observa en la gráfica, en 2015 y durante los siguientes 4 años, la Unidad de Restitución de Tierras profirió más de 7 mil decisiones negativas por año, con picos de decisiones negativas en los años 2015 con 9.212 decisiones negativas (65% de las decisiones de fondo de esa anualidad) y en 2017 con 10.067 decisiones negativas (76% de las decisiones de fondo de esa anualidad). Si bien en los siguientes años en número de decisiones negativas disminuyó, en términos

36. En esta categoría se incluyen todas las tipologías de decisión que conllevan a una no inscripción en el RTDAF, a saber: no inicios de estudio formal, desistimientos (tácitos y expresos), rechazos de plano y rechazos por solicitud idéntica, y no inscripciones.
37. Los departamentos priorizados por la estrategia 20-15 fueron: Atlántico, Magdalena, Bolívar, Cesar, Sucre, Cundinamarca, Santander, Caldas y Quindío.

porcentuales siguió teniendo una alta representación: en 2020, el 68% y en 2021 el 65% de las decisiones de fondo.

A agosto de 2022 las decisiones negativas ascendían al 65%, por lo que solo un 35% de las decisiones de fondo en etapa administrativa correspondían a decisiones de inclusión en el RTDAF. En la siguiente gráfica se identifica el balance de las decisiones de inscripción y decisiones negativas a agosto de 2022 por dirección territorial, la cual evidencia altos índices de decisiones negativas en departamentos altamente afectados por el conflicto armado y con los índices elevados de desplazamiento forzado (Norte de Santander, Magdalena Medio, Cauca y Caquetá, por ejemplo).

**Gráfica 12. Decisiones de inscripción y no inscripción[38] en el RTDAF antes del periodo Petro**




**Fuente: Matriz intermisional, periodo 2011 – 06 agosto 2022, con corte 31 de agosto 2022**

En relación con este punto, una de las apuestas centrales adoptadas por la Unidad de Restitución de Tierras durante los últimos años se relaciona con el restablecimiento del enfoque garantista en la implementación de la política de restitución de tierras y derechos territoriales, apuesta que ha implicado, entre otras acciones, revertir la tendencia a las decisiones negativas en la etapa administrativa.

Para el efecto, en la actual administración de la Unidad de Restitución de Tierras se efectuaron varios ajustes institucionales:

(i) se adelantaron algunas modificaciones normativas (Ley 2294 de 2023 y Decreto 1623 de 2023), ajustando algunas causales de no inicio de estudio formal

38. En esta categoría se incluyen todas las tipologías de decisión que conllevan a una no inscripción en el RTDAF, a saber: no inicios de estudio formal, desistimientos (tácitos y expresos), rechazos de plano y rechazos por solicitud idéntica, y no inscripciones.

en los trámites administrativos o de no inscripción en el RTDAF, eliminando una barrera de acceso al derecho fundamental a la restitución de tierras;

(ii) se modificaron algunos lineamientos, conceptos y directrices internas ajustándolas a la jurisprudencia constitucional y a las normas y principios que orientan la política de restitución de tierras, generando con ello líneas más garantistas respecto a los derechos de las víctimas;

(iii) se orientó la aplicación efectiva de los principios de buena fe, dignidad y prevalencia del derecho sustancial,[39] así como el principio de favorabilidad (principio pro persona -pro homine- e in dubio pro víctima), regla de interpretación jurídica que obliga a las entidades del Estado a elegir la opción más favorable para la víctima cuando existen dudas sobre la norma;[40]

(iv) se ajustó el lineamiento sobre la procedencia de los desistimientos en el proceso de restitución;

(v) se establecieron equipos de calidad y procesos de revisión preventiva de las decisiones de fondo en las tres direcciones misionales (Dirección Jurídica, Dirección Social y Dirección Catastral y de Análisis Territorial);

(vi) en materia correctiva, se adelantó la revisión de decisiones negativas, que contaban con observaciones de entes de control y organizaciones de la sociedad civil;

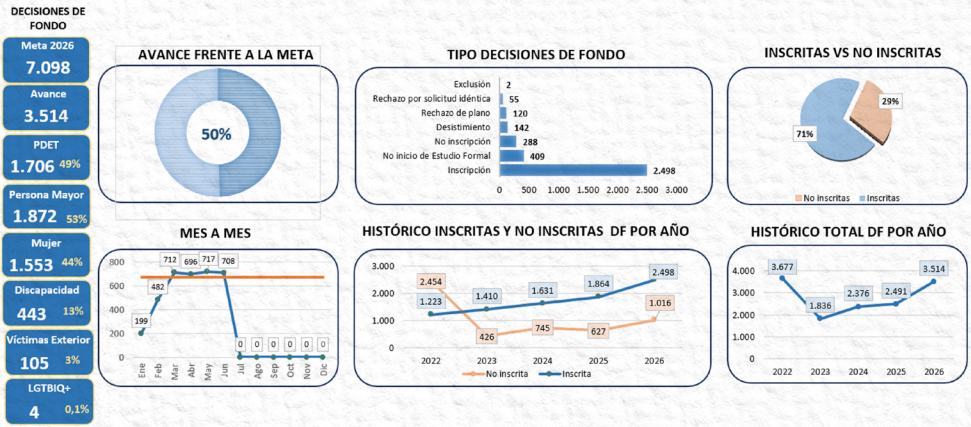
(vii) se estableció un proceso permanente de seguimiento, liderado por la Subdirección General centrado no exclusivamente en reportes de avance, sino en un seguimiento estratégico orientado a entender qué está pasando en los territorios, dónde están los principales cuellos de botella y cómo acelerar efectivamente la respuesta institucional. En este sentido, se fortaleció la revisión integral de expedientes, examinando el estado real de avance de cada caso incluido en la planeación (solicitudes con salidas efectivas, productos técnicos avanzados, elaborados, entregados y aprobados), viabilidad jurídica y revisión de las condiciones para la adopción de decisión, entre otros elementos. Esto ha permitido orientar mejor la programación territorial y evitar que casos que pueden ser inscritos permanezcan represados por falta de priorización o dificultades operativas.

39. Artículo 5, 61, 155 y 158 de la Ley 1448 de 2011.

40. En sentencia T-107 de 2023, la Corte determinó que: "Las decisiones de la URT que resuelvan las solicitudes de inscripción deben ser motivadas en razones de hecho y de derecho y, además, atender 'los principios de colaboración armónica; enfoque diferencial; confidencialidad; favorabilidad y prevalencia del derecho material…'" (Corte Constitucional, 2023). El principio de favorabilidad y buena fe también han sido reiterados en el Auto 331 de 2019, SU-088 de 2025 y SU-191 de 2025 (Corte Constitucional, 2019b, 2025a y 2025b).

Adicionalmente, con el fin de examinar el comportamiento de las decisiones de fondo a nivel nacional y territorial, se diseñaron unos tableros de control y seguimiento a la gestión en etapa administrativa que disponen información específica sobre la meta anual, el avance frente a la meta (para la respectiva vigencia), el tipo de decisiones de fondo proferidas en términos nominales y porcentuales, así como los impactos de la gestión respecto de sujetos de especial protección constitucional (persona mayor, mujeres, personas con discapacidad, población LGBTIQ+ y víctimas en el exterior) y el impacto de las decisiones en municipios PDET. Este tablero se elabora quincenalmente a nivel nacional y para cada una de las 17 direcciones territoriales.

**Gráfica 13. Tablero de control - gestión etapa administrativa vigencia 2026**




**Fuente: Matriz intermisional, con corte 30 de junio de 2026**

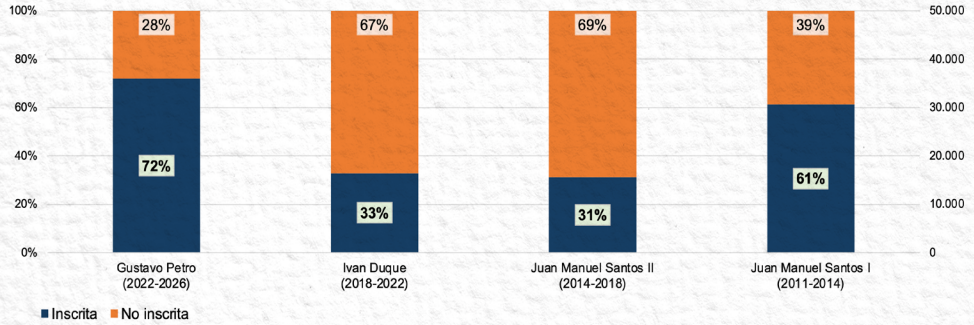
En el tablero de control se analiza también el avance mensual y anual frente a la meta en etapa administrativa, comparando adicionalmente el comportamiento de las decisiones de fondo (de inscripción, no inscripción y la suma total), frente a las obtenidas en la misma vigencia y en los cuatro años anteriores (con la misma fecha de corte).[41] Este reporte es socializado a las direcciones territoriales en las mesas que se lideran desde la Subdirección general, que son espacios de seguimiento directivo orientado al monitoreo del cumplimiento de las metas institucionales, la verificación del avance de las apuestas estratégicas y la definición de acciones para la gestión de riesgos y rezagos.

Con estas acciones, durante los últimos cuatro años la Unidad de Restitución de Tierras ha mantenido una tendencia a la inscripción del 72% de solicitudes, frente

41. En ese sentido, la comparación respecto de los años 2022 a 2025 que presenta la gráfica incorporada, se realiza con los avances frente a la meta al 30 de junio de cada vigencia.

a un 28% de decisiones negativas, superando a todos los gobiernos anteriores en el porcentaje de decisiones inscritas.

**Gráfica 14. Porcentaje de decisiones de inscripción y no inscripción[42] en el RTDAF por periodos de gobierno**



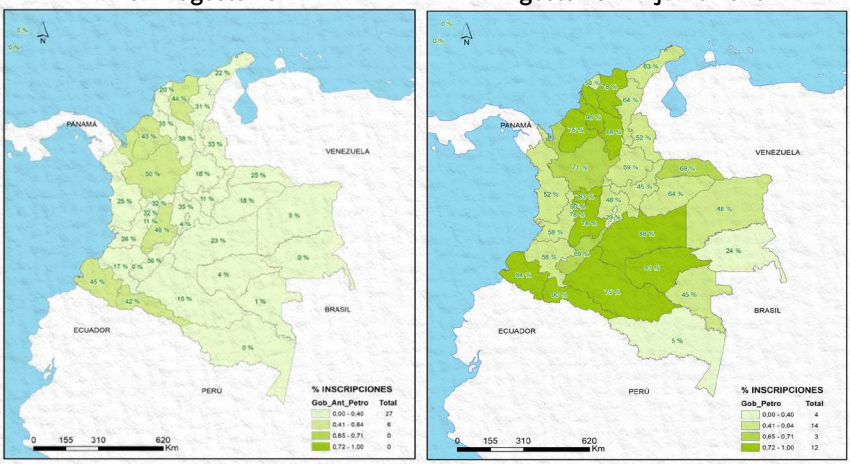

**Fuente: Matriz intermisional, con corte 30 de junio de 2026**

Esta apuesta estratégica constituye una de las principales transformaciones en la gestión de la Unidad de Restitución de Tierras, mostrando resultados históricos en regiones con una tasa de negaciones elevada en periodos anteriores y con un mejor desempeño en materia de decisiones de inclusión en los últimos cuatro años.

**Mapa 3. Porcentaje de decisiones de inscripción en el RTDAF por departamento**

**Antes periodo Petro**
**2011 – agosto 2022**

**Periodo Petro**
**Agosto 2022 – junio 2026**



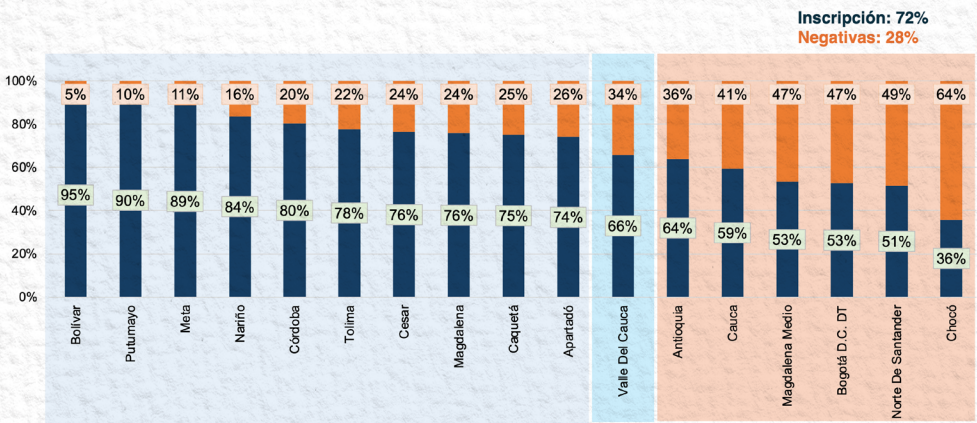

**Fuente: Matriz intermisional, con corte 31 de agosto de 2022 y 30 de junio de 2026**

42. En esta categoría se incluyen todas las tipologías de decisión que conllevan a una no inscripción en el RTDAF, descritas previamente.

Como se observa en el mapa, resultan significativos los datos de las regiones del Pacífico Nariñense y Chocoano, Putumayo, Caquetá, Meta, Cesar, Guajira, Urabá y Montes de María que, además de ser algunas de las regiones más afectadas por el conflicto armado, son actualmente zonas con un importante número de decisiones de inclusión en el RTDAF, resultado que reafirma la decisión de restablecer el enfoque garantista en la implementación de la política de restitución de tierras y derechos territoriales.

En la siguiente gráfica se muestra el comportamiento de las 17 direcciones territoriales desde agosto de 2022 al 30 de junio de 2026. En un primer grupo se identifican las direcciones que muestran un comportamiento en términos de decisiones de inscripción por encima del porcentaje nacional, que corresponde al 72%. En un segundo grupo se ubican las direcciones territoriales con un porcentaje de inclusión superior al 65%, que corresponde a la meta que fue trazada en el Plan Estratégico Institucional 2023-2026 y el los Planes de Acción 2023 a 2026. En el último grupo se identifican las direcciones territoriales que muestran un porcentaje de inclusión inferior al 65%.

**Gráfica 15. Porcentaje de inscripción y no inscripción[43] en el RTDAF agosto de 2022 a junio de 2026**




**Fuente: Matriz intermisional, 30 de junio de 2026**

A continuación, se detalla el comportamiento histórico en materia de decisiones de inscripción y de no inscripción en el RTDAF por dirección territorial, comparando con los resultados obtenidos en los últimos cuatro años:

43. En esta categoría se incluyen todas las tipologías de decisión que conllevan a una no inscripción en el RTDAF, a saber: no inicios de estudio formal, desistimientos (tácitos y expresos), rechazos de plano y rechazos por solicitud idéntica, y no inscripciones.

**Tabla 4. Histórico de decisiones de inscripción y no inscripción[44] en el RTDAF**

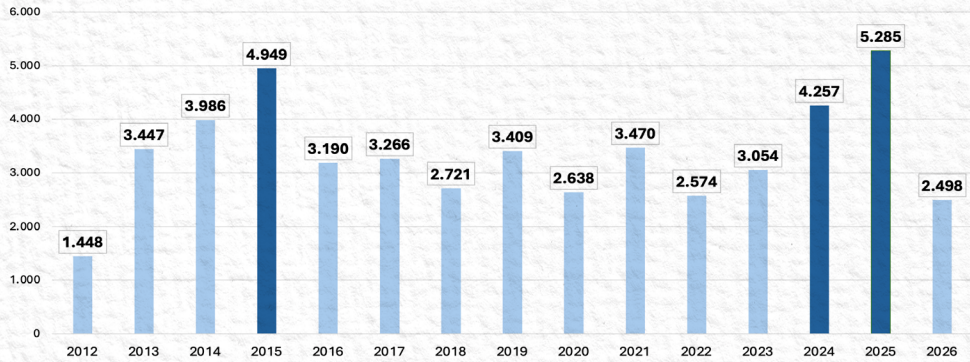
| | 2011 JULIO - 2022 | | AGOSTO 2022 - 2026 | | DIFERENCIA EN PUNTOS PORCENTUALES - PP |
|---|---|---|---|---|---|
| **Dirección Territorial** | NO INSCRIPCIÓN | INSCRIPCIÓN | NO INSCRIPCIÓN | INSCRIPCIÓN | INSCRIPCIÓN |
| Meta | 78% | 22% | 11% | 89% | 67 pp |
| Caquetá | 85% | 15% | 25% | 75% | 60 pp |
| Bolívar | 62% | 38% | 5% | 95% | 57 pp |
| Putumayo | 59% | 41% | 10% | 90% | 49 pp |
| Cesar | 70% | 30% | 24% | 76% | 46 pp |
| Nariño | 55% | 45% | 16% | 84% | 39 pp |
| Cauca | 80% | 20% | 41% | 59% | 39 pp |
| Valle del Cauca | 72% | 28% | 34% | 66% | 38 pp |
| Córdoba | 57% | 43% | 20% | 80% | 37 pp |
| Magdalena | 57% | 43% | 24% | 76% | 33 pp |
| Magdalena Medio | 79% | 21% | 47% | 53% | 32 pp |
| Bogotá D.C. DT | 80% | 20% | 47% | 53% | 33 pp |
| Tolima | 51% | 49% | 22% | 78% | 29 pp |
| Apartadó | 45% | 55% | 26% | 74% | 19 pp |
| Norte de Santander | 68% | 32% | 49% | 51% | 19 pp |
| Antioquia | 51% | 49% | 36% | 64% | 15 pp |
| Chocó | N/A | N/A | 64% | 36% | N/A |
| **TOTAL** | **65%** | **35%** | **28%** | **72%** | **37%** |

**Fuente: Matriz intermisional, 31 de agosto de 2022 y 30 de junio de 2026**

Adicionalmente, en el año 2025 se logró obtener el mayor número de decisiones de inscripción anual de toda la vigencia de la Ley, y el año 2024 la tercera mejor cifra en la materia, resultados institucionales que se traducen en un mayor número víctimas de abandono y despojo reconocidas por la Unidad, cuyos casos serán decididos por los jueces especializados en restitución de tierras.

44. En esta categoría se incluyen todas las tipologías de decisión que conllevan a una no inscripción en el RTDAF, a saber: no inicios de estudio formal, desistimientos (tácitos y expresos), rechazos de plano y rechazos por solicitud idéntica, y no inscripciones.

**Gráfica 16. Decisiones de inscripción en el RTDAF por vigencia**




**Fuente: Matriz intermisional, con corte 30 de junio de 2026**

En términos nominales, en 2025, sumando las decisiones de inscripción adoptadas desde el 8 de agosto de 2022, se logró superar el número de decisiones de inscripción proferidas en los periodo 2011-2014 y 2019-2022, y en abril de 2026 se logró superar las decisiones de inscripción proferidas en el periodo 2014-2018.

**Gráfica 17. Decisiones de inscripción en el RTDAF por periodo presidencial**

| Gustavo Petro 2022-2026 | Iván Duque 2018-2022 | Santos II 2014-2018 | Santos I 2011-2014 |
|---|---|---|---|
| 16.125 | 12.555 | 14.798 | 6.713 |

**Fuente: Matriz intermisional, con corte 30 de junio de 2026**

Estos resultados también han impactado a sujetos de especial protección constitucional, superando a las administraciones anteriores con decisiones de inclusión para mujeres, población mayor (personas mayores de 60 años), víctimas en el exterior, víctimas con discapacidad o con diversidad funcional, y personas con identidades y orientación sexual diversa (población LGBTIQ+).

En ese sentido, durante los últimos años se logró no solo revertir la tendencia de decisiones negativas en términos porcentuales, sino que además se obtuvieron mejores resultados en términos de decisiones de inscripción respecto de solicitudes presentadas por grupos poblacionales con mayor vulnerabilidad, quienes, como lo ha señalado la Corte Constitucional en su jurisprudencia, han sufrido impactos desproporcionados, profundos y diferenciados en el marco del conflicto armado.

**Tabla 5. Decisiones de inscripción en el RTDAF por enfoque diferencial**

| | PERIODO PRESIDENCIAL | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Enfoque diferencial** | Gustavo Petro 2022-2026 | Iván Duque 2018-2022 | Santos II 2014-2018 | Santos I 2011-2014 |
| Persona mayor[45] | 8.086 | 5.910 | 5.834 | 2.334 |
| Mujer | 7.278 | 5.605 | 6.072 | 2.568 |
| Personas con discapacidad | 1.892 | 1.594 | 1.342 | 440 |
| Población LGTBIQ+ | 43 | 28 | 6 | 0 |
| Víctimas en el exterior | 209 | 154 | 152 | 46 |

**Fuente: Matriz intermisional, con corte 30 de junio de 2026**

Esta gestión constituye un avance importante que ha permitido reducir en cuatro años el porcentaje histórico de decisiones negativas (de 65% al 58%). Por ende, es necesario mantener esta línea estratégica, garantizando la continuidad de las acciones implementadas en la actual administración y protegiendo la línea garantista y favorable a los derechos de las víctimas de abandono forzado y despojo.

### c) Creación de la ruta colectiva y campesina en el marco de la Ley 1448 de 2011

Con el fin de dar cuenta de las afectaciones que el abandono y despojo ocasionó a comunidades, organizaciones y otros sujetos colectivos, como marco para definir posibles pretensiones que busquen reparar dichas afectaciones de tipo colectivo, la Unidad de Restitución de Tierras creó la ruta del sujeto colectivo y campesino mediante la Circular 027 de 2022.[46]

Posteriormente, en 2024, fue formulada una guía para la gestión de estos casos, la cual fue actualizada en noviembre de 2025. Este instrumento proporciona orientación conceptual y directrices técnicas para la identificación y gestión

45. El dato presentado en relación con la población mayor se obtuvo de la fecha en que fue proferida la decisión de fondo de inscripción. Lo anterior, en tanto que, lo que se quiere reflejar en esta tabla, es la decisión de cada administración de adoptar decisiones que impacten a los sujetos con mayor vulnerabilidad. En consecuencia, estas cifras no reportan la edad actual de los solicitantes que cuentan con decisión de fondo de inscripción en el RTDAF.

46. Es importante señalar que el reconocimiento de los derechos del campesinado fue una de las principales apuestas del Gobierno del Presidente Gustavo Petro. Al respecto, en el PND se propusieron 3 acciones tendientes al reconocimiento como sujeto de especial protección:

i) la estructuración de una instancia llamada Comisión Mixta Nacional de Asuntos Campesinos;

ii) el reconocimiento de otras territorialidades campesinas: los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM), reconocidos con el Decreto 780 de 2024, y los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios (EAA), establecidos mediante Decreto 149 de 2026; y,

iii) la estructuración de un trazador presupuestal campesino, cuya guía instruccional la emitió el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en diciembre de 2025, en cumplimiento del Acto Legislativo 01 de 2023 y del artículo 64 de la Constitución Política.

de casos de sujetos colectivos (organizaciones campesinas, sociales, políticas, grupos, comunidades), existentes al momento de los hechos victimizantes que ocasionaron el despojo o abandono forzado, en el marco del proceso de restitución de tierras establecido en la Ley 1448 de 2011.

Esta apuesta va más allá de la acumulación procesal, incorporando la dimensión colectiva y la construcción territorial de sujetos colectivos, con un especial enfoque en el campesinado afectado por el despojo y abandono forzado de tierras. El objetivo de esta ruta es dar cuenta de las afectaciones colectivas y las transformaciones que los sujetos colectivos sufrieron con ocasión del despojo y abandono de sus territorios, a efectos de proponer pretensiones específicas, avaladas previamente por el sujeto colectivo. Además de incorporar un nuevo abordaje de los casos, que potencia la posibilidad de reparar a sujetos que han sufrido afectaciones individuales así como colectivas en el marco del abandono y/o despojo de sus predios y territorios, esta estrategia ha permitido optimizar tiempos y ganar en eficiencia en la gestión de casos en el marco de la Ley 1448, aspectos que serán profundizados en uno de los capítulos de este libro.

En relación con esta apuesta, desde 2024 y hasta el 30 de junio de 2026, la Unidad de Restitución de Tierras ha gestionado 63 casos de sujetos colectivos, impactando más de 1.900 solicitudes. De este universo, 20 casos se encontraban en valoración para la determinación de la procedencia de su abordaje a través de la ruta de sujeto colectivo y 26 casos se encontraban en fase de documentación del caso y recolección de pruebas. Adicionalmente, 17 casos contaban con demanda.[47] Las direcciones territoriales con mayor número de casos de sujeto colectivo son Bolívar, Putumayo y Caquetá, regiones que además de una alta concentración del despojo y abandono forzado, cuentan con una fuerte movilización social del campesinado por el acceso a tierras.

Por otro lado, en junio de 2026 fue proferida la sentencia 2026-00065, que constituye la primera sentencia de sujeto colectivo campesino en Colombia. Esta sentencia confirma judicialmente la pertinencia del enfoque colectivo que la Unidad de Restitución de Tierras viene construyendo desde 2022, y evidenció la necesidad de un marco normativo interno estable en la materia. En razón a ello, y con el fin de robustecer esta estrategia, la Unidad de Restitución de Tierras formuló un Acuerdo para formalizar la ruta para la gestión de casos de sujetos colectivos campesinos y otros sujetos colectivos no étnicos, definiendo directrices y lineamientos para adelantar dicha labor (Acuerdo 070 de 2026). Así mismo, se adelantaron algunos ajustes al Programa de Proyectos Productivos Estratégicos a efectos de introducir el enfoque socioambiental y la gestión de sujetos colectivos (Acuerdo 069 de 2026). Ambos Acuerdos fueron aprobados por

47. A mediados de julio de 2026 se habían desestimado dos casos para tramitarlos por la ruta de sujeto colectivo campesino y se habían presentado dos demandas adicionales, para un total de 19 demandas radicadas.

el Consejo Directivo de la Unidad de Restitución de Tierras, máximo órgano rector de la entidad, en su segunda sesión del año 2026.

**d) Rezago en el trámite de solicitudes de restitución de derechos étnico territoriales**

Además del impulso a la ruta colectiva campesina, la Unidad de Restitución de Tierras ha avanzado en la atención del rezago en la ruta étnica, respecto de la cual hoy existen 252 territorios pendientes de informe de caracterización (27%). En relación con esta apuesta, en los últimos cuatro años la Unidad ha alcanzado cifras históricas con una gestión en informes de caracterización e inscripciones de más del 60% de lo realizado en toda la vigencia de los Decretos Ley 4633 y 4635.

**Gráfica 18. Gestión étnica 2022-2026**

| | TOTAL VIGENCIA | ANTES GOBIERNO PETRO 2011-AGOSTO 2022 | % | GOBIERNO PETRO AGOSTO 2022-2026 | % |
|---|---|---|---|---|---|
| **Territorios inscritos** | 672 | 255 | 38% | 417 | 62% |
| **Demandas** | 625 | 238 | 38% | 387 | 62% |
| **Territorios con demanda** | 648 | 247 | 38% | 401 | 62% |

**Fuente: Matriz étnica, con corte 30 de junio de 2026**

**iv) Fortalecimiento del posfallo – líneas 5 y 7**

En relación con estas líneas se expondrán los principales avances respecto del diseño de la estrategia de articulación, seguimiento, monitoreo y evaluación al estado de cumplimiento de órdenes judiciales, en razón a que la Subdirección general lidera el proceso de articulación interinstitucional en el marco de la política de restitución de tierras y derechos territoriales.

Al respecto es importante precisar que, tanto la Corte Constitucional (2024), la CSMLV (2019, 2020, 2021, 2023 y 2024), así como otras organizaciones (CSPPDF, 2022) han reiterado su preocupación por la ausencia de una base de datos unificada o de mecanismos de interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades destinatarias de órdenes contenidas en las sentencias de restitución. Adicionalmente, se ha señalado que tampoco existe una estrategia para la articulación y el seguimiento al cumplimiento de las órdenes judiciales, la cual es crucial para el goce efectivo del derecho a la restitución de tierras y territorios.

Al 30 de junio de 2026, de las más de 11 mil trescientas sentencias de restitución de tierras y derechos territoriales proferidas, respecto de más de 18 mil trescientas solicitudes, se han ordenado más de 455 mil órdenes judiciales. El 14% de las órdenes proferidas en el marco de la ruta individual y colectiva campesina, y el 9%, en el marco de la ruta étnica, van dirigidas a la Unidad de Restitución de Tierras. Por su parte, el 86% de las órdenes en ruta individual y colectiva campesina y el 91% en ruta étnica, están dirigidas a otras entidades.

Para atender el reto de avanzar en el cumplimiento y seguimiento a estas órdenes judiciales, durante este periodo de gobierno la Unidad de Restitución de Tierras ha consolidado un proceso robusto de articulación interna y externa que ha fortalecido la coordinación entre las áreas misionales, las direcciones territoriales, el Ministerio Público, las autoridades judiciales y las entidades del nivel nacional y territorial.

Además, por mandato de la sentencia T-120 de 2024, la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) diseñaron y concertaron de manera conjunta el Protocolo para el cumplimiento de órdenes judiciales, suscrito por ambas entidades mediante la Resolución 01844 de 2026. Este es un instrumento técnico, jurídico y operativo que articula y fortalece la coordinación interinstitucional entre todas las entidades competentes del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Desde la Unidad de Restitución de Tierras se lideró la concertación y validación de este Protocolo, identificando barreras estructurales, clarificando competencias, definiendo compromisos concretos y avanzando hacia un modelo de cumplimiento más coordinado, trazable y centrado en las víctimas, fortaleciendo la capacidad del Estado para responder de manera efectiva a las órdenes judiciales de restitución de tierras. Durante los meses de julio y agosto de 2026 se desarrollará la fase de socialización del Protocolo, en los distintos escenarios de asistencia técnica y fortalecimiento a entidades territoriales y entidades del SNARIV contemplados en la política de víctimas.

Además, el protocolo cuenta con una línea de acción integrada que es la consolidación de sistemas de información. Esto implicó el desarrollo de un aplicativo colaborativo de monitoreo y trazabilidad de órdenes judiciales, el cual integra la información de la Unidad de Restitución de Tierras, la UARIV y otras entidades del SNARIV, permitiendo seguimiento en tiempo real y generación de reportes de avance unificados a las más de 1.200 entidades del orden nacional y territorial con órdenes en las sentencias de restitución de tierras y derechos territoriales.

Este aplicativo entró en producción en abril de 2026, fecha en la que inició la fase piloto para su implementación con 8 entidades destinatarias de un significativo número de órdenes en las sentencias de restitución, a saber:

**Tabla 6. Órdenes contenidas en las sentencias de restitución de tierras y derechos territoriales**

| ENTIDAD | TOTAL VIGENCIA ANTES GOBIERNO PETRO 2011-AGOSTO 2022 | |
|---|---|---|
| | LEY 1448 DE 2011 RUTA INDIVIDUAL Y COLECTIVA CAMPESINA | DECRETOS LEY 4633 Y 4635 DE 2011 RUTA ÉTNICA |
| UARIV | 42.613 | 151 |
| ANT | 4.789 | 166 |
| IGAC | 12.276 | 63 |
| SNR | 1.325 | 3 |
| FGN | 4.036 | 67 |
| DPS | 5.126 | 54 |
| MINISTERIO DEL INTERIOR | 368 | 206 |
| ADR | 2 | 51 |

**Fuente: Matriz de cumplimiento de órdenes, con corte 30 de junio de 2026**

Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo acompañarán esta fase en el rol de supervisores del cargue y seguimiento de información.

Con el protocolo y el aplicativo de monitoreo al cumplimiento de órdenes judiciales, la Unidad de Restitución de Tierras ha dado un paso histórico en la consolidación de una estrategia de seguimiento y un sistema de información que permita verificar en tiempo real los avances respecto del cumplimiento de órdenes judiciales y, en consecuencia, la garantía y goce efectivo de los derechos de las víctimas restituidas.

### 3.4. Otras apuestas estratégicas

Además de las acciones ya descritas, que atienden las observaciones planteadas por la Corte Constitucional, la CSMLV, la CSPPDF y otros actores a la implementación de la política de restitución de tierras y derechos territoriales, la Unidad de Restitución de Tierras ha implementado otras apuestas estratégicas en los recientes años, que implican transformaciones sustanciales de la política. Por temas de espacio se abordarán cuatro, algunas de las cuales serán desarrolladas en otros capítulos de esta publicación:

### i) Soluciones duraderas

En diciembre de 2025 fue aprobado el documento CONPES 4081 del 30 de diciembre del 2025 sobre "Soluciones Duraderas para Víctimas de Desplazamiento Forzado en Colombia". Esta política pública integral responde, en primer lugar, al cumplimiento de una meta establecida en el PND del Gobierno Nacional y, en el caso específico de la Unidad de Restitución de Tierras, establece una hoja de ruta clara para que el Estado aborde y supere las barreras institucionales, socioeconómicas y culturales que enfrentan las víctimas del desplazamiento forzado en el país.

En relación con este documento CONPES se destacan tres mensajes que acentúan el rol de la Unidad de Restitución de Tierras en la articulación con la política de soluciones duraderas:

**Restitución como eje estructural de estabilización territorial**

El documento CONPES 4180 asigna a la Unidad de Restitución de Tierras un papel estratégico en la implementación de un protocolo operativo interinstitucional al definir roles, tiempos y responsabilidades. Esto implica que la Unidad no solo ejecuta órdenes, sino que contribuye a la coordinación efectiva del Estado en los territorios, robusteciendo las estrategias de articulación entre el nivel nacional y el nivel territorial, con el fin de asegurar la concurrencia de competencias, recursos y capacidades institucionales que permitan avanzar en soluciones duraderas y sostenibles para esta población.

**Enfoque territorial y colectivo**

Dando continuidad a la estrategia de intervención colectiva y territorial, que busca superar la lógica de atención caso por caso, en este momento se está diseñando una guía de colectivización de sujetos de restitución la cual permitirá aumentar la eficiencia, reducir costos operativos y responder mejor a las dinámicas rurales. Este enfoque facilitará dejar atrás intervenciones fragmentadas, avanzando hacia procesos integrales que generen un impacto estructural y sostenibilidad a largo plazo. Esta guía se articula al Acuerdo de sujetos campesinos y otros sujetos colectivos no étnicos (Acuerdo 070 de 2026) y al Acuerdo de Proyectos Productivos Estratégicos (Acuerdo 069 de 2026), que introduce la dimensión socioambiental y colectiva en el programa de proyectos productivos estratégicos.

**Transformación digital en el seguimiento**

La creación de una herramienta digital de monitoreo al seguimiento del cumplimiento de órdenes judiciales representa un compromiso con la trazabilidad, el seguimiento y la toma de decisiones fundamentadas en evidencia.

Esta herramienta permitirá anticipar rezagos, exigir corresponsabilidad a otras entidades y transparentar los avances ante las distintas instancias del SNARIV, especialmente en los Subcomités de restitución de tierras y en los espacios de implementación y seguimiento del documento CONPES de Soluciones Duraderas. Con esta herramienta de seguimiento al cumplimiento de órdenes judiciales, la Unidad de Restitución de Tierras atiende una deuda histórica de la política de restitución con las víctimas y comunidades beneficiarias de las sentencias de restitución de tierras y derechos territoriales.

**ii) Víctimas en el exterior**

Al 8 de agosto de 2022, la Unidad de Restitución de Tierras registraba 4.447 solicitudes correspondientes a víctimas en el exterior, de las cuales 2.344 se enmarcaban en solicitudes de restitución de tierras, 2.000 correspondían a remisiones de la UARIV mediante Anexo 11 y 103 relacionados con medidas de protección Rupta.

**Tabla 7. Solicitudes víctimas en el exterior**

| Tipo de proceso | Número de solicitudes | Porcentaje |
|---|---|---|
| **Ley 1448** | 2.344 | 53% |
| **Anexo 11** | 2.000 | 45% |
| **RUPTA** | 103 | 2% |
| **Total** | 4.447 | 100% |

**Fuente: Matriz intermisional, con corte 7 de agosto de 2022**

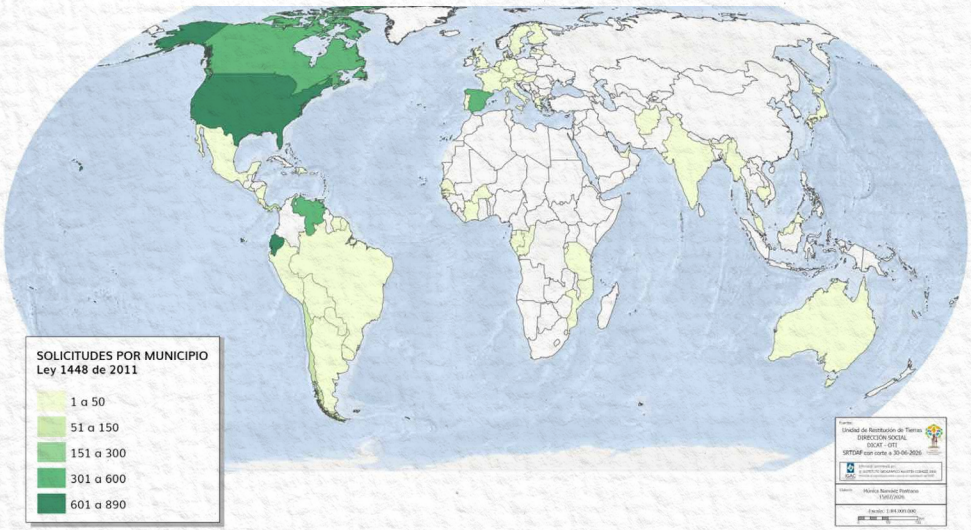
En relación con la ruta de restitución, el nivel de decisiones negativas en etapa administrativa respecto de solicitudes de víctimas en el exterior ascendía al 78% (13 puntos porcentuales por encima del promedio nacional para esa fecha). Con el fin de revertir la tendencia a las decisiones negativas y atender el rezago evidenciado durante la implementación de la política de restitución, la Unidad de Restitución de Tierras conformó un equipo de atención a víctimas en el exterior. Esta estrategia permitió incrementar el número de solicitantes atendidos, así como las decisiones de inscripción, fortaleciendo la confianza de las víctimas en la gestión institucional.[48]

En relación con esta estrategia, y en coordinación con la Cancillería y la UARIV, la Unidad brindó orientación a 704 personas en ocho (8) países: Ecuador, Canadá,

48. Este punto será ampliamente abordado en un capítulo específico de este libro.

España, Chile, Panamá, Venezuela, Costa Rica y Suecia, impulsando adicionalmente el acompañamiento a las víctimas en contextos transfronterizos, orientada a acercar la oferta institucional de restitución y protección de tierras a la población ubicada en estas zonas. La participación en estas jornadas, en modalidad presencial o virtual, fue fundamental teniendo en cuenta que corresponden a los países con mayor número de víctimas solicitantes de restitución de tierras.

**Mapa 4. Solicitudes de restitución de víctimas en el exterior por país de residencia actual**




**Fuente: Matriz intermisional, con corte 15 de julio de 2026**

Adicionalmente, atendiendo las observaciones planteadas por varias víctimas y organizaciones, se generó una transformación estructural en la estrategia de atención a víctimas en el exterior facilitando el acceso y la recepción directa de solicitudes, sin necesidad de tener que acudir a los consulados para la presentación de la solicitud de restitución, garantizando continuidad en la gestión y atención efectiva. De manera complementaria, se adelantaron algunos ajustes institucionales dirigidos a lograr la atención y toma directa de la solicitud de restitución por parte de la entidad, en las jornadas de socialización y orientación, permitiendo a las víctimas connacionales presentar su reclamación desde el momento del contacto inicial con la Unidad de Restitución de Tierras. Este fortalecimiento consolidó una estrategia más accesible, incluyente y coordinada, con mayores avances en trámites, aumento de solicitantes y recuperación de la confianza institucional.

Uno de los logros más significativos en esta materia fue el fortalecimiento de la estrategia de contactabilidad de las víctimas en el exterior, a partir del año 2025, gestionando la contactabilidad de más de 400 víctimas, realizando ampliaciones de 288 solicitudes. De manera complementaria, a través de los canales de atención directa habilitados, se ha brindado información, orientación y apoyo para el impulso de los casos, facilitando el seguimiento por parte de las víctimas y fortaleciendo su acceso a la oferta institucional.

Respecto de las solicitudes de inscripción en el RTDAF, en los últimos cuatro años se adoptaron 416 decisiones de fondo, de las cuales 209 (50,2%) correspondieron a inscripciones y 207 a decisiones negativas (49,8%), superando a las administraciones anteriores en materia de decisiones de inclusión en el RTDAF.

Por otro lado, tras la expedición de la Ley 2421 de 2024, la Unidad de Restitución de Tierras inició un proceso de articulación con las entidades competentes para reglamentar los derechos de las víctimas en el exterior, en atención a las disposiciones específicas que la ley incorporó en materia de compensación en dinero. En este marco, la Unidad lideró la elaboración del decreto reglamentario mediante mesas de trabajo interinstitucionales, las cuales contaron con la participación de representantes de las víctimas en el exterior, organizaciones y plataformas que las representan, así como con el aval del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Este proceso culminó con la expedición del Decreto 1117 de 2025.

Una vez expedido este decreto, la Unidad formuló un Plan de Gestión para implementar sus disposiciones mediante acciones en las etapas administrativa, judicial y de posfallo, con el propósito de garantizar que las víctimas en el exterior accedan a las medidas establecidas en la Ley 2421 y fortalecer la divulgación de la ruta para solicitar la compensación en dinero. Posteriormente, este plan fue registrado en el portal STRATEGOS bajo el No. 1247.

Al 30 de junio de 2026, ya se cuenta con avances respecto de la actualización de los documentos y procedimientos de atención a la ciudadanía; la implementación de jornadas de socialización dirigidas a colaboradores de la Unidad de Restitución de Tierras y a contratistas y funcionarios consulares; la expedición de la Resolución 358 de 2026, la cual incluye a las víctimas en el exterior dentro de los criterios de priorización para el cumplimiento de órdenes judiciales; el diseño y elaboración de piezas comunicativas sobre la ruta de restitución de tierras y RUPTA para víctimas en el exterior, y; la actualización de la cartilla de preguntas frecuentes para fortalecer la orientación a la ciudadanía. Es importante precisar que la expedición del Decreto 1117 de 2025 no modifica el procedimiento de restitución de tierras ni los requisitos establecidos para acceder a este derecho.

De igual manera, se fortaleció el trabajo articulado con organizaciones de víctimas en el exterior,[49] entidades del Gobierno Nacional y Ministerio Público,[50] cooperación internacional y agencias de Naciones Unidas presentes en diversos países de frontera,[51] y la academia[52] con el fin de fortalecer capacidades en las organizaciones y aliados para dar a conocer la ruta del proceso de restitución de tierras a las víctimas connacionales, avanzar en el intercambio de conocimientos y saberes, y generar espacios de articulación entre las políticas públicas orientadas a la atención, la reparación integral y la restitución de derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras.

Finalmente, durante este periodo de gobierno, se adelantó un trabajo articulado con la Oficina Asesora de Comunicaciones de la entidad para diseñar e implementar acciones, contenidos y estrategias orientadas a posicionar la ruta y los canales de atención dirigidos a víctimas de despojo y/o abandono forzado de tierras en el exterior. En este marco, se actualizó el micrositio de víctimas en el exterior, incorporando de manera permanente un botón de acceso directo en la página principal de la Unidad y ampliando sus contenidos con nuevas secciones e información relevante para esta población.

**iii) Fortalecimiento del SRTDAF**

Otra de las apuestas trazadas se relaciona con el robustecimiento del Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente - SRTDAF, el cual constituye la principal herramienta de información sobre la gestión de la Unidad de Restitución de Tierras.

En primer lugar, se desarrolló la versión V3 del sistema SRTDAF, la cual permite superar limitaciones tecnológicas previas, dotando a la Unidad de Restitución de Tierras de una plataforma moderna, flexible e interoperable con otros sistemas del Estado. El desarrollo de la versión tres del Sistema permite avanzar sustantivamente en la mejora de la gestión de los procesos de restitución de tierras, la articulación institucional y la orientación al ciudadano, fortaleciendo la eficiencia y capacidad operativa. Con este ajuste, se superaron 12 años de rezago tecnológico de las plataformas que soportan el sistema misional.

Adicionalmente, con esta actualización se incorporan al SRTDAF nuevos módulos para la gestión integral de la política de restitución de tierras y derechos

49. Foro Internacional de Víctimas - FIV, Encuentro Amplio del Exilio, Red de Diplomacia Feminista por la Paz, entre otras.
50. Principalmente el Centro Nacional de Memoria Histórica - CNMH, la UARIV, el escritorio de víctimas de la Cancillería y la Defensoría del Pueblo.
51. La Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), el Consejo Noruego para Refugiados (CNR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), la Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA), el Servicio Jesuita para Refugiados y el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz en Colombia (MPTF).
52. Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CAPAZ).

territoriales, específicamente: i) el módulo de la etapa de posfallo, el cual incluye el universo de órdenes dirigidas a la Unidad de Restitución de Tierras y las gestiones adelantadas por la entidad para su cumplimiento; ii) la sistematización de solicitudes de comunidades indígenas y afrodescendientes y su gestión en las etapas administrativa, judicial y posfallo; y, iii) el módulo de terceros intervinientes el cual da cuenta de la identificación y caracterización de terceros, así como la información referente a órdenes que otorgan medidas a quienes son reconocidos como segundos ocupantes en las providencias judiciales de la especialidad de restitución.

En relación con el módulo de posfallo, se incorporaron capacidades de Inteligencia Artificial para optimizar el procesamiento de sentencias de restitución de tierras. La automatización de extracción, transformación y carga de datos mejora la calidad, trazabilidad y disponibilidad de la información, reduciendo tiempos de respuesta y fortaleciendo el cumplimiento de decisiones judiciales. Esta solución opera sobre infraestructura propia, garantizando soberanía de datos, seguridad y autonomía tecnológica, posicionando a la entidad en la adopción responsable de tecnologías emergentes.

La integración de estos módulos con la información ya existente en el RTDAF optimiza recursos, evita duplicidades y fortalece la interoperabilidad interna. Al mismo tiempo, estos ajustes permiten mejorar la gestión de la Unidad de Restitución de Tierras basada en datos, fortaleciendo la toma de decisiones, la transparencia y la garantía de derechos.

De igual manera, se modernizaron los portales institucionales, migrando a una solución tecnológica moderna que garantice a todos a la ciudadanía el acceso a servicios en línea de forma ágil y confiable, mejorando su experiencia de navegación en la página de la entidad. La nueva infraestructura es más eficiente y resiliente, reduce costos de mantenimiento y favorece una evolución tecnológica sostenible, contribuyendo a una gestión pública más transparente e innovadora, reduciendo al mismo tiempo la dependencia de plataformas externas y garantizando servicios más seguros, estables y accesibles.

**iv) Formalización de la política de atención a segundos ocupantes**

La Ley 1448 de 2011 no estableció medidas específicas de atención y protección para los segundos ocupantes en el marco de los procesos de restitución de tierras. En virtud de lo anterior, y en atención a que en varias diligencias de entrega material de los predios restituidos, la Unidad y los jueces identificaron la presencia de segundos ocupantes, desde el año 2015 se diseñaron distintos instrumentos y estrategias para responder a esta problemática.

Por un lado, la Unidad formuló dos instrumentos. El primer lugar, el Acuerdo 021 de 2015, expedido por el Consejo Directivo de Restitución de Tierras, el cual planteaba una serie de medidas dirigidas a los segundos ocupantes de acuerdo con el grado de dependencia al predio, las cuales debían ser ordenadas por los despachos judiciales. Posteriormente, se expidió el Acuerdo 029 de 2016, el cual establecía que una vez el juez o magistrado reconocía la calidad de segundo ocupante y ordenara a la Unidad su atención, le correspondía a esta entidad establecer cuál de las medidas establecidas en el Acuerdo tendrían lugar (Bolívar, et al, 2017).

Posteriormente, en atención a la omisión legislativa, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-330 de 2016 estableció que es deber de los jueces brindar un tratamiento diferencial a esta población, en términos probatorios y procesales, debiendo evaluar de manera diferenciada el estándar de buena fe exenta de culpa a efectos de determinar si los segundos ocupantes, en condiciones de vulnerabilidad, y siempre y cuando no hayan tenido relación directa ni indirecta con el despojo, pueden ser compensados y adicionalmente recibir medidas complementarias para la satisfacción de sus derechos a la vivienda, el mínimo vital y el trabajo (Bolívar, et al, 2017).

Adicionalmente, en esta misma sentencia, la Corte Constitucional exhortó al Congreso de la República y al Gobierno Nacional a establecer una política pública para atender a los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad socioeconómica y que no tuvieron relación directa ni indirecta con los hechos de despojo o abandono.

En la misma línea de la Corte Constitucional, la CSMLV (2016, 2017 y 2021) señaló que, pese a la jurisprudencia de la Corte Constitucional (2016a, 2016b, 106c y 2016d) y a pesar de los esfuerzos del ejecutivo y la rama judicial en darle respuesta a la problemática de los segundos ocupantes, persistía el vacío legislativo frente a quiénes deben ser reconocidos como segundos ocupantes, cuáles son sus derechos, cuáles son las medidas que deben proceder, quién las debe ordenar y quién las debe proveer. En ese sentido, la CSMLV recomendó al Gobierno Nacional promover una iniciativa legislativa y al Congreso de la República, expedir una norma con carácter de Ley dirigida al reconocimiento de medidas de atención a favor de segundos ocupantes, , de conformidad con la Sentencia C-330 de 2016 proferida por la Corte Constitucional (CSMLV, 2017 y 2021).

En este contexto, por iniciativa de la Unidad de Restitución de Tierras se incorporó de manera expresa el componente de segundos ocupantes en el PND 2022–2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”, estableciendo el reconocimiento de esta población, así como las medidas para su atención en el marco de los procesos judiciales de restitución.

Así mismo, en el Decreto 1623 de 2023 se incorporó un apartado específico para los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras (Capítulo 9) estableciendo disposiciones específicas sobre la identificación de posibles segundos ocupantes, su caracterización, las medidas de atención y de inclusión en el sistema de información.[53]

Con base en estos ajustes normativos la Unidad de Restitución de Tierras procedió con:

(i) El robustecimiento del proceso de identificación de los terceros en etapa administrativa y su caracterización en etapa judicial, con lo cual, los jueces de restitución tienen disponible información relevante para tomar la determinación sobre el reconocimiento de derechos como posibles segundos ocupantes.

(ii) La derogatoria del Acuerdo 029 de 2016 y la aprobación del Acuerdo 062 de agosto del 2025 "Por medio del cual se define el alcance y cumplimiento de las medidas de atención dispuestas en el artículo 91A de la Ley 1448 de 2011, adicionado por el artículo 56 de la Ley 2294 de 2023, respecto de los segundos ocupantes en los procesos de restitución de tierras y se dictan otras disposiciones".

(iii) La actualización de la instrucción conjunta con la Defensoría del Pueblo y el protocolo de atención a segundos ocupantes, incorporando medidas para la asistencia, acompañamiento y representación de los terceros o segundos ocupantes en procesos de restitución de tierras y derechos territoriales por parte de la Defensoría del Pueblo.

(iv) La intervención en la formulación del Decreto 797 de 2025 el cual establece medidas para dotación de tierras a solicitantes de restitución, incluidos en el RTDAF y sin sentencia, así como a segundos ocupantes en condiciones de vulnerabilidad, no reconocidos en las sentencias de restitución y sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural.

(v) La creación del módulo de terceros intervinientes en el SRTDAF el cual da cuenta de la identificación y caracterización de terceros, y de las órdenes reconocidas a esta población en las providencias judiciales.

A partir de estos avances normativos, la Unidad ha fortalecido las acciones de análisis, caracterización y articulación interinstitucional orientadas al cumplimiento de las decisiones judiciales, procurando armonizar la garantía de los derechos de las víctimas con la implementación de medidas de atención

53. Ley 2294 de 2023, artículo 56, que adicionó el artículo 91A a la Ley 1448 de 2011.

para los ocupantes secundarios reconocidos en la normatividad vigente. Adicionalmente, se dispuso de una funcionalidad para identificar y caracterizar segundos ocupantes, incluyendo fechas de medidas de atención y ponderación de dependencia y vulnerabilidad.

**Conclusiones y retos persistentes**

El balance de la implementación del proceso de restitución de tierras y derechos territoriales, a quince años de su implementación, muestra avances importantes, pero también algunos retos persistentes.

En primer lugar, el proceso ha permitido la construcción de una institucionalidad robusta, con funcionarios de diversas disciplinas al interior de la Unidad de Restitución de Tierras y la consolidación de la especialidad de restitución en la Rama Judicial, incluyendo la creación de juzgados especializados en la ruta étnica a partir de 2024. Si bien se ha consolidado una institucionalidad que ha entendido la naturaleza especial de la acción de restitución y que ha asumido el reto que este proceso representa para la realidad colombiana, esta sigue siendo insuficiente para responder el número de solicitudes presentadas y sin resolución a la fecha, en las distintas rutas. Lo anterior exige pensar soluciones novedosas y creativas de cara a cumplir al año 2031 con los objetivos que traza la Ley 1448 y los Decretos Ley 4633 y 4635 para la política de restitución de tierras y derechos territoriales.

Se resaltan positivamente los siguientes avances:

(i) El proceso de restitución de tierras colombiano constituye un hito del proceso transicional colombiano dado que, es el primer esfuerzo dirigido a revertir el fenómeno de abandono forzado y despojo de tierras en Colombia.

(ii) El diseño de una ruta especial para atender las solicitudes en predios no microfocalizados, con la expedición del Decreto 1623 y demás ajustes a lineamientos, formatos y modelos.

(iii) Los ajustes institucionales y normativos adelantados para garantizar la reversión de la tendencia a emitir decisiones negativas en la etapa administrativa, siendo urgente mantener dichos dispositivos en el mediano y largo plazo.

(iv) La profundización del enfoque territorial, con la apertura de la Dirección territorial en Chocó, las oficinas de Tumaco en Nariño y Saravena en Arauca, y durante el 2025, las oficinas en Tibú y Ocaña, en la región del Catatumbo.

(v) La adopción del enfoque colectivo campesino con la creación de la ruta colectiva y campesina mediante la Circular 027 de 2022, gestionando al 30 de junio de 2026 63 casos colectivos que impactan más de 1.900 solicitudes.

(vi) La atención al rezago en la ruta étnica, obteniendo resultados históricos en la adopción de informes de caracterización, inscripciones en el RTDAF y en la radicación de demandas étnicas.

(vii) La profundización del enfoque participativo con la ampliación de espacios de diálogo y concertación con las víctimas y organizaciones de mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, población LGBTIQ+, campesinos, pueblos indígenas y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, así como el desarrollo de los Encuentros para Armonizar la Vida.

(viii) El desarrollo de ajustes normativos generando líneas más garantistas respecto a los derechos de las víctimas de abandono y despojo de tierras, entre otros con la Ley 2294 de 2023 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo), el Decreto 1623 de 2023, el Decreto 797 de 2025 de dotación de tierras, el Decreto 1117 de 2025 sobre compensación para víctimas en el exterior, el documento CONPES 4180 de Soluciones Duraderas, entre otros.

(ix) La incorporación del principio de reparación integral y transformadora en la Ley, que conduce en el proceso de restitución de tierras y derechos territoriales a incorporar órdenes dirigidas a garantizar la sostenibilidad del proceso de restitución. Esta disposición, junto con la expedición del documento CONPES de soluciones duraderas, convierte la política de restitución en una herramienta de transformación territorial y estructural, que trasciende los contenidos patrimoniales de la restitución, para reconocer las trayectorias de vida interrumpidas de las comunidades campesinas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. De este modo, esta apuesta abre espacios para una mayor equidad en el acceso a la tierra, un desarrollo rural integral y una transformación de las condiciones de vida de la población víctima de abandono y despojo, y la población no víctima en los territorios a intervenir.

(x) La creación de una estrategia de coordinación interinstitucional y seguimiento al cumplimiento de fallos judiciales con la creación del Protocolo de cumplimiento de órdenes judiciales y la herramienta digital de seguimiento y monitoreo al cumplimiento de estas órdenes.

Por otro lado, los resultados frente a las metas planteadas evidencian retos persistentes. Se resaltan los siguientes:

(i) Se valora positivamente la formulación de una ruta para atención de solicitudes ubicadas en zonas no microfocalizadas, urgiendo la apropiación de esta por parte de los equipos técnicos de la Unidad de Restitución de Tierras y su implementación en el corto y mediano plazo con decisiones de fondo proferidas, y apropiación de los ajustes por parte de los despachos especializados en restitución.

(ii) Se evidencia preocupación por el incremento de solicitudes presentadas durante los últimos años, lo cual exige la implementación de una estrategia de negociación y desescalamiento del conflicto, que disminuya la presión sobre el proceso de restitución, diseñando al mismo tiempo una estrategia que permita atender un mayor número de solicitudes por año, tanto en etapa administrativa como en etapa judicial. En este sentido, la restitución requiere complementarse con políticas públicas sostenidas de seguridad territorial y garantías de no repetición, donde la restitución pueda contribuir a la vida digna y la paz estable y duradera en Colombia.

(iii) La congestión de casos en la etapa judicial sigue siendo un factor crítico, lo cual exige pensar en alternativas que viabilicen el trámite de las solicitudes de restitución en un menor tiempo.

(iv) El alto nivel de incumplimiento de varias órdenes judiciales estrechamente relacionadas con las garantías de derechos sociales a la población restituida, constituye un serio obstáculo para la restitución integral y transformadora, y para el goce efectivo de derechos de las víctimas restituidas. La expedición del documento CONPES 4180 de 2025, de soluciones duraderas, que incorpora la creación del Protocolo de cumplimiento de órdenes judiciales, la herramienta digital de seguimiento y la guía de colectivización de casos, constituye un paso importante para avanzar en la coordinación efectiva, el enfoque territorial colectivo y la transformación digital, siendo también necesaria la formulación de incentivos para que todas las entidades comprometidas en los fallos de restitución prioricen el cumplimiento de estas órdenes, garantizando la construcción de un orden agrario más justo, democrático e incluyente.

# Referencias

Banco Mundial (2015). Estimación del número probable de solicitudes de restitución de tierras.

Bautista, A.; Malagón, A.; Uprimny, R.; Sierra-Zambrano, D. F., Pic, E., Duarte, C., Castaño, A., Díaz Bejarano, L., Morales, E., Fernández, A., Díaz, C. W., Tolosa, A., Yonda, L., Marín, I., Rojas Luna, R., Liz, N., Quintero, N., Pisso, M. S., Martínez, N. Y.,... (2022). Guerra contra el campesinado (1958-2019) - Tomo 1 Huellas de la violencia y trayectorias de resistencia. Bogotá: Dejusticia.

Bolívar, A., Botero, A. y Gutiérrez, L. (2017). Restitución de tierras, política de vivienda y proyectos productivos Ideas para el posacuerdo. Documento 39. Bogotá: Dejusticia.

Bolívar, A., y Vásquez, O. (2017). Justicia transicional y acción sin daño. Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras. Documento 32. Bogotá: Dejusticia.

Bolívar, A., Gutiérrez, L., Sánchez, N. C. y Uprimny, R. (2016). Debates sobre la acción de restitución. Bogotá: Dejusticia.

Caballero, T., Alarcón, L., Castro, J., et al, (2025). Las disputas por la tierra y el territorio. Tensiones sociales, políticas y económicas durante el conflicto armado en el Caribe colombiano (1960-2006). Atlántico: Universidad del Atlántico.

Cárdenas, I. (2009). Desplazamiento como fenómeno socio-económico ligado a la concentración del poder sobre la tierra: catastro alternativo una propuesta de reparación desde las víctimas. Recuperado de: https://movimientodevictimas.org/desplazamiento-un-problema-que-se-oculta/

Centro Nacional de Memoria Histórica – CNMH (2018). Tierras. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico. Bogotá: CNMH.

_____ (2015). Una nación desplazada. Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia. Bogotá: CNMH.

_____ (2014). La tierra en disputa. Memorias del despojo y resistencias campesinas en la costa Caribe 1960 – 2010. Bogotá: CNMH.

_____ (2013). ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Informe general. Bogotá: Presidencia de la República.

Comisión Colombiana de Juristas – CCJ (2018). Cumplir metas, negar derechos. Balance de la implementación del proceso de restitución de tierras en su fase administrativa 2012-2017. Bogotá: Embajada de Suecia y CCJ.

Comisión Colombiana de Juristas – CCJ, et al. (2019). Radiografía de la restitución de tierras en Colombia. Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por incumplimiento de reparación a las víctimas despojadas de tierras en Colombia. Bogotá: Embajada de Suecia y CCJ.

Comisión de Esclarecimiento de la Verdad - CEV (2022a). Hay futuro si hay verdad. Informe final. Colombia adentro Relatos territoriales sobre el conflicto armado. El campesinado y la guerra. Bogotá: CEV.

_____ (2022b). Hay futuro si hay verdad. Informe final.. Hallazgos y recomendaciones. Bogotá: CEV.

_____ (2022c). El informe final en cifras. Recuperado de: https://www.comisiondelaverdad.co/el-informe-final-en-cifras

_____ (2019, 28 de febrero). “La tierra en Colombia no se usa para producir, se usa para especular”. Comisión de la Verdad.

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado – CSPPDF (2024). Reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: El contexto social del mundo de la vida, el ejercicio de derechos y políticas transformadoras en el caso de la población desplazada en Colombia. Vol. 23. Bogotá: CSPPDF.

_____ (2022) Reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: Estado de los derechos de los desplazados antes de la prórroga de la Ley de Víctimas. Vol. 19. Bogotá: CSPPDF.

_____ (2011). El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reconocer y resarcir debidamente los daños y perjuicios. Vol. 10. Bogotá: CSPPDF.

_____ (2010). III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada en Colombia. Bogotá: 2010.

_____ (2009). El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes. Vol. 5. Bogotá, D. C.: CSPPDF.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas – CSMLV (2024). XI Informe al Congreso de la República 2023 – 2024. Bogotá: CSMLV.

_____ (2023). Décimo Informe al Congreso de la República 2022 – 2023. Bogotá: CSMLV.

_____ (2022). Noveno Informe al Congreso de la República 2021 – 2022. Bogotá: CSMLV.

_____ (2021). Octavo Informe al Congreso de la República 2020 – 2021. Bogotá: CSMLV.

_____ (2020). Séptimo Informe al Congreso de la República 2019 – 2020. Bogotá: CSMLV.

_____ (2019). Sexto Informe al Congreso de la República 2018 – 2019. Bogotá: CSMLV.

_____ (2018). Quinto Informe al Congreso de la República 2017 – 2018. Bogotá: CSMLV.

_____ (2017). Cuarto Informe al Congreso de la República 2016 – 2017. Bogotá: CSMLV.

_____ (2016). Tercer Informe al Congreso de la República 2014 – 2015. Bogotá: CSMLV.

_____ (2015). Segundo Informe al Congreso de la República 2013 – 2014. Bogotá: CSMLV.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – CNRR (2009). El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual. Bogotá: IEPRI y CNRR.

Consejo Superior de la Judicatura – CSJ (2025). Diálogo Nacional de Restitución de Tierras: articulación institucional y seguridad jurídica. Bogotá: Rama Judicial – CENDOJ.

Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento - CODHES (2016). Análisis y estimación de la demanda de restitución de tierras. Lineamientos para la construcción de un Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras. Bogotá: USAID.

Departamento Nacional de Planeación - DNP (2026). Política de Reforma Agraria. [Documento CONPES 4184]. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4184.pdf

_____ (2025). Política de Soluciones Duraderas para Victimas de Desplazamiento Forzado. [Documento CONPES 4180]. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4180.pdf

_____ (2021). Política Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. [Documento CONPES 4031]. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4031.pdf

_____ (2011). Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. [Documento CONPES 3712]. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/politica-de-atencion-a-victimas/3712.pdf

Fajardo, D. (2014). Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana. Bogotá: Comisión Histórica del conflicto y sus víctimas.

FAO (2018). Oficina Regional para América Latina. “Panorama de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe. Soluciones del siglo XXI para acabar con la pobreza en el campo”.

Galtung, J. (2003). Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización. Bilbao: Gernika Gogoratuz.

Gobierno de la República de Colombia y FARC-EP, 2016. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79893

Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (2023). Fragmentación y Distribución de la Propiedad Rural en Colombia. Bogotá: IGAC.

Neva, N., Prada, R. (2020). Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia vigencia 2019. Bogotá: UPRA.

Oxfam (2016). Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina. Recuperado de: https://www.oxfam.org/es/informes/desterrados-tierra-poder-y-desigualdad-en-america-latina

Oxfam (2015). Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. Recuperado de: https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad

Procuraduría General de la Nación - PGN (2019). Procuraduría revisará 47.516 casos de la URT que negaron procesos de restitución. Procuraduría General de la Nación. Nota de prensa del 20 de agosto de 2019. Recuperado de: https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduriarevisara_47.516_casos_de_la_URT_que_negaron_procesos_de_restitucion.news Consultado el 9 de noviembre de 2021.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2011) Colombia rural. Razones para la Esperanza. Bogotá: INDH.

Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada - Acción Social (PPTP) (2010). Protección de tierras y patrimonio de la población desplazada. Síntesis de la experiencia del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Bogotá: Acción Social.

Rama Judicial (2024). Judicatura crea cinco juzgados civiles del circuito especializados en restitución de tierras con enfoque étnico. Nota de prensa del 17 de enero de 2024. Recuperado de: https://www.ramajudicial.gov.co/historico-de-noticias/-/asset_publisher/tc8GIx9NJWBV/content/id/147909024

Reyes, A. (2009). Guerreros y campesinos, el despojo de la tierra en Colombia. Bogotá: Norma

Seufert, Ph., Monsalve, S., Rolón, L. y Guttal, Sh. (2025). Los señores de la tierra: terratenientes, transnacionales, desigualdad y el imperativo de la redistribución. FIAN International.

Subdirección General de la Unidad de Restitución de Tierras (2023). Líneas estratégicas de la Unidad de Restitución de Tierras. Documento de trabajo.

Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz (2024). Cambios y continuidades en el conflicto. A diez años de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Bogotá: Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz.

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - URT (2026). Comparativo cifras ruta individual y colectiva campesina, y ruta étnica.

_____(2025). 2025: ¡El año de la restitución en Colombia!, en Vida URT. Restituimos tierras y territorios para armonizar la vida y la naturaleza, edición 11, diciembre de 2025. Recuperado de: https://urt.gov.co/sites/default/files/publicaciones-comunicaciones/2025-12/vidaurtdic.pdf

_____(2024). Informe de gestión 2024. Recuperado de: https://urt.gov.co/sites/default/files/informacion-de-planeacion/2025-01/informe-de-gestion-uaegrtd-2024.pdf

_____(2015). 'La restitución de tierras en Colombia dejó de ser solo un sueño y se está haciendo realidad': Presidente Santos. Recuperado de: https://agronet.gov.co/noticias/la-restitucion-de-tierras-en-colombia-dejo-de-ser-solo-un-sueno-y-se-esta-haciendo

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV (2026). Registro Único de Víctimas. Recuperado de: https://www.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas-ruv/ (con corte 30 de junio de 2026).

_____ (2025). Más del 50% de las víctimas en Colombia son campesinas: foro convocado por la Unidad para las Víctimas planteó acciones para el reconocimiento y reparación de esta población, en Noticia Unidad para las Víctimas. Recuperado de: https://www.unidadvictimas.gov.co/mas-50-porciento-victimas-colombia-son-campesinas-foro-convocado-unidad-victimas-planteo-acciones-reconocimiento-reparacion/

_____ (2024). Conmemoración día del campesinado. Recuperado de: https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/PdfEspeciales/Especial%20Campesinado.pdf?_t=1755202496

_____ (2021). Colombia cuenta con el registro de víctimas más robusto del mundo. Recuperado de: https://www.unidadvictimas.gov.co/noticias/colombia-cuenta-con-el-registro-de-victimas-

mas-robusto-del-mundo/

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA (2017). Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia. Marco conceptual, legal e institucional, contribución a la aplicación de las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra. Recuperado de: https://areatenencia.fao.org.co/wp-content/uploads/2021/08/5.-Concentracion-tierras-productivas-en-Colombia-.pdf

Uprimny, R. y Saffon, M. P. (2009). El potencial transformador de las reparaciones. Propuesta de una perspectiva alternativa de reparaciones para la población desplazada en Colombia. En Díaz, C., Sánchez, N. C. y Uprimny, R. (eds.). Reparar en Colombia. Los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión. Bogotá: ICTJ, Unión Europea, Dejusticia. Recuperado de: https://www.dejusticia.org/wp-content/ uploads/2017/04/fi_name_recurso_164.pdf

**Normatividad**

Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. 10 de junio de 2011.

Ley 2078 de 2021. Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia. 8 de enero de 2021.

Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia: potencia mundial de la vida”. 19 de mayo de 2023.

Ley 2421 de 2024. Por medio de la cual se prorroga la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. 22 de agosto de 2024.

Decreto Ley 4633 de 2011. Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. 9 de diciembre de 2011.

Decreto Ley 4634 de 2011. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano. 9 de diciembre de 2011.

Decreto Ley 4635 de 2011. Por el cual se dictan medidas de asistencia,

atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. 9 de diciembre de 2011.

Decreto 1071 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. 26 de mayo de 2015.

Decreto 1623 de 2023. Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo que hace referencia a la restitución y acceso a tierras, y proyectos productivos. 6 de octubre de 2023.

Decreto 797 de 2025. Por el cual se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, para crear el programa especial de dotación de tierras y otros mecanismos de entrega de tierras en favor de víctimas y otros intervinientes en procesos de restitución de tierras sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural. 9 de julio de 2025.

Decreto 1117 de 2025. Por medio del cual se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, para reglamentar parcialmente el artículo 27 de la Ley 2421 de 2024, el cual adiciona el artículo 68B de la Ley 1448 de 2011, relativo al derecho de las víctimas del conflicto armado que se encuentren en el exterior a la compensación en dinero en el marco del proceso de restitución de tierras. 24 de octubre de 2025.

**Sentencias o providencias judiciales**

Corte Constitucional (2025a). Sentencia SU-191 de 2025.
Corte Constitucional (2025b). Sentencia SU-088 de 2025.
Corte Constitucional (2024). Sentencia T-120 de 2024.
Corte Constitucional (2022a). Sentencia T-341 de 2022.
Corte Constitucional (2022b). Auto 859 de 2022.
Corte Constitucional (2019a). Sentencia C-588 de 2019.
Corte Constitucional (2019b). Auto 331 de 2019
Corte Constitucional (2016a). Auto 373 de 2016.
Corte Constitucional (2016b). Sentencia T-367 de 2016.
Corte Constitucional (2016c). Sentencia C-330 de 2016.
Corte Constitucional (2016d). Sentencia T-315 de 2016
Corte Constitucional (2015). Sentencia T-679 de 2015.
Corte Constitucional (2012). Sentencia C-715 de 2012

# Despojo y restitución en Colombia: ¿Cuál ha sido la trayectoria de la política y su implementación? ¿Cuándo y dónde sucedió el abandono y despojo forzoso de tierras? ¿Quiénes han reclamado el derecho fundamental a la restitución?

Por: John Jairo Rincón García [1]
Director Socia

**Resumen**

El texto ofrece la sistematización comprehensiva y descriptiva de la información contenida en el Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (SRTDAF) desde una perspectiva diferencial y de género, a partir de las 170.724 solicitudes recibidas por la Unidad de Restitución entre junio de 2011 y el 30 de noviembre de 2025, de las cuales 47.549 fueron inscritas y 68.111 no inscritas, sobre un total de 115.660 decisiones de fondo. El texto se concentra principalmente en el análisis y descripción de la información contenida en las 47.549 solicitudes inscritas, presentando de forma contextual, los datos referidos al total de solicitudes de restitución recibidas por la Unidad según hechos victimizantes de despojo y abandono forzoso de tierras.

El texto se organiza en torno a tres preguntas: ¿Cuál ha sido la trayectoria de la política y su implementación? ¿Cuándo y dónde sucedió el abandono y despojo forzado de tierras? ¿Quiénes han reclamado el derecho fundamental a la restitución? La primera reconstruye la trayectoria político-institucional de la restitución, situando el despojo y el abandono en las dinámicas de acumulación, el neoextractivismo y las políticas neoliberales en América Latina; recorriendo la Sentencia T-025 de 2004, la Ley 975 de 2005, la experiencia de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, así como la expedición de la Ley 1448 de 2011 y su reforma mediante la Ley 2421 de 2024, junto con la oposición política y

1. Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, con maestría en Geografía en la Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil. Especialista en metodología de la investigación cualitativa de Clacso – Argentina, 2022 y doctorando del doctorado de Estudios Sociales de América Latina de la Universidad Nacional de Córdoba en Argentina (2018 a la fecha). Con amplia experiencia en docencia universitaria, investigación social en temática relacionada con la memoria histórica, la ruralidad y los territorios rurales, el conflicto y la conflictividad socio territorial, entre otros. Director Técnico Social de la UAEGRTD.

armada que enfrentó la política, expresada entre otros datos, en 88 homicidios y 4.119 hechos de amenaza orientados contra personas solicitantes.

La segunda pregunta permite establecer la temporalidad y la localización de los fenómenos de despojo y abandono sobre el total de las solicitudes consignadas en el Sistema de Registro de la Unidad, con un predominio nacional del abandono entre 1997 y 2002 —que concentra el 80.39% de las afectaciones, frente al 7.64% de despojo y el 11.70% de ambas modalidades—, con secuencias diferenciadas por dirección territorial de la Unidad y una distribución espacial que alcanza 954 municipios del país.
La tercera pregunta, caracteriza a la población reclamante y documenta la paradoja territorial del despojo: de las 38.994 solicitudes inscritas con información de área, el 91.6% corresponde a predios de hasta 50 hectáreas, que representan apenas el 31.21% de las 1.018.139 hectáreas registradas luego de la inscripción de las solicitudes en el RTDAF. El despojo y el abandono forzoso se orientaron así contra el campesinado microfundista, minifundista, pequeño y mediano propietario, poseedor u ocupante, población en la que el 57.95% de quienes se autoidentifican como campesinos supera los 60 años. El análisis documenta además una brecha de género de 14,44 puntos porcentuales en la recepción histórica de solicitudes y de 13,85 puntos en las inscripciones, la cual se reduce a la mitad en las decisiones de inscripción adoptadas entre 2022 y 2025 bajo las políticas diferenciales de la entidad, con diez direcciones territoriales que revirtieron o redujeron significativamente la diferencia.

**Palabras clave:** Restitución de tierras; despojo y abandono forzoso; RTDAF; Ley 1448 de 2011; Ley 2421 de 2024; campesinado; enfoque de género; estructura agraria. Sujeto Colectivo Campesino; Justicia Transicional; Conflicto Armado Interno.

## Introducción[2]

*"Si tener la tierra es tenerlo todo.*
*Entonces, perder la tierra es perderlo todo.*
*Es perder la historia, la identidad y el sustento.*
*En mi país millones de personas han perdido la tierra,*
*por la guerra, por el engaño.*
*Por la violencia.*
*Más de 6 millones de hectáreas es la cuenta del despojo.*
*Es como robarse Suiza entera" (Ayala Ruiz, 2015).* [3]

La argumentación desarrollada aquí, se presenta en un binomio documental. El primer texto se titula: Despojo y restitución en Colombia: ¿Cuál ha sido la trayectoria de la política de restitución y de su implementación? ¿Quiénes han reclamado el derecho fundamental a la restitución? ¿Cuándo y dónde sucedió el abandono y despojo forzado de tierras? El segundo se titula: Planteamientos político-institucionales desarrollados en la unidad de restitución en materia de participación, enfoques diferenciales y seguridad humana en el periodo 2022–2026 (Dirección Social, 2026). Los dos hacen parte de esta publicación.

Articulados, los documentos presentan un panorama general sobre quiénes han solicitado el derecho fundamental a la restitución, dónde y cuándo fueron

2. Este documento se construyó con base en la información aportada por el Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución o UAEGRTD, a partir de varios reportes generados en matrices de Excel con corte a 30 de noviembre de 2025: la matriz intermisional, la matriz social y el reporte de solicitantes en el exterior. Se consultaron fuentes bibliográficas para precisar algunas discusiones importantes sobre el proceso de restitución y su implementación en Colombia. Se acudió a la elaboración de mapas para representar información estadística, elaborados en conjunto con Mónica del Rocío Narváez Pastrana, geógrafa y especialista en SIG de la Dirección Social. Algunos de los datos estadísticos para la elaboración de gráficos fueron procesados con ayuda de Claude (Anthropic). Agradezco los comentarios y aportes realizados por Paula Andrea Villa Vélez, Directora Jurídica de la URT; Ana María Serrano, lideresa del PAEM; René Hernández Toro asesor de la DISOC; Yesid Augusto Larrota Niño, profesional especializado de la Oficina de Tecnologías de la Información, OTI; Vladimir Melo Moreno, Asesor Dirección Social y líder del equipo de Tejidos y Saberes Comunitarios.
Las letras que están leyendo se empezaron a escribir a mediados de noviembre de 2025. Iniciando el mes de enero el trabajo se siguió elaborando en un contexto complejo (por decirlo menos), para nuestra América Latina derivado del intervencionismo de los Estados Unidos en varios países , sumándose esto a la crisis de humanidad concretada en el genocidio cometido en la franja de Gaza y el miserable bloqueo a la República de Cuba. De hecho, entre el 2 y el 3 de enero de 2026 se desató una operación militar intervención norteamericana en suelo venezolano, la cual, según fuentes periodísticas diversas se habrían estado preparando desde agosto de 2025. En dicha acción claramente violatoria del derecho internacional y de la soberanía nacional, fueron secuestrados el presidente Nicolás Maduro y su esposa Cilia Flores. Hasta el 8 de enero de 2026 se reportó la muerte de por lo menos 32 ciudadanos cubanos y entre 24 y 47 soldados venezolanos, que junto con civiles sumaban aproximadamente 100 víctimas fallecidas y otros 112 heridos entre civiles y militares (EFE, 2026; Alonso, 2026). Los ciudadanos cubanos cooperaban con el estado venezolano en distintos temas. Con el paso de los días, se fue aclarando que el propósito no era restablecer el modelo de democracia norteamericano en Venezuela, sino acceder al petróleo. De hecho, se habla de Venezuela como el estado número 51 (UNIVISIÓN, 2026) y en broma, del presidente Donald Trump como candidato presidencial en Venezuela. La intervención militar en Venezuela hace parte de una larga trayectoria intervencionista de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe agenciada desde finales del siglo XIX hasta el presente.
3. No significa que esta referencia sea la cifra exacta del área de tierra despojada en Colombia.

despojadas las tierras y que tamaños de propiedades fueron afectadas, posibilitando una aproximación al despojo y al abandono forzado de tierras y territorios en perspectiva diferencial desde lo que llamamos, la ruta individual y colectiva campesina. También se aportan elementos para comprender cuál es el enfoque político institucional del cual partimos como equipo directivo de la Unidad y cómo se implementaron dichos planteamientos en la gestión institucional de la restitución de tierras desde una de las direcciones misionales. No fue sencilla la elaboración de los textos, ya que la reflexión y el análisis se mezclan con mi condición de funcionario. En todo caso, espero poder aportar elementos para la comprensión de lo que ha sido la construcción e implementación de la política de restitución de tierras en Colombia. Se trata de un esfuerzo descriptivo, basado en los datos del Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas de la Unidad de Restitución.

Los textos tratan sobre el despojo y abandono de tierras en Colombia como una realidad histórica y presente. En particular, este documento tiene como propósitos los siguientes: presentar un panorama general sobre la trayectoria de la política de restitución y su implementación en etapa administrativa desde las direcciones territoriales a partir de la recepción de solicitudes de restitución, aproximarse a ¿Quiénes han sido los solicitantes de restitución? ¿Dónde sucedió el despojo? y el tamaño de propiedades afectadas por despojo y abandono forzado; aportando elementos para comprender hacia quiénes se orientaron las acciones de violencia que, en el marco del conflicto armado interno posibilitaron el despojo y el abandono (o ambas) de tierras y territorios.

La aproximación a este fenómeno se realiza a través de la información consultada en fuentes secundarias, así como en documentos de la Unidad y la Dirección Social y con base en los datos del Sistema de Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas Forzosamente (en adelante SRTDAF) creado a partir de la Ley 1448 de 2011 (artículo 76) y administrado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras en adelante UAEGRTD, Unidad o URT.

Respecto de los datos del Sistema, la información recopilada en las solicitudes de restitución es registrada en el SRTDAF, mediante un formulario digital en el que se consignan entre otros los datos del solicitante, la identificación preliminar del predio y su localización aproximada, los datos del núcleo familiar, un recuento de los hechos victimizantes que dieron origen al abandono y/o despojo del predio; y en caso de aportarlos, documentos en versión digital del solicitante y/o del predio. De igual forma, se consigna el tipo de hecho, la temporalidad del abandono y/o el despojo, el presunto responsable, así como la relación jurídica del solicitante con el predio. Sin embargo, es importante aclarar que estos últimos aspectos no son en estricto sentido requisitos para recibir la solicitud. Pueden o no ser aportados por el o la solicitante. En cualquier caso, el proceso probatorio los debe surtir. Por esta razón es posible encontrar registros sin la información completa.

En concreto se trabaja con las solicitudes de restitución presentadas ante la Unidad entre junio de 2011 y noviembre de 2025[4] y sobre un universo de 47.549 solicitudes inscritas, de un total de 170.724 recibidas en el período de tiempo citado.[5] La información fue suministrada por la Oficina de Tecnologías de la Información, (en adelante OTI), mediante dos matrices de consulta interna de la Dirección Social: la matriz intermisional y la matriz social. En algunos momentos, como referencia, se presentarán los datos generales del total de solicitudes, pero el análisis se concentra principalmente en las solicitudes inscritas.

Del total de solicitudes consignadas en el Sistema, referentes a la Ruta individual y colectiva campesina, entre agosto de 2022 y noviembre 30 de 2025 la Unidad ha recibido el 16% del total de solicitudes. Respecto de la Ruta de restitución de derechos étnico-territoriales correspondiente a pueblos y comunidades étnicas, la URT recibió en el mismo período, el 24% de toda la historia de la vigencia de la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios.

La determinación de trabajar solamente con las solicitudes que cuentan con decisión de fondo afirmativa, es decir que han sido inscritas en el Sistema de Registro, obedece principalmente a que estas se proyectan para la garantía del derecho fundamental a la restitución, transitando de la etapa administrativa a la judicial y posteriormente, luego de la sentencia, a la implementación de esta. El resto de las solicitudes fueron decididas negativamente (68.111) por múltiples razones.[6] En este ensayo se abordan exclusivamente las solicitudes recibidas en lo que se conoce como ruta individual (y desde 2023 ruta colectiva campesina), entre junio de 2011 y noviembre 30 de 2025.[7]

Las responsabilidades institucionales para el proceso de restitución en el nivel central se distribuyen de la siguiente manera: según el artículo 14 del Decreto 4801 de 2011, como órgano de apoyo a la Dirección General de la entidad, la subdirección articula, realiza seguimiento y articulación intra e interinstitucional con las direcciones misionales de la ruta individual y colectiva campesina (DIJUR, DISOC, DICAT); desde la perspectiva de los enfoques diferenciales, la subdirección articula aspectos misionales con la Dirección de Asuntos Étnicos DAE.[8] Sin embargo, la responsabilidad de la ruta colectiva étnica está bajo la administración de la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE), con su propio proyecto de inversión.

4. El corte de los datos es el 30 de noviembre de 2025.
5. Sin embargo en apartados específicos, dada la disponibilidad de información sobre el área de los predios inscrita y sobre la autoidentificación campesina, se definen dos universos más. De las inscritas, solo 38.994 tienen datos de área. Y del total inscritas, solo 17.437 tienen información disponible sobre autoidentificación campesina. Esto es importante de considerar, ya que varían los cálculos en los porcentajes, sin que implique contradicción en las cifras.
6. Entre estas, desestimadas en el análisis previo o excluidas de plano en el estudio formal por no cumplir los requerimientos de la Ley 1448; por desistimiento tácito o expreso; en desarrollo del proceso probatorio; fueron excluidas por duplicidad de Ids; o por resolverse la petición, o por rechazo de plano. También hay solicitudes que fueron remitidas a la jurisdicción de justicia y paz o a la justicia ordinaria.
7. A 24 de abril de 2026, se habían recibido un total de 173.613 solicitudes, de las cuales, habían sido inscritas 48.875 solicitudes.
8. Para ampliar este tema ver Decreto 4801 de 2011.

A la fecha de elaboración de este documento, la DAE había recibido un total de 1.037 solicitudes de restitución de derechos étnico-territoriales discriminados en solicitudes de Pueblos Indígenas y Comunidades Negras.

El grupo Fondo[9], creado en 2023, es el responsable del cumplimiento de órdenes judiciales e impulsar la implementación de las órdenes contenidas en las sentencias de restitución para la Unidad y otras entidades.[10]

Según el artículo 16 del Decreto 4801 de 2011, la facultad de liderar la etapa judicial del proceso de restitución es de la DIJUR, sin detrimento de las competencias y responsabilidades de las misionales y áreas responsables.[11] De la etapa posfallo, la cual contempla el cumplimiento e implementación de las sentencias, es del Grupo Fondo de Restitución de Tierras y del recién creado, equipo social posfallo de la Dirección de Asuntos Étnicos.

Si bien el texto se basa en la información derivada de las solicitudes de restitución recibidas, identificadas con números Ids, no debemos olvidar que cada solicitud sintetiza el dolor y posiblemente la tragedia de una persona, una familia o comunidad. No hablamos solamente de números asociados con el abandono y despojo de predios, ni solamente del restablecimiento o restitución de una relación jurídica con una propiedad.

Como se ha expresado en el Plan Estratégico Institucional de la URT, enfocamos la restitución desde la perspectiva territorial y colectiva - comunitaria. Así las cosas, no se habla sólo de predios, sino que se incorpora una dimensión territorial más allá de la concepción de lo predial. Se debe tener presente que para el campesinado la tierra significa entre muchas otras cosas, la vida en sus múltiples dimensiones.

Al perder sus tierras producto de graves violaciones a los Derechos Humanos (DDHH) e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario (en adelante DIH) así como por el uso de múltiples y refinados métodos de despojo, los campesinos/as no solo perdieron un pedazo de tierra. Perdieron su vida (literalmente) o parte de ella, a nivel individual y colectivo, viéndose obligados a afrontar retos que tal vez nunca esperaron experimentar.

9. Antiguo grupo interno de trabajo denominado Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Interinstitucional -COJAI-.

10. A 15 de abril de 2026, se habían emitido 9.441 sentencias, impactando 17.015 casos e incluyendo 17.562 predios en sentencia de ruta individual. Se habían beneficiado 61.314 personas, correspondiendo a 17.015 núcleos familiares e impactando la restitución de 394.794 hectáreas de tierra. El 16.7% de las órdenes que fueron emitidas por los tribunales, se orientaron hacia la Unidad de Restitución. El restante 83.3% hacia otras entidades del Estado, del orden municipal, departamental y nacional. Hasta 2025 el grupo Fondo atendía el cumplimiento de las órdenes emitidas para ruta individual y colectiva étnica. Sin embargo, por determinación de la dirección de la entidad, el cumplimiento de órdenes distribuyó competencias y presupuesto entre la Dirección de Asuntos Étnicos y el grupo Fondo. Respecto de las sentencias en ruta étnica, a la fecha se reportaban 45 sentencias desde el inicio de la jurisdicción de restitución de tierras.

11. Para ampliar este tema ver Decreto 4801 de 2011.

En muchos casos, individuos, familias y comunidades enteras trabajaron toda una vida para acceder a la tierra. En otros, se luchó colectivamente para obtenerla y el Estado, mediado por políticas de reforma agraria o de acceso a tierras, las adjudicó. Otras comunidades promovieron o se vieron forzadas a procesos de colonización para resolver necesidades y buscar dónde arraigarse. En cualquier caso, en esos predios se construyó un porvenir, se afincó el arraigo y se pensó en un futuro para la familia y la comunidad. En torno de las escuelas, las iglesias, las canchas deportivas, los ríos, las montañas, los cerros, las trochas y los caminos, surgieron fincas y comunidades. Se forjó lo colectivo.

En otros casos, las comunidades perdieron espacios de uso colectivo o común, que, sin propiedad específica de una familia, permitían el uso y disfrute de comunidades enteras, bien fuera garantizando riego como en el caso de los distritos de riego o recreación, al aprovechar las externalidades ofrecidas por el entorno. Se tiene conocimiento de casos en los que se privó a comunidades enteras del uso y acceso a ciénagas, playones y sabanas comunales o de "ojos de gua" para el abastecimiento comunitario; de servidumbres para el uso de distintos elementos como caminos y pozos de agua y en general de lo que podrían llamarse bienes comunes.

En múltiples subregiones, cambió hasta el paisaje. En este sentido la restitución debería pensarse en una perspectiva mucho más amplia a la predial. Debe incluir la noción de territorio y con ella, la de territorialidad. Esto implica pensar al campesinado como colectivo en relación histórico-concreta con su entorno.

Para el campesinado también existe la noción de territorio concretada ahora en algunas figuras territoriales como las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM); o los Acuatorios Agroalimentarios. Sin embargo, estas figuras recientes en la trayectoria histórica del campesinado se entretejen con la noción de finca-vereda-comunidad y municipio-zona-subregión-región. Estas composiciones pueden ser vitas como herencia de la materialización de la organización territorial republicana, en la cual se arraiga el campesino, constituyéndose en "su territorio", con atributos socio espaciales de contigüidad, colindancia, vecindad o discontinuidad y dispersión.

Como se ha señalado, el concepto de territorio en el campesinado no va separado del concepto de comunidad y a veces, del de organización campesina. La comunidad,

> "...entendida como el grupo social con identidades configuradas a partir de relaciones de parentesco, de una historia de lucha compartida y de elementos de cooperación de orden económico y político. También de aspectos de orden cultural y simbólico. Unos de los elementos característicos del campesinado como comunidad, en palabras de un campesino, son el 'empuje y la berraquera'. También la solidaridad ante la adversidad. Ante la pregunta ¿Que los hace ser comunidad? algunos campesinos

asistentes al taller realizado en 2014 en Curumaní (Cesar) respondieron lo siguiente:

> La forma de vivir, la forma de compartir y las necesidades que tenemos en la misma, como comunidades, vivimos la misma situación y como comunidad estamos para resolverlas juntos. El sentir de todas esas personas que habitamos dentro de la misma población. Más que todas las necesidades, los problemas que combatimos, nos toca unirnos para crear fortalezas, tener ese arraigo a nuestro territorio, como hemos sido sacados y perdimos ese arraigo a nuestra comunidad, y queremos volver.
>
> Hay que profundizar en el tema, no solo echar el cuento. Si nos paramos hace cuarenta años, había unas comunidades muy acentuadas, y vivimos cincuenta años de violencia, primero liberal y conservadora, luego la violencia paramilitar. Bueno, tenemos miles de asentamientos humanos, allá aparece la iglesia, y con el tiempo se van poblando y se convierte en comunidad, pero primero son un asentamiento humano. Por ejemplo, el corregimiento de Córdoba, cincuenta años, donde era selva, sacados de las sabanas de Bolívar y Sucre. Ejemplo de Magangué con los compañeros veteranos para saber cómo se formó, les preguntamos cuántos años tenían, contaron que la comunidad tenía como sesenta años como de ser formada…" (CNMH, 2015, pág. 29).

El Instituto colombiano de Antropología e Historia, (ICANH) establece que el campesinado es diverso socialmente y que, mediante una multiplicidad de procesos sociales, culturales y económicos, se ha apropiado del territorio que concibe como suyo o como propio. El campesinado es territorialmente diverso, asentándose en territorios rurales, a partir de formas organizativas y de asociatividad, procesos productivos y constituciones socioculturales que, entrelazadas con el entorno natural, dan como resultado la vida campesina.

> "Es por ello que el territorio se entiende como un espacio socialmente construido por sus habitantes, quiénes desarrollan allí la mayor parte de su vida política, económica y social. En este espacio confluyen relaciones sociales, una historia compartida, la identidad y diversidad cultural y étnica, así como instituciones y una estructura ecológica y productiva similar. Así, un territorio no necesariamente es un espacio geográfico delimitado en términos políticos y administrativos; los territorios campesinos se definen y se caracterizan en el marco de su relación con el espacio físico en el que vive el campesino y del conjunto de interacciones sociales, económicas, históricas y culturales que establece. Es posible decir, entonces, que el espacio propiamente rural exhibe una creciente interacción con los espacios urbanos y viceversa.
>
> En este sentido, los campesinos se ubican tanto en zonas rurales como urbanas, sin perjuicio de que la mayor parte del tiempo que dedican a su trabajo se desarrolle en el campo. Se desenvuelven en espacios que hacen parte de su territorio como red fundamental de supervivencia. La dimensión territorial como atributo de los campesinos parte del reconocimiento de sus diferencias regionales como un elemento esencial en su relación con el Estado, su entorno, sus actividades, la naturaleza y sus decisiones políticas, culturales e institucionales" (Saade Granados, 2020, pág. 19) .

**Sobre el contenido**

El documento que van a leer se estructura en cuatro grandes bloques. En la introducción se presentan las preguntas que guían el trabajo y se hace una

aproximación metodológica al tratamiento de los datos y las fuentes. Igualmente se proponen elementos para abordar el despojo y abandono forzado de predios y territorios en el marco de las políticas neoliberales y la implantación del neoextractivismo como modelo en América Latina y Colombia.

Continúa con la trayectoria de construcción de la política pública de restitución, tomando como antecedentes la expedición de la Ley 975 de 2005, la creación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) y del Proyecto de Protección de Tierras y Territorios, así como las tensiones derivadas de este proceso a nivel social y político, la movilización de las organizaciones de la sociedad civil y de víctimas para buscar la garantía de derechos de la población afectada por desplazamiento forzado y despojo de tierras. Se destaca el papel de la sociedad civil en la exigencia de justicia como de la Corte Constitucional a partir de los autos de seguimiento hasta la expedición de la sentencia T-025.

En el segundo se aborda el diseño institucional de la UAEGRTD, la estructuración de la jurisdicción especializada de restitución y la organización político institucional de la entidad en todo el territorio nacional. En este segmento se resalta no solo la oposición política a la ley, sino la reacción armada con el ejército antirrestitución y los ataques violentos contra los solicitantes de restitución en todo el país. La conceptualización abandono y del despojo hacen parte de este apartado, así como la identificación de algunos de los responsables según sentencias de restitución.

En el tercer bloque se describe la estructuración del Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de la Unidad de Restitución (SRTDAF) y de las 170.724 solicitudes contenidas en él, concentrándose específicamente en las que fueron inscritas (47.549) y en el contexto de violencia en el que se desarrolla el proceso de restitución, especialmente en las acciones de intimidación y homicidio orientadas hacia las personas solicitantes de restitución. Con los datos se genera un panorama descriptivo sobre la edad, el sexo, la escolaridad, la relación jurídica con el predio, si están o no en condición de discapacidad; la ocupación o actividad económica a la que se dedican, si se autoidentifican o no como campesinos y sobre las brechas de género tanto en el histórico de recepción de solicitudes como en la inscripción de las mismas, principalmente entre 2022 - 2025. En su conjunto estos elementos permiten aportar respuestas a la pregunta de ¿quiénes hicieron solicitudes de restitución?

En el último bloque se establece el tamaño de las propiedades afectadas por despojo y abandono o por ambas (abandono-despojo) y su distribución espacial, rural y urbana. Este apartado incluye las conclusiones, en las que se responden de forma sintética las tres preguntas propuestas al inicio del texto: ¿Cuál ha sido la trayectoria de la política y su implementación? ¿Cuándo y dónde sucedió el abandono y despojo forzado de tierras? ¿Quiénes han reclamado el derecho fundamental a la restitución?

## 2. Un contexto necesario

En los años 90 el neoliberalismo se consolidó plenamente en América Latina mediante políticas de ajuste estructural impulsadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. No sólo se impulsaron procesos de privatización del Estado y acuerdos de libre comercio, sino también dinámicas de enajenación de bienes públicos entre otros procesos.

En varios países se denunció por parte de organizaciones sociales el impulso de políticas y acciones de despojo, asociadas al ajuste estructural. Este fue el caso de la Vía Campesina, organización mundial surgida en los años 90 y de la cual hacen parte organizaciones campesinas colombianas.[12]

> "Fue en el año 92/93, en pleno auge del neoliberalismo en todo el mundo. En el marco del Congreso de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos de Nicaragua (Centroamérica) se analizaban los impactos negativos que producían las políticas neoliberales en el campesinado. Por supuesto que lo recibíamos con tristeza, con frustración, con indignación y no teníamos en aquel tiempo una organización de respuesta y mucho menos no imaginábamos una organización que diese al traste con el propio modelo neoliberal. Recuerdo que fue una buena decisión de ese Congreso constituir esa organización de campesinos y campesinas, de indígenas, de pequeños agricultores y agricultoras, precisamente para confrontar el modelo económico, no sólo en la región centroamericana y a nivel de América Latina, sino a nivel internacional, a nivel global" (Vía Campesina, S.F.).

El despojo en América Latina y Mesoamérica cobraría forma para algunos autores no sólo con las políticas de ajuste estructural, sino con el diseño y puesta en marcha de tres instrumentos para el desarrollo y acumulación de capital: los tratados de libre comercio, el Plan Mesoamérica o antiguo Plan Puebla Panamá y la Iniciativa para la integración de la infraestructura Regional Sudamericana IIRSA, impulsada en la actualidad por el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento Cosiplan.

Afirman Porto-Gonçalves y Hocsman que América Latina dispone de bienes naturales, culturales y políticos susceptible de ser despojados:

> "Sobre la extracción y uso de bienes naturales/comunes, así como del control de espacios estratégicos en algunas regiones de América Latina, con categorías que expresan los mecanismos históricos de lo que Karl Marx llamó acumulación originaria/primitiva, y la compresión de Rosa Luxemburgo en relación con el carácter permanente de aquella, en el saqueo como lógica capitalista, más recientemente, ante las formas neocoloniales del capitalismo, se introdujo el concepto de acumulación por desposesión (Harvey, 2005), para referirse al despojo de patrimonios

12. En sus inicios hicieron parte de la Vía Campesina: la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC-UR); el Coordinador Nacional Agrario (CNA); la Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias (FENACOA) y la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO-CUT).

> de un determinado grupo social emplazado en una geografía específica, con el fin de acumular capital y/o apropiarse de la renta. Mesoamérica, parte de la región Andina, la Amazonía y el Cono Sur albergan paisajes y bienes naturales, culturales y políticos que constituyen un patrimonio biogeográfico invalorable amenazado con esta re-configuración geográfica del capital. Sucesión de despojos que definieron en sinnúmero de ciclos y enclaves (oro, plata, estaño, cobre, henequén, caucho, maderas, caña de azúcar, algodón, carnes, café, petróleo, etc.) a lo largo y ancho de nuestro continente y nuestra historia. Luego y siempre entrelazando esos bienes despojados de las entrañas de la tierra y de manos de hombres y mujeres" (Porto-Gonçalves & Hocsman G, 2016, pág. 11).

Desde finales de la década del 2000 y luego de la materialización de la crisis financiera desatada desde 2008 por la ambición, los privilegios y la acumulación desmedida de unos pocos mega ricos, sumada a la crisis inmobiliaria mundial y la volatilidad del mercado del petróleo que viene de décadas atrás, se conjugó una nueva crisis global: la alimentaria, derivada entre otros aspectos del incremento de los precios de los alimentos desde 2007, del aumento de la demanda mundial de materias primas y alimentos; del monopolio (y oligopolio) de algunas empresas de la industria alimentaria mundial, la guerra de Ucrania y la financiarización del mercado mundial de alimentos, entre otras causas, en un contexto de boom mundial de demanda de materias primas, materiales y recursos para la industria tecnológica y armamentista (tierras raras) y la acumulación de capital (Rubio, 2008).

El boom mundial referido a la demanda de materias primas es conceptualizado por Maristella Svampa en la época contemporánea, como Neoextractivismo. Ella define que:

> "... puede ser caracterizado como un modelo de desarrollo basado en la sobreexplotación de bienes naturales, cada vez más escasos, en gran parte no renovables, así como en la expansión de las fronteras de explotación hacia territorios antes considerados como improductivos desde el punto de vista del capital. El mismo se caracteriza por la orientación a la exportación de bienes primarios a gran escala, entre ellos, hidrocarburos (gas y petróleo), metales y minerales (cobre, oro, plata, estaño, bauxita, zinc, entre otros), así como productos ligados al nuevo paradigma agrario (soja, palma africana, caña de azúcar)" (Svampa, 2019)

De una u otra manera como se señaló, esto ha implicado el despojo de tierras y territorios en el mundo, principalmente en el llamado sur global. De esto no escapa América Latina. Citando extensamente a Bartra, compartimos su reflexión sobre el despojo, indicando que:

> "Los apocalípticos jinetes del despojo recorren el mundo. Al alba del milenio nos amanecimos con la mala nueva de que el hambre de tierras y de otros recursos naturales hizo presa una vez más del gran dinero que hoy expolia al planeta y a la humanidad con el ímpetu juvenil con que saqueaba a los pueblos de ultramar en los tiempos heroicos de la vieja colonización.
>
> Hay razones para la renovada voracidad territorial capitalista. La dolencia civilizatoria que desde hace rato nos acongoja no se agota en las recurrentes recesiones económicas por sobreproducción; es en verdad una crisis de escasez. Escasez de tierra

fértil, agua dulce, alimentos, combustibles, minerales, climas benignos, paisajes amigables, espacios estratégicos… un encarecimiento de los bienes necesarios para la vida, pero también de los recursos que depende la acumulación de capital.

Entonces el gran dinero toca tierra una vez más. Corporaciones que por un tiempo prefirieron negocios asépticos y casi metafísicos, como la especulación financiera, regresan a la querencia: a la mina, al pozo petrolero, a la vertiginosa plantación a la gran represa… Porque la escasez genera rentas, y cuando mayor es la rareza, más cuantioso es el negocio. Y en su aterrizaje forzoso el capital expropia, privatiza, concentra, extranjeriza, desmonta bosques, selvas y manglares; ensucia ríos, lagos y mares, arruina familias, diezma comunidades. Si la vieja minería destruía a los mineros en el socavón, la nueva destruye también los suelos, aguas y pueblos a cielo abierto. Si en otros tiempos se limpiaban de campesinos las tierras europeas para que triscaran los borregos y se enchiqueraba a los indios americanos para abrir paso a las reses, hoy se arrinconan poblaciones y se agostan milpas, chacras y coconucos para establecer vertiginosos monocultivos donde solo prosperan los Frankenstein de Monsanto, Pioneer, Dupont y Syngenta.

La compra de tierras es claramente uno de los mayores negocios de la economía global, sostiene Charlotte Castan. Y refiere que entre 2001 y 2011 se firmaron 2012 contratos de compraventas por un total de 228 millones de hectáreas, en una ofensiva territorial solo comparable a la que acompañó la expansión inicial del comercio por todo el planeta. Si en los orígenes del mercantilismo se formaban sociedades por acciones para incursionar en los territorios de ultramar, como la que llevó el bizarro nombre de Misterio y Compañía de los Comerciantes Aventureros, para el Descubrimiento de Regiones, Dominios, Islas y Lugares Desconocidos, o como la Compagnie Française du Congo, que poseía 4.300.000 hectáreas en las colonias, mientras que la Caoutchoucs et Produits de la Lobay contaba con más de tres millones; hoy la norcoreana Daewoo Logistics es propietaria de 1.300.000 en Madagascar; la Global Green Energy, de casi un millón en ese mismo país, además de otras tantas en Mali y Guinea, mientras que China, por medio de su mayor empresa agroalimentaria, la Beidahuang Group, dispone de 2.800.000 hectáreas en la República Democrática del Congo, lo que nos hace retroceder un siglo, a los tiempos en que el Estado Libre del Congo era propiedad privada de Leopoldo II; rey de Bélgica.

Pero si la vieja colonización provocó resistencias, también la nueva encuentra respuestas airadas. Por todas partes la gente se alza en defensa de su casa, su tierra, sus ríos, su pueblo, su vida (Bartra, 2024, págs. 11 - 13).

## 3. El despojo de tierras y territorios en Colombia y su abordaje político institucional

Dependiendo de cuál sea el sujeto colectivo que enuncia el despojo en Colombia podemos transitar socio histórica y espacialmente desde el período de la invasión española en el siglo XV, pasando por la trata transatlántica de esclavos entre África, Europa y América, o ubicarnos en la transición colonial – republicana, en la que el despojo se asoció a la conformación del Estado y el mercado nacional, consumándose desde finales del siglo XIX y a lo largo del siglo XX en el marco de una matriz agroexportadora. Eso indica que el despojo no comenzó con la implementación de las políticas neoliberales.

Desde el siglo XVI, la configuración de la hacienda en la región caribe continental implicó el despojo de tierras de pueblos indígenas y, posteriormente, de las incipientes comunidades campesinas que, sometidas por la ley de los tres pasos, debieron asumir la matrícula en la hacienda como camino impuesto para la supervivencia o para promover procesos de colonización (Fals Borda, 1975).

Desde finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, en el marco del boom agroexportador latinoamericano, pueblos indígenas como los Huitotos en el Putumayo además de ser despojados y explotados bajo la economía cauchera, fueron aniquilados. Comunidades afrodescendientes enfrentaron, a partir de la consolidación de la plantación / explotación de la caña de azúcar, el despojo de tierras en el fértil valle del río Cauca. Ya entrado el siglo XX, los campesinos experimentaron el despojo en el marco de la violencia liberal conservadora y de la incipiente configuración de la agroindustria y la plantación como sistema productivo[13] en algunas regiones del país.

Sin embargo, es importante precisar que este texto aborda principalmente lo sucedido en la última cuarta parte del siglo XX y lo corrido del siglo XXI hasta 2025, en lo que respecta al proceso de despojo y lucha social por el reconocimiento de los derechos de las personas afectadas por hechos violentos en el marco del conflicto armado interno y que dio origen a una discusión nacional sobre el despojo "reciente" de tierras y territorios, para la población rural y urbana en general como indígena, afrodescendiente y gitana en particular.

Según Saffon, existe un consenso generalizado en que la época contemporánea del conflicto armado en Colombia comenzó en los años 80 con la entrada en escena de grupos paramilitares y narcotraficantes, así se encuentren trazos vinculantes con décadas anteriores, bien por la creación de las guerrillas en los años sesenta, o en los sucesos de la violencia bipartidista liberal – conservadora de los años 50 (Saffon Sanín, 2021, pág. 192).

Para Reyes Posada y Duica, múltiples dinámicas y actores en el marco del conflicto armado generaron el desplazamiento forzado de población. El abandono y despojo de tierras eran una manifestación histórica de profundos conflictos por la propiedad de la tierra, con expresiones regionales diversas, en las que fueron afectados campesinos y pequeñas economías agrícolas en favor entre muchos otros, de terratenientes y ganaderos:

> "Bajo la apariencia de un fenómeno masivo y sistemático de expulsión de población y despojo de tierras se esconde una gran diversidad de situaciones regionales y locales, de gran complejidad, en la cual incidieron factores como la composición y conducta de los grupos dirigentes anteriores, el ascenso de narcotraficantes a las capas dirigentes, la captura de los estados regionales por los señores de la guerra, la influencia de las

13. Por ejemplo la plantación de caña de azúcar, desarrollada a partir de trabajo esclavo.

> guerrillas en la población rural, la complicidad o tolerancia de las fuerzas armadas y del gobierno en la consolidación y posterior desmonte de los grupos paramilitares, y las reacciones de la justicia, que condujeron a resultados diferentes de región a región" (Reyes Posada & Duica Amaya, 2008).

Desde mediados de la década del 2000, algunos autores/as y centros de investigación en el marco del contexto de las discusiones sobre la verdad, la justicia transicional, la reparación y la construcción de garantías para la no repetición (reivindicaciones estas de las organizaciones de víctimas en Colombia), empezaron a hacer visible la magnitud del despojo de tierras en el país. Varias dinámicas incidieron en esto a nivel local: la agudización del desplazamiento forzado y la victimización de la población en medio de la agudización de la guerra; las órdenes y autos de Corte Constitucional; la entrada en escena de nuevos actores en el conflicto armado, la consolidación de grupos paramilitares y el posterior proceso de negociación que dio origen a la Ley 975 de 2005 o de justicia y paz, así como la movilización social de las organizaciones de población víctima de la violencia.

En el caso colombiano, producto de las graves y masivas violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en el marco del conflicto armado, nuestro país se ubicó entre los primeros lugares del mundo con población desplazada forzosamente, constituyéndose como una "tragedia humanitaria"; originándose en este contexto la Ley 387 de 1997[14] que no sólo dictaba medidas para la atención de la población sino que definía mecanismos para la protección de los bienes que potencialmente pudieran ser usurpados. Aquí se destaca la creación del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados, en adelante, RUPTA[15] y el Registro Único de la Población Desplazada RUPD.[16]

El RUPTA contemplaba que las personas, comunidades rurales y urbanas e integrantes de pueblos y comunidades étnicas presentaran solicitudes de protección de predios de propiedad privada y de propiedad privada colectiva que estuvieran en riesgo de despojo en virtud del desplazamiento forzado. Incorporó tres rutas: individual, realizándose la solicitud ante el Ministerio Público; la ruta colectiva operando ante el riesgo del desplazamiento y a cargo de los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada y finalmente, la ruta étnica, para la salvaguarda de los derechos étnico territoriales de pueblos indígenas y comunidades negras (Arévalo Perdomo & Sotomayor Espitia, 2019).

La Ley 387 sería reglamentada 4 años después de su expedición mediante el decreto 2007 de 2001.[17] En desarrollo de este decreto, el Estado intentó promover el retorno

14. Según Uprimny, esta ley fue predecesora de los principios Deng, rectores del abordaje de los desplazamientos internos (Uprimny-Yepes & Sánchez, 2010).
15. El artículo 19 ordenaba la creación, entregando su administración al INCORA que luego se transformaría en Incoder.
16. Reglamentado mediante decreto 2569 de 2000.
17. Este decreto del Ministerio de Agricultura, reglamentaba parcialmente los artículos 7o., 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar, adoptando medidas orientadas a prevenirlo.

voluntario de la población desplazada forzosamente y prevenir una dinámica que ya había cobrado magnitudes insospechadas.

> "[...] en los últimos 25 años (1985-2010) por lo menos 5.195.620 personas (esto es, 1.039.124 hogares) han sido desplazadas a causa de la violencia. Esto significa que, en promedio, cada año del último cuarto de siglo unas 208.000 personas padecieron desplazamiento forzado. Es decir, el 11.42% del total de la población colombiana (casi 12 de cada 100 colombianos) fue obligada a cambiar de lugar de residencia porque su vida, su integridad física o su libertad fueron vulneradas o seriamente amenazadas" (Codhes, 2011, p.24 citado en Estrada H & Rodríguez J., 2013, pp. 75 - 121).

Con el decreto se creó el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (en adelante PPTPPD), bajo la dirección de Miriam Hernández Sabogal (q.e.p.d), impulsado por la agencia estatal Acción Social. El propósito era el de promover la protección de tierras y territorios y en consecuencia los derechos de la población desplazada, agenciando igualmente la formalización y regularización de la tenencia de la tierra y la restitución de los derechos sobre tierras y territorios abandonados o despojados a los afectados por la violencia.[18]

Se realizó con el apoyo del Banco Mundial, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI); la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones para los Refugiados ACNUR, la Comisión Europea; la agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID y la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) (Acción Social - PPTPPD, 2010).

La primera etapa del proyecto de protección comenzó entre 2002 y 2005, enfocándose en el desarrollo de metodologías y herramientas, aplicación de pilotos en 5 regiones, retroalimentación y ajuste de instrumentos y creación de manuales y procedimientos, así como en la creación de la red institucional para la protección de las tierras y los territorios. Se impulsó la validación de herramientas con liderazgos sociales, así como la apropiación de las herramientas y procedimientos por parte de funcionarios.

Señalan Estrada y Rodríguez que se crearon tres rutas de protección de tierras y territorios: la ruta individual, la ruta colectiva en la que se buscaba proteger veredas enteras y la ruta étnica correspondiente para resguardos indígenas y territorios de comunidades negras.

> "En la ruta individual, la solicitud se hace ante el Ministerio Público o bien los catastros descentralizados individualizan física y jurídicamente el predio a proteger. El diseño metodológico siempre se pensó para la identificación real y material de los predios, aspecto que ninguna otra institución estaba lista para desarrollar; sin

18. El Proyecto tuvo un despliegue nacional con equipos interdisciplinarios en Bogotá, Antioquia; Caribe (Bolívar, Sucre, Magdalena, Atlántico y Córdoba); Guajira-Cesar, Centro (Bogotá, Meta y Cundinamarca); Chocó; Magdalena Medio-Santander; Norte de Santander-Arauca; Tolima-Huila; Valle del Cauca-Cauca; Nariño; y próximamente, Putumayo (Acción Social - PPTPPD, 2010).

> embargo, las limitaciones a este punto eran, ayer como hoy, los problemas de acceso y de seguridad. La ruta colectiva opera cuando existe riesgo de desplazamiento, y estaba a cargo de los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada (CTAIPD) mediante una caracterización de la calidad legal de los predios y el tiempo de ocupación de los mismos.
>
> La ruta étnica salvaguarda los derechos territoriales de los pueblos indígenas y las comunidades negras vulneradas, o en riesgo de serlo, a causa de la violencia o de megaproyectos económicos. En esta vía, la comunidad es la encargada de pronunciarse y el Estado el de proteger la propiedad colectiva" (Estrada H & Rodríguez J., 2013, pp. 75 - 121).

En las tres rutas, a noviembre 30 de 2010, se habían protegido 4.747.940, 39 hectáreas, correspondiendo a 119.854 predios, sobre las que ejercían derechos 111.324 personas (Estrada H & Rodríguez J., 2013). Funcionó entre 2003 y 2012 (Arévalo Perdomo & Sotomayor Espitia, 2019) cuando pasó a ser la Unidad de Restitución. Este proceso sentó las bases para la Ley 1448 así como para la formación de profesionales que en Colombia se ocuparían de la implementación de las medidas y de poner en marcha el andamiaje institucional.

A pesar de la política institucional, a juicio de las asociaciones de población desplazada constituidas en el país y de organizaciones defensoras de derechos humanos la situación humanitaria y de garantía de derechos de la población desplazada era crítica, máxime si continuaba agudizándose el desplazamiento forzado, el abandono y despojo de tierras.

### 3.1. El papel de la Corte Constitucional, la sentencia T-025 de 2004 y la CSPPDF

En enero de 2004, producto de una tutela más, la Corte Constitucional emitió la sentencia T-25/2004 que declaraba:

> "... la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado" (Corte Constitucional, 2004)

Se fundamentaba la determinación en la persistencia del patrón de violación de los derechos de la población desplazada sin que el Estado hubiera actuado para frenar y resolver esta tragedia, incumpliéndose órdenes recurrentes dadas por tribunales e incluso señalándose la indolencia de los funcionarios, obligando a las personas a acudir a la acción de tutela para garantizar sus derechos. La Sentencia T-025 de 2004, declaró el Estado de Cosas Inconstitucional respecto de la atención a la población desplazada, reconociendo los derechos de la población afectada por este hecho victimizante a la verdad, la justicia y a la reparación (Uprimny-Yepes & Sánchez, 2010).

Varios aspectos se conjugaban en esta determinación de la Corte:

- La gravedad de la vulneración y violación masiva de derechos de la población desplazada, la generalización y persistencia del fenómeno en varias regiones del país.
- Elevado volumen de acciones de tutela presentadas por las personas desplazadas y el cuantioso número de procesos acumulados.
- Omisión de las autoridades para adoptar correctivos y la inimputabilidad de la responsabilidad a una sola entidad estatal.
- Vulneración de derechos asociada a elementos de orden estructural entre los que destacan la no correspondencia entre normas, realidad y medios para cumplirlas, por ejemplo, en lo contenido entre otras, en la Ley 387 de 1997 (Corte Constitucional, 2004).

La Corte tenía el propósito que el Estado y las autoridades competentes adoptaran las acciones necesarias para lograr la garantía de derechos. Según Uprimny y Sánchez, al menos a partir de 2005 el Estado había reconocido que tenía la obligación de realizar esfuerzos masivos para garantizar la restitución de bienes objeto de despojo (Uprimny-Yepes & Sánchez, 2010), entendiendo que la negociación con los grupos paramilitares no sólo dejó al descubierto graves y sistemáticas violaciones a los DDHH sino también, el abandono y despojo forzado de tierras y la enajenación de derechos étnico territoriales a pueblos indígenas y comunidades campesinas.[19]

Hasta el 2003 se puso en marcha del Proyecto de Protección de Tierras (Uprimny-Yepes & Sánchez, 2010). De cierta forma, el proyecto referido aportaba elementos para poner en discusión nacional el posible despojo de tierras y el aumento de la concentración histórica de la propiedad, llegando a hablarse en el país de un proceso de contra reforma agraria agenciado por diversos actores a partir de la violencia paramilitar.

En mayo de 2007 la misma Corte emitió el auto 109[20], con el que adoptaba los indicadores de resultado del goce efectivo de los derechos de los desplazados, según lo ordenaba la sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional, 2007). La Corte Constitucional en seguimiento a la sentencia T-025, emitió el auto 008 de 2009, refiriendo entre otros asuntos el acceso a tierras y la restitución de tierras y territorios de la población desplazada. En este, la Corte señalo que:

19. Como señalan Uprimny y Sánchez, el Estado haría muy poco respecto de la garantía de derechos, originándose posteriormente la sentencia T-025 de 2024, que declaraba el estado de cosas inconstitucional respecto de la política pública de atención a la población desplazada.
20. A este les siguieron el Auto 008 de 2009 sobre la Persistencia del estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025/04 y el seguimiento respecto de medidas adoptadas para la superación del estado de cosas inconstitucional y para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y demandó nuevas acciones institucionales a partir de la jerarquización de los niveles de avance y cumplimiento para el Goce Efectivo de Derechos; el Auto 116 de 2008 mediante el cual se adoptó un conjunto de indicadores para el acceso y goce de derechos a la verdad, la justicia y a la reparación complementando un estatuto para el derecho de las personas víctimas en el marco del conflicto armado interno.

> "... la política de tierras debía reformularse y, en consecuencia, ordenó que: (a) se estableciera un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado; (b) se identificaran las reformas institucionales y normativas necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada; (c) se diseñara y pusiera en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia, etc.)" (Uprimny-Yepes & Sánchez, 2010).

En particular sobre la relación entre desplazamiento forzado, abandono y posible despojo de tierras, a comienzos de 2009 Acción Social reportaba la inclusión en el RUPTA y la consecuente protección de tierras y territorios de 3.042.21,56 hectáreas, distribuidas en derechos individuales y colectivos. Respecto de la primera, se hacía referencia a la protección de 1.692.396,19 has, correspondientes a 26.444 predios y 22.745 personas. En colectiva, 1.349.725,37 has, correspondientes a 66.722 predios y 63.126 personas (Acción Social - PPTP, 2009).

### 3.1.1. La CSPPDF y las bases para la política pública de personas, comunidades, grupos y asociaciones afectadas por el conflicto armado

En enero de 2009 la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) creada en 2005, presentó el estudio sobre la cuantificación y valoración de los bienes abandonados o despojados en el marco del conflicto armado colombiano. Basados en los datos provistos por la II Encuesta Nacional de Verificación de los derechos de la población desplazada realizada en julio de 2008 los investigadores establecían que la población desplazada era la más vulnerable entre los vulnerables y que habían sido despojadas de más de 5.5 millones de hectáreas, pasando del 50% de niveles de pobreza antes del desplazamiento, al 97% después del mismo; sumando esto al incremento de la indigencia la cual pasó del 23% al 80%. (CSPPDF, Garay, Barberi G, Forero A., & Prada P, 2009, pág. 28).

La misma Comisión en estudios posteriores publicados en 2011, indicaría que la tierra despojada y abandonada podría ascender a 6.638.195 hectáreas. Bolívar Aura estimaba que serían entre 6,5 y 10 millones de hectáreas (Bolívar Jaime, 2020). La Comisión indicaba que solo el 5% de la población desplazada habitaba una vivienda digna; 13% contaba con ingresos superiores al mínimo legal vigente y más del 50% había reportado hambre física (CSPPDF, 2009). La Comisión propuso diversas medidas para superar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), así como la creación de una comisión de la verdad y la restitución de las tierras.

## 3.2. La Ley 975 de 2005 y la Comisión Nacional de Reparación como precursora de la restitución

En el mismo año en el que la Corte Constitucional emitió la sentencia T-025 comenzó en el Congreso el debate del proyecto de ley para la negociación con los

grupos paramilitares y grupos armados ilegales, el cual sería aprobado en 2005 para viabilizar la desmovilización de estos grupos y garantizar los derechos a la verdad, la memoria, la justicia, la reparación y la restitución de la población víctima de grupos armados ilegales.

Entre 2005 y 2006 también se discutió en el Congreso la primera propuesta de estatuto de víctimas proponiendo medidas de reparación y restitución de bienes y patrimonios, iniciativa que se hundiría en el Congreso. Sin embargo, como señalan Uprimny y Sánchez, esto ayudó a hacer público el debate sobre víctimas, reparación y restitución de tierras y territorios (Uprimny-Yepes & Sánchez, 2010).

También sobre el despojo. La discusión de estos temas así como el posicionamiento de la importancia de la tierra en la sociedad se dio a partir de la movilización de organizaciones de población víctima de la violencia sociopolítica; así como de organizaciones no gubernamentales y académicos que resaltaron la magnitud del despojo, como del despojo de tierras, territorios y la afectación de derechos étnico territoriales en el país, en un contexto en el cómo ya se señaló, predominaban elementos de contexto internacional que ponían al centro del debate, el acaparamiento y la extranjerización de la tierra, siendo América Latina y Colombia, los epicentros mundiales de estos fenómenos. Las discusiones se dieron en un contexto donde el gobierno de entonces manifiesta resistencia a la aprobación del "estatuto de las víctimas" así como al reconocimiento de la existencia del conflicto armado interno.

Entre 2008 y 2009 se presentó al congreso la primera iniciativa hundida por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez argumentándose el impacto fiscal negativo, el no reconocimiento de la existencia del conflicto armado interno en Colombia, esgrimiéndose la existencia de una amenaza terrorista, así como la delimitación de los agentes victimarios entre los que el Estado no aceptaba su calidad de victimario. En consecuencia, no existiría reconocimiento de las víctimas de crímenes cometidos por el Estado. Se discutía igualmente la responsabilidad de terceros en el despojo y la creación de derechos de propiedad espurios mediante actos violentos o su aprovechamiento, en relación con los terceros ocupantes y la buena fe exenta de culpa.

La proposición de políticas y normas garantistas para la población desplazada y la restitución de las tierras despojadas se enmarcaron igualmente en referentes de derecho internacional sobre derechos humanos, que marcaban líneas rojas frente a la garantía de los derechos de la población desplazada forzosamente al interior de estados nacionales, destacándose los principios Deng y Pinheiro como dos de los principales referentes. Los primeros asociados a los derechos de la población desplazada forzosamente y los segundos a los derechos a la propiedad y la restitución de los bienes perdidos a partir del desplazamiento forzado, cobijando igualmente a segundos ocupantes cuya buena fe exenta de culpa

los salvaguardaba de haber estado incursos en hechos de despojo y abandono forzado de tierras.[21]

En desarrollo de principios de Justicia Transicional la Ley 975 de 2005 creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) para dar vía a la materialización de los derechos a la reparación integral, la restitución de tierras y territorios y la memoria de la población víctima de la violencia, así como al esclarecimiento de los hechos generadores del conflicto armado en Colombia. Complementariamente debía monitorear la reincorporación a la vida civil de los integrantes de los grupos armados que se reintegraran o desmovilizaran. Fue reglamentada mediante decreto 4760 de 2005.

En función de la restitución, en enero de 2008 con la expedición del Decreto 176, se reglamentó la conformación de las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes y los Comités Técnicos Especializados. El Comité Técnico Regional estaba integrado por delegados de diversas entidades, entre ellas, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, delegados de los ministerios de interior, vivienda, justicia; el Incoder, Banco Agrario, Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), IGAC o la autoridad catastral descentralizada, la Superintendencia de Notariado y Registro (o Supernotariado), Acción Social, Cooperación Internacional, Fiscalía General de la Nación – Justicia y Paz, entre otros. Este Comité era coordinado por la CNRR.

Esta instancia regional era responsable de propiciar los trámites relacionados con la reclamación de bienes presuntamente despojados y la tenencia de bienes en manos de los grupos paramilitares. En particular debían coadyuvar a que la CNNR propusiera un programa de restitución de bienes, contribuir a la implementación de la política nacional de reparación y reconciliación; servir de instancia de orientación tanto a la población víctima de abandono y despojo como a los terceros de buena fe, proponiendo recomendaciones y mecanismos para la garantía de sus derechos, la protección mediante el RUPTA y la restitución de bienes muebles rurales y urbanos y los trámites que debían realizar; así como proveer información a las víctimas y terceros de buena fe sobre el estado de cumplimiento de las sentencias que ordenaran la restitución de bienes.

Otras tareas eran asesorar a la población afectada por abandono y despojo sobre la solicitud y formulación de medidas cautelares ante la Fiscalía General de la Nación – Justicia y Paz, sobre los bienes que entregaran los desmovilizados en cualquier etapa del proceso. Esta solicitud debía ser tramitada ante las salas de Justicia y Paz de los Tribunales Superiores de los distritos judiciales. De igual forma debían contribuir a la estructuración de un sistema de información para

21. Los principios Deng, son conocidos por el apellido del autor: Francis M. Deng, quien, en el marco de su trabajo como representante de la ONU, los desarrolló en 1998. Los principios Pinheiro, obtuvieron su denominación por el nombre del coordinador del grupo de la ONU que los propuso en 2006: Paulo Sergio Pinheiro.

el inventario de los bienes ingresados al Fondo de Reparación a las víctimas y el seguimiento a las decisiones que fueran adoptadas sobre su administración.

En caso de que los desmovilizados no entregaran bienes, esto debía ser reportado a la autoridad competente. Por el contrario, en caso de entrega, se debía informar a las víctimas sobre los actos procesales ejecutados sobre los bienes de tal suerte que pudieran ser tenidos o no en cuenta para la reparación en sentencias, según ordenaba el decreto 3391 de 2006. Este decreto tenía varios propósitos, orientados a la postulación, beneficios y obligaciones de los ex integrantes de grupos armados postulados a Justicia y Paz. Sin embargo, solo se hará referencia a algunos de ellos.

Los postulados en virtud de la ley de Justicia y Paz debían contribuir a:

> "... la consecución de la paz nacional, la colaboración con la justicia y con el esclarecimiento de la verdad a partir de la confesión plena y veraz de los hechos punibles cometidos durante y con ocasión de la pertenencia al grupo, la garantía de no repetición y la reparación a las víctimas, previo el cumplimiento de las exigencias establecidas en esta ley, constituyen el fundamento de la concesión del beneficio jurídico de la pena alternativa" (Presidencia de la República, 2006).
>
> En particular sobre los bienes el decreto establecía en el artículo 4 que las entidades competentes deberían establecer mecanismos y adoptar medidas para disponer de la información sobre inmuebles rurales y urbanos que hubieran sido objeto de despojo por parte de los paramilitares o grupos al margen de la ley.
>
> En esta estructura jugaba un papel fundamental la Superintendencia de Notariado y Registro, pues esta debía coordinar e implementar el sistema de trabajo interinstitucional con el IGAC, el Incoder y las otras entidades competentes para la inscripción en el registro de instrumentos públicos de las medidas de protección de bienes en riesgo de despojo por desplazamiento forzado.

Debía hacerse seguimiento e inventario de los bienes entregados en restitución y promover la entrega de información de las autoridades correspondientes a la Supernotariado. Como responsabilidad crucial, debían recibir las solicitudes de protección y restitución de predios y territorios abandonados y gestionar la entrega de subsidios para compensar las deudas contraídas en virtud de la Ley 160/94, así como los subsidios de tierras previstos en la Ley 1152 de 2007.

La Comisión Regional debía poner a disposición de las víctimas toda la información disponible sobre los bienes vinculados a investigaciones penales y acciones de extinción de dominio que fueran transferidos al Fondo de Reparación de las Víctimas y recibir las denuncias de bienes no entregados o transferidos recomendando la extinción de dominio ante las autoridades competentes. Los bienes podrían ser entregados de forma provisional a las víctimas siempre y cuando se decretaran medidas cautelares sobre ellos, en aras de garantizar el derecho a la restitución y al patrimonio, así como a los derechos étnico-territoriales de comunidades y pueblos afrodescendientes e indígenas.

Sin embargo, la entrega de bienes para la reparación y la restitución por parte de paramilitares, así como el rol de la Superintendencia de Notariado y Registro se verían comprometidos por varios factores. Algunos de ellos, asociados al pacto de silencio de los postulados a Justicia y Paz respecto de los bienes, así como al ocultamiento de estos mediante complejas redes de testaferrato. Por otra parte, bienes postulados para entrega no podían ser encontrados. Se sumaba además la persistencia de estructuras armadas en las regiones, las cuales protegían los bienes y a sus "dueños", entre los que se contaban políticos, clanes familiares, combatientes y narcotraficantes, entre otros. (Linares Prieto & Herrera Ariza, 2012; Rincón García, 2010; Salinas Abdalá, et al., 2009;).

En 2024, la entonces directora de la Unidad para las Víctimas y el director de la Agencia Nacional de Tierras denunciaban la desaparición de aproximadamente 400 bienes que habían sido entregados por Salvatore Mancuso para la reparación de las víctimas, pero no aparecían en los registros oficiales (Hernández M, 2024). En diciembre de este mismo año, la Unidad de Víctimas indicaba que de los 3.398 bienes que había recibido el Fondo para la Reparación, sólo 580 tenían extinción de dominio (Salazar, 2024).

La negociación con los paramilitares y la expedición de las normas referidas se sucedieron en el contexto de la reelección presidencial de 2006, marcada por escándalos como la Yidispolítica y la entrega de notarías; así como el control de la Supernotariado por parte del Uribismo. Estos dos últimos aspectos fueron problemáticos, ya que teóricamente las notarías salvaguardan la fe pública en materia de derechos. Sin dejar de lado el debate nacional relacionado con la garantía de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación, la memoria y la construcción de garantías para la no repetición. Finalmente, algunos de los principales líderes paramilitares fueron extraditados (Salinas Abdalá y Zarama Santacruz, 2012; Rincón García, 2010; Linares Prieto y Herrera Ariza, 2012).

Ante la Corte Suprema de Justicia el ex superintendente de notariado y registro, Manuel Cuello Baute aceptó que, por lo menos, 34 congresistas fueron beneficiados con la entrega de 79 notarías para favorecer la reelección presidencial.[22] Sumado a lo anterior se modificaron las normas de prescripción adquisitiva de dominio, reduciendo el tiempo para adelantar este trámite; algo que fue leído como favorecimiento a los paramilitares y sus testaferros, puesto que habría permitido legalizar los bienes despojados por los paramilitares.

En este contexto se sumó la postura institucional del gobierno que en su momento, se oponía a la construcción de un programa de restitución amplio,

22. Algunos de los Senadores nombrados en el escándalo de la Yidispolítica que favorecieron la reelección presidencial y que fueron favorecidos con notarias fueron: Mauricio Pimiento, Roberto Gerlein, Hernán Andrade, Luis Alfredo Ramos, Mauricio Uribe Escobar y Nancy Patricia Gutiérrez. De la Cámara de Representantes fueron relacionados: Yidis Medina, Teodolindo Avendaño, Tony Jozame y Santiago Castro (El Espectador, 2009).

que se articulara con políticas como las de reforma agraria (de por sí ausente en el debate y la política institucional) o del desarrollo rural, que incorporara la economía campesina y, en consecuencia, que contribuyera a la desconcentración de la propiedad y al reconocimiento del campesinado como sujeto trascendente para la sociedad, pensándose la restitución como un instrumento de justicia para el campesinado. Esta política sumaba a las iniciativas de redistribución de la tierra y el reconocimiento del campesinado (Uprimny-Yepes & Sánchez, 2010).

Los mismos autores destacaban que al analizar experiencias de restitución en perspectiva comparada, aquellas que no habían tenido en cuenta los elementos contextuales de distribución de la propiedad y los modelos de desarrollo agrario habían fracasado en el mediano y largo plazo (Uprimny-Yepes & Sánchez, 2010).

Según Uprimny y Sánchez, la construcción de la política de restitución estuvo marcada por dos posturas contradictorias: la primera fundada en el restablecimiento de los derechos de propiedad y la dinamización del mercado de tierras en el marco del dogma neoliberal, en el que el mercado garantiza el acceso a la tierra, corrigiendo la ilegalidad del despojo y promoviendo la clarificación de los títulos individuales de propiedad, apalancándose la modernización de la producción agraria, con un enfoque basado en la propiedad empresarial. La segunda, defendida por organizaciones sociales y de víctimas, buscaba la adopción de una política que contribuyera a la materialización de la justicia correctiva, el reconocimiento de las afectaciones y de la población víctima, así como a la redistribución de la tierra a favor del campesinado y las comunidades étnicas (Uprimny-Yepes & Sánchez, 2010).

A diferencia de lo sucedido en años anteriores, uno de los aspectos centrales de la política y la gestión institucional en la unidad de Restitución desde agosto de 2022 hasta la finalización del actual período de gobierno, tuvo como base la coordinación interinstitucional y la articulación de la entidad con la política nacional y los subsistemas de reforma agraria, así como con el SNARIV y en general con las entidades que hacen parte de política de reparación a las víctimas y la justicia transicional, especialmente con la Jurisdicción Especial de Paz, JEP. Se promovió igualmente el relacionamiento y diálogo con las altas cortes y la especialidad de restitución, con miras a fortalecer el proceso en función de la garantía de derechos de la población afectada por despojo y abandono forzado. El mismo principio se aplicó para promover el relacionamiento y articulación con autoridades regionales y locales, personerías municipales entre otros.

### 3.2.1. El primer plan para la restitución de tierras y territorios

Como se señaló contextualmente, la negociación con los grupos paramilitares fue posibilitada por la Ley 975 o de Justicia y Paz, de 2005, orientada a la desmovilización de los combatientes de estos grupos, encuadrándose en los

principios reconocidos por la Corte en 2004, creándose además la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y, dentro de ella, un programa de restitución de bienes (Uprimny-Yepes & Sánchez, 2010).

A comienzos de 2010 la CNRR propuso en borrador las líneas generales del Programa de Restitución de Bienes inmuebles urbanos/rurales – tierras y territorios. Este se volvería oficial en junio del mismo año (CNRR, 2010). Para la CNRR, la restitución de bienes era un componente fundamental de la reparación integral; una oportunidad para la sociedad de reconstruir el proyecto de vida de las personas víctimas, truncado por hechos violentos que el marco del conflicto armado, dieron origen al abandono y el despojo.

La estructuración de este se logró con el apoyo financiero y técnico de USAID, el Fondo Global para la Paz y la Seguridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional del Canadá; la OIM y la agencia ASDI. El propósito general era el de:

> "...garantizar la reparación justa, adecuada y proporcional a las víctimas de la violencia como fórmula que permita el tránsito hacia la paz duradera y la convivencia. Dicho propósito se sustenta en la aplicación de los procesos y mecanismos asociados con la justicia transicional, los cuales aportan a los Estados herramientas para diseñar e implementar programas de restitución amplios que reparen a la mayor cantidad posible de víctimas a través de procedimientos flexibles, expeditos y accesibles a las víctimas.
>
> El Programa considerará las condiciones de sostenibilidad y viabilidad de la restitución, lo cual abarca: 1) la restitución de los bienes inmuebles con seguridad jurídica y física; 2) el retorno voluntario de las víctimas en condiciones de seguridad y dignidad; 3) el restablecimiento económico y la recuperación de sus planes y proyectos de vida" (CNRR, 2010, págs. 32, 33).

El programa incorporó tres enfoques: diferencial y de género, derechos y goce efectivo de los mismos; y finalmente transformador. Se estructuró para promover la atención por demanda, en el marco de la justicia transicional y garantizando la participación y la igualdad de las víctimas. Se garantizaba igualmente la participación de las víctimas tanto en los procesos judiciales como en los Comités Regionales de Restitución de Bienes y en los Comités Técnicos Regionales. Se proponía desde este esfuerzo aportar igualmente al esclarecimiento de la verdad. A diferencia de lo que finalmente fue aprobado en la Ley 1448, el programa consideró las afectaciones por despojo y abandono a partir de 1980.

Como víctimas sujetas del derecho a la restitución fueron definidas:

> "Todas aquellas personas o grupos de personas que, en razón o con ocasión de la acción de grupos armados organizados al margen de la ley en Colombia, hayan sufrido daños individuales o colectivos ocasionados por actos u omisiones que violan los derechos a la propiedad, a la vivienda y al usufructo, goce y posesión de sus bienes inmuebles.

> Respecto de los grupos indígenas y comunidades afrocolombianas, el Programa es una propuesta inicial para la definición llevar a cabo una consulta previa que debe surtirse entre dichas comunidades y el Estado, de modo que permita responder a la exigencia de lograr un consentimiento previo e informado sobre el alcance del Programa de Restitución de Territorios Colectivos" (CNRR, Programa de restitución de bienes, 2009; CNRR, 2010; página 36).

Entre las líneas generales la CNRR propuso el establecimiento de 3 programas misionales para atender aproximadamente a 400.000 familias reclamantes de restitución. Estos eran: acceso a la restitución principal y preferente; acceso a la compensación como forma subsidiaria de restitución y restitución de territorios colectivos.[23] Como programas complementarios se propusieron el desarrollo de acciones de retorno, reubicación y restablecimiento económico; el alivio de pasivos y el saneamiento de bienes. El Conpes 3712 de 2011 establecería un estimado de 360.000 reclamaciones a recibir por la institucionalidad de restitución.

La propuesta de la CNRR dispuso la creación de 3 subprogramas funcionales: de información, comunicación y divulgación; de participación, asesoría y acompañamiento y el último, de seguimiento e indicadores (CNRR, 2010). El programa de restitución se desarrollaría inicialmente con unos pilotajes regionales, identificados en el Catatumbo, el Magdalena Medio concretamente en Santander y Antioquia; Córdoba y el Bajo Cauca antioqueño; los Montes de María, entre otros incluyendo los pilotajes.

Como insumo para la línea base, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación CNRR, estableció qué, mediando por Justicia y Paz, existirían cerca de 12.467 reclamantes de bienes a diciembre de 2008, los cuales habían presentado alguna reclamación ante la fiscalía general de la nación relacionada con desplazamiento forzado y pérdida de bienes inmuebles con ocasión del hecho victimizante. Ya se señalaba que, en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Córdoba, Chocó, Norte de Santander y Magdalena, podrían existir reclamaciones masivas dado el registro del número de reclamaciones individuales superior a 1000 en estos departamentos.[24]

En 2007, Carlos Mario Jiménez Naranjo, alias Macaco, en carta dirigida a la CNRR y otras entidades, señalaba la voluntad de entregar los bienes del Bloque Central Bolívar que, según su testimonio, estaban bajo su control: 6 propiedades rurales y urbanas en el Sur de Bolívar; otras 6 rurales y urbanas en Santander; 3 rurales en el Magdalena Medio antioqueño. 5 propiedades rurales y 50 propiedades urbanas

23. Según la CNRR, "Las comunidades indígenas y afros son consideradas población de especial atención en la restitución, la devolución de sus territorios no sólo es devolver la tierra, es devolver su futuro como comunidad, como pueblo, como cultura es entender la territorialidad en su integridad" (CNRR, 2010, pág. 13).
24. En marzo de 2009, la CNRR convocó al taller "Dimensión, localización y características de las tierras despojadas". En este espacio, la Defensoría del Pueblo informó sobre la altos porcentajes de pretensiones de restitución en entrevistas relacionadas con despojo de tierras

(casas) en el Bajo Cauca; 10 fincas en Vichada y 700 cabezas de ganado; 3 fincas y una propiedad urbana (hotel) en Putumayo y Caquetá; 1 propiedad rural en Risaralda. Refería adicionalmente la entrega de unas 4000 cabezas de ganado. En total hacía referencia a 28 predios rurales y 57 propiedades urbanas, más el ganado. Estos bienes eran avaluados cien mil millones de pesos aclarando que ningún bien estaba sometido a extinción de dominio, incautación u ocupación (Jiménez Naranjo, Carta a Eduardo Pizarro León Gómez - CNRR, 2007).

Según balance general realizado por la UARIV a finales de 2008 habían sido entregados al Fondo de Reparación a las Víctimas y a Justicia y Paz un total de 58 bienes por 21 postulados[25], de los cuales 44 eran rurales y 14 urbanos. Confrontando los datos aportados por alias "Macaco" con el reporte de la CNRR realizado en 2008, es posible pensar que no todos los bienes prometidos por este habrían sido entregados a la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) o incautados por esta entidad. La CNRR lamentaba que no hubieran sido entregados de forma directa para restitución. Adicionalmente se indicaba que la Dirección Nacional de Estupefacientes les había incautado a los postulados un total de 275 bienes, la mayoría urbanos.[26]

Con base en esto, la CNRR concluía que:

> "… se fortalece la hipótesis según la cual, el método de investigación de la Fiscalía General de la Nación, dirigido a la detección y ruptura de cadenas de testaferrato, permitiría el ingreso de una buena cantidad de bienes inmuebles al FRV, y contrarrestar la posible intención de los postulados de ocultar bienes en detrimento de dicho Fondo. A su vez, también permite vislumbrar que información de la DNE es de vital importancia para el Programa de Restitución de Bienes porque, avanzando en el paso de la incautación a la extinción del dominio, la información que arroje dicho avance sobre un número mayor de inmuebles puede enriquecer la línea de base del Programa" (CNRR, Programa de restitución de bienes, 2009).

Para afrontar el despojo y el abandono forzado en la perspectiva de la restitución, la Ley 975 de 2011 y el decreto reglamentario 176 de 2008:

25. Según la CNRR, los bienes fueron entregados por: Salvatore Mancuso Gómez (13); Rodrigo Tovar Pupo (9); Carlos Mario Jiménez Naranjo (6); Carlos Mario Jiménez -Alias Macaco- (5); Ramón María Isaza Arango (4); Manuel de Jesús Piraban (3); Miguel Ángel Mejía Múnera (2); José Baldomero Linares (2); Ramiro Vanoy Murillo (2); Otoniel Segundo Linares (1); Otoniel Segundo Hoyos (1); Fredy Rendón Hoyos (1); Guillermo Rendón Hoyos (1); Guillermo Pérez Herrera (1); Guillermo Pérez Álzate (1); Raúl Agudelo Medina (1); Rodrigo Pérez Álzate (1); Elkin Jorge Castañeda Jiménez (1); César Augusto Botero (1); José Montalvo Cuitiva (1) y Luis Eduardo Zuluaga Arcila (1) (CNRR, Programa de restitución de bienes, 2009).

26. Los líderes de las AUC a los que la Dirección Nacional de Estupefacientes les incautó bienes a 2008, eran: Daniel Rendón Herrera alias Don Mario (99); Salvatore Mancuso (60); Jimmy de Jesús Benites Contreras, Antonio María Negrete Ramírez - Otros (35); Mario Prada Cobos, Alirio Jesús Henao Jaramillo - Otros (24); Mejía Múnera "Los Mellizos" (20); Lucio Burbano Portilla (13); Parás Meta (5); Carlos Mario Jiménez Naranjo (5); Bloque Centauros (5); Testaferros de Carlos Mario Jiménez Naranjo alias Macaco (4); Juan Carlos Sierra Ramírez (3); Bloque Arauca (2). Sobre estema puede verse: Rincón García, J. J., (2010). ¿Y la tierra dónde está? Versiones de los paramilitares sobre tierra-territorio y entrega de bienes para la reparación de las víctimas en el marco del proceso de Justicia y Paz en Colombia (2007-2009). Revista Colombiana de Sociología, 33(1), 125-174; Linares Prieto y Herrera Ariza, 2012. Justicia y Paz: los silencios y los olvidos de la verdad. CNMH, Bogotá. Salinas Abdalá, Y y Zarama Santacruz, J.M, (2012). Justicia y Paz: tierras y territorios en las versiones de los paramilitares. CNMH, Bogotá.

> "... ordenaron la conformación de un cuerpo técnico asesor denominado "Comité Especializado del Orden Nacional", conformado por las entidades del Estado con competencias en la materia; y la creación de Comisiones Regionales de Restitución de Bienes (CRRB o "Comisiones Regionales"), cuya coordinación corresponde a la CNRR con el apoyo de "Comités Técnicos Regionales" (CNRR, 2010, pág. 16).

La CNRR instaló en 2009, en Antioquia, la primera Comisión Regional de Restitución, construyendo una ruta para la cancelación de títulos fraudulentos ante los tribunales de Justicia y Paz. A febrero de 2009 la CNRR reportaba la apertura de Comisiones Regionales de Restitución de Bienes en las ciudades de Cartagena, Sincelejo, Bucaramanga y Nororiente; Barranquilla, Antioquia, Centro, Pasto, Putumayo, Quibdó, Valledupar, Villavicencio y Valle del Cauca (CNRR, Programa de restitución de bienes, 2009).

La comisión de Antioquia definió 15 casos piloto para impulsar el proceso, entre los que se contaban los predios y comunidades de Tulapas y Belén de Bajirá. Según información de la CNRR Antioquia tenía registrados 2.290 casos, 70% correspondientes al Urabá. De estos, 1.746 casos afectados por conflicto armado habían sido entregados por la Mesa Exploratoria de Restitución a la CNRR (CNRR, 2010). Uno de los primeros pilotos se concentró en Turbo, en las veredas Calle Larga, La Teca, California y Nueva Unión, sobre 401 predios que habían sido protegidos por el RUPTA entre 2002 y 2004. Esas veredas habían sido epicentros de desplazamiento forzado y masacres en marzo de 1988 (en las fincas La Honduras, La Negra y Punta Coquitos) y base paramilitar del Bloque Bananero de las AUC, al mando de Raúl Hazbún (Vega, 2010).

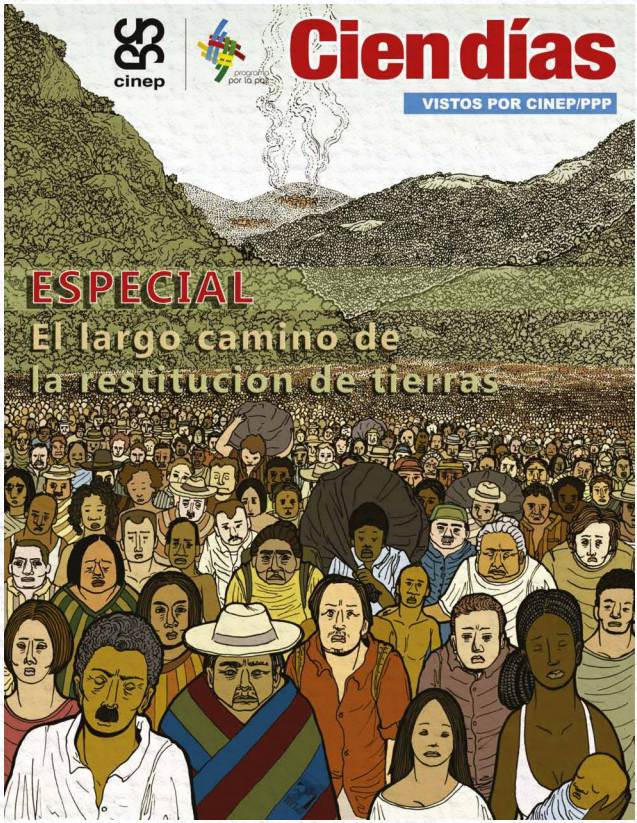
En 2005 el otro espacio creado fue el del Fondo de Reparación a las Víctimas. Dispuesto inicialmente como una cuenta especial sin personería jurídica adscrito a la extinta Red de Solidaridad Social, transformada posteriormente en Agencia Presidencia para la Acción Social (Rincón García, 2010) y posteriormente a la creada Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, UARIV, con la Ley 1448 de 2011. Se alimentaba de los recursos y bienes entregados por los postulados a Justicia y Paz y por los bienes a los que se les aplicara extinción de dominio. Sobre este volveremos más adelante.

## 4. La Ley 1448, el diseño institucional y la puesta en marcha de la etapa administrativa

El tema de la población afectada por el conflicto armado interno, así como la agenda de las organizaciones sociales de población víctima se volvieron cruciales en las elecciones presidenciales para el período 2010 – 2014, de tal suerte que fue una promesa de campaña del electo presidente Juan Manuel Santos. La ley aprobada en junio de 2011 enfrentaba la crítica a la capacidad fiscal del Estado, señalando el principio de sostenibilidad fiscal en su implementación, reconociendo la existencia del conflicto armado e incorporando la inversión de

la carga de la prueba a favor de los solicitantes de restitución. De igual forma reconoció el principio de buena fe exenta de culpa respecto de la adquisición de derechos de propiedad en contextos de violencia.

**Ilustración 1: Portada de la revista Cien días vistos por CINEP**




**Fuente: Revista 100 días vistos por CINEP, N° 71, noviembre de 2010.**

Como se ha venido mostrando, producto de la movilización social de la población afectada por la violencia sociopolítica, sumada a la actuación de la sociedad civil que, mediante organizaciones no gubernamentales, impulsaron junto a la Corte Constitucional, la Ley 1448. Es importante recordar que, durante la fase de negociación con los paramilitares, la sobreexposición política y mediática de ellos versus sus crímenes y delitos fue por decirlo menos, desproporcionada.

Fuera del escenario quedaron demandas de la población víctima. Por ello resultó fundamental el proceso de movilización social de las organizaciones

de población desplazada, entre otros. Por otro lado, resultó crucial la acción de la Corte Constitucional mediante la sentencia T-025 y los posteriores autos de seguimiento[27], se fue generando el ambiente para la proposición de un "estatuto para las víctimas".

La apertura generada con la implementación de procesos de reparación y justicia transicional en el marco de la discusión y promulgación de la Ley 975, permitieron la aparición de profundas discusiones sobre la tenencia, la propiedad y la concentración de la tierra, el despojo, el desplazamiento forzado, la verdad, la justicia, la reparación y la construcción de garantías de no repetición. También sobre el derecho a la memoria.

En el gobierno de Juan Manuel Santos fue aprobada la Ley 1448 de 2011, con un enfoque de justicia transicional y el reconocimiento de la existencia del conflicto armado interno. Sin embargo, a pesar de su aprobación, persistían las dudas sobre su implementación y se señalaban problemas de fondo en la ley, entre ellos la impunidad frente a los despojadores, así como el impulso a un mercado de tierras y al modelo de desarrollo rural agroindustrial, privilegiado sobre la economía campesina. De igual manera, se cuestionaba la magnitud del despojo y la meta de restitución, fijada inicialmente en 2 millones de hectáreas a ser restituidas, así como las garantías para el retorno digno de la población desplazada.

> "Por un lado los anuncios optimistas del presidente Santos, quien desde su discurso de posesión prometió que se saldaría la deuda histórica con las víctimas y que se restituirían las tierras despojadas a los desplazados… Por otro lado, las previsiones menos entusiastas y más preocupantes de las propias víctimas del desplazamiento forzado y del despojo de tierras y territorios, muchas de ellas excluidas de entrada de la posibilidad de acudir a la ley.
>
> En efecto, el interés de la denominada ley de víctimas y restitución de tierras no ha sido el que debería ser, es decir no busca reconocer el conjunto de violaciones a los derechos humanos, identificar los daños causados y establecer mecanismos para hacer exigible su derecho a la reparación integral; más bien se trata de que estas tierras se incorporen a la economía nacional, generando así seguridad jurídica sobre el mercado de las tierras e aumentando la confianza inversionista" (Becerra Becerra A. , 2011).

Entre los temas sensibles de discusión, se debatió el período que cubría la ley para restituir las tierras despojadas, el cual fue fijado a partir del 1 de enero de 1991 por una vigencia de 10 años; los derechos de los terceros ocupantes y en asocio con esto el principio de buena fe exenta de culpa; así como la existencia o no del conflicto armado interno; la responsabilidad de agentes del Estado en

27. Entre los autos de seguimiento emitidos por la Corte Constitucional a la sentencia T-025, antes de la expedición de la Ley 1448, se cuentan entre otros el 185 de 2004; 176, 177 y 178 de 2005; 218 de 2006; 052, 092, 116, 237 y 251 de 2008; 004, 005, 006, 007, 011 de 2009, el Auto 008 de 2009; 266 de 2009. El auto 225 de 2009 creo la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025/04. En 2026 se cumplieron 22 años de la expedición de la sentencia, declarándose la superación parcial del Estado de Cosas Inconstitucional en algunas materias como participación, registro; avances en acceso a la salud entre otros (ACNUR, 2024).

la victimización, la calidad de víctima para agentes del Estado y la duración de la vigencia de la ley entre otros aspectos nodales. De igual forma siguió en debate la relación de la ley con medidas más amplias de política pública para superar aspectos asociados a la concentración de la propiedad y el modelo de desarrollo rural.

Otro tema fundamental fue el enfoque de género en la ley, con una expectativa de atención preferencial en el proceso tanto en etapa administrativa como judicial. Si bien, como señala Becerra y Meertens, la ley incorporó una dimensión de género en el proceso, existía profunda preocupación por el alcance y la implementación de la ley, dadas las barreras de acceso a la propiedad por parte de las mujeres y el limitado alcance respecto de la justicia al centrarse en lo material de la relación con la tierra, dejando de lado elementos subjetivos, sociales y simbólicos de la relación de las mujeres con la tierra. Para ellas, la restitución debería abordarse en la misma magnitud e impactos diferenciados, la justicia de género y la restitución de su dignidad (Becerra Becerra A. , 2011; Meertens, 2016).

Para Peña Huertas et al. (2025) que refuerzan la importancia del enfoque de género en la restitución, las mujeres tienen derechos de propiedad más débiles, lo que hace aún más complejo el proceso probatorio en restitución y como se señaló enfrentan desigualdades estructurales para acceder a la propiedad de la tierra, enfrento además violencia sexual, exclusión económica, baja representación en instancias de toma de decisiones, agudizándose esto en el marco del conflicto armado (Peña Huertas, Zárate Acosta, Parada Hernández, & Triana Ancinez, 2025).

Fue así como finalmente en junio de 2011 se promulgó la Ley 1448 para una vigencia de 10 años, los cuales finalizaban en 2021. El 21 de enero se promulgó la Ley 2078 que prorrogó la 1448 por 10 años más, hasta el 2031. Esta norma definió la estructura institucional, los derechos reconocidos y los procesos a desarrollar para garantizar la reparación administrativa mediante la Unidad Administrativa para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas: para la restitución de tierras mediante la creación de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, UAEGRTD, adscrita al Ministerio de Agricultura; y para la garantía del derecho a la memoria, el Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH.

A pocos años de su expedición y puesta en marcha, las evaluaciones efectuadas por centros de investigación y organizaciones no gubernamentales señalaban los problemas que se iban fraguando en la implementación de la ley. Uno de los primeros trabajos realizado por el actual Observatorio de Tierras, señalaba el “trancón fenomenal” al que se enfrentaban los solicitantes de restitución en la etapa administrativa.

Los investigadores e investigadoras recomendaban construir una política contra el desplazamiento forzado; reconsiderar la restitución predio a predio transitando

de la gradualidad de la política al abordaje masivo que experimentó el país; profundizar el conocimiento de la ley entre la población desplazada forzosamente y aproximar cifras más precisas sobre cuanta población desplazada perdió la tierra entre otras (Gutiérrez Sanín, Uribe Kaffure, & Zuleta Ríos, 2013). Ya en 2012 la fundación Forjando Futuros, proponía impulsar una restitución colectiva para devolver las tierras en los 143 municipios con mayor despojo (Fundación Forjando Futuros, 2012).

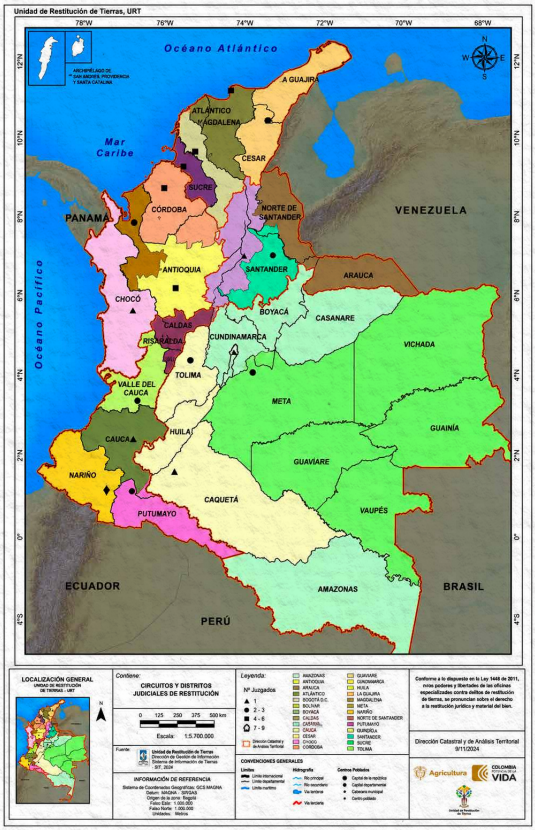
Ya puesta en práctica la Ley 1448, se señalaba igualmente lo dispendioso del proceso para casos de abandono forzado, así como el riesgo de que la restitución terminara siendo un programa de formalización de tierras. Otra de las limitantes se encontraba en la articulación interinstitucional para el desarrollo del proceso y el cumplimiento de sentencias. De igual forma era preocupante que el proceso tuviera que desarrollarse en medio del conflicto armado con la consecuente victimización de solicitantes de restitución e incluso funcionarios y trabajadores de la entidad (Bolívar Jaime, 2013). Hasta una película realizada en 2015 dejaba entrever las complejidades del proceso desde la formulación de la ley hasta su puesta en marcha con la recepción de solicitudes en un apartado rincón del país y la montaña rusa emocional del proceso judicial (Ayala Ruiz, 2015).

Las entidades creadas fueron estructuradas funcional e institucionalmente mediante el Decreto 4800 de 2011 y en particular la Unidad, por el Decreto 4801 de 2011. La norma estableció los principios y criterios para la reparación, la restitución y la garantía del derecho a la memoria. La resolución interna 02 del 21 de marzo de 2012 estableció la planta de personal de las oficinas en Bogotá y de las Direcciones y oficinas adscritas en los departamentos. Se crearon 17 Direcciones Territoriales y 4 oficinas adscritas, dos a la territorial Antioquia: Apartadó y Caucasia; una en El Carmen de Bolívar adscrita a la territorial Bolívar; y la oficina de Tumaco bajo liderazgo de la territorial Nariño. Sin embargo, en esta resolución se consideró la creación de las DTs Chocó, sin asignación de jurisdicción, pues sus municipios fueron puestos bajo liderazgos de la territorial Antioquia. La URT como es popularmente conocida, cuenta en la actualidad cuenta con 17 Direcciones Territoriales y aproximadamente 8 oficinas de atención adscritas a las territoriales, dispuestas para cubrir 1.121 municipios del país, en 32 departamentos.

La ley estructuró la Unidad de Restitución como autoridad administrativa responsable de recibir las solicitudes, del proceso probatorio y la materialización del principio inversión de la carga de la prueba; de estructurar y administrar el sistema de información de solicitantes y tierras despojadas y/o abandonadas, así como determinar si el caso se inscribía o no en el sistema de Registro, entre otras funciones.

La Ley 1448 introdujo una etapa judicial, con la estructuración de una especialidad de restitución, ordenando en el artículo 119, al Consejo Superior de la Judicatura la creación de los cargos de Magistrados del Tribunal Superior y de jueces civiles especializados, quiénes conocerían de los casos sin oposición y una estructura de tribunales superiores conocedores de los casos con oposición (Becerra Becerra A. , 2011; Rama Judicial; 2026). Desde 2012 se crearon 25 cargos de jueces civiles y 15 de magistrados en todo el país. En 2013 se abrieron 15 nuevos juzgados. A 2026 hay 19 circuitos especializados de restitución[28] con más de un juzgado en la jurisdicción; ver mapa # 1.

**Mapa 1: Jurisdicción Juzgados y Tribunales Especializados de Restitución de Tierras en Colombia.**




**Fuente: UAEGRTD – Portal de mapas https://storymaps.arcgis.com/stories/831bfeb58c054744933627509d120c36**

28. Están ubicados en las ciudades de Apartadó, Barrancabermeja, Bogotá D.C., Bucaramanga, Cali, Carmen de Bolívar, Cúcuta, Ibagué, Medellín; Mocoa, Montería, Pasto, Pereira, Popayán, Quibdó, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar y Villavicencio

La tercera fase, retorna la responsabilidad a la Unidad para el cumplimiento de la sentencia y las órdenes judiciales[29], así como a las autoridades municipales, departamentales y nacionales.

**4.1. La creación de la Jurisdicción de Restitución en la UAEGRTD y la reacción a la implementación de la ley.**

Según la Resolución 00480 de 2024, la jurisdicción de la Unidad está estructurada mediante oficinas territoriales desconcentradas, que en lo concreto materializan el proceso de restitución en sus tres fases. Se estructuran como direcciones territoriales, y cada una tiene una jurisdicción asignada, con una planta de personal fija y cupos de contratación para profesionales especializados según cantidad de solicitudes concentradas en cada oficina.

Para 2026, la Unidad cuenta con 17 Direcciones Territoriales y 6 puntos de atención en Caucasia, Neiva, Tumaco, Yopal, Pereira, Sincelejo adscritos a las direcciones de su jurisdicción, que cubren 1.121 municipios. La Dirección Territorial (DT) Antioquia tiene bajo su responsabilidad 105 municipios, todos pertenecientes al departamento de Antioquia. La DT Apartadó — cubre 11 municipios en el Urabá y 4 en el Bajo Atrato. La DT Bogotá D.C. cubre los departamentos de Cundinamarca y Boyacá con 114 municipios cada uno; 19 en Casanare; 11 de Amazonas; 8 de Guainía; 7 de Arauca; 6 de Vaupés; 4 de Vichada y 2 de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

La DT Bolívar — Sucre cubre 60 municipios de dos departamentos: 34 del departamento de Bolívar y 26 del departamento de Sucre. La DT Caquetá tiene bajo su responsabilidad 16 municipios, todos pertenecientes al mismo departamento. La DT Cauca - Huila cubre 79 municipios de dos departamentos: 42 del departamento del Cauca y 37 del departamento del Huila. La DT Cesar - Guajira cubre 33 municipios de dos departamentos: 18 del departamento del Cesar y 15 del departamento de La Guajira. La Dirección Territorial Chocó[30] tiene bajo su responsabilidad 26 municipios.

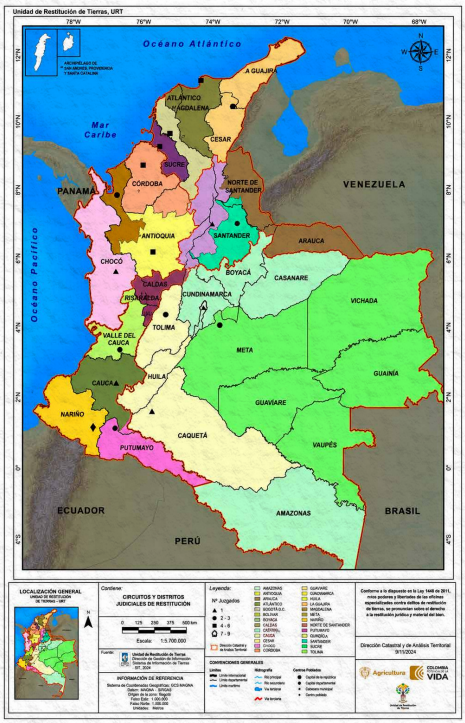
Sin embargo, la resolución 341 de 2026 efectúo un ajuste institucional para incluir el municipio Nuevo Belén de Bajirá, con lo cual suben a 27 los que están bajo jurisdicción de la territorial Chocó. La DT Córdoba - Bajo Cauca Antioqueño cubre 37 municipios de dos departamentos: 30 del departamento de Córdoba y 7 del departamento de Antioquia, correspondientes estos últimos a la subregión del Bajo Cauca antioqueño.

29. La responsabilidad recaía en al antiguo grupo COJAI de la Unidad, actual grupo Fondo.
30. En el Chocó se estructuró formalmente la dirección Territorial en el año 2024. A la fecha sigue en su proceso de fortalecimiento, dado que requería más personal. Desde 2019 se había propuesto la creación de oficinas y puntos de atención, pero solo hasta 2024, el punto de atención en Quibdó se transformó en Dirección Territorial.

La DT Magdalena - Atlántico cubre 53 municipios de dos departamentos: 30 del Magdalena y 23 del Atlántico. La DT Magdalena Medio es la de mayor diversidad departamental con 116 municipios distribuidos entre cinco departamentos: 87 de Santander, 12 de Bolívar, 8 de Boyacá, 7 de Cesar y 2 de Antioquia. La DT Meta - Guaviare cubre 36 municipios de tres departamentos: 29 del departamento del Meta, 4 del departamento del Guaviare y 3 del departamento de Cundinamarca.

La DT Nariño tiene bajo su responsabilidad 64 municipios, todos pertenecientes al departamento. La DT Norte de Santander cubre 41 municipios de dos departamentos: 40 del departamento de Norte de Santander y 1 del departamento de Boyacá, correspondiente al municipio de Cubará. La DT Putumayo tiene bajo su responsabilidad 13 municipios, todos pertenecientes al Putumayo. La DT Tolima tiene bajo su dominio 47 municipios. La DT Valle del Cauca - Eje Cafetero cubre 95 municipios de cuatro departamentos: 42 del departamento del Valle del Cauca, 27 del departamento de Caldas, 14 del departamento de Risaralda y 12 del departamento del Quindío. Se suma a esto, 7 oficinas de atención adscritas a las diferentes territoriales, ver mapa # 2.

**Mapa 2: Jurisdicción de Direcciones Territoriales UAEGRTD 2024.**




**Fuente: UAEGRTD – Portal de mapas https://storymaps.arcgis.com/stories/831bfeb58c054744933627509d120c36**

La ley definió el concepto de despojo, así como el de abandono y estructuró el diseño institucional que debía poner en marcha el proceso. Según el documento Conpes 3712 del 1 de diciembre de 2011,

> "... el fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia y, en particular, el despojo y la pérdida y/o el abandono forzado de las tierras en Colombia, hizo imperativa la adecuación de la capacidad de las instituciones del Estado para atender esta problemática y reducirla de manera contundente. En este sentido, y en consistencia con el PND, la Ley 1448 de 2011 materializa la restitución de tierras, buscando crear el marco legal e institucional para restituir jurídica y materialmente las tierras a los despojados y desplazados" (DNP, 2011).

Sostiene Gutiérrez (2019) que la política de restitución fue una política con un potencial transformador real, pero construida sobre dos supuestos de acción fundamentales: tendría que evitar la reacción negativa de sectores agrarios con poder y tendría que bloquear o al menos, atemperar cualquier movilización desde abajo, resultando en su criterio, una política positiva, pero pequeña (Gutiérrez Sanín, 2019, pág. 9). Además, debía desarrollarse en medio del Conflicto Armado.

En resumen, se calificó por parte del autor como una política limitada, dada la magnitud del despojo, así como por los actores de todo tipo que terminaron involucrados en él y limitada frente a la expectativa de las personas afectadas por los hechos victimizantes de despojo y abandono forzado de tierras y territorios.

La reacción desde arriba no se ha hecho esperar. Desde la promoción de ejércitos antirrestitución por parte de altos funcionarios del Estado y de otros actores estatales y para estatales. Por lo menos desde 2012 se documentó la existencia de aparatos armados opuestos a la restitución y al retorno (incierto) de la población desplazada en subregiones del Urabá Chocano y antioqueño, Bolívar, concretamente en los Montes de María, Nariño, La Guajira, Córdoba, Sábanas de San Ángel en el Magdalena y el Cesar (Lleras Rodríguez, y otros, 2025, pág. 17).

El estigma jugó en contra de los solicitantes de restitución. Se habló incluso de "la guerra contra la restitución". Tanto la oposición al reconocimiento de los derechos de las personas afectadas por hechos de violencia asociados al conflicto armado interno, como la reivindicación de sus derechos entrarían a hacer parte de la agenda política del país, incidiendo en los resultados electorales del primer gobierno de Juan Manuel Santos, conllevando el impulso a la posterior negociación del acuerdo final de paz firmado en 2016 entre la extinta guerrilla de las Farc-EP y el Estado colombiano.

La oposición al proceso de restitución, a la implementación de la Ley 1448, empezaría a incidir negativamente además del cumplimiento de las sentencias, en el retorno de la población desplazada forzosamente y en la entrega material de las tierras a los ciudadanos/as reconocidos en sentencias.

Por lo pronto, a los pocos años de expedida la Ley 1448 se agenciaron propuestas de reforma legislativa promovidas por lo menos en tres oportunidades (2017, 2018 y 2023) por senadores contrarios a la política de restitución, mucho antes de que se concretara la reforma a la Ley 1448 contenida en la Ley 2421 de 2024.

Los proyectos de reforma se orientaban a minar los principios fundamentales de la norma. Entre los propósitos primordiales de la oposición estaban el modificar la inversión de la carga de la prueba, flexibilizar la buena fe exenta de culpa o eliminarla como requisito equiparando los solicitantes a los opositores. En 2018 buscaron judicializar a las organizaciones que apoyaban a los solicitantes de restitución (Lleras Rodríguez, y otros, 2025, pág. 4).

De fondo, se podría suponer el interés en favorecer a los despojadores de tierras, al negarse la relación entre hechos de violencia asociada al conflicto armado interno, el abandono y/o el despojo de tierras y territorios. De hecho, en no pocas oportunidades la Ley 1448 fue presentada ante el país como una ley del despojo. Se señalaba a la ley de ser un lobo con piel de oveja.

A pesar de la férrea oposición, la Ley 1448 ha cumplido 15 años de vigencia y acumula una serie de logros y a la vez de retos, proyectándose su existencia hasta el 9 de diciembre de 2031 mediante la ley 2078 de 2021. Las reflexiones aquí presentadas podrían alimentar la gestión del proceso de restitución de tierras y la orientación institucional hacia el cierre de la vigencia de la ley, garantizando la dignificación y el reconocimiento de la gente afectada por despojo y abandono, la restitución y la contribución desde la URT a la reparación integral, así como a la verdad, la justicia y la construcción de garantías de no repetición, comprendiendo además que la política de restitución hace parte de la estructura institucional de la justicia transicional y de la jurisdicción agraria.

La Ley 1448 fue modificada en 2024 por la Ley 2421, ampliando el concepto de víctima a las personas refugiadas o exiliadas (o víctimas en el exterior) y a miembros de las fuerza pública y familiares de personas secuestradas y/o desaparecidas; introduce la compensación en casos de despojo y abandono para víctimas en el exterior; se amplió el plazos para declaratoria de hechos victimizantes y se reconoció al campesinado como sujeto colectivo víctima del conflicto y sujeto de reparación colectiva. Se reforzó igualmente la participación y las políticas de enfoque diferencial de Niñas, niños y adolescentes.

Aprobado el Acuerdo Final de Paz entre el Estado Colombiano y la extinta guerrilla de las FARC en noviembre de 2016, quedaron definidas líneas de articulación entre el capítulo de la Reforma Rural Integral y el de Víctimas, así como la relación de estos con las políticas de desarrollo rural y los de enfoque territorial y las que promovían la reparación integral y colectiva de la población afectada por el conflicto armado, en materia de verdad, justicia, reparación, restitución y construcción de garantías de no repetición.

Señala Bolívar que:

> "... tanto la implementación de estos acuerdos como de la política de restitución de tierras exigen, por un lado, fortalecer las instituciones a escala local y regional, pues es allí donde se han padecido los peores horrores del conflicto y donde la institucionalidad ha estado más ausente. Por el otro, promover una mayor articulación de las políticas de reparación integral a las víctimas con la política pública social, a fin de garantizar el restablecimiento integral de derechos a esta población" (Bolívar Jaime, Restitución de tierras: problemas y tareas pendientes, 2016)

## 5. La conceptualización sobre el despojo/abandono

En 2006, la investigadora Yamile Salinas Abdalá (q.e.p.d.), señalaba que el país tenía una deficiencia mayúscula en relación con información relacionada con la población desplazada y los bienes abandonados. A fecha de hoy (2005) el sistema de información sobre el hecho victimizante de desplazamiento forzado se ha fortalecido a instancias del trabajo de la Unidad de Víctimas, pero no así el de las cifras respecto del abandono y despojo forzado de tierras y territorios. Con base en un estimado de 1.735.551 personas, correspondiendo esto a 395.847 hogares, se estimaba que el 76% de las personas abandonaron predios por desplazamiento forzado en 2005.

Respecto de los bienes indicaba Salinas que:

> "... no se tiene información sobre los bienes abandonados, en cuanto a su cuantificación, tamaño, ubicación y estrategias para su obtención y "legalización" (falsificación de documentos y escrituras, fraudes procesales y uso de testaferros, entre otras prácticas) De las diferentes fuentes (Acción Social, Contraloría General de la República -CGR- y Pastoral Social) se puede estimar que el 76% de las personas que debieron migrar abandonaron sus predios. Esto significaría, con base en la población inscrita en el Sistema Único de Registro que lleva Acción Social, que más de 300.000 hogares abandonaron sus tierras.
>
> El tamaño de los predios y el total de las hectáreas desposeídas tampoco se encuentra identificado. Como promedio se puede enunciar que las fincas y parcelas tendrían una extensión de 10 hectáreas, aun cuando la única experiencia de entrega de bienes inmuebles, por parte de los grupos de autodefensas, refleja que el 64% de los 110 bienes oscilan entre 20 y 70 hectáreas..." (Salinas Abdalá, El derecho a la restitución de las víctimas, 2006).

El Proyecto de Protección de Tierras, había definido el despojo violento de tierras como una acción de afectación patrimonial y:

> "... de apropiación valiéndose previamente del desplazamiento forzado (provocado para tal fin), pasando por la entrega forzada (que supone la ausencia de pago de un precio por la tierra, sin traspaso de los títulos, es decir sin negocio), para finalmente forzar las ventas, las que no necesariamente suponen el pago del precio, pero sí la preexistencia de un negocio, aunque fraudulento y, que, en todo caso, implica el traspaso del título, haciendo más difícil su restitución" (Acción Social - PPTPPD, 2009, págs. 18 - 19).

Respecto del abandono basados en testimonios aportados por población víctima a la Fiscalía, señalaba Acción Social – PPTPPD, que ellas explicaban el abandono relacionándolo con amenazas directas e indirectas, enfrentamientos o persistencia de violencia generalizada en las zonas de expulsión, así como por la restricción impuesta por los actores armados respecto de la circulación de alimentos, entre otros hechos (Acción Social - PPTPPD, 2009).

En 2009, la CNRR, Grupo de Memoria Histórica (GMH), definió por lo menos tres modalidades de despojo de tierras y territorios en Colombia: coerción y violencia sin uso de figuras jurídicas; uso ilegal de figuras jurídicas e instituciones con o sin coerción y violencia, entre otras. Retomando elementos planteados por el Programa de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, el documento distingue el abandono del despojo así:

> "... el abandono implica la suspensión del uso, disfrute, acceso y posesión de cosas o incluso de derechos, por un tiempo determinado y en virtud de causales voluntarias o involuntarias; es decir la privación temporal o permanente de las cosas que se tiene y/o disfruta. El abandono, implica también el desplazamiento del titular del lugar y del territorio en el que se encuentra su bien. Dependiendo de que tan prolongado en el tiempo sea el abandono, la persona o la comunidad que abandonó la propiedad corre el riesgo de perderla definitivamente por una serie de circunstancias" (Machado Cartagena et al., 2010, pág. 25).

En relación con el despojo, el GMH lo conceptualizó como:

> Puede considerarse como despojo aquel proceso por medio del cual involuntariamente un grupo o un individuo se ven privados material y simbólicamente por fuerza o coerción, de bienes muebles e inmuebles, lugares y/o territorios sobre los que ejercían algún uso, disfrute, propiedad, posesión, tenencia u ocupación para la satisfacción de necesidades. El despojo es el proceso mediante el cual, a partir del ejercicio de la violencia o la coacción, se priva de manera permanente a individuos y comunidades de derechos adquiridos o reconocidos en su condición humana, con relación a predios, propiedades y derechos sociales, económicos y culturales.
>
> Ese proceso se caracteriza por ser potencialmente contrario a alguna disposición legal y a la voluntad y las expectativas del grupo o los individuos afectados. El despojo es impositivo. Puede combinar violencia física con apelación a fi guras jurídicas, o usar por aparte cada uno de esos medios. El despojo deriva en una serie de implicaciones y afectaciones que involucran dimensiones materiales e inmateriales, individuales y colectivas; de género y generación. Ahora bien, a pesar de que el despojo puede ser la resultante final de una serie de dinámicas socio políticas y del ejercicio de la violencia, no es el fi n último en sí mismo. Como tal, el despojo puede ser el punto intermedio en un largo proceso de transformación social, política, cultural, económica y ambiental de un lugar, una región, o del país en general. Desde esta perspectiva, el despojo se constituye en un medio a través del cual se procuran objetivos diversos ligados a los intereses de quien ordena las relaciones de poder y violencia en una región, buscando su favorecimiento particular" (Machado Cartagena, y otros, El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual, 2009, pág. 30).

En la primera modalidad, la coerción y la violencia sin uso de figuras jurídicas se encontraban referidas como instrumentos para el despojo, usando amenazas, derivando en daños a la vida y la integridad personal, el daño a los bienes e inmuebles y a la infraestructura. Implicaba la destrucción de documentos de propiedad y soporte de tradición predial, así como de oficinas estatales de instrumentos públicos y notariales; compra venta forzada; ocupación y apropiación de predios del Estado hacen parte del repertorio de acciones emprendidas para despojar.

En la segunda tipología, destacaban los actos ilegales de enajenación entre particulares, tales como compraventa de propiedades y mejoras; arrendamiento con o sin contrato; contrato de usufructo; uso de vías de hecho administrativas o judiciales; falsificación de títulos de propiedad y escrituras.

Finalmente, en la tercera, otras modalidades de despojo se señalaban el embargo y remate de propiedades abandonadas; el intercambio de propiedades, el abandono y la apropiación; el usufructo del predio sin apropiación y la compra de derechos de propiedad a partir de la adquisición de hipotecas y deudas (Machado Cartagena, y otros, 2009).

La CNRR definió el despojo como la privación total o parcial de un derecho real de la posesión, ocupación o tenencia de un bien inmueble, valiéndose de la situación de indefensión o vulnerabilidad en la que se encuentra el derechohabiente, frente a amenazas directas o indirectas o a hechos de violencia armada. Para esta entidad, el abandono era el hecho o circunstancia de desatender, renunciar o ausentarse temporal o permanentemente de bienes inmuebles sobre los cuales se estaban ejerciendo derechos reales de posesión, ocupación o tenencia, como consecuencia de la violencia armada directa o indirecta (CNRR, 2010, pág. 39). En consecuencia, la restitución era el reintegro material y jurídico a sus justos titulares, de los bienes inmuebles que fueron despojados o que tuvieron que ser abandonados forzosamente.

En 2010, el CNMH definió el despojo como una cadena de hechos:

> "... aquel proceso por medio del cual involuntariamente un grupo o un individuo se ven privados material y simbólicamente por fuerza o coerción, de bienes muebles e inmuebles, lugares y/o territorios sobre los que ejercían algún uso, disfrute, propiedad, posesión, tenencia u ocupación para la satisfacción de necesidades.
>
> El despojo es el proceso mediante el cual, a partir del ejercicio de la violencia o la coacción, se priva de manera permanente a individuos y comunidades de derechos adquiridos o reconocidos en su condición humana, con relación a predios, propiedades y derechos sociales, económicos y culturales" (Machado Cartagena et al., 2010, pág. 48)

En el mismo año, en la versión final del Programa de Restitución de bienes (inmuebles, tierras y territorios) entregado por la CNRR al país, se identificaron 6 tipologías de despojo:

> "Con base en el ejercicio adelantado por el Programa PRORET y CONRET del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Proyecto Tierras de Acción Social se han determinado, por ahora, seis tipologías de despojo que son enunciativas, pues éstas no agotan las alternativas o posibilidades que en la realidad se presentan. Dichas categorías, las cuales serán presentadas con mayor detalle en el Subprograma de restitución, son: (i) ventas forzadas, (ii) apropiación fraudulenta en virtud de sentencia judicial, (iii) traslación del dominio a partir de título fraudulento o venta falsa, (iv) caducidad administrativa de adjudicaciones, (v) despojo material de la propiedad, y (vi) despojo material de la posesión" (Programa de Restitución de Bienes (inmuebles, tierras-territorios). Documento final entregado por el Comité Técnico Especializado a la CNRR, 2010, pág. 26)

La Ley 1448 de 2011 definió el despojo en el artículo 74 como:

> "... la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negoció jurídico, acto administrativo, sentencia o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia" (Congreso de la República, 2011).

El abandono forzado de tierras fue precisado como:

> "... aquella situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación, contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el período establecido en el artículo 75" (Congreso de la República, 2011 - 2024).

Refiriéndose específicamente al despojo paramilitar, Gutiérrez señalaba que este se entendía cómo una transferencia planeada y coercitiva de propiedades de algún agente a otro (Gutiérrez Sanín F. , 2014). Indica Sanín, que el despojo:

> "... se puede entender teniendo en cuenta dos grandes dimensiones. Primero, diseños institucionales que dan a la propiedad (sobre todo a la gran propiedad) de la tierra importantes usos militares/ ilegales, en segundo lugar, características organizacionales cruciales del fenómeno paramilitar. El cruce entre aquellos diseños y dichas características: a) genera una tipología de despojos, b) podría explicar la forma en que se produjo el despojo activo y c) además revela dinámicas sociales y problemas de acción colectiva subyacentes a él" (Gutiérrez, 2014).
>
> Señala que en función de esto, se presentaron 3 tipos de despojo: Despojo estratégico; Despojo clientelista; Despojo oportunista. El primero se produjo para promover los intereses del grupo armado, el segundo, para promover los intereses de redes políticas y de amigos de los comandos y el tercero, para promover intereses individuales (de miembros del grupo, o de personas asociadas a él). En efecto, estas tres categorías tienen áreas de intersección entre sí, pero son analíticamente diferenciables. Un corolario de esta proposición es que el despojo colombiano no es ni estrictamente elitista ni estable. Esto a su vez también podría tener importantes implicaciones de política" (Gutiérrez Sanín F. , 2014).

En una profunda crítica a la concepción patrimonial y material del despojo, Meertens, refiere "… el despojo encarna mucho más que la expropiación de un predio. Aquellos aspectos de la dignidad humana asociados al lugar propio, como el reconocimiento social, la autonomía y la identidad, también han sido profundamente vulnerados" (Meertens, 2016).

Para Ojeda (2016), el despojo conjuga múltiples escalas temporales y espaciales a través de las cuales se paisajes de devastación, sufrimiento y desigualdad, involucrando el despojo del agua, de la tierra, del bosque, la comida y hasta los animales. Comprender el despojo implica entender la producción de paisajes del despojo como una realidad procesual de implicaciones espaciales. El despojo reconfigura espacios de forma violenta y tiene implicaciones graduales y en la vida cotidiana (Ojeda, Los paisajes del despojo: propuestas para un análisis desde las reconfiguraciones socioespaciales, 2016).

El despojo es aprehendido también como la pérdida, suspensión o corte de una relación significativa que se evidencia en su magnitud en perspectiva histórica, pero a la vez, pensando el futuro truncado, que se expresa en transformaciones de carácter socioespacial, simbólicas, culturales, económicas y políticas, profundamente subjetivas (Caicedo & Arias Vanegas, 2016).

Según la Dirección Jurídica de la Unidad de Restitución, con base en el informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad sobre el despojo se encontró que:

> "…se cometió mediante la amenaza o el uso de la violencia física (despojo material); a través del uso ilegal de figuras jurídicas e institucionales que facilitaron la transferencia de propiedad a los despojadores (despojo jurídico) y mediante el acaparamiento de tierras y cambio en los usos de los suelos (despojo productivo); lo que provocó la reconfiguración violenta de los territorios" (DIJUR - UAEGRTD, 2025)

A partir del análisis de sentencias, la DIJUR identifica que efectivamente se han dado procesos de despojo mediante la coerción y la violencia en los que han mediado graves y sistemáticas violaciones a los Derecho Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario; el uso ilegal de figuras jurídicas con o sin violencia, precisándose la recurrencia a actos ilegales de enajenación entre particulares; despojo por vía o despojo administrativos y despojo por vía judicial. Se identifica igualmente el despojo por operación distorsionada del mercado de tierras. En no pocos casos, el abandono fue seguido de despojo (DIJUR - UAEGRTD, 2025).

La DIJUR identifica a partir del análisis de 1.622 sentencias de tribunales, que el 77% de los solicitantes eran propietarios; el 11% poseedores y el 12% ocupantes, lo que implica que no solo de expolia a personas con informalidad en la tenencia de la tierra. De hecho, el mayor porcentaje identificado es de propietarios, implicando esto la utilización de negocios jurídicos fraudulentos para el despojo.

La actual administración de la UAEGRTD asumió el despojo como la pérdida de algo más que la tierra en el caso de la ruta individual. En la perspectiva de los sujetos étnicos, es sabida la amplia dimensión simbólica cultural que comporta la noción de territorio y las afectaciones espirituales, culturales, colectivas, materiales y económicas que comporta la privación de los derechos étnico-territoriales. Sin embargo, estas afectaciones no son solo de los pueblos indígenas o las comunidades afrodescendientes.

Con el despojo y el abandono, el campesinado se vio afectado individual y colectivamente en múltiples dimensiones de su vida social, económica, política y cultural. También en términos territoriales. Afectados por violencia sociopolítica, los y las campesinas fueron estigmatizados, vieron afectados derechos de asociación, libertad de expresión, movilidad, experimentaron la reconfiguración de centros de poder y aquellos que había formado comunidades y organizaciones las vieron desparecer o transformase (CNMH, 2015).

Codhes y la CSPPDF establecían la pérdida de capital social por parte de la población desplazada forzosamente como uno de los daños más profundos a la ruralidad. La mayoría de las personas desplazadas que fueron encuestadas en 2007 por el Ministerio de salud, manifestaron haber dejado de pertenecer a una organización social o comunitaria. La II Encuesta Nacional de Verificación realizada en 2008 señalaba igualmente que "… la población inscrita en el RUPD sólo mantuvo el vínculo con un 9.3% de las organizaciones existentes en el lugar donde habitaba antes del desplazamiento" (CODHES - CSPPDF, 2009).

Luis Jorge Garay Resaltaba que, según los últimos cálculos realizados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (en adelante, CSPPDF) en 2023,

> "… confirmaban que aproximadamente el (…) 45% de los desplazamientos fueron masivos y un 30% fueron grupales y que muchos de los desplazamientos forzados condujeron al abandono y el despojo masivo y grupal, se hace evidente que la construcción territorial del campesinado fue impactada por actores del conflicto armado y en ese sentido, se presentaron daños y múltiples afectaciones al sujeto campesino como colectividad" (UAEGRTD, 2025).

La privación territorial y de espacios vitales al campesinado, se expresa claramente en diversas publicaciones. El equipo de investigación de la Tierra en Disputa colocó al centro del concepto del despojo comprendido como una cadena de hechos, los intereses y motivaciones para el despojo de tierras y territorios (CNRR-GMH; et al., 2009; IPC, 2011; Ojeda et al., Caminos condenados, 2016).

> "la pérdida de la tierra como consecuencia del abandono y despojo de la población campesina, ahora en situación de desplazamiento, no sólo se relaciona con la tierra

como bien material, sino también con el significado de ésta como parte del territorio asociado al poder político y el control social; como símbolo de pertenencia a una colectividad, y como referente de una identidad individual y colectiva sobre la cual se edifica el proyecto de vida" (Meertens , y otros, 2010, pág. 48).

### 5.1. Algunos de los despojadores

Las primeras investigaciones sobre despojo en Colombia ubicaron como grandes despojadores a los grupos paramilitares en asocio con otros actores y múltiples fines. A partir del estudio de 6 estructuras paramilitares: Bloque Elmer Cárdenas, Bloque Bananero; Bloque Montes de María, Bloques Córdoba y Catatumbo y Bloque Norte, integrados en la Casa Castaño y en las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU creadas en 1994) y posteriormente las Unidas de Colombia (AUC creadas en 1997).

> "En 1994, la Casa Castaño creó las ACCU que se convirtieron en el grupo paramilitar más grande y organizado de Colombia[3], el que, además de las regiones estudiadas para este documento, se extendió a otros territorios del país, entre ellos los llanos Orientales. Bajo el liderazgo de Vicente Castaño y el acompañamiento de Éver Veloza, Efraín Pérez Cardona, alias '400' y Jesús Ignacio Roldán Pérez, conocido como 'Monoleche', entre otros miembros de la Casa Castaño, conformaron los Bloques Centauros, Héroes del Llano y Héroes del Guaviare. Al igual que en la región Caribe y en El Catatumbo, su entrada y presencia fue apoyada por sectores políticos, militares y económicos, tal y como lo describe la Corte Suprema de Justicia en la sentencia contra el ex gobernador del departamento del Guaviare, en la que se narra la reunión realizada en la finca El Vendaval, municipio de Paratebueno, de propiedad de Nebio Echeverry, primo de López Cadavid (Ver: CSJ, 2011 - Óscar de Jesús López Cadavid, ex gobernador del departamento del Guaviare)" (Salinas Abdalá & Zarama Santacruz, 2012).

Salinas señala la estructuración de una empresa criminal con patrones de despojo en el que confluían múltiples actores:

> "De esta manera se estructuró un patrón criminal de despojo en el que confluyeron los elementos que caracterizan los seis casos que se describen más adelante, y para cuya legalización se desplegaron sofisticadas estrategias como las compras forzadas y fraudulentas, la reversión de adjudicaciones de parcelas del INCORA/INCODER, la apropiación ilegal e ilegítima de baldíos y territorios étnicos, y las compras masivas con el concurso y la complicidad de servidores públicos, pese a contrariar las leyes en materia de los derechos de propiedad y posesión.
>
> Ese patrón y las estrategias de desposesión de las tierras de los pobladores del campo, respondían a los propósitos del apropiarse del botín de tierras abandonadas y despojadas por la fuerza y la violencia, y de su legalización por parte de la empresa criminal engendrada por la Casa Castaño, en la que el atesoramiento de tierras, territorios, recursos naturales y otros negocios no puede aislarse del cometido delictivo de refundar el Estado e imponer un nuevo orden social, cultural, económico y político, en provecho de sus miembros activos y de sus aliados, el que además de ser fuente de ingresos permitía lavar las ganancias obtenidas de actividades ilícitas" (Salinas Abdalá & Zarama Santacruz, 2012, pág. 74).

Para 2024 el Fondo de Reparación[31] disponía de 3.367 bienes, de los cuales 2.081 eran rurales y 1.286 urbanos. El 60.4% se localizaban en Antioquia, Córdoba y Bogotá. En los dos primeros departamentos predominaban predios rurales mientras que, en Bogotá, predios urbanos. Sobre este particular, la Oficina de Control Interno de la UARIV señalaba que:

> "Se observa que entre 2007 y 2019 se recibieron 1.478 bienes, es decir, el 43.90% de los bienes que administra el FRV, mientras que en los últimos cinco años se han recepcionado 1.889 bienes, 56.10%. Indicando que en los últimos años se han realizado gestiones internas y se ha trabajado en conjunto con la Fiscalía General de la Nación para conseguir la recepción de más bienes. • El valor contable a corte 31 de diciembre de 2024, de todos los bienes administrados es de $1.323.880.580.133" (OCI-UARV, 2024).

El mismo documento expresaba su preocupación, porque 1.212 bienes no tenían coordenadas; 80 no disponían de cédula catastral; 1.760 no indicaban área catastral; 345 no presentaban área construida; 1.288 no incluían información sobre el administrador del bien y 794 no informaban el valor del avalúo catastral (OCI-UARV, 2024).

De los 2.479 bienes entregados por 16 bloques paramilitares de las Autodefensas Campesinas de Colombia (AUC) y de las Autodefensas Campesinas del Meta y Vichada (ACMV), 1.370 de ellos eran rurales y 1.109 urbanos. De estos, 469 presentaban extinción de dominio y 2.010 estaban pendientes de la aplicación de esta medida. De las jurisdicciones del Fondo administradas por la Unidad de Víctimas, Antioquia ocupaba el primer lugar en administración de bienes con el 44.4% del total, seguido de Córdoba con el 38.6%, en estos dos departamentos era mayor el número de predios rurales. En tercer lugar, se encontraba Bogotá, con 158 bienes urbanos y 1 rural (FRV & UARIV, 2023).

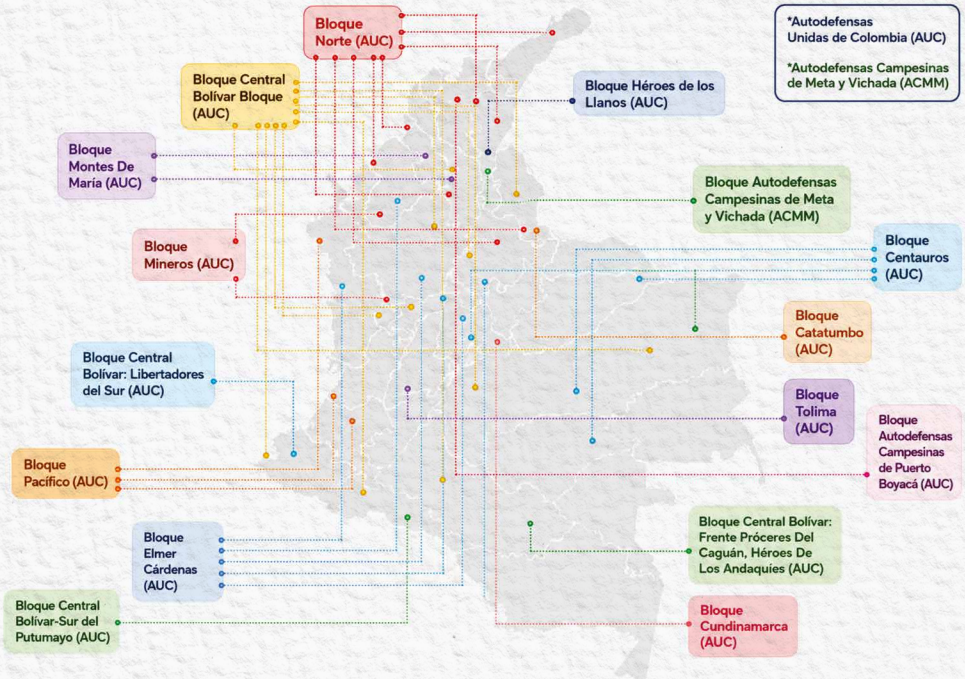
En 2015 el Estado Colombiano identificó a las extintas FARC como despojadoras de aproximadamente 280.00 hectáreas en los departamentos del Meta y Caquetá. El 5 de julio de 2015 el gobierno hizo el anuncio de la recuperación de las tierras, las cuales pasarían a manos del Fondo de Tierras para la Paz. Las tierras abarcaban un área del tamaño del Quindío. Meses después, representantes de asociaciones comunales de estos departamentos, representantes de 6 mil familias, argumentaban la posesión de esos baldíos y su configuración como Zona de Reserva Campesina. Rechazaban la estigmatización de la que eran objeto (Noticias1, 2015).

En 2024 la UARIV anuncio la venta de cerca de 18.000 hectáreas para reforma agraria a la Agencia Nacional de Tierras, por valor aproximado de 175 mil millones de pesos destinados a la reparación de las víctimas. Se anunció la posibilidad

31. El Fondo de Reparación a las Víctimas fue creado por el decreto 4760 de 2005, reglamentario de la ley 975 de 2004, asignando su responsabilidad y manejo a Acción Social. Posteriormente fue liquidada Acción Social y con la creación de la UARIV, paso a manos de esta entidad.

de venta de otras 130.000 hectáreas, lo que indicaría que en área, se podrían monetizar 148.000 hectáreas (Caracol - La W, 2024).

**Ilustración 2: Estructuras paramilitares y bienes administrados por el FRV**




**Fuente: UARIV. Así trabaja el Fondo para la Reparación de las Víctimas. Consultado en: https://www.unidadvictimas.gov.co/75947-2/**

Según Valencia y Chaverra, luego de la firma del Acuerdo Final de Paz la extinta guerrilla de las FARC entregó a la Misión de Verificación del Acuerdo de Paz ONU y a la Fiscalía General de la Nación, en 2017, un listado con "722 bienes inmuebles, COL$12 000 millones en efectivo, US$450.000, alrededor de 440 000 gramos de oro, 24.000 semovientes o cabezas de ganado, 50.000 elementos que corresponden a muebles y enseres, además de vehículos y joyas" (Valencia Agudelo & Chaverra Colorado, 2021).

Sin embargo, a partir del análisis de sentencias se encuentran otros responsables de procesos de despojo y abandono en Colombia. Analizando un universo de 3.454 casos fallados en las sentencias de restitución, se estableció que los grupos paramilitares habían sido responsables de 1.173 (34%) casos de despojo; las extintas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, de 553 (16%); el Ejército de Liberación Nacional, ELN de 286 (8.3%); el extinto Ejército Popular de

Liberación, EPL en un 5.9%; grupos surgidos posterior a la firma del Acuerdo Final de Paz de 2016 participaban con el 4.1% de los casos de despojo y las disidencias de las FARC con un 3.7%. En un 7.2% de los casos no fue posible identificar la guerrilla responsable del despojo (DIJUR - UAEGRTD, 2025).

La Dirección Jurídica (2024) de la UAEGRTD al analizar 526 sentencias, encontró la identificación de responsabilidad de 612 terceros vinculados como opositores, correspondiendo especialmente a sociedades comerciales o empresas. Se indicaba que posiblemente una misma empresa podría haber tomado parte en varios casos como opositores. En 468 casos se trataba de empresas nacionales; en 49 eran extranjeras y el 9% de los casos vinculaba empresas con capital nacional e internacional.

Las de mayor vinculación como opositores eran empresas minero-energéticas como Anglo Gold Ashanti S.A, opositora en 98 casos y Drummond LTD en 15; Banco Davivienda S.A en 34; Gran Tierra Energy INC en 13 y CISA-Central de Inversiones S.A. en 12. Al clasificar la información por casa matriz o empresa, en total serían 238 personas jurídicas relacionadas en más de un proceso como opositoras o terceros intervinientes (DIJUR - UAEGRTD, 2024).

### 5.2. La magnitud del despojo y la actuación de las organizaciones de víctimas y de la sociedad civil

Desde antes de la aprobación de la Ley 1448, y a partir de las discusiones abiertas en el marco del proceso de Justicia y Paz, ante el debate público sobre la magnitud del despojo, organizaciones de la sociedad civil y de víctimas, promovieron la realización de un "Catastro Alternativo del Despojo (CAD)". Desde el 2022, se impulsó esta propuesta surgida en el seno de la Coordinadora Nacional de Desplazados y en el marco de la estructuración de un Tribunal Internacional de Opinión (Movimiento de Crímenes de Estado MOVICE, 2008).

> "Ante la imposibilidad de las aproximaciones científicas y de las estadísticas oficiales de dar cuenta de la magnitud y de la caracterización del desplazamiento forzado en Colombia, se hace necesario abordar, desde las víctimas: - el relato de los hechos que precedieron, originaron y mantienen aún el éxodo obligado de sus tierras y territorios, - el registro de las pérdidas económicas, sociales y culturales inventariadas una y otra vez en ese trasegar sin rumbo fijo y en muchos casos sin retorno, - lo incalculable de aquellos daños invaluables que en virtud del derecho a la verdad merecen ser reconocidos aunque definitivamente no puedan ser compensados ni indemnizados" (Becerra Becerra & Oyaga Martínez, 2009, pág. 9).

Este proceso se proponía desarrollar un trabajo de investigación en diversas regiones del país[32] para la reconstrucción de la verdad desde la vivencia de la

32. Según el MOVICE a partir de 2002 se aplicaron más de 3000 encuestas en Quibdó, Sincelejo, Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga entre otras ciudades. ANDAS promovió la realización de ejercicios de investigación sobre despojo en Bolívar, Santander, Antioquia y Chocó. ILSA junto con la CND realizó investigaciones en Sucre y Magdalena. Trabajo similar realizó la corporación Yira Castro (Movimiento de Crímenes de Estado MOVICE, 2008).

población afectada por el conflicto, buscando establecer los usos del suelo y megaproyectos generados posterior al desplazamiento forzado, las riquezas existentes en las regiones, el control político o geoestratégico y los actores envueltos como beneficiarios o autores materiales o intelectuales de los hechos de violencia y despojo. Se promovía en una clara reacción a la impunidad y ausencia de verdad manifiestas en el proceso de juzgamiento de los paramilitares y en pro de la reparación y el retorno de la población desplazada.

Becerra y Oyaga enfatizan en que el Catastro Alternativo del Despojo, fue una estrategia del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado en la lucha contra la impunidad, así como una herramienta para registrar desde la voz de las víctimas, la verdad sobre el desplazamiento forzado y la magnitud del despojo o abandono forzado de tierras y territorios, abordando el despojo y el abandono, pero a la vez los cambios en el uso del suelo y dimensiones jurídicas, económicas, sociales y culturales afectadas. Para el desarrollo de esta estrategia, se constituyó una mesa conformada por organizaciones de la sociedad civil.[33] Las organizaciones participes de la estrategia del Catastro Alternativo, calculaban que habían sido despojadas entre 8 y 10 millones de hectáreas en Colombia.

Alejandro Reyes en su libro Guerreros y Campesinos, con base en información derivada de la Pastoral Social, estimaba en 1.381.778,63 millones, las hectáreas despojadas, siendo el principal epicentro el departamento del Caquetá, seguido de Chocó, Bolívar, Meta, Antioquia, Cesar, Córdoba, Magdalena, La Guajira, Sucre y Atlántico. El autor destacó el rol de narcotraficantes en el despojo y adquisición de tierras para distintos fines (Reyes Posada, 2009).

En 2010, con base en los datos extraídos del Registro Único de Población Desplazada, cruzados con el registro de datos del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, estableció, con corte a diciembre 20 que "…los titulares de derechos a restituir ascendían a 256.480, los predios abandonados y/o despojados llegan a 270.680 y las hectáreas afectadas se ubican en el orden de 6.556.978 millones" (Sabogal Hernández, 2011).

Otros estudios citados por el AMH de la CNRR, efectuados por la Contraloría General de la República, señalaban que habrían sido despojadas 2.9 millones de hectáreas (CNRR-GMH et al., 2009, pág. 21). Como se indicó anteriormente, la II Encuesta Nacional de Verificación de los derechos de la población desplazada realizada en julio de 2008, concluyó que la población desplazada era la más

33. Las organizaciones que integran la Mesa de Catastro Alternativo son: Asociación de Ayuda Solidaria-ANDAS, Sindicato de Trabajadores Agrícolas del Meta–SINTRAGRIM, Federación Nacional Sindical Agropecuaria–FENSUAGRO-CUT, Coordinación Nacional de Desplazados-CND, Corporación Acción Humanitaria por la Convivencia y la Paz del Nordeste Antioqueño-CAHUCOPANA, Asociación de Población Desplazada del Guaviare-ASPODEGUA, Proyecto Colombia Nunca Mas, Capítulo Bogotá–Cundinamarca del MOVICE, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos-ILSA, Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", Corporación SEMBRAR, Corporación Jurídica "Yira Castro", Corporación Claretiana "Norman Pérez Bello", Comisión Intereclesial de Justicia y Paz (Becerra Becerra & Oyaga Martínez, 2009).

vulnerable entre los vulnerables y que habían sido despojados de más de 5.5 millones de hectáreas. La misma Encuesta en 2010 sugirió que la tierra despojada, abandonada, vendida o entregada a terceros ascendía a 6.638.195 millones de hectáreas, fruto del desplazamiento forzado de población, señalando que esa cifra equivalía al 15.4% de la superficie agropecuaria nacional, viéndose afectadas 434.100 familias (CSPPDF, 2011, pág. 8 y 9).

Es muy importante señalar que desde 2011, la CSPPDF manifestaba que la población desplazada no solo había perdido tierras. Según la ENV 2010, las personas afectadas por hechos de violencia habían experimentado heridas y menoscabo en su seguridad física; separación o ruptura del núcleo familiar; afectaciones en la salud mental; pérdida de familiares y seres queridos; discriminación, señalamiento o agravios; pérdida de bienes muebles y/o animales; pérdida del trabajo o de la fuente de ingresos; además de experimentar dolor angustia, frustración y quebranto (CSPPDF, 2011, pág. 207).

Se suman la afectación de los derechos a la educación, la vivienda, el acceso a la salud, la seguridad alimentaria, la generación de ingresos, la afectación a su identidad. Por lo tanto, la cuantificación de tierras dejaría por fuera dimensiones absolutamente trascendentes que fueron afectadas.

Las cifras del Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas permiten establecer con base en las solicitudes inscritas que la Unidad ha recabado información sobre 1.018.000 hectáreas afectadas por abandono o despojo de tierras. Espacialmente, la CNRR estableció una priorización de zonas en las que se desarrollaría gradualmente el proceso de restitución. Para ello fijo los siguientes criterios y variables:

> "1). población y tierras objeto de protección de bienes y patrimonio; 2). población (hogares y personas) expulsados; 3). Víctimas relacionadas con delitos contra el patrimonio económico en Justicia y Paz; 4). Municipios con declaratorias de riesgo o desplazamiento efectivo 5). Municipios enfatizados por la Honorable Corte Constitucional en sus autos de seguimiento de la sentencia T-025 de 2008 6). Presencia e intervención de distintos programas institucionales y municipios/zonas focalizadas de atención a desplazados y con procesos de retorno programados o en curso" (CNRR, 2010, pág. 60)

Según la CNRR, para la focalización se empleó el cálculo de un coeficiente de jerarquía o prioridad de restitución para municipios y departamentos, basado en la ponderación de diversos factores: expulsión y abandono de tierras (20%), afectación de predios, elementos aclaratorios del desplazamiento forzado (20%); inclusión de municipios en los autos de la Corte Constitucional (20%); priorización de municipios para intervención institucional (10%); vulneración de derechos tierras y territorios (30%) (CNRR, 2010). En 2010, con esa clasificación se identificaron 862 municipios en 31 departamentos, incluidos en el RUPTA, con solicitudes de protección patrimonial individual y étnica colectiva.

Sin embargo, es importante señalar que, a pesar de los esfuerzos e hipótesis sobre la magnitud del despojo, el país continúa sin saber a con certeza cuanta tierra fue despojada y en ese sentido, la identificación de un universo estimado de área como de personas despojadas sigue siendo indeterminado. Exceptuando los aportes realizados por distintas entidades estatales y organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación como hemos referido anteriormente. Por otro lado, están las discusiones sobre que se perdió con el despojo y cuáles fueron sus afectaciones, entendiendo que no se trataba solamente de la pérdida de propiedades o de tierras.

**6. El Sistema de Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas Forzosamente (SRTDAF) de la Unidad**

La Ley 1448 de 2011 en su artículo 76, creó el Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas Forzosamente como instrumento para la restitución de tierras. En este debía consignarse la información de las personas (y sus núcleos familiares constituidos en el momento de los hechos victimizantes que originaron la ruptura de la relación con el predio) que fueron obligadas a abandonar o que fueron despojadas forzosamente, el período de influencia de actores armados en relación con el predio; la identificación de los predios objeto de despojo o abandono mediante georreferenciación o métodos complementarios de identificación predial; así como los terceros ocupantes y/o propietarios de los predios presuntamente despojados. Esto último producto de la modificación del artículo 76 de la Ley 1448, realizada mediante la reforma consignada en la ley 2421, artículo 29 (Congreso de la República, 2011 - 2024) .

El desarrollo de este artículo se debió al esfuerzo realizado en el marco del Programa de Protección de Tierras Despojadas de Acción Social y posteriormente del Incoder, lo que estructuró el SRTDAF y el RUPTA, entregado a administración de la URT luego de la liquidación del Incoder en 2015. Desde su creación en el año 2011 y desde que es administrado por la Unidad de Restitución, hasta la vigencia 2025 se han adelantado 85 acciones de mejora al Sistema, implicando ajustes tanto en cada uno de los módulos creados, como en procedimientos internos del proceso.

Estas mejoras son el reflejo de los retos que la experiencia en la implementación de la política de restitución ha dado a la Unidad en la gestión de los casos. Como también por la necesidad de fortalecer la información de las víctimas sobre los hechos que llevaron al despojo o abandono o ambas. Antes de continuar, es importante señalar que según el artículo 77 de la Ley 1448, se indica que el despojo priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación mediante el uso de vías de hecho y la comisión de delitos; también mediante un negocio jurídico fraudulento por ausencia o vicios de consentimiento, conseguidos a partir del uso de la fuerza o realizado con dolo. También mediante

actos administrativos o incluso sentencias obtenidas mediante métodos fraudulentos.

El despojo entonces se convierte en una acción empleada por los grupos armados, sus representantes o incluso oportunistas para lograr que los legítimos propietarios, poseedores y ocupantes de los predios, vendan, entreguen o desocupen la tierra, aprovechando el contexto de vulnerabilidad de las víctimas (Congreso de la República, 2011).

En el caso de abandono, el mismo artículo 74 señala que este sucede cuando la persona o personas afectadas se ven obligadas a dejar sus tierras para proteger el derecho a la vida, a la libertad y su integridad y la de su familia, viéndose impedida de ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios (Congreso de la República, 2011).

Se han mejorado aspectos relacionados con los componentes de recepción de la solicitud y la etapa administrativa en general; la etapa judicial y el posfallo, destacándose aspectos como la incorporación de variables asociadas a los procesos de restitución de derechos étnico-territoriales, el posfallo en ruta campesina y étnica, así como los derivados de los decretos 1623 de 2023 y del PND, Colombia, potencia Mundial de la Vida 2023 – 2026.[34] Se destaca la generación de vínculos para el consumo de información de otras entidades del SNARIV, así como por parte del Consejo Superior de la Judicatura y la especialidad de restitución. Todo esto ha implicado mejoras, actualizaciones y la migración de información, generando en algunos casos que se capture información hacia delante de la acción de mejora, implicando desafíos institucionales relacionados con la completitud de la información.

En otros casos, por distintos motivos los solicitantes no logran aportar toda la información requerida. Por ejemplo, la fecha exacta de los hechos de despojo o abandono; el actor armado o la estructura a la que pertenecen las tropas que generaron el hecho victimizante. En otros casos, al tratarse de mujeres solicitantes, se desconocen los linderos del predio o s la propiedad estaba formalizada o no.

34. En la etapa administrativa se han realizado mejoras en la captura de información y la vida catastrales del predio; la asignación de consecutivos para actos administrativos, gestión de estados; la recepción de la solicitud y los datos de los solicitantes adicionando campos; inclusión de nuevos tipos documentales; acceso y consultas de información por parte de funcionarios en distintos niveles y la producción de reportes e informes impresos. En etapa judicial se hicieron mejoras para la conformación del expediente judicial, así como para la presentación y radicación de demandas electrónicas y el registro de demandas presentadas por terceros, el reparto de los casos. Recientemente a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 y del decreto 1623 de 2023, se hicieron ajustes referentes a la incorporación de información de terceros intervinientes y segundos ocupantes, así como la inclusión de la calculadora de vulnerabilidad en el sistema de registro.
De igual forma se ha fortalecido la incorporación de información del proceso de restitución de derechos étnico-territoriales y el posfallo, creando dos módulos completos para estos aspectos. Respecto de la articulación con otras entidades y el consumo de información, se potencio desde el sistema, la consulta del nodo de tierras y el consumo de información interinstitucional, así como consultas del Consejo Superior de la Judicatura CSJ. Otras mejoras han implicado el fortalecimiento de las credenciales de acceso y la seguridad del sistema. En materia de mejoras de cada uno de los aspectos referidos de mejoras y actualizaciones, 17 se hicieron en 2017; 7 en 2018; 12 en 2019; 14 en 2020; 9 en 2021; 8 en 2022; 10 en 2023; 7 en 2024 y 5 en 2025.

Este desconocimiento obedece posiblemente a que el hombre (pareja o esposo) nunca permitió conocer esto a su esposa/pareja, ya que los negocios "eran tema de hombres" o a que se podría considerar que las mujeres no tenían derechos de propiedad. Falsa creencia desde todo punto de vista. En otros casos, la persona es tan mayor y cambio tan drásticamente el paisaje, que se dificulta la identificación del predio. En no pocas ocasiones la ausencia de datos para la contactabilidad, el cambio de domicilio o de contacto del solicitante en virtud de múltiples factores, incide poderosamente de forma negativa en el desarrollo del trámite de restitución. Todos estos aspectos deben subsanarse en la etapa probatoria.

El SRTDAF es "... un instrumento misional utilizado a nivel nacional en el cual se recopila toda la información física y jurídica sobre los predios abandonados por las víctimas o que les fueron despojados y su propósito es centralizar la presentación de solicitudes de restitución (Demandas)" (UAEGRTD, 2025). El Sistema cuenta en la actualidad con los siguientes módulos de registro y consulta interna (para la URT) de información, estructurados según las tres etapas del proceso de restitución, administrativa, judicial y posfallo:

En la etapa administrativa se han organizado los módulos de solicitud; trámite; vida catastral; terceros intervinientes y sujetos de especial protección constitucional (en adelante SEP). En la etapa judicial se cuenta con el módulo de demanda y en la etapa posfallo, los módulos de posfallo. Para efectos del presente ensayo, como se señaló anteriormente nos concentraremos exclusivamente en la ruta individual y colectiva campesina y en particular en los datos ofrecidos por el módulo de recepción de la solicitud.

El módulo de solicitudes se "... encarga del registro, actualización, consulta y carga de documentos correspondientes a la información de los casos de inscripción en el SRTDAF, así como aquellos asociados al Registro Único de Predios y territorios Abandonados (en adelante RUPTA) y las peticiones recibidas a través del anexo 11 del FUD (Formato Único de Declaración)" (UAEGRTD, 2022) de la Unidad para las Víctimas (en adelante UARIV).

Este módulo permite el registro de la solicitud y la asignación de un identificador conocido como ID de la solicitud, así como el tipo de solicitud: realizada por la víctima; caso remitido por otra entidad, trámite iniciado de oficio o trámite RUPTA.

Según la Dirección Jurídica de la Unidad, basada en las leyes que regulan el proceso de restitución, el ID "... permite la identificación única de cada solicitud, y al mismo tiempo, la diferenciación de otras también conocidas por la Unidad. En este sentido puede argumentarse que a cada solicitud se le asigna desde el SRTDAF un número ID[35] que la identifica al interior de la Unidad desde su presentación" (Dirección Jurídica - UAEGRTD, 2025).

35. El número Id es único en el Sistema de Registro. No admite duplicidad.

Esto tiene implicación directa en la conformación del expediente digital. Así el ID es el "... número consecutivo generado por el Sistema de registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente por defecto, que no hace relación al número de radicación oficial de la solicitud" (Dirección Jurídica - UAEGRTD, 2025). Este número concreta lo establecido en el artículo 76 de la Ley 1448/2011 y el decreto reglamentario del sector agricultura (artículo 2.15.1.1.2) en el sentido de identificar al solicitante e individualizar el predio reclamado, implicando la identificación catastral (por distintos medios) del mismo[36] en el momento de los hechos victimizantes que dieron lugar a la ruptura de la relación con el predio, independientemente de la transformación de la relación jurídica que se hubiera podido dar con ocasión de los hechos violentos asociados al conflicto armado interno.

La información aportada en este documento se refiere entonces al número de IDs que están en el Sistema de Registro o Sistema de Información de la Unidad. Sin embargo, es importante señalar que sobre un predio pueden existir una o varias solicitudes, asociándose esto con el despojo sucesivo entre otros fenómenos. De igual forma, pueden existir múltiples solicitantes sobre un mismo predio. En algunos casos, distinguiremos las cifras que se aporten sobre predios únicos – solicitantes únicos, de aquellas que involucran el universo total de IDs, contenidos en el Sistema de Registro.

Pueden entonces concurrir múltiples solicitantes sobre múltiples predios, dependiendo esto del caso presentado ante la Unidad y obviamente, tanto de los hechos victimizantes como del número de personas afectadas por ellos. En el caso del despojo sucesivo, por ejemplo, podrían existir múltiples víctimas reclamando un mismo predio. Incluso, cada uno de ellos con calidad jurídica distinta. En síntesis, "... a cada predio reclamado [...] le corresponde una solicitud de inscripción en el SRTDAF (y al menos un ID), y a su vez, a cada solicitante le corresponde una solicitud de inscripción en el RTDAF (y, al menos 1 ID)" (Dirección Jurídica - UAEGRTD, 2025).

"En el caso de un (1) solicitante y tres (3) predios, corresponde a tres (3) solicitudes (con sus respectivos 3 IDs). En el caso de dos (2) solicitantes y un (1) predio, corresponde a dos (2) solicitudes (y, sus correspondientes 2 IDs). En el caso de diez (10) solicitantes y un predio, corresponde a diez (10 IDs)" (Dirección Jurídica - UAEGRTD, 2025). Por esta razón, entre otras, el número de solicitudes no presenta una correspondencia directa con el número de predios solicitados en restitución. Sin embargo, hay muchas excepciones, como sucede con las solicitudes de parejas de esposos/as o de compañeros/as permanentes.

En estos casos, la solicitud (o el ID) corresponde a la persona que lo hace a nombre propio y el de su pareja, aquí no se requiere la apertura de una ID particular.

36. El mismo documento referido, se señala que un predio, según el decreto 1071 de 2015, es el "inmueble constituido como una unidad espacial individualizada, de manera preferente a través de coordenadas geográficas o planas únicas, con linderos y demás características que permitan su singularización" (Dirección Jurídica - UAEGRTD, 2025).

Lo mismo sucede en casos en los que exista una sucesión, o en los casos gestionados en función de la perspectiva de Sujeto Colectivo Campesino u otros Sujetos Colectivos. O en los casos en los que un terreno tenga dos calidades jurídicas distintas. Lo mismo procede en los casos en los que existe más de un tercero en el predio, pues se debe mantener un solo ID, "… en el entendido que el número de terceros no corresponde con un criterio para la asignación de solicitudes de inscripción en el SRTDAF, ni de IDs" (Dirección Jurídica - UAEGRTD, 2025). Tampoco procederá en aquellos en los que un predio fue subdividido posterior a los hechos victimizantes.

Retomando el módulo que registra los datos del solicitante, en este se incluyen los datos básicos (persona natural o jurídica), datos de identificación del predio solicitado y la ubicación, los datos de su núcleo familiar al momento de los hechos, además de una narración breve de los principales hechos asociados a la victimización. Se registra también la información con enfoque diferencial a partir del autorreconocimiento: género u orientación sexual; discapacidad, estado civil actual; padecimiento o no de enfermedades terminales; calidad de jefe/a de hogar; número de personas a cargo; ocupación actual; nivel académico; afiliación sí o no al sistema de salud; inscripción sí o no en el Sisbén; pertenencia o identificación identitaria: Campesino/a; Defensor de DDHH; Líder Social, miembro de organización sindical o social; víctima de desplazamiento forzado inscrito en el RUV.

En relación con los hechos victimizantes y en particular con el predio solicitado en restitución, el módulo permite consignar información correspondiente a la ubicación del predio, los datos y la situación actual del mismo: se consignan datos asociados a la información catastral disponible, los predios colindantes y cualquier otro dato que permita la ubicación aproximada del predio y su área en hectáreas. En caso de disponer de información documental esta debe ser consignada digitalmente en el sistema. Es aquí donde se realiza la identificación preliminar de la ubicación del predio, su área (con un polígono digital) y los soportes preliminares de los que se disponga respecto de la calidad jurídica del reclamante: propietario, poseedor u ocupante. Existen muchos más campos para el registro de información, pero solo nos limitaremos a algunos.

### 6.1. Las solicitudes recibidas desde el inicio de la vigencia de la ley, su comportamiento nacional y por dirección territorial, el abandono y el despojo

A partir de 2011 se recibieron solicitudes de restitución en Colombia, las cuales se presentaron ante el extinto Incoder. Esta entidad era la administradora del Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Del total de solicitudes (170.724) el Incoder trasladó 1.080 a la URT. En jornadas de socialización de la ley o talleres se recibieron otras 11.327. La UARIV trasladaron un poco más de 20.000 aproximadamente (11.7%) y el grueso de las solicitudes se

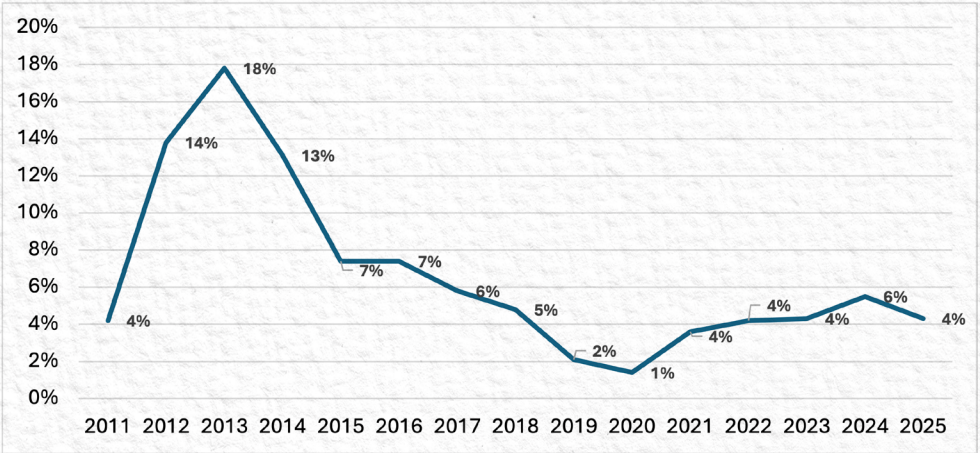
recibieron en las oficinas de la URT: 137.449 (81%). Un porcentaje menor se remitió por la Cancillería, 752. [37]

En su momento, entidades como la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía, las personerías municipales, la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la Nación fueron entidades que remitieron casos a las distintas oficinas territoriales de la URT y al nivel central.

El 99% de las solicitudes fueron presentadas por el propio afectado/a identificado con su cédula de ciudadanía; el 0.3% (575) fueron soportadas con número de identificación tributaria, NIT y 10 con matrícula mercantil. 265 con tarjeta de identidad; 157 con cédula de extranjería; y 56 con registro civil de nacimiento. Un porcentaje mínimo no registra información de identidad (18 Ids) y otros 18 presentaron sin especificarse otra acreditación de identidad. 0.3% no tienen ningún dato de identificación (gráfico 1).

El mayor número de solicitudes se recibió entre 2012 y 2014, decayendo gradualmente entre 2015 y 2022. A partir de 2023 empezó a subir la curva de recepción sin llegar a los niveles de décadas anteriores; ver gráfico # 1.

**Gráfico 1: % de solicitudes de restitución recibidas por año 2011 - nov de 2025.**




**Fuente: Elaboración propia DISOC, con base en SRTDAF-OTI, Matriz intermisional con corte a noviembre 30 de 2025.**

37. Muy pocas (8 solicitudes) fueron recibidas por formulario virtual a propósito de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior en la subregión del Catatumbo en enero de 2025.

Esto podría tener explicación en varios elementos: el primero de ellos tendría que ver con el enfoque de relacionamiento del Estado con la ciudadanía respecto de la política de restitución, al pasar de la oferta institucional en los primeros años, a trabajar principalmente por demanda, privilegiándose luego del 2015 aproximadamente, la atención por demanda, el contacto telefónico y virtual con la población afectada por despojo y abandono. Esto se reforzaría en el 2020 con la afectación social e institucional derivada del COVID 19.

El segundo aspecto tendría que ver con la asignación presupuestal y la postura de gobierno respecto de la política de reparación y reconciliación como de aceptación o no del conflicto armado interno. Durante los dos períodos de gobierno de Juan Manuel Santos (2010 – 2018), la URT recibió los recursos para iniciar el proceso institucional. En el último año del segundo período a la entidad le apropiaron para la vigencia 2019, alrededor de $248.080.362,383 (cerca de 248 mil millones de pesos). En el gobierno de Iván Duque (2018 – 2022), el presupuesto se mantuvo con pequeños incrementos. En el gobierno de Gustavo Petro, (2022 – 2026), para la vigencia presupuestal de 2023, la URT recibió una inyección presupuestal importante: $424.718.337.085 (cerca de 424 mil millones de pesos); en 2024: 473.663.448.158 y para la vigencia 2025: $536.029.566.664 (UAEGRTD, 2025, pág. 104) (unos 536 mil millones de pesos), concentrada principalmente en la atención de las responsabilidades derivadas del posfallo. En 2026 le fueron asignados $472.690.137.814 (unos 472 mil millones de pesos). [38]

La asignación presupuestal demostraba la perspectiva política respecto de la reparación integral a las personas víctimas de la violencia y la restitución de tierras. Durante el período de gobierno previo a la aprobación de la Ley 1448 (Álvaro Uribe 2002 – 2010), como se señaló, hubo una fuerte oposición a los proyectos de ley que buscaban la aprobación en el congreso de una ley que antecedió a la Ley 1448. En el gobierno de Juan Manuel Santos se estructuró y empezó a operar la entidad y empezó a operar, pero es el gobierno de Gustavo Petro el que le da un impulso presupuestal importante, en busca de asociar la política de restitución con la reforma agraria, como políticas complementarias.

En este sentido, el enfoque político partía del reconocimiento del conflicto armado como del papel central de la población afectada por la violencia en la construcción de la democracia colombiana. También se asociaba con la construcción de paz territorial en el gobierno Santos y con la Paz Total en el gobierno Petro. Varios de estos aspectos serían recogidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 del gobierno Petro y en el Plan Estratégico Institucional de la URT.

El cuarto elemento a considerar fue la vigencia de la ley proyectada para expirar en 2021, luego de 10 años de vigencia. Esto pudo haber incidido en la expectativa de la población y la política institucional respecto de la recepción

38. Resolución UAEGRTD 00872 de 2025.

de solicitudes, incluso en la determinación de empezar a proyectar el cierre de oficinas territoriales. Sin embargo, la ley fue prorrogada en 2021 mediante la ley 2078 de 2021 y luego modificada como ya se mencionó, por la ley 2421 de 2024. Esto en virtud del antecedente generado por la sentencia C-588 de 2019 de la Corte Constitucional.[39] Como lo señaló la Corte, "... esta extensión reconoce que el avance ha sido insuficiente frente a la magnitud de los procesos pendientes y los tiempos que demanda una justicia agraria de calidad, con fases administrativa, judicial y posfallo claramente articuladas y efectivas" (Corte Constitucional, 2019).

Con la prolongación de la vigencia de la ley, así como con los nuevos elementos contenidos en la 2421, se abrió un nuevo período de gestión para la garantía de derechos que vence en 2031, derivando en la orientación de la entidad hacia una oferta institucional y la garantía de derechos a pa población afectada por despojo y abandono. Sobre esto volveremos más adelante, analizando aspectos de orden regional.

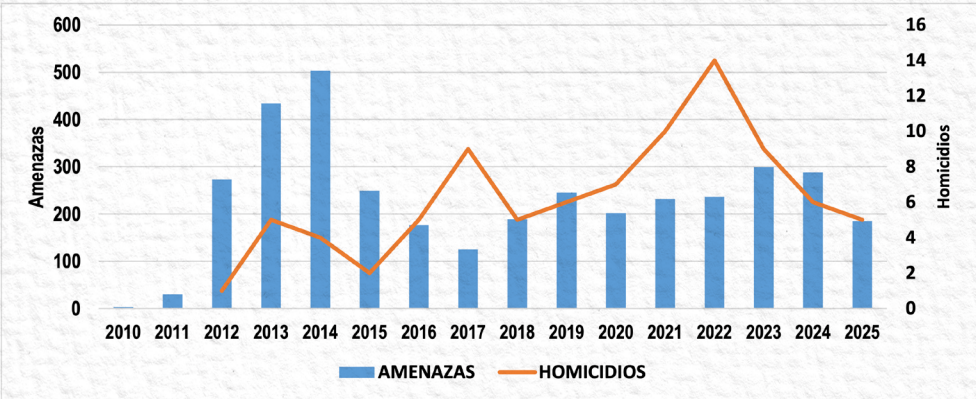
Sin embargo, la política debía implementarse en el marco del conflicto armado, enfrentándose a intereses poderos de élites regionales que, en muchos casos, como lo señaló Gutiérrez y otros autores, estuvieron relacionados con el despojo y abandono forzado de tierras (Gutiérrez Sanín y Vargas Reina, 2016; Reyes Posada, Alejandro, 2009; CNMH, 2010).

### 6.1.1. La revictimización de los "reclamantes de tierras"

Además de la obstrucción que enfrentaba la política de restitución como se señaló, muy temprano surgió una oposición armada que cobro la vida de personas y liderazgos valiosos de la sociedad. Desde la implementación de la Ley 1448 de 2011 al 30 de noviembre de 2025 se han registrado 88 homicidios de solicitantes de restitución. En materia de amenazas se han registrado aproximadamente 4.119 hechos que recaen sobre 3.554 personas. Esto indica que una persona ha sido víctima de más de un hecho. Del total de personas amenazadas el 67.22% son hombres y el 32.77% son mujeres. El total de hechos suma 4.207[40], ver gráfico # 2.

39. El segundo exhorto, la Corte ordenó: "... al Gobierno y al Congreso de la República, para que, en el marco de sus competencias, antes de la expiración de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, adopten las decisiones que correspondan en relación con su prórroga o con la adopción de un régimen de protección de las víctimas que garantice adecuadamente sus derechos. De no hacerlo, a partir del vencimiento de este término, se entenderá que la Ley 1448 de 2011 así como los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011 tendrán vigencia hasta el día 7 de agosto de 2030, sin perjuicio de lo dispuesto en el fundamento jurídico 70[126] de esta providencia" (Corte Constitucional, 2019, pág. 60).
40. Del 10.9% (450) no se poseen datos.

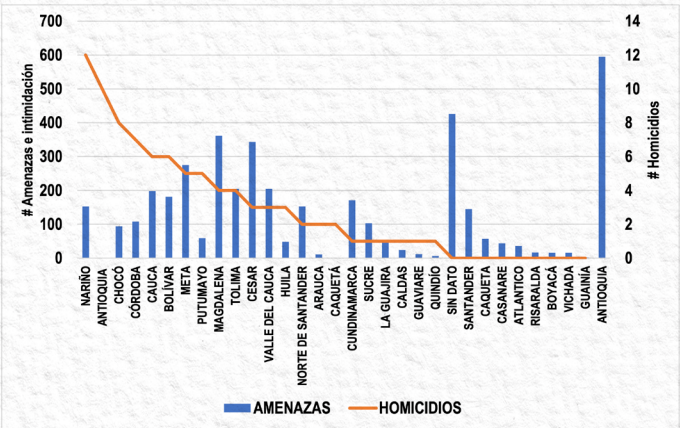
**Gráfico 2: Hechos victimizantes contra liderazgos solicitantes de tierras 2011 - nov 2025**




**Fuente: Elaboración propia con base en datos del Grupo de Prevención, Protección y Seguridad de la UAEGRTD, con corte a noviembre 30 de 2025**

El departamento de mayor concentración de hechos de amenazas es Antioquia con 595, Magdalena con 362, seguido de Cesar con 343, Meta con 275, Tolima con 205 y Cauca con 198. Le siguen en orden descendente por número de hechos, Valle del Cauca, Santander; Bolívar; Nariño; Norte de Santander; Cundinamarca; Chocó; Sucre; Putumayo; Córdoba; Caquetá; Casanare; Huila; La Guajira; Atlántico; Caldas; Risaralda; Vichada; Boyacá; Arauca; Guaviare; Quindío y Guainía. Ver gráfico # 3 y mapas 3 y 4.

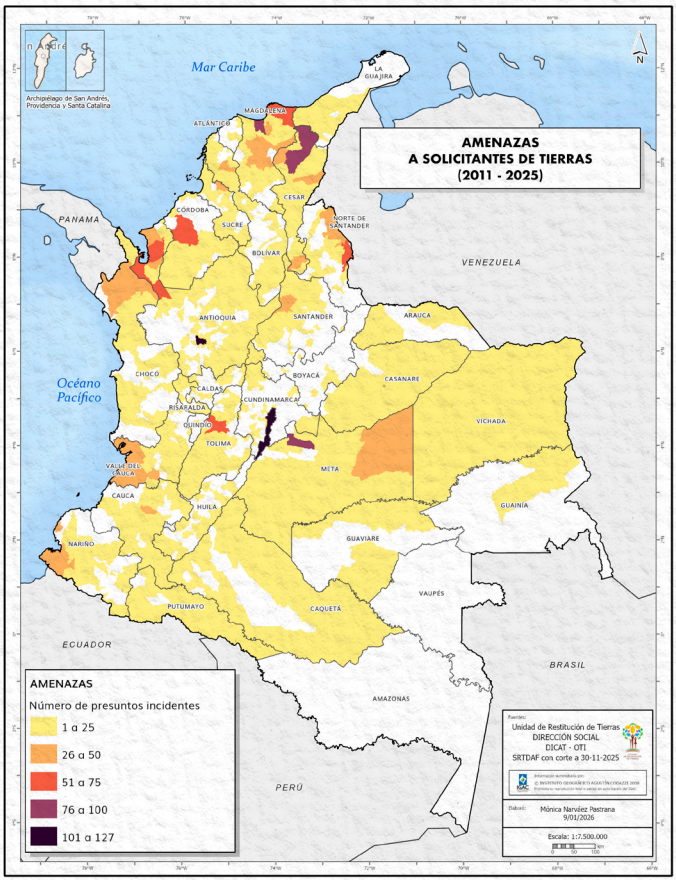
**Gráfico 3: Número de amenazas y homicidios a líderes/as sociales solicitantes de restitución por departamento 2011 - nov 30 de 2025**




**Fuente: Elaboración propia con base en datos del Grupo de Prevención, Protección y Seguridad de la UAEGRTD, con corte a noviembre 30 de 2025**

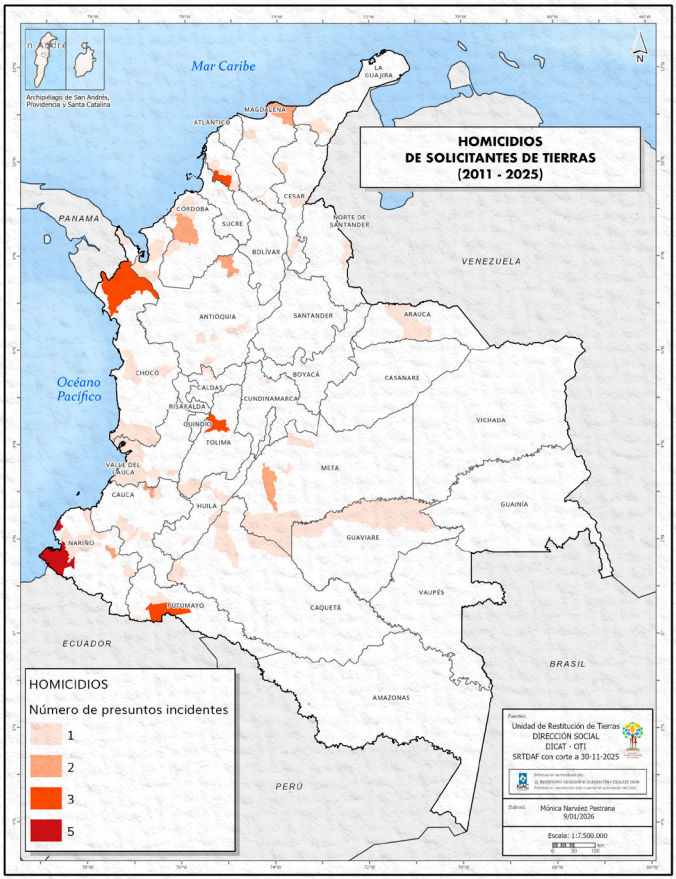
Los homicidios se han registrado en 70 municipios de Colombia. Solo en Tumaco fueron asesinados 5 de los liderazgos. Le siguen El Carmen de Bolívar, Puerto Asís y Riosucio con 3 hechos cada uno. Buenos Aires, Caucasia, Mesetas, Montería, Policarpa, Santa Marta con 2 asesinatos en cada localidad. En el resto de los municipios se presente un hecho en cada uno. Las amenazas o hechos de intimidación se presentaron en 475 municipios de Colombia. El primero en número de hechos es Bogotá, con 127; seguido de Medellín (101); Villavicencio (92); Valledupar (83); Turbo (78); Pueblo Viejo (76); Cúcuta (73); Montería (68); Ibagué (63); Santa Marta (57); San Martín (54), El Carmen de Bolívar (52); Mutatá (51); Cali (50).

**Mapa 3: Amenazas a solicitantes de restitución de tierras por municipio 2011 - nov 30 de 2025.**




**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del grupo de Prevención Protección y Seguridad de la UAEGRTD. Corte a noviembre 30 de 2025.**

**Mapa 4: Homicidios solicitantes de restitución de tierras por municipio 2011 - nov 30 de 2025**




**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del grupo de Prevención Protección y Seguridad de la UAEGRTD. Corte a noviembre 30 de 2025**

La intimidación, el temor infundado a los solicitantes de restitución, sumado al estigma contra el campesinado, la oposición política y armada a la restitución, así como la presencia en las regiones de testaferros y grupos armados ligados al despojo, funcionarios corruptos al servicio de los despojadores o despojadores ellos mismos, pudieron haber terminado incidiendo negativamente en la implementación de la Ley 1448.

Basta recordar los casos asociados a despojo y legalización del despojo de tierras en el Cesar y Magdalena, en los que el ex director del Incoder Carlos Eduardo Reyes Jiménez

tomó parte como integrante de los paramilitares del Bloque Norte y a la vez funcionario del Estado. Esto para favorecer intereses de los propios integrantes del grupo, pero también de terceros empresarios (El País, 2024). El exmagistrado de la Corte Constitucional Jorge Pretelt Chaljud y su esposa Martha Ligia Patrón acabaron investigados por la adquisición de los predios La Corona y Alto Bonito, localizados en Arboletes, Antioquia, entre 2002 y 2003. Los predios habían sido despojados por la casa Castaño (Durán Núñez & Flórez Suárez, 2015).

El documento Conpes 3712 de 2011 estableció que la URT (o quien hiciera sus veces) recibirían en el período de vigencia de la ley 360.000 solicitudes de restitución. Los cálculos fueron hechos por el Departamento Nacional de Planeación, basados en los datos contenidos en el Registro Único de Población Desplazada y el Registro Único de Protección de Tierras. En 2011 se estimaba que se resolverían 215 mil casos de restitución efectiva y 55 mil casos para compensación, más otros 50 mil de compensación en aplicación del principio de buena fe exenta de culpa. Otras 60 mil, serían posiblemente rechazadas por corresponder a solicitudes en zonas no adjudicables o solicitudes por fuera de los criterios de la Ley 1448 (DNP, 2011).

A pesar de haber sido aprobada en 2011, en la actualidad pareciera existir un desconocimiento profundo del derecho fundamental a la restitución y de los derechos con enfoque diferencial, así como de su implementación entre las organizaciones sociales y de víctimas. Desconocer los derechos es algo que afecta no solo a la población desplazada, sino en general al campesinado, los pueblos indígenas, afrodescendientes y la población urbana que fue despojada u obligada a abandonar forzosamente sus territorios en el marco el conflicto armado interno.

Las solicitudes de restitución se han realizado sobre predios ubicados en 954 municipios del país haciendo de este fenómeno algo generalizado por lo menos espacialmente. Sobre esto volveremos más adelante. A esto se suma que en no pocos municipios de Colombia la población fue sometida a graves violaciones de los Derechos Humanos (DDHH) y a graves infracciones del Derecho Internacional Humanitario (DIH).[41]

### 6.2. Las solicitudes de restitución recibidas en el Sistema de Registro de la Unidad

A 30 de noviembre de 2025 la Unidad había recibido 170.724 solicitudes de restitución por hechos asociados a despojo y/o abandono forzado de tierras o ambas, representado en el mapa # 5. La gestión de las solicitudes implicaba la microfocalización de las mismas o en su defecto, la gestión vía decreto ley 1623 de 2023. Según la Unidad,

> "Para iniciar el estudio de solicitudes de inscripción, la Unidad de Restitución de Tierras debe definir el área geográfica donde hará la implementación del 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 la entidad, a partir del cual es viable la implementación de los procesos de

41. Ver datos del RNI-UARIV en: https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas/

> restitución en el área delimitada. La focalización resulta importante para el proceso de restitución de tierras en la medida en que permite a la administración avanzar en la implementación la política ordenadamente y, además, evita la revictimización de los reclamantes. En esa medida, podría concluirse que cumple dos funciones: i) realizar una restitución de manera secuencial, paulatina y metódica, de manera que se enfoquen los esfuerzos en atender primero las zonas donde el fenómeno de violencia fue mayor; y ii) garantizar condiciones de seguridad, tanto para los servidores públicos que intervienen en la implementación de la política, como para los solicitantes en su fase de retorno al fundo" (UAEGRTD, Unidad de Restitución de Tierras, 2026).

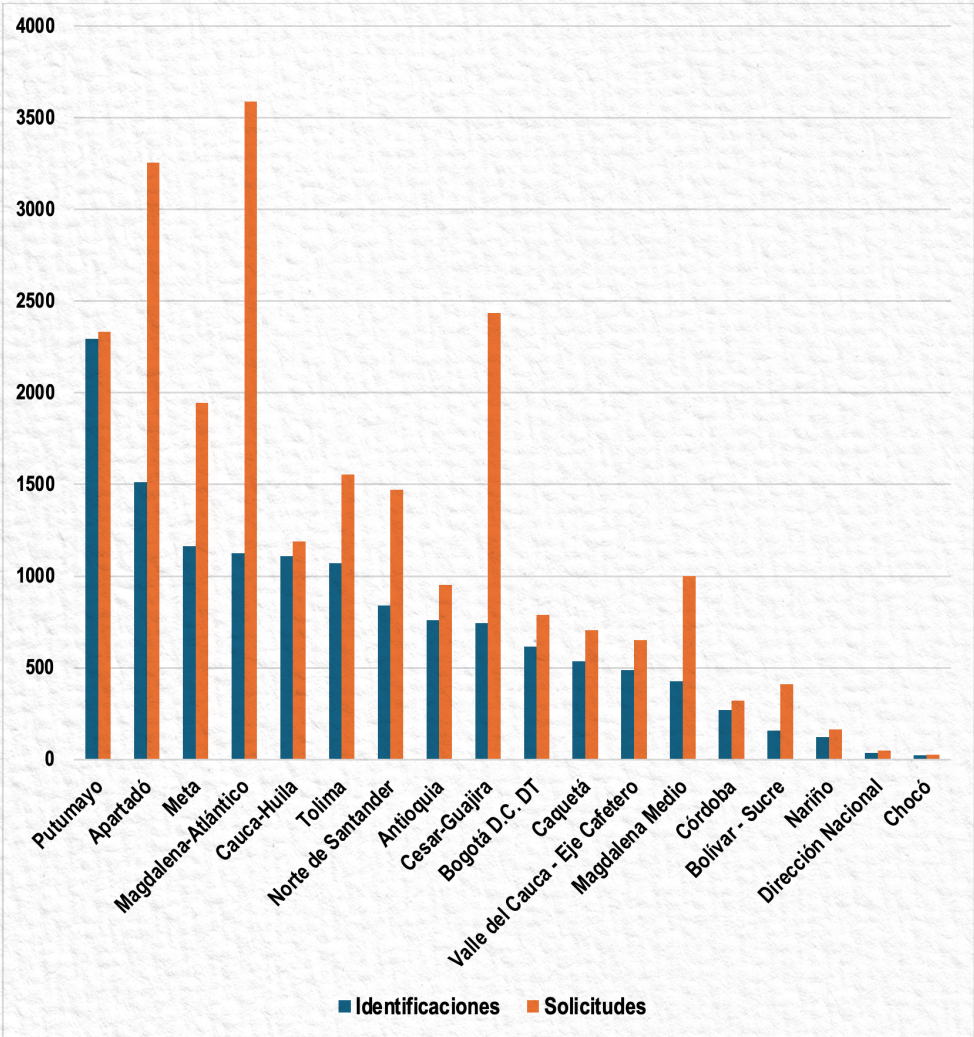
Hasta la expedición del decreto ley 1623 de 2023, la Unidad de Restitución de Tierras no podía iniciar el estudio de las solicitudes de inscripción de los predios en el RTDAF que estaban ubicados en zonas no microfocalizadas. A partir de este la UAEGRTD expidió la resolución 00848 de 2024 que establece el método para determinar el orden de priorización por enfoques diferenciales e interseccionales en casos en los que no fue posible la microfocalización de solicitudes.

Desde la entrada en vigor de la ley, hasta noviembre 30 de 2025 han sido identificados en etapa administrativa 13.793 terceros ocupantes de predios solicitados en restitución (ruta individual y colectiva campesina), en las distintas direcciones territoriales. El mayor número se concentra en la dirección territorial de Putumayo, seguida de Apartadó, Meta, Magdalena, Cauca, Tolima, Norte de Santander, Antioquia, Cesar, Bogotá, D.C; Caquetá, Valle del Cauca, Magdalena Medio, Córdoba, Bolívar, Nariño, Chocó. Sin información (S.I.) tenemos 462 registros.

En etapa administrativa desde 2016 hasta el 30 de noviembre de 2025 e habían identificado 13.754 terceros, los cuales impactaban 23.409 Ids o solicitudes. O, en otras palabras, el 13.7% de las solicitudes de restitución tienen presencia de terceros identificados en etapa administrativa. El número puede ser mayor, pero es indicativo del fenómeno de los terceros ocupantes; ver gráfico 4. Desde 2019 hasta el 30 de noviembre de 2025 se habían realizado por orden judicial y enviado a los jueces de restitución 7.594 caracterizaciones a terceros ocupantes y 2024 caracterizaciones a multiplicidad de terceros.[42]

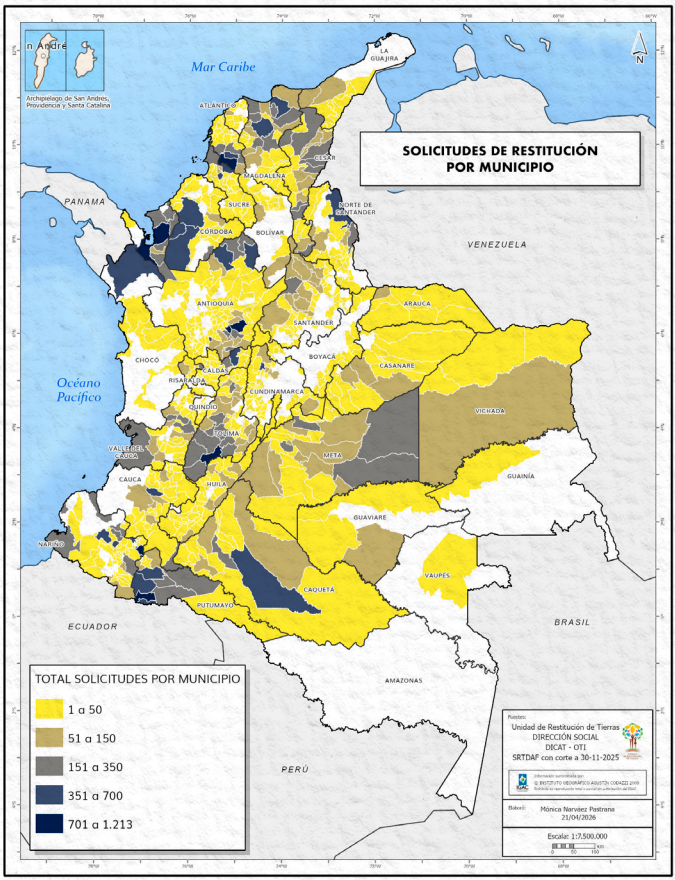
42. Al respecto ver: Lleras, et.all. (2025) RESTITUCIÓN Y TERCEROS OCUPANTES. Caracterización socioeconómica a terceros ocupantes en el marco del proceso de restitución de tierras en la ruta individual (2023-2024).

**Gráfico 4: Identificación de terceros por Dirección Territorial etapa administrativa, 2011 - nov 30 de 2025**




**Fuente: Elaboración propia DISOC, con base en SRTDAF-OTI, Matriz intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

**Mapa 5: Solicitudes de restitución recibidas en la UAEGRTD por municipio 2011 - nov 30 de 2025**




**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

Retomando el total de solicitudes (170.724) en gestión administrativa se tenían 142.323. Sin micro focalizar había 19.729.[43] A la fecha de corte se habían finalizado 115.660 solicitudes con decisión de fondo, siendo inscritas en el registro 47.549 y no inscritas 68.111. De los 47.549 casos inscritos se habían presentado 25.979 demandas correspondientes a 42.313 solicitudes, obteniendo 10.943 sentencias que beneficiaron a 17.784 solicitudes y a 50.429 personas.[44]

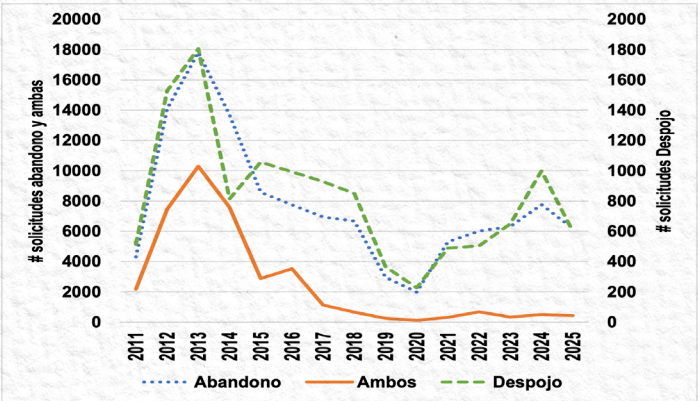
43. Sobre este tema volveremos más adelante, ya que a partir de la expedición del decreto 1623 de 2023, en la Unidad se estructuró un procedimiento para la resolución de solicitudes de restitución en zonas no microfocalizadas.
44. Aproximadamente 8.672 solicitudes aún no han sido asociados a microzona y no han comenzado la etapa administrativa. Es decir, posiblemente no están aún habilitadas, y por tanto, están aún sin decisión de fondo.

Es importante señalar que la decisión de fondo puede tener varios sentidos y se refiere en concreto a si se inscribe o no una solicitud de restitución en el Sistema de Registro de tierras Abandonadas y Despojadas Forzosamente. La decisión puede ser: de inscripción en el registro; no inscripción; desistimiento tácito o desistimiento expreso. Sólo la primera de ellas, la de inscripción en el sistema, da derecho a la continuación de la solicitud a sede judicial, previa elaboración de la demanda.

En el Sistema se registran datos de solicitud por año de ocurrencia de los hechos de abandono sucedidos en 1922[45] hasta 2025 y de despojo[46] que van desde 1922 hasta 2024. Sin embargo, en el artículo 75 de la Ley 1448 se reconocen con derecho para ser inscritas en el Registro, aquellas solicitudes en las que los hechos de despojo y abandono que generaron la ruptura de la relación material y/o jurídica con el predio hubieran sucedido después de 1991.

En términos nacionales tenemos cuatro momentos importantes en la implementación de la Ley 1448 respecto de restitución y recepción de solicitudes: 2011 – 2014, pico nacional de recepción de solicitudes; 2015 – 2019, caída disímil en las direcciones territoriales; 2020 – 2021, pandemia y post pandemia y el período de transición en la tendencia de recepción, así como en el período de gobierno, finalizando el gobierno de Iván Duque y comenzando el de Gustavo Petro. De tal suerte que el último momento de repute, se experimenta entre 2022 y 2025, faltando aún por contabilizar los resultados obtenidos en 2026 (Gráfico # 5).

**Gráfico 5: # de solicitudes por despojo, abandono y ambas 2011 - 2025**




**Fuente: Elaboración propia DISOC, con base en SRTDAF-OTI, Matriz intermisional con corte a noviembre 30 de 2025.**

45. La Ley 1448 estableció que la temporalidad de los hechos de abandono y despojo se reconocería a partir de 1991 hacia adelante. Sin embargo, en el sistema hay solicitudes con hechos de abandono ocurridos según declaración en los años de 1900; 1922; 1933; 1945; 1948; 1953; 1956; 1958; 1963; 1970; 1971; 1972; 1973; 1974; 1975; 1976; 1979; 1980; 1981; 1982; 1983; 1984; 1985; 1986; 1987; 1988; 1989 y 1990. En total suman 806 solicitudes

46. Para el caso del despojo, existen registros de solicitudes, con año de ocurrencia del despojo sucedido en los años de 1900; 1944; 1945; 1953; 1956; 1958; 1966; 1967; 1971; 1972; 1975; 1977; 1978; 1980; 1981; 1982; 1983; 1984; 1985; 1986; 1987; 1988; 1989 y 1990. En total suman 359 solicitudes.

### 6.2.1. La recepción de solicitudes por direcciones territoriales

Siguiendo la serie temporal nacional descrita para los hechos de abandono, despojo o ambas por año de ocurrencia, si bien en términos numéricos las dos dinámicas parecieron ir sincronizadas en el tiempo, al mirarlas por jurisdicción, esto no fue así.[47] Para esto, se tomará como referencia la jurisdicción de las direcciones territoriales de la Unidad de Restitución. Primero veamos el comportamiento respecto de la recepción de solicitudes por dirección territorial.

Luego de la expedición de la Ley 1448 y la puesta en marcha del aparato institucional creado para gestionar la restitución, entre los años 2011 y 2014 se experimentó un crecimiento sostenido de las solicitudes de restitución, en general en todas las territoriales, destacando Bolívar – Sucre con 3.568 solicitudes recibidas solo en 2012; Antioquia, y Magdalena con 3.609 y 2.227 en 2013 y luego en 2014, las territoriales de Cauca con 1.224 y Valle del Cauca con 2.032.

Posterior a 2014 algunas direcciones territoriales volvieron a experimentar un crecimiento en el número de solicitudes, pero inferior al de los máximos registrados entre 2013 y 2014. Par continuar con los mismos ejemplos referidos, Bolívar – Sucre reportó un nuevo incremento solo hasta 2024 con 465 solicitudes recibidas. Valle del Cauca repuntó en 2022 con 435 solicitudes. Antioquia vuelve a tener un repunte en los datos hasta 2024 con 414 solicitudes y Magdalena en el mismo año con 399.

En cualquier caso, como se muestra en la tabla # 1 y el gráfico 6 las 17 territoriales tuvieron unos máximos en la recepción de solicitudes entre 2013 y 2014, decayendo paulatinamente. Antioquia, Bolívar – Sucre, Magdalena; Valle del Cauca y Chocó. Aunque debemos aclarar cómo se señaló, que en Chocó se estructuró dirección territorial en 2024. 16 territoriales volvieron a experimentar crecimiento entre 2016 y 2018 y otras en 2021 y entre 2022 y 2025. Entre 2011 y 2025, 4 territoriales experimentaron 4 picos de crecimiento en la recepción de solicitudes: Caquetá en 2013, 2017, 2021 y 2024; Cauca – Huila en 2014, 2017, 2021 y 2024; Córdoba – Bajo Cauca en 2013, 2018, 2022 y 2024 y Magdalena Medio en 2013, 2021 y 2024. (Tabla # 1)

47. Las macrorregiones naturales según el Departamento Nacional de Planeación son: Amazonía integrada por los departamentos de Caquetá, Guaviare, Putumayo. La Andina, por Antioquia, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Huila, Norte Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima. La Caribe y la Insular por Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena, Sucre y el archipiélago de San Andrés y Providencia entre otros cayos e islas. La Orinoquía conformada por Casanare, Meta. La Pacífico por Cauca, Chocó, Nariño y Valle Del Cauca. Si bien departamentos como Antioquia, Nariño, Cauca, Chocó, Meta, Cundinamarca y Valle del Cauca den entre otros, hay municipios que pertenecen a otras macrorregiones, para efectos de este ejercicio se tomó la unidad departamental como está identificada administrativamente.

**Tabla 1: Recepción de solicitudes de restitución por dirección territorial**

| Territorial | N° picos | Pico 1 | Pico 2 | Pico 3 | Pico 4 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Caquetá** | **4** | 2013 (656) | 2017 (1.086) | 2021 (420) | 2024 (559) |
| **Cauca — Huila** | **4** | 2014 (1.224) | 2017 (888) | 2021 (865) | 2024 (1.850) |
| **Córdoba — B.Cauca** | **4** | 2013 (1.791) | 2018 (547) | 2022 (951) | 2024 (894) |
| **Magdalena Medio** | **4** | 2013 (1.650) | 2016 (816) | 2021 (369) | 2024 (1.289) |
| Putumayo | 3 | 2013 (1.173) | 2018 (930) | 2022 (1.181) | — |
| Cesar — La Guajira | 3 | 2013 (1.849) | 2018 (368) | 2024 (524) | — |
| Tolima | 3 | 2013 (2.009) | 2018 (628) | 2021 (286) | — |
| Meta | 3 | 2013 (2.388) | 2016 (1.285) | 2022 (383) | — |
| Norte de Santander | 3 | 2012 (1.131) | 2018 (290) | 2025 (748) ↑ | — |
| Nariño | 3 | 2013 (2.321) | 2021 (925) | 2025 (1.049) ↑ | — |
| Bogotá D.C. | 3 | 2013 (1.929) | 2016 (1.176) | 2022 (540) | — |
| Apartadó — Urabá | 3 | 2012 (2.165) | 2018 (435) | 2024 (336) | — |
| Antioquia | 2 | 2013 (3.609) | 2024 (414) | — | — |
| Bolívar — Sucre | 2 | 2012 (3.568) | 2024 (465) | — | — |
| Magdalena — Atlántico | 2 | 2013 (2.227) | 2024 (399) | — | — |
| Valle del Cauca | 2 | 2014 (2.032) | 2022 (435) | — | — |
| Chocó | 1 | 2013 (462) | — | — | — |

**Fuente: Elaboración propia DISOC; graficación con apoyo de Claude (Anthropic), sobre datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD, Matriz Intermisional/ Social, corte a 30 de noviembre de 2025.**

8 direcciones experimentaron solo 3 picos históricos en la recepción de solicitudes fuera por despojo o abandono forzado de tierras y territorios entre los años 2013, 2016, 2018 y 2021, 2022 y 2024 sin volver a crecer como en su mejor momento: Putumayo, Cesar – Guajira; Tolima, Meta, Norte de Santander; Nariño, Bogotá, Apartadó.

Finalmente, otro grupo de territoriales conformada por Antioquia, Bolívar – Sucre, Magdalena y Valle del Cauca, solo han experimentado dos momentos de mayor

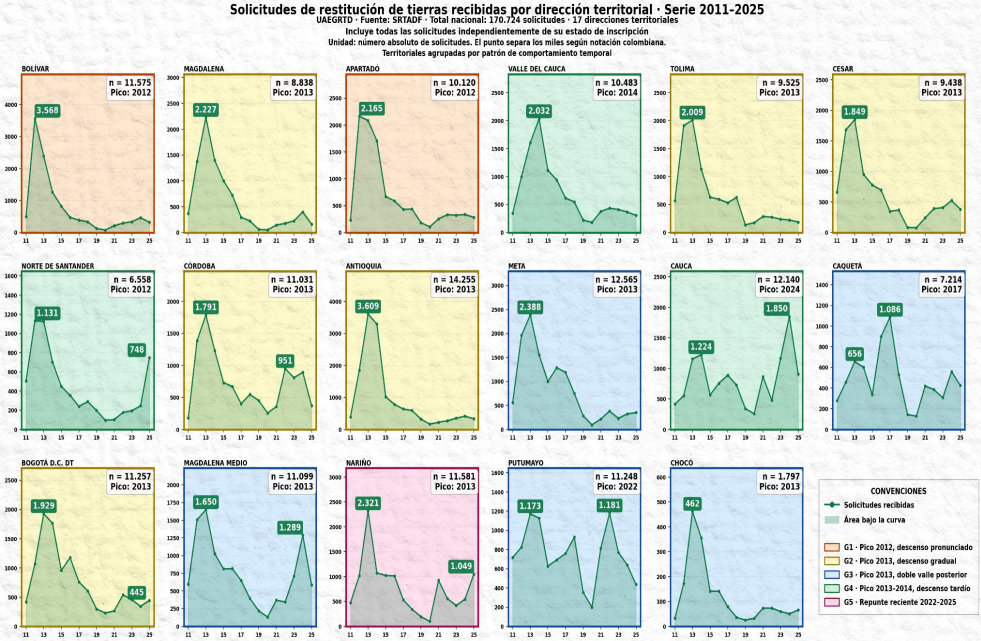
recepción de solicitudes en 2013 y 2024. Excepto Valle del Cauca que fue en 2022. Es ineludible mencionar la caída significativa en la recepción de solicitudes entre 2019 y 2020, pre y post pandemia del Covid-19.

De forma más detallada, cómo se observa en la serie del gráfico 6, territoriales como Bolívar, Apartadó, Magdalena y Chocó han tenido durante la vigencia de la ley un comportamiento similar respecto de la recepción de solicitudes. De igual forma Antioquia, Bogotá, Valle del Cauca, Cesar y en cierta forma Meta. En otro grupo se ubican Cauca, con un pico máximo de recepción posterior al de las territoriales del primer grupo enunciado. Nariño, Magdalena Medio y Córdoba, con picos tardíos, pero menores a los primeros años.

En el último grupo Putumayo y Caquetá con un comportamiento atípico sostenido en el tiempo y Norte de Santander, con un descenso pronunciado y un repunte al final del período. Las territoriales de Putumayo, Caquetá, Nariño, Meta, Cauca y Putumayo, registran un repunte reciente en la recepción de solicitudes. Esto mismo se evidencia en otras territoriales. En esta caracterización sería importante considerar el tipo de decisión de fondo que se hubiera tomado en cada dirección (inscripción o negación), a lo largo del tiempo, dado el predominio de las decisiones negativas durante la mayoría de la vigencia de la Ley 1448 y la 2421.

En el gráfico 6 se representan las curvas generadas por la recepción de solicitudes en el período de tiempo 2011 a noviembre 30 de 2025, en cada dirección territorial, destacando las territoriales que experimentaron un pico en 2012 (color magenta); aquellas que tuvieron pico en 2013 y posterior descenso (color amarillo); las que lograron un segundo y tercer pico luego de 2013 (en color azul) y las que teniendo picos en 2013 y 2014, experimentaron un descenso prolongado. Finalmente, aquellas territoriales con un pico tardío entre 2022 y 2025. Es importante señalar que, en este período, la Unidad de Restitución promovió una política de oferta institucional, ligada a una concepción profundamente garantista de los derechos a la restitución (a la reparación en general) y la participación como a los procesos de amplio relacionamiento territorial con comunidades organizadas y no organizadas en diversas regiones del país.

**Gráfico 6: Solicitudes de Restitución de tierras recibidas por Dirección Territorial 2011 - 2025**




**Fuente: Elaboración propia DISOC; graficación con apoyo de Claude (Anthropic), sobre datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD, Matriz Intermisional/ Social, corte a 30 de noviembre de 2025.**

En cualquier caso, el crecimiento de las solicitudes de restitución debería tender a descender en la medida en que se cubre el universo de personas afectadas por abandono y despojo y se van resolviendo las solicitudes. En este sentido, es altamente posible que una territorial no vuelva a tener picos de crecimiento en la recepción de solicitudes como en los primeros años. Sin embargo, también es cierto que, en algunas direcciones territoriales por diversas razones, como aquellas asociadas a la persistencia de expresiones de violencia armada, no hay de hecho presencia institucional ni promoción de los derechos en determinadas localidades de su jurisdicción, lo que sigue dejando abierta la posibilidad de ampliación de cobertura.

La dinámica de solicitudes de restitución necesariamente está marcada por el proceso de violencia y despojo y la persistencia de actores. En subregiones como los Montes de María, muy temprano fueron amenazados los líderes y lideresas que fueron identificados como "reclamantes de tierras". En departamentos de la región caribe como se mencionó, hizo su aparición el llamado Ejército antirrestitución.

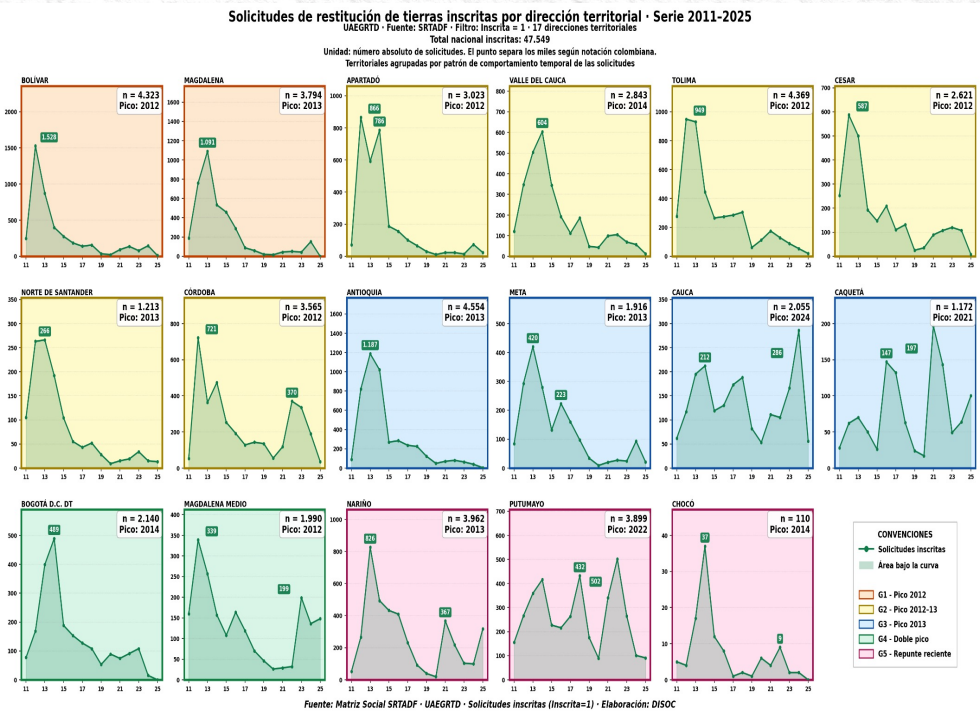
Desde 2012 se tienen noticias de la movilización de este ejército, pero no de su desaparición en tiempos recientes. En este sentido, como se enunció anteriormente podría existir una relación inversamente proporcional entre el número de solicitudes de restitución recibidas y la intimidación y la violencia extrema generada por estos grupos, asociada al abandono y despojo de tierras. A mayor intimidación y violencia sobre los liderazgos reclamantes de tierras, menor el número de solicitudes de restitución y menor la posibilidad de retorno. En varios trabajos de investigación académicos y periodísticos, referidos al despojo de tierras en Colombia, se documentó la amenaza e intimidación contra propietarios/as de predios, poseedores u ocupantes que se sintetizaba en variaciones de la frase: me vende a mi o le compro a la viuda o vende o le compro a la viuda (Machado Cartagena et al., 2010; Reyes Posada, 2009; Lizcano, 2018).

Se suma a este panorama la persistencia de élites políticas en distintas regiones del país, que derivan su poder de la concentración de la propiedad. De hecho, una de las denuncias sobre la existencia del ejército antirrestitución, vinculaba terratenientes y políticos como los creadores de este grupo, indicando que en el departamento del Cesar se reunieron para darle vida. El 4 de julio de 2012, comenzó a circular la primera amenaza:

> "Nuestro ejército tiene instrucciones claras para dar de baja a estos malparidos que quieren quitarles la tierra los ciudadanos de bien para dársela a guerrilleros igual que ellos (...) Quedan advertidos y en conocimiento pues tenemos plenamente identificado sus esquemas (...) Ejército Antirrestitución" ... "Luego de esta amenaza, el presidente Juan Manuel Santos sorprendió a muchos al reconocer la existencia del 'ejército', y nombro a dos ex miembros del Bloque Norte de las AUC quiénes se cree son los líderes, Augusto Francisco Castro Pacheco, alias 'El Tuto', y Omar Montero Martínez, alias 'Codazo'. Una recompensa de más de US$ 80.000 ha sido ofrecida por información que conduzca a su arresto, y la policía ha anunciado que investigarán si hay grandes terratenientes detrás del grupo" (Fox, 2012) .

Al analizar las solicitudes que fueron inscritas, el comportamiento es similar a la lectura generada por las 170.724 del universo general. Se distinguen de forma particular las territoriales que tuvieron doble pico Bogotá y Magdalena Medio y las territoriales de Nariño, Putumayo y Chocó con picos recientes (Gráfico 7). La variación respecto del universo general obedece a que no todas las solicitudes tuvieron como decisión de fondo la inscripción.

## Gráfico 7: Solicitudes de Restitución de tierras inscritas por Dirección Territorial 2011 - 2025




**Fuente: Elaboración propia DISOC; graficación con apoyo de Claude (Anthropic), sobre datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD, Matriz Intermisional/ Social, corte a 30 de noviembre de 2025.**

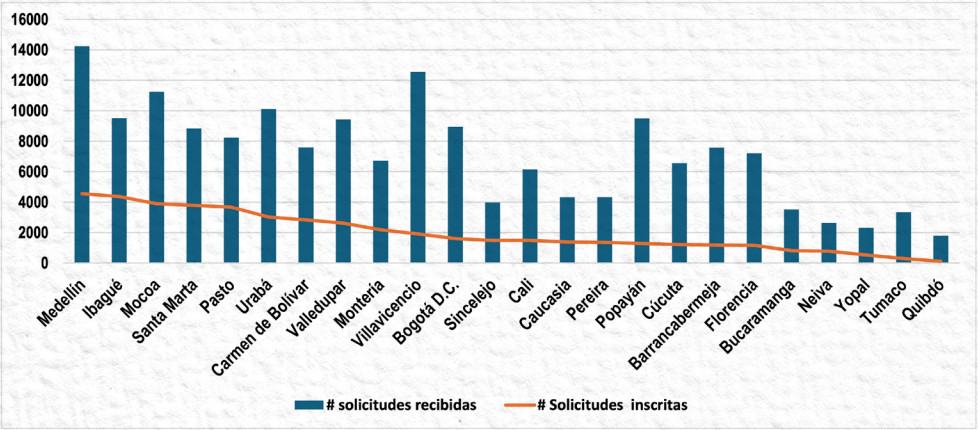
Los picos iniciales en la recepción de solicitudes se podrían explicar por la expectativa de la implementación de la política de restitución, así como por el impulso dado por el Estado en los dos períodos del gobierno Santos. De igual manera por el impacto de la guerra en varias regiones, así como del desplazamiento forzado predominante más en unos departamentos como en Antioquia, primero en el país en cifras de desplazamiento forzado, pero a la vez, dinámico en la organización de la población víctima que agenció la restitución.

Sin embargo, como se mostrará más adelante, el impulso de la política de restitución y del incremento de solicitudes coincide con el incremento de las amenazas. Es posible que la caída en el número de solicitudes recibidas tuviera que ver también con la violencia desatada contra los solicitantes de restitución. La persistencia del conflicto armado en varias regiones o su agudización, pese a la firma del acuerdo final de

paz, también lo explican. Sin embargo, esto no minó la esperanza de las personas ni organizaciones en la reparación.

A la fecha de corte de los datos tomados como referencia para este trabajo, la oficina territorial que más solicitudes de restitución había recibido, era la de Antioquia, seguida de Meta, Cauca, Nariño, Bolívar, Bogotá D.C.; Putumayo, Magdalena Medio, Córdoba, Valle del Cauca, Apartadó, Tolima, Cesar, Magdalena, Caquetá, Norte de Santander y Chocó; gráfico 8.[48]

**Gráfico 8: Número de solicitudes de restitución recibidas e inscritas por Dirección Territorial 2011 - nov 30 de 2025**




**Fuente: Elaboración propia DISOC, con base en SRTDAF-OTI, Matriz intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

### 6.2.2. Las solicitudes por abandono, despojo o ambas según solicitudes inscritas en las direcciones territoriales

Sobre un universo de 47.549 solicitudes el mayor porcentaje lo tiene el abandono de predios con el 72.40%, (34.425) mientras que el despojo participa con el 7.02% (3.336). El abandono y el despojo tiene el restante 20.11% (9.560). No reportan datos sobre tipo de afectación, el 0.48% de las solicitudes inscritas. En todas las direcciones territoriales, la inscripción de solicitudes por abandono es seguida de las solicitudes marcadas con la categoría ambas (abandono y despojo) y luego por despojo. En Bolívar, Norte de Santander y Bogotá el abandono, despojo/

48. Medellín corresponde a la oficina de la Dirección Territorial (DT) de Antioquia; Ibagué a la DT Tolima; Mocoa a la DT Putumayo; Santa Marta a la DT Magdalena; Pasto y Tumaco a la DT Nariño; Urabá a la DT Apartadó, Carmen de Bolívar y Sincelejo a la DT Bolívar – Sucre; Valledupar a la DT Bolívar-Sucre; Cali y Pereira a la DT Valle-Eje Cafetero; Caucasia y Montería a la DT Córdoba y Bajo Cauca; la DT Bogotá tiene a su cargo varios departamentos y oficinas como la de Yopal. La DT Cauca tiene en su jurisdicción a Popayán y Neiva; la DT Norte de Santander a Cúcuta; la DT Magdalena Medio a Barrancabermeja y Bucaramanga; la DT Caquetá a Florencia y finalmente Quibdó, a la DT Chocó.

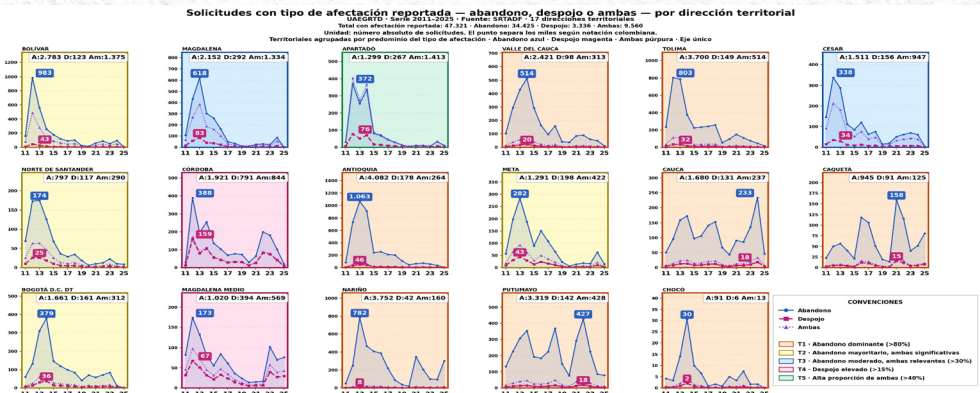
abandono y despojo, tienen un ciclo parecido respecto de la recepción de las solicitudes. En estas territoriales el abandono/despojo fue significativo.

Si bien el despojo evidencia un incremento entre 2011 y 2015, en todas las territoriales desciende la inscripción de casos de despojo sin desparecer del panorama, evidenciando que se trata de un fenómeno constante, al igual que el abandono.

Destacan las territoriales de Córdoba y Magdalena Medio en las que la inscripción de casos de despojo es alta, al igual que los casos de abandono. De igual forma es de resaltar la territorial Apartadó en la que la inscripción de casos de despojo es alta, al igual que las de abandono y ambas. En otras territoriales predomina la inscripción de solicitudes por abandono. Mientras que, en Norte de Santander, Bolívar, Meta, Bogotá las categorías de abandono y ambas tienen mayor peso que la de despojo, ver gráfico 9.

Esto tendría que ver, por una parte, con el peso relativo que tiene el abandono respecto de las categorías ambas y despojo, así como con la mayor dificultad que implica la documentación probatoria de los casos de despojo y la posible localización de los casos en zonas complejas de orden público. También puede incidir negativamente la dificultad de identificación del predio o los problemas asociados a la contactabilidad de los solicitantes. En el gráfico 9 se agrupan las territoriales según número de solicitudes de abandono, despojo y ambas (abandono/despojo) inscritas entre 2011 y noviembre 30 de 2025, en 5 grupos a saber: territoriales en las que el abandono es visiblemente dominante, en color magenta; territoriales en las que el abandono es significativo, en color amarillo. Territoriales en las que el abandono es moderado en color azul; aquellas en las que el despojo es elevado, en color rojo y en las que la categoría ambas, tiene alta proporción, en color verde. (Gráfico 9).

**Gráfico 9: Solicitudes con tipo de afectación reportada - abandono / despojo / ambas por dirección Territorial 2011 – 2025**




**Fuente: Elaboración propia DISOC; graficación con apoyo de Claude (Anthropic), sobre datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD, Matriz Intermisional/ Social, corte a 30 de noviembre de 2025.**

### 6.3. Los años del abandono, el despojo o del abandono/despojo

La identificación de los años en los que sucedieron los hechos victimizantes de despojo y abandono o abandono/despojo es compleja, pues depende en primer lugar de la memoria del o la solicitante, mediado esto por la reminiscencia de hechos traumáticos asociados con el ejercicio de la violencia, graves violaciones a los Derechos Humanos y el recuerdo mismo del abandono, el despojo y sus consecuencias.

Dependiendo de a quien afectaron, hombres, mujeres, niños es aún más complejo recordar, por ejemplo, si medio violencia sexual en la victimización o si como ha sucedido, niñas y niños quedan huérfanos. Por otro lado, regularmente ha pasado mucho tiempo entre los hechos y la solicitud de restitución. En cualquier caso, el proceso probatorio en la etapa administrativa deberá aportar los elementos de juicio para el establecimiento de la temporalidad de los hechos, cruzando el testimonio de la persona solicitante con otras fuentes de información, incluyendo otros testimonios.

Según la declaración contenida en el Sistema de información de la Unidad, en las solicitudes inscritas, los años de mayor predominio del abandono se encuentran entre 1994 y 1998 en algunas direcciones territoriales como Apartadó, Cesar y Magdalena Medio. En Bolívar, Magdalena, Meta, Norte de Santander, Putumayo y Chocó el abandono creció entre 1998 y 2002. En la jurisdicción de territoriales como Córdoba y Valle del Cauca al parecer el crecimiento de abandono respecto de otras zonas del país fue tardío, prolongándose en el tiempo, entre 2006 y 2015.

Durante el período de tiempo que ha estado en vigencia la Ley 1448, según las solicitudes inscritas, en las territoriales de Apartadó, Cesar, Magdalena Medio, Magdalena, Norte de Santander el despojo y el abandono fueron casi concomitantes por lo menos desde 2011 hasta finales de la década del 2000. Tanto el despojo como el abandono registran distintos momentos históricos entre 1991 y 2000 en algunas territoriales y en los casos de Magdalena Medio y Norte de Santander posterior al 2000, llegando casi hasta el 2015.
Las territoriales referidas se muestran en el gráfico 10 en un recuadro de color naranja. En estas el abandono registró picos históricos entre los años 1991 y 2005, como en Magdalena, Magdalena Medio, Cesar y Apartadó; pero en Norte de Santander se extendió desde 1991 hasta pasado el 2015, sin que eso signifique que los dos hechos han finalizado. El despojo acompañó al abandono de predios. En Apartadó, por ejemplo, en 2005 el despojo superó al abandono.

Mención especial merece la territorial Bolívar. En su jurisdicción, según la temporalidad identificada por las personas que hicieron solicitudes de restitución y fueron inscritas en el Registro, primero sucedió el abandono a comienzos de los años 90 y luego el despojo se empezó a incrementar luego de 1992 o 1993, para

continuar como una constante, con dos momentos históricos: los años 2000 y 2008 o 2009, para luego decaer como fenómeno sin que desapareciera. Destacan los picos experimentados con el abandono, posteriores a 1991; entre 1997 y 1998; luego en el 2000 para decaer nuevamente y dar paso al pico de despojo presentado en el 2009. Esta territorial se encuentra enmarcada en color amarillo.

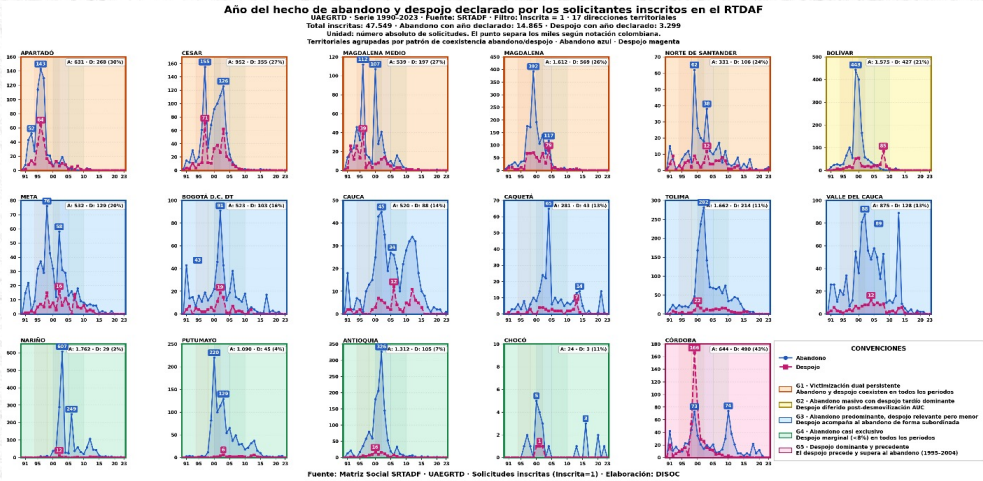
El tercer grupo de territoriales lo componen Meta, Bogotá, Cauca, Caquetá, Tolima y Valle del Cauca. En estas, el abandono ha sido predominante a lo largo del tiempo de la vigencia de la ley. Sin embargo, como se puede observar en el gráfico 10, el despojo ha sido relevante históricamente, manifestándose muy tempano en todos los departamentos. Sin embargo, al interior de este grupo hay diferencias notables respecto de la magnitud de solicitudes asociada al despojo. En el Meta, Cauca y Valle es notoria la importancia, aunque en momentos distintos de la serie de tiempo.

Nariño, Putumayo, Antioquia, Chocó son territoriales en las que predomina el abandono. Sin embargo, esto no significa que el despojo no tenga una participación importante a lo largo de la trayectoria del proceso de restitución y obviamente del conflicto armado. Sin embargo, en Nariño, parece que los actores armados se enfocaron principalmente en promover el abandono forzado de predios y territorios. Nariño tuvo su pico de hechos de abandono entre 2000 y 2002, para luego repetirse en 2005 y en menor medida entre 2012 y 2013. En Putumayo, aunque en esta territorial entre 2000 y 2005 se registra el incremento de casos de despojo. En el caso de Putumayo si bien el pico de abandono se registra en el año 2000, a lo largo de toda la década del 2000 y hasta el 2016, se registra el descenso de la curva de abandono de predios, sin que desparezca totalmente.

En el grupo destaca Antioquia que reporta tempranamente hechos de despojo desde 1991-1992; para luego crecer significativamente a partir de 1995 teniendo el mayor pico entre los años 2000 y 2001. Si bien desciende, hacia 2006 volverá nuevamente a reportar un incremento. En este departamento o en la jurisdicción de la Unidad en Antioquia, el despojo también fue incrementando desde 1991, registrando picos entre 2000 y 2005, para luego volverse una línea tenue que implica que este no desapareció del escenario como mecanismo violento de concentración de la propiedad o de transferencia de derechos de propiedad.

Mención particular amerita el comportamiento del abandono y el despojo es atípico respecto de las otras territoriales de la Unidad. En este caso, en el 2000, el despojo superó en número de hechos al abandono expresando un incremento dramático, que se encuadra en una tendencia de incremento sostenido desde iniciada en los primeros años de los 90. Solo hasta pasado el 2000, comenzó un descenso de este hecho victimizante, sin que desapareciera del panorama, pues desde 2010, se siguieron efectuando hechos de despojo, pero en menor cantidad; gráfico 10.

**Gráfico 10: Año del hecho de abandono o despojo declarado por los solicitantes inscritos en el SRTDAF 2011 – 2025**




**Fuente: Elaboración propia DISOC; graficación con apoyo de Claude (Anthropic), sobre datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD, Matriz Intermisional/ Social, corte a 30 de noviembre de 2025.**

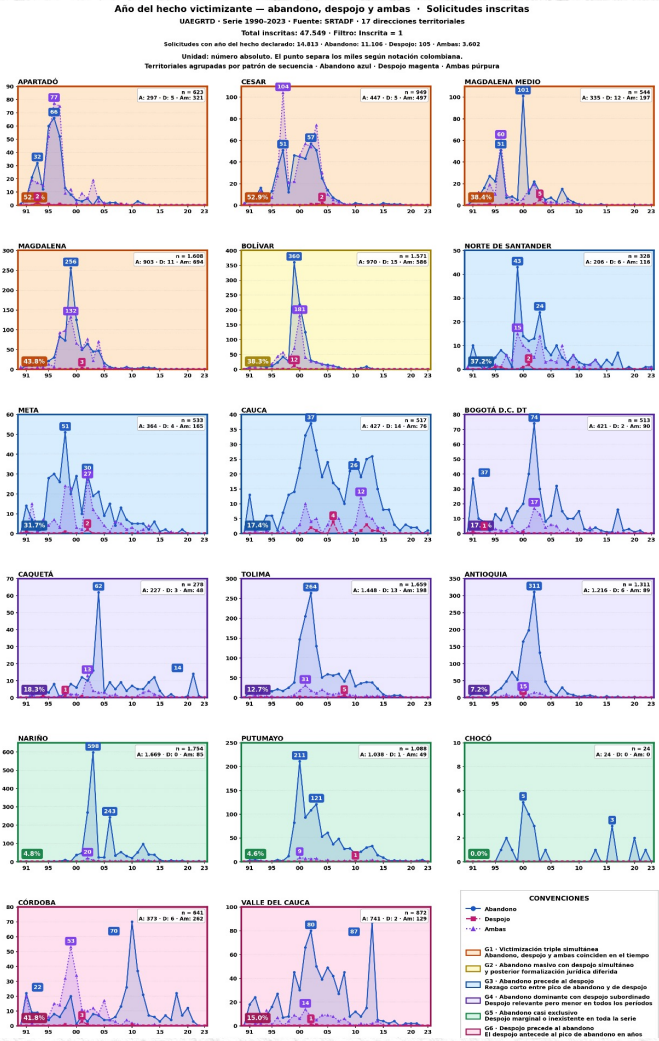
Al parecer según la temporalidad expresada comparando solo abandono y despojo, se pueden identificar algunos patrones particulares en las distintas territoriales. En Córdoba y Valle del cauca, el despojo parece preceder al abandono como fenómeno. En las territoriales de Apartadó, Bogotá, Tolima, Nariño y Antioquia, el abandono y el despojo fueron temporalmente simultáneos. En Magdalena, Norte de Santander, Meta y Cauca se registró primero abandono y después el despojo.

En territoriales como Bolívar y Caquetá fue primero el abandono y muchos años después el despojo. Y en territoriales como Nariño y Putumayo y en menor medida en Chocó, predominó el abandono, sin que se evidenciaran grandes olas de despojo.

Sin embargo, al incluir la categoría ambas, cruzada temporalmente con despojo y abandono, cambia significativamente el análisis. En Apartadó, Cesar, Magdalena Medio y Magdalena se presentaron picos de abandono y despojo (ambas) casi en los mismos años, siendo constantes los hechos. En Bolívar fueron simultáneos abandono y despojo, formalizándose el despojo años después. En Norte de Santander, Meta y Cauca, el abandono precedió al despojo, aunque este se manifestó a lo largo del período. Sin embargo, en Norte de Santander, Cauca y Meta la categoría ambas, tiene importante predominancia durante toda la serie temporal. De hecho, en el Meta, casi igual en algunos años al abandono.

En Bogotá, Tolima, Caquetá y Antioquia, el abandono es predominante, siendo menor la categoría ambas. En Nariño, Chocó y Putumayo mantiene predominio del abandono sobre el despojo y la categoría ambas. Mientras que Valle del Cauca y Córdoba presentan hechos de despojo anteriores al abandono. Sin embargo, en Córdoba hay predominancia del abandono y de abandono-despojo. Gráfico 11.

**Gráfico 11: Año del hecho victimizante abandono, despojo ambas de las solicitudes inscritas en el SRTDAF 1990 – 2023**




**Fuente: Elaboración propia DISOC; graficación con apoyo de Claude (Anthropic), sobre datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD, Matriz Intermisional/ Social, corte a 30 de noviembre de 2025.**

## 7. ¿Quiénes han presentado solicitudes y dónde se recibieron?

Como se indicó anteriormente tomaremos como base las 47.549[49] solicitudes de restitución con decisión de inscripción en el Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente,[50] con corte de información al 30 de noviembre de 2025. Los datos fueron provistos por la Oficina de Tecnologías de la Información (en adelante OTI), responsable del Sistema, mediante dos bases de datos en Excel: la primera se denomina matriz intermisional y en la cual se consiga información relevante para el seguimiento del trabajo misional de todas las áreas que están vinculadas en la ruta individual y colectiva campesina.

La segunda denominada matriz social permite aproximarse a los casos (Ids) para la realización de un análisis previo y contiene información que no reposa en la primera matriz, asociada principalmente a los tres criterios contemplados por la Ley 1448 para el reconocimiento del derecho a la restitución: la temporalidad de los hechos victimizantes que generaron la ruptura de la relación con el predio, los cuales debieron suceder a partir de 1991; la calidad jurídica con el predio (ocupante, poseedor o propietario); y finalmente que los hechos hubieran estado encuadrados o asociados con el Conflicto Armado Interno, para lo cual es importante establecer elementos de contexto así como el actor perpetrador de los hechos. Es importante precisar que todos estos datos se compilan en el proceso probatorio de etapa administrativa.

### 7.1. Algunos aspectos generales sobre las y los solicitantes de restitución de tierras a partir de la información del SRTDAF en el período 2011 – 2025

La información del Sistema de Registro permite una aproximación muy general a algunos aspectos sociodemográficos de los solicitantes de restitución. En este caso, se hará referencia a las responsabilidades en el hogar, distinguidas por sexo y orientación sexual, la edad de los solicitantes; las solicitudes inscritas diferenciadas por sexo y la brecha generada históricamente entre las solicitudes de hombres y las de mujeres; la condición de discapacidad; el nivel académico de los solicitantes y otros aspectos generales de los solicitantes autoidentificados como campesinos.

En este último apartado, destaca la relación jurídica con el predio, el nivel académico de los solicitantes campesinos; el tipo de afectación según relación jurídica con el predio, y la ocupación económica.

49. Si bien para el panorama general se usó el universo total de solicitudes 170.724 es importante señalar que la mayor completitud de datos se encuentra en los Ids que cuentan con resolución de inscripción: 47.549.
50. Obtener la inscripción en el registro de la Unidad, implica que se cumplieron los elementos contemplados en la Ley 1448, para acreditar la calidad de víctima de despojo y/o abandono forzado de tierras y territorios. "Obtener la inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente [permite] posteriormente acudir ante los jueces para obtener la restitución jurídica y material del predio o en el caso de las comunidades étnicas reclamar sus derechos territoriales que fueron objeto de despojo o abandono forzoso por causa del conflicto armado interno y/o por factores subyacentes y vinculados a este" (UAEGRTD, 2026).

### 7.1.1. Responsabilidad en el hogar

Del total de solicitudes inscritas el 56.57% (26.820) de los solicitantes manifestó ser cabeza de hogar. De estos, 35.12% eran hombres y el 21.55% mujeres. Sin embargo, al preguntarse por el número de personas a cargo el porcentaje varia significativamente, pues 60.36% (8.038) de los hombres manifiesta tener personas a cargo, variando entre 1 y 20 personas y 5.279 mujeres también expresaron tener personas a cargo.

De los hombres con personas a cargo (8.038) el 75.8% tiene entre 1 y 3 personas bajo su responsabilidad. El 19.6% manifestó tener entre 4 y 10 personas a su cargo y el 0.31% entre 10 y 20 personas. En el caso de las mujeres, el 39% (5.279) manifestó tener personas a cargo. El 51% (4.114 mujeres) tenía entre 1 y 3 personas bajo su responsabilidad. El 9.6% (773 mujeres) entre 4 y 10 personas a cargo; y el 0.2% entre 10 y 20 personas. En términos absolutos, menos mujeres tienen menos personas bajo su responsabilidad que los hombres. Pero eso no significa menor importancia. Por otro lado, las personas que manifestaron no ser cabezas de hogar y no tener responsabilidad familiar, figuran con personas a cargo. Eso se puede asociar posiblemente al hecho que mujeres y hombres no se identifican con el rol de cabeza de hogar, siendo mayor este fenómeno entre las mujeres que entre los hombres. En total 34.197 solicitantes expresaron no tener personas a cargo. De esas, 28.093 no aportan dato, siendo consistente este hecho con la afirmación de no tener personas a cargo, siendo el 46.5% hombres y el 35.85% mujeres. El restante 17.6% (6.000 solicitantes), expreso tener entre 1 y 20 personas bajo su responsabilidad. El 2.14% de estas (728) son mujeres y el 3.19% hombres (1086). Esto se puede asociar posiblemente al hecho que mujeres y hombres no se identifican con el rol de cabeza de hogar, siendo mayor este fenómeno entre las mujeres que entre los hombres, a pesar de tener personas a cargo ocultándose en el caso de las mujeres el rol de cuidadoras al no expresarse abiertamente.

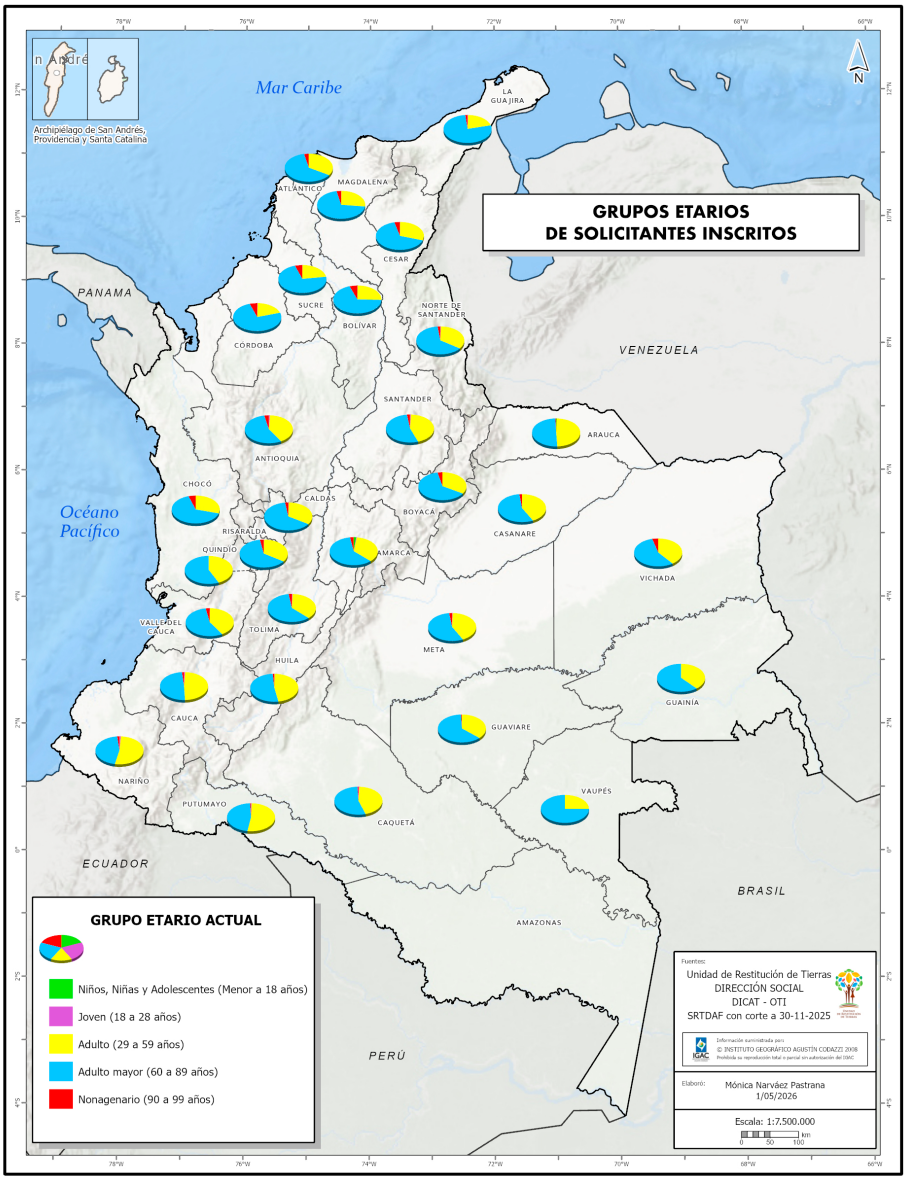
### 7.1.2. Grupos etarios de población solicitante e inscrita

La edad actual de los solicitantes agrupada por rangos indica que menos del 1% están entre primera infancia y la adolescencia, habiendo realizado la solicitud ellos mismos o por un representante. Menos del 1% son adultos jóvenes (1.101); y el 60% están en rangos de edad que abarcan la población entre 60 y 69 años (26.5% - 45.275 Ids); adultos entre 60 y 79 años (19.3% - 33.104 Ids); entre 80 y 89 años (10.35% - 17.676) y un grupo importante de nonagenarios y centenarios (3.7% - 6333 Ids). [51]

Respecto de las solicitudes inscritas, el 0.2% son menores de 18 años para un total de 57 solicitudes. El 0.47% entre 18 y 28 años. Entre 29 y 59 años se encuentran 17.265 solicitantes inscritos (36.31%). Entre 60 y 89 años está el 57.82% de los solicitantes inscritos. Y entre 90 y 99 años o más, tenemos el 4% del total. Tanto en el universo de solicitudes recibidas como en el de inscritas, el porcentaje de personas mayores de 60 años es significativo; mapa # 6.

51. No reportan edad para ubicar su rango, el 1.55% o 2655 ids.

## Mapa 6: Grupos etarios de los solicitantes de restitución inscritos en el SRTDAF

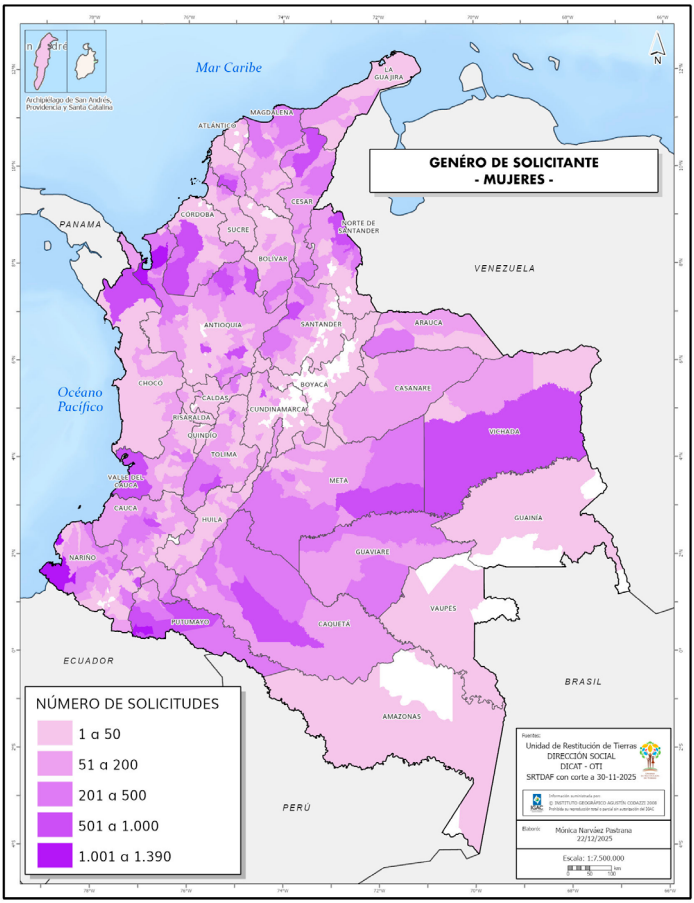



**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025.**

### 7.1.3. Solicitudes presentadas e inscritas discriminadas por sexo y orientación sexual

En términos históricos entre 2011 y 2025 la Unidad ha recibido 170.724 solicitudes, de las cuales el 57.5% han sido presentadas por hombres y el 42.58% por mujeres, acumulando una brecha por puntos porcentuales del 14.44%, ver gráfico # 12 y mapa # 7. Es decir que se han recibido históricamente más solicitudes de hombres que de mujeres. En estos datos se incluyen en el conteo estadístico las categorías Hombre – Mujer, pero no se contabilizan las siguientes: No responde, Persona Jurídica y Privado. Estas corresponden a 671 registros, 0.39% del total.

**Mapa 7: Solicitantes mujeres UAEGRTD 2011 - 2025**



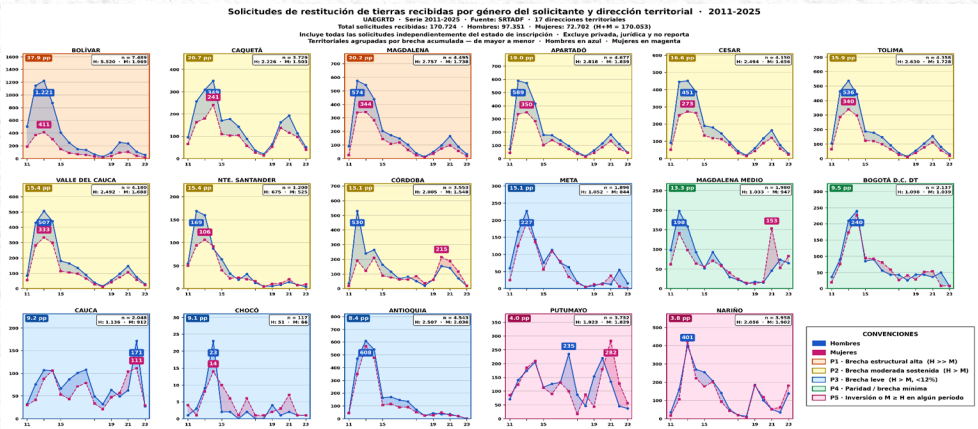

**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025.**

Analizando comparativamente entre direcciones territoriales por patrón de comportamiento en la recepción de solicitudes de restitución entre hombres y mujeres, se pueden ubicar 5 grupos de territoriales que han recibido más solicitudes de hombres que de mujeres. En primer lugar Bolívar y Magdalena (en marco color naranja) con una brecha estructural muy alta; seguidas de Apartadó, Valle del Cauca, Tolima, Cesar, Norte de Santander, Caquetá y Córdoba (en color amarillo) con una brecha sostenida, pero moderada. Le siguen Antioquia, Meta, Cauca y Chocó sin que se paritaria la recepción de solicitudes, tienen en algunos años, menos distancia entre las solicitudes de hombres y de mujeres (en color azul) lo que las ubica con una brecha leve pero inconstante.

En un cuarto grupo se ubican las territoriales de Bogotá y Magdalena Medio en las que la brecha es mínima (en color verde). Las direcciones territoriales de Nariño, Putumayo representadas en color rosa, tienen una brecha mínima entre las solicitudes de hombres y mujeres recibidas a largo del período 2011 – noviembre 30 de 2025 ver gráfico # 12.

Ordenas por brecha histórica, el primer lugar lo ocupa la territorial Bolívar con el 37.9% de la brecha medida en términos absolutos según solicitudes recibidas entre hombres y mujeres. Le sigue Caquetá con el 20.7%; Magdalena con el 20.2%; Apartadó con el 19%; Cesar con el 16%; Tolima 15.9%; Valle del Cauca con el 15.4% al igual que Norte de Santander. Meta y Córdoba con el 15.1%; Magdalena Medio con el 13.3%; Bogotá, Cauca y Chocó con entre el 9.5%y el 9.1%. Antioquia con el 8.4%; Putumayo con el 4% y Nariño con el 3.8%. Ver gráfico # 12.

**Gráfico 12: Solicitudes de restitución de tierras recibidas por género del solicitantes y Dirección Territorial 2011 - 2025.**




**Fuente: Elaboración propia DISOC; graficación con apoyo de Claude (Anthropic), sobre datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD, Matriz Intermisional/ Social, corte a 30 de noviembre de 2025.**

### 7.2. La recepción de solicitudes por sexo y las decisiones de fondo de inscripción

En materia de decisiones de fondo inscripción se han tomado 47.549, de las cuales el 56.7% han sido para hombres (26.996) y el 42.93% para mujeres (20.414), siendo la brecha en puntos porcentuales del 13.85% desfavorable para las mujeres, gráfico 13. Por direcciones territoriales se distinguen igualmente 5 grupos por patrón de recepción: con brecha estructural alta en decisiones de fondo, Bolívar y Magdalena (color naranja). Con brecha moderada pero sostenida en el tiempo en color amarillo, Caquetá, Apartadó, Cesar, Tolima, Valle del Cauca; Norte de Santander y Córdoba.

Con una brecha leve, en color azul, Antioquia, Meta, Chocó y Cauca. En cuarto lugar, en color verde con brecha mínima Bogotá y Magdalena Medio y finalmente en el grupo 5, Nariño y Putumayo con una inversión en la brecha a favor de las mujeres en las decisiones de fondo de inscripción. Por brecha acumulada tal como lo vimos en la recepción de solicitudes, hay diferencias históricas entre las territoriales. En el gráfico 13 en el marco de color magenta se ubican las territoriales con brecha estructural grande en las decisiones de fondo, a favor de los hombres: Bolívar, Caquetá y Magdalena. Le siguen en color naranja, Apartadó, Cesar y Tolima. En Azul, con brecha acumulada media, Valle del Cauca, Norte de Santander, Meta y Córdoba. En marco verde, brecha moderada y en color rojo, las de brecha baja o con paridad. En este último grupo entra Antioquia.

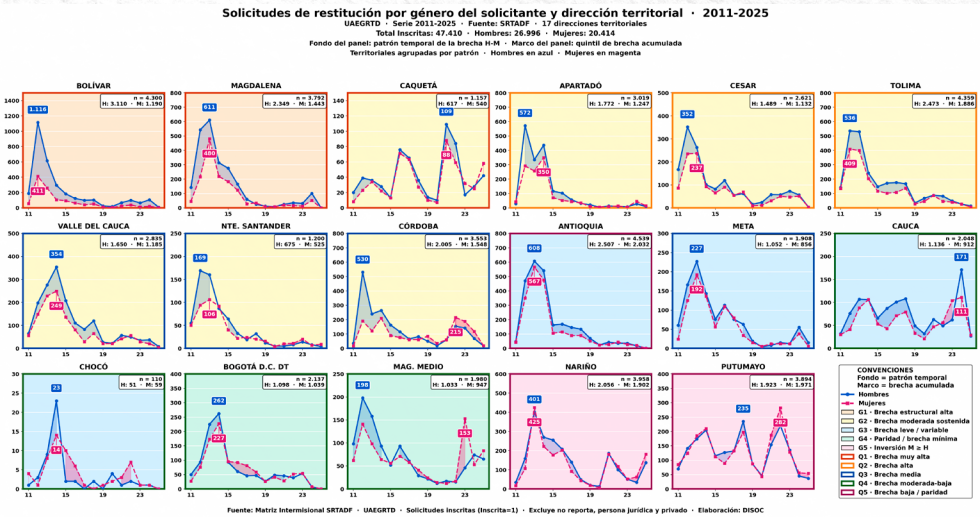
Si bien entre 2022 y 2025, los hombres siguieron presentando más solicitudes, la inscripción de solicitudes de mujeres redujo a la mitad la brecha histórica. 10 direcciones territoriales revirtieron o redujeron significativamente la brecha en inscripciones de solicitudes de mujeres. En Putumayo, Nariño, Magdalena Medio se decidieron más solicitudes de mujeres que de hombres. En Norte de Santander, Córdoba, Bogotá, Antioquia, Apartadó y Caquetá las mujeres obtuvieron más decisiones de fondo. Y la territorial Cauca, los hombres siguen dominando en la obtención de decisiones de fondo, pero la brecha entre ellos y las mujeres se redujo.

3 territoriales se comportaron de forma estable, manteniendo las brechas o reduciéndola levemente: Cesar, Bogotá y Tolima. Pero en 4 territoriales la brecha de amplio a favor de los hombres: Bolívar, Magdalena, Meta y Valle del Cauca. De todas formas, persiste el reto de profundizar el enfoque de género, tal como lo indica la circular 008 de 2023 sobre lineamientos generales para la incorporación del enfoque de género en los trámites internos de restitución de tierras y el acuerdo 057 de 2024 sobre el Programa de Acceso Especial de las Mujeres a los trámites de restitución de tierras y su guía de implementación, así como las indicaciones expresas de las leyes 1448 y 2421 en incorporación del enfoque de género, en tanto son transversales al proceso de restitución.

52. 139 solicitantes no reportaron el género, o se trata de personas jurídicas o su respuesta es privada.
53. La diferencia es de 139 solicitudes como se explicó anteriormente.

Como se indica, a nivel nacional entre 2011 y noviembre 30 de 2025 se recibieron más solicitudes de hombres, pero en algunas territoriales esto no fue así, y en la inscripción, se revertió esta tendencia, siendo profunda en territoriales como Putumayo y Nariño, pero ampliándose en territoriales como Bolívar. Aquí fue determinante la policía institucional impulsada entre agosto de 2022 y el resto de la vigencia del período de gobierno, ver gráfico 13.

**Gráfico 13: Solicitudes de restitución de tierras recibidas por género e inscritas por Dirección Territorial 2011 – 2025**




**Fuente: Elaboración propia DISOC; graficación con apoyo de Claude (Anthropic), sobre datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD, Matriz Intermisional/ Social, corte a 30 de noviembre de 2025. Se excluyen 139 solicitudes que no cuentan con información de género.**

Los primeros 10 municipios en concentración de solicitudes inscritas de hombres están en 7 departamentos: El Carmen de Bolívar, Bolívar (800), San Carlos en Antioquia (712); Turbo en Antioquia (638); Tablón de Gómez en Nariño (617); Ataco en el Tolima (542); Valle del Guamuez en Putumayo (532); Ganada en el Meta (515); Montería en Córdoba (484); Valencia en Córdoba (484) y San Jacinto en Bolívar (410).

Las 10 municipios con mayor concentración de solicitudes de mujeres se localizan en 8 departamentos y sus municipios, siendo el primero Guaranda en Sucre (650); Heliconia, Antioquia (542); Sonsón en Antioquia (530); Cumbal en Nariño (442); Murillo en el Tolima (442); Pijiño del Carmen en La Guajira (419); La Primavera en Vichada (300); Vistahermosa en el Meta (294); Hatonuevo en La Guajira (271) y Villavicencio en El Meta (254).

Por Dirección Territorial existen diferencias significativas en la recepción de solicitudes entre mujeres y hombres. Son múltiples los factores que inciden en ello. Se suman a estos aspectos, las barreras de acceso a la restitución. Visto históricamente con las decisiones de Fondo de inscripción, el comportamiento de las territoriales muestra patrones altamente diferenciados.[54]

> "Dentro del contexto político y social colombiano, las mujeres presentan situaciones de especial vulnerabilidad, que hacen desproporcionado el impacto de la guerra en sus vidas. La informalidad de la tenencia de la tierra en zonas rurales es muy alta. No obstante, es mayor para las mujeres, ya que históricamente la titularidad y derechos patrimoniales han tenido una prevalencia mayoritariamente masculina (Comisión Colombiana de Juristas, 2011). Esto lleva a suponer que procesos de reforma agraria, los cuales beneficiaron a familias campesinas, eran neutros con respecto al género, lo que produjo sesgos sexistas al asignar derechos patrimoniales principalmente a los hombres (Deere y León, 2002)" citado en (Prado Ojeda & Agredo González, 2025, pág. 8).

Señalan Prado y Agredo que la Ley 1448 dispuso el desarrollo de acciones afirmativas de género en el proceso de restitución, destacando aspectos como los contenidos en los artículos 114 hasta el 118, en los que se explicita la atención preferencial para las mujeres en los trámites administrativos y judiciales del proceso de restitución, la prelación para la sustanciación de las solicitudes presentadas por madres cabeza de familia y mujeres despojadas que pretendan la restitución de sus tierras; el acompañamiento para la entrega del predio por parte de la UAEGRTD y de la Fuerza Pública una vez se tenga la orden de restitución, para salvaguardar las condiciones de seguridad para usufructuar la propiedad (Prado Ojeda & Agredo González, 2025, pág. 11).

En particular el artículo 114 hace referencia a la estructuración del Programa Especial de Acceso para Mujeres a los trámites de restitución, denominado PAEM, que se viene desarrollando desde 2013.[55]

En 2023 la Unidad emitió la circular 008 en la que se identificaban barreras de acceso a la propiedad de la tierra por parte de las mujeres, en las que se inscriben su reconocimiento social como propietarias, pero también la negación del derecho a la propiedad, al considerarse, por ejemplo, que "los negocios de

54. "En informes anteriores de seguimiento del PAEM, se mencionó que la reducción de la brecha entre hombres y mujeres en las solicitudes de restitución de tierras se evidencia desde 2019. Algunos de los factores que pudieron incidir en esto fueron: I) mayor socialización y apropiación de la política de restitución de tierras en los territorios; II) fortalecimiento en el relacionamiento con líderes, lideresas y organizaciones alrededor de la política de restitución de tierras; III) aumento en la implementación de estrategias de comunicación sobre el proceso, dirigidas a la población víctima; IV) fortalecimiento de los procesos para la identificación y superación de las brechas que enfrentan las mujeres víctimas; V) sensibilización de colaboradores/as en lo relativo a la garantía de los derechos de las mujeres, el enfoque de género y su aplicación en el proceso; y VI) diseño e implementación de lineamientos, protocolos y estrategias para caracterizar, atender y priorizar a las mujeres como Sujetos de Especial Protección" (Prado Ojeda & Agredo González, 2025, pág. 26).

55. Para profundizar en la historia de este proceso, ver: PAEM: Evaluación de Resultados de la Fase III (2019-2022) del Programa de Acceso Especial para las Mujeres al proceso de restitución de tierras, UAEGRTD 2025, en https://www.urt.gov.co/sites/default/files/publicaciones/2025-02/libropaemdigital.pdf. Acuerdo 057 de 2024 en: https://www.urt.gov.co/sites/default/files/normograma/2024-12/acuerdo-57-de-2024-1.pdf

tierras son cosas de hombres" o en otros casos, que la mujer no está para heredar tierra. Entre las barreras de acceso a la propiedad y a la restitución identificadas por la Unidad se encuentran entre otras: el desconocimiento de los derechos a la propiedad de la mujer en uniones maritales de hecho; ser madres cabeza de familia viudas por desaparición forzada o secuestro del compañero, cónyuge o esposo; el desconocimiento de los linderos del predio; el desconocimiento de sus derechos y de las entidades y procesos; uniones múltiples del hombre en las que no se reconocen derechos patrimoniales de las mujeres; prácticas patriarcales que refuerzan la idea que las mujeres no tienen derechos patrimoniales (UAEGRTD, 2023).

Otras barreras de acceso tienen que ver con el desconocimiento por parte de los funcionarios/as y contratistas de los enfoques de género y los derechos de las mujeres; desconocimiento de la Ley 1448 y 2421 por parte de liderazgos hombres y de mujeres así como de población con orientación sexual diversa u orientación sexual no hegemónica; baja participación de las mujeres en las juntas directivas de Consejos Comunitarios, resguardos indígenas y posiblemente en organismos comunales y otras formas de organización de la población rural; escasa información sobre economía del cuidado y su incidencia en la relación con la tierra, así como nula o escasa representación en la estructuración del proyecto productivo familiar (UAEGRTD, 2023).

Regresando al PAME, el acuerdo 057 de 2024 estableció la continuidad institucional del PAEM con dos ejes estratégicos y 85 acciones intra e interinstitucionales, así como con comunidades. El eje 1, denominado: La institucionalidad al servicio de la protección de los derechos de las mujeres del proceso de restitución: Construcción y ajuste de lineamientos, fortalecimiento de capacidades y articulación interinstitucional.

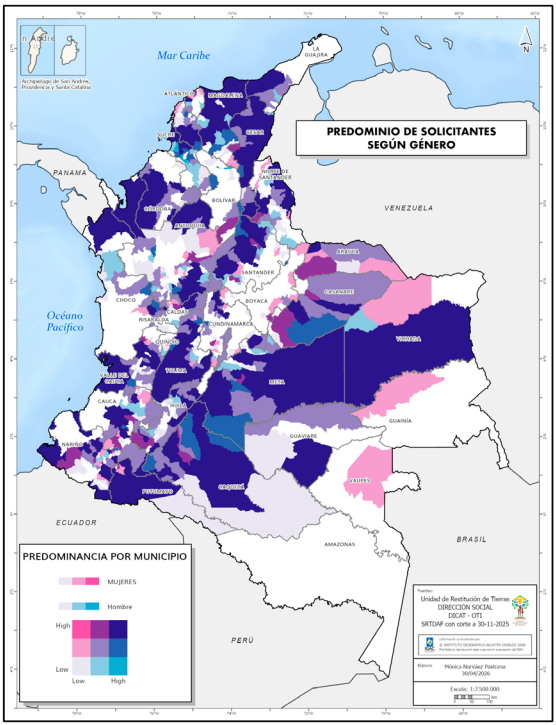
El eje 2 se enfoca en el Reconocimiento de derechos e impulso a las apuestas territoriales de construcción de paz: Espacios comunitarios con mujeres, lideresas y organizaciones. Estrategia de cuidado rural en proyectos productivos (Dirección Social, 2026, pág. 17). Este acuerdo complementa los lineamientos contenidos en la circular 008 de 2023, la cual definió los "lineamientos generales para la incorporación del enfoque de género mujer en los trámites internos de restitución de tierras" (Dirección Social, 2026).

Al revisar la concentración de solicitudes inscritas por género, los primeros 10 municipios en solicitudes inscritas de hombres están en 8 departamentos: El Carmen de Bolívar, Bolívar (800), San Carlos en Antioquia (712); Turbo en Antioquia (638); Tablón de Gómez en Nariño (617); Ataco en el Tolima (542); Valle del Guamuez en Putumayo (532); Ganada en el Meta (515); Montería en Córdoba (484); Valencia en Córdoba (484) y San Jacinto en Bolívar (410).

Los 10 municipios con mayor concentración de solicitudes inscritas de mujeres se localizan en 7 departamentos y sus municipios, siendo el primero Guaranda en Sucre (650); El Carmen de Atrato en Chocó (542); Pauna en Boyacá (530); Guática, Valle del Cauca (442); Cuaspud en Nariño (442). El Copey (419) y Chimichagua (300) y San Juan del Cesar (271) en el Cesar. Alpujarra (294) en Antioquia.

Sin embargo, en algunas regiones del país, como se enunció se recibieron e inscribieron más solicitudes de hombres que de mujeres. En el mapa 8 se presenta en color azul oscuro la coincidencia entre solicitudes de restitución inscritas, realizadas por hombres y por mujeres. Este color en la matriz se ubica en la parte superior derecha. A la izquierda, tenemos el color rosado que indica la predominancia de solicitudes de mujeres. En la parte inferior izquierda, el color gris indica que no hay predominio de solicitudes a favor de hombres o mujeres. En la parte inferior derecha del recuadro, el color azul claro indica que las solicitudes de hombres son altas, predominando sobre las de las mujeres.

**Mapa 8: Predomino solicitudes de restitución inscritas según hombres y mujeres 2011 – 2025**




**Fuente: Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025.**

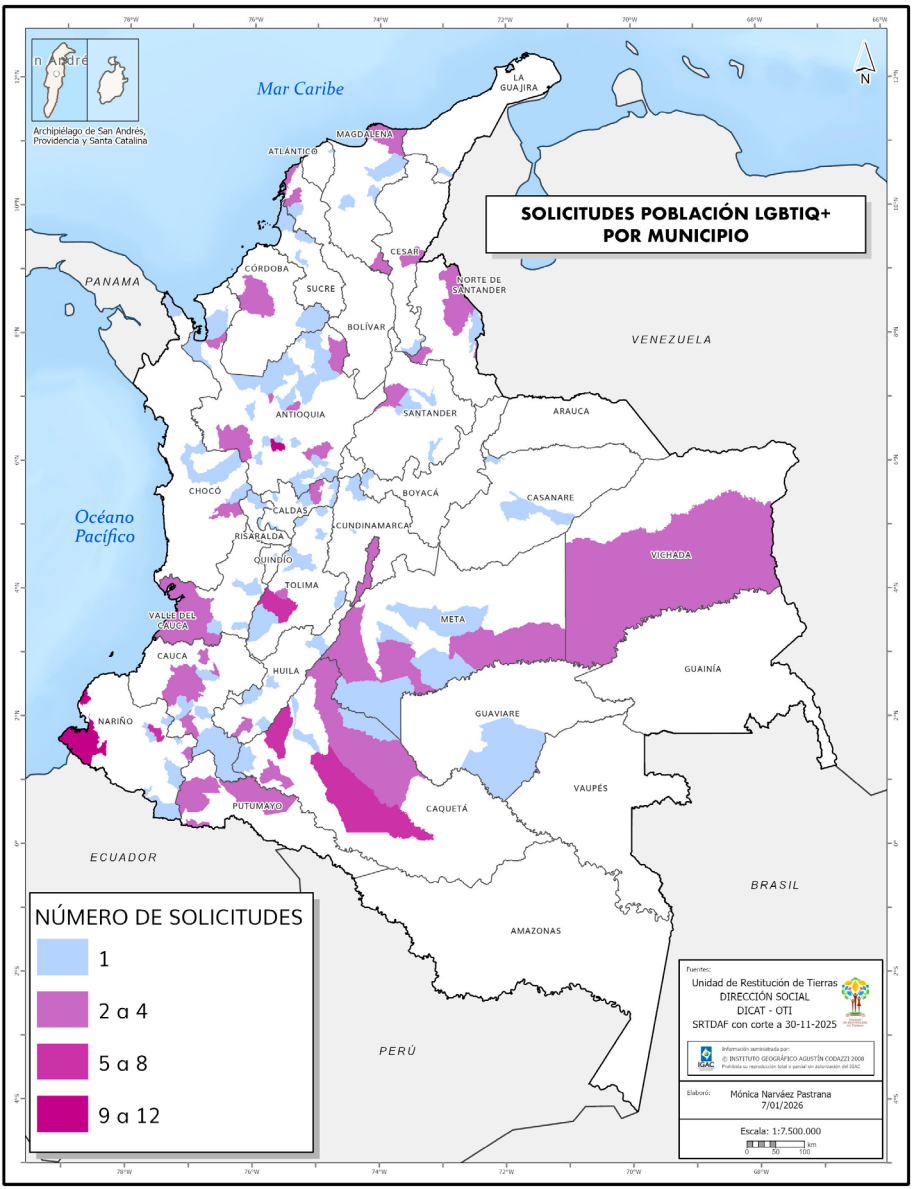
### 7.2.1. Solicitudes recibidas e inscritas según Orientación Sexual no Hegemónica

En el caso de población LGTBIQ+, del total de solicitudes recibidas entre 2011 y noviembre 30 de 2025, 233 personas se autoidentificaron como población con orientación e identidad sexual no hegemónica, correspondiendo a 105 hombres y 90 mujeres.[56] A pesar de que se reportan solicitantes con Orientación Sexual No Hegemónica (en adelante OSNH) en varios municipios del país, se evidencia su dispersión y a la vez su concentración en tres núcleos municipales del sur del Tolima, medio Caquetá y Tumaco en Nariño, (mapa 9). Es altamente posible que exista un subregistro en esta información, dado que la categoría de orientación sexual se incorpora desde 2017 en el Sistema de registro.

Los municipios de concentración de solicitudes de restitución por población LGTBIQ+ por localización del predio son: Medellín (Antioquia); Tumaco (Nariño); Cartagena del Chaira y Florencia (Caquetá); Chaparral (Tolima); Policarpa (Nariño); Apartadó (Antioquia); Argelia (Cauca); Montería (Córdoba); Puerto Guzmán (Putumayo); Bogotá (Distrito Capital); Buenaventura (Valle del Cauca); El Banco (Magdalena); Tablón de Gómez (Nariño); Granada (Meta); Jamundí (Valle del Cauca); Mapiripán (Meta); Orito (Putumayo); Samaná (Caldas); y San Carlos (Antioquia). De las 233, 57 (24.4%) se recibieron e inscribieron 12 entre 2022 y 2025, mapa #10.

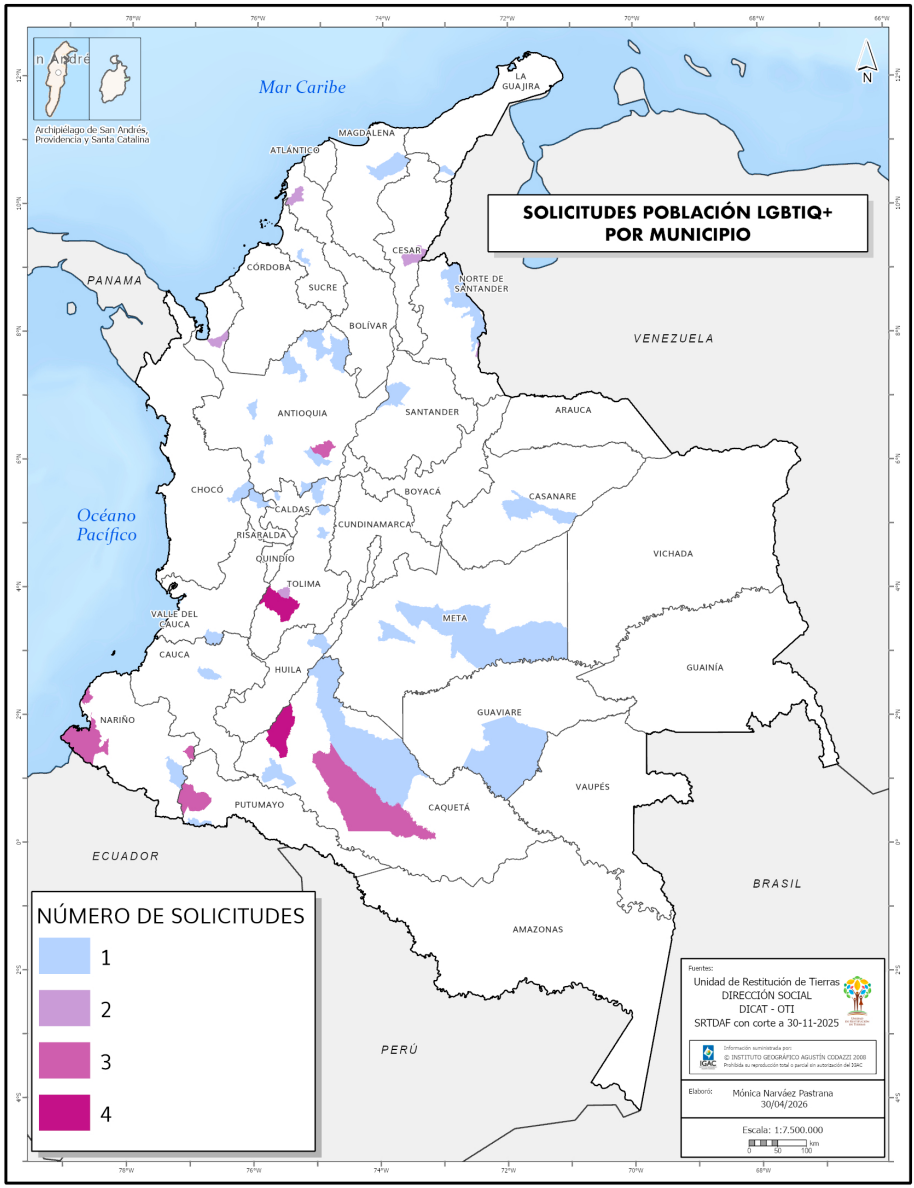
56. 38 del total, no reportaron.

**Mapa 9: Solicitudes de restitución recibidas según Orientación Sexual LGTBIQ+ 2011 - 2025.**




**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Social con corte a noviembre 30 de 2025.**

**Mapa 10: Solicitudes de restitución inscritas, población LGTBQ+ 2011 - 2025**




**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Social con corte a noviembre 30 de 2025.**

### 7.3. Solicitantes con discapacidad

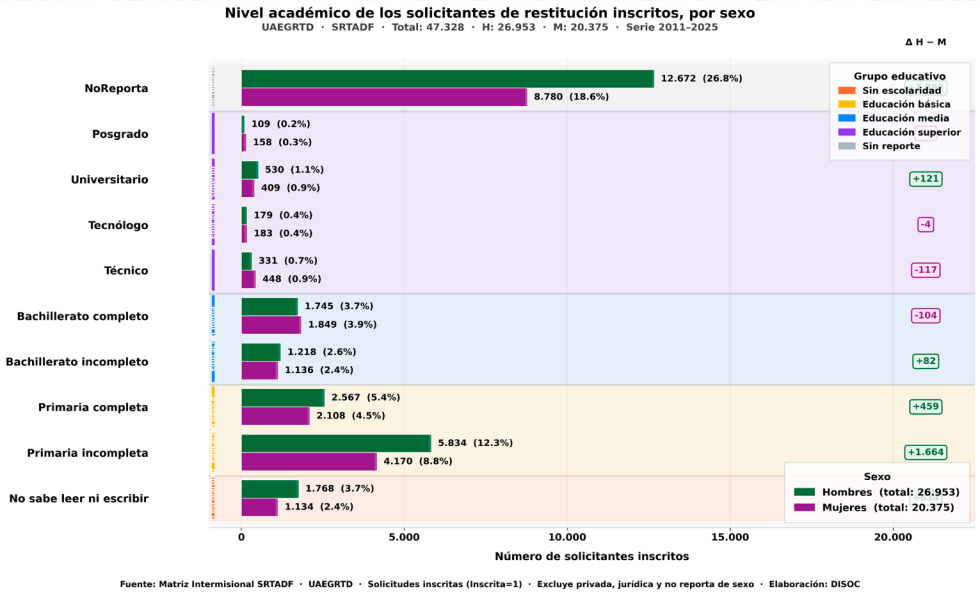
Del total de solicitantes (170.724), el 11.8% (20.196 Ids) manifestó tener algún tipo de discapacidad: múltiple, intelectual, visual, auditiva, física o mental. La discapacidad por declaración tomando como universo a las personas que declararon algún tipo de condición especial, afecta al 64.33% de los hombres y al 35.67% de las mujeres. Entre 2011 y 2025 han sido inscritas 4.968 solicitudes (el 24.5%), de las cuales 3.170 son de hombres y 1.790 de mujeres.

## 8. Nivel académico de las personas que hicieron solicitud y fueron inscritas

De la información derivada de las solicitudes que fueron inscritas, un porcentaje importante, el 45.3% no tiene datos de formación académica. 26.033 registros tienen algún dato asociado. De estos, el 6.1% no sabía leer ni escribir; con primaria incompleta había 10.014 personas (21.1%) y en este nivel académico completo, el 9.9% (4.649). Con bachillerato incompleto el 5% y completo el 7.6% (3.610). Hasta aquí el 49% solo tenía como máxima formación académica el bachillerato, completo o incompleto. Con formación técnica el 1.6% y tecnológica el 0.8%. Universitarios figuran 946 solicitantes (2%) y con posgrado el 0.6%, es decir 267 casos.

Estos datos varían al analizarlos por sexo. En el gráfico # 14 se presentan lo datos de formación distinguidos por hombres y mujeres. En el caso de la educación superior, las mujeres superan en formación a los hombres, pero no es lo mismo en la educación universitaria, pero sí levemente mayor en la educación técnica y tecnológica. Respecto de la educación media, son levemente mayores las solicitudes de mujeres que tienen bachillerato completo, pero no en las que reportan bachillerato incompleto. Respecto de la primaria, completa o incompleta o no saber leer ni escribir, las solicitudes de mujeres son menores a las de hombres.

**Gráfico 14: Nivel académico solicitantes de restitución inscritos en el SRTDAF por sexo**




**Fuente: Elaboración propia DISOC; graficación con apoyo de Claude (Anthropic), sobre datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD, Matriz Intermisional/ Social, corte a 30 de noviembre de 2025. Se excluyen solicitudes que no presentan información sobre sexo por ser privada, persona jurídica o sencillamente no reportar.**

## 9. Campesinado solicitante de restitución

Del total de solicitudes presentadas entre 2011 y 2025 ante la Unidad de Restitución, 17.437 cuentan con información sobre autoidentificación como campesinos/as. Esta categoría fue incluida en 2017 a partir de la elaboración de la segunda versión del SRTDAF.[57] Sobre un universo de 170.724 solicitudes, el 10.25% del total se ha autoidentificado como campesinos o campesinas. Contrastado contra el número de solicitudes inscritas[58], representa el 36.7%. De las personas solicitantes de restitución y autorreconocidas como campesinas, el 59.19% (10.321) son hombres y el 40.81% (7.116) mujeres. 0.12% (21) de los solicitantes no reporta género, o se trata de personas jurídicas.

57. En la mejora se incluyó en el Sistema de Registro la siguiente pregunta: ¿Usted pertenece a alguno de los siguientes grupos poblacionales? Campesino/a, Defensor de DDHH; Líder Social; Miembro de Organización Social; Víctima de desplazamiento forzado inscrito en el RUV; Ninguno.
58. 47.549

Sin embargo, como se señala más adelante, si el 88.32% (150.786) del total de las solicitudes tuvo como epicentro de los hechos de abandono y despojo ámbitos rurales, es altamente posible que el porcentaje de campesinos afectados fuera mayor.[59]

En este universo, (17.437) respecto de la edad predomina el grupo de entre 60 y 89 años con el 57.95% de todas las solicitudes inscritas, con predominio de los hombres sobre las mujeres, en una razón aproximada de 1.7 hombres por cada mujer. El segundo grupo etario lo conforman las personas de entre 29 y 59 años con el 37.9% del total de casos inscritos. Los nonagenarios son el 2.7%. En la categoría jóvenes de entre 18 y 28 años, se ubica el 0.64% (112) de las solicitudes, siendo las mujeres el grupo mayoritario con el 64.29% de este. Entre 1 y 17 años, hay 30 solicitantes, representando el 0.17% del total. En este grupo, las mujeres son mayoría con el 90% de los solicitantes en este rango de edad.

El 32.58% de los solicitantes auto reconocido como campesino/a desarrolla actividades asociadas a la economía campesina o la agricultura. De estos el 20.6% son hombres y el 6.37% mujeres. 0,40% se dedican a jornalear, vender su fuerza de trabajo como obreros u empleados en actividades por fuera de la agricultura. Un 0.20% destina su esfuerzo a empleo doméstico (80 solicitantes), siendo el 0.20% mujeres dedicadas a esta actividad. Un 6.36% es trabajador informal y un 5.98% independiente. El 6.06% hace trabajos no remunerados o se dedica al apoyo familiar y el trabajo doméstico, siendo la mayoría mujeres (2.418). 57.08% no reportó o no tiene actividad económica. El 6.33% manifestó estar desempleado. Tabla # 2.

**Tabla 2: Actividades económicas campesinado con solicitudes de restitución 2011 – nov 30 de 2025**

| Actividad económica | Hombre | % Hombre | Mujer | % Mujer | Total H/M | % por actividad |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Campesino o agricultor | 4.640 | 26.71% | 1.020 | 5.87% | 5.660 | 32.58% |
| Desempleado(a) | 1.233 | 7.10% | 951 | 5.47% | 2.184 | 12.57% |
| Empleado (a) | 525 | 3.02% | 371 | 2.14% | 896 | 5.16% |
| Empleado(a) Doméstico(a) | 2 | 0.01% | 77 | 0.44% | 79 | 0.45% |
| Empleado(a) u Obrero(a) Jornalero(a) | 133 | 0.77% | 23 | 0.13% | 156 | 0.90% |
| Trabajador informal | 1.351 | 7.78% | 1.022 | 5.88% | 2.373 | 13.66% |
| Trabajador(a) Familiar - Amo (a) de casa | 50 | 0.29% | 707 | 4.07% | 757 | 4.36% |
| Trabajador(a) Independiente | 1.396 | 8.03% | 756 | 4.35% | 2.152 | 12.39% |
| Trabajo de hogar no remunerado | 98 | 0.56% | 1.375 | 7.91% | 1.473 | 8.48% |
| Sin actividad económica o no reporta | 868 | 5.00% | 777 | 4.47% | 1.645 | 9.47% |
| **Subtotal y total por Hombres y Mujeres** | 10.296 | 59.26% | 7.079 | 40.74% | 17.375 | 100.00% |

**Fuente: Elaboración propia DISOC, con base en SRTDAF-OTI, Matriz Social, con corte a noviembre 30 de 2025.**

*** Faltan 62 solicitudes que no reportan sexo o que pudieran ser personas jurídicas.**

59. El 0.32% (545) de las solicitudes no reportaban ámbito rural o urbano.

Como se mencionó, han sido inscritas 17.437 solicitudes. De estas, el 79% lo fue por abandono; el 7.54% por despojo y el 12.29% por ambas (despojo y abandono). El 0.26% no reporta el tipo de afectación. Respecto de la calidad jurídica, el 47.49% eran propietarios. La diferencia entre mujeres y hombres propietarios es del 10.71% a favor de los hombres. El 30% eran poseedores y el 16.69% ocupantes. Una menor proporción, 1.42% son legitimados (artículo 81 de la Ley 1448) y adicionalmente, el 0.03% son ocupantes de predios del Fondo Nacional Agrario (FNA); propietarios retornados 1.43% y 2.86% no reportó y no precisa la calidad jurídica. Tabla # 3.

**Tabla 3: Relación jurídica con el predio de los campesinos con solicitudes inscritas en el SRTDAF 2011 – nov 30 de 2025**

| Etiquetas de fila | Hombre | Mujer | Hombre | Mujer | Total inscritas | % del total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Legitimado Art.81/L.1448 de 2011 | 113 | 135 | 0.65% | 0.77% | 248 | 1.42% |
| Ocupación | 1620 | 1291 | 9.29% | 7.40% | 2911 | 16.69% |
| Ocupación predio Fondo Nacional Agrario | 4 | 1 | 0.02% | 0.01% | 5 | 0.03% |
| Posesión | 3059 | 2175 | 17.54% | 12.47% | 5234 | 30.02% |
| Propiedad | 5075 | 3206 | 29.10% | 18.39% | 8281 | 47.49% |
| Propietario Retornado | 158 | 91 | 0.91% | 0.52% | 249 | 1.43% |
| Tenedor | 6 | 5 | 0.03% | 0.03% | 11 | 0.06% |
| Otra | 132 | 117 | 0.76% | 0.67% | 249 | 1.43% |
| No Reporta | 154 | 95 | 0.88% | 0.54% | 249 | 1.43% |
| **Total general** | **10.321** | **7.111** | **59.19%** | **40.81%** | **17.437** | **100.00%** |

**Fuente: Elaboración propia DISOC, con base en SRTDAF-OTI, Matriz Social, con corte a noviembre 30 de 2025.**

Respecto de la formación académica, el 13.6% no sabía leer ni escribir siendo menor el porcentaje de mujeres que de hombres. El 18.11% tenía primaria completa siendo mayor el número de hombres que estudiaron al de las mujeres. El 40.27% no finalizaron la primaria. 11.97% había cursado bachillerato completo. Al igual que en primaria es mayor el número de hombres que de mujeres. 8.56% nunca finalizó el bachillerato. Respecto de la formación técnica, fue cursada por el 2.32%, siendo levemente mayor el número de mujeres. En relación con la formación universitaria, el 2.26% manifestó tener estudios en este nivel académico, siendo significativamente menor el número de mujeres con estudios universitarios y en relación con el posgrado, 0.48% de solicitantes accedieron a él. No reportó el 1.58% de los inscritos. Tabla # 4.

**Tabla 4: Nivel académico reportado campesinos/as inscritos en el SRTDAF 2011 – nov 30 de 2025**

| Nivel de formación académica | Hombres | Mujeres | % Hombres | % Mujeres | Total solicitantes | % del total por nivel académico |
|---|---|---|---|---|---|---|
| No sabe leer ni escribir | 1.472 | 858 | 8.44% | 4.92% | 2.330 | 13.36% |
| Primaria completa | 1.858 | 1.299 | 10.66% | 7.45% | 3.157 | 18.11% |
| Primaria incompleta | 4.344 | 2.678 | 24.91% | 15.36% | 7.022 | 40.27% |
| Bachillerato completo | 1.088 | 999 | 6.24% | 5.73% | 2.087 | 11.97% |
| Bachillerato incompleto | 831 | 662 | 4.77% | 3.80% | 1.493 | 8.56% |
| Técnico | 187 | 217 | 1.07% | 1.24% | 404 | 2.32% |
| Tecnólogo | 103 | 88 | 0.59% | 0.50% | 191 | 1.10% |
| Universitario | 244 | 150 | 1.40% | 0.86% | 394 | 2.26% |
| Posgrado | 45 | 38 | 0.26% | 0.22% | 83 | 0.48% |
| No reporta | 149 | 127 | 0.85% | 0.73% | 276 | 1.58% |
| **Total general** | **10.321** | **7.116** | **59.19%** | **40.81%** | **17.437** | **100.00%** |

**Fuente: Elaboración propia DISOC, con base en SRTDAF-OTI, Matriz Social, con corte a noviembre 30 de 2025**

Por tipo de afectación y relación jurídica con el predio, las solicitudes que fueron inscritas con autoidentificación campesina estaban afectadas por abandono en un 80.39%; por despojo en 7.64% y por abandono/despojo en un 11.70%. El 0.27% no reporta tipo de afectación. El núcleo de las afectaciones se concentró en predios de menos de media hectárea con el 30.20%, seguido de los de entre 20,1 y 50 has con el 14.25% y los predios de entre 1,1 y 3 has con el 12.06%. Micro y Minifundistas, así como medianos propietarios fueron el blanco del abandono, el despojo y ambos. Tabla # 5.

**Tabla 5: Tamaño de los predios con solicitudes inscritas en SRTDAF por hecho victimizante 2011 – nov 30 de 2025.**

| Tamaño de los predios con solicitudes inscritas | Abandono | % Abandono | Ambos | % Ambos | Despojo | % Despojo | No Reporta | % No Reporta | Total general | % Total general |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Hasta 0.5 has | 4084 | 26.35% | 346 | 2.23% | 244 | 1.57% | 7 | 0.05% | 4681 | 30.20% |
| Mayor de 0.5,1 hasta 1 has | 790 | 5.10% | 40 | 0.26% | 39 | 0.25% | 2 | 0.01% | 871 | 5.62% |
| Mayor a 1,1 hasta 3 has | 1612 | 10.40% | 151 | 0.97% | 102 | 0.66% | 4 | 0.03% | 1869 | 12.06% |
| Mayor a 3,1 hasta 5 has | 966 | 6.23% | 112 | 0.72% | 78 | 0.50% | 3 | 0.02% | 1159 | 7.48% |
| Mayor de 5,1 hasta 10 has | 1280 | 8.26% | 239 | 1.54% | 144 | 0.93% | 9 | 0.06% | 1672 | 10.79% |
| Mayor a 10,1 hasta 20 has | 1390 | 8.97% | 290 | 1.87% | 201 | 1.30% | 6 | 0.04% | 1887 | 12.17% |
| Mayor a 20,1 hasta 50 has | 1565 | 10.10% | 411 | 2.65% | 224 | 1.45% | 9 | 0.06% | 2209 | 14.25% |
| Mayor a 50,1 hasta 100 has | 477 | 3.08% | 128 | 0.83% | 83 | 0.54% | 3 | 0.02% | 691 | 4.46% |
| Mayor a 100,1 hasta 200 has | 163 | 1.05% | 50 | 0.32% | 38 | 0.25% | | 0.00% | 251 | 1.62% |
| Mayor a 200,1 hasta 500 has | 94 | 0.61% | 29 | 0.19% | 19 | 0.12% | | 0.00% | 142 | 0.92% |
| Mayor a 500,1 hasta 1.000 has | 23 | 0.15% | 12 | 0.08% | 6 | 0.04% | | 0.00% | 41 | 0.26% |
| Mayor a 1.000,1 hasta 2.000 has | 10 | 0.06% | 4 | 0.03% | 2 | 0.01% | | 0.00% | 16 | 0.10% |
| Mayor a 2.000,1 hasta 5.000 | 5 | 0.03% | 1 | 0.01% | 3 | 0.02% | | 0.00% | 9 | 0.06% |
| Mayor a 5.000,1 hasta 10.000 has | 1 | 0.01% | | 0.00% | 1 | 0.01% | | 0.00% | 2 | 0.01% |
| **Total general** | **12460** | **80.39%** | **1813** | **11.70%** | **1184** | **7.64%** | **43** | **0.28%** | **15500** | **100.00%** |

**Fuente: Elaboración propia DISOC, con base en SRTDAF-OTI, Matriz Social, con corte a noviembre 30 de 2025.**

## 10. ¿Poseedores, ocupantes o propietarios?

Con decisión de fondo de inscripción 26.996 solicitantes eran hombres propietarios, poseedores u ocupantes. El 70.63% fue afectado por abandono; 7.29% por despojo y 21.55% por ambos. De estos, el abandono afectó al 32.54% de los propietarios; 21.41% de los poseedores y 12.4% de los ocupantes. Por despojo, fue afectado el 5.6% de los propietarios; el 1.38% de los poseedores y el 0.50% de los ocupantes.

20.414 solicitudes fueron presentadas por mujeres e inscritas. De estas el 74.7% fue afectada por abandono; 6.55% por despojo y 18.28% por ambas. Por abandono, 33.10% eran propietarias; 21.66% eran poseedoras y 14.43 eran ocupantes. En relación con el despojo, 4.38% eran propietarias, 1.21% poseedoras y el 0.59% ocupantes.[60]

Al comparar los datos de los dos grupos, se observa que las mujeres tuvieron mayor número en proporción de solicitudes inscritas por abandono, con 4.07 puntos porcentuales más que las de los hombres; mientras que en el despojo y en la categoría ambas el número de solicitudes inscritas es mayor para los hombres en 0.74 puntos porcentuales y 3.27 puntos porcentuales respectivamente.

Respecto de la calidad jurídica con el predio el 1.02% (482 solicitudes) eran personas legitimadas según el artículo 81 de la Ley 1448.[61] 7.749 eran ocupantes. 12.793 poseedores. 22.539 propietarios más 644 propietarios retornados, para un total de 23.183.[62] 3.342 no reportan datos sobre calidad jurídica.

### 10.1. Ocupación económica al momento de realizar la solicitud.

De las categorías de ocupación con información, la principal es la de campesino o agricultor. Son 6.738 de los cuales 5.494 son hombres (81.5%) y 1.244 (18.4%) mujeres. Como empleados, obreros o jornaleros hay 2.105 registros, correspondiendo 1.212 a hombres y 893 a mujeres.

Como empleados/as domésticos/as se tienen 130 registros, 127 mujeres y 3 hombres. En las categorías trabajador(a) informal, trabajador(a) no remunerado, trabajador ama (o) de casa, trabajo de hogar no remunerado y trabajador independiente se tienen 10.823 personas, de las cuales 4.475 son hombres y 6.348 mujeres. Finalmente, sin información, no reportada o desempleado, se registran 23.678 solicitantes.[63] En condición de desempleo se ubican 3.936 personas, de las cuales 2.097 son hombres y 1.839 mujeres. Tabla # 6.

60. En 139 solicitudes inscritas no se aporta información de calidad jurídica de la relación predial.
61. Artículo 81 de la Ley 1448 indica que serán titulares de la restitución aquellos referidos en el artículo 75 de la misma ley: inicia con la víctima directa, seguido de su cónyuge/compañero(a) permanente, y finalmente sus sucesores.
62. No se incluyen en la suma tres categorías que suman 3.203 solicitudes: No reporta calidad jurídica; otras sin especificar y tenedor.
63. En la categoría sin información de ocupación económica se incluyen los Ids inscritos asociados a estudiante, líder social, defensor de derechos humanos, desescolarizado, miembro de Junta Administradora Local y de Organización Sindical, ya que no son ocupaciones económicas. Estas suman 129 ids.

**Tabla 6: Ocupación económica solicitantes de restitución inscritos 2011 – nov 30 de 2025**

| Actividad económica | Ocupación Actual | | % Ocupación Actual | | Total Ocupación Actual | Total % Ocupación Actual |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Hombre | Mujer | Hombre | Mujer | | |
| Campesino o agricultor | 5.494 | 1.244 | 11.59% | 2.62% | 6.738 | 14.21% |
| Empleados (as), obreros (as), jornaleros (as) | 1.212 | 893 | 2.56% | 1.88% | 2.105 | 4.44% |
| Empleado(a) Doméstico(a) | 3 | 127 | 0.01% | 0.27% | 130 | 0.27% |
| Trabajador informal, no remunerado (a); trabajador ama (o) de casa; trabajo de hogar no remunerado y/o trabajador independiente | 4.475 | 6.348 | 9.44% | 13.39% | 10.823 | 22.83% |
| Sin actividad económica o no reportada | 13.715 | 9.962 | 28.93% | 21.01% | 23.678 | 49.94% |
| Desempleado | 2.097 | 1.839 | 4.42% | 3.88% | 3.936 | 8.30% |
| **Total actividades de ocupación económica** | **26.996** | **20.413** | **56.94%** | **43.06%** | **47.410** | **100.00%** |

**Fuente: Elaboración propia DISOC, con base en SRTDAF-OTI, Matriz Social, con corte a noviembre 30 de 2025.**

## 11. Solicitudes por tipo de afectación: ambas, abandono y despojo

Por tipo de afectación se puede distinguir la solicitud de restitución por abandono, despojo o ambas. También se cuentan no reporta; no reporta - persona jurídica; no reporta – persona natural y privado. Estas últimas categorías corresponden al 0.4% del total de Ids. Vale la pena señalar que, respecto de las solicitudes de persona jurídica, 156 son por abandono; 37 por despojo; y 10 por ambas modalidades (despojo y abandono). Las solicitudes de hombres por todas las tipologías de afectación corresponden al 57% y las de mujeres al 42.6%. Por abandono se cuentan 116.402 registros (68.2%); de las cuales 38.4% son de hombres y 29.5% de mujeres.

Los ids por despojo suman 12.328, el 7.2% del total. De estas, el 4.3% son Ids de hombres y el 2.8% de mujeres. Por ambas tipologías de afectación el porcentaje de Ids corresponde al 22.4% (38.322), de las cuales 13.1% son de hombres y 9.3% de mujeres. Puede sonar tautológico, pero en estos casos, es altamente probable que luego del abandono hubiera seguido despojo. También cabría la posibilidad entre muchas otras, que el solicitante no distinguiera entre uno u otro, ya que no es obligación que la persona afectada precise el hecho victimizante taxativamente. Esto debe establecerse en el análisis formal del caso. (Tabla # 7).

**Tabla 7: Sexo y porcentaje de participación en el total de Ids según tipo de afectación 2011 – nov 30 de 2025**

| Tipo de afectación | Hombre | % | Mujer | % | NR/PJ/PN /Privado | Subtotal Ids por tipo de afectación | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Abandono | 65.522 | 38.4 | 50.445 | 29.5 | 435 | 116.402 | 68.2 |
| Ambos | 22301 | 13.1 | 15.914 | 9.3 | 107 | 38.322 | 22.4 |
| Despojo | 7.369 | 4.3 | 4.846 | 2.8 | 113 | 12.328 | 7.2 |
| No reporta | 2.159 | 1.3 | 1.497 | 0.9 | 16 | 3.672 | 2.2 |
| **Total general** | 97.351 | | 72.702 | | 671 | **170724** | |
| **% sobre el total de Ids** | 57.0 | | 42.6 | | 0.4 | | |

**Fuente: Elaboración propia DISOC, con base en SRTDAF-OTI, Matriz Social, con corte a noviembre 30 de 2025**

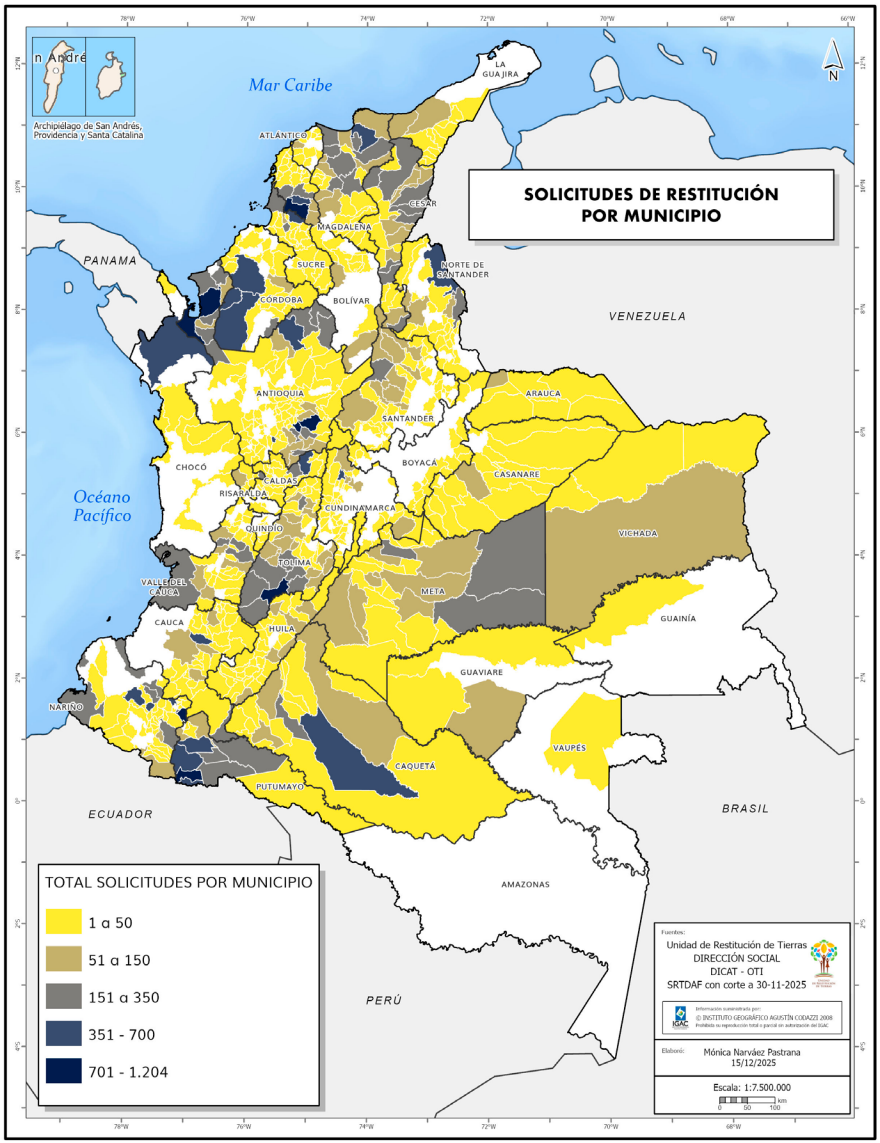
Como se indicó anteriormente, se puede concluir que la mayor afectación declarada ha sido el abandono. Ni sumando las tipologías despojo y ambos (29.7%) se supera el porcentaje establecido para la tipología de abandono.

### 11.1. ¿Dónde se localizan las solicitudes y cuál es la composición por tamaño de predios según abandono y despojo?

Las 170.724 solicitudes recibidas en la vigencia de la ley se localizan en 954 municipios del país. Si partimos de la base que la jurisdicción de la URT cubre 1.121[64] municipios, tendríamos que en el 84.8% de estos hubo algún tipo de hecho victimizante, despojo, abandono o ambas. 212 concentran el 0.54% del total, con entre 1 y 9 solicitudes. Aquí no hay solicitudes masivas. 403 municipios concentran el 9.58% del total, con entre 10 y 99 solicitudes. 301 municipios concentran el 56.28% con entre 100 y menos de 1000 solicitudes. Y finalmente 38 Municipios concentran el 33.61% con entre 1.016 y 3.087 solicitudes. Turbo es el de más número de solicitudes en Colombia con 3.087; ver mapa # 11.

64. La resolución 00341 de 2026 "Por medio de la cual se deroga el artículo 3 de la resolución 00480 del 9 de julio de 2024, se define la jurisdicción y cobertura de cada una de las direcciones territoriales y de las oficinas adscritas de la Unidad con la inclusión del municipio de Nuevo Belén de Bajirá y se dictan otras disposiciones", indica que son 1.124 los municipios de jurisdicción de la Unidad (UAEGRTD, 2026).

**Mapa 11: Solicitudes de restitución por municipio recibidas por la UAEGRTD 2011 - nov 30 de 2025**

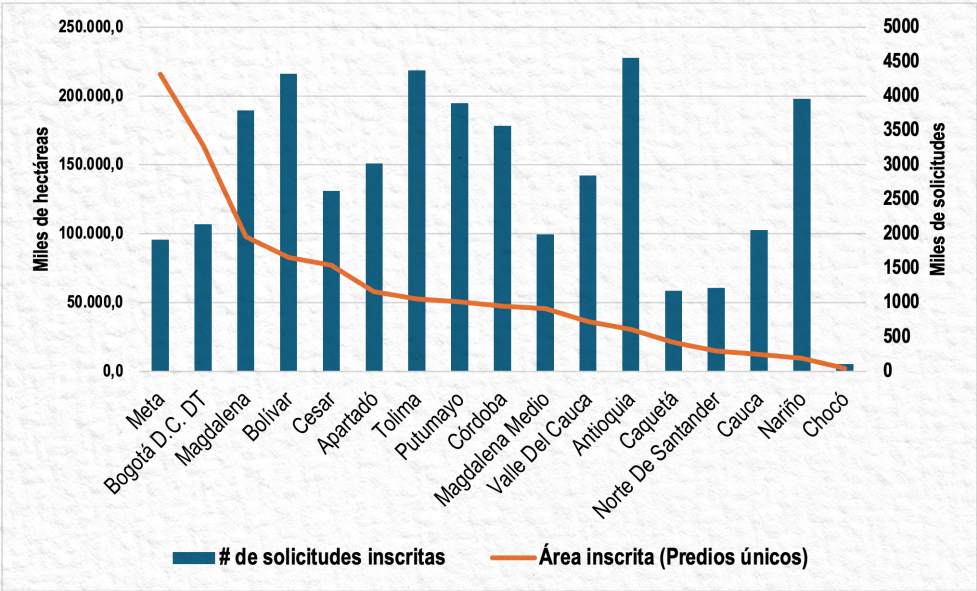



**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025.**

Del total de solicitudes inscritas, estas se concentran en 692 municipios, (47.549) se han concentrado en algunas subregiones del país y en consecuencia, en algunas de las jurisdicciones territoriales de la Unidad de Restitución. Por número de solicitudes inscritas, históricamente la mayor concentración se encuentra en la jurisdicción de Antioquia (4.554); seguida de Tolima (4.369); Bolívar (4.323); Nariño (3.962); Putumayo (3.899); Magdalena (3.794); Córdoba (3.565); Apartadó (3.023); Valle del Cauca (2.843); Cesar (2.621), Bogotá D.C. (2.140); Cauca (2.055) Magdalena Medio (1.990); Meta (1.916); Norte de Santander (1.213); Caquetá (1.172) y Chocó (110).

Por área inscrita el orden se modifica, siendo Meta la dirección territorial de mayor área reclamada en restitución con 215.915.0 has. Le siguen en su orden, Bogotá D.C. (con 164.432,4 has); Magdalena (con 97.765,2); Bolívar (con 82.678,8 has); Cesar (Con 77.220,5); Apartadó (con 57.819,8); Tolima (52.630,1 has); Putumayo (50.539,8 has); Córdoba (47.208,1); Magdalena Medio (45.662,8); Valle del Cauca (36.082,4 has), Antioquia (30.456,9 has); Caquetá (20.978,5 has); Norte de Santander (14.814,8 has); Cauca (12.195,2 has); Nariño (9.508,2); Chocó (2.230,9); para un total de 1.018.139 has inscritas en el Sistema de Registro a noviembre 30 de 2025.[65] Ver gráfico # 15.

**Gráfico 15: # de solicitudes y área inscrita con predios únicos por Direcciones Territoriales 2011 – 2025**




**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025.**

65. A diciembre 31 de 2025, el área inscrita en el Sistema, para la ruta individual era de 1.033.336 hectáreas. En el caso de la ruta colectiva se reportaban 13.171.279 hectáreas inscritas.

Ahora bien, la diferencia entre el número de solicitudes y el área inscrita con predios únicos tiene directa relación con la estructura agraria de cada uno de los departamentos. Por ejemplo, en Nariño y Antioquia, con predominio del minifundio y las pequeñas propiedades, son muchas solicitudes con poca área. Contrario al Meta o Magdalena, con grandes extensiones y menos solicitudes. Sin embargo, el Magdalena teniendo un número importante de solicitudes inscritas (3.794) y con 97.765 has solicitadas de predios únicos, podría dejar entrever que los que abandonaron y fueron despojados forzosamente eran medianos propietarios o campesinado ocupante de predios "grandes" entregados en común y proindiviso. Sobre este volveremos más adelante.

Así en cada uno de los departamentos. Mención especial merece la territorial Bogotá, ya que por tener bajo su jurisdicción departamentos de la Orinoquía y la Amazonía y durante parte de la vigencia de la ley, a Chocó, impide ver de forma más detallada lo que sucedió en esos departamentos.

**11.2. Solicitudes por abandono y despojo**

Con el tipo ambas (despojo y abandono), hay recibidas solicitudes en 853 municipalidades. El primero en destacar es Turbo con 1.377; seguido de El Carmen de Bolívar con 894; Riosucio con 702; Montería con 634; Valledupar, con 540; Tibú con 519; Valencia con 474, seguida de Arboletes con 424; Tumaco en Nariño con 410; Necoclí con 380.

Remolino en Magdalena con 374; Puerto Guzmán con 347; Ciénaga, 344; Pivijay, 320; Tierralta, 317; El Copey, 315; Mapiripán en el Meta con 315; Apartadó, 310; San Juan Nepomuceno en Bolívar, 305; Barrancabermeja, 304 y Medellín con 291. Le siguen Morroa, Puerto Rico, Sitionuevo, Buenaventura, Ovejas, San Pedro de Urabá; San Vicente del Caguán, Zona Bananera, San Jacinto, Cúcuta, Agustín Codazzi, Sabana de Torres, Mutatá y Granada en el Meta. En cualquier caso, se puede observar en los mapas los núcleos subregionales que agrupan los tres tipos de afectación. Esta tipología es particularmente importante pues indicaría que, en algunas localidades y jurisdicciones de la Unidad de Restitución, al abandono siguió el despojo o como lo parecen mostrar los datos de temporalidad de los hechos victimizantes presentada anteriormente, el despojo pudo anteceder al abandono del predio en Córdoba y Valle del Cauca. No significa que cada tipología se hubiera presentado exclusivamente en uno u otro lugar, como veremos están combinadas predominando en algunas localidades una u otra; mapa # 12.

Sin embargo, como se señaló anteriormente, hubo zonas del país en las que claramente se concentró con mayor énfasis el abandono y el despojo de predios. Si bien es un fenómeno que presenta manifestaciones en todas las regiones del país, subregionalmente destacan varios epicentros como el que se observa en la franja del Urabá antioqueño y chocoano, extendiéndose hasta Córdoba;

la subregión del valle del Cesar y el sur de la Guajira y en menor medida en las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta; los Montes de María en las sabanas de Bolívar y Sucre y en la subregión del Catatumbo. En menor grado se evidencian estos fenómenos en las regiones Andina, Pacífico, Amazonía y Orinoquía, mapa # 12.

Las subregiones que se marcan en el mapa 12 y en el que se combina la representación de las dos tipologías (abandono y despojo) permite ver con mayor nitidez una suerte de corredores por los que potencialmente se han movido actores armados, generando despojo y abandono de tierras.

Como señalamos, destaca el corredor entre municipios del Caquetá, Meta, Guaviare y Vichada, así como el configurado en el noroccidente del país, en la subregión del Urabá, entre los departamentos de Chocó, Antioquia y Córdoba. Mención especial merece la subregión Sierra Nevada cobijando municipios del Cesar, La Guajira y el Magdalena. Y en el alto Putumayo o en los municipios de Santander sobre la margen derecha del río Magdalena en límites con Antioquia y Bolívar. En menor medida, el sur del Tolima fue otro epicentro del despojo y el abandono en la región andina; mapa 12.

### 11.3. Solicitudes por abandono y despojo (ambas) inscritas en el Sistema de Registro

Subregionalmente, visto a través de las solicitudes inscritas por de despojo y abandono se puede evidenciar que estos fenómenos se concentraron con distinta intensidad en distintas subregiones del país. Por esta categoría hay incluidas en el sistema de información 38.322 en 853 municipios. De estas fueron inscritas 9.560 solicitudes, localizadas en 481 municipios. Esta como se ha explicado, indica que se sucedió abandono y despojo, sin un orden específico.

En la macro región norte el Urabá Antioqueño, Chocoano y Córdoba fueron los epicentros del abandono y el despojo. Se evidencia también una concentración importante en el bajo cauca y el oriente, el norte y el nordeste antioqueño; los montes de María con municipios de Sucre y Bolívar. En menor intensidad los municipios del Cesar, Magdalena y Guajira ubicados en las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta, configurando un corredor de despojo y abandono como continuum geográfico en las sabanas de Bolívar, Magdalena y Cesar, el cual se extendió hasta la media Guajira.

Hacia el occidente, en el departamento del chocó, destaca la parte norte, del Urabá Chocoano, así como el centro en la cuenca del río Atrato. Hacia el nororiente colombiano, en el Cesar, por las estribaciones e incluso siguiendo el recorrido de la Serranía del Perijá tanto en la zona plana como en la de montaña, se configuró una franja de abandono y despojo que, recorrido casi hasta el sur del

departamento, cubriendo igualmente los municipios limítrofes con Santander, proyectándose hasta el Magdalena Medio en los departamentos de Santander, Antioquia, la parte sur del Cesar y norte de Santander. En este último predominan dos zonas importantes: la subregión del Catatumbo y los municipios de Ábrego y Ocaña como epicentros.

Volviendo a Santander, destacan igualmente los municipios de la provincia de Vélez como epicentro de las dinámicas de despojo y abandono, las cuales extienden como en un salto de rana, hasta Arauca, ya en el occidente colombiano. En el centro del país, se evidencian acciones de despojo y abandono en el occidente de Caldas y de Risaralda; Norte y sur del Tolima, siendo el sur el más afectado y en el norte el municipio de El Líbano. En el caso de El Valle del Cauca, Buenaventura concentra una parte importante de las solicitudes, pero también el centro del Valle tanto en la zona plana en las dos vertientes de las cordilleras Central y Occidental.

De hecho, una parte importante de los municipios del oriente en el Valle del Cauca, colindan con el sur del Tolima. En Cundinamarca, las provincias de Rionegro y Gualivá entre otras concentran una parte importante de las solicitudes. Hacia el oriente, en el Casanare si bien la mayoría de las solicitudes se concentran en Yopal, no se anula la posibilidad de despojos en otros municipios.

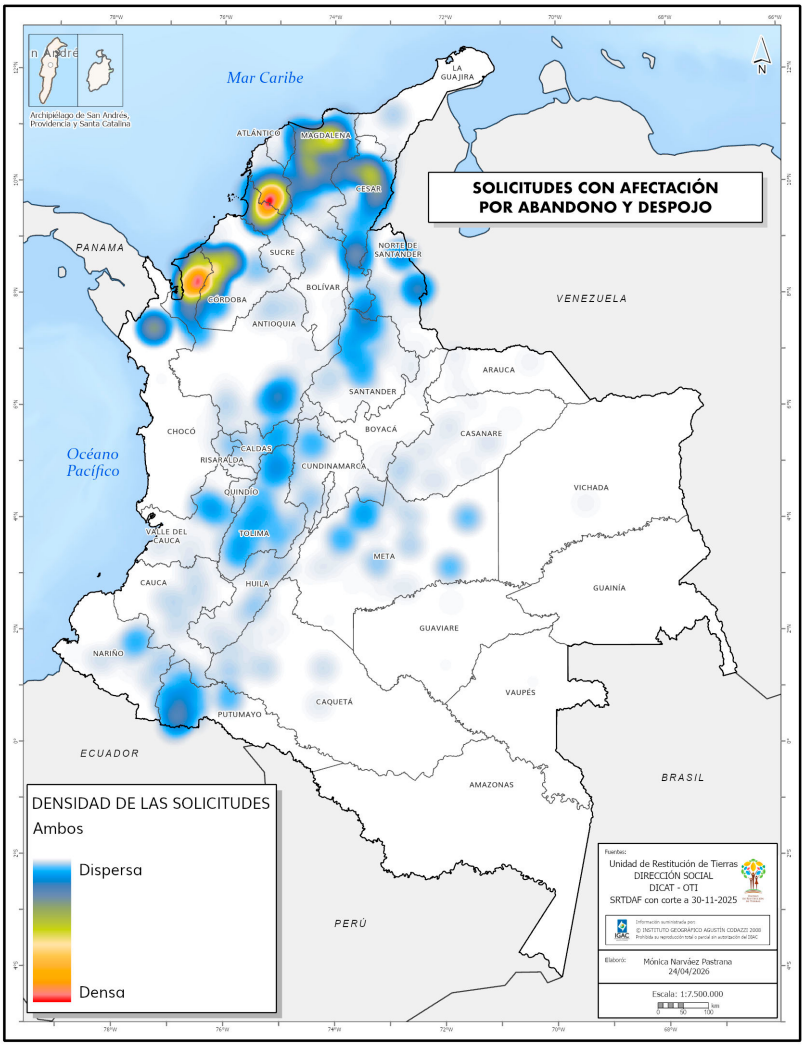
En el Meta, descendiendo del páramo de Sumapaz, hacia el oriente, se configura otro corredor que cubre el centro y el oriente del departamento a los dos lados de la frontera que traza el rio Meta, extendiéndose esta hasta el Vichada. En la parte sur, los municipios del área de Manejo Especial de La Macarena, en particular La Uribe y La Macarena concentran estas acciones, proyectándose otra franja hacia el sur oriente del Caquetá entre San Vicente del Caguán y Cartagena del Chairá, la Montañita y Florencia.

En la Amazonía, el alto y medio Putumayo, en particular el Valle del Guamuez concentran gran parte de las solicitudes inscritas, colindando con el oriente de Nariño. En este departamento varias subregiones fueron afectadas por las dinámicas del conflicto armado, afectando a la población con hechos violentos generados de abandono y despojo forzado: El pacífico, en Tumaco; la parte noroccidental en Sanquianga; la parte de cordillera y la zona del Telembí, así como las cuencas de los ríos Mayo y Juanambú. Hacia el Amazonas, se han recibido solicitudes, pero se enmarcan en la jurisdicción de la territorial Bogotá.

Destacan espacialmente tres grandes franjas que recorren diagonalmente el territorio nacional: una en el norte del país entre los departamentos del Cesar, Magdalena y Bolívar hasta Sucre. La segunda más amplia territorialmente desde el Catatumbo hasta el Urabá antioqueño y chocoano, pasando por el norte de Santander y el Sur de Bolívar, el nor oriente y nor occidente antioqueño colindando con el sur de Córdoba en el nudo de Paramillo.

La tercera abarca desde límites con Venezuela en el Vichada, pasando de oriente a occidente por el Guaviare y el sur del Meta; la parte norte occidental del Caquetá y el norte del Putumayo; hasta los departamentos de Cauca y la zona costera de Nariño, mapa 12.

**Mapa 12: Solicitudes por abandono y despojo (ambas) inscritas en el SRTDAF 2011 - 2025**




**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

### 11.4. Solicitudes por despojo

Por despojo, hay solicitudes en 688 municipios de 32 departamentos. De estos, 102 tienen 1 sola solicitud (0.8%); 326 tienen entre 2 y 9 solicitudes, representando el 11.57% (1.427); 239 tienen entre 10 y 99 solicitudes siendo el 57,2% (3.747) y 21 municipios concentran el 30.39% del total de solicitudes por despojo (3.747) con un número de entre 100 y 521 solicitudes.

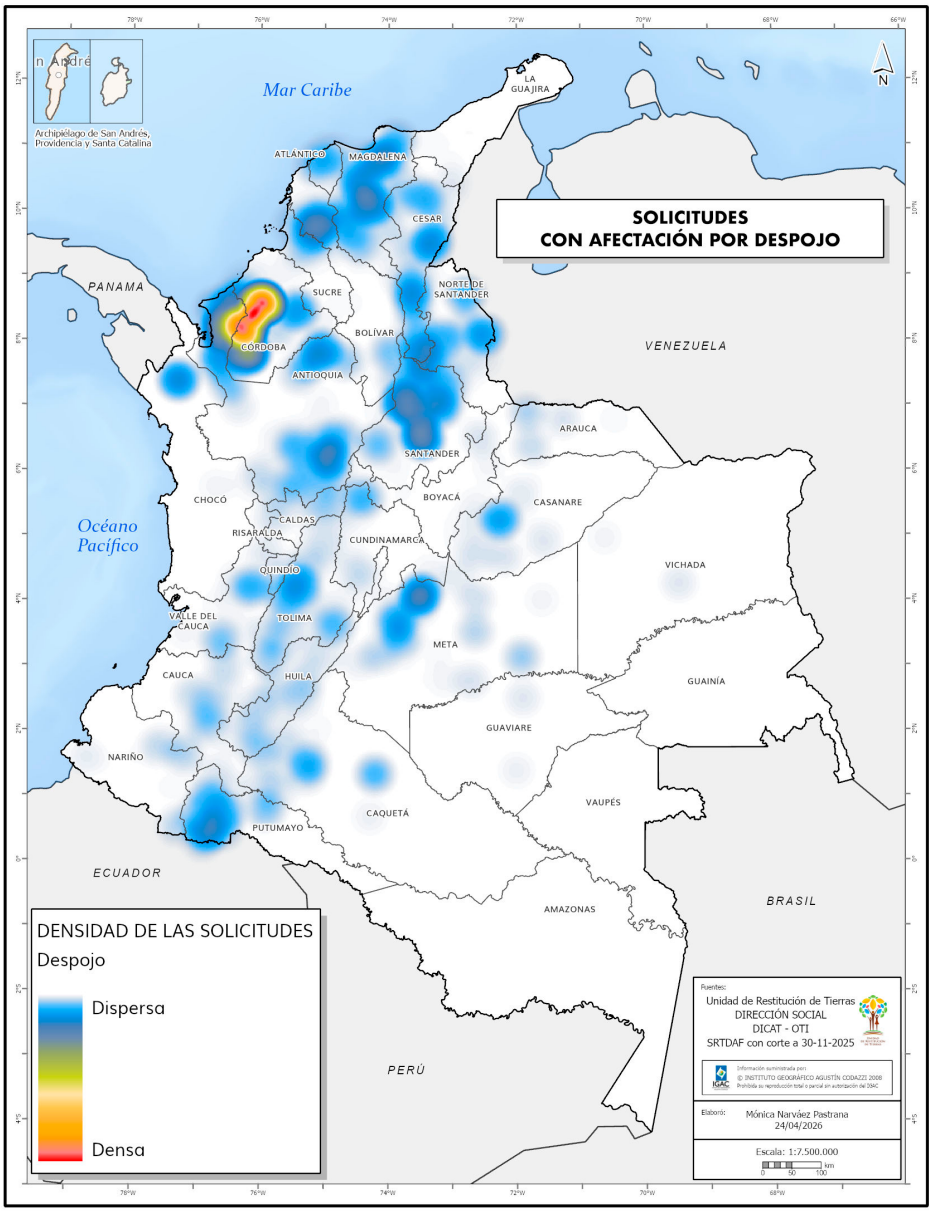
Los que encabezan la concentración de solicitudes por despojo, son: Montería con 521; Valencia con 402; San Martín 300; Turbo 273; Tierra Alta con 263; Barrancabermeja 166; Riosucio 149; Cáceres en Antioquia 140; Santa Marta 137 y Necoclí 132. El siguiente núcleo se estructura en las localidades de Tibú, El Carmen de Bolívar, Sabana de Torres, Villavicencio; San Alberto; Cimitarra; Pueblo Nuevo; Simacota y Arboletes, seguidos de Medellín y San Pedro de Urabá.

Como se señala, si bien el despojo según solicitudes se manifestó en 688 municipios, su concentración es evidente en algunos núcleos subregionales. Se destaca, por ejemplo, el departamento de Córdoba en las subregiones del alto y medio Sinú; así como el Urabá chocoano y antioqueño, así como el sur del Cesar. En menor medida las subregiones del Catatumbo; oriente del Meta. Y por debajo de estas, otras subregiones, como el pacífico Vallecaucano; el alto y bajo Caguán y el medio Putumayo; mapa # 13.

#### 11.4.1. Solicitudes por despojo inscritas en el Sistema de Registro

De las solicitudes presentadas por despojo, se han inscrito 3.336 localizadas en 384 municipios. Encabeza Montería (281/521); seguido de Valencia (252/402); Tierralta (98/263) en el mismo departamento. Turbo (84/273); Simacota (56/113) y Barrancabermeja en Santander (54/166); Villavicencio (51/118); Riosucio en Caldas (44/149); Sabanas de San Ángel (43/73) y Pivijay en Magdalena (39/73). Le siguen Caucasia, La Jagua de Ibirico, Pueblo nuevo, Valle del Guamuez, Arboletes, Yopal, Cúcuta, San Martín, Girón y Rovira; ver mapa # 13.

**Mapa 13: Solicitudes por despojo inscritas en el SRTDAF 2011 - 2025**




**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

### 11.5. Solicitudes por abandono

El abandono según solicitudes recibidas se extendió por 910 municipios en 32 departamentos y la ciudad capital de Bogotá. 254 municipios concentran el 0.9% de 1 hasta 9 solicitudes por abandono (1.085). 382 municipios tienen entre 10 y 99 solicitudes, el 12.9% (15.038). En 257 municipios se concentran entre 100 y 1000 solicitudes, correspondiendo al 65% del total de las localidades en las que se presentaron solicitudes por abandono. Finalmente, en 17 municipios se concentra el 20.96% del total de las solicitudes, con un tango entre 1001 y 2094, sumando 24.406.

Localizados en 11 departamentos, los 17 municipios con mayor número de solicitudes son en su orden: Tumaco en Nariño (2.094); Valle del Guamuez en Putumayo (2.032); Tibú en Norte de Santander (1.830); San Carlos en Antioquia (1.811). El Carmen de Bolívar, Bolívar (1.648); Ataco en Tolima con 1.482; Cajibío en el Cauca, 1.459; El Tablón de Gómez, Nariño (1.435); Turbo en Antioquia (1.362); Puerto Guzmán, Putumayo (1.302); Mapiripán en el Meta (1.293); Granada, Meta (1.252); Orito en el Putumayo (1.187); Cartagena del Chaira, Caquetá (1.079); Puerto Rico, Meta con 1.069 y finalmente Samaná en Caldas con 1.059.

#### 11.5.1. Solicitudes por abandono inscritas en el Sistema de Registro

Del total de solicitudes presentadas, hasta el 30 de noviembre de 2025 se inscribieron 34.425 solicitudes, localizadas en 650 municipios. Como se señaló anteriormente, la inscripción requiere el desarrollo de una serie de pasos que deben surtir las direcciones misionales de la Unidad de Restitución, implicando el proceso probatorio, la identificación e individualización del predio y la elaboración de los informes técnicos correspondientes con el propósito de comprobar los elementos definidos en las leyes 1448 y 2421 que permiten tomar la decisión de fondo, sea esta de inscripción o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

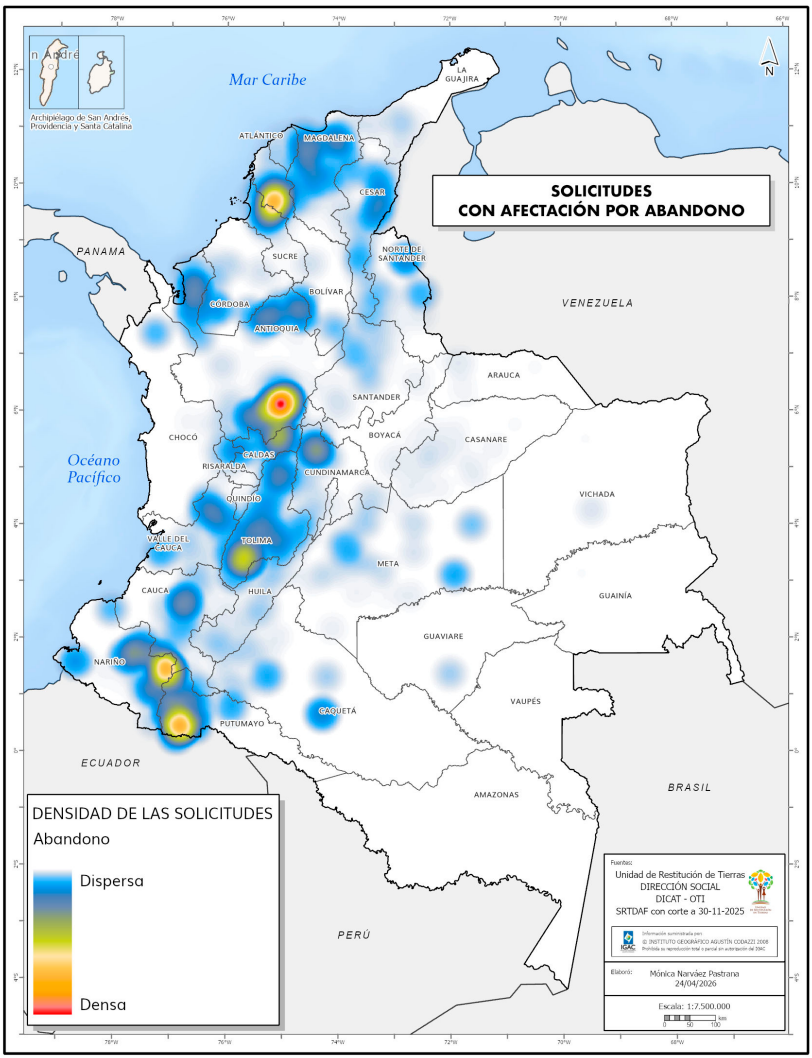
Varios obstáculos y retos se presentan en este sentido: el primero de ellos, la posibilidad o no de microfocalizar la zona, (aunque este aspecto vario como se explicó anteriormente en el aparte referido al decreto 1623); la persistencia o no de hechos violentos asociados al conflicto armado e incluso a la delincuencia común; así como la posibilidad o no de identificar y medir el predio, entre otros aspectos. En este sentido, de los 17 referidos en el primer lugar en número de solicitudes, algunos de los municipios que ocupan los primeros lugares en inscripción coinciden con los de mayor número de solicitudes efectuadas por abandono.

El primer municipio en solicitudes inscritas es El Tablón de Gómez en Nariño (1.141/2.094[66]); seguido de San Carlos en Antioquia (1.139/1.811). En tercer lugar, Valle del Guamuez en Putumayo (1.071/2.032). Luego está Ataco en el Tolima (903/1.482); Granada en el Meta (864/1.252). En sexto lugar El Carmen de Bolívar

66. El denominador indica el número de solicitudes recibidas por concepto de abandono.

(685/1.648); La Palma, Cundinamarca (531/969); Orito en Putumayo (514/1.187); San Jacinto en Bolívar (501/983); Samaná en Caldas (470/1.059); Cajibío en el Cauca (462/1.459); Turbo en Antioquia (444/1.362); La Unión en Nariño (406/555): Montebello, Antioquia (400/517); San Miguel, en Putumayo (399/920); y Ovejas en Sucre (366/745). Ver mapa # 14.

**Mapa 14: Solicitudes por abandono inscritas en el SRTDAF 2011 - 2025**




**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

Los solicitantes de restitución que viven en el exterior fruto del exilio tenían relación de propiedad, posesión u ocupación con tierras localizadas en los núcleos subregionales referidos, destacándose el norte del Cesar y sur de la Guajira, el Catatumbo, Buenaventura en el Pacífico vallecaucano y Tumaco en Nariño como las localidades de mayor solicitud de predios por parte de víctimas en el exterior.

### 11.6. El abandono y el despojo sucedió en lo rural y lo urbano

Los datos contenidos en el Sistema de Registro, de las solicitudes inscritas (47.549) referidas al hecho victimizante de abandono y despojo, permiten establecer que estos sucedieron en ámbitos rurales y urbanos. Según el DANE, (DANE, 2019) la definición se construye para fines estadísticos en perspectiva geográfica a partir de la delimitación de un área con ciertos atributos. El área urbana señala el DANE,

> "... se caracteriza por estar conformada por conjuntos de edificaciones y estructuras contiguas agrupadas en manzanas, las cuales están delimitadas por calles, carreras o avenidas, principalmente. Cuenta por lo general, con una dotación de servicios esenciales tales como acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, hospitales y colegios, entre otros. En esta categoría están incluidas las ciudades capitales y las cabeceras municipales restantes" (DANE, 2019, p. 10)

Para el DANE lo rural o mejor, el área rural dispersa se asocia con el resto municipal, el cual:

> "... comprendida entre el perímetro censal de las cabeceras municipales y de los centros poblados, y el límite municipal. Se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y de explotaciones agropecuarias existentes en ella. Corresponde al territorio que no forma parte ni de la cabecera municipal (clase 1) ni de los centros poblados (clase 2). Se caracteriza por objetos y elementos relacionados con la agricultura, predios de descanso o recreo, usos mineros o extractivos. El número de unidades residenciales por área es menor a las zonas urbanas" (DANE, 2019, p. 11).

Dado que la Unidad de Restitución se rige por los aspectos establecidos en el Sistema de Información Estadístico Nacional, para el registro y procesamiento de los datos se aplican estas categorías de rural y urbano, a partir de los códigos DANE establecidos para las unidades territoriales. El 88.32% (150.786) del total de las solicitudes tuvo como epicentro de los hechos de abandono y despojo ámbitos rurales y el 11.36% (19.393) espacios urbanos. Solo por abandono se recibió el 68.18% (116.402); por despojo el 7.22% (12.328) y por ambas el 22.45% (38.322).[67]

De las solicitudes inscritas en el Sistema de Registro, 88.59% (42.126) corresponden a hechos victimizantes sucedidos en ámbitos rurales y el 11.11% (5.281) en entornos urbanos. Por abandono fue inscrito el 72.4% (34.425 solicitudes); por despojo el 7.02% (3.336); y por la categoría ambos, figuran inscritas 9.560, correspondiendo al 20.11%. En los mapas presentados a continuación presentamos una síntesis de los datos por ámbito rural y urbano según el número de solicitudes inscritas.

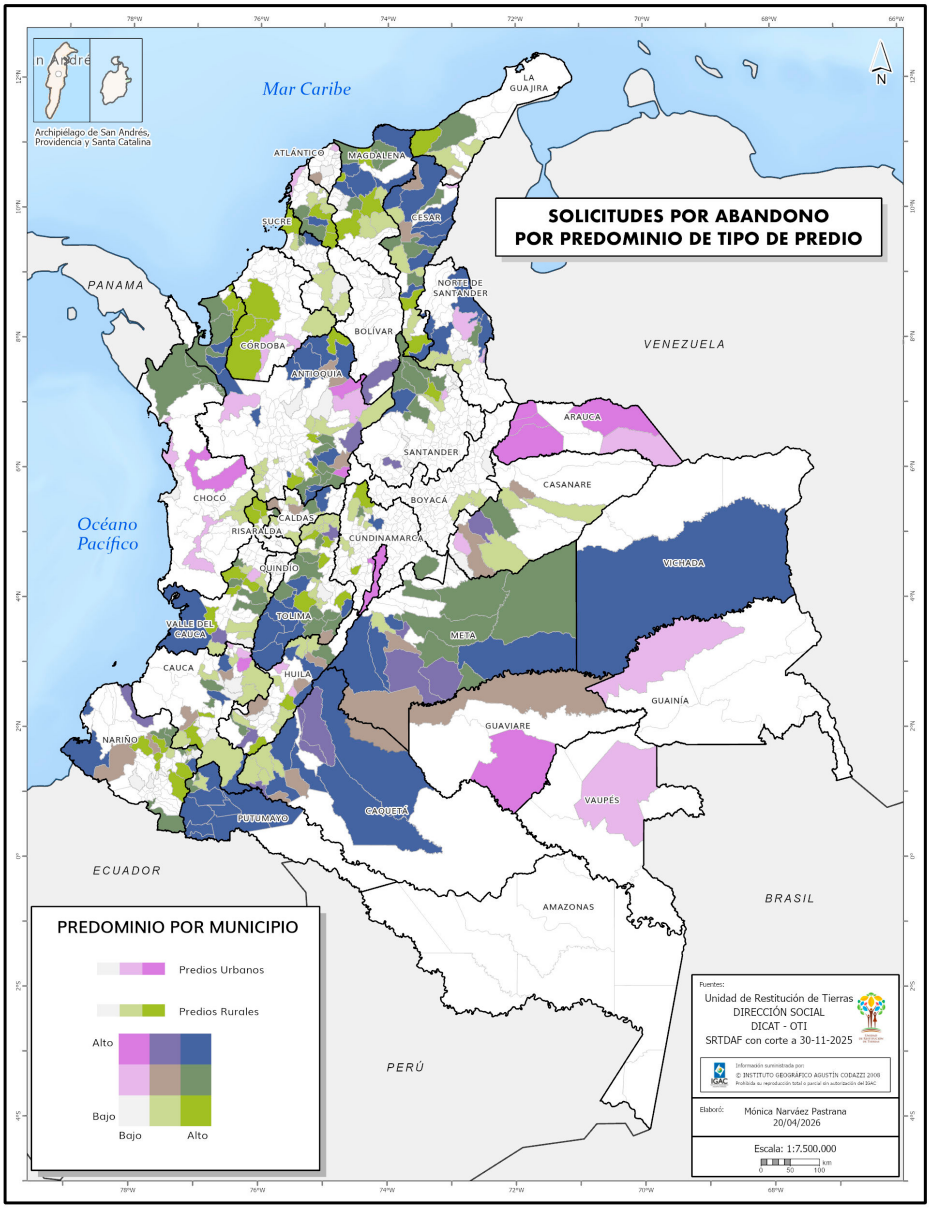
67. El 2.15% (3.672) no reporta datos del hecho victimizante por ámbito rural o urbano.

En el mapa # 15 se conjugan las dos categorías espaciales rural y urbano, representándose el predominio municipal por número de solicitudes inscritas del lugar de ubicación del predio por el tipo de hecho abandono. Se diseñó una matriz de cuatro entradas en la que se representa el grado de predominio en cada categoría (rural/urbana). En la parte superior izquierda, en rosado, el alto predominio de predios urbanos. En la esquina opuesta, a la derecha, en color azul, alto predominio de los dos rurales y urbanos. En la parte inferior, esquina a la izquierda, bajo predominio de predios urbanos y rurales y en esquina inferior derecha, en color verde, alto predominio de predios rurales.

Respecto del predominio del número de predios rurales podemos observar una franja territorial que abarca subregiones de los departamentos de Córdoba, Urabá Antioqueño y Chocoano; los montes de maría sucreños y bolivarenses; el sur de Sucre y el oriente de Córdoba en los municipios de Ayapel y sur de Sucre, así como algunos del bajo cauca antioqueño.

La franja se extiende desde las sabanas de Sucre, hacia Bolívar, Atlántico, Magdalena y César - Guajira. Destaca igualmente la zona costera entre Santa Marta y Riohacha. Hacia el sur, es notable el predominio de abandono en predios rurales de los municipios que conforman en Magdalena Medio antioqueño y santandereano, el sur del Cesar y algunos municipios del sur de Norte Santander como La Esperanza, Cáchira y Arboledas. De igual manera destacan las subregiones del oriente y nordeste Antioqueño.

**Mapa 15: Solicitudes por abandono por predominio de predio Rural o Urbano 2011 - 2025.**




**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

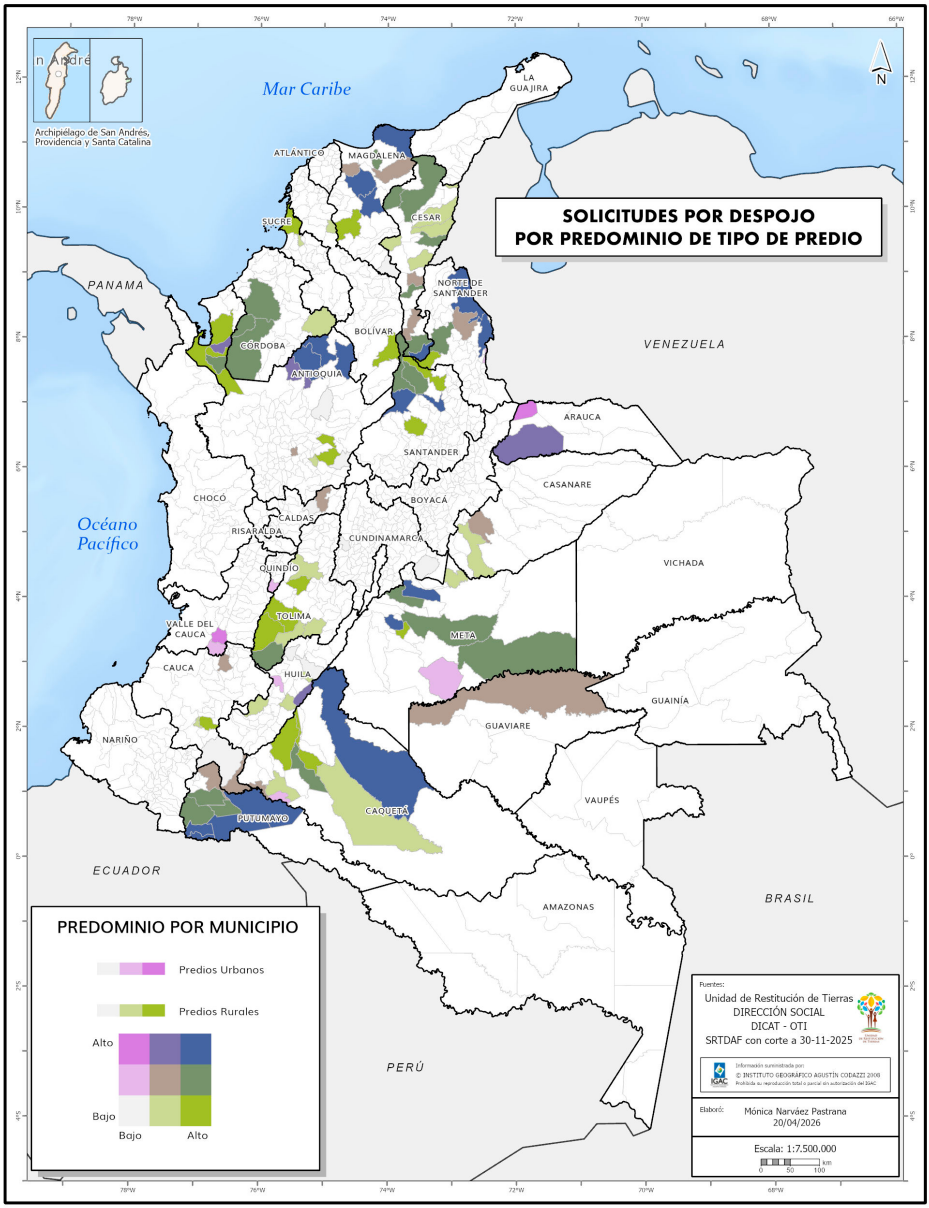
En Cundinamarca la provincia de Rionegro. En Boyacá, el municipio de La Libertad, limítrofe con Casanare; el centro y sur occidente de Casanare; la parte nororiental del Meta, hacia el norte del rio Guaviare. En el centro del país, destaca el norte y centro del Tolima y varios municipios del eje cafetero. Hacia el pacífico en el Chocó, el abandono forzado de predios rurales destaca en la subregión del Atrato. En el Valle del Cauca, las subregiones norte, centro y sur. Y del departamento del Cauca, todo el norte y sur del oriente del departamento. En Nariño, la subregión del Telembí, cordillera, Río Mayo, Junambú y Centro, así como la de Sanquianga y Obando en el sur oriente. En Caquetá, el abandono rural se concentró en los municipios del sur: Belén de los Andaquíes, Morelia, San José del Fragua; Albania, Valparaíso y Morelia.

En otras franjas territoriales como la conformada por municipios de los departamentos de Vichada, Meta en el sur y occidente principalmente; Caquetá en la parte del Caguán; alto y medio Putumayo; Sur del Tolima y zona pacifico de Tumaco en Nariño, se abandonaron predios rurales y urbanos la igual proporción. De igual forma en Buenaventura; la subregión magdalena limítrofe entre Caldas y Antioquia, el bajo cauca antioqueño, entre otras. Estas se representan con color azul oscuro.

Por despojo, la localización de los predios rurales y urbanos es un poco más focalizada en cada una de las subregiones. En Arauca predomina el despojo urbano en Tame y Saravena. En el Meta, se concentra en el municipio de Puerto Rico. En el Valle en Jamundí y Cali. En el Quindío en la localidad de Génova. En Caldas con menor intensidad resalta Samaná, en otros. En El norte del país, en Magdalena los municipios de Aracataca y Remolino. En Norte de Santander, Sardinata.
Por despojo rural, es alta la concentración de solicitudes en los municipios del alto y centro del Sinú y Ayapel en Córdoba; Urabá antioqueño. La subregión del Golfo de Morrosquillo en Sucre, específicamente el municipio de Morrosquillo y algunos de los Montes de María tanto en Sucre como en Bolívar. La franja de municipios localizados sobre la serranía del Perijá en el Cesar destaca igualmente por el predominio de solicitudes de despojo, así como la subregión norte en particular Valledupar y El Copey. En municipios del Magdalena Medio antioqueño, santandereano, cesarense y del sur de norte de Santander, se concentra un núcleo importante de afectaciones por despojo. Así en el departamento del meta. Todos resaltados en color verde oscuro en el mapa # 16.

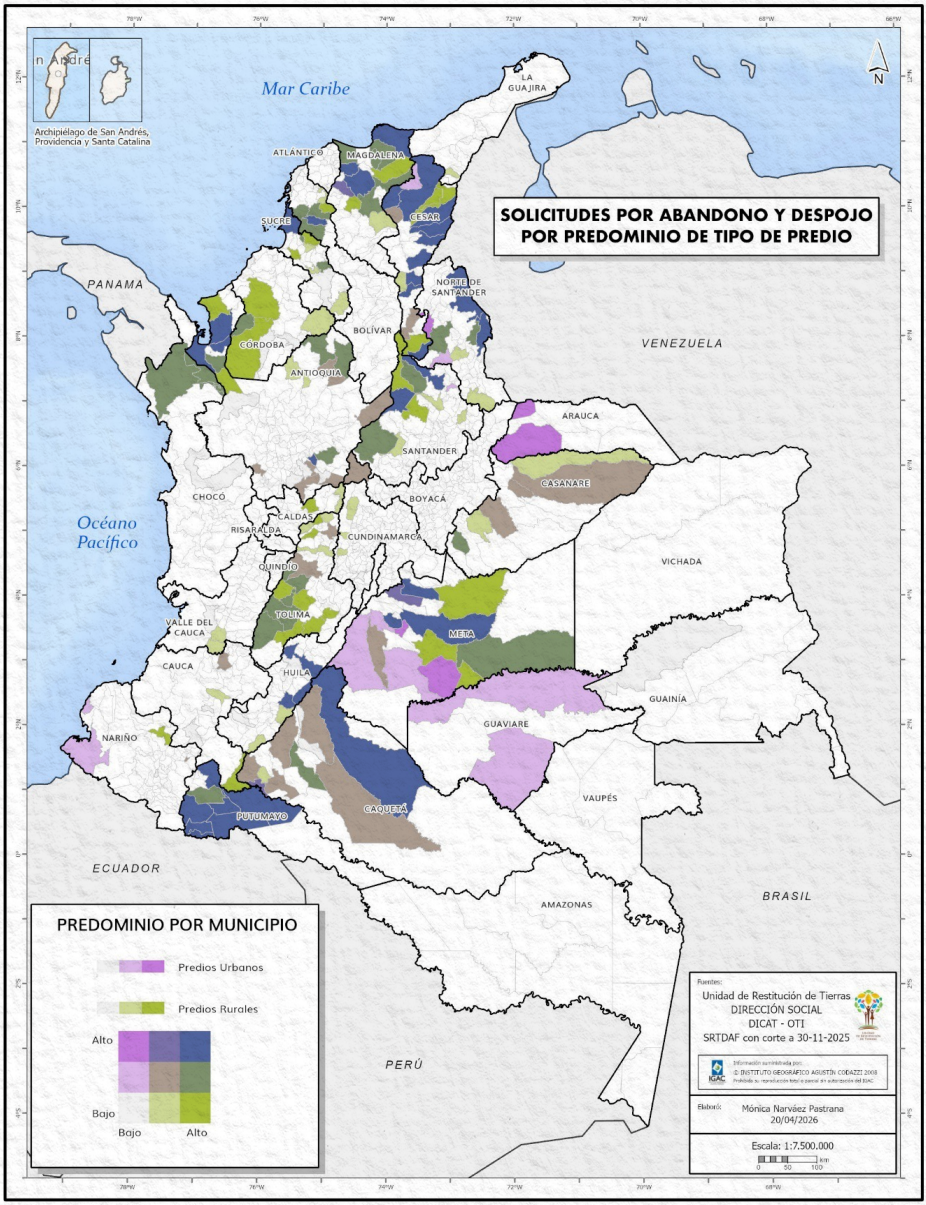
La síntesis de afectación por despojo y abandono, según predominio rural o urbano, se presenta en el mapa # 17, variando la ubicación de epicentros subregionales, destacándose municipios en el Guaviare y Meta que no habían sido destacados.

**Mapa 16: Solicitudes por despojo por predominio de predio Rural o Urbano 2011 - 2025.**




**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

**Mapa 17: Solicitudes por despojo y abandono por predominio de predio Rural o Urbano 2011 - 2025.**




**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

## 12. ¿Cuál es el tamaño de los predios solicitados en restitución de tierras y quiénes fueron los más afectados?

El dato de área inscrita que se presenta a continuación se obtiene de sumar el área geográfica de los polígonos cargados en el Sistema de Registro, teniendo como referente el sistema MAGNA-SIRGAS Bogotá, con predios únicos.[68] Para efectos de este apartado, se toman como referencia solamente los datos de solicitudes inscritas en el Sistema y con información de área, lo cual suma 38.994 solicitudes con información de área y 1.018.139 hectáreas.[69] Es decir, trabajamos con el 82% del total de solicitudes con decisión de fondo de inscripción en el Sistema de Registro. Sin información de área hay 8,555 Ids.

Para el análisis de los datos y la clasificación de la información, se tomará una categorización de la información por rangos de tamaño de área, de tal suerte que pueda capturar los distintos tamaños de área de los predios que están solicitados en restitución. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC clasificó los tamaños de propiedad en 5 categorías a saber microfundio 0- 3 has; minifundio 3 – 10 has; pequeña propiedad 10 – 20 has; mediana propiedad 20 – 200 has y latifundio más de 200 has (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2023, pág. 16).

Por su parte la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA, en 2025 presentó una clasificación con 15 rangos de área en zonas de protección ambiental, a saber: Hasta 0,5 ha; mayor a 0,5 ha - hasta 1 ha; mayor a 1 ha - hasta 2,5 ha; mayor a 2,5 ha - hasta 3 ha; mayor a 3 ha - hasta 5 ha; mayor a 5 ha - hasta 10 ha; mayor a 10 ha - hasta 20 ha; mayor a 20 ha - hasta 50 ha; mayor a 50 ha - hasta 100 ha; mayor a 100 ha - hasta 200 ha; mayor a 200 ha - hasta 500 ha; mayor a 500 ha - hasta 1.000 ha; mayor a 1.000 ha - hasta 2.000 ha; mayor a 2.000 ha - hasta 5.000 ha; mayor a 5.000 ha - hasta 10.000 ha (UPRA; 2025).

Así las cosas, se toma la propuesta de la UPRA 2025, haciendo algunos ajustes a la categorización que propone, resultando los siguientes segmentos en hectáreas: hasta 0,5; mayor de 0,51 a 1; mayor de 1,1 hasta 3; mayor de 3,1 hasta 5; mayor de 5,01 hasta 10; mayor de 10,1 hasta 20; mayor de 20,1 hasta 50; mayor a 50,1 hasta 100; mayor a 100,1 hasta 200; mayor a 200,1 hasta 500; mayor a 500,1 hasta 1,000; mayor a 1,000.1 hasta 2,000; mayor a 2,000.1 hasta 5,000; mayor a 5,000.1 hasta 10,000; mayor a 10,000.1 hasta 48.000.000.

68. El área de predio único tiene en cuenta exclusivamente la dimensión del área geográfica sin considerar el número de solicitudes que se hagan sobre el mismo predio, ni la yuxtaposición de solicitudes que conducen a duplicar e incrementar el área.
69. El total de solicitudes inscritas a 30 de noviembre de 2025 eran 47.549 solicitudes. Solo 38.994 tienen área definitiva cargada en el Sistema de Registro. El 100% de las inscritas debería tener el área del predio definitiva. La diferencia puede obedecer a la falta de actualización en el sistema del estado del polígono, el cual puede ser: sin polígono, preliminar, georreferenciado, final, definitivo. Para ser tomado como versión final, debe estar clasificado en la categoría definitivo.

Es importante señalar que un predio de 50 hectáreas en el interior del país, o, por ejemplo, en la sabana de Bogotá en un municipio como Tabio puede resultar calificándose como grande. Pero esta misma área en un departamento como Córdoba o Caquetá puede ser clasificado como pequeño. De entrada, podría clasificarse esta estructura como multimodal, en el sentido de Machado (Machado Cartagena A. , 2017). Por esta razón, se asume con algunos matices, la propuesta de rangos de área realizada por la UPRA en 2025 (UPRA; 2025).

Para efectos de la captura de la información asociada a área inscrita en has en el sistema de Registro, se toma como referencia la publicación del IGAC y la partición por rangos expuesta, haciendo solo unos pequeños ajustes en la misma. Se Proponen como referencia 15 rangos, uniendo el rango de 0,5 has hasta 3 hectáreas e incorporando un nuevo rango de predios mayores a 10,000.1 has hasta 48.000.[70] Ver tabla # 8.

**Tabla 8: Tamaños de área de los predios solicitados en restitución e inscritos en el SRTDAF 2011 – nov 30 de 2025.**

| Tamaño de los predios por Hectáreas | Número de Solicitudes | % Solicitudes | Área en Hectáreas | % del total del área |
|---|---|---|---|---|
| Hasta 0.5 has | 10.680 | 27.4 | 1.021,4 | 0.1 |
| Mayor de 0.5,1 hasta 1 has | 2.401 | 6.2 | 1.907,06 | 0.2 |
| Mayor a 1,1 hasta 3 has | 4.407 | 11.3 | 8.787,9 | 0.9 |
| Mayor a 3,1 hasta 5 has | 2.743 | 7.0 | 11.163,3 | 1.1 |
| Mayor de 5,1 hasta 10 has | 4.550 | 11.7 | 33.553,1 | 3.3 |
| Mayor a 10,1 hasta 20 has | 4.829 | 12.4 | 71.592,4 | 7.03 |
| Mayor a 20,1 hasta 50 has | 6.110 | 15.7 | 189.716,2 | 18.6 |
| Mayor a 50,1 hasta 100 has | 1.863 | 4.8 | 127.427,3 | 12.5 |
| Mayor a 100,1 hasta 200 has | 754 | 1.9 | 103.272,1 | 10.1 |
| Mayor a 200,1 hasta 500 has | 428 | 1.1 | 129.803,7 | 12.7 |
| Mayor a 500,1 hasta 1.000 has | 143 | 0.4 | 105.028,4 | 10.3 |
| Mayor a 1.000,1 hasta 2.000 has | 58 | 0.1 | 87.760,4 | 8.6 |
| Mayor a 2.000,1 hasta 5.000 | 21 | 0.1 | 58.176,3 | 5.7 |
| Mayor a 5.000,1 hasta 10.000 has | 6 | 0.0 | 40.103,5 | 3.9 |
| Mayor de 10.000,1 hasta más de 48.000 has | 1 | 0.0 | 48.835,7 | 4.8 |
| Total | 38.994 | 100.0 | 1.018.139,2 | 100.00 |

**Fuente: Elaboración propia DISOC, con base en SRTDAF-OTI, Matriz Social, con corte a noviembre 30 de 2025.**

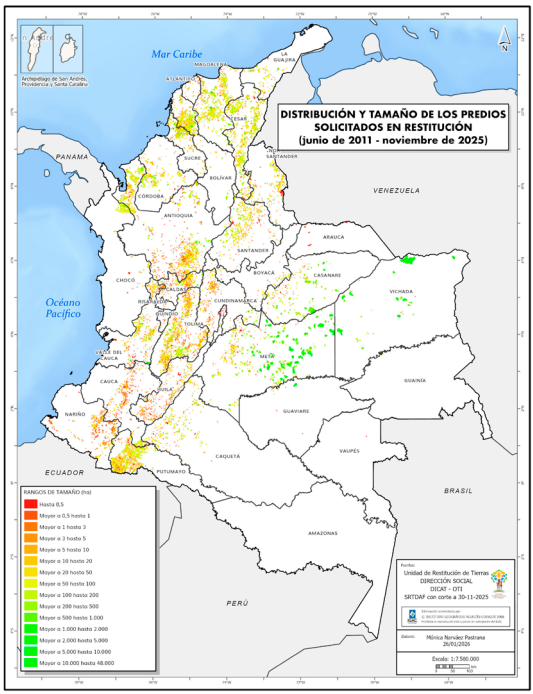
*** No se cuentan en este registro 8.555 solicitudes que posiblemente son Ids con superposición de área que ya está contabilizada en los datos aportados. Estos ids son solicitudes derivadas posiblemente de despojo sucesivo. Al sumar estos 8.555 con los 38.994, tenemos el dato del total de solicitudes inscritas en el SRTDAF: 47.549.**

70. Lo rangos elaborados para este texto son los siguiente. Esta elaboración se hace con base en el documento del IGAC ya referido.

De 1.018.139 hectáreas inscritas[71], los predios menores de 0,5 hectáreas (en adelante has) representan el 27.4% del total de las solicitudes y tan solo el 0.1% del área (1.021 has). Los predios de hasta 0.5 has y menos de 1 hectárea representan el 6.2% de las solicitudes y el 0.2% del área. Solamente los predios de entre 10,1 y 20 has representan el 12.4% de las solicitudes y el 7.0% del área. Los de entre 20,1 y 50 has, son el 15.7% de las solicitudes y el 18.64% del área. En general, los predios de menos de 0.5 has y hasta 50, son el 91.6% de las solicitudes y solamente el 31.2% del área.

Solamente los predios de entre 20,1 has y menores a 100, representan el 20,4% del total de las solicitudes y el 31.1% del área total inscrita. Esto implica una orientación del despojo y el abandono hacia un grupo poblacional específico: el campesinado microfundista, minifundista, pequeño y mediano propietario, poseedor u ocupante; (mapa # 18).

**Mapa 18: Distribución espacial y tamaño de los predios solicitados en restitución e inscritos 2011 - 2025.**




**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025.**

71. Según la Dirección Catastral de la Unidad de Restitución, el área inscrita es el área efectiva sobre la que coinciden una o varias pretensiones de restitución. A Mazo 31 de 2026, esta correspondía a 1.063.816 has.

Por relación jurídica con el predio, según los datos de las solicitudes inscritas, tal como se señaló anteriormente el 48.19% de estas, fueron realizadas por propietarios. 27.77% tenían relación de posesión y el 17.20% eran ocupantes, insistiendo en la referencia hecha anteriormente en que el despojo y abandono no se concentraron solamente en predios no formalizados.

A semejanza de la composición de la estructura agraria, en la que los pequeños y medianos propietarios representan un porcentaje importante del total, respecto del área su participación es menor[72], en el abandono y despojo de predios, se resalta que solo el microfundio (predios menores de 3 has) representa el 44.8% de las solicitudes y tan solo el 1.14% del total del área. Otra participación significativa la tienen los predios de entre 10 y 20 hectáreas, así como los predios de entre 20,1 y 100 hectáreas sumando en su conjunto el 38.19% del área y el 32.8% de las solicitudes.

Entre más grande es el predio decrece la participación en el número de solicitudes, pero aumenta el área solicitada en restitución. Así los predios de entre 100,1 y 200 hectáreas representan el 10.1% del área; los mayores a 200,1 y hasta 500 hectáreas son el 12.7% y los de entre 1,000.1 y 2,000 hectáreas el 8.76% del total. Como se observa en la tabla # 8 va disminuyendo la participación porcentual en el número de solicitudes.

Respecto de los propietarios, el grueso del abandono-despojo se concentró en los predios de entre 0,5 con el 10.69% del total de las solicitudes inscritas. Los predios de entre 5,1 – hasta 10 has, 10,1 hasta 20 has y 20,1 hasta 50 has, suman el 22.36%. Respecto de la posesión, el mayor número de solicitudes se concentró en los predios con un tamaño menos a las 0.5 has, al igual que la ocupación con el 6.46% del total de solicitudes inscritas. En menor porcentaje están los legitimados, los propietarios retornados y los ocupantes de predios del Fondo Nacional Agrario. Tabla # 9.

72. Señala el IGAC (2023), que luego del trabajo de depuración de datos "…se logran identificar 3.625.797 predios rurales de propiedad privada 1, los cuales representan 49.333.680 hectáreas, un 47% del área rural nacional, según datos del IGAC (2022) 2. De acuerdo con las cifras analizadas, el 65.8% de los predios rurales se catalogan como microfundios, el 17.1% se clasifica como minifundio, el 6.6% como pequeña propiedad, el 9.7% como mediana propiedad y apenas el 0.8% como latifundio. Ahora bien, a pesar de la predominancia de los micro y minifundios, su representación en términos de área total es mínima, lo que sugiere una distribución territorial desigual. Los microfundios, a pesar de constituir el 65.8%% de los predios, solo representan el 4% del área rural total. De manera similar, los minifundios, aunque abarcan el 17.1% de los predios, ocupan apenas el 7% del área total, como se muestra en la Tabla 7. Por otro lado, la pequeña propiedad y la mediana pro - piedad, que en conjunto suman el 16.3% de los predios, abarcan el 46% del área total. Es decir, a pesar de su menor presencia en términos de cantidad de predios, su extensión territorial es significativamente mayor. Este dato se hace más contrastante cuando se observa que el latifundio, representando solo el 0.8% de los predios, ostenta un impresionante 44% del área rural de propiedad privada en Colombia" (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2023, pág. 31).

**Tabla 9: Tamaño y relación jurídica con los predios inscritos en el SRTDAF 2011 - nov 30 de 2025**

| Rango de hectáreas | Legitimado Art.81/L.1448 de 2011 | Ocupación | Ocupación predio Fondo Nacional Agrario | Posesión | Propiedad | Propietario Retornado | No reporta, otras | Total general |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Hasta 0.5 has | 0.13% | 6.46% | 0.00% | 9.69% | 10.69% | 0.39% | 1.03% | 28.40% |
| Mayor de 0.5,1 hasta 1 has | 0.03% | 1.03% | 0.00% | 1.89% | 1.74% | 0.17% | 0.23% | 5.08% |
| Mayor a 1,1 hasta 3 has | 0.07% | 1.92% | 0.00% | 3.99% | 4.53% | 0.28% | 0.56% | 11.35% |
| Mayor a 3,1 hasta 5 has | 0.06% | 1.04% | 0.00% | 2.05% | 3.45% | 0.11% | 0.33% | 7.04% |
| Mayor de 5,1 hasta 10 has | 0.07% | 1.86% | 0.01% | 2.76% | 6.27% | 0.16% | 0.55% | 11.67% |
| Mayor a 10,1 hasta 20 has | 0.06% | 1.76% | 0.00% | 2.94% | 6.88% | 0.13% | 0.62% | 12.40% |
| Mayor a 20,1 hasta 50 has | 0.13% | 2.04% | 0.01% | 3.23% | 9.21% | 0.17% | 0.89% | 15.67% |
| Mayor a 50,1 hasta 100 has | 0.08% | 0.60% | 0.00% | 0.71% | 3.07% | 0.05% | 0.27% | 4.78% |
| Mayor a 100,1 hasta 200 has | 0.01% | 0.19% | 0.00% | 0.30% | 1.31% | 0.02% | 0.09% | 1.93% |
| Mayor a 200,1 hasta 500 has | 0.02% | 0.17% | 0.00% | 0.15% | 0.70% | 0.01% | 0.05% | 1.10% |
| Mayor a 500,1 hasta 1.000 has | 0.00% | 0.05% | 0.00% | 0.03% | 0.22% | 0.01% | 0.02% | 0.33% |
| Mayor a 1.000,1 hasta 2.000 has | 0.00% | 0.05% | 0.00% | 0.03% | 0.10% | 0.00% | 0.01% | 0.18% |
| Mayor a 2.000,1 hasta 5.000 | 0.00% | 0.03% | 0.00% | 0.01% | 0.03% | 0.00% | 0.00% | 0.06% |
| Mayor a 5.000,1 hasta 10.000 has | 0.00% | 0.01% | 0.00% | 0.00% | 0.01% | 0.00% | 0.00% | 0.02% |
| Mayor de 10000,1 hasta más de 48.000 has | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.00% |
| **Total general** | **0.67%** | **17.20%** | **0.01%** | **27.77%** | **48.19%** | **1.50%** | **4.65%** | **100.00%** |

**Fuente: Elaboración propia DISOC, con base en SRTDAF-OTI, Matriz Intermisional, con corte a noviembre 30 de 2025**

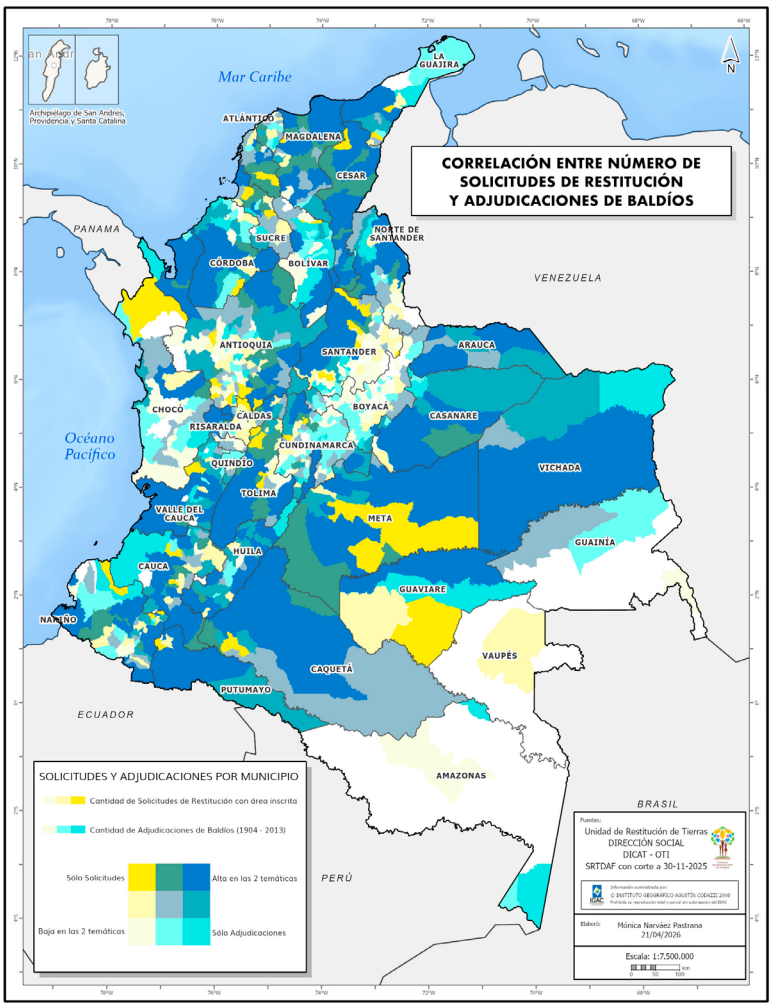
Tenemos que varias solicitudes de predios para restitución coinciden espacialmente con municipios de adjudicación de baldíos. Ahora bien, no todos los municipios en los que hubo adjudicación tuvieron zonas afectadas por despojo y abandono forzado. Esto se asocia igualmente con la formalización o no del título. En el mapa # 19 se presenta el cruce de dos variables a saber: adjudicación de baldíos de la nación entre 1904 y 2013 versus solicitudes de restitución realizadas ante la Unidad entre 2011 y noviembre de 2025.

Se establecen dos rangos para cada una: baja en adjudicación y solicitudes (parte baja del cuadrado en color rojo y gris respectivamente); alta en adjudicación y en solicitudes (parte alta del cuadrado en colores Vinotinto oscuro y azul respectivamente). El extremo superior derecho del cuadro indica coincidencia entre alto número de adjudicaciones y alto número de solicitudes. A su vez, el extremo inferior izquierdo indica bajo número de adjudicaciones y solicitudes.

Finalmente, en subregiones de alta dinámica de conflicto armado o como hemos visto, en las que se concentró el abandono y el despojo de tierras o ambas, coinciden de forma evidente la concentración de solicitudes con la adjudicación de baldíos de la nación. Destacan la subregión del Urabá Antioqueño y la parte alta y media del valle del rio Sinú, colindando con el nudo de Paramillo. De igual forma, el Magdalena medio antioqueño y santandereano; los departamentos de Magdalena, Cesar casi que, en toda su extensión, así como Norte de Santander. El centro, sur y occidente del Tolima; una franja importante del sur y oriente del Meta y el norte occidente del Caquetá. En este caso, se ve afectado el alto y medio Caguán. Destacan hacia el oriente los departamentos de Casanare y Vichada, así como el norte del Guaviare. La representación espacial se realiza con

un mapa bivariable. La simbología permite identificar, a partir de una matriz de doble entrada de 3 x 3, si en un municipio hay poca o mucha tierra solicitada en restitución y, al mismo tiempo, poca o mucha tierra de baldíos adjudicados, o alguna combinación entre ambas, incluyendo los diversos matices intermedios de la distribución. Ver Mapa # 19.

**Mapa 19: Correlación entre número de solicitudes de restitución y adjudicación de baldíos de la nación**




**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025. Y Datos INCODER adjudicación de Baldíos en Colombia**

## 13. A modo de síntesis

Este trabajo intentó responder tres preguntas: ¿Cuál ha sido la trayectoria de la política y su implementación? ¿Cuándo y dónde sucedió el abandono y despojo forzado de tierras? ¿Quiénes han reclamado el derecho fundamental a la restitución? A continuación, expongo los argumentos para la respuesta.

### 13.1. ¿Cuál ha sido la trayectoria de la política y su implementación?

Es fundamental partir del encuadre histórico para responder esta pregunta. Implica referirse al impacto y acumulado de los procesos socio político y económicos que desde los años noventa se implementaron en Colombia y América Latina a partir de las políticas neoliberales de ajuste estructural y del cambio en el modelo de desarrollo, que gestado desde los años 70, se concretó entre otros aspectos, en lo que Svampa denomina neoextractivismo, cobrando vida mediante acuerdos de libre comercio; la estructuración de megaplanes de mercado e infraestructura como el Plan Mesoamérica y el IIRSA. De igual forma, materializado mediante el impulso de grandes proyectos de extracción de recursos mineros, agroambientales y energéticos entre otros.

De igual forma, cobra relevancia mencionar que a nivel global este proceso de transición se agudizó a partir de la convergencia de tres crisis globales que explotaron a finales de los años 2000: la crisis energética mundial; la crisis financiera desatada por la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos que obligó a los capitales a buscar rendimientos y acumulación en la agricultura y sus materias primas, así como en la crisis alimentaria

En ese contexto, para el caso Colombiano, se detalló la trayectoria de la política de restitución de tierras que se propuso y desarrolló por parte del Estado Colombiano, abordado descriptivamente el contexto latinoamericano y nacional en el que se propuso esta política, la estructuración histórica del andamiaje institucional, la conceptualización del despojo y los responsables del mismo; los hechos de violencia desatados contra los solicitantes de restitución de tierras, la periodicidad del abandono y el despojo, la ubicación y tamaño de los predios despojados y abandonados, entre otros aspectos.

Las respuestas construidas permitieron ubicar las dinámicas y actores centrales que intervinieron en la construcción de la política de restitución y en su implementación, así como precisar algunas de las alianzas establecidas para despojar y las acciones para hacerlo. Se precisaron elementos para entender el diseño institucional y su compleja operativización de cara a la implementar la política de restitución de tierras, sin dejar de lado referencia a las tensiones y disputas asociadas a factores de poder y a la movilización de la población víctima de la violencia, que ante la inoperancia y falta de reconocimiento del despojo por

parte del Estado y de la carencia en las políticas y medidas para atender a la población víctima de desplazamiento forzado, desarrolló su propia estrategia de catastro alternativo y recurrió a los instrumentos legales para la exigibilidad de derechos, acudiendo ante juzgados mediante acciones de tutela, llegando a instancias de Corte Constitucional.

En 2004 la Corte se pronunció de fondo, declarando el Estado de Cosas Inconstitucional mediante la sentencia T-025. Luego mediante autos de seguimiento ordenó al poder legislativo y al ejecutivo desarrollar medidas para garantizar los derechos de la población desplazada. El proceso sirvió igualmente para formar un grupo de profesionales hombres y mujeres, que esta sociedad no tenía.

En un contexto de negociación entre el Estado y los grupos paramilitares a partir de la aprobación y puesta en marcha de la Ley 975/2005, terminaron ganando mayor visibilidad y agencia política los victimarios que las víctimas. A la luz del proceso derivado de la implementación de la Ley 975 de 2005, las organizaciones de la población afectada por la violencia sociopolítica disputaron el espacio y pusieron en evidencia los graves crímenes cometidos por estos grupos (violaciones a los DDHH e infracciones al DIH), así como el despojo de tierras y la privación de derechos étnicos territoriales, reivindicando el derecho a la verdad, la justicia, la reparación, la restitución y la no repetición. También el derecho a la memoria.
La discusión pública sobre el derecho a la reparación integral y la voz de la población víctima promovieron la generación de una coalición de gobierno que colocando de presente la necesidad de la paz, derivó en el triunfo de Juan Manuel Santos en 2010, promovió la Ley 1448 y la firma del acuerdo de paz entre el Estado y las extintas Farc entre otras acciones.

La proposición de la Ley 1448 y su aprobación, estuvo atravesada por tensiones producto no solo del enfoque (redistributivo o no y su aporte a la democratización de la propiedad de la tierra), sino del reconocimiento mismo de la existencia o no del conflicto armado, el rol de los llamados terceros, el reconocimiento del principio de la buena fe exenta de culpa y la materialización de la inversión de la carga de la prueba.

Si bien la norma contribuyó a la reparación de la población afectada por despojo y abandono, enfrenta retos complejos en las distintas etapas y terminó teniendo un alcance limitado respecto de la redistribución de la tierra, entre otros aspectos. De hecho, luego de su aprobación, en distintos momentos se han presentado por lo menos tres proyectos de ley para modificarla en favor de los terceros opositores y tal vez, de los despojadores. Otra tensión se generó por la incorporación o no del enfoque de género. Este finalmente fue incluido.

A su vez, la implementación generó no solo oposición política sino también armada a través del llamado ejército antirrestitución. Desde la implementación

de la Ley 1448 de 2011 al 30 de noviembre de 2025 se han registrado 88 homicidios de solicitantes de restitución. En materia de amenazas se han registrado 4.119 hechos que recaen sobre 3.554 personas. Esto indica que una persona ha sido víctima de más de un hecho. Del total de personas amenazadas el 67.22% son hombres y el 32.77% son mujeres. El total de hechos suma 4.207.

### 13.2. ¿Cuándo y dónde sucedió el abandono y despojo forzado de tierras?

Los datos contenidos en el SRTDAF de la Unidad de Restitución permitieron establecer varios elementos profundamente dolorosos. Por la temporalidad de la vigencia de la ley y los datos disponibles, hay hitos temporales marcados para los hechos de despojo y abandono a nivel nacional, registrándose solicitudes de restitución desde al año de 1922[73] y un período nacional de predominio del abandono ubicado entre 1997 y 2002, sin que desaparezca el despojo como hecho victimizante.

Sin embargo, la temporalidad fijada por la ley contempla hechos a partir de 1991. El despojo como se ha mencionado tiene raíces históricas no cubiertas por la legislación. Si bien se aborda temporalmente entre 2011 y 2025, también es cierto que parte de reconocer las dinámicas históricas de despojo que en la perspectiva de organizaciones campesinas, pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas señalan que históricamente han sido víctimas, pero a la vez resistentes a los procesos de desplazamiento forzado abandono y despojo.

Los datos del SRTDAF, permiten establecer una periodicidad de la ocurrencia del abandono y el despojo que no necesariamente coincide con la temporalidad de la recepción de las solicitudes. Los años de mayor predominio del abandono se registran entre 1994 y 1998 en subregiones de la jurisdicción de las territoriales de Apartadó, Cesar y Magdalena. Entre 1998 y 2002 en Bolívar, Magdalena, Meta, Norte de Santander, Putumayo y Chocó. “Tardíamente” entre 2006 y 2015 en Córdoba y Valle del Cauca. Sin embargo, en Norte de Santander el abandono se extendió desde 1991 hasta pasado el 2015, sin que los hechos hayan finalizado en el presente.

Se puede evidenciar que el despojo en general fue simultáneo temporalmente al abandono, pero con ritmos y momentos diferentes según dirección territorial. En Apartadó, el despojo superó al abandono en 2005. En Bolívar los picos de despojo de concentraron entre los años 2000 y 2008-2009; en Antioquia los picos de despojo se concentraron entre 2000 y 2001. Estos datos, como se indicó, dependen de la memoria de los solicitantes y de lo registrado en el Sistema. No debe olvidarse, además, que los solicitantes de restitución han sido víctimas de acciones violentas en su contra.

73. Es fundamental recordar que el período de reconocimiento de hechos de despojo y abandono forzado consignado en la Ley 1448, es a partir de 1991. En este sentido, las solicitudes con hechos sucedidos antes de esta fecha no serían consideradas.

La combinación de modalidades despojo/abandono en la categoría ambas, cambia la perspectiva sobre el predominio de abandono o despojo, pues permite establecer que se presentaron picos de abandono/despojo casi en los mismos años, sin que hubieran sido los mismos en las distintas jurisdicciones de la Unidad de Restitución o tuviera el mismo predominio a lo largo de la serie temporal.

En territoriales como Apartadó, Cesar, Magdalena Medio y Magdalena, el abandono/despojo fue simultáneo. En Bolívar abandono y despojo sucedieron casi en los mismos años, presentándose un pico de despojo a finales de la década del 2000. En Norte de Santander, Meta y Cauca, la categoría ambas, tiene predominio durante toda la serie temporal, siendo en el meta casi equivalente al abandono en algunos años. En otras territoriales como Nariño y Putumayo, si bien hubo despojo, predominó el abandono en todos los años.

Lamentablemente a pesar de la firma del acuerdo final de paz en noviembre de 2016, si bien este contribuyó a disminuir los homicidios y las acciones de violencia en algunas regiones del país, no generó el cese del abandono, ni del despojo o de ambos, según se muestra en los datos. Como se evidenció, disminuyó el número de solicitudes presentadas entre 2011 y 2025, pero los hechos de abandono, despojo o ambas no han desparecido del escenario nacional. Al ser una constante con diferente intensidad regional, dan cuenta de la persistencia de elementos estructurales asociados no solo con el conflicto armado, sino con la disputa por la tierra y el territorio.

Del total de solicitudes recibidas, 170.724, solo en 170.053 se logra identificar el género. En este orden de ideas, el abandono representa el 68.19% del total de solicitudes (115.967). De estas, el 38.53% fue presentada por hombres y el 29.66% por mujeres. El despojo es en proporción por solicitudes, el 7.18% (12.215). Aquí el 4.33% fue presentado por hombres y el 2.85% por mujeres. La categoría ambos (38.215) está distribuida en solicitudes de hombres 13.11% y de mujeres el 9.36%.

En cualquier caso, las mujeres tienen menor participación en la relación propiedad, posesión u ocupación y en apariencia, fueron menos afectadas directamente por despojo, abandono o ambas o no presentan directamente la solicitud en virtud de la relación patriarcal con la tierra, en la idea que los “negocios de tierras son cosas de hombres” y en virtud de las barreras de acceso identificadas en el proceso de restitución. Es posible también que los procesos de adjudicación de tierras en el marco de los programas de reforma agraria, hubiese un sesgo de género en la titulación de los predios.

Por otro lado, en los primeros años del proceso de restitución teniendo como referencia las 170.724 solicitudes, se estructuró una brecha nacional en la recepción de solicitudes entre hombres y mujeres, del orden de 14.4% puntos porcentuales en contra de las mujeres. 57% de las solicitudes fueron recibidas por hombres y 42,6%

por mujeres. Esta brecha fue mayor en direcciones territoriales como Bolívar, en la que la brecha en la recepción fue de 37,9 puntos porcentuales en términos absolutos, seguida de Caquetá con el 20.7%; Magdalena con el 20.2% y Apartadó con el 19%.

Es posible que los factores culturales y regionales pudieran haber incidido en este hecho, así como el desconocimiento de los derechos a la propiedad de la tierra por parte de las mujeres de los funcionarios y trabajadores de la Unidad. Por esta razón entre 2022 y 2025 se profundizó el enfoque de género con la expedición del acuerdo 057 que prolonga la ejecución del PAEM hasta el 2027 y la expedición de la circular 008 de 2023. Estos aspectos serán profundizados en el segundo ensayo enunciado en la introducción de este texto.[74]

Al observar los datos relacionados con la inscripción de 47.549 solicitudes, la brecha se repite. El 56% de las inscripciones corresponden a hombres y el 42.93% a mujeres. La brecha fue ligeramente menor a la nacional de recepción de solicitudes, pues es de 13,85 puntos porcentuales. Al igual que en la recepción, estos datos no son iguales por dirección territorial. Brechas altas se presentan en territoriales como Bolívar y Magdalena; moderada en Caquetá, Apartadó, Cesar, Tolima, Valle del Cauca, Norte de Santander y Córdoba y leve en Bogotá y Magdalena Medio. Pero en territoriales como Nariño, Putumayo y Chocó, la brecha es a favor de las mujeres en las decisiones de fondo de inscripción.

Sin embargo, fruto de las políticas y acciones implementadas en la Unidad de Restitución en el período 2022 – 2026, la brecha histórica en inscripción de solicitudes se redujo a la mitad. En 10 direcciones territoriales se revirtió o redujo significativamente la brecha: Putumayo y Nariño tendieron a la paridad, y en conjunto con Magdalena Medio, decidieron más solicitudes de mujeres que de hombres. En Norte de Santander, Córdoba, Bogotá, Antioquia, Apartadó y Caquetá las mujeres fueron incluidas en más decisiones de fondo. En otras territoriales como Cauca los hombres siguen predominando, pero se redujo la brecha con las mujeres. En otras territoriales como Bogotá, Magdalena, Bolívar, Meta y Valle, la brecha se amplió.

Abandono, despojo o ambas, se presentaron en 954 municipios de Colombia. Espacialmente se trata de un fenómeno generalizado con concentraciones subregionales importantes en distintos períodos de tiempo. De las 170.724 solicitudes, el 88.32% tuvo epicentro en ámbitos rurales y el 11.36% en urbanos (19.393). La inscripción, correspondió casi exactamente a esta proporción, pues de los casos inscritos (47.549), el 88.74% fueron casos localizados en espacios rurales y el 11,25 en urbanos. De tal suerte que el despojo y abandono forzado de predios no fue solo un fenómeno rural.

74. Se hace referencia al documento titulado: Planteamientos político-institucionales desarrollados en la unidad de restitución e implementados desde la dirección social en el periodo 2023-2025.

La restitución de los predios implica afrontar el fenómeno de los terceros ocupantes tanto en etapa administrativa como judicial. Entre 2011 y noviembre 30 de 2025 fueron identificados 13.793 terceros en etapa administrativa, relacionados con 23.461 solicitudes. Y en etapa judicial por orden de los jueces han sido caracterizados 6.732, relacionados con 8.547 solicitudes.

### 13.3. ¿Quiénes han reclamado el derecho fundamental a la restitución y quiénes despojaron?

Se puede afirmar que el 91% de las solicitudes de restitución inscritas con datos de área (38.994), corresponden a personas o familias que tenían predios menores de 50 hectáreas. Este conjunto solo abarca el 31.21% del área inscrita en restitución, 1.028.139 hectáreas.

De 1.018.139 hectáreas inscritas, los predios menores de 0,5 hectáreas (en adelante has) representan el 28.4% del total de las solicitudes y tan solo el 0.12% del área. Los predios de hasta 0.5 has y menos de 1 hectárea representan el 33.5% de las solicitudes y el 0.3% del área. Solamente los predios de entre 10,1 y 20 has representan el 12,4% de las solicitudes y el 7.03% del área. Los de entre 20,1 y 50 has, son el 15.7% de las solicitudes y el 18.64% del área. En general, los predios de menos de 0.5 has y hasta 50, son el 91.6% de las solicitudes y solamente el 31.21% del área.

Solamente los predios de entre 20,1 has y menores a 100, representan el 20.45% del total de las solicitudes y el 31.16% del área total inscrita. Esto implica una orientación del despojo y el abandono hacia un grupo poblacional específico: el campesinado microfundista, minifundista, pequeño y mediano propietario, poseedor u ocupante. Afirmar que las acciones para promover el despojo y abandono se orientaron contra el campesinado, se fundamenta en el análisis de 170.724 solicitudes recibidas entre 2011 y noviembre 30 de 2025 y de 47.549 que inscritas.

Por relación jurídica con el predio, según los datos de las solicitudes inscritas, tal como se señaló anteriormente el 48,19% de estas, fueron realizadas por propietarios. 27.77% tenían relación de posesión y el 17.20% eran ocupantes, insistiendo en la referencia hecha anteriormente en que el despojo y abandono no se concentraron solamente en predios no formalizados. En otras palabras, se despojaron y/o abandonaron más propiedades formalmente adquiridas, que ocupadas o poseídas.

Respecto de los propietarios, el grueso del abandono-despojo se concentró en los predios de entre 0,5 con el 10.69% del total de las solicitudes inscritas. Los predios de entre 5,1 – hasta 10 has, 10,1 hasta 20 has y 20,1 hasta 50 has, suman el 22.36%. Respecto de la posesión, el mayor número de solicitudes se concentró en los predios con un tamaño menos a las 0.5 has, al igual que la ocupación con el 6.46% del total de solicitudes inscritas. En menor porcentaje están los legitimados, los

propietarios retornados y los ocupantes de predios del Fondo Nacional Agrario. Se destaca igualmente la baja participación porcentual de las mujeres en las relaciones de propiedad, posesión y ocupación.

Las acciones agenciadas y materializadas por los despojadores se orientaron contra el campesinado, implicando incluso el desarrollo de acciones de violencia e intimidación contra quiénes reclamaban el derecho a la restitución. El análisis de 3.454 sentencias realizado por la Dirección Jurídica de la Unidad de Restitución estableció que los responsables del despojo son encabezados por los grupos paramilitares con el 34% de los casos; seguidas de las extintas FARC con el 16%, el ELN con el 8.3%; el extinto EPL con el 5.9%; seguidos de los grupos surgidos tras la firma del acuerdo final de paz con el 4.1% de los casos, disidencias de las FARC con el 3.7%. En 7.2% de los casos no fue posible identificar el responsable fuera guerrilla u otro actor.

En 526 sentencias se estableció que el despojo también fue cometido por terceros que fungieron como opositores, siendo vinculadas por los jueces y magistrados de restitución, sociedades comerciales y empresas: 468 nacionales y 49 extranjeras, para un total de 517 actores empresariales hallados responsables de despojos. 9% adicional de las empresas y sociedades comerciales tenían capital mixto. Se halló que 238 personas jurídicas aparecen relacionadas en más de un caso de despojo como opositores o terceros intervinientes. Las de mayor vinculación son Anglo Gold Ashanti S.A.; Banco Davivienda S.A; Drummond LTD y Gran Tierra Energy INC.

En particular las empresas del sector minero confirman la relación entre neoextractivismo y despojo. Aspecto denunciado por las organizaciones sociales campesinas, indígenas y afrodescendientes como motor de la violencia en sus territorios y contra sus comunidades y como catalizador para la prolongación del conflicto armado interno. Para la población rural estos aspectos han profundizado el despojo y el desarraigo en distintos rincones de Colombia y América Latina.

El 57% de los solicitantes de restitución tienen entre 60 y 89 años, con baja escolaridad, desarrollaban actividades productivas como agricultores o qué, en el caso de las mujeres, luego de los hechos victimizantes se dedicaron a trabajos domésticos. Todos posiblemente trabajaron toda su vida para adquirir un patrimonio y construir una red de relaciones comunitarias que fue afectada por el abandono y el despojo. En este sentido, no se generaron afectaciones o daños solamente individuales.

Como se destacó, Codhes y la CSPPDF establecían la pérdida de capital social por parte de la población desplazada forzosamente como uno de los daños más profundos a la ruralidad. La mayoría de las personas desplazadas que fueron encuestadas en 2007 por el Ministerio de salud, manifestaron haber dejado de pertenecer a una organización social o comunitaria. La II Encuesta Nacional de

Verificación realizada en 2008 señalaba igualmente que "... la población inscrita en el RUPD sólo mantuvo el vínculo con un 9.3% de las organizaciones existentes en el lugar donde habitaba antes del desplazamiento" (CODHES - CSPPDF, 2009).

Luis Jorge Garay Resaltaba en 2023 que, según los últimos cálculos realizados por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, aproximadamente el 45% de los desplazamientos fueron masivos y un 30% fueron grupales y que muchos de los desplazamientos forzados condujeron al abandono y el despojo masivo y grupal, evidenciándose que la construcción territorial del campesinado fue impactada por actores del conflicto armado y en ese sentido, se presentaron daños y múltiples afectaciones al sujeto campesino como colectividad (UAEGRTD, 2025).

La dimensión colectiva del daño no fue considerada para el campesinado durante todo el período de implementación de la política de restitución, excepto en la llamada ruta étnica. Tal vez se asumió que lo colectivo era inherente al ser indígena o afrodescendiente. Nos encontramos frente a vidas truncadas, comunidades disueltas, cambios en el uso del suelo y del paisaje y proyectos individuales y colectivos afectados por el abandono y despojo forzado de tierras y territorios. Sin embargo, las personas afectadas no se postraron ante la tragedia. Impulsaron procesos organizativos, descubrieron potencialidades de liderazgo en medio de la tragedia e impulsaron la exigibilidad derechos.

En el período 2022 - 2026 la administración de la UAEGRTD propuso impulsar la ruta de restitución colectiva campesina y pensar la restitución en perspectiva territorial, no solo desde la concepción individual del predio ni de la relación jurídica de propiedad. A la fecha de realización de este trabajo la Unidad está gestionando 61[75] casos en perspectiva colectiva campesina, involucrando 1.993 Ids. De estos pasaron a sede judicial 19 casos que impactan 576 Ids. Este aspecto será abordado en el segundo texto ya referido.[76]

En este orden de ideas el campesinado ha sido uno de los sujetos colectivos que ha reclamado la restitución de tierras y territorios. El 28% del total de solicitantes se autoidentificó como campesino. Sin embargo, si el 88.32% de los casos de despojo y abandono sucedieron en espacios rurales, es altamente posible que el porcentaje de campesinos afectados sea mayor. La categoría fue incorporada tardíamente en el Sistema de Registro, lo que significa que durante 6 años no se preguntó a los solicitantes por su autoidentificación. Por otro lado, solo hasta el 2023 se contó con el acto legislativo, 001 que reconocía al campesinado como Sujeto de Especial Protección Constitucional. La Unidad de Restitución promovió el reconocimiento del campesinado mediante la expedición de la circular 0027 de 2022 (UAEGRTD, 2022) y

75. En el informe del primer trimestre se tenían 63 casos de SC en gestión, a este corte tenemos 61 debido a la desestimación de ASPAIMAG en Magdalena Medio y Caucheras de la DT Apartadó.
76. Ibidem.

la creación de la ruta de restitución colectiva para campesinos.[77]

Sin embargo, el campesinado no solamente sufrió afectaciones materiales. Fue estigmatizado de múltiples maneras, tal como lo ratifica el informe de la CEV, Guerra Contra el Campesinado. Uno de los argumentos se estructuró entorno al desarrollo de la agricultura con la hoja de coca, al ser esta una materia prima para la elaboración de la pasta base con la que se elabora la cocaína. En el marco de la "Guerra contra las drogas", se criminalizó al campesinado. Esto se expresó en la Unidad de Restitución, en tanto los casos en los que se evidenciara cultivo de coca en el predio, eran negados automáticamente. Comprendiendo que en distintas regiones existe la coerción para el desarrollo de estos cultivos y que hasta la fase de cultivo se trata de una economía agrícola minifundista o de pequeña y mediana propiedad, la Unidad emitió el concepto "Lineamiento sobre la inscripción en el RTDAF de solicitudes de restitución de predios con cultivos de uso ilícito" (UAEGRTD, 2022).

Al perder la tierra, se pierde todo. Al perder el territorio se pierde la vida individual y comunitaria. En el texto se ha reflejado tan solo una fracción de lo que la gente campesina perdió. Como sociedad, continuamos sin saber cuánta tierra fue robada; cuál fue la dimensión de las afectaciones individuales y colectivas de la población afectada por los hechos victimizantes de despojo y abandono. Si bien la CEV así como la Jurisdicción Especial de Paz, han aportado elementos para el esclarecimiento, es mucho lo que falta. Tampoco se ha avanzado en el juzgamiento de los responsables del despojo.

Hay responsables empresariales, por ejemplo, vinculados como opositores con casos de despojo en una subregión del departamento de Antioquia, que, a la vez, pudieron tener responsabilidad en el despojo en los Montes de María y el Urabá Chocoano. La lógica de abordaje, predio a predio impide analizar desde la perspectiva territorial el despojo y sus implicaciones. Este es un reto político, jurídico e institucional.

A pesar de las deudas y los retos pues como le señala el DNP, "persisten cuellos de botella estructurales que limitan la efectividad de la restitución" (DNP, 2026, pág. 84) como componente de justicia agraria, relacionado con la política de reforma, ahora se tienen nuevas herramientas y perspectivas. En noviembre de 2016 se firmó el Acuerdo Final de Paz (AFP). En el capítulo 5, ítem 5.1.3. se establecieron las medidas de reparación integral para la construcción de Paz. El acápite 5.1.3.6. Determina las medidas sobre la restitución de tierras orientadas a fortalecer y dinamizar los procesos de restitución, a partir de la articulación de la restitución con los procesos de reparación colectiva; los programas de desarrollo con enfoque

77. La circular 0027 tiene por objeto la: "Creación de una ruta campesina en la Unidad de Restitución de Tierras: lineamientos generales para la aplicación del precedente constitucional de la condición de sujetos de especial protección de campesinas y campesinos, trabajadoras y trabajadores rurales en todas las actuaciones del proceso de restitución de tierras y del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados – RUPTA" (UAEGRTD, 2022).

territorial y los planes y programas que se deriven de la implementación del acuerdo final de paz (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016, págs. 184 - 185).

La Unidad ha venido promoviendo la restitución en los municipios PEDET, contribuyendo de esta forma a la materialización del AFP en el componente relacionado con el pilar 3, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Misionalmente se aportan en otros relacionados con la seguridad alimentaria, los enfoques transversales como el de género y la participación comunitaria, así como en el enfoque étnico.

Por la trayectoria político institucional que ha tenido la Ley 1448 y en particular el proceso de restitución (desde la creación de la CNRR con la ley 975) y la entidad que tienen la responsabilidad misional, así como estar incluida en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), y por la temporalidad de su vigencia, la UAEGRTD hace parte de la institucionalidad y del enfoque de la Justicia Transicional. A partir de la firma del Acuerdo final del Paz este carácter se refuerza.

En el período 202-2025 ha impulsado la articulación interinstitucional multinivel, el trabajo con las mesas y organizaciones de víctimas a nivel nacional como en el exterior y la promoción de un enfoque campesino y de sujetos colectivos que vienen a fortalecer la perspectiva colectiva que ya se tenía en el enfoque étnico.

El Acuerdo final establece igualmente que se debe promover el retorno en condiciones dignas, con garantías de no repetición y el apoyo en proyectos productivos entre otros aspectos. En esta perspectiva cobra relevancia la aprobación del CONPES 4180 que define la Política Nacional de Soluciones Duraderas para la población víctima de desplazamiento forzado, transitando de un enfoque asistencialista hacia uno de estabilización de la población en el largo plazo.

Este Conpes vincula en perspectiva de largo plazo, el proceso de restitución, con la política de reforma agraria, reparación integral y dignificación de la población afectada por el conflicto armado, reconociendo la agencia de las personas, comunidades y organizaciones. En el CONPES 4180 entre otras responsabilidades, la Unidad se compromete entre 2026 y 2030 a implementar la Guía Técnica para la colectivización de sujetos de restitución, así como al desarrollo de una herramienta de monitoreo y seguimiento al cumplimiento de órdenes judiciales (DNP, 2025).

Por otro lado, en febrero de 2026 fue aprobado el CONPES 4184, que contiene los lineamientos de la Política de Reforma Agraria para la redistribución de tierras y aguas para la producción y el cuidado de la vida (DNP, 2026). En el eje estratégico 1 del CONPES se incorpora la política de restitución en perspectiva relacional con la Reforma Agraria y la redistribución de la tierra (y el agua), en pro de,

> "...Disminuir la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra, el acceso al agua y otros bienes naturales rurales mediante procesos de adquisición, distribución, administración y restitución de tierras que promuevan la inclusión de los sujetos populares del campo y aseguren la función social y ecológica de la propiedad agraria" (DNP, 2026).

En la línea de acción 4.4. se proponen acciones para contribuir a la superación de los cuellos de botella y la ejecución priorizada de procesos de restitución, para lo cual la URT deberá formular un plan de fortalecimiento institucional, así como proponer e implementar una agenda interinstitucional para el logro de los propósitos de la restitución y acelerar los procesos. Esto con acompañamiento del Ministerio de Agricultura, en el seno de Subcomité Técnico de Restitución. Como última acción la URT deberá promover en conjunto con el Minagricultura, un proyecto de ley que permita resolver los casos de restitución en los que no se presenta opositor, ni se presentan segundos ocupantes o se identifiquen propietarios, poseedores u ocupantes distintos al solicitante.

Ante el panorama institucional identificado en agosto de 2022, el equipo de directivo de la Unidad propuso lineamientos de política basados en la línea base encontrada y en el balance de la implementación de la política de restitución. Algunos de estos aspectos serán abordados en el siguiente texto: Planteamientos político-institucionales desarrollados en la unidad de restitución e implementados desde la dirección social en el período 2023–2025, el cual hace parte de esta publicación. De igual forma fueron abordados y desarrollados por los y las autoras de los otros documentos que están incluidos en este libro.

# Bibliografía

Abramovits, A. (15 de mayo de 2023). Dejusticia. https://www.dejusticia.org/tres-victorias-del-campesinado-que-quedaron-en-el-pnd/

Acción Social - PPTP. (3 de marzo de 2009). Aportes para la construcción del programa de restitución de bienes. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.

Acción Social - PPTPPD. (2009). Del abandono al despojo: de cómo se han afectado los derechos patrimoniales de las víctimas de desplazamiento forzado, según sus declaraciones para el proceso de justicia y paz. Acción Social-PPTPPD.

Acción Social - PPTPPD. (2010). Caracterización de las tierras rurales y su correlación con el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá, Colombia.

ACNUR. (22 de mayo de 2024). Retrieved 26 de abril de 2026, from https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/se-cumplen-20-anos-de-la-sentencia-que-busca-proteger-las-personas-desplazadas

Alonso, J. (07 de enero de 2026). “No me dieron ninguna explicación de cómo murió”: qué se sabe de los militares y los civiles venezolanos muertos durante los ataques de EE.UU. BBC News. https://www.bbc.com/mundo/articles/cqj2v8507kdo

Arévalo Perdomo, E., & Sotomayor Espitia, D. C. (enero - junio de 2019). La evolución de la política pública de restitución de tierras en Colombia que determinó la expedición de la Ley 1448 de 2011. Criterios, 12(1), 23 - 61.

Ayala Ruiz, P. (Dirección). (2015). Un asunto de tierras [Película].

Bartra, A. (2024). Goethe y el despojo. Los costos del progreso, el Sur, la incertidumbre, los demonios... México D.F., México: FCE.

Bautista Revelo, A. J., Castaño, A., Díaz Bejarano, L., Díaz, C., Duarte Torres, C.,

Fernández, A., . . . Posada, V. (2022). Guerra contra el campesinado (1958-2019) - Tomo 2 Patrones de violencia sociopolítica. Dejusticia.

Becerra Becerra, A. (13 de junio de 2011). Hay problemas de fondo y de proceso. Razonpublica: https://razonpublica.com/hay-problemas-de-fondo-y-de-proceso/

Becerra Becerra, C. A., & Oyaga Martínez, F. (2009). Desplazamiento forzado y retorno en San Carlos . Antioquia. Una comunidad que regresa hacia el confinamiento. (ILSA, Ed.) Bogotá, Cundinamarca, Colombia: ILSA.

Bolívar Jaime, A. P. (25 de marzo de 2013). ¿En qué va la restitución de tierras? Bogotá, Colombia. Retrieved 26 de abril de 2026, from https://razonpublica.com/ien-que-va-la-restitucion-de-tierras/

Bolívar Jaime, A. P. (11 de junio de 2016). Restitución de tierras: problemas y tareas pendientes. Razón Pública. Bogotá, Colombia. Retrieved 26 de abril de 2026, from https://razonpublica.com/author/aurab/

Bolívar Jaime, A. P. (2020). Despojo, concentración y restitución de tierras: los casos de El Carmen de Bolívar y Zambrano. En A. Fillol Mazo, El fenómeno de Los acaparamientos de tierras: retos jurídico políticos y respuestas a través de los estudios de caso (págs. 122 - 150). México D.F.: Egregius.

Caicedo , A., & Arias Vanegas, J. (julio - diciembre de 2016). Editorial: aproximaciones al despojo desde Colombia. Despojo y antropología hoy. Revista Colombiana de Antropología, 52(2), 7 - 15.

Caracol - La W. (03 de octubre de 2024). Entregarán 18.000 hectáreas para reparar a víctimas del paramilitarismo en Colombia. Retrieved 15 de febrero de 2025, from https://www.wradio.com.co/2024/10/03/entregaran-18000-hectareas-para-reparar-a-victimas-del-paramilitarismo-en-colombia/

Castillo , A. (8 de abril de 2009). Aspectos problemáticos en la mesa de catastro alternativo. MOVICE. Bogotá, Colombia. Retrieved 26 de abril de 2026, from https://movimientodevictimas.org/aspectos-problemticos-en-la-mesa-de-catastro-alternativo/

CNMH. (2015). MEMORIAS, TERRITORIO Y LUCHAS CAMPESINAS Aportes metodológicos para la caracterización del sujeto y el daño colectivo con población campesina en la región caribe desde la perspectiva de memoria histórica. CNMH.

CNRR. (2009). Programa de restitución de bienes. Bogotá: CNRR.

CNRR. (octubre de 2010). La restitución de tierra, un derecho inaplazable. Boletín

CNRR 15. (C. N. CNRR, Ed.) Bogotá, Cundinamarca, Colombia: CNRR.

CNRR-GMH, Machado Cartagena, A., Meertens, D., Pinto Velásquez, D. E., Soto, J., Castro Hernández, J. L., . . . Rincón García, J. J. (2009). El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual.

CODHES - CSPPDF. (2009). El reto ante la tragedia humanitaria: garantizar la observancia de los derechos de la población desplazada V2. CODHES. Comisión de la Verdad. (2022). Hay futuro si hay verdad : Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (Vol. 14: El campesinado y la guerra.).

Congreso de la República. (10 de junio de 2011).

Congreso de la República. (2011 - 2024). Ley 1448 y Ley 2421. Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (2023). LEY 2294. Imprenta Nacional. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510

Corte Constitucional. (22 de enero de 2004). Retrieved 18 de marzo de 2026, from https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm

Corte Constitucional. (4 de mayo de 2007). Retrieved 4 de marzo de 2026, from https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2007/a109-07.htm

Corte Constitucional. (2019). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-588-19.htm

CSPPDF. (2011). 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, Cundinamarca. Bogotá: CSPPDF. Retrieved 15 de febrero de 2026.

CSPPDF. (2011). El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado: garantizar la observancia de los derechos de la población desplazada II (Vol. 9). Corcas Editores.

CSPPDF, Garay, L. J., Barberi G, F., Forero A., J., & Prada P, G. C. (2009). EL RETO ANTE LA TRAGEDIA HUMANITARIA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO: SUPERAR LA EXCLUSIÓN SOCIAL. Bogotá: CODHES.

DANE. (Julio de 2019). Dane.gov.co. Retrieved 30 de abril de 2026, from https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/CNPV-2018-manual-conceptos.pdf

Department of State . (05 de enero de 2026). X.com. @StateDept: https://x.com/StateDept/status/2008221563888292207?s=20

DIJUR - UAEGRTD. (diciembre de 2024). Terceros, actores económicos y empresas en sentencias de restitución de tierras y derechos territoriales. Boletín # 2, 2. Bogotá, Colombia.

DIJUR - UAEGRTD. (2025). Boletín Tipologías de despojo. UAEGRTD, Cundinamarca, Bogotá. https://www.urt.gov.co/sites/default/files/observatorio/2026-01/boletin-ojrt-vol-5.pdf

Dirección Jurídica - UAEGRTD. (2025). Concepto DIJUR sobre el número de identificación de solicitudes de inscripción en el RTDAF (ID) y cuáles son los criterios para determinar el número de solicitudes. Bogotá.

Dirección Social. (noviembre de 2024). Guía para la identificación y gestión social de casos colectivos campesinos y otros sujetos colectivos en ruta individual, etapa administrativa. (RT-RG-GU-12), 44. (DISOC, Ed.) Bogotá: URT.

Dirección Social. (2026). Planteamientos político - institucionales desarrollados en materia de participación, enfoques diferenciales y seguridad humana en la Unidad de Restitución 2022 - 2025. Bogotá.

DNP. (1 de diciembre de 2011). ICBF. Retrieved 13 de diciembre de 2025, from https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/compilacion/docs/conpes_dnp_3712_2011.htm

DNP. (30 de diciembre de 2025). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4180.pdf

DNP. (27 de febrero de 2026). https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4184.pdf

Donda, V. (23 de diciembre de 2025). El intervencionismo estadounidense en América Latina y el Caribe: una amenaza persistente a la soberanía regional. Página 12. https://www.pagina12.com.ar/2025/12/24/el-intervencionismo-estadounidense-en-america-latina-y-el-caribe-una-amenaza-persistente-a-la-soberania-regional/

Durán Núñez, D., & Flórez Suárez, J. (05 de diciembre de 2015). Retrieved 29 de abril de 2026, from https://www.elespectador.com/judicial/la-demanda-por-despojo-de-tierras-contra-pretelt-article-603737/

EFE. (08 de enero de 2026). Caracas cifra en 100 los muertos en el ataque de EE UU a Venezuela: “Murieron personas que nada tenían que ver en el conflicto”.

El País. https://elpais.com/america/2026-01-08/caracas-cifra-en-100-los-muertos-en-el-ataque-de-ee-uu-a-venezuela-murieron-personas-que-nada-tenian-que-ver-en-el-conflicto.html

El Espectador. (26 de junio de 2009). Denuncian entrega de notarías a cambio de la reelección. El Espectador.

El País. (30 de abril de 2024). El Pais. Retrieved 30 de abril de 2026, from https://www.elnuevosiglo.com.co/nacion/ante-la-jep-exdirector-del-incoder-detallo-el-despojo-de-tierras-en-cesar

El País. (06 de diciembre de 2025). EE UU abre una nueva época de intervenciones en América Latina. https://elpais.com/internacional/2025-12-07/ee-uu-abre-una-nueva-epoca-de-

Estrada H, M., & Rodríguez J., N. (22 de julio de 2013). La política de tierras para la población desplazada 2001 - 2011: de la protección a la restitución. Estudios Socio Jurídicos, 16(1), 75 - 121. Retrieved 30 de abril de 2026.

Fals Borda, O. (1975). Historia de la cuestión agraria en Colombia. Publicaciones de La Rosca.

Fox, E. (27 de julio de 2012). InSight Crime. Retrieved 25 de abril de 2026, from https://insightcrime.org/es/noticias/analisis/el-ejercito-antirestitucion-de-tierras-de-colombia-una-amenaza-real/

FRV, & UARIV. (2023). Boletín N° 1. Unidad para las Víctimas.

Fundación Forjando Futuros. (2012). Restitución colectiva de tierras en Colombia. Una propuesta para cumplir con éxito la devolución de tierras en los 143 municipios de mayor despojo. Medellín: FFF-IPC.

Gutiérrez Sanín, F. (2014). Propiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar. Estudios Socio jurídicos, 16(1), 43 - 74. https://doi.org/dx.doi.org/10.12804/esj16.1.2014.01

Gutiérrez Sanín, F. (2019). Lo bueno, lo malo y lo feo de la restitución de tierras en Colombia: una lectura institucional. En F. Gutiérrez Sanín, R. D. Peña Huertas, & M. M. Parada Hernández, La tierra prometida. Balance de la política de restitución de tierras en Colombia (págs. 9 - 38). Universidad del Rosario.

Gutiérrez Sanín, F., & Vargas Reina, J. (2016). El despojo paramilitar y su variación: quiénes, cómo y por qué. U Rosario. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.12804/tj9789587387704

Gutiérrez Sanín, F., Uribe Kaffure, S., & Zuleta Ríos, S. (2013). Un trancón fenomenal. Un análisis de las demoras en el proceso de restitución. Observatorio de Restitución y regulación de derechos de propiedad agraria.

Hernández M, C. (24 de septiembre de 2024). ¿Dónde están?: no aparecen casi 400 bienes entregados por Mancuso para reparar víctimas. Portafolio.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2023). Fragmentación y distribución de la propiedad en Colombia. Bogotá, Bogotá, D.C., Colombia: IGAC. https://www.igac.gov.co/sites/default/files/2024-04/FDPRC_Territorios_Dig.pdf

IPC. (2011). Realidades del despojo de tierras. Retos para la paz en Colombia. (J. J. Moncada Carvajal, Ed.) Medellín, Antioquia: Instituto Popular de Capacitación IPC.

Jiménez Naranjo, C. M. (6 de febrero de 2007). Carta a Eduardo Pizarro León Gómez - CNRR. 4. (F. d. Buenos, Ed.) Itagüí, Antioquia, Colombia.

Linares Prieto, P., & Herrera Ariza, N. (2012). Justicia y Paz: los silencios y los olvidos de la verdad. Bogotá: CNMH.

Lizcano, M. F. (31 de julio de 2018). Mongabay. (A. Paz Cardona, Editor) https://es.mongabay.com/2018/07/robo-de-tierra-en-colombia-acaparamiento/?utm_source=chatgpt.com

Lleras Rodríguez, C., Vargas Meneses, D., Pinillos Ruiz, C., Nieto Ortiz, P. A., Piatek Gaitán, L. K., & Rincón García, J. (2025). Restitución y Terceros Ocupantes: Caracterización socioeconómica a terceros ocupantes en el marco del proceso de restitución de tierras en la ruta individual (2023 - 2024). Bogotá, Cundinamarca, Colombia: URT Edición Digital. ISBN: 978-958-56668-6-3.

Machado Cartagena, A. (2017). Multimodalidad y diversidad en el campo

Colombiano. Aportes a la paz territorial. CINEP.

Machado Cartagena, A., Meertens, D. J., Castro Hernández, J. L., Nieto Ortiz, P. A., Pinto Velasquéz, E. D., Soto, J., & Rincón García, J. J. (2009). El Despojo de Tierras y Territorios. Aproximación conceptual. CNRR-Acción Social.

Machado Cartagena, A., Meertens, D. J., Castro Hernández, J. L., Nieto Ortiz, P. A., Soto, J., Rincón García, J. J., & Velásquez Pinto, D. (2010). La tierra en disputa: Memorias de despojo y resistencia campesina en la costa caribe 1960 - 2010. Taurus.

Meertens, D. (2016). Entre el despojo y la restitución: reflexiones sobre género, justicia y retorno en la costa caribe colombiana. Revista Colombiana de Antropología, 52(2), 45 - 71.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (12 de noviembre de 2016). Cancillería. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

Movimiento de Crímenes de Estado MOVICE. (8 de abril de 2008). Estrategia contra la impunidad y herramienta para la reparación integral. Bogotá, Colombia. Retrieved 26 de abril de 2026, from https: movimientodevictimas.org/estrategia-contra-la-impunidad-y-herramienta-para-la-reparacin-integral/

Noticias1. (12 de septiembre de 2015). Noticias 1. Retrieved 29 de abril de 2026, from https://www.youtube.com/watch?v=kMVegexGm2w
OCI-UARV. (2024). Informe final de auditoria al sistema de control interno del grupo fondo de reparación de victimas - frv. UARIV.

Ojeda, D. (2016). Los paisajes del despojo: propuestas para un análisis desde las reconfiguraciones socioespaciales. Revista Colombiana de Antropología, 52(2), 19 - 43. https://doi.org/https://orcid.org/0000-0003-2009-8060

Ojeda, D., Guerra, P., & Díaz, H. (2016). Caminos condenados. Universidad Javeriana - Instituto Pensar.

ONU. (6 de diciembre de 2012). Derechos Humanos Naciones Unidas - Oficina América del Sur. https://acnudh.org/el-derecho-a-la-participacion/

ONU. (S.F.). Fondo Fiduciario de las naciones Unidas para la Seguridad Humana. https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/

Osorio, C. (04 de enero de 2026). Trump amenaza a Petro por tercera vez en un

mes: “Me suena bien una operación en Colombia”. https://elpais.com america-colombia/2026-01-05/trump-amenaza-a-petro-por-tercera-vez-en-un-mes-me-suena-bien-una-operacion-en-colombia.html

Peña Huertas, R. d., Zárate Acosta, L., Parada Hernández, M. M., & Triana Ancinez, B. (2025). Del campo a los estrados: un análisis de la restitución de tierras en la trayectoria vital de las mujeres víctimas del conflicto armado en Colombia. Universidad del Rosario - Observatorio de Tierras. https://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2025/04/Informe-Del-campo-a-los-estrados.pdf

Porto-Gonçalves, C. W., & Hocsman G, L. D. (2016). DESPOJOS Y RESISTENCIAS EN AMÉRICA LATINA /. Estudios Sociológicos.

Prado Ojeda, A. M., & Agredo González, M. J. (2025). Evaluación de Resultados de la Fase III (2019-2022) del Programa de Acceso Especial para las Mujeres al proceso de restitución de tierras. Bogotá, Colombia: UAEGRTD. https://www.urt.gov.co/sites/default/files/publicaciones/2025-02/libropaemdigital.pdf

Presidencia de la República. (29 de septiembre de 2006). Retrieved 26 de febrero de 2026, from https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=21741

Presidencia de la República. (6 de octubre de 2023). Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=222990

Rama Judicial. (26 de abril de 2026). Rama Judicial - Disciplina Judicial. https://www.ramajudicial.gov.co/web/informacion-general/informacion-general

Revelo, A. J., Pérez, A. M., Yepes, R. U., Sierra-Zambrano, D. F., Pic, E., Duarte, C., . . . Yonda, L. (2022). Guerra contra el campesinado (1958-2019) - Tomo 2 Patrones de violencia sociopolítica. Dejusticia.

Reyes Posada, A. (2009). Guerreros y Campesinos. Norma.

Reyes Posada, A., & Duica Amaya, L. (2008). El despojo de tierras por paramilitares en Colombia. Investigación, Universidad del Rosario - Open Society Institute, Cundinamarca, Bogotá.

Rincón García, J. (enero - junio de 2010). ¿Y la tierra dónde está? Versiones de los paramilitares sobre tierra-territorio y entrega de bienes para la reparación de las víctimas en el marco del proceso de Justicia y Paz en Colombia (2007-2009). Revista Colombiana de Sociología, 33(1), 125 - 174.

Rios, M., Schmltz, A., & Stlles, M. (2 de enero de 2026). CNN Politics. Retrieved 6 de enero de 2026.

Rubio, B. (2008). De la crisis hegemónica y financiera a la crisis alimentaria: Impacto sobre el campo mexicano. 21 (57), 35-52. México, D.F., México.

Retrieved 13 de diciembre de 2025, from https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952008000200003

Saade Granados, M. (2020). conceptualización del campesinado en Colombia. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.

Sabogal Hernández, M. (2011). Protección de tierras y territorios de las víctimas del abandono y del despojo. Revista Semillas(44/45), 38 - 41.

Saffon Sanín, M. P. (2021). El despojo de tierras en Colombia: ¿un ciclo interminable? En H. Alviar García, & T. Alfonso, Propiedad sobre la tierra en Colombia (pág. 258). Uniandes.

Salazar, C. (26 de diciembre de 2024). INFOBAE. Retrieved 15 de marzo de 2026, from https://www.infobae.com/colombia/2024/12/26/no-aparecen-mas-de-400-bienes-destinados-a-la-reparacion-de-victimas-fueron-entregados-por-exparamilitares-de-las-auc/

Salinas Abdalá, Y. (2006). El derecho a la restitución de las víctimas. En T. C. Colòmbia. Cataluña, España. https://www.taulacolombia.org/wp-content/uploads/2021/01/Llibre_IVJornadescatcast.qxd_.pdf

Salinas Abdalá, Y., & Zarama Santacruz, J. M. (2012). Justicia y Paz: Tierras y territorios en las versiones de los Paramilitares. CNMH - TAUROS.

Salinas Abdalá, Y., Zarama Santa Cruz, J. M., Bello Albarracín, M. N., Suárez , A. F., Obregón Wills, M. E., & Caballero Reinoso, C. (2009). Justicia y paz. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares. Bogotá: CNMH.

Subdirección-UAEGRTD. (2024). Circular 0018 Creación Mesa de Conflictos Socio-territoriales UAEGRTD .

Svampa, M. (2019). Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Universidad de Guadalajara - CALAS, Alemania.

UAEGRTD. (17 de 07 de 2014). Modelos de acompañamiento para salidas a terreno.

Bogotá.

UAEGRTD. (30 de diciembre de 2022). Circular 00027 Creación de una ruta campesina en la Unidad de Restitución de Tierras: lineamientos generales para la aplicación del precedente constitucional de la condición de sujetos de especial protección de campesinas y campesinos... Bogotá.

UAEGRTD. (octubre de 2022). Guía rápida Módulo de Solicitudes SRTDAF. Bogotá: UAEGRTD.

UAEGRTD. (29 de diciembre de 2022). Lineamiento sobre la inscripción en el RTDAF de solicitudes de restitución de predios con cultivos de uso ilícito. 18. Bogotá.

UAEGRTD. (2023). Circular 008. Lineamientos generales para la incorporación del enfoque de género e interseccional para mujeres en los trámites internos de restitución de tierras.

UAEGRTD. (2025). Retrieved 15 de febrero de 2026, from https://urt.gov.co/sites/default/files/informacion-de-planeacion/2026-01/informe-de-gestion-2025.pdf

UAEGRTD. (Noviembre de 2025). Guía para la identificación y gestión por ruta individual de casos de sujetos colectivos V2. Bogotá: UAEGRTD.

UAEGRTD. (15 de Diciembre de 2025). Intranet URT. https://escuela.urt.gov.co/moodle/course/view.php?id=86&section=4

UAEGRTD. (07 de abril de 2026). Resolución 00341. Bogotá, Bogotá, Colombia.

UAEGRTD. (febrero de 2026). Unidad de Restitución de Tierras. https://www.urt.gov.co/atencion-y-servicios-la-ciudadania/preguntas-frecuentes

UAEGRTD. (28 de abril de 2026). Unidad de Restitución de Tierras. https://urt.gov.co/atencion-y-servicios-la-ciudadania/tramites-y-servicios

Unidad de Restitución. (7 de marzo de 2024). El Derecho fundamental a la Restitución de Tierras en el marco de la Paz Total. Bogotá. El Derecho fundamental a la Restitución de Tierras en el marco de la Paz Total

UNIVISIÓN. (mayo de 2026). ¿Puede Venezuela convertirse en el estado 51 de Estados Unidos? N+UNIVISION. Estados Unidos. https://www.youtube.com/watch?v=5-MmiYraqhw

UPRA. (2024). https://upra.gov.co/sites/default/files/2024-11/01_UAF.pdf

UPRA. (S.F.). UPRA. https://upra.gov.co/sites/default/files/publicaciones/documentos//Datos_Unidad_Agricola_Familiar.pdf

UPRA; Unidad de Planificación Rural Agropecuaria;. (2025). Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia, resultados 2020. Bogotá D.C., Cundinamarca, Colombia: UPRA. https://upra.gov.co/sites/default/files/2025-07/03_Bol2020.pdf

Uprimny-Yepes, R., & Sánchez, N. (2010). Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia. Revista de Estudios socio jurídicos(12), 305 - 342.

Valencia Agudelo, G. D., & Chaverra Colorado, F. A. (2021). Los fondos para la reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia. Revista de Estudios Políticos(61), 9 - 21. https://doi.org/https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a01

Vargas Reina, J. (2018). Participación de víctimas y restitución de tierras. En F. Gutiérrez Sanín, R. Peña Huertas, & M. M. Parada Hernández, La tierra prometida. Balance de la política de restitución de tierras en Colombia (págs. 225 - 259). Unirosario. https://doi.org/https://doi.org/10.12804/tj9789587842043

Vega, G. (8 de enero de 2010). Documento elaborado por Gerardo Vega como Coordinador de la CNRR - Antioquia. Medellín.

Vía Campesina. (S.F.). Viacampesina.org. https://viacampesina.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2009/10/La-via-campesina-Ehne-ES-min.pdf

Whitehouse. (2 de diciembre de 2025). Whitehouse - Presidente Donald J. Trump. Retrieved 18 de diciembre de 2025, from https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/12/america-250-presidential-message-on-the-anniversary-of-the-monroe-doctrine/?utm_source=chatgpt.com

# Planteamientos político-institucionales desarrollados en la Unidad de Restitución en materia de participación, enfoques diferenciales, sujeto colectivo campesino y seguridad humana en el periodo 2022–2026

Por: Equipos de las Direcciones Social y Jurídica

**Resumen**

El texto presenta un panorama general de la política institucional construida e implementada por la Unidad de Restitución en función de la participación, los enfoques diferenciales y otros lineamientos que hicieron posible comenzar la gestión de solicitudes en zonas no microfocalizadas o de difícil acceso en virtud del conflicto armado, por parte del equipo directivo de la OBJ[1] , en estrecha relación con el PND Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia potencia mundial de la vida y con las líneas estratégicas contenidas en el Plan Estratégico Institucional 2023–2026.

El texto documenta el tránsito de una participación transaccional y centralizada hacia una participación vinculante y territorial, basada en la **conversación horizontal** entre ciudadanía y Estado, como apuesta político-institucional. Analiza los instrumentos normativos propios construidos en el periodo: las circulares 0027 de 2022 que reconoció al campesinado como sujeto de especial protección antes del Acto Legislativo 01 de 2023 y dio origen a la ruta colectiva campesina y al enfoque Sujeto Colectivo–Identidad–Territorio; la circular 008 de 2023 sobre enfoque de género e interseccional y el Acuerdo 057 de 2024 que estructuraron la IV Fase del PAEM (2024–2027) con 85 acciones afirmativas distribuidas entre las áreas de la entidad y la participación de 2.117 mujeres de 172 municipios, vinculadas a cerca de 87 organizaciones.

Se destaca igualmente la circular 00018 de 2024 que creó la Mesa de Conflictos Socioterritoriales. El informe da cuenta de la gestión de 39 casos de sujetos colectivos campesinos en 15 departamentos, que involucran 1.789 identificaciones prediales, de los cuales 13 fueron demandados hasta diciembre de 2025, el avance en esta gestión en el primer semestre de 2026, así elementos sobre la primera sentencia de restitución colectiva campesina en Colombia, proferida por el juzgado 1 de Restitución de Tierras de Sincelejo, Sucre, para el caso Manzanares

1. Dado que este texto se comenzó a escribir en noviembre de 2025 el grueso de las cifras que se aportan tienen corte a diciembre de ese año. Sin embargo, el algunos apartados se aportan datos a junio 30 de 2026. Dado que los reportes estadísticos de seguimiento de varios de los indicadores aquí referidos se realizan trimestralmente en los apartados en los que se refieran datos de 2026, se indicará explícitamente.

(Chalán, Sucre), el 2 de junio de 2026. De igual forma se aportan elementos para comprender el diseño e implementación del enfoque de seguridad humana, materializado entre otros aspectos en la incorporación del Análisis Estratégico Territorial (AET), la estructuración de Índice de Victimización (IVS-URT) y de un nuevo modelo de acompañamiento para salidas a terreno, que permitieron microfocalizar o levantar la suspensión de solicitudes de restitución en siete municipios o su-bregiones históricamente cerrados al proceso.

Se hace referencia al trabajo de caracterización de terceros ocupantes por orden judicial y los procesos de cualificación de la prueba social en la etapa administrativa. Se concluye refriendo algunos de los retos con-cebidos en función de garantizar la sostenibilidad institucional de la política de Restitución y su enfoque garantista, de cara al cierre de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y 2421 de 2024 en 2031.

**Palabras clave:** Dirección Social; Unidad de Restitución de Tierras, participación ciudadana; enfoques diferenciales; sujeto colectivo campesino; Programa Especial de Acceso de las Mujeres a la política de Restitución PAEM; género y Restitución de Tierras, Seguridad Humana; Decreto 1623 de 2023; Relacionamiento Comunitario; Justicia Transicional; Restitución de Tierras.

## Introducción

La argumentación desarrollada aquí, se presenta en un binomio documental. El primer texto se titula: Despojo y restitución en Colombia: ¿Cuál ha sido la trayectoria de la política de restitución y de su implementación? ¿Cuándo y dónde sucedió el abandono y despojo forzoso de tierras? ¿Quiénes han reclamado el derecho fundamental a la restitución? Y el segundo, el que está leyendo en este momento: Planteamientos político-institucionales desarrollados en la unidad de restitución e implementados intermisionalmente y desde la Dirección Social en el periodo 2022–2026.

El primer documento sitúa el despojo y el abandono de predios dentro de las dinámicas de acumulación de riqueza, el neoextractivismo y la implementación de políticas neoliberales en América Latina y Colombia, reconstruyendo la trayectoria político-institucional de la restitución, retomando sus antecedentes, así como las tensiones sociales y políticas, la implementación institucional y la reacción “desde arriba” a la restitución (Gutiérrez Sanín, 2019).

El trabajo permite una aproximación a algunos atributos de los solicitantes de restitución, distinguiendo por sexo (hombre y mujer), edad, escolaridad, ocupación, autoidentificación campesina; el desarrollo del proceso a nivel territorial según jurisdicción regional de la Unidad de Restitución e identificando

el tipo de población que predomina como solicitante de restitución. Esto se desarrolla con base en información del Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, analizando 170.724 solicitudes de restitución recibidas por la Unidad entre 2011 y noviembre 30 de 2025, de las cuales fueron inscritas 47.549. establecieron las brechas de género tanto en la recepción como en la inscripción de las solicitudes, respondiendo a la pregunta ¿Quiénes solicitaron la restitución?

De igual forma se aportó información para establecer dónde y cuándo sucedió el despojo y el abandono, así como que tipo de propiedades fueron afectadas, afirmándose que esas acciones se orientaron principalmente contra micro y minifundistas, pequeños y medianos propietarios de tierras, pero a la vez, que no solo se presentaron afectaciones respecto de la relación de propiedad, posesión u ocupación, si no afectaciones de orden socio comunitario y territorial. Es decir que a los campesinos y campesinas no solo se les afectó individual, sino también comunitaria y colectivamente y que su dimensión territorial como grupo social, fue profundamente dañada con el despojo y el abandono forzado de tierras y territorios. Se estableció que el despojo y el abandono fueron hechos victimizantes sucedidos en espacios rurales y urbanos.

La ubicación de estos elementos socio demográficos de población solicitante, así como del análisis realizado por el equipo directivo entrante sobre la implementación de la política de restitución y del estado de la entidad, fueron determinantes para construir una serie de planteamientos estratégicos y político-institucionales sobre los que se orientó la gestión institucional entre agosto de 2022, diciembre de 2025 y lo que va corrido de 2026.

En ese momento, en el caso de la ruta individual, era y sigue siendo fundamental una política diferencial según aspectos asociados a la edad de los y las solicitantes, la orientación sexual y el desarrollo de acciones afirmativas para las mujeres, así como de reconocimiento del campesinado dada su alta participación como población víctima del conflicto armado. De igual forma, tal como lo mandata la ley es vital promover un enfoque garantista del derecho a la restitución, fundamentando esto en una actuación pro-víctimas. Esto de cara a una entidad que durante gran parte de su trayectoria institucional orientó sus esfuerzos hacia la atención por demanda, negando solicitudes de restitución en una proporción importante (cerca del 65% del total) y que en algunas regiones quebró la confianza de la ciudadanía.

En este sentido, promover no solo un enfoque garantista del derecho fundamental a la restitución si no estimular la participación relevante de la ciudadanía y reconocer la necesidad de acciones afirmativas en función de los distintos atributos de la población solicitante de restitución era y será una necesidad vital de cara a la garantía del derecho fundamental a la restitución.

A partir de estos aspectos, el segundo documento titulado: Planteamientos político-institucionales desarrollados en la Unidad de Restitución e implementados desde la Dirección Social en el periodo 2023–2025, aborda de forma general los lineamientos político-institucionales construidos desde la Subdirección y las áreas misionales de la ruta individual (Dirección Jurídica, Dirección Catastral y Dirección Social); enfocándose principalmente en las que por competencia, son responsabilidad de la Dirección Social, sin perder nunca el horizonte intermisional ni los planteamientos político-institucionales de la entidad[2]. Otros elementos de estos planteamientos, son abordados en los documentos elaborados por los demás directivos y equipos de la entidad en los textos que hacen parte de esta publicación.

Vistos en conjunto, los dos documentos referidos presentan un panorama general sobre la trayectoria política e institucional de la política de restitución y su implementación respondiendo a las preguntas: ¿Quiénes han solicitado el derecho fundamental a la restitución? ¿Dónde y cuándo fueron despojadas las tierras? ¿Qué tamaños de propiedades fueron afectadas? ¿Qué se hizo institucionalmente en la Unidad de Restitución en el período de gobierno a favor de las personas afectadas por despojo y abandono forzoso de tierras?

Los dos documentos posibilitan una aproximación al despojo y al abandono forzado de tierras y territorios en perspectiva diferencial enfatizando exclusivamente en la ruta individual y colectiva campesina. En este sentido, este texto aporta elementos para comprender cuál fue el enfoque político-institucional del cual partimos como equipo directivo de la Unidad y cómo se implementaron dichos planteamientos en la gestión institucional de la restitución de tierras desde una de las direcciones misionales: La Dirección Social en adelante, DISOC.

En particular este texto, (elaborado a muchas manos), tiene el propósito de presentar los lineamientos de política, las acciones y los resultados que se generaron por su aplicación en el periodo comprendido entre septiembre de 2022

2. Si bien el periodo de gobierno comenzó el 7 de agosto de 2022, entre los meses de septiembre y diciembre se desarrolló el diseño de la política institucional de la URT con el establecimiento de 10 líneas estratégicas de trabajo y posteriormente del Plan Estratégico Institucional PEI y de los enfoques, estrategias y acciones que en particular se desarrollarían en la Dirección Social. En particular las líneas estratégicas mencionadas fueron: 1. Gobernabilidad desde los territorios: la restitución avanza en un esquema asociativo territorial. 2. Actuación en zonas no microfocalizadas y suspendidas: la restitución es parte central del diálogo y la negociación de la paz total. 3. Armonización y cualificación de la etapa administrativa y tendencia a la inscripción en Registro y RUPTA: la Unidad garante de los derechos de las víctimas y del ordenamiento territorial desde un enfoque socioambiental. 4. Cualificación de la etapa judicial y fortalecimiento de la Rama Judicial: la restitución como eje fundamental en la reparación integral. 5. Fortalecimiento del posfallo y adecuación del Grupo Fondo para dar cumplimiento a sentencias étnicas. 6. Clarificación de la magnitud del despojo y abandono: aportes de la restitución de tierras y territorios a la verdad y la memoria. 7. Articulación intrainstitucional, interinstitucional y cooperación: conversación fraternal y fluida con todos los actores de la restitución. 8. Comunicación camino del viento: gestión asertiva de las comunicaciones. 9. Atención y prevención de la conflictividad social e intercultural. 10. Fortalecimiento organizativo para el acceso a los procesos de restitución a los derechos territoriales étnicos. Estas serán enunciadas más adelante.

y noviembre de 2025[3], enfatizando principalmente sobre algunos aspectos del proceso de restitución en etapa administrativa de la ruta individual y colectiva campesina, según la misionalidad de la Dirección Social definida en el Decreto 4801 de 2011. El documento que leen se construyó consultando fuentes secundarias, documentos internos de la Unidad e insumos aportados por los y las integrantes de los equipos de la Dirección Social, intentando racionalizar la experiencia de gobierno a través de los elementos de política nacional e institucional, como de la puesta en práctica del diseño político-institucional realizado.

Del equipo de Tejidos y Saberes Comunitarios, Vladimir Melo Moreno, Ana María Serrano Ávila y Linda Piaték Gaitán contribuyeron a la lectura, ajuste, contenidos y corrección del documento. Vladimir y Ana aportaron a la construcción del enfoque político-institucional y a su implementación desde la perspectiva de los enfoques de género (en particular en lo concerniente al PAEM), generación y campesinado. Yira Alturo Hoyos desarrolló los componentes relativos al trabajo de jóvenes y a los Encuentros para Armonizar la Vida en los Territorios, tanto presenciales como virtuales. Pablo Andrés Convers Hilarión preparó los materiales para el encuadre sobre el enfoque de discapacidad y los aprendizajes de las mesas campesinas.

Luz Ángela Gómez Jutinico redactó los insumos asociados al enfoque diferencial con población LGTBIQ+. María Claudia Díaz Mora intervino en lo relativo al relacionamiento interinstitucional con personeros/as y enlaces de víctimas. María Janeth Fuentes Varela produjo los contenidos requeridos para explicar la participación social y las acciones realizadas por la Dirección Social. Andrés Mauricio Prado Ojeda cuidó de las cifras y de la documentación del proceso del equipo de Tejidos y Saberes Comunitarios, así como de los datos en general de la DISOC. René Hernández Toro, asesor de la Dirección Social e integrante del equipo de apoyo a la Dirección Social, aportó el encuadre sobre la participación y la construcción de una relación horizontal entre el Estado y la comunidad.

Desde el Equipo de Seguimiento Judicial y Gestión de Conflictividades, Carolina Lleras Rodríguez elaboró los insumos relativos a los terceros ocupantes y al cumplimiento de las órdenes judiciales. Del equipo de Registro, Felipe Gabriel González Plazas junto a Catalina Sarmiento, se ocuparon de los productos sociales y de la calidad de estos. Fabio Alberto Ruiz García sintetizó el enfoque de Sujeto Colectivo Campesino y otros sujetos colectivos, así como su desarrollo político-institucional y los aspectos asociados a la circular de persona mayor. De este esfuerzo hacen parte otros/as integrantes del equipo de Registro. Del equipo de Contexto, Linda Kristina Piaték Gaitán y Pablo Andrés Nieto Ortiz suministraron componentes sobre el enfoque de seguridad y su implementación en la Dirección Social.

3. Este documento se construyó con base en la información aportada por los equipos de trabajo de la Dirección Social en distintos informes, así como con la información sintetizada de los informes de gestión presentados por la Dirección Social y otras fuentes institucionales. Las letras que están leyendo se escriben en un contexto complejo (por decirlo menos), para nuestra América Latina, a partir del intervencionismo de los Estados Unidos en varios países, sumándose esto a la crisis de humanidad concretada en el genocidio cometido en la franja de Gaza.

Óscar David Rojas Gutiérrez y René Hernández Toro, del equipo de apoyo a la Dirección Social y Carolina Builes de la DIJUR, construyeron los materiales para el componente de relacionamiento interinstitucional y cooperación internacional[4].

El ensayo se estructura en 9 capítulos finalizando con las conclusiones. El primero presenta el marco normativo, institucional y estratégico que encuadra la acción de los equipos de la DISOC. El segundo analiza los fundamentos y compromisos de la política de participación ciudadana. El tercero expone las políticas de la URT en relación con el reconocimiento, la participación y los enfoques diferenciales, e incluye los instrumentos de política diferencial construidos desde la entidad. El cuarto desarrolla los espacios y resultados de participación con los distintos grupos poblacionales y el enfoque de sujeto colectivo campesino.

El quinto examina el relacionamiento interinstitucional y la cooperación internacional. El sexto aborda el enfoque de seguridad humana y el análisis estratégico territorial. El séptimo da cuenta de la gestión misional en materia de terceros, la realización de pruebas sociales y el trabajo de control de calidad de los productos sociales.

En el octavo se tratan los temas relacionados con la construcción e implementación del enfoque psicosocial desde la DISOC en articulación con la Secretaria General y su implementación en las direcciones territoriales. En el capítulo 9 se habla de la capacitación desarrollada por los equipos de la Dirección Social por medio de la Escuela virtual URT y el desarrollo de aplicaciones para el seguimiento del trabajo misional. Finalmente, tenemos las conclusiones, las cuales sintetizan los aportes de DISOC a la construcción de una política diferencial genuina en materia de restitución de tierras, entre otros logros. De todas formas, es imposible pensar que este documento logra presentar en detalle todo lo elaborado y desarrollado en la URT. Por lo tanto, solo muestra en líneas generales algunas de las propuestas político-institucionales que fueron desarrolladas en la Unidad de Restitución de Tierras.

En particular lo construido y puesto en práctica institucionalmente en la URT y de la DISOC no hubiera sido posible sin el esfuerzo y amor puesto en el trabajo por parte de cada una y cada uno de los integrantes de los equipos de apoyo a la Dirección Social, liderado por Gina Marcela Pastrana Losada; Registro (equipos de ruta individual y colectiva campesina) liderados por Felipe Gabriel González y Fabio Alberto Ruiz García; Análisis de Contexto liderado por Linda Piaték Gaitán; y dentro de este, el equipo de los Documentos de Análisis Estratégico Territoriales; así como del trabajo de las y los integrantes de los equipos de Tejidos y Saberes

4. Dado que fue un documento elaborado a muchas manos, con el propósito de evitar repetición de contenidos, el borrador del documento fue revisado y reorganizado con la ayuda de ClaudeAI/New. Como se explica en la introducción, el texto fue revisado y ajustado por varias personas de la Dirección Social. En cualquier caso, los contenidos e ideas son de autoría del equipo de la Dirección Social.

Comunitarios Liderado por Vladimir Melo Moreno y de Seguimiento Judicial y Gestión de conflictividades, liderado por Johanna Carolina Lleras Rodríguez.

De igual forma, no se hubiera materializado el diseño de la política institucional sin el concurso y el trabajo y amor puesto en cada acción por parte de los integrantes de los otros equipos misionales de la ruta individual y colectiva campesina, DIJUR y su directora Paula Andrea Villa Vélez; DICAT y su Director Andrés Ignacio Báez; la Subdirección General en cabeza de Aura Patricia Bolívar Jaime; los Directores y Directoras de las 17 direcciones Territoriales y los integrantes de los equipos sociales de cada una de ellas: los y las líderes de equipo social; los profesionales de calidad, análisis de contexto; sociales comunitarios, sociales judiciales; profesionales de tejidos y saberes comunitarios; de relacionamiento comunitario. Pocas veces se evidencia la importancia de los equipos administrativos que brindan soporte a todo el trabajo institucional. En este sentido, el rol de la Secretaria General, Jaqueline Campos Rincón fue muy valioso para garantizar no solo los recursos financieros y logísticos para el cumplimiento de la Misionalidad, sino igualmente para la construcción de lineamientos en conjunto con la Dirección Social, como sucedió en concreto con las Políticas de Cuidado y de Género, entre otras.

A todos y todas, muchas gracias.

*John Jairo Rincón García*
Director Social – UAEGRTD.

## 1. Marco normativo, institucional y estratégico: el encuadre de la actuación institucional de la Unidad de Restitución.

La actuación de la Unidad de Restitución se enmarca en la misionalidad definida por las leyes 1448 de 2011, 2421 de 2024; los Decretos Ley 4634, 4635 y 4636 de 2011 y otras normas posteriores como el Decreto 1623 de 2023. Sin embargo, se rige igualmente por los pronunciamientos y órdenes de las Cortes, juzgados y tribunales de restitución, así como por elementos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (PND), que en particular orientó al Estado hacia la construcción de una política de Paz que no se centra solo en el componente militar y que reconoce como impulsores de la transformación a un conjunto de actores diferenciales: mujeres, personas con orientaciones sexuales diversas, víctimas del conflicto armado, niñez y adolescencia, pueblos étnicos, juventudes, personas con discapacidad y campesinado. Con todos ellos la URT trabaja según sus competencias, situando la restitución dentro de la reparación integral y transformadora consagrada en el eje "Restitución de la tierra para armonizar la vida" del PND.

En función de sus propósitos misionales, la URT y la política de Restitución hacen parte de la justicia Transicional. El artículo 8 de la ley 1448 de 2011 la define de esa forma orientando su actuación hacia la garantía de los derechos a la justicia y la construcción de garantías de no repetición, la verdad, el perdón y la reparación integral a la población afectada por graves violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario en el marco del Conflicto Armado Interno Colombiano.

Como se señala en el texto escrito por Aura Bolívar, la restitución en el marco de la política de la reparación a las personas víctimas halló en el Acuerdo Final de Paz de 2016 su anclaje en la paz territorial y hoy dialoga con la reforma agraria (CONPES 4184) y la política de soluciones duraderas (CONPES 4180) y otras normas como los decretos 797[5] de 2025 por medio del cual se creó un programa especial de dotación de tierras a favor de las víctimas y los terceros intervinientes en procesos de restitución o el Decreto 1117 de 2025, desarrollado en aplicación del artículo 27 de la ley 2421 de 2024. Este último permite que los colombianos con solicitudes de restitución realizadas ante la URT y que residan fuera del país puedan solicitar medida de compensación económica como pretensión en la demanda de restitución de tierras, previa manifestación de voluntariedad y mediando orden judicial. Las modificaciones normativas referidas tuvieron el concurso y aporte en su diseño e impulso, del equipo directivo de la Unidad de Restitución.

5. Este Decreto adiciona en el capítulo 10 al Título 6 de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

En perspectiva garantista del derecho fundamental a la restitución, como de otros derechos, en el caso de la ruta individual y colectiva campesina desde la URT se trabajó en **el reconocimiento del campesinado** como sujeto de especial protección constitucional y la **atención a los segundos ocupantes.** Estos planteamientos se consignaron institucionalmente en el Plan Estratégico Institucional 2023-2026, construido participativamente con organizaciones de distintas regiones. El Plan propone tres transformaciones —restitución integral de tierras y territorios, cambio institucional y regeneración del territorio— que apuntan a pasar de la devolución del predio a la restitución del territorio.

Las diez líneas estratégicas propuestas para desarrollar las transformaciones contenidas en el PEI y que ya fueron expuestas, definieron acciones atadas al ciclo mismo de la política y del proceso de restitución, comenzando por la gobernabilidad territorial, lo cual permitió recomponer el vínculo y la confianza entre institucionalidad y comunidades desde un enfoque poblacional y el fortalecimiento organizativo; avanzar hacia una actuación en zonas de difícil acceso guiada por la seguridad humana, que supera la mirada y la actuación institucional basada exclusivamente en la lectura militar del territorio, manteniendo y profundizando la relación con la Policía Nacional en particular con la Dirección de Carabineros y Protección Ambiental (DICAR) grupo de Restitución de Tierras y con el mando y las unidades de Ejército y Policía Nacional, con las cuales se coordinó el trabajo en perspectiva de Seguridad Humana.

La voz de las organizaciones sociales y sus integrantes afectados por conflicto armado fue tenida en cuenta en el proceso de restitución, destacándose a la vez la importancia de la memoria del despojo, la articulación interinstitucional, la comunicación comunitaria, la prevención de la conflictividad socio territorial y el fortalecimiento de los pueblos étnicos. En esta perspectiva, la participación social, la implementación de los enfoques diferenciales, la seguridad humana y reconocimiento de los sujetos transformadores, con el campesinado concebido como sujeto colectivo son algunos de los hilos que tejen y permiten desarrollar la misión de la URT.

Sobre esta misma base de reconocimiento poblacional diverso, en particular para el campesinado, se consignó en el PEI la perspectiva del Sujeto Colectivo Campesino (y de otros sujetos no étnicos), relacionada con la Transformación 1: Restitución Integral de Tierras y Territorios para el goce efectivo de derechos, para la cual se construyó un indicador sintetizado en el número de casos gestionados en perspectiva colectiva campesina (y de otros sujetos no étnicos), con una meta anual de 16 casos a partir de 2024 y una meta global de 48 casos en el período 2023-2026.

Por otro lado, el Decreto 4801 de 2011, junto con los Decretos Ley étnicos 4633, 4634 y 4635 del mismo año, definieron la estructura institucional de la Unidad de Restitución de Tierras. Como órgano rector se encuentra el Consejo Directivo, al cual se supedita la Dirección General de la entidad (art. 9). Dependientes de la Dirección General[6] se encuentran la Subdirección General y la Secretaría General[7]. De la Subdirección hacen parte las direcciones Jurídica de Restitución (DIJUR), Catastral y de Análisis Territorial (DICAT), Social (DISOC) y de Asuntos Étnicos (DAE), así como las 17 direcciones territoriales de la Unidad.

En su conjunto, esta estructura organiza la actuación institucional en torno a las rutas de restitución —individual y colectiva, en sus enfoques campesina, de otros sujetos no étnicos, y étnica—, con áreas misionales, grupos de trabajo e instancias administrativas, entre ellas la Secretaría General, que se constituye en instancia de apoyo para el desarrollo de las acciones misionales. En lo concreto en las direcciones territoriales se materializa el proceso de restitución.

Ahora bien, la participación de las víctimas y la implementación de los enfoques diferenciales no son un mandato circunscrito a una sola dependencia: el propio decreto los inscribe como un cometido transversal de la Unidad, que se despliega de manera articulada entre la Subdirección y las direcciones misionales. Así, corresponde a la Subdirección General, según el artículo 14, diseñar en coordinación con las dependencias de la Unidad un modelo de gestión de restitución con enfoque diferencial y monitorear su aplicación; articular al interior de la entidad las medidas de atención, orientación y servicio para los grupos de especial protección por razón de etnia, género, edad y discapacidad; y proponer a la Dirección General las políticas, planes y programas en materia de atención y servicio a las víctimas en el proceso de restitución.

Es desde esa función de articulación que la Subdirección coadyuvó a la estructuración de espacios como la Mesa de Conflictos Socioterritoriales y la ruta colectiva campesina. En ese marco, el artículo 15 del Decreto 4801 especifica funciones para la Dirección Social (DISOC) relacionadas con los enfoques diferenciales, la participación de la población víctima de despojo y abandono forzoso. Entre ellas se destacan liderar el plan de participación institucional, diseñando estrategias y metodologías que propicien la participación de las víctimas desde un enfoque de derechos, diferencial y estableciendo un diálogo permanente con las organizaciones de víctimas.

6. Adscritas a la Dirección general se encuentran la Oficina de Tecnologías de la Información OTI; la Oficina Asesora de Planeación; la Oficina Asesora de Comunicaciones, la Oficina de control interno.
7. De ella hacen parte los siguientes grupos de trabajo y gestión: Seguimiento y operación administrativa; económica y financiera; Contratación e inteligencia de mercados; Talento y Desarrollo Humano, Atención y Servicio a la ciudadanía; gestión documental, archivo y memoria histórica.

La DISOC debe promover el enfoque psicosocial y la acción sin daño en el proceso de restitución y contribuir a la socialización del derecho fundamental a la restitución y a su implementación institucional mediante el relacionamiento con comunidades y organizaciones sociales y de víctimas, así como la capacitación intra e interinstitucional sobre las leyes 1448 de 2011 y 2421 de 2024 y el Decreto 1623 de 2023 y las políticas de reparación integral enmarcadas en la restitución y la reforma agraria.

La DISOC tiene además la responsabilidad de promover e implementar los enfoques diferenciales de género (mujer, LGTBIQ+/OSIGD), generación (Niños, Niñas y Adolescentes -NNA), jóvenes y persona mayor, discapacidad y, en los últimos años, el enfoque campesino, y en general la promoción y desarrollo de acciones afirmativas respecto de los Sujetos de Especial Protección Constitucional. Estos enfoques, sin embargo, no operan de forma aislada, pues se articulan con el trabajo de las demás dependencias misionales y encuentran su primer soporte técnico en la DICAT.

En efecto, la Dirección Catastral y de Análisis Territorial, según el artículo 17, lidera los procesos de cartografía e identificación predial y demás acciones que facilitan la individualización predial. En coordinación con las direcciones Jurídica y Social, apoya la recolección de información comunitaria con carácter probatorio para la determinación de los derechos y afectaciones en materia de abandono y despojo; con lo cual el enfoque diferencial se inscribe también en la dimensión técnica y territorial del proceso, y no solamente en la social.

En esta misma línea, la coordinación del Programa de Acceso Especial para las Mujeres (PAEM) a los trámites de la restitución (arts. 114-118 de la Ley 1448 de 2011) fue asignada por el artículo 15 a la Dirección Social. No obstante, en su implementación actual —en el marco del Acuerdo 057 de 2024 y de su cuarta fase (2024-2027)— el Programa dejó de ser una tarea circunscrita a la DISOC para convertirse en una apuesta institucional en la que participan todas las áreas misionales de la ruta individual, el Grupo Fondo y otras dependencias de la entidad, mediante acciones afirmativas distribuidas entre ellas y bajo la coordinación de la Dirección Social. Con ello, la garantía del acceso de las mujeres a la restitución se asume como responsabilidad del conjunto de la Unidad y no de una sola de sus direcciones. Estas acciones se complementan con lo dispuesto en la circular 008 de 2023.

Ese carácter articulado se extiende a la dimensión judicial del proceso, a cargo de la Dirección Jurídica de Restitución (DIJUR), a la cual el artículo 16 confía dirigir los asuntos jurídicos que competen a la Unidad en la consecución de la restitución jurídica y material de las tierras; elaborar y presentar, de oficio o a solicitud, las demandas de restitución y representar a las víctimas cuando así lo soliciten; realizar todas las actuaciones judiciales que correspondan dentro de

los procesos de restitución y formalización; y hacer seguimiento al cumplimiento de los fallos emitidos por los jueces y magistrados. Es en esa continuidad —del reconocimiento y la participación en la etapa administrativa a la representación y defensa ante el juez— donde se materializa la garantía efectiva del derecho, y donde adquiere relevancia el enfoque de género.

La Dirección Social y la DICAT son responsables del proceso probatorio en la etapa administrativa. Esto requiere igualmente el concurso de la DIJUR. Sin embargo, en particular el proceso de acopiar y analizar el acervo probatorio para las fases administrativa y judicial del proceso en coordinación con la DIJUR y la DICAT, la DISOC aporta la elaboración del análisis de contexto que permite inferir la relación entre los despojos y abandonos forzados y los hechos victimizantes causados por el conflicto armado en un territorio específico. Esto se hace, considerando un enfoque de violencias basadas en género. De igual forma en esta etapa se establecen elementos importantes asociados a la identificación del rol de la mujer en el hogar que fue despojado, principalmente la identificación de madres cabeza de hogar, género y derechos de las propietarias y/o cónyuges, entre otros aspectos.

Finalmente, en virtud de la Sentencia C-330 de 2016 —que distingue a los opositores de los terceros y segundos ocupantes y precisa sus derechos— y del Decreto 1623 de 2023, la Dirección Social se ocupa de la identificación de terceros en la etapa administrativa y de su caracterización, por orden judicial, en la etapa de litigio. Con este acervo, los jueces de restitución cuentan con información relevante para adoptar la determinación sobre el reconocimiento de derechos a quienes podrían ser reconocidos como segundos ocupantes en la sentencia, cerrando así el arco que va de la participación y el reconocimiento diferencial de los sujetos hasta la resolución judicial del conflicto sobre la tierra.

### 1.1. El Decreto 1623 de 2023: nuevas responsabilidades e impacto en la actuación de la Unidad de Restitución.

Sobre el Decreto 1623 expedido el 6 de octubre de 2023, este "modifica y adiciona el decreto único reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo que hace referencia a la restitución y acceso a tierras y proyectos productivos", y asigna algunas tareas adicionales a la UAEGRTD que impactan directamente la labor misional.

En particular, el artículo 2.15.5.1 (modificado por el artículo 5 del Decreto) confiere a la Unidad la potestad de microfocalizar una zona a partir del análisis de fuentes institucionales y de otro tipo, incluida la elaboración de informes para la toma de decisiones. En desarrollo de esta potestad, la Unidad, a través de la Dirección Social construyó el Análisis Estratégico Territorial y el Índice de Victimización, instrumentos que ampliaron los criterios para decidir sobre la apertura de

zonas microfocalizadas o incluso, poder desarrollar actuación en zonas no microfocalizadas según procedimientos internos.

En la misma lógica optimizó la identificación de terceros en la etapa administrativa. En articulación con la Oficina de Tecnologías de la Información (OTI), se diseñó y desarrolló el módulo de terceros. Esta tarea encuentra, además, sustento en el artículo 2.15.1.9.1 (adicionado por el mismo Decreto), que dispone que la Unidad incluya en la demanda la información recabada en la etapa administrativa sobre los terceros que se encuentren en el predio; con lo cual la identificación que adelanta la Dirección Social se articula con la representación judicial a cargo de la Dirección Jurídica de Restitución.

De igual forma, la Unidad desarrolló la Resolución 00848 de 2024, con el propósito de establecer el orden de priorización por enfoques diferenciales e interseccionales en aquellos casos en los que no fue posible la microfocalización de las solicitudes de inscripción en el RTDAF. En otras palabras, este referente se aplica a la gestión de los casos regulados por el Decreto 1623 de 2023 y permite priorizar las solicitudes de restitución atendiendo a los criterios de interseccionalidad contenidos en dicho Decreto. A su construcción aportó la Dirección Social, en tanto responsable de la transversalización de los enfoques diferenciales, junto con las demás áreas concernidas de la Unidad y la subdirección.

Por otro lado, la Unidad con la participación de los equipos de cooperación internacional, Dirección Social, subdirección, y el Grupo de Prevención, Protección y Seguridad diseñaron en conjunto el modelo de acompañamiento conocido como "modelo 8"[8], que versa sobre el acompañamiento de los equipos en terreno, por monitoreo remoto en coordinación con la fuerza pública. El ingreso a una zona determinada se viabiliza a partir del análisis preliminar realizado por la propia Unidad, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades, así como por instituciones del orden local y nacional, autoridades civiles y organismos de cooperación y el acompañamiento mismo de las comunidades y sus organizaciones. Sobre esto se volverá más adelante.

## 2. Política de participación ciudadana: fundamentos, compromisos y transformaciones

En la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se establece el derecho a la participación efectiva de las víctimas en condiciones de igualdad y equidad, garantizando su dignidad humana y el reconocimiento de sus derechos. A través de la correcta implementación de estos escenarios, se fortalece la confianza y se promueve la legitimidad del actuar institucional. Señala el artículo 192 de la ley que:

8. Modelo 4.1.8 en el documento SE-IN-05-V7 del sistema Strategos.

> "Es un deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la Ley y los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de esta" (Congreso de la República, 2011, artículo 192).

Las Naciones Unidas señalan que el derecho a la participación es reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos:

> "El derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegido ya tener acceso a la función pública... Estos principios, comúnmente conocidos como «derechos de participación», han sido definidos por el Comité de Derechos Humanos de la ONU, un grupo de expertos que supervisa la aplicación del Pacto. El Comité ha establecido de manera explícita los componentes básicos del artículo 25, cómo debería ser implementado, su importancia para una sociedad democrática, y quién tiene la responsabilidad de su ejecución. El Comité de Derechos Humanos dice que el derecho a participar en la vida pública «se encuentra en el núcleo de un gobierno democrático»". (ONU, El derecho a participar, 2012).

### 2.1. De la participación transaccional a la participación como garantía de derechos: cinco transformaciones

Desde la UAEGRTD la participación se concibe como una conversación de carácter vinculante entre ciudadanía y Estado, que parte de una institucionalidad que reconoce los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. La gestión adelantada en el período 2022-2025 implicó una reorientación profunda de la concepción y práctica de la participación ciudadana en la Unidad, la cual puede sintetizarse en cinco transformaciones estructurales durante el período:

- Se pasó de comprender la participación desde un enfoque transaccional de diálogo social hacia un proceso para la garantía de derechos.
- Los espacios de participación se han enfocado hacia la escucha activa, más que a la difusión de información.
- Se ha buscado la desconcentración de los espacios de participación en todas las estrategias. Se pasó de las mesas nacionales a las macrorregionales y a las territoriales.
- La Dirección Social venía trabajando mediante la conformación de grupos concentrados localmente en algunas zonas del país. Esto se aplicaba tanto al trabajo con mujeres como con jóvenes. Se propuso y concretó la ampliación de la incidencia territorial, la diversificación de los espacios y el relacionamiento con comunidades, organizaciones y mesas de víctimas. Esto se explicará más ampliamente en el componente del Plan de Participación y las mesas campesinas, de mujeres, así como con los Encuentros para Armonizar la Vida en los Territorios.
- Los espacios de participación y su impacto en la ruta de restitución. De forma progresiva se logró impactar casos específicos.

## 2.2. El Plan de Participación Ciudadana (PPC): evolución 2021-2025

El Plan de Participación Ciudadana (PPC), liderado por la Dirección Social, contiene la política y la estrategia de participación social, así como las acciones y espacios en los que estas se desarrollan en cada dirección territorial. Con base en esos lineamientos, las áreas misionales de ruta individual y de relacionamiento con las comunidades y organizaciones. El crecimiento sostenido de los espacios de participación es una de las evidencias más claras del cambio de orientación de la entidad, se evidencia en la tabla Número 1[9].

**Tabla 1: Actividades y espacios de participación promovidos por la Unidad entre 2021 y 2026**

| Indicador | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Número de actividades en el PPC | 25 | 21 | 32 | 34 | 40 | 39 |
| Número de espacios con comunidad reportados | 31 | 160 | 352 | 435 | 589 | 61 |

**Fuente: Elaboración propia, con base en datos recopilados por la DISOC, Plan de Participación Institucional 2025[10].**
*** Con corte al 30 de junio de 2026.**

En la Unidad, las actividades de participación de ciudadanos/as[11] afectados por despojo y abandono se materializó en las fases de diagnóstico y formulación,

9. Acotando los espacios de participación al periodo delimitado entre agosto 7 de 2022 y junio 30 de 2026, tendríamos realizados 541 espacios de participación y 159 actividades.
10. Los datos estadísticos del Plan de Participación Ciudadana fueron consolidados por María Janeth Fuentes Varela, profesional especializada de la Dirección Social. Con corte al 30 de junio de 2026.
11 En el Plan de Participación Ciudadana 2025 se reportaron los siguientes espacios:

- 3 consultas ciudadanas - virtuales- atención al ciudadano y OAP
- 40 mesas de trabajo con cooperantes: estructuración de proyectos y definición de apoyos.
- 1 actividad de diálogo y articulación liderada por la DIJUR con organizaciones campesinas y de la sociedad civil que representaban solicitantes de restitución.
- 22 actividades de diálogo y articulación con entidades del orden nacional en torno a temas de restitución de tierras, jurisdicción y reforma agraria.
- 6 asistencias a sesiones del comité técnico de seguimiento para el cumplimiento de la Sentencia SU -288 de 2022
- 16 acciones de la DIJUR en relación con actividades de cooperación y articulación con la Unidad de Restitución de Tierras
- 5 actividades que facilitaron el diseño y la ejecución de acciones restaurativas bajo la modalidad de TOAR, en el marco del objeto misional de la URT. 103 jornadas de socialización de los decretos ley étnicos
- 8 espacios de concertación con comunidades étnicas
- 47 reuniones de resolución de controversias con las comunidades étnicas
- 73 asambleas de cierre de casos con comunidades indígenas
- 34 asambleas de cierre con comunidades negras
- 6 espacios de participación con mujeres étnicas
- 4 subcomités nacionales. 20 Subcomités departamentales
- 6 Mesas Bilaterales con Defensoría – Instrucción conjunta
- 14 jornadas con víctimas en el exterior
- 1 Audiencia Pública de Rendición de Cuentas
- 96 Jornadas de Socialización Comunitaria:

ejecución y seguimiento de la política, así como en la rendición de cuentas. Así las cosas, el Plan Estratégico Institucional (2023-2026) se construyó con la participación de actores clave: cooperantes, académicos y solicitantes de restitución en ruta individual y colectiva étnica., por ende, fueron convocados delegados y delegadas de organizaciones y comunidades étnicas y campesinas. Por su parte, la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) convocó asambleas para la estructuración del plan de caracterización del daño y las afectaciones territoriales, su socialización y la construcción de pretensiones.

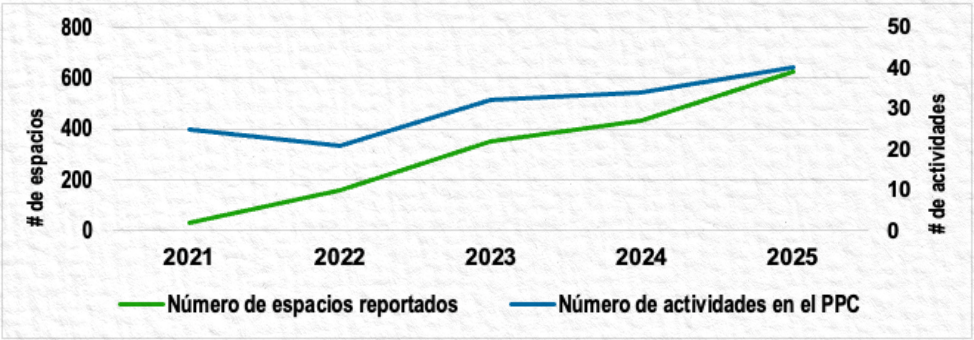
Los equipos territoriales trasladaron los espacios de socialización de la Ley 1448 de 2011 y los decretos ley étnicos de las oficinas a zonas rurales dispersas. Debe destacarse el trabajo realizado por la subdirección en relación con víctimas en el exterior. Con las organizaciones campesinas se diagnosticó, formuló, implementó y evaluó la construcción conjunta de la circular 027 de 2022, con resultados a 2025 y proyección a 2026 de procesos de restitución con sujetos colectivos en la ruta campesina de restitución. En el gráfico número 1 se evidencia el crecimiento de los espacios de participación, así como de las acciones, vistas desde 2021 a diciembre de 2025.

Respecto al Programa de Acceso Especial de las Mujeres a la Tierra (PAEM), en 2023 la entidad evaluó con las mujeres lo realizado en los núcleos de exigibilidad durante el período 2016-2023, lo que permitió abrir escenarios de construcción de política de restitución en clave de género, para proyectar el Acuerdo 057 de 2024, con el cual se dio vida por cuatro años al PAEM en su IV fase.

Respecto de la Restitución recorriendo el territorio se desarrollaron las siguientes acciones:

- 34 Encuentros para Armonizar la Vida en los Territorios (EAVT)
- 22 Mesas de mujeres - circular 008 – 2023
- 23 Mesas campesinas – promoviendo entre otros aspectos la circular 027 -2022 y la ruta colectiva de restitución campesina.
- 4 Encuentros de enfoque diferencial en el marco del proceso de restitución de tierras
- 14 Espacios con representantes de mesas de víctimas
- 29 Espacios de información institucional sobre la política de restitución de tierras realizados por la Oficina Asesora de Comunicaciones, OAC.

**Gráfico 1: Número de espacios y de actividades realizadas por la URT en el marco del PPC 2021 - 2025**




**Fuente: Elaboración propia, con base en datos recopilados por la DISOC, Plan de Participación Institucional 2025**

## 2.3. CONPES vinculados: compromisos institucionales en enfoques diferenciales

La implementación de los enfoques diferenciales se articula con compromisos establecidos en instrumentos de política pública nacional. La tabla 2 muestra el cuadro resumen de responsabilidades del equipo de Tejidos y Saberes Comunitarios en el período 2023-2025, comprometidas en documentos CONPES, en el Plan Operativo Anual del SNARIV así como en el Plan Estratégico Institucional, PEI:

**Tabla 2: Cuadro resumen de responsabilidades institucionales. Equipo de Tejidos y Saberes Comunitarios, 2023-2025**

| # | Compromiso institucional | Acción institucional desarrollada |
|---|---|---|
| 1 | CONPES 4031/2021 – PAEM | Espacios de fortalecimiento y empoderamiento de mujeres en el proceso de restitución.<br><br>Garantía de la protección del derecho patrimonial de las mujeres en la inscripción al RTDF. |
| 2 | CONPES 4040 – Complemento generacional | Espacios con jóvenes en el marco de la estrategia de complemento generacional |
| | CONPES del Sistema Nacional del Cuidado 4143/2025 | Diseño Estrategia Mujer, Familia y Territorio: Proceso de fortalecimiento de capacidades en el marco de la autonomía económica de las mujeres. |
| 6 | CONPES 4147/2025 Política Nacional para la Garantía de Derechos de la Población LGTBIQ+ | Diseño de lineamiento LGTBIQ+. |

| | | |
|---|---|---|
| 3 | POA Subcomité Enfoques Diferenciales – SNARIV | Espacios con solicitantes y beneficiarios LGTBIQ+; encuentros con personas con discapacidad. Jornadas de socialización. |
| 4 | POA PIGMLD | Mesas de mujeres y restitución de tierras |
| 5 | Plan Estratégico Institucional – PEI 2023-2026 | Mesas campesinas; acciones de promoción del enfoque campesino; gestión de casos de sujetos colectivos.<br>Mesas de Mujeres, fortalecimiento de capacidades y documentos orientadores de la Política Pública en perspectiva diferencial |

**Fuente: elaboración propia DISOC, 2025.**

En relación con el CONPES 4030 de 2021, dos son las acciones que se deben desarrollar. La primera referida a los espacios de empoderamiento con mujeres en el proceso de restitución sobre el cual se hablará más adelante presentando el balance de varios años. Sin embargo, se puede señalar que en 2025 participaron 548 mujeres en espacios específicos de mujeres convocados por la URT. La segunda acción hace referencia a la inscripción de mujeres en el SRTDF, de la Unidad. En particular sobre este en 2025 se inscribió el 99% de las mujeres cónyuges.

Respecto del CONPES 4040 cuya vigencia finalizó justamente en 2025, con una meta anual de 180 jóvenes participando en espacios de complemento generacional, la Unidad convocó solo en 2025 a 303 jóvenes rurales. Para el CONPES 4040, el equipo de la DISOC diseñó la estrategia, el módulo mujer, familia y territorio y la guía para su implementación. Este proceso de fortalecimiento de capacidades y de reconocimiento de derechos en proyectos productivos, autonomía económica y cuidado rural se concibe como una acción afirmativa orientada a promover el reconocimiento, la redistribución y la participación activa de las mujeres beneficiarias.

La estrategia y el módulo se enmarcan en los ejes de acción definidos para la IV fase del PAEM, cuya implementación está prevista entre 2024 y 2027. Asimismo, se articula con las acciones afirmativas establecidas en el Acuerdo 57 de 2024, con las disposiciones del Acuerdo 54 de 2023, con los compromisos institucionales consignados en el CONPES 4143 del Sistema Nacional del Cuidado —particularmente la acción 3.7—, con la necesidad de fortalecer la participación y representación de las mujeres en los proyectos productivos, y con el reconocimiento y redistribución del trabajo de cuidado no remunerado como actividad productiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 84 del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026.

En el CONPES 4147 de 2025 se dispuso como compromiso de la Unidad de Restitución la construcción de un lineamiento para la atención y gestión de solicitudes de personas LGTBIQ+ o personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa (OSIGD). El lineamiento parte del reconocimiento de que las

personas LGBTIQ+ han enfrentado despojos, desplazamientos y exclusiones agravadas por prejuicios, prácticas heteronormativas y barreras institucionales que históricamente le han negado el derecho a la tierra y al territorio. Desde las mesas participativas, se identificaron obstáculos jurídicos, técnicos, culturales y económicos que persistían incluso dentro de la política de restitución, como la invisibilización de vínculos afectivos diversos, la negación de familias elegidas y el temor a la revictimización institucional.

En respuesta, las acciones afirmativas definidas en el lineamiento buscan hacer exigibles derechos ya reconocidos, mediante ajustes concretos en los procedimientos, rutas y prácticas institucionales. Estas acciones incluyen el reconocimiento y registro pleno de la identidad y los vínculos afectivos, la aplicación de rutas especializadas de restitución con enfoque OSIGD, la capacitación obligatoria y continua del funcionariado, y la promoción de proyectos productivos que fortalezcan el arraigo territorial y la autonomía económica.

La participación de las personas LGBTIQ+ en la construcción del lineamiento garantiza que estas acciones no sean impuestas desde una lógica tecnocrática, sino que respondan a experiencias reales, saberes comunitarios y demandas históricas. Así, la política de restitución se consolida como una herramienta de justicia territorial que no solo devuelve la tierra, sino que repara la dignidad, reconoce la diversidad y contribuye a la construcción de una paz inclusiva y transformadora. La circular fue expedida el 21 de julio de 2026, bajo el número 0022[12].

En el Plan Operativo Anual del subcomité de enfoques diferenciales, la Unidad tenía el compromiso de desarrollar espacios con solicitantes y beneficiarios LGTBIQ+; encuentros con personas con discapacidad. Jornadas de socialización. Sobre este compromiso en 2025 se desarrollaron jornadas de socialización de ruta de restitución individual y colectiva campesina; se promovió la estrategia de Encuentros para Armoni-zar la Vida en los Territorios (EAVT) y se diseñaron y socializaron lineamientos para la gestión de solicitu-des de solicitudes de restitución con Niños, Niñas y Adolescentes, y el lineamiento. Persona Mayor. Sobre algunos de estos aspectos se volverá más adelante. Las acciones desarrolladas en torno a las mesas de mujeres y mesas campesinas se desarrollan ampliamente en otro apartado del documento.

### 3. Políticas de la URT en relación con el reconocimiento, la participación y los enfoques diferenciales

En esta materia un primer aspecto lo constituyó la construcción de un referente conceptual que permitiera relacionar el proceso técnico y altamente especializado

12. Se titula Lineamientos generales para la incorporación del enfoque diferencial de orientación sexual e identidad de género diversa (OSIGD) en los trámites internos de restitución de tierras.

de la Unidad con las personas. Es decir, volver a colocarle rostro a los números de identificación de los casos y comprender la relación entre personas y predios, en perspectiva territorial, así como estructurar un lineamiento institucional específico para el campesinado.

Se estructuró el enfoque de trabajo orientado por los conceptos de Sujeto Colectivo – Identidad y Territorio para la actuación institucional de la Dirección Social y de la Unidad, en perspectiva de la garantía de derechos y de la restitución a partir de las afectaciones derivadas del despojo y abandono forzado de tierras y territorios.

El referente señalado permite dialogar con la hiperespecialización del proceso y a la vez orientar la implementación técnica del referente conceptual en torno a los conceptos de Sujeto Colectivo – Identidad y Territorio/Territorialidad. Así, se construyó la gestión colectiva de casos de restitución sobre la cual se hablará más adelante.

El proceso implicó la elaboración de un lineamiento político-institucional encuadrado en la normatividad vigente, referentes conceptuales y, a la vez, operativos a nivel institucional; la creación de procesos y procedimientos sintetizados en la versión 2 de la Guía para la Gestión de Casos de Sujetos Colectivos Campesinos y otros Sujetos Colectivos (RT-RG-GU-12 V2); impulsar y materializar el proceso de operativización y la capacitación de los equipos de nivel central y de las direcciones territoriales para la implementación. La estrategia demandó la constitución de un equipo especializado en la gestión de estos casos, así como la estructuración de un proceso de acompañamiento y seguimiento desde los equipos misionales y la Subdirección.

En segundo lugar, tal como lo establece el Estado colombiano y lo reclama la movilización social, la participación de las personas afectadas por violencia sociopolítica, despojo y abandono forzado, es un derecho fundamental para que tomen parte en la formulación, implementación y seguimiento de política pública de reparación integral, entre otros aspectos, incidan en las instancias de decisión, puedan acceder a la información y al control social. Esto se orientará al empoderamiento de la población víctima, garantizando su voz en el proceso.

Desde las distintas áreas misionales, equipos de apoyo, dirección, subdirección y secretaría general de la Unidad se han promovido múltiples espacios de participación con distintos propósitos. Desde consultas ciudadanas, mesas de trabajo con cooperantes e instituciones públicas y privadas; hasta mesas campesinas, de género y con otros grupos poblacionales; espacios de seguimiento y articulación con entidades, de capacitación con otras instituciones del SNARIV; jornadas de socialización, espacios de concertación con comunidades étnicas y

de resolución de controversias, así como asambleas de inicio y cierre de procesos de caracterización con pueblos y comunidades étnicas.

De igual forma, se cuentan los espacios del Subcomité Nacional de Restitución y algunos departamentales; mesas bilaterales con Defensoría del Pueblo; jornadas con víctimas en exterior; audiencia pública de rendición de cuentas; espacios de socialización con comunidades, organizaciones y mesas de víctimas; Encuentros para Armonizar la Vida en los Territorios (EAVT); encuentros de enfoque diferencial; espacios con representantes de víctimas y con la Jurisdicción Especial de Paz; espacios de socialización de la política de reforma agraria y ferias de atención al ciudadano. Escapa a este recuento la participación en los Comités de Justicia Transicional y los Comités Operativos Locales de Restitución.

Con la perspectiva de fortalecimiento de los enfoques diferenciales en la ruta individual se construyeron lineamientos internos para el reconocimiento del campesinado y la transversalización del enfoque de género. Respecto al primero, se expidió la circular 027 del 2022 con la cual se creó la ruta colectiva campesina en el proceso de restitución, y, en relación con lo segundo, la Unidad expidió la circular 008 de 2023.

### 3.1. La circular 0027 de 2022: el campesinado como sujeto de especial protección y la ruta colectiva campesina

La circular 0027[13] de 2022 fue expedida el 30 de diciembre de 2022, en trabajo conjunto con la Dirección Jurídica y la Subdirección. Esta directriz creó la ruta campesina en la Unidad de Restitución de Tierras y promovió el desarrollo de lineamientos generales para la aplicación del precedente constitucional de la condición de sujetos de especial protección de campesinas y campesinos, trabajadoras y trabajadores rurales en todas las actuaciones del proceso de restitución de tierras y del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados – RUPTA.

El reconocimiento del campesinado como sujeto colectivo se anticipó institucionalmente al Acto Legislativo 001 de 2023, por medio del cual se

13. Es un lineamiento interno de la UAEGRTD con las orientaciones para construir una ruta que permita fortalecer la atención y el acceso de las comunidades al proceso de restitución de tierras, organizaciones campesinas y trabajadores rurales en todas las actuaciones del proceso y del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados – RUPTA, garantizando la participación de las organizaciones, líderes, lideresas, solicitantes y beneficiarios en la implementación de mesas campesinas en los niveles nacional, macro regional y territorial. La circular plantea directrices interpretativas que impulsan la aplicación de acciones para garantizar el acceso y la participación del campesinado dentro del proceso de restitución de tierras. Así mismo, propone la creación de una mesa permanente de trabajo con organizaciones campesinas, como un espacio de participación vinculante entre estas y la UAEGRTD. También impulsa la creación de una ruta que reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional, para brindar especial atención a las comunidades y organizaciones campesinas víctimas de despojo y/o abandono forzado, de acuerdo con las disposiciones de la Ley 1448-2011; que identifique las dimensiones políticas, sociales, económicas y culturales del movimiento campesino y, que propicie la materialización y acceso a los derechos fundamentales a la justicia social, vida digna y a la paz para el campo y sus habitantes.

reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional y se propicia una reforma constitucional de los artículos 64, 65 y 66. El artículo 64 de la Constitución nacional establece que el Estado debe promover el acceso progresivo a la tierra al campesinado y a los trabajadores agrarios. Los artículos 65 y 66 fijan medidas para garantizar la soberanía alimentaria y el acceso a condiciones especiales de crédito.

Esta reforma constitucional reconoce la relación individual que tiene el campesinado con la tierra y la producción de alimentos. La reforma constitucional reconoce al campesinado en sus dimensiones sociales, económicas, políticas y culturales, en relación con su identidad y la territorialidad. El campesinado es concebido como uno de los actores motores del cambio social.

Por otro lado, en el Plan Nacional de Desarrollo 2023–2026 se consignaron, según DEJUSTICIA, tres logros para el campesinado: Participación, al definirse la creación de la Comisión Mixta Nacional de Asuntos Campesinos; el reconocimiento de otras territorialidades campesinas: territorios campesinos agroalimentarios y acuatorios, sumados a las ZRC; y, finalmente, el trazador presupuestal campesino. Fruto de las directrices allí contenidas se impulsó el enfoque diferencial campesino instalándose una mesa de trabajo permanente nacional con organizaciones campesinas y espacios territorializados en cada una de las 17 direcciones territoriales de la URT con el fin de desconcentrar las actividades y poder promover una relación directa con procesos colectivos campesinos en los departamentos y municipios. El otro aspecto desarrollado fue el de la estructuración del enfoque de sujeto colectivo campesino para la gestión de casos de restitución. Esto será tratado más adelante.

### 3.2. La circular 008 de 2023: lineamientos para la incorporación del enfoque de género y mujer rural

La Circular 008 de 2023[14], definió los "lineamientos generales para la incorporación del enfoque de género mujer en los trámites internos de restitución de tierras", lo que permitió impulsar el enfoque de género más allá de la responsabilidad misional de la Dirección Social, convirtiéndolo en una directriz intermisional para la DICAT, la DIJUR, la DAE y otras áreas de apoyo misional de la Unidad. La Secretaría Técnica de la circular estuvo liderada los primeros años por la DIJUR y posteriormente por la DISOC.

14. Esta directriz en estrecha relación con el Acuerdo 057 de 2024, posibilitó promover el trabajo mancomunado entre las direcciones misionales y profundizar la materialización de los artículos 14 y 15 y 16 del Decreto 4801 de 2011, así como las normas contenidas en la Constitución Política, en particular los artículos 13, 43, 44, 45, 46 y 47. De igual forma se impulsaba para dar cumplimiento a las sentencias: 707/05, T 025/04, T 043/07; al auto 092/08 y a las leyes: 731/02, 1257/08; la ley 1448 de 2011 en sus artículos 13, 15, 16,67 y 68, 114-118. Esto permitió avanzar hacia un enfoque de interseccionalidad como se verá más adelante.

Con la Circular 0008 del 2023 se identificaron algunos aspectos estructurales que constituyen barreras de acceso a la propiedad de la tierra para las mujeres, destacándose: uniones maritales de hecho y ausencia de titularidad directa del derecho patrimonial de la mujer; desconocimiento de los linderos del predio y de las instituciones competentes; ausencia de sensibilización por parte de los colaboradores de la URT del enfoque diferencial de género; desconocimiento de la ley por parte de las lideresas de las organizaciones de mujeres; escasa información frente a la economía de cuidado y su incidencia en la restitución de tierras; y limitantes para la participación efectiva de las mujeres en las iniciativas productivas.

Adicionalmente, dicha circular crea la mesa permanente de mujeres y la restitución, espacio para el impulso de la participación de las mujeres y la retroalimentación de lineamientos en perspectiva diferencial. Finalmente, establece la creación de enlaces de género para el impulso de la orientaciones operativas y sustanciales a desarrollar por las áreas en el marco de la implementación e impulso del enfoque de género dentro de los procesos y procedimientos de la política de restitución de tierras.

### 3.3. Crítica al concepto de enfoque diferencial y su praxis político-institucional

El tercer aspecto que guio la construcción de los lineamientos de trabajo en la Dirección Social es la crítica profunda al concepto de enfoque diferencial y su praxis político-institucional. Gestionar institucionalmente la diferencia sin un arraigo espacial y social a lo colectivo, desprendida de los elementos comunes y de los contextos de desigualdad y exclusión, contribuye al fraccionamiento de un sujeto colectivo. Si bien la Ley 1448 establece en el artículo 13 que:

> "El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares debido a su edad, sexo, orientación sexual e identidad de género diversa - LGTBIQ+, discapacidad, orfandad, creencias, origen nacional, diversidad étnica, cultural y territorial. Por tal razón, las medidas de prevención, el derecho de ayuda humanitaria, los derechos reconocidos, así como las medidas de atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque, sin perjuicio de la aplicación de criterios de priorización" (Congreso de la República, 2011, artículo 13).

Reconocer lo diverso no significa anular u obviar los aspectos comunes de orden socio espacial o identitario; o la pertenencia a un grupo o clase social específica, por ejemplo, el campesinado. En su interior debe generarse el reconocimiento de la diferencia en sus múltiples dimensiones y, a la vez, esa diversidad debe ser reconocida.

La Ley 1448 de 2011 demandó la reglamentación de lo diferencial en perspectiva cultural y socio política de los pueblos indígenas, la población Rom y las comunidades afrodescendientes. Esto se materializó en los Decretos Ley 4633,

4634 y 4635 de 2011, lo que implicó el reconocimiento particular y estableció procesos diferenciales para la restitución, respecto de la llamada ruta individual y, ahora, colectiva campesina.

Sin embargo, al analizar desde la Dirección Social el proceso de restitución, teniendo como referentes los interculturalidad e interseccionalidad se podría afirmar que la implementación de la política de restitución olvidó el relacionamiento socioespacial y la trayectoria conjunta de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes en un mismo espacio. A la vez, en la implementación de la ley en su componente de restitución, no se reconocieron las formas de cooperación e interacción existentes entre individuos y comunidades diversas antes de los hechos violentos o incluso, durante y después de los mismos. Es una perspectiva criticable de la gestión estatal de la diferencia.

### 3.4. El Acuerdo 057 de 2024: IV del PAEM (2024-2027)

En 2023 la Unidad adelantó un ejercicio de evaluación participativa con mujeres sobre los avances alcanzados en los núcleos de exigibilidad durante el periodo 2016–2023. Este, no solo permitió identificar logros y desafíos, sino que abrió nuevos escenarios para la construcción de la política de restitución en clave de género, incorporando de manera directa las voces, experiencias y propuestas de las mujeres.

Como resultado de dicho diálogo, de la emisión de la circular 0008/2023 y de los lineamientos establecidos en el PND sobre los actores diferenciales para el cambio, se adoptó el Acuerdo 057 de 2024, mediante el cual se dio continuidad al Programa de Acceso Especial para las Mujeres (PAEM) en su IV fase, con una vigencia de cuatro años (2024-2027). Tal Acuerdo se constituye en el principal lineamiento interno que orienta las acciones afirmativas y las actividades necesarias para reconocer y garantizar los derechos de las mujeres en el proceso de restitución de tierras.

En coherencia con este avance, la Ley 1448 de 2011 establece un marco normativo que respalda la incorporación del enfoque diferencial. En particular, el artículo 13 —modificado por el artículo 9 de la Ley 2421 de 2024— amplía su alcance, al señalar la necesidad de reconocer y valorar las características específicas de las víctimas en función de variables como la edad, el sexo, la orientación sexual e identidad de género diversa, la discapacidad, la orfandad, las creencias, el origen nacional y la diversidad étnica, cultural y territorial.

De igual forma, los artículos 114 al 118 definen mecanismos para garantizar la atención preferente y la priorización de las mujeres en los trámites administrativos y judiciales dentro de la ruta de restitución, incluyendo la formulación del Programa de Acceso Especial para las Mujeres como una medida afirmativa concreta para materializar estos principios.

En este marco, la IV Fase del PAEM establece dos ejes de acción institucional orientados a fortalecer la participación y representación de las mujeres en el proceso de restitución de tierras. Estos ejes se desarrollan a través de la Guía de Implementación de la IV Fase del PAEM (2024–2027), que traduce los lineamientos del Acuerdo en acciones concretas.

El eje 1 se denomina: **La institucionalidad al servicio de la protección de los derechos de las mujeres del proceso de restitución:** Construcción y ajuste de lineamientos, fortalecimiento de capacidades y articulación interinstitucional. El eje 2 se enfoca en el **Reconocimiento de derechos e impulso a las apuestas territoriales de construcción de paz:** Espacios comunitarios con mujeres, lideresas y organizaciones. Estrategia de cuidado rural en proyectos productivos. El objetivo del PAEM es garantizar la participación efectiva de las mujeres, promoviendo el reconocimiento, la redistribución, la representación, la exigibilidad y su contribución en el ejercicio del derecho a la restitución.

Finalmente, se destaca la creación de una mesa intermisional como instancia de articulación y seguimiento a la implementación de la IV Fase PAEM. Este espacio se reúne cuatro veces al año y produce tres informes trimestrales, con los que se da cuenta de las acciones desarrolladas por cada área en cumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo 057 de 2024. De esta manera, se fortalece la coordinación institucional y asegura un monitoreo constante de los avances del programa.

### 3.5. La circular 00018 de 2024: la Mesa de Conflictos Socioterritoriales

La subdirección general, con apoyo de las direcciones misionales emitió la circular 00018 el 21 de octubre de 2024, que reglamentó la creación y funcionamiento de la Mesa de Conflictos Socioterritoriales (MCST). [15]La mesa tiene como propósito analizar casos en los que se presenten conflictos entre sujetos de restitución de tierras o de derechos territoriales, con personas naturales o jurídicas, en el marco de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, para generar acciones articuladas, a nivel institucional e interinstitucional, así como proponer alternativas para su abordaje.[16]

15. La circular 0018 reglamentaba la creación y funcionamiento de la Mesa de Conflictos socioterritoriales – MCST- de la Unidad Administrativa especial de Gestión de Restitución de Tierras. El objetivo general era el de: "Analizar casos en los que se presenten conflictos socioterritoriales entre sujetos de restitución de tierras, sujetos de derechos territoriales o de estos con personas naturales o jurídicas, en el marco de la Ley 1448 de 201 1 y los decretos Ley 4633, 4634, 4635 de 2011. En el marco de este análisis, se podrán proponer y gestionar acciones articuladas a nivel institucional e interinstitucional y presentar propuestas para el abordaje de los casos, que se podrán concretar en directrices o instrucciones precisas establecidas en la Mesa o en lineamientos tales como conceptos, circulares, guías, protocolos, manuales, etc. Los lineamientos serán expedidos conforme a los mecanismos regulares para ello y por las dependencias correspondientes según el caso, de acuerdo con el análisis y las conclusiones de la MCST en cada situación" (Subdirección-UAEGRTD, 2024).

16 La MCST contará con la participación de delegados permanentes y transitorios. Los delegados permanentes corresponden a tres (03) representantes, 1 principal y 2 suplentes, por cada una de las siguientes direcciones técnicas

> "Las propuestas para el abordaje de casos se podrán concretar en **directrices o instrucciones precisas establecidas en la Mesa o en lineamientos, tales como conceptos, circulares, guías, protocolos, manuales, etc.,** estos serán expedidos conforme a los mecanismos regulares para ello y por las dependencias correspondientes según el caso, de acuerdo con el análisis y las conclusiones de la MCST en cada situación. La intervención de la MCST se hará bajo el respeto del principio de participación de las comunidades y el gobierno propio" (Subdirección - UAEGRTD, 2024).

Otra de las acciones implicó la construcción de una matriz para la identificación de aproximadamente 192 conflictos socioterritoriales derivados del proceso de restitución o que lo afectaran, creándose a partir del análisis, la Mesa de Conflictos Socioterritoriales MCST, mediante Circular 0018 de 2024, liderada por la subdirección. El objetivo general de este espacio era el de analizar casos en los que se presentaran conflictos socioterritoriales de restitución de tierras, sujetos de derechos territoriales o de estos con personas naturales o jurídicas, en el marco de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos Ley 4633,4634 y 4635 de 2011. En este sentido, se produjeron documentos de análisis y lineamientos para el abordaje de casos complejos en varias direcciones territoriales del país, en los que se explicitaban conflictividades vinculantes en la ruta individual y colectiva. Algunos de ellos fueron: el caso Motilón Barí en la dirección territorial de Norte de Santander; Alto Mira y Frontera en la dirección territorial de Nariño; caso San Roque de la territorial Antioquia, entre otros.

En relación con los terceros ocupantes, en trabajo intermisional con la DIJUR, la DAE y la subdirección, se logró la actualización de la instrucción conjunta # 3 con la Defensoría del Pueblo, para la representación de terceros ocupantes tanto en la ruta individual y colectiva campesina, como en la colectiva étnica, así como para el abordaje y resolución de situaciones subyacentes al proceso de restitución de tierras. El documento fue firmado el 11 de junio de 2025.[17]

También se suscribió el protocolo para la actuación y operativización de la instrucción conjunta. Estos documentos posibilitaron la reactivación de las Mesas Bilaterales realizadas entre la Defensoría del Pueblo y la Unidad en las diferentes territoriales del país, implicando un proceso pedagógico de socialización del nuevo lineamiento entre los funcionarios/as de las dos entidades.

Otras acciones desarrolladas implicaron el fortalecimiento del trabajo realizado en la Mesa Intermisional de Terceros – MIT y, con ello, la expedición de varios

o dependencias del nivel central: Subdirección General (que asume la Secretaria Técnica de la Mesa CST); Dirección de Asuntos Étnicos; Dirección Jurídica de Restitución; Dirección Catastral y de Análisis Territorial; Dirección Social; Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios. La designación de los delegados deberá realizarse de manera escrita advirtiendo quién es el principal y los suplentes. De todas formas, las personas asignadas deberán contar con capacidad de decisión. Los delegados transitorios corresponden a diferentes actores internos o externos conforme a la temática a tratar en la Mesa, estos pueden ser: Direcciones Territoriales; Entidades competentes; Particulares.

17. El título de la instrucción es: Instrucción administrativa conjunta para fortalecer el acompañamiento y la representación judicial de solicitantes y terceros en los procesos de restitución de tierras y de derechos territoriales; y la articulación interinstitucional entre la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas y la Defensoría del Pueblo.

conceptos por parte de la DIJUR para atender situaciones identificadas sin lineamiento. De igual forma, desde la DISOC se apoyó para la formulación de diferentes instrumentos normativos relevantes para la atención de terceros, relacionados con el Decreto 1623 del 2023, en particular, del capítulo 9 y del Decreto 797 del 2025, que versa sobre la estructuración en la ANT un programa especial de dotación de tierras y otros mecanismos de entrega de tierras en favor de víctimas y otros intervinientes en procesos de restitución de tierras sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural.

Además del análisis de los casos y situaciones relacionados con los terceros ocupantes, la Mesa Intermisional de terceros, permitió convertirse en el espacio para preparar y convocar las mesas preparatorias de la Mesa Bilateral Nacional con la Defensoría del Pueblo.

### 3.6. Lineamientos para enfoques diferenciales con población LGTBIQ+, juventud, NNA y persona mayor

La Línea Estratégica 1 del Plan Estratégico Institucional - PEI estableció la participación en el proceso de restitución de las víctimas que se identifican como LGTBIQ+, personas en condición de discapacidad y víctimas de despojo en el exterior. Propuso, asimismo, la actualización de lineamientos en clave poblacional de NNA y persona mayor, desarrollando acciones afirmativas para el goce efectivo de derechos de acuerdo con las necesidades poblacionales específicas. Para el trabajo con jóvenes, el CONPES 4040 orientó la estrategia de complemento generacional en tres ejes: seguimiento y acompañamiento en el reconocimiento del derecho; empoderamiento y formación rural; y articulación institucional para la reparación integral.

Se debe mencionar que durante 2025 la Dirección Social lideró el trabajo intermisional para la emisión de la Circular 0020 del 2025 por medio de la cual se establecen lineamientos generales para la incorporación del enfoque de persona mayor en los trámites internos de restitución de tierras y la Circular 0033 del 2025, por medio de la cual se emiten lineamientos generales para la incorporación del enfoque de Niños, Niñas y Adolescentes en los trámites internos de restitución de tierras.

Los lineamientos referidos plantean marcos normativos robustos, identifican las barreras de acceso a la propiedad de la tierra que afectan a las mujeres en los trámites de restitución y perfilan las acciones afirmativas que se deben implementar por las áreas misionales para el acceso y garantía de derechos a la restitución para estos grupos poblacionales.

En 2026 en trabajo coordinado con la subdirección y la dirección jurídica, se proyectó la circular para la incorporación del enfoque diferencial Orientaciones

Sexuales e Identidad de Género Diversa (OSIGD), la cual fue publicada como se indicó anteriormente el 21 de julio de 2026, así como la circular para la incorporación del enfoque diferencial para personas con discapacidad. De la emisión de estas circulares resalta el trabajo misional realizado para la definición de barreras de acceso a la restitución y la definición de acciones afirmativas, como el impulso a la participación y reconocimiento del derecho a la restitución de estas poblaciones en el marco de los actores diferenciales para el cambio establecidos en el Plan Nacional Desarrollo Colombia, potencia mundial de la vida.

## 4. La participación y el reconocimiento de la población afectada por la violencia sociopolítica, el despojo y abandono forzado de tierras

La participación y el reconocimiento de los sujetos colectivos, su historia y sus luchas sociales fueron enfocados como principios rectores del trabajo institucional relativo al campesinado. Estos aspectos rigieron el trabajo en la Unidad en el período 2022-2026, en oposición, tal vez, al estigma construido contra la población rural, en general, y el campesinado, en particular, incluso desde el mismo Estado.[18]

### 4.1. La participación y el reconocimiento como principios rectores.

La participación, según el diccionario etimológico, define la acción y efecto de tomar parte de algo. Desde la UAEGRTD la participación se concibe como una conversación de carácter vinculante entre ciudadanía y Estado, que parte de una institucionalidad que reconoce los derechos de los ciudadanos y ciudadanas.

El segundo eje, el del reconocimiento, según el significado etimológico, invita a “volver a distinguir una persona o una cosa entre varias”. En este caso, se trata de reconocer a los ciudadanos autoidentificados como campesinos y sus organizaciones, tanto en sus luchas y reivindicaciones, como en sus derechos y expectativas de reparación – restitución individual y colectiva. Participación y reconocimiento se conjugan en la producción de lineamientos y en la convocatoria de espacios en los que el campesinado sea el protagonista y se concretan en la perspectiva pro-víctima de la actual administración de la URT.

### 4.2. La conversación horizontal como apuesta político-institucional

Desde las distintas áreas misionales, equipos de apoyo, dirección, subdirección y secretaría general de la Unidad se han promovido múltiples espacios en los cuales se procura una conversación vinculante entre el Estado y la ciudadanía afectada por el despojo y el abandono. Las mesas campesinas, entre otros, son los espacios de encuentro con organizaciones campesinas promovidos por la entidad en distintos departamentos y municipios del país. Esto ha permitido avanzar en el relacionamiento, acciones participativas y conversaciones que

apuntan a las distintas etapas del proceso de restitución, siempre en el marco de la implementación de los enfoques diferenciales y de acción sin daño.

Las mesas son definidas por el Instituto Mayor Campesino como "... espacios de construcción colectiva y diálogo social para pensar en hojas de ruta que apunten a la reforma agraria integral...". Duarte y Baltan (2018) definen las mesas a partir de la interlocución entre Estado y sociedad, como "... un sofisticado aparato de diálogo social construido tanto por el Estado colombiano como por diversos movimientos sociales...". Para el contexto del Cauca y el suroccidente colombiano, las mesas fueron entendidas como:

> "... escenarios de negociación intercultural y sectorial para la gestión de los conflictos territoriales entre comunidades rurales. Pero, sobre todo, en la última década, las mesas de interlocución campesina constituyen un sofisticado aparato de diálogo social construido tanto por el Estado colombiano como por líderes sociales, quienes detentan hoy en día una poderosa capacidad de comprensión y agencia de la política pública para el cumplimiento de los derechos de las poblaciones campesinas" (Duarte Torres & Baltan Salazar, 2018, párrafo 9).

Estos espacios pueden convocar actores en lógica horizontal cuando se trata de sujetos con la misma condición de clase o similares relaciones asimétricas de poder con el Estado u actores empresariales; o pueden ser espacios en los que participan actores con relaciones verticales: Estado y sociedad, comunidades campesinas, afrodescendientes o indígenas. Para el caso referido, en un contexto de conflicto, se estructuraron mesas de interlocución como "... mecanismos permanentes de diálogo directo entre las instituciones estatales y las organizaciones sociales campesinas tras la coyuntura agraria del Paro Agrario de 2013... buscando mejorar el acceso a la oferta del sector institucional agropecuario, así como participar en los debates en torno a las políticas para el sector y para la gestión de conflictos territoriales" (Duarte Torres & Baltan Salazar, 2018; párrafos 11 y 12).

Si bien, al parecer, las mesas han tenido una concentración espacial en el sur occidente colombiano[19], son herramientas que se potencian a nivel nacional como en el caso de la Unidad de Restitución. Esto implicó la consolidación de equipos de diálogo social, como en el caso de la Agencia Nacional de Tierras y el mismo Ministerio del Interior. En este último caso, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 en el artículo 110, estableció el Diálogo Social como instrumento para el fortalecimiento regional y la gestión de la conflictividad y la movilización social,

19. Según Duarte y Baltan, el soporte normativo nacional de las mesas de interlocución se fundamenta en CONPES 3499 de 2014: esta norma establece la estrategia para el desarrollo integral del departamento del Cauca, y a partir de ella se crea la Mesa CIMA-CNA/PUPSOC-FENSUAGRO como espacio de interlocución. El CONPES 3811 de 2014: define la estrategia y políticas para el desarrollo agropecuario del departamento de Nariño, dando origen a la Mesa Agraria CONPES Nariño como instancia de participación. Decreto 870 de 2014: regula el espacio de interlocución y participación con las organizaciones de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, estableciendo la Mesa Única Nacional como mecanismo de diálogo entre el gobierno y estas organizaciones. La Resolución 070 de 2016: Crea la Mesa de Diálogos entre el Ministerio de Agricultura y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC). A través de esta resolución se reconoce la Mesa ANUC Nacional, así como las mesas regionales, entre ellas la Mesa ANUC Cauca y la Mesa ANUC Córdoba.

proponiendo la creación de la política nacional de diálogo social. También lo definen como un instrumento facilitador de la participación ciudadana, el reconocimiento entre las partes y la reconstrucción de confianza entre el Estado y la sociedad (Mininterior, S.F).

Sin embargo, la Unidad de Restitución no partió de este concepto para el diseño de los espacios de participación implementados. La idea central de las mesas es promover la conversación horizontal y vinculante con la ciudadanía solicitante del derecho a la restitución, intentando romper la jerarquía entre Estado – sociedad, funcionarios/as – solicitantes, así como la especialización técnica del lenguaje empleado por los profesionales de la URT.

Sobre la diferencia entre diálogo y conversación, resalta Hernández, citando a Mignolo que:

> "Mignolo, (1987) en su conferencia sobre la relación entre dialogo y conversación, establece unas diferencias entre estas dos nociones: la primera busca dar cuenta más de la coherencia de lo dicho, definido por un principio y fin; el segundo estaría centrado más en la conexidad de temas que trata, comprometiendo las emociones más que definiendo limites o alcances en tiempo y temáticas. La conversación seria parte más de lo comunitario en cuanto compromete las formas de vivencia y la responsabilidad de lo común. El dialogo al estar mediado y formalizado buscaría en lo escrito su forma de pervivir en el tiempo. La conversación daría primacía a lo oral permitiendo que los gestos, los silencios, la posición y disposición corporal hablen, expresen, enuncien lo que se busca decir (Mignolo, 1987) .
>
> La conversación promueve unas formas de informalidad centradas en el reconocimiento mutuo con el otro, el sujeto es el centro sobre el cual se desarrolla el acto comunicativo. El dialogo al estar centrado en el individuo y a las formalidades de su estructura desplaza las formas emocionales, centradas en la coherencia las cuales organizan lo dicho en cuanto tema" (Mignolo, 1987, citado por Hernández Toro, 2023).

Para Gloria Rojas (2017), la conversación define un espacio de libertad en el cual la conexidad y literalidad de los temas fluyen desde las apuestas emocionales de quienes participan en ella. Por lo tanto, el centro de la conversación es el sujeto, es su apuesta y compromiso con lo que se dice y, al privilegiar la oralidad, son muchos los aspectos que entran en juego en el acto comunicativo. Son precisamente estas horizontalidades comunicativas las que permiten que las identidades sean una apuesta y razón misma de las formas y usos para expresar, comunicar y enunciar lo que se quiere decir.

> "La conversación como una apuesta política, en la cual se busca reconocer esas otras formas en las cuales la palabra se hace parte de los sujetos, en donde se compromete el cuerpo en su totalidad para expresar el dolor, la angustia, la repugnancia, la tristeza; permite al mismo tiempo encontrar en esas otras formas de decir la esperanza, el apoyo, la alegría y la confianza para estructurar proyectos de vida desde la palabra y su compromiso con la vida" (Rojas, 2017, págs. 189 - 201) .

Otro aspecto fundamental fue trabajar desde el Estado en función de la oferta institucional y no desde la demanda. Para la Unidad de Restitución, las mesas (campesinas, de mujeres, LGTBIQ+/OSIGD, de discapacidad) son un instrumento para el reconocimiento de sujetos colectivos, sus historias y luchas, así como para relacionarse de forma vinculante con el Estado en pro de garantizar derechos.

En general, todos los espacios se desarrollaron basados en metodologías participativas, partiendo del camino y la memoria de las comunidades y organizaciones para encuadrar su trayectoria colectiva e individual y su agencia, así como los hechos de despojo y violencia, en la discusión sobre el reconocimiento de derechos, la reparación integral y la restitución. Buscábamos no definirlos a partir de uno o múltiples hechos victimizantes, sino que se trataba de que ellos y ellas mismas se definieran a partir de su identificación social y política, y de sus territorialidades.

### 4.3. La participación, los enfoques diferenciales y el trabajo institucional de la Unidad

Como se indicó anteriormente, el relacionamiento con la sociedad por parte de la URT ha estado mediado desde una concepción de la participación ciudadana como derecho. Señala Vargas (2018) que:

> "... la participación es uno de los componentes fundamentales en los procesos de formulación, ejecución y seguimiento de dicha política. Y constituye una estrategia para promover el apoyo desde abajo a las iniciativas gubernamentales y legislativas relacionadas con la reparación y la restitución. En segundo lugar, sirve como un mecanismo para recoger las expectativas y propuestas de las víctimas, o por lo menos de los representantes de las víctimas organizadas en escenarios institucionales de participación. Esta es una de las vías que las víctimas han priorizado para la incidencia política, motivados por su objetivo de influir en las decisiones que toman las autoridades políticas en los temas que los afectan..." (Vargas Reina, 2018, págs. 225 - 229).

Señala la autora que, en la Ley 1448 de 2011, la participación de las "víctimas" no ha sido lo principal, definiéndose dos espacios para su representación en el proceso de restitución: el consejo directivo de la URT y el subcomité de restitución, destacando que la representación/participación de los afectados por despojo y abandono de tierras no fue reglamentada en el caso de la mesa nacional de víctimas, como sí sucedió con el hecho victimizante de desplazamiento forzado, ni se generaron espacios o canales para que las demandas de las personas afectadas a nivel municipal y departamental se tramitaran, a pesar de existir las mesas departamentales y municipales de víctimas, así como los Comités de Justicia Transicional (Vargas Reina, 2018, págs. 225 - 259).

No en todas las mesas departamentales de víctimas hay subcomité de restitución constituido, ni en todos los espacios de participación se abordan los hechos victimizantes de abandono y despojo forzado de tierras. En consecuencia,

con el rediseño de la política institucional contenida en el PEI y los lineamientos institucionales del equipo directivo, así como con el desarrollo de un enfoque de trabajo basado en los conceptos de sujeto colectivo, identidad y territorio, para la vigencia 2024 la dirección social planeó el trabajo con comunidades, organizaciones y mesas de víctimas. En este sentido, en desarrollo de los enfoques diferenciales y la política de participación ciudadana, se promovió:

- La implementación y transversalización (en la ruta individual) de los enfoques diferenciales en el proceso de restitución: campesino, género y mujer rural, población LGTBIQ+ y discapacidad.
- El proceso de participación del campesinado (propio de la ruta individual) y enfoque colectivo de restitución para casos de sujetos campesinos y otros sujetos colectivos.

Todo el trabajo se ha desarrollado con base en los principios de desconcentrar las actividades de Bogotá, darles herramientas a las direcciones territoriales para potenciar el relacionamiento y la participación de las personas afectadas por despojo y abandono y acercar el Estado a la comunidad, a la ciudadanía, retomando un sendero de construcción de confianza entre ellas y el Estado, en particular la UAEGRTD.

Cada acción desarrollada contribuyó de distintas maneras a la toma de decisiones de fondo (principalmente, inscripciones) y a otras metas comprometidas en el Plan Estratégico Institucional, los compromisos CONPES y los establecidos con el SNARIV y los ministerios de la Igualdad y Agricultura.

En cuanto a la implementación de los enfoques diferenciales, la planeación 2023 y 2024 atendió los compromisos establecidos institucionalmente: CONPES 4031 y 4040; POA Enfoques Diferenciales del SNARIV; Plan Estratégico Institucional PEI y Plan de Acción y Gestión de la Dirección Social, como se muestra en el cuadro resumen presentado en la tabla 2.

### 4.4. Las mesas campesinas: construcción de confianza y ruta diferencial

En el caso del campesinado, se estructuró la mesa permanente de trabajo con campesinado, la cual se volvió plural al desconcentrarse el proceso de interlocución y conversación con la ciudadanía en cada una de las direcciones territoriales de la Unidad de Restitución. La mesa en singular fue definida en la Circular 0027 de 2022 como un espacio de participación vinculante entre la ciudadanía y el Estado y para el reconocimiento del campesinado como sujeto colectivo.[20]

20. Desde octubre de 2022 se desarrollaron acciones en clave de participación y reconocimiento del campesinado:
    - 21 de noviembre de 2022. Reunión con delegados de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC – Cauca, para abordar temas relacionados con el acceso a información sobre casos y proceso de restitución, así como socializaciones en territorio del proceso.

La implementación del enfoque propuesto, en el caso de la Dirección Social, demandó la recomposición del llamado equipo de Diálogo Social. Como se trataba de promover una conversación horizontal entre ciudadanía y Estado, del desarrollo de espacios vinculantes que retomaran la historia y trayectoria de las organizaciones y comunidades, así como sus luchas, aspiraciones y conocimientos, fue creado el equipo de Tejidos y Saberes Comunitarios, responsable de la participación, la implementación y promoción de los enfoques diferenciales, psicosocial y de la acción sin daño.

Se creó, igualmente, el perfil profesional de Tejedor/a Comunitario en cada una de las direcciones territoriales y en el nivel central. Esto implicó desarrollar un proceso de capacitación institucional respecto al nuevo enfoque de trabajo.

La convocatoria de los espacios se orientó, en algunos departamentos, a vincular una población que estuviera en cualquier etapa del proceso de restitución (administrativa, judicial y posfallo) y a personas de organizaciones sociales, comunidades y mesas de víctimas. No se buscaba tratar casos individuales, aunque en varias oportunidades, previo análisis de los casos de las personas convocadas, se dio información sobre el estado de su caso o se tomaron derechos de petición. Se procuró el abordaje de la política de restitución, en general, en el marco de los lineamientos de la circular 0027 y de la prospectiva de construcción de la ruta campesina de restitución.

La primera mesa se instaló en Bogotá el 8 y 9 de mayo de 2023, con la asistencia de 120 líderes y lideresas de todo el país y cerca de 66 organizaciones representadas. De las propuestas de dicha mesa surgieron las mesas macrorregionales y posteriormente, desconcentrando más la gestión de la Unidad, en 2025 y 2026 se promovieron mesas por jurisdicción institucional, realizándose 17 en cada vigencia. Dependiendo del momento de desarrollo del proceso de participación, las mesas campesinas han tenido propósitos diferentes en cada uno de los años desde su impulso y configuración.

En 2023 se buscó establecer conversación directa con los líderes de procesos campesinos, e incluso indígenas en perspectiva intercultural, acerca de las

- 1 de diciembre de 2022. Reunión con delegados/as del Coordinador Nacional Agrario, organización integrante de la Cumbre Campesina, Étnica y Popular. En otro espacio se realizó reunión con delegados y delegadas de la Agenda Nacional Campesina. Se convino retomar la relación esta vigencia para la socialización de la ruta individual.
- 2 al 4 de diciembre de 2022. La UAEGRTD participó en la Convención Nacional Campesina, realizada en la Universidad Nacional de Colombia.
- 9 de diciembre. Reunión con delegados de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC. Seccionales Córdoba, Sucre y Bolívar, realizada en la ciudad de Sincelejo. Se convinieron compromisos relacionados con la socialización de la ruta individual de restitución y el acceso a información.
- 30 de diciembre, expedición de la circular 0027: Creación de una ruta campesina en la URT: lineamientos generales para la aplicación del precedente constitucional de la condición de sujetos de especial protección de campesinas y campesinos, trabajadoras y trabajadores rurales en todas las actuaciones del proceso de restitución de tierras y del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados – RUPTA.

distintas etapas del proceso, en aras de escuchar activamente la experiencia frente al proceso de restitución, las críticas y propuestas que podíamos construir entre Estado y Sociedad para abordar las limitaciones y retos del proceso, así como los desaciertos. Dos de los principales lineamientos compartidos con las comunidades y organizaciones estaban regidos por la circular 0027 de 2022 y el enfoque de Sujeto Colectivo – Identidad y Territorio para el abordaje del proceso de restitución.

Fueron evidentes los reclamos frente a la negación de derechos mediante las decisiones negativas a las solicitudes de inscripción en el registro, así como el alejamiento institucional de la Unidad en las regiones respecto de las comunidades, organizaciones y víctimas. De igual forma, se hizo evidente la necesidad de trabajar en función de los derechos de los terceros ocupantes y resolver inquietudes acerca del cumplimiento de las sentencias de restitución y las obligaciones institucionales e interinstitucionales derivadas de las sentencias de restitución, respecto de los segundos ocupantes reconocidos. El espacio se aprovechó para compartir la perspectiva del nuevo gobierno respecto de la restitución, el enfoque territorial de esta y el propósito de garantizar derechos. También las denuncias por el riesgo a la vida que enfrentan líderes y lideresas de restitución.[21]

A esta mesa asistieron delegados y delegadas de las organizaciones que habían tomado parte en la Convención Nacional Campesina realizada en Bogotá durante diciembre de 2022. En 2023 nos propusimos explorar con las organizaciones sociales campesinas, la construcción de la ruta campesina según lineamientos de la circular 0027 de 2022, promoviendo el reconocimiento mutuo entre Unidad, comunidades y organizaciones, retomando el sendero de la construcción de confianza; así como identificar los aspectos prioritarios en la construcción de la ruta diferencial campesina, buscando promover coordinación entre la Unidad y las organizaciones, comunidades y mesas de víctimas.

Se promovió la realización de cuatro mesas macrorregionales en el norte, suroccidente, noroccidente y suroriente de Colombia. En todas ellas tomaron parte 161 líderes y lideresas y se abordó la dimensión colectiva del campesinado; las barreras de acceso a la propiedad por parte de las mujeres y los derechos de ellas a la tierra y la restitución; la articulación entre el Estado y las organizaciones, así como la conflictividad intercultural en el caso del norte y el suroccidente del país. Con base en el trabajo del equipo de Tejidos y Saberes Comunitarios, en 2024 se propusieron los retos de fortalecer las capacidades de funcionarios y contratistas respecto al relacionamiento comunitario y el proceso colectivo de restitución campesino y de otros sujetos colectivos; así como territorializar las mesas campesinas en la jurisdicción territorial de la Unidad. De igual forma, se trazó el

21. Para mayor profundización de los temas abordados, las memorias de la mesa campesina pueden ser consultada en: https://www.urt.gov.co/sites/default/files/publicaciones/2025-08/memoriasmesascampesinas.pdf. En el diseño metodológico se propuso dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las principales problemáticas del proceso de restitución de tierras en sus territorios y para sus organizaciones? ¿Cuáles serían las propuestas para darle solución a las problemáticas enunciadas? ¿Cuál sería el paso a paso para cumplir con esta propuesta? ¿Cómo hacer una ruta de trabajo entre la UAEGRTD y las organizaciones campesinas?

objetivo de profundizar las acciones de reconocimiento del campesinado mediante la gestión de casos colectivos de restitución y profundizar la concepción del enfoque de seguridad humana para la gestión de casos de restitución individual y colectiva con el apoyo de organizaciones sociales.

En 2024, con los aprendizajes derivados de las jornadas desarrolladas desde 2022, y con el propósito de desconcentrar las actividades de Bogotá, se diseñó el trabajo en las 17 jurisdicciones de la Unidad.[22] El objetivo principal fue promover la ruta colectiva de restitución campesina, sin abandonar la socialización de la Ley 1448 de2011 ni de la Circular 0027 de 2022. Se trataba de impulsar la gestión e inscripción de casos de sujetos colectivos campesinos ante la Unidad o de gestionar solicitudes ya consignadas en el RTDAF sin decisión de fondo. La primera mesa campesina de ese año se desarrolló en San José del Guaviare y contó con la asistencia de delegados de 22 organizaciones.

En 2024, en el marco de la movilización realizada por la Agenda Nacional Campesina, la Unidad quedó comprometida con tres acciones en el acuerdo firmado por el gobierno nacional y las organizaciones constitutivas de la Agenda Nacional Campesina (ANC): profundizar la participación de las organizaciones campesinas en las mesas; estructuración y formalización de la mesa de conflictividades socio-territoriales, con el fin de abordar tensiones y conflictos interculturales en el marco del proceso de restitución. El tercer compromiso fue la firma de la Instrucción Conjunta con la Defensoría del Pueblo para la representación jurídica de los terceros ocupantes y la población étnica en los procesos de restitución. Esta instrucción, la 003, se firmó finalmente el 11 de junio de 2025.

En 2025 las mesas se orientaron, en general, a posicionar con mayor profundidad y fuerza la ruta de restitución colectiva para campesinado y otros sujetos colectivos. De forma particular, se propuso proporcionar orientaciones técnicas para garantizar la participación de las comunidades y organizaciones campesinas víctimas de abandono y despojo de tierras y territorios en el marco del conflicto armado interno, para la dinamización (identificación y gestión) de procesos que involucraran sujetos colectivos campesinos dentro de la ruta individual; generar espacios de participación con organizaciones sociales y comunidades campesinas que se encuentran adelantando o esperan llevar a cabo procesos colectivos de restitución de tierras.

Dependiendo del conocimiento del proceso de restitución por parte de los asistentes, así como del desarrollo de casos de restitución en perspectiva colectiva, las mesas campesinas fueron flexibles en la temática a tratar: algunas contribuyeron a fortalecer el proceso de identificación y autorreconocimiento de sujetos colectivos para que su caso fuera gestionado en esta perspectiva por la Unidad, validando

22. En 2024 se creó la Dirección Territorial Quibdó y para 2025 ya fue incluida en la planeación de la Dirección.

esta intención con la firma de un acuerdo de voluntades con uno o varios sujetos colectivos campesinos.

Otras fueron instrumento para socializar la ruta de restitución de tierras en perspectiva colectiva campesina, así como la ruta individual y los derechos del campesinado, interactuando con un número acotado de organizaciones y comunidades.

En cualquier caso, se buscaba promover la gestión de casos de restitución en una perspectiva más allá de lo individual–predial. Entre 2024 y 2025 en varias mesas participaron funcionarios de otras entidades y de organismos de cooperación internacional, como la MAP-OEA o la Misión de Verificación del Acuerdo de Paz de las Naciones Unidas. Esto fue importante ya que adicionalmente se contribuía a la socialización de oferta institucional y la resolución de otro tipo de inquietudes relacionadas, por ejemplo, con la política de reforma agraria y la implementación del Acuerdo Final de Paz.

La dinamización de la participación implicó el rediseño de herramientas pedagógicas para socialización de los lineamientos y rutas con las comunidades y organizaciones sociales. Se diseñaron tres versiones actualizadas de tapetes pedagógicos[23], incorporando nuevos lineamientos asociados al Decreto 1623 y a la ruta colectiva de restitución de sujetos colectivos campesinos y otros sujetos colectivos: el tapete de restitución ruta individual y colectiva campesina, el juego de la escalera y el camino de cascadas y montañas. Cada versión disponía de un conjunto de preguntas distintas y el diseño contaba con enfoque distinto. Podían ser empleadas para trabajar con comunidades, organizaciones, funcionarios y trabajadores de la Unidad como de otras entidades vinculadas al SNARIV.

23. La primera versión había sido creada aproximadamente en 2015 con la ayuda de la Cooperación Internacional. Se trataba de una maleta didáctica que contenía un tapete con el que se representaba la ruta de restitución en ruta individual. Con la ayuda de imágenes que representaban a los actores institucionales y sociales intervinientes, se recorrían algunos de los pasos del proceso. Contaba igualmente con un rompecabezas que explicaba cada paso y el rol de las instituciones.

**Ilustración 2: Tapete pedagógico de la Ruta de restitución**

**Fuente: Dirección Social, 2025.**

La ruta de cascadas y montañas consiste en una figura gráfica que representaba el camino de la restitución, lleno de piedras, ríos y montañas que evocan el andar campesino por el "monte", por la parcela o el territorio.

**Ilustración 3: Ruta de restitución en versión de Escalera**

**Fuente: Dirección Social, 2025.**

**Ilustración 4: Ruta de restitución en versión de Cascadas y Montañas**

**Fuente: Dirección Social, 2025.**

Respecto del proceso pedagógico y metodológico en todas las mesas se emplearon recursos que facilitaban la participación y el afloramiento de la experiencia y del conocimiento popular de los y las asistentes, así como la emocionalidad. Iniciar con una mística que evoca distintos aspectos del proceso socia comunitario (recreado de forma diversa por cada equipo regional y los asistentes a la mesa), para luego apelar a actividades lúdicas y centradas en el uso de la palabra y la memoria, fueron elementos cruciales para su desarrollo, ya que se apelaba a la cotidianidad del mundo rural y al reconocimiento del campesinado en su expresión regional. Se emplearon actividades de carácter simbólico como la elaboración de mándalas con elementos de la región o se promovió la actividad del sueño semilla y la "barca", dando lugar a rituales comunitarios que fueran propuestos por las mismas comunidades y, organizaciones.

Entre las metodologías empleadas se usó el tendedero de ropa. Como estrategia pedagógica en perspectiva psicosocial facilita el intercambio de conocimientos, reflexiones e incluso experiencias, en la que la horizontalidad es fundamental. En una cuerda con pinzas de ropa, se cuelgan papeles con textos elaborados por los y las asistentes, fotografías y otros elementos que permitan plasmar lo que las personas asistentes quieren compartir en relación con el tema de la mesa.

Por otro lado, en desarrollo del proceso de participación ciudadana el equipo de la dirección social se desplegó desde Bogotá en las 17 direcciones territoriales para la socialización de guías y procedimientos con los trabajadores y trabajadoras de la URT. Adicionalmente se diseñaron 7 piezas pedagógicas de radio (4 de video y 3 de radio) para la difusión del proceso de restitución en la ruta individual y colectiva campesina, así como para la promoción de los enfoques diferenciales y su implementación en la restitución.

Se recurrió igualmente al uso de herramientas muy conocidas como la cartografía social, la línea de tiempo, la conformación de grupos de conversación como el café del mundo u otros menos comunes, como la evocación de la memoria colectiva y la tradición oral. En general, se posibilitó la apropiación de la ruta de restitución individual y colectiva campesina en un territorio concreto evocando las experiencias individuales, familiares, colectivas comunitarias, así como una participación reflexiva de los y las asistentes en la que no se limitó la emocionalidad.

Esto implicaba un ejercicio de reconocimiento en doble vía: entre los asistentes, sus procesos y hacia el Estado y viceversa. Así, se daba lugar al "conversar" de forma horizontal y sin lenguaje especializado sobre los sujetos individuales y, a la vez, los colectivos. Se buscaba hilar desde lo compartido.

> "Estas herramientas permitieron a las comunidades diferenciar la dimensión individual y colectiva del proceso y reconocerse como sujetos históricos con afectaciones compartida. En varios territorios, estas dinámicas permitieron que las personas comprendieran que la

> restitución no se limita a la entrega de la tierra, sino que implica la reconstrucción del tejido social, la dignificación de la vida campesina y la proyección de futuros colectivos. Asimismo, se evidenció que los espacios en los que se combinó información técnica con ejercicios simbólicos generaron mayores niveles de confianza y apropiación" (Equipo de Tejidos y Saberes Comunitarios, 2026, pág. 5).

Como se mencionó anteriormente, la mesa campesina realizada el 8 y 9 de mayo de 2023, en la ciudad de Bogotá D.C., contó con la participación de más de 120 líderes y lideresas de 66 organizaciones campesinas de distintas partes del territorio nacional. Este espacio permitió proyectar el trabajo institucional que se desarrollaría posteriormente. La Mesa Permanente Nacional permitió establecer una ruta que derivó en espacios macrorregionales en 2023; las lecturas de las organizaciones confluyeron con las dinámicas del proceso para dar alcance a apuestas en común (UAEGRTD, 2023).

Ese año se desarrollaron 4 mesas macrorregionales[24] con la participación de las organizaciones campesinas, la Subdirección General, las direcciones jurídica, catastral y social de la UAEGRTD. La convocatoria para la realización de las mesas campesinas se hizo a las organizaciones que participaron en la Convención Nacional Campesina organizada en diciembre de 2022.

En algunas mesas tomaron parte la MAPP-OEA y la ONU. El objetivo general era el de identificar temas y acciones conjuntas con las organizaciones para validar y consolidar la Ruta Campesina mediante un intercambio de saberes y experiencias. Las mesas se realizaron en 4 ciudades capitales de departamento:

Adicionalmente entre 2023 y 2025 se realizaron 44 mesas campesinas en todo el país[25], a las que fueron convocados 2.017 líderes y lideresas de base de organizaciones sociales, de las cuales, 1.038 eran hombres y 979 mujeres[26]. Esos

24. - **Mesa Macro Regional Suroccidente y Centro (Popayán, 22 de septiembre),** participaron organizaciones campesinas de Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Tolima, Eje cafetero (total asistentes: 47).
- **Mesa Norte (Santa Marta, 22 de septiembre),** fueron convocadas las organizaciones campesinas de Córdoba, Sucre, Cesar, Guajira y Bolívar (total asistentes: 53).
**- Mesa Suroriente (Florencia – Caquetá, 25 de septiembre),** participaron organizaciones campesinas y entidades territoriales del sur del Huila, Putumayo, Caquetá, Vichada, y la Misión de Verificación ONU de Caquetá (total asistentes: 27).
**- Mesa Noroccidente (Medellín, 30 de septiembre),** espacio de interlocución con organizaciones sociales y campesinas de Antioquia, Apartadó, Bajo Cauca antioqueño, Chocó, Magdalena Medio y Norte de Santander, entidades del orden municipal y departamental, representantes de la Misión de verificación MAPP-OEA (total asistentes: 34).
25. En 2024 se realizaron en los municipios de: Yolombó, Apartadó, San Luis de Gaceno, El Carmen de Bolívar; Florencia, Popayán, Valledupar; Montería, Fundación, Barrancabermeja; Villavicencio; Pasto, Cúcuta; Puerto Guzmán; Chaparral y Bugalagrande. En 2025 se convocó al campesinado a los municipios de San Rafael, Necoclí, Cúcuta; Sincelejo, Florencia, Cajibío, Popayán, Valledupar, Quibdó, El Bagre, Sabanas de San Ángel; Fundación, Barrancabermeja; Villavicencio, Pasto; Ipiales, El Zulia; Ábrego; Mocoa, Ataco y Cali.
26. Bogotá; Santa Marta; Popayán; Florencia y Medellín. Aquí no duplicamos el conteo de las mujeres que han tomado parte en las mesas de género y en los Encuentros para Armonizar la Vida en los Territorios. Sobre esto volveremos más adelante. Las mesas se desarrollaron en las siguientes localidades: Antioquia: Medellín, Yolombo, Apartadó, San Rafael, Necoclí y El Bagre. En Bogotá D.C. En Bolívar: El Carmen de Bolívar. Boyacá: San Luis de Gaceno. Caquetá: Florencia. Cauca: Popayán y Cajibío. En el Cesar en Valledupar. En Chocó, en la ciudad de Quibdó. En Córdoba en

años, estos espacios permitieron acercar el Estado a la sociedad localizada en municipios apartados de la geografía nacional y afectados por el conflicto armado. En total, se convocaron liderazgos de 462 organizaciones campesinas. En 2026 este enfoque continuó enfatizando los espacios en la socialización y consolidación de la ruta colectiva campesina[27].

De igual forma, en ellos se abordó, entre muchos otros temas, el reconocimiento del campesinado como sujeto político de derechos así como un sujeto colectivo con territorio y territorialidad afectados por abandono y despojo; las barreras estructurales para el acceso a la tierra y las de la restitución (lo largo y dispendioso del proceso, sus dificultades probatorias, entre otros); la histórica estigmatización del campesinado; los riesgos y amenazas a los liderazgos campesinos y las condiciones de seguridad ante la agudización y transformación del conflicto armado en varias regiones.

Se identificó la potencia del fortalecimiento organizativo y comunitario, la necesidad de formalización de la propiedad rural, el acceso a tierras y el apoyo a políticas de seguridad y soberanía alimentaria. Por parte de los y las asistentes, se valoró profundamente la metodología empleada y la disposición de los espacios y los funcionarios por tener un carácter participativo y de cogestión, así como la construcción de un espacio seguro para "hablar sin miedo y ser escuchados por la institucionalidad". A pesar de esto, se enfatizó en la necesidad de fortalecer las medidas de protección de los liderazgos y la seguridad en los territorios, así como las mejoras en la infraestructura vial secundaria y terciaria.

En varios de los espacios realizados se resaltó, la potencialidad de la gestión de casos de restitución en perspectiva colectiva campesina, la reconstrucción de la trayectoria e historia de los sujetos colectivos; la representación jurídica de comunidades, organizaciones y grupos en la etapa judicial, así como la estructuración de pretensiones y proyectos colectivos que pudieran ser ordenados en las sentencias de restitución, involucrando la dimensión territorial del campesinado y proyectos productivos acordes con la vocación del territorio, teniendo a la base el reconocimiento de los sujetos y sus saberes ancestrales.

Se logró precisar la competencia y el carácter institucional de la Unidad de Restitución en el concierto de entidades del sector, así como los elementos diferenciadores y a la vez articuladores de la política de restitución y de la reforma agraria. Así mismo, "… las personas que participaron de las mesas campesinas

Montería. En el Magdalena: Santa Marta, Fundación y Sabanas de San Ángel. En el Meta en Villavicencio. En Nariño: en las localidades de Pasto e Ipiales. En Norte de Santander: Cúcuta, El Zulia y Ábrego. En Putumayo: Puerto Guzmán y Mocoa. En Santander en Barrancabermeja. En Sucre, la ciudad de Sincelejo. En el Tolima: Chaparral y Ataco. Y en el Vall del Cauca: en Bugalagrande y Cali.

27. Con corte al 30 de junio de 2026, la consolidación de las cifras de participación indica que se había trabajado con 1.190 mujeres (vinculadas con 137 organizaciones), 2.241 líderes y lideresas campesinas en las mesas campesinas. 757 jóvenes y 127 liderazgos de personas LGTBIQ+.

aprovecharon estos espacios para expresar inconformidades históricas frente a la institucionalidad, denunciar tratos inadecuados, exigir mayor celeridad en los procesos y demandar claridad frente a sus casos particulares" (Equipo de Tejidos y Saberes Comunitarios, 2026). Mención aparte merece lo relacionado con la reiterada necesidad de la articulación interinstitucional para la restitución y el cumplimiento de las sentencias, así como la resolución de las conflictividades interétnicas e interculturales.

### 4.5. El enfoque de Sujeto Colectivo en el proceso de restitución: contexto histórico, normativo y gestión institucional

Desde 2023 la subdirección y las áreas misionales de la ruta individual de restitución de tierras de la Unidad (DIJUR, DICAT y DISOC) venían construyendo la gestión colectiva de casos de restitución para el campesinado y otros sujetos colectivos. En 2025 el proyecto de inversión que permite la financiación de dicha ruta cambió de denominación al de Ruta Individual y Colectiva Campesina.

Esta perspectiva surge de varios procesos que confluyen y que fueron reconocidos institucionalmente por el equipo directivo de la Unidad. Desde la dirección social en los lineamientos del equipo de análisis de contexto para la elaboración de documentos de contexto se incorporó la trayectoria de la acción y las dinámicas colectivas como un elemento central de documentación y análisis en la victimización de grupos y comunidades.

En aplicación del artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, la acumulación procesal fue empleada en la etapa judicial por algunos equipos jurídicos de la URT en distintas territoriales. En experiencias referidas en territoriales como Nariño, Apartadó y Córdoba, entre otras, se presentaron demandas acumuladas y se abordaron casos con algún grado de enfoque colectivo tanto en la etapa judicial como posfallo. Incluso se habían emitido diferentes sentencias en clave colectiva como la del caso de El Congal en el eje cafetero.

La perspectiva de sujeto colectivo parte de reconocer las luchas históricas que el campesinado en su multiplicidad de expresiones organizativas ha librado por el acceso a la tierra y el agua, así como por el reconocimiento de este como sujetos políticos y de sus territorialidades.

Los habitantes rurales, múltiples sujetos colectivos no étnicos y el campesinado fueron afectados por múltiples hechos de violencia en el marco de la guerra: desplazamiento forzado, abandono y despojo forzado, homicidios, confinamiento, delitos contra la libertad y la integridad sexual, lesiones personales y psicológicas; afectaciones por explosión de MAP, MUSE y explosivos improvisados; acciones bélicas y enfrentamientos armados; secuestro; reclutamiento forzado de NNA y Jóvenes; tortura, amenazas, homicidios y desaparición forzada, masacres, entre otros hechos victimizantes.

Según la CEV y los diversos autores del informe Guerra contra el campesinado (CEV, 2022):

> "... parte de la constatación de que el conflicto armado colombiano, que tiene profundas raíces en la desigualdad en la tenencia de la tierra, ha terminado siendo, tanto por sus impactos como por sus patrones y dinámicas, una guerra contra el campesinado y, especialmente, contra el campesinado organizado. Así, la principal víctima de esta confrontación armada, por los niveles de victimización que ha sufrido, ha sido este sujeto social" (Bautista Revelo, y otros, 2022, pág. 19).

El campesinado fue uno de los sujetos más victimizados, junto a indígenas y afrodescendientes, por el conflicto armado colombiano. Según la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV), de un total de 7.725.126 víctimas de desplazamiento forzado entre 1958 y 2018, al menos, el 63,6%, equivalente a 4.631.355 víctimas, fueron campesinas (Comisión de la Verdad, 2022, pág. 40).

Señala el informe Guerra contra el campesinado que, por medio de la violencia, al campesinado le afectaron los procesos de movilización social y su agenda relativa a la reforma agraria; esto incidió en el aumento de los cultivos de uso ilícito y la profundización de la guerra en los territorios de frontera agraria, promovió, además, una descampesinización del Estado y la violencia institucional contra los y las campesinas. Frente a esto, el campesinado levantó su voz de protesta, reafirmando su identidad campesina, así como su resistencia y capacidad de resiliencia.

De igual forma, afirma el informe referido que al campesinado lo despojaron del poder político, minimizaron su voz en el debate nacional, silenciaron las organizaciones sociales, desterritorializaron al campesinado mediante diversas estrategias, siendo unas de ellas el desplazamiento, el despojo y abandono forzado de tierras y territorios, negándose la vida campesina y propiciando la concentración de la propiedad de la tierra.

El informe enfatiza que, en Colombia, se instaló un nuevo modelo agropecuario mediante el uso de la violencia. Para esto, se estigmatizó al campesinado, sus organizaciones y territorialidades, siendo declarado y atacado como si se tratara de un enemigo interno. En el marco de las políticas neoliberales, el Estado se contrajo y el campesinado perdió el apoyo impulsado institucionalmente, en el marco de las políticas de reforma agraria de los años 60, 70 y 80:

> "Desde las definiciones de sujetos pobres hasta la de ilícitos e insurgentes, el Estado colombiano ha desconocido al campesinado como un sujeto con ciudadanías activas y partícipe de la conformación de nación. Aún más, en palabras de Mónica Velasco, el campesinado ha sido visto como gente pobre, atrasada y subversiva" (Velasco Olarte, 2014, citada en (Bautista Revelo, y otros, 2022, pág. 117).

La guerra contra las drogas se convirtió así en la guerra contra el campesinado, reforzándose patrones de violencia patriarcal y heteronormativa. A este se le negó la tierra, lo marginaron del proceso de desarrollo, lo estigmatizaron, lo persiguieron, lo reclutaron forzosamente, lo asesinaron extrajudicialmente y, a pesar de todo, sobrevivió y sigue viviendo en territorios de guerra. La misma situación experimentaron y enfrentan pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes.

En 2022, la Comisión de la Verdad (CEV), en su informe Colombia adentro: el campesinado y la guerra, estimó:

> "... que de los 10.606.125 millones de hechos victimizantes reconocidos en el RUV, 4.827.550 millones afectaron a campesinos o campesinas. Este dato es estremecedor, pues indica que al menos el 45,5 % de las violaciones de derechos humanos que se han registrado en esta base de datos victimizaron al campesinado. La situación es particularmente grave si se ven hechos victimizantes como el desplazamiento forzado, donde de los 8.774.374 millones de víctimas que han sufrido este flagelo, 4.021.869 millones son campesinas; esto quiere decir que el 45,8 % de los desplazados registrados son campesinos" (Comisión de la Verdad, 2022, pág. 40).

Sin embargo, las sistemáticas violaciones a los Derechos Humanos y las Infracciones al Derecho Internacional Humanitario no se experimentaron solo de forma individual, como se señala en la primera versión de la guía institucional de la Unidad para la gestión de casos de restitución en perspectiva campesina. En dicho documento se indicó que la construcción territorial del campesinado fue impactada por actores del conflicto armado y, en ese sentido, se presentó un daño y una o múltiples afectaciones al sujeto campesino como colectividad. Se trataba de pensar al campesinado como sujeto colectivo y las múltiples dimensiones que fueron afectadas.

Como se señaló en el texto sobre el proceso de restitución en perspectiva histórica[28], la negociación con los grupos paramilitares en 2005, en el marco de la justicia transicional impulsada por la Ley 975, puso al descubierto el despojo de tierras y derechos étnico-territoriales. La movilización social de la población víctima del conflicto armado y de crímenes de Estado logró centralidad en los procesos de justicia transicional en torno a las reivindicaciones de verdad, justicia, memoria, construcción de garantías de no repetición y reparación integral, quedando plasmados estos planteamientos en la Ley 1448 de 2011.

Previamente, desde 2009 se habían presentado proyectos de ley que no lograron su aprobación en el Congreso. Luego vendría la firma del Acuerdo Final de Paz entre el Estado Colombiano y la guerrilla de las FARC en 2016, dejando al centro de la construcción de paz, el capítulo de víctimas y entre los ejes principales, la restitución.

28. Ver: Despojo y restitución en Colombia: ¿Cuál ha sido la trayectoria de la política de restitución y de su implementación? ¿Cuándo y dónde sucedió el abandono y despojo forzoso de tierras? ¿Quiénes han reclamado el derecho fundamental a la restitución?

La histórica movilización social del campesinado por acceso a tierras y aguas se articuló con las luchas por el reconocimiento, expidiéndose en 2023 el Acto Legislativo 01 que reconocía al campesinado como Sujeto de Especial Protección constitucional. A esto se sumó el esfuerzo internacional, que fraguó la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos del Campesinado por parte de la ONU en 2018.

Ya en la legislación nacional, tanto en el artículo 151 de la Ley 1448 como en el artículo 72 de la Ley 2421 de 2024, reconocían la reparación y los sujetos colectivos que, bajo responsabilidad de la UARIV, debían ser reparados. Solo hasta 2024 se reconoció al campesinado con la modificación del artículo 152 de la Ley 1448.

Este esfuerzo complementaba lo consignado en los decretos ley construidos para pueblos indígenas, población Rom o Gitana y comunidades afrodescendientes, en su orden: decretos 4633, 4634 y 4635 de 2011.

Dado ese marco histórico y de referencia normativo, dentro de la URT el equipo directivo misional construyó en 2022 el lineamiento contenido en la circular 0027 "Creación de una ruta campesina en la Unidad de Restitución de tierras: lineamientos generales para la aplicación del precedente constitucional de la condición de sujetos de especial protección de campesinas y campesinos, trabajadoras y trabajadores rurales en todas las actuaciones del proceso de restitución de tierras y del registro único de predios y territorios abandonados –RUPTA".

En virtud de este lineamiento, comenzó el ajuste institucional para construir -dentro de la ruta individual- un proceso que permitiera gestionar en perspectiva colectiva los casos de restitución de los sujetos colectivos reconocidos en las leyes 1448 de 2011 y 2421 de 2024, enfocándose en el campesinado y, posteriormente, en otros sujetos colectivos.

Varios elementos adicionales fundamentaban esta determinación. El primero de ellos fue la aplicación del parágrafo 1 del artículo 82 de la Ley 1448, así como la potencialidad ofrecida por el artículo 95 de la Ley 1448 sobre la acumulación procesal. En segundo lugar, la existencia, a pesar de las dinámicas del despojo, de procesos sociales vitales como el del predio La Europa en Ovejas, Sucre, asociados con predios común y proindiviso adjudicados en el marco de políticas de reforma agraria desde los años 60 del siglo XX y cuyas comunidades fueron afectadas por despojo y abandono. En tercer lugar, la potencialidad de gestionar, en clave colectiva, los casos individuales, respecto del abordaje individual privilegiado hasta la fecha en la gestión de restitución.

Y aquí otro elemento central: gestionar múltiples casos con un enfoque colectivo, como fue sugerido al inicio de la vigencia de la Ley, permitiría agilizar el proceso,

afrontar las consecuencias y la reparación, no solo de las afectaciones y daños individuales sino los colectivos, en una perspectiva de articulación con la reparación colectiva liderada por la UARIV y la restitución colectiva liderada por la URT, incorporando un enfoque territorial en el proceso y no solo predial/individual.

Ya en 2012, la Fundación Forjando Futuros proponía impulsar una restitución colectiva para devolver las tierras en los 143 municipios con mayor despojo. La propuesta se fundamentaba en la aplicación del parágrafo 1 del artículo 82 y en comprender que, en diversas zonas, del país se concentraron acciones violentas en los mismos años, perpetradas por los mismos actores que usaron métodos similares o iguales para la expulsión de la población, evidenciando que no se necesitaba llevar a cabo múltiples procesos,

> "... sino agruparlos en unos cuantos que terminen con la restitución efectiva de la tierra para muchas víctimas. Llevar caso por caso, como está considerado hoy con la estructura establecida por el Estado, podría convertir la restitución de tierras en una gran frustración, como ha ocurrido con los procesos en Justicia y Paz". (Fundación Forjando Futuros, 2012; pág. 5).

### 4.5.1. La justicia transicional, el Acuerdo de Paz y la restitución en perspectiva colectiva

La restitución de tierras es un componente de la reparación integral a las víctimas del conflicto armado y se inscribe en el marco de justicia transicional adoptado por la Ley 1448 de 2011, orientado a garantizar de manera articulada los derechos a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repeti-ción. Conforme al artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, modificado por el artículo 11 de la Ley 2421 de 2024, las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, restaurativa, transformado-ra y efectiva, mediante medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.

El retorno digno constituye uno de los fundamentos de la Ley 1448 de 2011. Su artículo 28 reconoce el derecho de las víctimas a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, segu-ridad y dignidad, y el principio de estabilización (artículo 73, numeral 4) garantiza un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad.

En esa línea, el artículo 66 de la Ley 1448 de 2011, modificado por el artículo 24 de la Ley 2421 de 2024, ordena diseñar, implementar y financiar planes, programas y proyectos productivos que incentiven el re-torno de las víctimas a sus lugares de origen y su consecuente restablecimiento y permanencia, como parte de la reparación integral. Abordada en clave colectiva para los sujetos colectivos no étnicos, la resti-tución persigue un retorno digno y sostenible: no se agota en

la devolución material del predio, sino que contribuye a la reconstrucción del tejido social, a la recuperación de la memoria y de la verdad sobre el despojo y el abandono forzado, y al restablecimiento de las formas organizativas, productivas y territoriales del colectivo, aportando a las garantías de no repetición y a la construcción de una paz estable y duradera.

Esta perspectiva se articula con la política de soluciones duraderas para la población víctima de desplaza-miento forzado, adoptada mediante el documento CONPES 4180 de 2025, cuyo enfoque fue incorporado como eje orientador de la política de víctimas por el artículo 62 de la Ley 2421 de 2024, y con la política de reforma agraria adoptada mediante el documento CONPES 4184 de 2026, sobre redistribución de tierras y aguas para la producción y el cuidado de la vida. La gestión colectiva y territorial de la restitución conecta la reparación de las víctimas con la transformación estructural del campo, de modo que el retorno y la perma-nencia en el territorio restituido se sostengan en el tiempo y contribuyan a superar las causas del despojo y el abandono forzado.

Finalmente, el Acuerdo Final de paz firmado en el teatro colón en noviembre de 2016 establece en el capítulo de la reforma Rural Integral que para revertir los efectos del conflicto y restituir a las víctimas del despojo y del desplazamiento forzado a las comunidades, así como para restablecer los derechos sobre la tierra, implicaba asumir:

> "Que una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social" (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016, pág. 10).

En el capítulo 5, relacionado con la población víctima del conflicto armado y la reparación colectiva para promover el retorno de la población en condición de desplazamiento y de las víctimas en el exterior, el Estado debía fortalecer su articulación territorial, poner en marcha programas colectivos con enfoques diferenciales, de género y territoriales, articulando la política de reparación víctimas, la restitución de tierras y la implementación del acuerdo en el componente denominado Reforma Rural Integral.

Esto, en fortalecimiento de los territorios en los que se propuso el desarrollo de Programas de Desarrollo con Enfoque territorial PDET. Esto implicaba un fuerte componente de coordinación interinstitucional. La construcción de este enfoque colectivo para la restitución de sujetos colectivos no étnicos se orienta en este sentido.

### 4.6. El proceso de construcción de la ruta de sujeto colectivo y su implementación

La construcción de la ruta colectiva implicó desarrollar institucionalmente un referente teórico articulado en torno a los conceptos de Sujeto Colectivo – Identidad y Territorio/Territorialidad[29].

El proceso implicó la elaboración de un lineamiento político-institucional entre 2023 y 2024, encuadrado en la normatividad vigente, la precisión de lineamientos operativos a nivel institucional y la creación de procesos y procedimientos[30] para la identificación del sujeto, su análisis previo y estudio formal, así como para la inscripción en el RTDAF y la presentación de la demanda[31].

La incorporación de nuevos lineamientos implicó adelantar la adecuación y capacitación de los equipos de nivel central y de las direcciones territoriales para la implementación, lo que demandó la constitución de un equipo especializado en la gestión de estos casos, así como la estructuración de un proceso de acompañamiento y seguimiento desde los equipos misionales y la subdirección. En términos de gestión institucional, la perspectiva del Sujeto Colectivo fue consignada en el Plan Estratégico Institucional (PEI), con una meta anual de 16 casos a partir de 2024 y una meta global de 48 casos en el período 2023-2026.

Se estructuró un proceso orientado a la identificación del Sujeto Colectivo Campesino y otros en torno a una historia compartida, la identificación de intereses e intenciones comunes; la expresión o identificación de una identidad y de elementos culturales tangibles, así como la materialización de

29. Se construyeron dos documentos para guiar esta discusión. El primero titulado: Sujeto colectivo - identidad - territorio: referentes conceptuales para la construcción de lineamientos de actuación en clave de participación en la Dirección Social, en el marco de la misionalidad de la UAEGRTD y la ruta individual elaborado por John Jairo Rincón García. El segundo, titulado: El campesinado colombiano: camino hacia la reivindicación como sujeto colectivo socioterritorial en la Unidad de Restitución de Tierras, de Yelitza Osorio Merchán, del equipo de Análisis de Contexto de la DISOC. Los dos elaborados en 2023.

30. El proceso de gestión interno de la Unidad en perspectiva colectiva de casos de sujetos no étnicos se sintetizó en la versión 2 de la guía RT-RG-GU-12: Guía para la identificación y gestión por ruta individual de casos de sujetos colectivos. Esta guía fue elaborada intermisionalmente por la DIJUR, la DICAT y la DISOC y aprobada por subdirección en su segunda versión en noviembre de 2025.

31. En la etapa administrativa la estructuración de la ruta implicó la adecuación técnica y procedimental de la etapa administrativa para la gestión de casos colectivos campesinos; la incorporación de cartografía de sujetos de reparación colectiva en el Geovisor; el rastreo territorial de probables casos de restitución de sujetos campesinos, que a la vez fueran ya solicitudes de restitución y requieran actuación de la URT.

El ajuste al protocolo análisis de casos para la identificación de sujetos colectivos; la actualización de la guía para el levantamiento de información probatoria considerando particularidades del campesinado, e identificación y caracterización de sujetos colectivos campesinos; la actualización modulo Sujetos Especial Protección (SEP), incluyendo la categoría campesina/a. La actualización de lineamientos para la elaboración de documentos de análisis de contexto incorporando con mayor fuerza el sujeto colectivo campesino como concepto.

En la etapa judicial, la DIJUR impulsó la adecuación del modelo de demanda, incorporando el enfoque diferencial de población campesina en los siguientes apartes: acápite de hechos; fundamentos de derechos; pretensiones y pruebas; así como la actualización de los modelos de demanda en los diferentes casos de despojo y abandono en los acápites de hechos, fundamentos de derechos, pretensiones y pruebas. Se estructuró además el observatorio jurisprudencial, incluyendo el enfoque diferencial para la población campesina.

una territorialidad campesina. Luego, se debía identificar el impacto colectivo del conflicto armado a partir del despojo y el abandono forzado de tierras y territorios, para, posteriormente, establecer las afectaciones y poder pensar en las pretensiones que se consignarían en la demanda del caso presentado ante el tribunal especializado.

Esto debería articularse con la identificación temporal de los hechos victimizantes, la relación de los solicitantes con los predios solicitados en restitución (calidad jurídica), así como hechos y actores asociados al conflicto armado que hubieran tenido responsabilidad en el abandono y el despojo. Al finalizar 2025 se habían gestionado 39 casos a nivel nacional, localizados en distintos municipios del país. De estos, se demandaron 13 que involucraron 577 ID.

**Ilustración 5: Acciones operativas de acompañamiento y seguimiento del equipo ESC**

**Fuente: Elaboración propia DISOC, 2025.**

Hasta finales de 2025 se había avanzado en la gestión de 39 casos de sujetos colectivos que involucran un estimado de 1.789 ID en 32 municipios y 15 departamentos del país[32].

32. En el primer trimestre de 2026, se habían gestionado 62 casos de restitución en perspectiva colectiva, involucrando más de 1.900 ids en todo el país. De estos se habían demandado 17. En junio de 2026 se obtuvo la primer sentencia de restitución que reconoció al campesinado como Sujeto Colectivo Campesino afectado por despojo y abandono en Colombia. Se trata de la sentencia 0065 de 2026, emitida por el juzgado primero de restitución de tierras de Sincelejo.

En 2025 se dio impulso a algunos de estos casos con la financiación de organizaciones de la sociedad civil en el marco de un convenio de cooperación con el Fondo Sueco en el Cauca, Cesar, Meta y Santander. Durante 2024, en Barrancabermeja, se impulsó y demandó otro caso colectivo con enfoque de género.

En total, la gestión administrativa y judicial (demanda) involucró en 2025 1.789 ID de restitución gestionados en tres tipos de territorios: los primeros son los municipios PDET, con 21 casos de sujetos colectivos en 10 departamentos. Los segundos son los Territorios Campesinos Agroalimentarios, TECAM, de los que se puede señalar que, a nivel municipal, los casos de sujetos colectivos coinciden con tres de estas figuras en las que hay pretensión territorial de constitución[33].

En síntesis, desde 2024 y hasta el primer semestre de 2026 en la implementación de la ruta de gestión de casos de sujetos colectivos campesinos y de otros sujetos colectivos no étnicos, la UAEGRTD ha propuesto un total de 83 casos, de los cuales se han desestimado 22 (el 36%) siendo gestionados en etapa administrativa 61 a junio 30 de 2026, comprometiendo cerca de 1.900 Ids. De estos se habían demandado 17 casos.

En tercer lugar, en cuanto a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), existe una (1) coincidencia en Caquetá, en la cual se adelantan el caso del sujeto colectivo en dos fases. Para el logro de los propósitos se acudió a recursos propios y de cooperación internacional, siendo DIAKONIA (con recursos del Fondo Sueco de Cooperación), quien apoyó la gestión de tres casos en distintas regiones del país. Institucionalmente contamos con una poderosa herramienta para contribuir a la transformación social y de las vidas campesinas. Las comunidades, organizaciones sociales y mesas de víctimas, entre otras, tienen en perspectiva una posibilidad distinta para la exigibilidad de derechos.

**Tabla 3: Estado de avance de los casos de sujetos colectivos en gestión**

| Nivel de avance | Estado del caso colectivo | No. casos | % |
|---|---|---|---|
| Inicial | Identificación del SC | 2 | 5,12% |
| Medio | Caracterización del SC y sus afectaciones | 13 | 33,33% |
| Alto | Inscripciones | 0 | 0% |
| Muy alto | Validación de pretensiones | 11 | 28,20% |
| Máximo | En demanda | 13 | 33,33% |
| TOTAL | – | 39 | 100% |

**Fuente: Elaboración propia DISOC, diciembre de 2025.**

33. Es importante señalar que, para el caso de los TECAM, la coincidencia espacial con casos de sujetos colectivos se hace a nivel del municipio y solo puede entenderse como una referencia, toda vez que sin la ubicación definitiva del territorio del sujeto colectivo y/o de los IDs que lo conformarán, no es posible determinar una coincidencia exacta.

En el primer semestre de 2026, la Unidad había consolidado la gestión de 62 casos de Sujetos Colectivos Campesinos y otros sujetos colectivos no étnicos. De estos se presentaron 17 demandas ante los juzgados de restitución de tierras. El total de casos gestionados a junio de 2026, involucra aproximadamente más de 1.900 Ids. El 2 de junio de 2026, el Juzgado primero de Restitución de Tierras de Sincelejo, profirió la sentencia 065 de 2026, que reconoció al Sujeto Colectivo Campesino del predio Manzanares en Chalán, Sucre, como víctima de despojo[34] y abandono forzado. De forma complementaria, la sentencia reconoce al campesinado como sujeto ambiental.

Esta sentencia tal vez es la primera en Colombia que reconoce esa doble condición del campesinado: sujeto colectivo afectado por hechos violentos y su aporte a la protección de la naturaleza, vinculando la justicia transicional con la justicia ambiental. En tercer lugar, reconoció la propiedad común y proindiviso[35] como una territorialidad campesina.

La sentencia tomó como base el Informe Técnico de Prueba Social sobre el caso Manzanares, realizado entre julio y agosto de 2025 por equipos de las direcciones social, jurídica y catastral de nivel central y profesionales de estos equipos de la dirección territorial Bolívar – Sucre. El trabajo fue liderado por la Dirección Social, equipo de Seguimiento judicial y Gestión de Conflictividades.

El proceso de configuración de la ruta de Sujeto Colectivo Campesino se concentró inicialmente en la etapa administrativa. Sin embargo, liderado por la Dirección Jurídica, se estableció desde el inicio del periodo de gobierno un proceso de acercamiento y diálogo con la rama judicial, Especialidad de Restitución (jueces y magistrados), que posibilitó intercambiar no solo reflexiones frente a la implementación de la política de restitución, la garantía derechos y las perspectivas que se proponían desde la Unidad de Restitución para la gestión institucional.

Uno de los aspectos abordados fue la colectivización de la ruta de restitución para campesinado y otros sujetos no étnicos. De esta manera la proyección del trabajo implicó pensar la etapa judicial en perspectiva colectiva campesina. En 2025, el Juzgado primero de Restitución de Tierras de Sincelejo, profirió 4 órdenes judiciales para la Unidad de Restitución de Tierras en las que establecía la realización de 4 informes de pruebas sociales para la comprensión del

34. En la sentencia se habla de dos tipos de despojo: el despojo violento producto de acciones de victimización desarrolladas por las extintas FARC y de un despojo institucional promovido por el desaparecido INCODER.
35. Diversas sentencias han reconocido la propiedad común y proindiviso en zonas rurales campesinas así como el uso rotativo de los predios. Por ejemplo destaca la sentencia del 30 de junio de 2021, Radicado 250003121 001 2017 00030 01 proferida por el TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras, con magistrado ponente Jorge Eliércer Moya Vargas; Sentencia del 17 de septiembre del 2021, radicado 760013121001 2020 00092 00 proferida por el Juzgado primero civil del circuito especializado en Restitución de Tierras de Santiago de Cali; sentencia T-084/25 de la Corte Constitucional – Restitución por equivalente (2025), con magistrado ponente Juan Carlos Cortés González.

Sujeto Colectivo Campesino en 4 casos que se encontraban en sede judicial y que habían sido presentados por la Unidad como demandas individuales. En virtud de la orden fueron elaborados 4 informes sobre las comunidades campesinas localizadas en los predios La Europa, Garrapata, Manzanares y la Mina Porvenir, en el departamento de Sucre. Los informes se basaron conceptual y metodológicamente en la Guía de Sujeto Colectivo ya referida.

El diálogo con los jueces y juezas, magistrados/as de restitución, así como las órdenes judiciales, abrieron la posibilidad de abordar en perspectiva de Sujeto Colectivo Campesino, casos que en principio fueron abordados y presentados en demanda por la Unidad de Restitución, de forma individual. De esta manera, la perspectiva de sujeto colectivo llegó a etapa judicial. El resultado de este trabajo tuvo impacto respecto de la potencialidad en economía procesal, la implementación de la perspectiva en sede judicial, potenciando su materialización en la etapa posfallo.

El análisis de los casos realizado por la jueza de restitución, y por los equipos de la Unidad de Restitución a bordo de forma integral solicitudes que estaban relacionadas no solo por los hechos victimizantes, las afectaciones de despojo y abandono forzoso, sino, además, por una historia y trayectoria compartida, un proceso organizativo y un uso común y colectivo del espacio, configurando comunidades y territorios campesinos.

El 30 de junio de 2026, el equipo directivo de la Unidad de Restitución, presentó ante el Consejo Directivo de la entidad, dos propuestas de acuerdo que luego de su aprobación se convirtieron en los acuerdos 69 y 70. El primero de ellos, modificó el acuerdo 054 de 2023, introduciendo las perspectivas socioambiental y de sujetos colectivos en la proposición e implementación de proyectos productivos ordenados en sentencia judicial.

El segundo, el 70, adoptó directrices para elevar a rango de acuerdo la ruta para la gestión de casos en perspectiva colectiva campesina y de otros sujetos colectivos no étnicos. De esta forma, lo colectivo campesino llegó a la etapa posfallo, abarcándose todo el ciclo que involucra la etapa administrativa, judicial y posfallo. (Consejo Directivo y UAEGRTD, 2026; Consejo Directivo y UAEGRTD, Acuerdo 70, 2026).

### 4.7. El PAEM y las mesas de mujeres: acciones afirmativas para el goce efectivo del derecho a la restitución en clave de género

En el marco de su misionalidad, la dirección social ha liderado cuatro fases del Programa de Acceso Especial para las Mujeres (PAEM), priorizando en cada una lineamientos y estrategias orientadas a la garantía de los derechos de las mujeres. Este proceso ha permitido consolidar aprendizajes y lecciones claves en la transversalización del enfoque de género dentro de la política de restitución de tierras.

En términos de desarrollo programático, 2024 marcó un punto de inflexión con la publicación de la evaluación de la III Fase del PAEM y la expedición del Acuerdo 057 de 2024, que define los dos ejes de acción para la IV Fase (2024–2027) y plantea un enfoque de trabajo intermisional. Este nuevo marco implicó, además, un cambio estratégico en la actuación de la Unidad: se transitó de una perspectiva hiperfocalizada hacia una lógica de mayor cobertura y fortalecimiento de la acción territorial, ampliando el alcance del programa.

Durante 2025, estos lineamientos se materializaron en instrumentos y acciones concretas. Se diseñó y publicó la Guía Intermisional de Implementación de la IV Fase del PAEM, que establece 85 acciones afirmativas distribuidas entre las distintas áreas de la entidad así: 27 a cargo de la Dirección Social, 12 de DIJUR, 12 de DICAT, 8 de DAE, 12 del Grupo de Seguridad y 14 del Grupo Fondo. Asimismo, se creó un mecanismo de seguimiento, fortaleciendo la trazabilidad y el cumplimiento de los compromisos institucionales.

La IV Fase del PAEM tiene como objetivo garantizar el acceso a la restitución de tierras y a los derechos territoriales desde las perspectivas de género e interseccional, a partir de los dos ejes de acción definidos en el Acuerdo 057. El Eje 1, "Institucionalidad al servicio de la protección de los derechos de las mujeres dentro del proceso de restitución", propone el diseño e implementación de acciones afirmativas orientadas a reducir las brechas de género, asegurar una atención diferencial y garantizar el reconocimiento efectivo de los derechos de las mujeres en los procesos y procedimientos de la política de restitución de tierras. Por su parte, el Eje 2, "Reconocimiento de derechos e impulso a las apuestas territoriales de construcción de paz de las mujeres", plantea el diseño e implementación de estrategias para fortalecer el reconocimiento, la apropiación y la exigibilidad de los derechos de las mujeres. Asimismo, busca visibilizar su contribución y agencia en los territorios, como actores clave en la construcción y sostenibilidad de la paz, así como en la consolidación del proceso de restitución de tierras y territorios.

El programa es reconocido por las mujeres como una acción institucional orientada a la protección y garantía de sus derechos que impulsa y promueve iniciativas territoriales de construcción de paz, contribuyendo a la sostenibilidad del proceso de restitución de tierras. En el marco de un encuentro realizado en Riohacha, Guajira en septiembre de 2025, las participantes destacaron —desde sus propias voces— la apuesta institucional por el fortalecimiento de sus liderazgos, su compromiso con la réplica del PAEM y otras acciones afirmativas, así como la confianza construida, el sentido de unidad y el valor de compartir experiencias que permiten romper silencios y avanzar de manera conjunta.

En los ejercicios de participación, reconocimiento y representatividad impulsados en el marco del PAEM entre 2022 y 2025 han participado 2.117 mujeres de 172

municipios del país y vinculadas con cerca de 87 organizaciones de mujeres[36]. Estas experiencias de participación y reconocimiento han contribuido a generar esperanza, transformar la percepción de la institucionalidad, fortalecer la apropiación pedagógica del proceso de restitución, así como a potenciar la organización social y la comunicación entre la institución y la ciudadanía.

En la IV Fase del PAEM se destacan las acciones para la sensibilización y el fortalecimiento de capacidades de los equipos de la Unidad en la implementación del enfoque de género. En estos espacios se ha enfatizado que el trabajo con enfoque diferencial debe realizarse de manera colectiva y articulada, como condición fundamental para lograr avances significativos en la garantía del derecho a la restitución de tierras de las mujeres víctimas del conflicto armado

En el marco del impulso a la garantía de la participación de las mujeres víctimas de despojo y abandono forzado, así como del acceso efectivo a su derecho a la restitución de tierras, la implementación del PAEM ha consolidado avances significativos entre 2022 y 2025. Este periodo evidencia un proceso progresivo de fortalecimiento institucional, ampliación de cobertura y profundización del enfoque de género dentro de la política pública de restitución.

Uno de los principales logros ha sido el fortalecimiento de capacidades dentro de la institucionalidad, pues entre 2022 y 2025 se llevaron a cabo 67 espacios de formación en enfoque de género dirigidos a funcionarias, funcionarios y contratistas de la URT, así como 16 procesos de fortalecimiento en el marco del SNARIV, lo que ha contribuido a una mayor apropiación del enfoque diferencial en los procesos misionales e intrainstitucionales. Este esfuerzo se complementa con la consolidación de instrumentos técnicos, reflejada en la emisión, en dicho periodo, de al menos 11 documentos técnicos que orientan la política pública de restitución en perspectiva de género y diferencial.

Como ya se ha mencionado, un hito clave en este proceso fue la expedición de la Circular 0008 de 2023, construida de manera articulada entre las direcciones social, jurídica, catastral y la subdirección. Este instrumento estableció lineamientos para la incorporación de los enfoques de género e interseccional en el proceso de restitución y dio origen a las Mesas de Mujeres y Restitución, un espacio fundamental para la participación, el diálogo y la incidencia de las mujeres en la política pública. A partir de esta apuesta, entre 2023 y 2025 se consolidó un crecimiento sostenido en la participación de las mujeres.

En total, 722 mujeres (en conteo único) han participado en las Mesas de Mujeres y Restitución así: 69 en 2023, 105 en 2024 y 548 en 2025, en el marco

36. Los municipios de realización de las mesas fueron en 2023: Apartadó, Bogotá. En 2024: Bogotá, Cali y Montería en ejercicios macrorregionales de encuentro. En 2025. Aracataca; Bogotá; El Zulia, Mariquita; Abejorral; Turbo; Fusagasugá; El Carmen de Bolívar; Florencia; Popayán; Riohacha; Quibdó; Caucasia; Fundación; Bucaramanga; Villavicencio; Pasto; Mocoa; Chaparral y Pereira.

de 28 espacios desarrollados: 22 territoriales, 2 macrorregionales y 4 nacionales. Estos escenarios han permitido, no solo el fortalecimiento organizativo y el reconocimiento de derechos, sino la articulación directa entre la institucionalidad y las mujeres víctimas en los territorios. La tabla 7 muestra los territorios en donde se desarrollan las mesas y el número de mujeres asistentes a los espacios.

**Tabla 4: Relación mesas de mujeres, territorios, fechas y número de mujeres que asisten.**

| Dirección Territorial | Municipio - Departamento | Fecha | Mujeres |
|---|---|---|---|
| Nacional | Bogotá, D.C. - Bogotá | 28/7/2023 | 38 |
| Apartado | Apartado - Antioquia | 15/11/2023 | 28 |
| Nacional | Bogotá, D.C. - Bogotá | 15/12/2023 | 30 |
| Macro-regional Norte | Montería - Córdoba | 17/04/2024 | 37 |
| Macro-regional Sur | Cali – Valle del Cauca | 27/06/2024 | 36 |
| Nacional | Bogotá, D.C. - Bogotá | 06/12/2024 | 40 |
| Chocó | Quibdó - Chocó | 22/05/2025 | 33 |
| Norte de Santander | El Zulia - N. de Santander | 23/05/2025 | 34 |
| Córdoba | Caucasia - Antioquia | 29/05/2025 | 30 |
| Putumayo | Mocoa - Putumayo | 20/06/2025 | 35 |
| Cauca | Popayán - Cauca | 27/06/2025 | 26 |
| Magdalena Medio | Bucaramanga - Santander | 27/06/2025 | 20 |
| Apartadó | Turbo - Antioquia | 10/07/2025 | 26 |
| Bogotá D.C. | Fusagasugá - Cundinamarca | 12/07/2025 | 27 |
| Meta | Villavicencio - Meta | 18/07/2025 | 35 |
| Antioquia | Abejorral - Antioquia | 19/07/2025 | 15 |
| Nariño | Pasto - Nariño | 23/07/2025 | 17 |
| Tolima | Chaparral - Tolima | 26/07/2025 | 36 |
| Magdalena | Fundación - Magdalena | 31/07/2025 | 20 |
| Cauca | Popayán - Cauca | 12/08/2025 | 15 |
| Bolívar | El Carmen de Bolívar - Bolívar | 14/08/2025 | 21 |
| Caquetá | Florencia - Caquetá | 22/08/2025 | 32 |
| Valle del Cauca | Pereira - Risaralda | 22/08/2025 | 27 |
| Cesar | Riohacha - La Guajira | 25/09/2025 | 42 |
| Magdalena | Aracataca - Magdalena | 16/10/2025 | 11 |
| Norte de Santander | El Zulia - N. de Santander | 18/10/2025 | 28 |
| Tolima | Mariquita - Tolima | 31/10/2025 | 16 |
| Bogotá D.C. | Bogotá, D.C. - Bogotá | 05/12/2025 | 39 |
| **Total Mujeres** | | | **794** |

**Fuente: Elaboración propia DISOC, con base en APP Tejidos y Saberes Comunitarios, diciembre de 2025.**

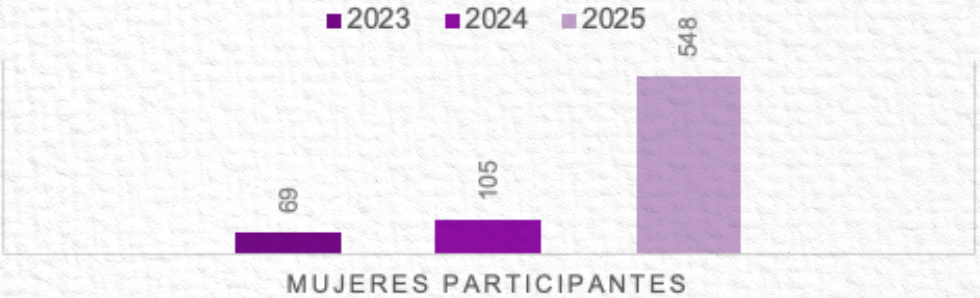
Las mujeres que participaron de las mesas coinciden en que estos encuentros les permiten sentirse escuchadas, incluidas, valoradas y empoderadas. Expresaron gratitud por el acompañamiento de la URT y manifestaron que estos espacios demuestran un compromiso solidario con ellas. Finalmente, resaltaron la importancia de continuar realizándolos para intercambiar experiencias con mujeres de otras regiones. Así, las Mesas de Mujeres se consolidan como espacios dialógicos en los que el respeto por las voces, los reclamos y los sentires de las mujeres ha orientado el camino institucional a seguir. Son sus historias de vida, así como el reconocimiento de sus resistencias y demandas, las que guían la reflexión y la acción institucional, enmarcadas en el horizonte normativo de la Ley 1448 de 2011.

En este sentido, la Mesa se ha posicionado como una acción afirmativa de carácter intermisional, orientada a la construcción de rutas de trabajo institucional a partir de las experiencias y propuestas de las mujeres participantes. Estos espacios han sido concebidos no solo para escuchar, sino para tramitar e incorporar dichas propuestas para incidir en la gestión del proceso de restitución en sus diferentes etapas: administrativa, judicial y de posfallo. Así, las iniciativas construidas en las Mesas han sido impulsadas y materializadas desde las direcciones territoriales, con el acompañamiento del nivel central. Se trata, además, de escenarios de interacción entre la institucionalidad y la ciudadanía, basados en el diálogo horizontal, la escucha activa y respetuosa, el reconocimiento de saberes y la construcción colectiva en clave de tejido.

En estos espacios se reconoce a las mujeres como sujetas de derechos, con capacidad transformadora, portadoras de conocimientos y experiencias, y no como receptoras pasivas de información. Como lo expresó una participante de la Mesa Territorial realizada en El Zulia (Norte de Santander) en mayo de 2025, estos encuentros le permitieron sentirse “incluida, escuchada y empoderada”, resaltando además la presencia de valores como la solidaridad, el respeto, la esperanza y la gratitud”.

El gráfico 2 muestra la relación de participantes en las mesas de mujeres durante el periodo 2023 a 2025.

**Gráfico 2: Mujeres participantes en las mesas 2023-2025**




**Fuente: Elaboración propia DISOC, con base en APP Tejidos y Saberes Comunitarios, diciembre de 2025.**

Un avance relevante ha sido la articulación entre participación y gestión de casos. Durante 2025 se convocaron 548 mujeres en las Mesas, se revisaron 341 ID de casos individuales y se impulsaron 131 acciones concretas asociadas a estos y a los compromisos adquiridos en las mesas. Esto evidencia un esfuerzo institucional por traducir el diálogo y la participación en respuestas efectivas dentro del proceso de restitución.

En el ámbito territorial y comunitario, se destaca la implementación piloto de la estrategia "Mujeres Tejedoras Comunitarias de la Restitución", mediante la cual se fortalecieron 4 organizaciones sociales y se desarrollaron cuatro jornadas comunitarias con la participación de 164 personas, promoviendo el liderazgo, la organización y el intercambio de saberes en los territorios. La propuesta de participación y divulgación "Tejedoras Comunitarias de la Restitución" se desarrolla en el marco del Acuerdo 057 del 2024 y se inscribe en el diseño e implementación de acciones afirmativas que impulsen el reconocimiento y participación de las mujeres desde el Eje 2 PAEM IV Fase.

La estrategia se formula como una acción afirmativa enmarcada en las funciones misionales de la dirección social, orientada a fortalecer la divulgación de la ruta de restitución, promover el liderazgo de las mujeres víctimas en los territorios, impulsar el desarrollo organizacional, facilitar el intercambio de experiencias entre mujeres beneficiarias, solicitantes y lideresas, y generar espacios de diálogo entre la institución y las organizaciones sociales para garantizar el derecho de las víctimas a participar en la política de restitución de tierras en el contexto de justicia transicional.

La tabla 5 recoge las actividades desarrolladas e impulsadas por las organizaciones dentro de la implementación de esta estrategia. Se resalta la realización de Mercado campesino y taller de restitución (El Tarra – Norte de Santander);

la jornada de sostenibilidad agroecológica (Hacarí, Norte de Santander); el fortalecimiento en capacidades y derechos (Aguachica, Cesar) y la jornada de fortalecimiento organizacional (San Pablo, Bolívar).

**Tabla 5: Resumen implementación Mujeres Tejedoras de la Restitución**

| Municipio | Departamento | Fecha de la actividad | Tipo de actividad | No Asistentes |
|---|---|---|---|---|
| **Hacarí** | Norte de Santander | 23 de noviembre | Jornada de sostenibilidad, agroecología y restitución | 48 |
| **Tarra** | Norte de Santander | 30 de noviembre | Mercado campesino - Olla comunitaria | 40 |
| **Aguachica** | Bolívar | 22 de noviembre | Fortalecimiento de capacidades en derechos | 26 |
| **San Pablo** | Bolívar | 2 de diciembre | Jornada fortalecimiento organizacional | 50 |
| **Total mujeres participantes** | | | | **164** |

**Fuente: Elaboración propia DISOC, con base en APP Tejidos y Saberes Comunitarios, diciembre de 2025.**

En los espacios promovidos por las organizaciones se propiciaron reflexiones profundas en torno a la importancia de reconocer la participación activa de las mujeres rurales y campesinas, así como sus experiencias, saberes y las múltiples barreras que enfrentan en su vida cotidiana. Se destacó su papel fundamental en la construcción de comunidad y se visibilizaron las afectaciones específicas que han vivido como consecuencia del conflicto armado. Estos escenarios, impulsados en el marco de la estrategia, facilitaron diálogos basados en las experiencias de vida de las participantes, fomentando un valioso intercambio de conocimientos y perspectivas. Asimismo, se resaltó la relevancia de la ruta campesina y se socializó la apuesta contenida en la circular 0027, enfatizando su enfoque de restitución con perspectiva colectiva

Durante la vigencia 2025 se diseñó la estrategia Mujer, Familia y Territorio (MFT), en el marco del CONPES 4143, orientada al fortalecimiento de capacidades de mujeres beneficiarias. Esta busca potenciar su participación en la toma de decisiones relacionadas con los proyectos productivos derivados de las sentencias de restitución, integrando dimensiones como la autonomía económica, el cuidado y el desarrollo territorial.

Tal proceso de fortalecimiento de capacidades, reconocimiento de derechos en proyectos productivos, autonomía económica y cuidado rural se concibe como

una acción afirmativa orientada a promover la redistribución y la participación de las mujeres beneficiarias. Se enmarca en los ejes de acción definidos para la IV fase del PAEM, cuya implementación está prevista entre 2024 y 2027. Asimismo, se articula con las acciones afirmativas establecidas en el Acuerdo 057 de 2024, las del Acuerdo 54 de 2023[37], los compromisos institucionales consignados en el CONPES 4143 del Sistema Nacional del Cuidado (particularmente la acción 3.7), la necesidad de fortalecer la participación y representación de las mujeres en los proyectos productivos y el reconocimiento y redistribución del trabajo de cuidado no remunerado como actividad productiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 84 del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026.

El gráfico 3, muestra la historia de las diferentes acciones realizadas desde 2020, con relación a la estrategia que termina con la formulación de la estrategia Mujer, Familia y Territorio como un proceso de fortalecimiento institucional para impulsar la autonomía económica de las mujeres y el cuidado rural.

**Gráfico 3: Historia de la formulación MFT**

**Fuente: Elaboración propia DISOC, diciembre de 2025.**

En dicha formulación se socializó la estrategia a los profesionales de los equipos del Grupo Fondo, en especial a los perfiles sociales posfallo y proyectos productivos. Además, se elaboró un documento guía para su implementación, denominado Módulo mujer, familia y territorio para el fortalecimiento de las capacidades para la autonomía económica y el cuidado rural. Esto en el marco de la política nacional de Cuidado Rural[38]. El fortalecimiento de capacidades propone

37. El Acuerdo 054 de 2023 fue modificado por el Consejo Directivo de la Entidad en junio 30 de 2026, mediante el Acuerdo 069.

38. Esta perspectiva reconoce entre las actividades del cuidado rural la conservación de especies nativas; el desarrollo de la agricultura a través de la gestión de huertas y otros cultivos; el cuidado de animales, su alimentación y cría; el desarrollo de labores domésticas, organización y limpieza del hogar. El cuidado de las dependientes y la atención de personas vulnerables así como el desarrollo de tareas comunitarias. De igual forma se parte de

una ruta de implementación que pasa por la socialización de la sentencia, propone reflexiones sobre el cuidado, los derechos de las mujeres, la equidad, la discriminación, la violencia, la identidad, el territorio y las redes y el tejido social. La ilustración 3 muestra el camino de aprendizaje propuesto para el impulso de la autonomía económica de las mujeres, así como el reconocimiento y la redistribución del cuidado rural dentro de los proyectos productivos establecidos por órdenes de sentencia.

**Gráfico 4: Historia de la formulación MFT**

**Fuente: Elaboración propia DISOC, diciembre de 2025.**

En conjunto, estos avances reflejan un proceso de consolidación del PAEM como una herramienta clave para la garantía de derechos, la participación efectiva de las mujeres y la construcción de paz en los territorios, mediante una acción institucional cada vez más articulada, territorial y con enfoque diferencial.

La política de género profundizada en el proceso misional se complementó con las acciones institucionales que permitieron a su vez, incorporar in enfoque de género en la gestión administrativa de la entidad mediante la Política Integral de Mujer y Género, orientada hacia los trabajadores y trabajadoras de la entidad. Esta política se complementó con la Política Integral de Inclusión, respecto a las identidades de género y la discapacidad, así como en relación con la autoidentificación cultural de los y las trabajadoras de la entidad.

identificar las 6 R del cuidado rural campesino: La resiliencia; la representación, la recompensa, el reconocimiento de poder; la redistribución de responsabilidades y la reducción de las desigualdades.

### 4.8. Las mesas con población LGTBIQ+, personas con discapacidad y persona mayor

El reconocimiento de la diversidad de sujetos victimizados por el despojo y el abandono forzado de tierras implica la articulación de enfoques diferenciales específicos para poblaciones que históricamente han enfrentado barreras adicionales en el acceso a derechos. Desde la dirección social se impulsaron espacios de participación y reconocimiento con personas que se identifican como LGTBIQ+, personas en condición de discapacidad y persona mayor.

#### 4.8.1. Participación y reconocimiento población LGTBIQ+/ OSIGD: Estrategias y acciones afirmativas

La evolución de los derechos de las personas con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas (OSIGD) en Colombia ha sido un proceso de transformación profunda, construido desde la resistencia social, el activismo comunitario y el desarrollo progresivo del derecho nacional e internacional de los derechos humanos. La historia de las personas LGTBIQ+/OSIGD en el país es también la historia de una sociedad que ha transitado de la invisibilización y la persecución hacia el reconocimiento jurídico, político y simbólico de la diversidad como parte esencial de la democracia.

En esa medida, la Ley 1448 del 2011 establece el principio del enfoque diferencial en su artículo 13 (modificado por el artículo 9 de la Ley 2421 de 2024), estableciendo que: "El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares debido a su edad, sexo, orientación sexual e identidad de género diversa - LGTBIQ+, discapacidad, orfandad, creencias, origen nacional, diversidad étnica, cultural y territorial."

En el marco del mandato constitucional de igualdad, no discriminación y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, durante el periodo 2023-2025, la UAEGRTD ha adelantado un conjunto de acciones estratégicas orientadas a incorporar de manera progresiva, participativa y sustantiva el enfoque LGTBIQ+/ OSIGD en los procesos de restitución de tierras. Estas acciones responden al reconocimiento histórico de que las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas han sido víctimas diferenciadas del conflicto armado, enfrentando violencias basadas en prejuicio, exclusiones territoriales, barreras institucionales y negación sistemática de sus derechos sobre la tierra y el territorio.

Desde 2023, la UAEGRTD fortaleció la participación de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas a través de jornadas comunitarias lideradas por la dirección social. Las acciones afirmativas dirigidas a víctimas de la población LGBTIQ+ en la política de restitución de tierras en Colombia surgen

de un proceso colectivo y participativo impulsado desde 2023, en el que personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, organizaciones sociales y liderazgos territoriales han sido protagonistas en las mesas de trabajo y construcción del lineamiento. Este proceso reconoce que las violencias vividas por las personas LGBTIQ+ en el conflicto armado no pueden abordarse desde una política neutra, sino que exigen respuestas diferenciadas, situadas y transformadoras.

Estos espacios han sido concebidos como escenarios de diálogo y escucha, orientados no solo a la participación, sino también al reconocimiento de las barreras culturales, sociales e institucionales que históricamente han limitado el acceso de esta población al proceso de restitución de tierras. Ese primer año marcó un punto de partida con la realización de un encuentro en Yopal, en el que participaron 20 personas, abriendo un camino que posteriormente se consolidaría y ampliaría.

Durante 2024, este proceso se impulsó con la realización de tres encuentros territoriales y nacionales. El primero tuvo lugar en El Carmen de Bolívar, con la participación de 12 personas; el segundo se desarrolló en Orito, Putumayo, con 23; y el tercero correspondió a un encuentro nacional en Bogotá, que reunió a 36 liderazgos provenientes de distintas regiones del país, especialmente de territorios periféricos. Estos espacios permitieron visibilizar que las experiencias de despojo y desplazamiento en Colombia han estado atravesadas por formas específicas de violencia hacia las personas LGTBIQ+, las cuales han permanecido, en gran medida, invisibilizadas dentro de los procesos de restitución de tierras.

Dentro de las barreras de acceso identificadas para la gestión de solicitudes de restitución realizadas por personas con OSIGD se cuentan: las relacionadas con interpretaciones restrictivas de carácter jurídico que contribuyen a la negación de derechos de herencia y patrimoniales entre otros, al desconocer la pluralidad de formas de organización de la familia y en consecuencia, los derechos de propiedad, excluyéndose a parejas del mismo sexo, familias no formalizadas o incluso redes de cuidado. Por otro lado, los prejuicios, la desigualdad y la exclusión territorial, agudizan este panorama.

Los vacíos institucionales derivados de la ausencia de lineamientos y procedimientos para el abordaje de casos con estas características sumado a la ausencia de adaptación institucional y de los funcionarios y trabajadores/as de las entidades, constituyen otra de las barreras, que se suma por ejemplo, a la limitación para el cambio de identidad de género en la cédula de ciudadanía.

En las voces de las personas participantes emergió con claridad una realidad compleja: además del impacto del conflicto armado y el desarraigo territorial, han enfrentado violencias familiares, comunitarias, institucionales y territoriales que

han restringido su acceso a la tierra, a la reparación integral y al reconocimiento pleno de sus derechos como víctimas. En este sentido, los encuentros no solo permitieron identificar estas barreras, sino también reconocer las múltiples formas de resistencia que las comunidades han tejido frente a la exclusión.

La experiencia acumulada también evidenció que la participación efectiva requiere metodologías distintas a las tradicionales. Por ello, los espacios fueron diseñados desde enfoques participativos que priorizaron el respeto por los tiempos y los silencios, el reconocimiento de las emociones como una fuente legítima de conocimiento y el uso de lenguajes cercanos que facilitaran la confianza. De esta manera, la participación dejó de ser únicamente informativa para convertirse en un proceso de reconstrucción de memoria, dignidad y reconocimiento, en el que las personas pudieron compartir sus experiencias y resignificarlas colectivamente.

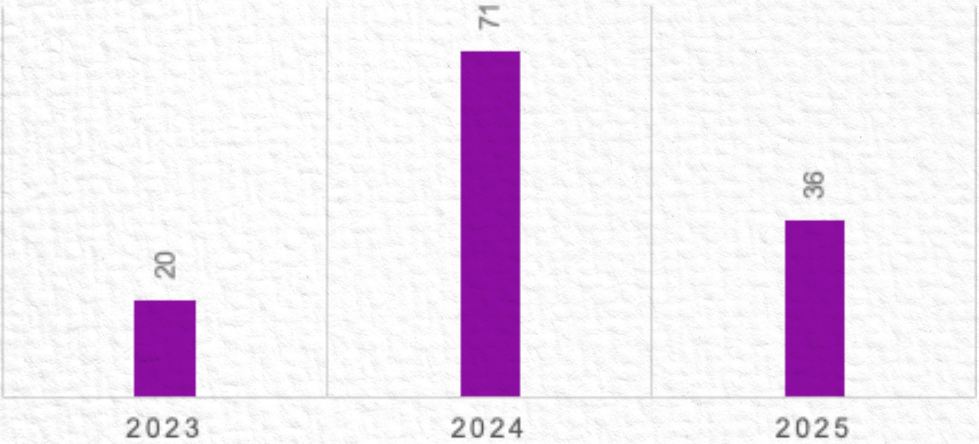
A partir de estos diálogos, se avanzó en la construcción de propuestas orientadas a la formulación de un lineamiento interno de restitución de tierras con enfoque diferencial. Entre las principales recomendaciones se destacan la creación de herramientas específicas para la restitución de población LGTBIQ+ en contextos rurales, el fortalecimiento de los procesos de formación dirigidos a funcionarios públicos, la incorporación de la diversidad sexual en los planes territoriales y la promoción de proyectos productivos que no reproduzcan estereotipos de género. Estas propuestas plantean la necesidad de una restitución transformadora, que no se limite a la devolución material de la tierra, sino que reconozca los territorios como espacios de vida, diversidad y dignidad.

En 2025, el proceso continuó con la realización de un primer encuentro en modalidad virtual, en el que se socializaron los resultados de los espacios previos y se avanzó en la identificación de acciones concretas para fortalecer la garantía del derecho a la restitución. Posteriormente, el 31 de octubre, se llevó a cabo un encuentro en Quibdó, Chocó, que permitió validar, desde las experiencias territoriales y comunitarias, los enfoques, contenidos y acciones de la política dirigida a personas LGTBIQ+/OSIGD. Este espacio contó con la participación de liderazgos locales, organizaciones sociales y étnicas, así como de personas víctimas del conflicto armado, consolidando un ejercicio de diálogo situado y contextualizado.

Para 2026, los esfuerzos se han concentrado en la construcción del lineamiento de política, materializado en una circular orientada a identificar las barreras presentes en cada etapa del proceso de restitución y a brindar herramientas concretas a los equipos encargados de la atención de casos. Este avance busca garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, fortaleciendo la respuesta institucional desde un enfoque diferencial. El siguiente gráfico muestra la

participación de la población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas que participaron en las mesas diseñadas e impulsadas desde el 2023 al 2025 por la DISOC.

**Gráfico 5: Participación mesas LGTBIQ+/OSIGD 2023-2025**




**Fuente: Elaboración propia DISOC, con base en APP Tejidos y Saberes Comunitarios, diciembre de 2025.**

Sin embargo, los logros alcanzados no pueden medirse únicamente en cifras o productos. Su verdadero alcance radica en una transformación más profunda: en la posibilidad de que la institucionalidad se acerque a las personas desde el respeto, la escucha y la disposición para aprender. En estos espacios, muchas personas manifestaron que, por primera vez, sus experiencias, dolores y saberes eran reconocidos como parte de una construcción colectiva, y no como relatos aislados.

Uno de los principales hitos de gestión fue la formulación participativa del Lineamiento para la Inclusión de Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa (OSIGD) en los procesos de restitución de tierras. Este lineamiento no surge como un ejercicio exclusivamente técnico, sino como el resultado de un proceso de diálogo social, escucha activa y participación incidente de personas LGTBIQ+ víctimas del conflicto armado, liderazgos comunitarios, organizaciones sociales y equipos territoriales de la Unidad. El lineamiento consolidó principios orientadores como la no discriminación, el trato digno, la participación incidente, el reconocimiento de las diversidades familiares y comunitarias, y la comprensión de las violencias desde la imbricación de opresiones. De esta manera, se avanzó en traducir el marco normativo existente en criterios técnicos y políticos aplicables a las distintas fases del proceso de restitución.

Desde la DISOC se promovieron espacios de participación que superaron el enfoque meramente informativo, apostando por metodologías centradas en el cuidado, la

palabra, la memoria y la construcción colectiva. A través de círculos de diálogo, ejercicios simbólicos, estaciones participativas y metodologías pedagógicas comunitarias, se generaron condiciones de confianza y reconocimiento para que las personas LGTBIQ+/ OSIGD pudieran narrar sus experiencias de despojo, desplazamiento y violencia por prejuicio. Estos espacios permitieron visibilizar violencias familiares, comunitarias, institucionales, económicas y territoriales que históricamente han afectado el acceso de las personas diversas a la tierra. Asimismo, se fortaleció la comprensión institucional sobre las familias elegidas, las redes de cuidado y las formas comunitarias no normativas como sujetos legítimos de reparación. La participación fue entendida como un ejercicio de poder compartido y no como un requisito formal, contribuyendo a recomponer la relación entre el Estado y las personas LGTBIQ+ rurales.

Este proceso ha permitido que la participación deje de ser un trámite formal para convertirse en un ejercicio genuino de diálogo. Las personas no han sido convocadas para validar decisiones previamente tomadas, sino para construirlas conjuntamente. Así, la confianza que se ha tejido en cada encuentro demuestra que la política pública adquiere sentido cuando se construye con las comunidades y no únicamente para ellas. En este camino, el papel de una entidad del sistema de reparación trasciende lo jurídico. No se trata únicamente de restituir derechos, sino de transformar las formas en que el Estado se relaciona con las personas. Estos espacios han mostrado que la reparación también ocurre en los gestos cotidianos de reconocimiento, en la escucha activa y en la construcción colectiva de soluciones. De esta manera, la participación se convierte en una práctica viva de dignidad, donde la justicia territorial comienza a materializarse desde el encuentro, la palabra y el reconocimiento mutuo.

La implementación del enfoque LGTBIQ+ /OSIGD en la restitución de tierras ha dejado aprendizajes significativos para la Unidad. Entre ellos, la necesidad de pasar del reconocimiento formal a la garantía material de derechos; la importancia de la formación continua de los equipos misionales; y el valor de la participación comunitaria como eje de legitimidad y transformación de la política pública.

Persisten retos asociados a la reducción de tiempos procesales, la superación de prácticas heteronormativas en la valoración probatoria, la producción de información estadística desagregada y la consolidación de órdenes judiciales con enfoque diferencial. No obstante, las acciones desarrolladas sientan bases sólidas para avanzar hacia una restitución de tierras más justa, incluyente y coherente con la paz total.

La gestión adelantada durante el gobierno del cambio en materia de enfoque LGTBIQ+/ OSIGD reafirma el compromiso institucional de la UAEGRTD con la igualdad sustantiva, la dignidad humana y la reparación integral. Incorporar la diversidad sexual y de género en la política de restitución no solo responde a un

mandato jurídico, sino a una apuesta ética y política por transformar el Estado y los territorios desde el reconocimiento de todas las formas de vida, identidad y comunidad.

### 4.9. Participación y reconocimiento población con discapacidad: estrategias y acciones afirmativas

Las personas con discapacidad están expuestas a la discriminación en tanto las relaciones sociales se construyen jerárquica y asimétricamente entre los sujetos, haciendo distinciones a partir del sexo, la clase social, la discapacidad y la edad. Las jerarquías se producen por el rechazo a características que poseen las personas que están por fuera de lo que de manera hegemónica es aceptado. El elemento central de la discriminación se da cuando se presenta un trato distinto y diferencial sustentado en prejuicios, estigmas y representaciones sociales negativas. Un trato inferior y discriminatorio produce limitaciones al acceso de derechos y oportunidades. La identidad del otro o la otra son vaciadas hasta reducirlo al nivel del prejuicio.

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan dificultades físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Una de las principales funciones que deben asumir la sociedad y el Estado para incluir a las personas con discapacidad en la vida en comunidad, para garantizar el goce efectivo de sus derechos, es la identificación, caracterización y eliminación de barreras y de todas las formas de discriminación. Las barreras son todo obstáculo que dificulte o impida, en condiciones de igualdad y de plena participación, el acceso de las personas con discapacidad a algunos de los ámbitos de la vida social, y pueden ser: actitudinales, comunicativas y físicas. Las barreras físicas se refieren a obstáculos que impiden el acceso a personas con movilidad reducida, el ejemplo, las más comunes son las escaleras o los andenes, que no están diseñados para que las personas con sillas de ruedas o ayudas ortopédicas puedan hacer su uso de forma autónoma. Las barreras actitudinales corresponden a las conductas, ideas, palabras, frases, sentimientos, estigmas y prejuicios que recaen sobre las personas con discapacidad. Las barreras comunicativas, se refiere a la falta de alternativas comunicativas que les permitan a las personas con discapacidades sensoriales acceder a la información, servicios y experiencias colectivas como la cultura.

La Ley 1448 de 2011 marcó un punto de partida fundamental al reconocer el enfoque diferencial de discapacidad como un eje transversal en toda la política de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Más allá de una disposición normativa, este reconocimiento implicó un cambio en la manera

de entender que no todas las víctimas enfrentan las mismas condiciones, y por tanto, la respuesta institucional debe ajustarse a sus realidades.

En este marco, la ley establece principios orientadores como la no discriminación, la no regresividad de las políticas públicas y la adopción de medidas de protección y priorización para las personas con discapacidad, principios que se traducen en acciones concretas en distintos ámbitos. Por ejemplo, en el acceso a la educación superior, se promueve la flexibilización de la oferta para garantizar mayores oportunidades. Asimismo, se reconoce la importancia del lenguaje como herramienta de inclusión, estableciendo la obligación de utilizar formas accesibles e inclusivas en las declaraciones relacionadas con el desplazamiento forzado, especialmente, en el caso de personas con discapacidad cognitiva.

A lo largo de sus disposiciones, la ley incorpora medidas específicas que buscan materializar este enfoque en los diferentes componentes de la reparación. La ley también reconoce que la reparación va más allá de lo material. Por ello, establece que el acompañamiento psicosocial debe incluir acciones dirigidas a diversos grupos, entre ellos, las personas con discapacidad, y que los procesos de memoria histórica y construcción de verdad deben incorporar enfoques diferenciales que permitan visibilizar sus experiencias.

En conjunto, estas disposiciones configuran un marco normativo que busca, no solo reconocer, sino también garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas con discapacidad víctimas del conflicto armado. Se trata de una apuesta por una reparación más justa e incluyente que combine acciones afirmativas, ajustes institucionales y medidas de priorización, con el propósito de cerrar brechas históricas y avanzar hacia una verdadera igualdad en el acceso a derechos.

En el sentido de lo planteado, entre 2018 y 2022, la incorporación de los enfoques diferenciales en el proceso de restitución de tierras comenzó a tomar forma a través de distintos esfuerzos institucionales que, aunque dispersos, marcaron un camino importante. En esos años se avanzó en la inclusión del enfoque en espacios institucionales liderados por la Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación del Territorio, en la formación de funcionarias y funcionarios mediante iniciativas, como el curso “Yo sé de género” de ONU Mujeres, y en la implementación del PAEM. También se promovieron espacios de diálogo comunitario y se fortalecieron las capacidades del personal de atención al ciudadano, en línea con estándares técnicos nacionales.

Con la llegada del gobierno del cambio, la entidad empezó a transitar hacia una nueva forma de abordar este enfoque. La apuesta se centró en escuchar directamente a las personas con discapacidad, comprender sus experiencias y reconocer las barreras que enfrentan en el acceso a la restitución de tierras.

Este giro implicó no solo fortalecer la formación interna, sino también abrir espacios de participación reales, donde la voz de las personas pudiera incidir en la transformación de la política. La URT, además de implementar los diferentes instrumentos para desarrollar el enfoque diferencial de discapacidad en la ruta de restitución de tierras, viene adelantando un conjunto de acciones institucionales para fortalecer su capacidad de respuesta frente a las necesidades de la población con discapacidad. En el marco del Plan de Acción Institucional (PAI), se han desarrollado espacios de participación con enfoque de discapacidad, dirigidos a personas en esta condición que son líderes sociales o que se encuentran en alguna etapa del proceso de restitución. Estos espacios tienen como objetivo identificar barreras de acceso, fortalecer las capacidades de participación y orientar ajustes razonables en la atención.

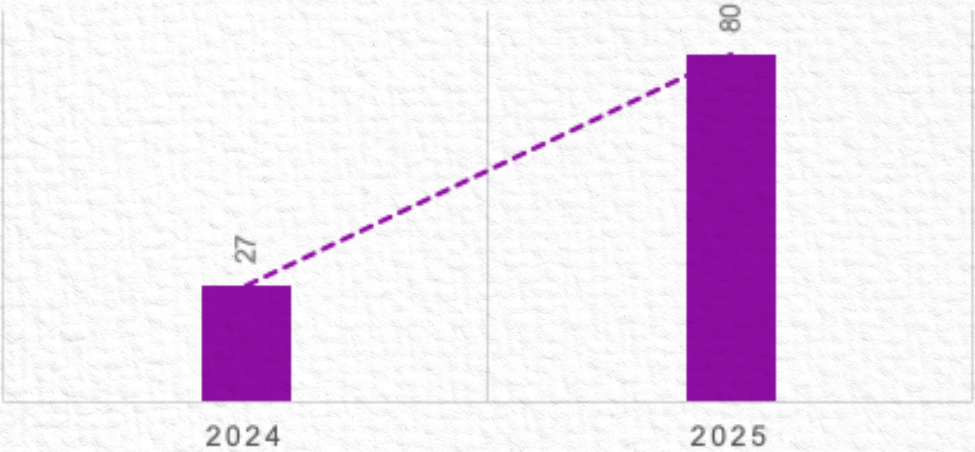
Un primer paso en este sentido se dio en diciembre de 2023, cuando la dirección social participó en una jornada liderada por la UARIV para el fortalecimiento institucional de enfoques diferenciales, en donde se sentaron las bases para un trabajo articulado con otras entidades del SNARIV. Pero fue en 2024 cuando este enfoque comenzó a materializarse con mayor claridad, a través de un encuentro realizado en Yopal, Casanare, que reunió a personas con discapacidad de 14 municipios. Este espacio no solo permitió socializar la ruta de restitución y los avances normativos, sino que abrió la posibilidad de dialogar desde las experiencias concretas de quienes han vivido el despojo y la exclusión. En ese encuentro, las historias compartidas evidenciaron que las barreras no son únicamente jurídicas o administrativas, sino también culturales, comunicativas y actitudinales. A través de talleres construidos a partir de casos reales, las y los participantes no solo identificaron obstáculos, sino que también propusieron caminos para superarlos. Fue un ejercicio de co-creación que dejó una lección clara: la política pública solo puede transformarse cuando se construye desde la experiencia de quienes la viven.

Este aprendizaje se profundizó en 2025, con la realización de tres nuevos encuentros en Neiva, Bogotá y Villavicencio. En ellos participaron 80 personas, entre personas con discapacidad, cuidadores, organizaciones sociales y representantes de mesas de víctimas. Cada espacio permitió afinar el diagnóstico sobre las barreras existentes y, al mismo tiempo, avanzar en la construcción de soluciones. En Bogotá, por ejemplo, el diálogo derivó en el seguimiento a casos específicos en etapa judicial, lo que permitió elaborar propuestas concretas para su priorización e impulso procesal.

De manera complementaria, la entidad avanzó en la construcción de una línea base del enfoque de discapacidad, que integró el análisis normativo, la revisión de herramientas institucionales y el estudio de sentencias. Este ejercicio permitió sistematizar los hallazgos recogidos en los espacios de participación y sentó las bases para la formulación de un lineamiento técnico que oriente

la incorporación efectiva de este enfoque en la ruta de restitución. El gráfico 5 muestra la participación de las personas con discapacidad participantes en los espacios impulsados entre 2023 – 2025.

**Gráfico 6: Participación personas con discapacidad 2023-2025**




**Fuente: Elaboración propia DISOC, con base en APP Tejidos y Saberes Comunitarios, diciembre de 2025.**

Estos espacios permitieron una participación vinculante que fue clave para identificar las barreras para que las personas con discapacidad puedan acceder en igualdad de condiciones a la ruta de restitución de tierras, y también dio lugar al seguimiento directo de varios casos de restitución de personas con discapacidad que requerían impulso. De estos espacios, también es importante destacar la participación de representantes de las mesas de víctimas con discapacidad a nivel nacional y departamental, lo que otorgó mayor legitimidad y visibilidad al trabajo de la UAEGRTD en estos escenarios. La presencia de estas instancias de representación impactó positivamente en la percepción institucional del trabajo realizado, generando reconocimiento del sistema de participación de víctimas en el seguimiento que le hacen a las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

Los principales aportes de estos espacios de participación fueron la identificación de dificultades generales de la restitución de tierras, las barreras existentes para que las personas con discapacidad puedan acceder a la restitución de tierras, y un horizonte de acciones posibles y ajustes significativos dentro de la política de restitución de tierras, en perspectiva de impulsar la participación de las víctimas del conflicto armado con discapacidad.

Durante los primeros meses de 2025 se trazó una línea base del enfoque diferencial de discapacidad que presentó un diagnóstico sobre el estado de este dentro de la ruta de restitución de tierras individual; así mismo, identificó las principales barreras que enfrentan las personas con discapacidad víctimas de abandono y despojo forzado en el proceso de restitución y buscó brindar los insumos necesarios para definir medidas específicas en las distintas etapas del trámite de restitución de tierras que ayuden a mitigarlas.

Así, a partir de una revisión normativa, de las herramientas existentes hasta entonces, los avances institucionales de la UAEGRTD, así como del análisis de sentencias, se identificaron barreras administrativas, comunicativas y actitudinales que enfrentan las personas con discapacidad para acceder a la restitución de tierras. Además, sentó el precedente para la construcción de un lineamiento que establezca acciones afirmativas para el impulso a la participación y el reconocimiento de esta población dentro de los tramites de restitución.

Tanto la línea base del enfoque diferencial de discapacidad, como la realización de los espacios de participación fueron claves para la elaboración de un documento preliminar de lineamiento para el enfoque de diferencial de discapacidad dentro de la ruta individual de restitución de tierras abandonas y despojadas.

El lineamiento establece una serie de orientaciones para garantizar el acceso efectivo y digno de las personas con discapacidad al proceso de restitución de tierras. Entre los principales elementos se encuentra la identificación temprana de situaciones de discapacidad desde el momento de la solicitud, promoviendo la priorización de estas personas y sus cuidadores. Se recomienda adjuntar el certificado de discapacidad en fases iniciales y realizar ajustes razonables a lo largo del proceso, como la adaptación física de oficinas, el acompañamiento en diligencias de campo, la provisión de intérpretes, y el uso de materiales informativos accesibles. También se incluye la promoción de proyectos productivos inclusivos y una ruta más corta, ajustada a las necesidades de cada caso.

Además, se destaca la importancia de fortalecer las capacidades institucionales mediante la formación obligatoria de funcionarios públicos en lengua de señas, primeros auxilios emocionales, lenguaje inclusivo y empatía hacia las víctimas. Se propone incluir las necesidades específicas de las personas con discapacidad en las pretensiones jurídicas y en las sentencias (como ayudas técnicas, adecuaciones de vivienda, tratamientos médicos y acompañamiento psicosocial). El lineamiento también enfatiza el reconocimiento y apoyo a cuidadores, y el desarrollo de estrategias de comunicación accesibles que fortalezcan la divulgación y pedagogía sobre los derechos y rutas de restitución.

La línea base, los espacios de participación y el borrador de lineamientos el enfoque de diferencial de discapacidad dentro de la ruta de restitución de tierras

abandonas y despojadas fueron posibles gracias a que, a lo largo del año, se consolidó un grupo motor del enfoque diferencial de discapacidad conformado por profesionales de la Dirección Social y la Subdirección General de la UAEGRTD, el cual cumplió un papel articulador clave en el desarrollo metodológico, operativo y técnico de los espacios de participación

Mirando en retrospectiva, entre 2022 y 2025 se puede afirmar que se ha dado un tránsito importante: de una aproximación centrada en instrumentos y lineamientos, a una apuesta más profunda por la participación y la escucha. Hoy la entidad cuenta con una comprensión más clara de las barreras que enfrentan las personas con discapacidad y con insumos concretos para empezar a superarlas. Sin embargo, el camino aún plantea desafíos significativos. Transformar la cultura institucional sigue siendo una tarea pendiente, así como lograr una verdadera transversalización del enfoque de discapacidad en todas las etapas del proceso. También es necesario actualizar las herramientas existentes, fortalecer la articulación entre áreas y garantizar que los casos de personas con discapacidad sean priorizados de manera efectiva. En últimas, el reto no es solo técnico, sino también ético y político: se trata de construir una institucionalidad capaz de reconocer a las personas con discapacidad como sujetas plenas de derechos, con voz propia y con un lugar legítimo en la construcción de justicia territorial.

### 4.10. Los Encuentros para Armonizar la Vida en los Territorios (EAVT) y la estrategia con jóvenes

La dirección social de la Unidad ha venido orientando diferentes estrategias para fortalecer la participación de las comunidades rurales y campesinas, reconociendo las particularidades sociales, culturales y territoriales de esos sujetos. Entre 2022 y 2026 se consolidó un proceso de cambio metodológico e institucional que permitió pasar de una estrategia centrada en el complemento generacional a un enfoque de tejido intergeneracional y, posteriormente, a una propuesta más amplia de Encuentros para Armonizar la Vida en los Territorios (EAVT).

Dicho tránsito respondió a la necesidad de ampliar la comprensión de la participación comunitaria dentro del proceso de restitución, superando enfoques segmentados para avanzar hacia una mirada integral que articule las diferentes generaciones, los enfoques diferenciales y la construcción colectiva del territorio.

Durante 2022 se continuó la implementación de la estrategia de Complemento Generacional que surgió en la vigencia pasada y se enmarca en la Resolución 00608 de 2022, como una iniciativa orientada a promover la participación de jóvenes y personas mayores dentro del proceso de restitución de tierras, reconociendo que estos grupos enfrentan barreras específicas para el acceso a derechos y a espacios de participación en los territorios.

En el marco del proceso de restitución, se identificó que las personas mayores representan uno de los grupos con mayor presencia entre los solicitantes, mientras que la participación de las juventudes rurales había sido considerablemente menor. Esta situación evidenció la necesidad de fortalecer mecanismos que facilitaran su vinculación y promovieran el diálogo intergeneracional en torno al territorio, la memoria y los proyectos de vida en el campo.

La estrategia impulsó acciones internas, comunitarias e interinstitucionales que permitieran reducir barreras de acceso y participación desde las personas jóvenes; así, durante esta etapa se priorizaron actividades pedagógicas y encuentros comunitarios enfocados en la socialización de la ruta de restitución de tierras y en la reflexión con jóvenes sobre proyectos de vida, familia y permanencia en el territorio.

Durante 2023 se realizó un proceso de ajuste conceptual y metodológico de la estrategia, dando lugar al enfoque de Tejido Intergeneracional. Este cambio respondió a la necesidad de superar una visión instrumental del complemento generacional y avanzar hacia una comprensión más profunda de las relaciones intergeneracionales en los territorios.

El concepto de tejido intergeneracional partió de reconocer que las relaciones entre personas jóvenes, adultas y mayores constituyen un elemento fundamental en la transmisión de saberes, en la construcción de memoria histórica y en la sostenibilidad de los procesos organizativos rurales. En este marco, el diálogo intergeneracional se posicionó como un elemento central de la estrategia, promoviendo espacios donde las distintas generaciones pudieran compartir experiencias, reflexionar sobre las transformaciones del territorio y fortalecer su participación en el proceso de restitución.

Los encuentros de Tejido Intergeneracional realizados en diferentes direcciones territoriales incluyeron temáticas relacionadas con la ruta de restitución, la participación comunitaria, la asociatividad, el liderazgo social y territorial, el autocuidado y la construcción de proyectos de vida vinculados a los territorios. Adicionalmente, se impulsaron procesos organizativos como el fortalecimiento de redes de jóvenes vinculadas al proceso de restitución de tierras, generando espacios de intercambio de experiencias, formación en liderazgo y articulación interinstitucional.

Este proceso permitió avanzar en la consolidación de una perspectiva intergeneracional dentro del trabajo comunitario de la entidad, evidenciando la importancia de articular la participación juvenil con las dinámicas familiares, comunitarias y organizativas de los territorios rurales. Esto también fortaleció el mapeo territorial de actores.

A partir de 2023, el Equipo de Tejidos y Saberes Comunitarios impulsó una reflexión interna sobre las limitaciones de los espacios tradicionales de participación institucional dentro de la restitución de tierras. Entre las principales problemáticas identificadas se encontraban la fragmentación de los espacios de participación, la centralidad de la socialización de información institucional por encima del diálogo comunitario y la débil articulación de los enfoques diferenciales.

En este contexto surgió la propuesta de los Encuentros para Armonizar la Vida en los Territorios (EAVT), concebidos como una estrategia político-institucional, pedagógica y territorial orientada a fortalecer la participación social en el marco del proceso de restitución de tierras. Desde su implementación inicial en 2024 y su consolidación durante la vigencia 2025, la estrategia EAVT se desarrolló a través de dos modalidades complementarias: presencial y virtual. Esta doble modalidad respondió tanto a la necesidad de ampliar la cobertura territorial como a las condiciones logísticas, geográficas y tecnológicas de los territorios, permitiendo ampliar el alcance de la estrategia y diversificar los escenarios de participación, al tiempo que pusieron de relieve la necesidad de ajustar metodologías y contenidos según las particularidades de cada modalidad.

La modalidad presencial permitió un acercamiento directo a las comunidades, favoreciendo la construcción de confianza, el reconocimiento de las dinámicas locales y el desarrollo de metodologías participativas situadas en lo territorial. A través de ejercicios como el camino veredal, la cartografía participativa, el tapete de la restitución y los espacios de diálogo colectivo, los EAVT presenciales posibilitaron una interacción más humana y horizontal entre la institucionalidad y las comunidades, especialmente en territorios donde la presencia estatal había sido históricamente limitada o inexistente.

Por su parte, la modalidad virtual se consolidó como una herramienta de formación política y pedagógica que permitió sostener procesos de reflexión, intercambio de saberes y apropiación conceptual del Proceso de Restitución de Tierras. Los ciclos virtuales facilitaron la participación de personas de distintos territorios, promoviendo lecturas compartidas sobre el territorio, los enfoques diferenciales, la economía campesina y la organización social, aunque también evidenciaron desafíos asociados a la conectividad, la permanencia y la profundidad de los debates. La tabla 6 resume el número de encuentros realizados y la participación registrada en las distintas modalidades de implementación de la estrategia:

**Tabla 6: Participación total de personas 2023-2025 en EAVT**

| Año | Encuentros Territoriales | Personas Participantes | Total Personas Participantes |
|---|---|---|---|
| **2023** | 20 encuentros de Tejido Intergeneracional presenciales | 301 | 301 |
| **2024** | 39 EAVT presenciales | 1.330 | 1.412 |
| **2024** | 7 sesiones EAVT virtuales | 82 | |
| **2025** | 34 EAVT presenciales | 1.018 | 1.186 |
| **2025** | 21 sesiones EAVT virtuales | 169 | |

**Fuente: Elaboración propia DISOC, con base en APP Tejidos y Saberes Comunitarios, diciembre de 2025.**

Es importante resaltar que la modalidad virtual de los EAVT ha permitido ampliar la cobertura institucional hacia territorios históricamente marginados o con dificultades de acceso, así como facilitar la participación de jóvenes que, por razones académicas o laborales, no pueden asistir a espacios presenciales. Si bien esta modalidad presenta limitaciones asociadas a la conectividad, se ha implementado como estrategia complementaria la grabación de las sesiones, permitiendo el acceso posterior a los contenidos.

El desarrollo de estas estrategias entre 2022 y 2026 ha permitido consolidar importantes aprendizajes para el trabajo territorial de la Unidad. Uno de los principales logros de la implementación de los EAVT fue su posicionamiento como un espacio encuentro, tejido y conversación entre la institucionalidad y las comunidades, especialmente en territorios históricamente marginados y con baja presencia estatal, lo que permitió reconstruir vínculos de confianza, reconocer las trayectorias organizativas locales y generar escenarios de escucha que superaron la lógica tradicional de la socialización unilateral de información. Los Encuentros para Armonizar la Vida en los Territorios (EAVT) posibilitaron la reflexión colectiva entre personas de una o varias comunidades campesinas, así como la apropiación conceptual del proceso de restitución de tierras en perspectiva individual y de ruta colectiva campesina, de los enfoques diferenciales y de la relación entre territorio, economía campesina y organización social. De igual forma se promovió una lectura compartida sobre las problemáticas estructurales que afectan a los sectores populares y campesinos en relación con el despojo y abandono de tierras, así como reconocer la diversidad cultural como una riqueza política y social para la construcción territorial.

Avanzar en el abordaje de los enfoques diferenciales desde una perspectiva interseccional e integrada, superando lecturas fragmentadas fue otro de los

resultados importantes de los EAVT. Esto se logró al enfocar el trabajo desde la perspectiva territorial, comunitaria y organizativa. La experiencia evidenció que cuando mujeres, jóvenes, personas mayores, población campesina y diversidades sexuales y de género dialogan en un mismo espacio de base territorial, desde sus múltiples condiciones sociales y territoriales, se amplía la comprensión de las desigualdades estructurales que atraviesan el campo colombiano y se fortalecen las posibilidades de acción colectiva. La integración de los enfoques no solo evita la segmentación institucional, sino que se convierte en un mecanismo para impulsar transformaciones más profundas en los territorios y en la organización comunitaria, en la construcción de horizontes comunes de vida digna.

Desde la perspectiva de gestión del conocimiento, los EAVT permitieron articular saberes institucionales, comunitarios y territoriales, generando aprendizajes relevantes para la implementación de la política de restitución. Entre los principales aportes se destacan el reconocimiento del campesinado como sujeto político y productor de conocimiento territorial, la incorporación de metodologías de educación popular y el fortalecimiento del diálogo intergeneracional e interseccional entre mujeres, jóvenes, personas mayores y diversidades. Estos procesos favorecieron la apropiación colectiva del proceso de restitución y la construcción de lecturas compartidas sobre las problemáticas estructurales del campo colombiano.

Entre 2024 y 2026 los EAVT se consolidaron como una plataforma de gestión social del conocimiento que articula participación, formación y construcción territorial. Su implementación ha permitido no solo fortalecer la relación entre la institucionalidad y las comunidades, sino también generar insumos de aprendizaje institucional y territorial que orientan el diseño metodológico y estratégico de la estrategia para su proyección futura.

Finalmente, durante 2026, la estrategia de EAVT continúa su implementación, con uno por DT, luego de ajustes metodológicos nutridos de la experiencia de su implementación en vigencias pasadas, continuando con la articulación de los diferentes enfoques diferenciales y manteniendo el diálogo intergeneracional como eje transversal de los encuentros. Asimismo, se profundizó el trabajo pedagógico y de reflexión colectiva sobre el territorio, la permanencia campesina, la organización comunitaria, los sujetos colectivos campesinos y el proceso de restitución de tierras.

### 4.11. La participación y los enfoques diferenciales entre 2023 y 2026: transformaciones en la actuación institucional

En las primeras mesas campesinas, de género y enfoques diferenciales realizadas en 2023 se abordaron tres temas principales: las críticas y propuestas frente al proceso de restitución; los aportes para la construcción de una ruta colectiva

campesina; y los conflictos interculturales en el marco de la restitución de tierras y de los derechos étnico-territoriales. En particular, respecto de la aplicación de los enfoques diferenciales, se valoraron todos los ejes de desigualdad, buscando abordarlos de manera integral y relacional, lo que implicó tener en cuenta aspectos como la edad, la afectación por desplazamiento forzado, el despojo y el abandono, el género, la diversidad étnica y cultural, así como la orientación sexual.

En cuanto a su implementación, la planeación de 2023 y 2024 atendió los compromisos establecidos institucionalmente en los CONPES 4031 y 4040; los derivados del Plan Operativo Anual del Subcomité de Enfoques Diferenciales del SNARIV; los lineamientos de las circulares 0027 de 2022 y 008 de 2023; el Plan Estratégico Institucional; y los lineamientos internos de la entidad. Sobre esa base, lo que cambió en estos tres años en el proceso de participación y en la implementación de los enfoques diferenciales puede sintetizarse en los siguientes desarrollos.

En primer lugar, se construyó e implementó el enfoque de Sujeto Colectivo –Identidad y Territorio– en perspectiva intercultural, lo que supuso la modificación de guías, procedimientos y funciones de los equipos de trabajo tanto en el nivel central como en el territorial, y se tradujo en la Guía de Sujeto Colectivo Campesino y Otros Sujetos (RT-RG-GU-12-V1). En la misma línea se adelantaron acciones de promoción del enfoque campesino y, junto con la DIJUR y la Subdirección General, se impulsó la participación del campesinado y la gestión de casos colectivos de restitución campesina, en desarrollo del PEI y de la circular 0027, con aproximadamente 1.099 ID involucrados en 2024.

La promoción de la participación ciudadana estuvo acompañada de la desconcentración de las actividades hacia las direcciones territoriales. Así, en 2024 se realizaron 16 mesas campesinas, una por cada dirección territorial, con la participación aproximada de 809 personas, y 39 Encuentros para Armonizar la Vida en el Territorio (EAVT), que convocaron a 1.337 personas. Esta última estrategia fue creada precisamente como un mecanismo de relacionamiento con las comunidades en los territorios, desde una perspectiva relacional y desde el reconocimiento de las diferencias como una riqueza para la construcción colectiva de comunidad.

En materia de enfoques diferenciales por población, se realizó un encuentro con población con discapacidad en Yopal, con 27 asistentes; tres encuentros con población LGTBIQ+, con la asistencia de 74 personas provenientes de 17 departamentos; y, en lo relativo al enfoque de género, los EAVT contaron con la participación de 783 mujeres y las mesas de mujer y género con la de 106. Tanto para la población LGTBIQ+/OSIGD como para la población con discapacidad se implementaron mesas y se proyectó la publicación de lineamientos institucionales que propongan acciones afirmativas en el marco de las garantías del derecho a la restitución de estas poblaciones.

Este trabajo se formalizó, además, en un conjunto de instrumentos normativos internos. Mediante la circular 00020 de 2025 se establecieron los lineamientos generales para la incorporación del enfoque diferencial de persona mayor en los trámites internos de restitución de tierras y territorios, y mediante la circular 00033 del mismo año los correspondientes al enfoque de niños, niñas y adolescentes; ambos documentos establecen un marco normativo robusto, las barreras de acceso y acciones afirmativas internacionales para su mitigación. A ello se sumó la publicación del Protocolo de orientación a casos de Violencias Basadas en Género (RT-RG-PT-19), que fija los lineamientos para la orientación efectiva de los casos identificados de posibles violencias basadas en género en el proceso de restitución, enmarcadas en el conflicto armado colombiano.

El Programa de Acceso Especial para las Mujeres constituye un capítulo propio dentro de este proceso. Con la aprobación del Acuerdo 057 de 2024 se definieron los ejes de acción de su IV Fase (2024-2027), y durante 2025 se diseñó y publicó la Guía Intermisional de implementación del PAEM IV Fase, que presenta 85 acciones afirmativas en perspectiva misional. Para su seguimiento se creó una matriz que distribuye esas 85 acciones entre las distintas áreas de la Unidad: 27 a cargo de la DISOC, 12 de la DIJUR, 12 de la DICAT, 8 de la DAE, 12 del Grupo de Seguridad y 14 del Grupo Fondo. En ese mismo marco se avanzó en la revisión de los casos de las mujeres que participan en las Mesas de Mujeres: durante 2025 se convocó a 548, se revisaron 341 ID y se impulsaron 131 acciones en el marco de sus casos y de otros compromisos asumidos en las mesas, esfuerzos que reflejan la articulación interna de la Unidad en torno a los casos priorizados y el compromiso institucional por traducir los acuerdos en actuaciones concretas dentro del trámite de restitución.

En 2025 se implementó también el piloto de la estrategia Mujeres tejedoras de la restitución, mediante la cual se fortalecieron cuatro organizaciones sociales de mujeres en Norte de Santander y Bolívar, a partir de cuatro jornadas comunitarias con la participación de 164 personas en 2025, desarrolladas en conjunto con la escuela de género de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). En conjunto, el enfoque de trabajo con las mujeres cambió de una perspectiva hiperfocalizada hacia la ampliación de la cobertura y el impulso de la acción territorial. En 2026 se desarrolló la estrategia, a partir de la estructuración de 3 núcleos de trabajo formativo en Pitalito, Huila; Bogotá y Tolú, en Sucre y el desarrollo de espacios de formación en restitución en cada una de las subregiones de las que provenían las mujeres convocadas. En los núcleos tomaron parte cerca de 70 mujeres, ampliándose aproximadamente a 700 mujeres la participación en los espacios locales convocados por las lideresas campesinas.

A este proceso contribuyó la consecución de financiación por parte del BID, enmarcada en el compromiso adquirido en el CONPES del Sistema Nacional del Cuidado, orientada a rediseñar un proceso de fortalecimiento de capacidades

(Mujer, Familia y Territorio), a construir una estrategia de difusión del acceso al proceso de restitución liderada por las mujeres en los territorios, y a proponer un concepto de cuidado rural en el marco de la misionalidad de la Unidad.

La articulación intrainstitucional se expresó igualmente en la conformación de la Mesa de Conflictos Socioterritoriales, integrada junto con la DIJUR, la DICAT, la Subdirección General y la DAE, de la cual se derivaron dos documentos de análisis. De manera complementaria, se impulsó el enfoque de seguridad humana: en asocio con el Grupo de Prevención, Protección y Seguridad y el equipo de Cooperación Internacional se construyó y formalizó el modelo de acompañamiento 4.1.8, junto con el perfil de relacionamiento y el aprendizaje derivado de dicho perfil.

En el terreno de la gestión misional y de los desarrollos técnicos, se registró un incremento en el cumplimiento de las órdenes judiciales relativas a productos sociales, que se situó entre el 90 y el 95%, con 22.473 acciones o productos sociales judiciales elaborados entre el 7 de agosto de 2022 y el 7 de julio de 2026, de los cuales 7.993 corresponden a caracterización de terceros; 2.286 a caracterización de multiplicidad de terceros; 193 a actualizaciones de caracterizaciones realizadas con anterioridad y 73 caracterizaciones posfallo.

Paralelamente se incorporó al SRTDAF la calculadora del Módulo de Terceros, se implementó el Tablero Power BI de Seguimiento Judicial y se diseñó, con la OTI, el Módulo de Terceros–Persona Jurídica; asimismo, se rediseñó el Módulo de Segundos Ocupantes en cumplimiento del Decreto 1623 de 2023. Se gestionaron 5.999 ID, que representan un avance promedio del 66,4%, de los cuales 4.383 correspondieron a inscripciones, con un avance del 77,8%, lo que demuestra una mayor eficiencia en la gestión social de este tipo de casos; un proceso dividido en microfocalización y análisis previo, que involucró a las áreas Jurídica, Social y Catastral. Se avanzó también en las metodologías para la priorización de solicitudes en zonas no microfocalizadas, logrando una selección de casos con criterios diferencial e interseccional, y se impulsó, junto con la DICAT, el uso de sistemas como el Geovisor y la consulta de datos en la Red Nacional de Información para planificar y gestionar las solicitudes, mejorando el análisis integral de los casos y la toma de decisiones estratégicas.

Finalmente, el período dejó un conjunto de productos documentales y de articulación interinstitucional. Se elaboraron y publicaron tres documentos: el Balance de la política nacional de terceros, las Memorias de la Mesa Campesina 2023 y el Balance del PAEM en su tercera fase. Y, en un trabajo articulado con la DIJUR, se aportaron preguntas asociadas al despojo y al abandono forzado de tierras en las audiencias de comparecientes ante la JEP, lo que permitió acceder a información que impactó un total aproximado de 177 ID —en los casos Mechoacán y La Jagua de Ibirico—, así como decisiones de fondo en los casos de El Toco, La Concordia y El Prado.

## 5. Relacionamiento interinstitucional y cooperación internacional

La articulación interinstitucional se promueve según competencia institucional por cada una de las misionales (DISOC, DIJUR, DICAT), la subdirección, la Dirección General y la Secretaria General. También por la Oficina de Cooperación Internacional y la coordinación del grupo Fondo. Si bien puede estar desconcentrada en la gestión, la articulación es coordinada por la subdirección general. Tiene como objetivo fortalecer el derecho de la restitución, contar con acceso a diferentes fuentes de información que permitan comprender los procesos de despojo y abandono y con datos actualizados que permitan mejorar la contactabilidad de las y los ciudadanos, aunar esfuerzos para el cumplimiento de órdenes judiciales entre otros propósitos.

### 5.1. Orientación político-institucional: el enfoque Sujeto - Identidad -Territorio como horizonte del trabajo interinstitucional y de relacionamiento con comunidades, organizaciones y mesas de víctimas

Para el desarrollo de esta función, durante el período 2022-2025 se trabajó en responder a las necesidades de Articulación Interinstitucional (AI) y de Cooperación Internacional (CI) de los equipos misionales, incorporando y apoyando el posicionamiento de la gestión interinstitucional del enfoque del SIT (Sujeto -Identidad -Territorio - SIT).

Esta apuesta permitió orientar las relaciones interinstitucionales con un horizonte de sentido centrado en el enfoque mencionado. Con la modificación del artículo 64 de la Constitución Política, al reconocer al campesinado como Sujeto de Especial Protección, la expedición de la circular 0027 y el Decreto 1623 dio paso a orientaciones centradas en los sujetos de restitución, sus organizaciones y enfoques diferenciales.

Los avances en articulación interinstitucional, proceso liderado igualmente por la subdirección general y cooperación internacional centrados en el enfoque de SIT permitieron que la interlocución con los diferentes actores posibilitara su participación en el diseño del proceso y su implementación, centrando los aportes de la cooperación en el fortalecimiento organizacional de las comunidades, el reconocimiento de su identidad y la comprensión de que las formas de despojo y abandono tienen características diversas y, por ende, afectaciones diferenciales de orden colectivo. Es importante comprender que el conflicto armado genera obstáculos para el fortalecimiento del tejido social e institucional e impiden avanzar en los procesos de restitución.

El equipo de la dirección social tuvo avances importantes, como la formulación de la guía de sujeto colectivo campesino[39], la implementación de los enfoques

39. En sus dos versiones (RT-RG-GU-12 versiones 1 y 2).

diferenciales, el fortalecimiento de soportes para la atención a segundos y terceros ocupantes, permitiendo que las relaciones interinstitucionales tuvieran un objetivo centrado en visibilizar los avances misionales como también en las apuestas del enfoque SIT.

### 5.2. Fortalecimiento con personeros municipales y enlaces de víctimas

El fortalecimiento de la relación con las entidades con competencia en los niveles locales es un pilar para garantizar el derecho a la restitución de tierras en Colombia, en particular con las personerías y autoridades municipales. Al inicio del período 2022-2025 se identificó que la relación con las personerías municipales desde la URT se caracterizaba por la fragmentación técnica y administrativa en el relacionamiento.

La aproximación inicial permitió establecer que, si bien el personero actuaba como el primer interviniente ante las víctimas del despojo, existía una brecha significativa entre los procesos de la URT y la labor de los personeros, así como en el conocimiento de los mecanismos para reportar los casos o las solicitudes de restitución y de protección de predios en el marco del RUPTA, así como para comprender el proceso de restitución. En suma, se evidenciaba el desconocimiento de las rutas administrativas de restitución de y la etapa judicial y posfallo consagradas en la Ley 1448 de 2011.

El personero ejerce una función transversal que abarca las tres etapas fundamentales del proceso de restitución de tierras: administrativa, judicial y de cumplimiento. Su mediación es vital para facilitar el acceso a la justicia y contribuir a la transparencia y legitimidad de los procedimientos, actuando no solo como orientador, sino como un vigilante activo de la celeridad institucional. Al ser un agente del Ministerio Público con funciones de protección del interés público y guarda de los derechos humanos, su rol se vuelve crítico para representar a las víctimas más vulnerables y asegurar que la inversión de la carga de la prueba y la presunción de buena fe se materialicen en el territorio.

Durante 2023 la estrategia de actuación se centró en la consolidación de un modelo de capacitación virtual. El enfoque de este ciclo inicial fue la unificación de criterios, buscando definir una metodología que permitiera que cualquier personero, independientemente de su ubicación geográfica, contara con las herramientas mínimas para orientar a los solicitantes y gestionar las medidas de protección de predios. Sin embargo, la estrategia virtual no fue oportuna por las dificultades de comunicación con las personerías.

En la vigencia 2024 la gestión dio un giro hacia la descentralización y la presencialidad, reconociendo que la complejidad territorial requiere diálogos directos y situados. Se desarrollaron talleres de capacitación en Istmina y

Bucaramanga, en donde la metodología se enriqueció con el intercambio de experiencias regionales, permitiendo que los funcionarios identificaran lecciones aprendidas sobre la protección de derechos territoriales en contextos de conflicto persistente. La evaluación de entrada y salida que se aplicó a los personeros en cada taller mostró un incremento en el dominio técnico de los asistentes.

En 2025 la estrategia de relacionamiento se amplió hacia los enlaces de víctimas, priorizando municipios alejados con poca acción institucional reciente por medio de jornadas técnicas en Quibdó, Villanueva, Sincelejo y San José del Guaviare. Los contenidos se organizaron en cuatro pilares temáticos que iniciaron con la contextualización legal de la justicia transicional y la definición precisa de las víctimas de despojo o abandono forzado; se profundizó en la actuación operativa y el manejo de instrumentos técnicos como el RTDAF y el RUPTA; se integró el enfoque diferencial y el reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional, conforme al Decreto 1623 de 2023 y el Acto Legislativo 01 de 2023.

El "para qué" de esta estrategia radica en la necesidad de reducir la revictimización, agilizar el ingreso de solicitudes al RTDAF y asegurar que las órdenes judiciales se materialicen en transformaciones territoriales reales. Al fortalecer al funcionario local, se avanza en la capacidad de los profesionales del territorio para responder oportunamente a las situaciones que son de su competencia y que garantizan la atención a las víctimas.

Los funcionarios identificaron obstáculos estructurales significativos: una sensación de soledad institucional, la falta de compromiso de algunas entidades en el cumplimiento de la norma, amenazas directas de grupos armados que obstaculizan la implementación de la Ley 1448 de 2011 y severas limitaciones geográficas y logísticas.

A instancias de la subdirección, perfiles de articulación interinstitucional, los profesionales de la DISOC y la DIJUR, promovieron en 2026 espacio con personeros en el departamento de Sucre, orientándose la jornada al fortalecimiento de las capacidades para la recepción de solicitudes, las reformas a la ley 1448 de 2011 y la ley 2421 de 2024, así como a los derechos de terceros ocupantes, entre otros temas.

La principal oportunidad detectada reside en fortalecer el rol del personero como gestor de la articulación interinstitucional y en la formalización de mesas regionales para ello, que obliguen a la concurrencia y corresponsabilidad de todas las instituciones del Estado. Una práctica destacada es el uso de la metodología de casos reales para simular la gestión de crisis frente a la resistencia violenta de ocupantes o el incumplimiento de servicios básicos por parte de autoridades locales.

### 5.3. Articulación con entidades nacionales

En la vigencia 2023 se realizó un mapeo para identificar las necesidades que tenían los equipos de trabajo de la misional en el tema de Articulación interinstitucional (AI) y de Cooperación Internacional (CI), los cuales en gran medida estuvieron centradas en el acceso e intercambio de información con las entidades con las que se había perdido relacionamiento por la rotación/cambio de personal delegado en cada vigencia o por la falta de actualización de los Anexos Técnicos de los Convenios.

En 2024 se observó la necesidad de revisar el archivo, mapear los compromisos y obligaciones de la Dirección Social respecto al relacionamiento interinstitucional, así como la identificación de las personas delegadas y sus contactos para la supervisión de los Convenios o Memorandos de Entendimiento (MdE).
En 2025, fruto de este trabajo previo de identificación —con la interacción inicial de más de 30 entidades—, se elaboró una matriz de seguimiento a convenios y acercamientos con las entidades nacionales e internacionales de interés estratégico de la Dirección Social, con el objeto de establecer un plan de trabajo que permitiera dar priorización y respuesta a las necesidades establecidas desde los equipos de trabajo, alineadas con la apuesta que fue implementando la misional dentro del enfoque del SIT.

Desde la Dirección Social se promovió en 2025 el trabajo interinstitucional con entidades de naturaleza pública y privada de cooperación internacional u organismos de acompañamiento a la implementación del proceso de paz. Estos últimos en acompañamiento del equipo de Cooperación Internacional, la Subdirección, la DICAT y la Dirección Jurídica quien lideró varios de los espacios. En términos generales, se puede relacionar el trabajo adelantado con:

- Ministerio de Agricultura – Dirección de Mujer Rural – BID para el fortalecimiento del enfoque de género y la construcción del proceso Tejedoras de la Restitución que se empezó a implementar en 2026 con el apoyo de la ESAP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), para la construcción de un acuerdo marco de intercambio de información que facilitará la contactabilidad y gestión de los casos de restitución en etapa administrativa.
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), intercambio de información de contexto y testimonial de comparecientes para la gestión de casos en los que se reconociera la participación de actores armados en el despojo y abandono forzado de tierras, a partir de las audiencias públicas, permitiendo impactar aproximadamente 177 ID en los casos Mechoacán y La Jagua de Ibirico. También decisiones de fondo en los casos de El Toco, La Concordia, El Prado.
- Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD), para intercambio de información y remisión de casos de desaparición forzada conocidos por la URT.

- Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI), para intercambio de información.
- Ministerio de la Igualdad, para fortalecimiento de la política de cuidado y enfoques diferenciales, en particular LGTBIQ+.
- Misión de verificación ONU para la implementación al acuerdo de paz. En coordinación con Subdirección, Cooperación Internacional, para el acompañamiento de casos en distintas etapas, así como de espacios de participación.
- Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). Para intercambio de información.

Con la UARIV: se actualizó el Anexo Técnico (22/12/2025) del convenio vigente, para articular esfuerzos y compartir información sobre la ruta del Sujeto Colectivo Campesino, renovando el contacto con profesionales de la Subdirección de Reparaciones Colectivas.

Con la ANT: se gestionó la socialización y la actualización del acceso a información que provee la entidad para profesionales de los equipos de Terceros, Registro y GAC.

Con el DNP: se promovió la firma del Acuerdo de Intercambio de Información (hasta el 09/04/2025) para acceder a información del Sisbén IV y el Registro Social de Hogares, contribuyendo y fortaleciendo la información de caracterización y contactabilidad.

Con la RNEC: se implementó una Mesa de Seguimiento al convenio de carácter bimestral para mejorar la comunicación y los tiempos administrativos de respuesta de solicitudes de registros civiles; y se coordinó la incorporación de la fecha y lugar de nacimiento de 126.910 reclamantes en el Web Service del ANI, dada la necesidad de priorización de atención con enfoque diferencial para las personas mayores. Con el SENA: se aportó en la elaboración de un Memorando de entendimiento, liderado por la Secretaría General (24/05/2024) que abrió espacio para la capacitación virtual de profesionales de la Dirección Social en Power Bi (17/09/2024).

### 5.4. Subcomités del SNARIV y otros espacios de relacionamiento nacional

En 2025 se realizaron cuatro subcomités nacionales de restitución y 20 departamentales. Se participó en el Comité Técnico de seguimiento para el cumplimiento de la Sentencia SU-288 de 2022 con seis sesiones.

Se realizaron 14 jornadas con víctimas en el exterior coordinadas desde la Subdirección.

Se desarrollaron 14 espacios con representantes de mesas de víctimas.

La DISOC participó en el Comité Intermisional de Mujeres Rurales coordinado por los ministerios de Agricultura y de la Igualdad.

Adicionalmente, la DISOC participa en el Plan Operativo Anual (POA) del Subcomité de enfoques diferenciales del SNARIV con el desarrollo de acciones para el impulso a la participación en perspectiva diferencial, que se han socializado con las representantes de las víctimas que participan del subcomité y se ha recibido retroalimentación por parte suya. Las acciones comprometidas en los POA que comprenden el periodo 2022 al 2025 son:

- POA 2022 – Instrumentos para la transversalización del enfoque dentro del proceso de restitución de tierras: Formulario inscripción, Pretensiones diferenciales, Mujeres que participan en los proyectos productivos.
- POA 2023- Mesas de mujeres y la restitución del cumplimiento a la circular 0008 del 2023 y seguimiento a meta priorizada de participación de persona mayor en el proceso de restitución de tierras.
- POA 2024 – Mesa con población LGTBIQ+ y mesa con población con discapacidad
- POA 2025 – Mesas con población LGTBIQ+, Mesas con población con discapacidad, 17 EAVT, Lineamiento PM y NNA.

Igualmente, en clave del impulso a la participación de las mujeres campesinas y rurales víctimas de despojo y abandono forzado, la DISOC participa del Programa Integral de Garantías para mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos y del Comité interinstitucional de Mujeres rurales de la Dirección de Mujer Rural.

5.5. Cooperación internacional: contexto, avances y retos

Desde la óptica de la cooperación internacional, es relevante mencionar, como contexto de impacto, el recorte de recursos económicos de cooperación en el mundo, con el foco orientado en la atención de emergencias humanitarias provocadas por la guerra en Ucrania y los conflictos en Gaza y Siria, lo que ha provocado recortes presupuestales de la UE, ONU, ACNUR y USAID —organizaciones claves que han colaborado en la atención de crisis humanitarias provocadas por el Conflicto Armado Interno en Colombia—. Esto condujo al cierre de oficinas de esas organizaciones y la disminución drástica de proyectos de cooperación de apoyo a las entidades que componen el SNARIV.

Teniendo presente la mencionada coyuntura, la DISOC junto a la DIJUR y la coordinación de Cooperación Internacional de la UAEGRTD adelantaron la implementación de recursos para proyectos de cooperación internacional a través de Diakonía (Fondo Sueco) con organizaciones como la Organización Femenina Popular (OFP) en el Magdalena Medio (2024-2025), Tierra y Paz en Apartadó,

Antioquia (2025) y el CIMA en Mercaderes, Cauca (2025); para ello, se realizaron acciones en pro del fortalecimiento de la etapa administrativa y superación de brechas del proceso de restitución, el enfoque territorial y diferencial (mujeres, campesinado) y el impulso a la ruta del Sujeto Colectivo Campesino. Los recursos fueron entregados directamente a las organizaciones sociales para la gestión de los casos con acompañamiento de la Unidad.

Desde la DIJUR, se lideró en conjunto con Subdirección el apoyo y gestión del proyecto de apoyo a organizaciones de la sociedad civil con el Fondo Multidonante. Durante el gobierno del cambio, una de las apuestas institucionales, fue la promoción del relacionamiento y del trabajo conjunto con organizaciones de víctimas y organizaciones de la sociedad civil. En este proceso, la Cooperación Internacional fue un pilar fundamental para el impulso de procesos de restitución, articulando esfuerzos entre organizaciones de la sociedad civil, comunidades campesinas y cooperantes internacionales, principalmente a través de fondos apoyados por Naciones Unidas y como se mencionó, del gobierno de Suecia.

Estas iniciativas se han enfocado en el litigio estratégico de casos complejos y emblemáticos, el fortalecimiento del liderazgo comunitario especialmente de organizaciones de mujeres y el acompañamiento integral a comunidades campesinas y sujetos colectivos en procesos de restitución en territorios con alta conflictividad, zonas de especial interés ambiental y traslape con proyectos económicos de interés nacional. Desde agosto de 2022 y hasta junio 30 de 2026, la Unidad ha acompañado convenios con diferentes organizaciones de sociedad civil y de víctimas:

**Tabla 7: Relación de proyectos de cooperación y apoyo a sociedad civil 2022 - junio 30 de 2026**

| Nombre del proyecto | Organizaciones vinculadas | Cooperante internacional |
|---|---|---|
| Convocatoria para el litigio estratégico de casos complejos y/o emblemáticos de Restitución de Tierras Despojadas y/o Abandonadas forzosamente dirigida a Organizaciones de la Sociedad Civil. | Comisión Colombiana de Juristas / Asociación Campesina de Inzá – Tierradentro ACIT<br><br>Corporación Jurídica Yira Castro<br><br>Corporación Jurídica Humanidad Vigente / Asociación de Mujeres Desplazadas del Meta - ASOMUDEM | Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz en Colombia |
| Laberintos legales en la restitución de tierras: un análisis de los Impactos de la regulación de las zonas de especial protección ambiental en las políticas de restitución de tierras. | Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario | Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz en Colombia |

| | | |
|---|---|---|
| Guardianas del Territorio y la vida | Organización femenina popular - OFP | Fondo SVEO de apoyo a organizaciones de la sociedad civil colombiana. Con el apoyo de la embajada de Suecia – Diakonía. |
| Construcción Caso de Restitución Colectiva Campesina Mercaderes-Cauca | Fundación Estrella Orográfica del Macizo Colombiano-FundeCima | Fondo SVEO de apoyo a organizaciones de la sociedad civil colombiana. Con el apoyo de la embajada de Suecia – Diakonía. |
| Acompañamiento a campesinos y campesinas en el proceso de restitución en Las Tulapas. | Asociación de reclamantes de tierra, Tierra y paz. | Fondo SVEO de apoyo a organizaciones de la sociedad civil colombiana. Con el apoyo de la embajada de Suecia – Diakonía |

**Fuente: Elaboración propia, Dirección Jurídica, UAEGRTD.**

En el marco del proyecto de litigio estratégico y en los apoyados por DIAKONIA[40] fueron llevados a etapa judicial 74 IDs en los departamentos del Cesar, Meta, Córdoba y Santander. Por su parte, se realizaron avances significativos en la etapa administrativa de otros casos. Entre los principales se puede destacar el desarrollo de 53 casos que pasaron a inicio de estudio formal en el Urabá antioqueño; 44 solicitudes recibidas en el departamento del Cauca de las cuales, 33 pasaron a inicio de estudio formal y se encuentran programadas para diligencias de georreferenciación; 17 solicitudes negativas que fueron revocadas en el departamento del Meta. Adicionalmente, se realizaron 2 jornadas de prueba social para la identificación de sujeto colectivo en Urabá y Cauca. Es de resaltar que los casos que tuvieron el apoyo financiero contaban con complejidades como la presencia de víctimas en el exterior, sujetos colectivos campesinos, alta presencia de adultos mayores, traslape con figuras de especial interés ambiental y proyectos de interés nacional.

La participación de la sociedad civil en la sustanciación y litigio de casos complejos de restitución de tierras ha sido una estrategia institucional que pretende vincular activamente a las organizaciones de víctimas y a organizaciones de sociedad civil con experticia en los procesos de restitución y en el litigio de casos que presentan alta complejidad. La importancia de esta alianza ha radicado en la reconstrucción de las relaciones de confianza a partir de la intervención de terceros actores que cuenten con legitimidad, reconocimiento y cercanía con las personas víctimas, así como el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias acompañantes.

El litigio desarrollado por la sociedad civil pretende la promoción de decisiones de alto impacto, que irradian aprendizajes para ser empleados en casos de características similares así como el fortalecimiento del proceso de apropiación

40. Es importante señalar que los recursos de cooperación internacional no ingresaron al presupuesto de la Unidad. Los recursos fueron gestionados directamente por las organizaciones sociales en función del derecho fundamental a la restitución de tierras, con acompañamiento técnico y profesional de la Unidad en un trabajo articulado que no implicó la tercerización de la misionalidad institucional.

social y protagonismo de actores sociales y comunitarios con respecto al proceso de restitución en los territorios y la habilitación de estrategias y escenarios de diálogo interinstitucional para el abordaje de dificultades que permitan encontrar soluciones y estrategias para avanzar en los casos y lograr decisiones favorables para las víctimas de despojo y abandono en el país.

Un ejemplo de la reorientación estratégica de recursos de CI lo representa el caso de GIZ, quien ha sido por varias vigencias un aliado de la Dirección Social apoyando programas como el de Transversalización del Enfoque Psicosocial en el Marco de la Política del Cuidado con Enfoque Psicosocial de la UAEGRTD en 2024, pero sin la posibilidad de renovación de recursos en la vigencia 2025.

Con la MAPP-OEA y la Misión de Verificación del Acuerdo de Paz de las Naciones Unidas se firmaron acuerdos de cooperación para el acompañamiento al proceso de restitución bajo el modelo de acompañamiento 4.1.8.

Adicionalmente, se gestionó financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en articulación con la Dirección de Mujer Rural (DMR), para el diseño e impresión de 20.000 plegables con información sobre el acceso al proceso. Este material se utiliza para fortalecer la difusión y apropiación del proceso de restitución en los espacios de participación, así como para apoyar la implementación y el fortalecimiento de las estrategias y acciones afirmativas definidas en la Fase IV del PAEM, así como en otros espacios de trabajo comunitario diferencial desarrollado en los territorios.

El material comunicativo diseñado incluye, además, audios animados, los cuales han sido fundamentales para promover el fortalecimiento de capacidades, el liderazgo y la participación de líderes y lideresas, solicitantes y beneficiarios que hacen parte de los espacios impulsados por el equipo de tejidos y el área social. Entre los principales obstáculos para la identificación de fuentes de cooperación internacional que apalanquen procesos dentro de la política de restitución se encuentran: la alta rotación del personal de las diferentes entidades con las que se interactúa; la demora en la respuesta a solicitudes o actualización de información; y la falta de trazabilidad interna y los tiempos de gestión.

**6. El enfoque de seguridad humana y el análisis estratégico territorial**

Se puede destacar igualmente la estructuración de un enfoque de trabajo atado al concepto de Seguridad Humana. Varias problemáticas se afrontan desde esta perspectiva, una de la más importante el predominio de una lectura basada en indicadores asociados a acciones militares y de riesgo centrado en la confrontación armada para la aproximación y valoración de los municipios y zonas de trabajo de la Unidad, rigiéndose esto básicamente por indicadores de riesgo producidos por el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.

Si bien es importante este insumo, el predominio de tal lectura implicó la negación de salidas a terreno, de la microfocalización de determinadas zonas o la suspensión de solicitudes de restitución en zonas microfocalizadas[41]. El Ministerio de Defensa Nacional creó el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT) mediante la Directiva No. 03 de 2012, y los Comités Operativos Locales de Restitución (COLR) como instancias de coordinación operativa. Este aspecto cambiaría con el Decreto 1623 de 2023, el cual, entre otras cosas, fijó en la Unidad la responsabilidad de microfocalizar o no una zona, previa consulta de múltiples fuentes de información.

De suyo, la restitución como política se ha desarrollado en medio del conflicto armado y no pocos municipios del país experimentan una situación de riesgo importante. Dentro de los retos que afronta la aplicación de dicho decreto está la existencia de unidades municipales con amplio territorio que, al ser marcadas con riesgo alto, la "mancha" de color cubre toda el área municipal, sin considerar los espacios concretos de orden local en los que se desarrolla la confrontación.

Así las cosas, con la expedición del Decreto 1623 de 2023 se flexibilizó la exigencia de microfocalización en zonas complejas y se priorizaron criterios de enfoque diferencial e interseccional para poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. Una estrategia impulsada desde la DISOC en el marco de la implementación del decreto fue la consolidación de los Análisis Estratégicos Territoriales – AET como documentos estratégicos para la recolección de información comunitaria que permitiera brindar orientaciones para la aplicación del riesgo desde el enfoque de seguridad humana en los territorios no microfocalizados.

Complementariamente, la DISOC, mediante el equipo de análisis de contexto construyó el Índice de Victimización Social de la URT (IVS-URT), instrumento que busca dar sustento cuantitativo y multidimensional a las decisiones de microfocalización y de priorización territorial, en complemento con los AET, cerrando así el tránsito desde una lectura de los territorios centrada en el riesgo militar hacia una lectura centrada en la protección y el empoderamiento de las comunidades. También desarrollamos un nuevo protocolo para la comprensión del conflicto en zonas urbanas y la gestión de solicitudes de restitución.

41. "Para iniciar el estudio de solicitudes de inscripción, la Unidad de Restitución de Tierras debe definir el área geográfica donde hará la implementación del 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 la entidad, a partir del cual es viable la implementación de los procesos de restitución en el área delimitada. La focalización resulta importante para el proceso de restitución de tierras en la medida en que permite a la administración avanzar en la implementación la política ordenadamente y, además, evita la revictimización de los reclamantes. En esa medida, podría concluirse que cumple dos funciones: i) realizar una restitución de manera secuencial, paulatina y metódica, de manera que se enfoquen los esfuerzos en atender primero las zonas donde el fenómeno de violencia fue mayor; y ii) garantizar condiciones de seguridad, tanto para los servidores públicos que intervienen en la implementación de la política, como para los solicitantes en su fase de retorno al fundo" (UAEGRTD, Unidad de Restitución de Tierras, 2026).

En esta misma línea, la DISOC desarrolló el perfil de relacionamiento socio comunitario, orientado a abrir espacios de conversación entre solicitantes, organizaciones sociales e institucionalidad, y gestionar con las mismas comunidades, el ingreso de equipos de la URT a zonas que históricamente la Unidad no había podido acceder. Este perfil, que en 2024 contó con 16 cupos distribuidos en igual número de direcciones territoriales, materializa un enfoque diferencial en la contratación al vincular liderazgos sociales territoriales con amplio relacionamiento comunitario, facilitando el acercamiento con comunidades y organizaciones víctimas de despojo y abandono en ruta individual.

Sobre esta base se construyó y formalizó, en asocio con el Grupo de Prevención, Protección y Seguridad y el equipo de Cooperación Internacional, el modelo de acompañamiento 7.8, socializado en un encuentro nacional realizado en Bogotá en agosto de 2024, con los perfiles territoriales del equipo de Prevención, Protección y Seguridad, así como los perfiles de relacionamiento comunitario de la Dirección Social, orientado a comprender el enfoque y mostrar como la construcción y consolidación de redes de confianza entre la institucionalidad y las comunidades para adelantar conjuntamente las acciones de restitución.

De este ejercicio queda como reto importante el reconocimiento de que los procesos de confianza y articulación entre la institucionalidad y las comunidades son fundamentales para el desarrollo del trabajo de restitución. De manera transversal a estos desarrollos, los espacios de participación impulsados por la DISOC —mesas campesinas, mesas de mujeres y encuentros para armonizar la vida en los territorios— se incorporaron como parte constitutiva de este enfoque de seguridad humana, en la medida en que no operan únicamente como mecanismos de participación formal, sino como instrumentos de construcción activa de confianza y de seguridad en los territorios.

## 7. La propuesta desde la seguridad humana: el IVS-URT, el AET y el protocolo Grupos de Delincuencia Común/Grupos de Delincuencia Organizada (GDCO/GDO)

Según la resolución 66/290 de la Asamblea General de la ONU:

> "...la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos. En la resolución se exigen «respuestas centradas en las personas, exhaustivas, adaptadas a cada contexto y orientadas a la prevención que refuercen la protección y el empoderamiento de todas las personas»" (ONU, Fondo Fiduciario de las naciones Unidas para la Seguridad Humana, S.F.).

Se trató de ubicar las grietas que deja la guerra a partir de ampliar las variables de análisis con las que se mide el riesgo, tendiendo a un espectro más amplio, en el que se valoran amenazas a la vida, la integridad y la propiedad; la vulnerabilidad

socioeconómica asociada a despojo y abandono forzado de tierras; la presencia de cultivos de coca y economías ilícitas; y las capacidades institucionales de las administraciones municipales para la atención de población víctima de la violencia. Todo a nivel municipal[42].

Retomando elementos del análisis situacional desarrollados por la URT y la cooperación internacional en 2015, se propuso la construcción de documentos de Análisis Estratégico Territorial (AET) de tal suerte que se pudieran contrastar y cuestionar los argumentos y datos sobre seguridad en distintos departamentos, procurando la microfocalización o el levantamiento de la suspensión de solicitudes en zonas microfocalizadas. Con esto, se buscó entre otros propósitos colocar la voz de las comunidades en la lectura sobre la "seguridad" y la percepción de ellas sobre los riesgos y a la vez las potencialidades para desarrollar el trabajo en territorio a nivel local.

En esta perspectiva, la Dirección Social construyó el Índice de Victimización y Seguridad (IVS-URT), herramienta cuantitativa que permite comparar el nivel de riesgo de los 1.123 municipios del país. Sin embargo, es importante señalar que en la jurisdicción de la URT solo se contemplan 1.121 municipios con solicitudes de restitución.

A partir de la reglamentación del Decreto 1623 (identificación de zonas microfocalizadas e incidencia para la apertura de estas), el artículo 2.15.5.1 estableció que la potestad para microfocalizar una zona es de la Unidad de Restitución. En este orden de ideas se propuso construir la estrategia del Análisis Estratégico Territorial, con el fin de aportar en esta línea a partir de la concepción de seguridad humana, construyendo metodologías de medición del riesgo para la actuación institucional de la UAEGRTD y para la toma de decisiones por parte de la entidad respecto de la planeación del trabajo institucional. De esta forma, el AET buscaba orientar a las Direcciones Territoriales en la toma de decisiones frente a la actuación institucional en su jurisdicción.

42. Se trata de una herramienta cuantitativa que permite comparar el nivel de riesgo de los 1.123 municipios del país, a partir de la siguiente escala de medición del riesgo: sin afectación, bajo, medio, alto o extraordinario. Los datos del IVS-URT se basan en información estadística disponible de las bases de datos de entidades públicas como el Departamento Nacional de Estadística (DANE), la Red Nacional de Información de la Unidad de Víctimas (RNI), la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo, el Departamento Nacional de Planeación, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. También en estudios producidos por organismos y centros de investigación como el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz - Indepaz, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado -Codhes-, entre otros; así como la información disponible en el Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (SRTDAF) que administra la UAEGRTD. Se busca advertir, de manera cuantitativa, la posible consumación de hechos victimizantes y revictimizantes en la implementación de la política de restitución. Se toman cuatro grupos de variables a saber: amenazas a la vida, la integridad y la propiedad; vulnerabilidad socioeconómica, asociada a despojo y abandono forzado de tierras; presencia de cultivos de uso de coca y economías ilícitas; capacidades institucionales de las administraciones municipales referidas a la atención de población víctima de la violencia; producción monetaria local y acciones institucionales desarrolladas en municipios PDET; desempeño fiscal riesgos de corrupción y mediciones sobre el desempeño municipal. Este fue desarrollado por el equipo de Análisis de Contexto en 2023.

Este respaldo se fundamenta en la investigación social y el relacionamiento comunitario, permitiendo identificar riesgos sociales y operativos, colocar la voz de las comunidades en los espacios institucionales de los COLR así como identificar las potencialidades para la actuación de la UAEGRTD en los territorios. De suyo, uno de los reclamos de las comunidades y organizaciones se asocia con el abandono del Estado en las zonas de conflicto. Se trataba entonces de estar cuando se necesita, asociando esto a la construcción de confianza entre el Estado y las comunidades.

A partir de la gestión del Grupo de Análisis de Contexto (GAC) se actualizó en julio de 2024, la "Guía metodológica para la elaboración de Documentos de Análisis de Contexto" (RT-RG-GU-03), en su versión cinco, con énfasis en el abordaje al sujeto colectivo campesino y la ruta transversal de género y violencia basada en género. Paralelamente se construyó el "Protocolo de análisis para casos en los que el victimario está posiblemente vinculado con grupos de delincuencia común (GDCO) y presenta vínculos con el conflicto armado" (RT-RG-PT-16). Un tercer elemento por subrayar está en la construcción de los "Lineamientos metodológicos para la elaboración de documentos de análisis territorial (DAET)" (RT-RG-FO-90).

En este orden de ideas, el propósito principal de los AET es identificar riesgos potenciales en materia de seguridad para el despliegue de acciones de la UAEGRTD, incluida la microfocalización y las salidas a terreno, con el fin de mitigar los impactos que pueden limitar o restringir negativamente los procesos de restitución de tierras. Los AET también permiten identificar y proponer posibles escenarios o estrategias para el avance de la política de restitución de tierras en el ámbito municipal, incluyendo zonas microfocalizadas, no microfocalizadas o suspendidas, para el impulso y aplicación de los métodos indirectos.

De esta manera, con la elaboración de los AET, la DISOC provee a las direcciones territoriales y a los Comités Operativos Locales de Restitución (COLR) información relevante respecto a la situación de seguridad, a partir de la síntesis e integración de fuentes primarias y secundarias que describen la situación de riesgo territorial; por ende, aporta insumos para la toma de decisiones relacionadas con salidas a terreno y la microfocalización que pueden ser utilizados de manera transversal en las etapas administrativa, judicial y posfallo.

Así, se han adelantado AET a partir de insumos institucionales, de organizaciones sociales y comunitarias, del ministerio público regional, además de solicitantes de tierras para analizar la situación de derechos humanos y acceso a servicios básicos. Lo anterior se ha realizado con el apoyo de los perfiles de relacionamiento comunitario territoriales, lo que ha permitido concertar métodos de acceso a las zonas con acompañamiento de organizaciones sociales en la zona analizada.

Como logros de la estrategia se puede destacar una articulación efectiva entre el GAC de la Dirección Social y el de Gestión de Prevención, Protección y Seguridad de la UAEGRTD, compartiendo metodologías de medición de riesgo para el análisis de condiciones que permitan viabilizar la actuación territorial de la UAEGRTD. También, la articulación con los profesionales de relacionamiento comunitario (TSC) de las direcciones territoriales de: Norte de Santander, Valle del Cauca, Nariño, Putumayo, Magdalena, Cesar, Córdoba y Bogotá, para construir estrategias de acceso y relación con comunidades y organizaciones para la gestión de los casos.

Entre 2023 y el 31 de diciembre de 2025 Se han impactado, aproximadamente, 2.735 ID en todo el país. En 2026, la estrategia se empezó a implementar solo en el segundo trimestre, por cuenta de la dilación en el proceso de licitación y contratación del operador logístico para la realización de eventos, ya que dicha estrategia –por su metodología de recolección de información primaria– requiere de estos, por lo cual estamos aún en proceso de consolidación de datos.

### 7.1. El perfil de relacionamiento comunitario y el modelo de acompañamiento

Para concretar el enfoque de seguridad humana desde la Dirección Social se impulsaron varias acciones: basados en la incorporación de perfiles diferenciales realizada por la Secretaría General, se propuso y creó un perfil diferencial[43] y luego profesional de relacionamiento comunitario. La tarea principal era la de establecer una relación entre la Unidad, las comunidades y las organizaciones, así como aportar en la lectura local de las dinámicas sociales y de conflicto, estableciendo conversaciones preliminares con las comunidades y organizaciones locales en función de la gestión del proceso de restitución y la construcción de confianza, sin la tercerización de la labor estatal.

Al realizar un balance del perfil de relacionamiento, se destacan avances significativos de la DISOC en la consolidación del vínculo comunitario, mediante el fortalecimiento del diálogo con organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendientes y sociales en diversos territorios del país.

El esfuerzo se orientó tanto a la reconstrucción de la confianza en zonas microfocalizadas —donde la percepción institucional se había visto afectada por demoras administrativas y judiciales— como a la apertura de canales de comunicación en territorios no microfocalizados, caracterizados por baja presencia estatal o por la suspensión de la microfocalización. En estos contextos, el relacionamiento facilitó el ingreso progresivo de la URT.

La experiencia mostró que la confianza no se construye únicamente a partir de intervenciones formales, sino mediante un relacionamiento flexible,

43. Los perfiles diferenciales permitían la contratación de personas “especializadas” y con formación en procesos organizativos, conocimiento territorial y de las dinámicas del conflicto, así como de otros conocimientos valorándose su formación empírica y no necesariamente académica. Esto fue una potencia institucional.

cercano y adaptado a cada comunidad. En distintos territorios, los perfiles de relacionamiento comunitario pusieron en práctica estrategias situadas: visitas informales, conversaciones cotidianas, uso intensivo de llamadas y mensajes, talleres, ferias de servicios, mapeos participativos y articulación con autoridades locales, ONG y universidades. La sensibilidad cultural, el respeto por los usos y costumbres y la legitimidad de los profesionales en sus territorios fueron elementos decisivos para avanzar.

Los logros fueron especialmente notorios en Caquetá, Antioquia, Meta, Bolívar, Tolima, Nariño, César–La Guajira y Magdalena Medio. En Caquetá se consolidó una relación estratégica con AMCOP, ACOMFLOPAD y las comunidades de San Vicente del Caguán, La Montañita y Cartagena del Chairá, permitiendo identificar sujetos colectivos campesinos y facilitar diligencias administrativas y catastrales. En Antioquia se fortalecieron vínculos históricos con comunidades de Ituango, Remedios y Amalfi. En Meta, la articulación con las Mesas de Víctimas y Campesina amplió la participación comunitaria y redujo percepciones erróneas sobre la restitución.

En Valle del Cauca se recuperó el diálogo con la Minga de Cali, y en Bolívar se avanzó significativamente con sujetos colectivos como La Europa y La Alemania. En el Tolima, el relacionamiento en el Cañón de las Hermosas aportó a procesos de memoria y fortalecimiento organizativo. A su vez, la DT Bogotá trabajó a partir de las ferias de servicios, como las de Venecia y Fortul, que demostraron ser espacios clave para la interacción directa entre instituciones y comunidades.

Pese a estos avances, el proceso estuvo atravesado por desafíos estructurales. La inseguridad en regiones como Catatumbo, Putumayo, Magdalena Medio y parte de Antioquia limitó las posibilidades de acceso, impuso riesgos y obligó a ajustar la planeación de visitas. En paralelo, se evidenciaron retos internos a la institución para el registro de las acciones, las limitaciones en la socialización tardía de lineamientos, la formación suficiente en la estrategia de Seguridad Humana y el Modelo 4.1.8, y la escasez de recursos logísticos para mantener la constancia del relacionamiento. Estas limitaciones reafirmaron la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales para que el perfil de relacionamiento comunitario tenga un marco operativo claro y sostenible.

En conjunto con la Subdirección y la Oficina de Gestión para la Prevención, Protección y Seguridad de la URT, se promovió la creación de un modelo de acompañamiento para salidas a terreno basado en el apoyo de la cooperación internacional, autoridades locales y organizaciones comunitarias [44]. Esto implicó

44. Según el proceso de Prevención y Gestión de Seguridad y el protocolo SE-PT-01 así como la guía SE-PR-02 y el formato SE-IN-05 de Modelos de acompañamiento para salidas a terreno, el modelo 4.1.8 de acompañamiento o modelo "POR MONITOREO EN COORDINACIÓN CON LA FUERZA PÚBLICA Y CON ANÁLISIS PRELIMINAR REALIZADO POR LA UAEGRTD Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y COMUNIDADES, ASÍ COMO CON INSTITUCIONES DEL ORDEN

la promoción del modelo con la Cooperación Internacional, obteniendo gran apoyo por parte de la ONU Misión de Verificación al Acuerdo de Paz y de la MAPP-OEA, con quienes se firmó acuerdo de cooperación para el acompañamiento al proceso de restitución. Se promovió igualmente con los trabajadores de la Unidad, así como con organizaciones y comunidades.

El impulso e implementación de la estrategia de Seguridad Humana y del Modelo 4.1.8 fue central para garantizar condiciones mínimas de acceso a los territorios. Las comunidades resaltaron la importancia de la participación local en la identificación de riesgos, la actualización permanente de los mapeos sociales, la articulación con guardias y liderazgos comunitarios y el diálogo interinstitucional. En varios territorios se logró reducir la percepción de riesgo, disminuir la dependencia de esquemas militarizados y generar ambientes de trabajo más seguros

Durante el 2025, el proceso de Caquetá se destaca como ejercicio de sistematización metodológica. Allí se validó la estructura de actuación institucional basada en tres etapas —Exploración, Concertación e Implementación— mostrando que, cuando existe una coordinación sólida con líderes comunitarios, la ruta se acelera y fortalece. Este enfoque permitió avanzar en lugares como Asojuntas Cartagena del Chairá y la Unión Peneya, donde la participación comunitaria facilitó levantamientos catastrales, recepción masiva de solicitudes, actualización de información y apoyo logístico para las jornadas. En contraste, territorios como AMCOP y ASECADY evidenciaron mayores dificultades por factores internos, rupturas de diálogos, tensiones con actores armados y demoras en la toma de decisiones.

La revisión del contexto en Caquetá durante 2025 muestra que el relacionamiento comunitario está profundamente condicionado por dinámicas de seguridad en constante cambio, así como por la situación política nacional. Las comunidades enfrentan ciclos de diálogo, rupturas de cese al fuego, presiones de actores armados, afectaciones climáticas y amenazas contra líderes y periodistas. Aun así, continúan organizándose, sosteniendo mesas locales y participando en ejercicios de concertación como mecanismos para proteger su territorio,

LOCAL Y NACIONAL"… "… se realiza por monitoreo en coordinación con la Fuerza Pública, a partir de la realización de un análisis preliminar por parte de la UAEGRTD, en cabeza del director territorial en articulación con organismos de cooperación, organizaciones sociales y sus diversas formas organizativas, autoridades tradicionales de los pueblos étnicos locales/regionales, el Ministerio Público y las instituciones del orden local y nacional, con el propósito de determinar las condiciones de actuación institucional en cualquier etapa del proceso de restitución, a realizarse en un lugar, zona, área o subregión concreta. Bajo este modelo se llevarán a cabo reuniones preparatorias entre las partes mencionadas con presencia en los territorios, en las que se revisará la información disponible sobre diversos aspectos que incidan o afecten la actuación institucional de la UAEGRTD o de las comunidades y organizaciones involucradas. Estas reuniones tendrán como objetivos la realización de un análisis preliminar y derivado de allí, establecerá las medidas preventivas, socializará los criterios de actuación interinstitucional por parte de la UAEGRTD y determinará el desarrollo de las acciones en terreno en clave a la materialización de los derechos de las personas y colectivos involucrados. En la medida que el acompañamiento es por monitoreo, la cooperación podrá acompañar el desarrollo de los procedimientos, según sus valoraciones propias y su capacidad"

mantener su gobernanza y ejercer interlocución con instituciones y actores armados. La URT, al orientarse desde el enfoque de Seguridad Humana, ha podido acceder a territorios complejos mediante acuerdos comunitarios, protección solidaria y acompañamiento local en todas las etapas de la ruta.

La experiencia con el perfil en 2024 y 2025 enseña que el relacionamiento comunitario es fundamental para la misionalidad de la URT. La estrategia contribuye a la reconstrucción de legitimidad institucional y permite avanzar en zonas donde la presencia estatal ha sido históricamente limitada. Las comunidades valoran especialmente la coherencia entre compromisos y acciones, la claridad de la información sobre las rutas de restitución, la participación activa en la gestión del riesgo y la posibilidad de ser reconocidas como sujetos colectivos campesinos o como organizaciones con incidencia en el territorio. Allí donde la URT articula de manera respetuosa y efectiva, los procesos fluyen y se fortalecen; donde la articulación se debilita, las comunidades perciben la actuación institucional como intermitente o instrumental.

El balance 2024–2025 muestra una estrategia en consolidación, con aciertos claros en metodologías participativas, expansión territorial y fortalecimiento del tejido social, pero con retos igualmente significativos en estandarización operativa, capacidades institucionales, seguridad y sostenibilidad. El reto hacia el futuro es profundizar en la formación para liderazgos comunitarios sobre la Ley 1448 y las rutas de restitución, robustecer los mecanismos internos de planificación y registro, mejorar las capacidades logísticas y continuar fortaleciendo el enfoque de Seguridad Humana como pilar operativo para la actuación institucional en los municipios.

En desarrollo de la estrategia expuesta, se consolidó el levantamiento de suspensión de solicitudes o la microfocalización de nuevas zonas en 7 municipios o subregiones: San José del Palmar (Chocó), San José de Uré-La Danta (Córdoba), Leiva, El Rosario y Policarpa (Nariño), Dagua (Valle del Cauca), El Tarra (Norte de Santander) y Maraveles en el Valle del Guamuez (Putumayo). Estas microfocalizaciones gestionarán aproximadamente 1.588 IDs, con la implementación de los Análisis Estratégico-Territoriales. Se construyó una calculadora de área e ingresos con cultivos de uso ilícito para La Gabarra, El Tarra y Tierra Alta. Se tomaron decisiones de fondo para inscripción de 34 ID´s (Soacha 15, Ciudad Bolívar 12, Quibdó 7, Dos Quebradas 2) en el marco del lineamiento para actores GDCO/GDO.

## 7. Seguimiento Judicial y Gestión de Conflictividades

Durante el período 2023-2025, desde la Línea de Seguimiento Judicial y Gestión de Conflictividades se avanzó en tres ejes fundamentales: 1) la cualificación tecnológica de las herramientas desde el enfoque de integralidad y territorialidad; 2) la actualización de lineamientos y procedimientos desde el enfoque de acción sin daño; y 3) la articulación para la reflexión y análisis del tema de terceros desde el enfoque de acción sin daño y territorialidad.

Respecto al primer eje, de la cualificación tecnológica de las herramientas desde el enfoque de Integralidad y Territorialidad, se avanzó en la formulación e implementación de la inclusión del cálculo de vulnerabilidad y dependencia directamente en el Módulo de Terceros (2024); diseño e implementación del Aplicativo Remoto del Módulo de Terceros (2025) para dispositivos móviles con sincronización al SRTDAF; despliegue del Tablero Power Bi de Seguimiento Judicial (2023); diseño e incorporación de la pestaña de posfallo del Módulo de Terceros (2024), en cumplimiento del Decreto 1623 del 2023; y diseño del Tablero Power Bi del Módulo de Terceros (2025) con 15 historias de usuarios para el Módulo de Terceros Persona Jurídica, previsto para 2026.

Sobre el segundo eje de actualización de lineamientos y procedimientos desde el Enfoque de Acción Sin Daño: en 2023 se publicó por primera vez el PT-14 Protocolo para la Atención de Casos de Multiplicidad de Terceros (RT-RG-PT-14) y se actualizaron RT-JU-GU-04, RT-JU-IN-05 V2, RT-JU-IN-02 y RT-RG-GU-07. En 2025 se actualizaron RT-JU-PT-03 y RT-RG-PT-14. Todas estas actualizaciones permitieron incluir nuevas orientaciones, formas de solución y abordaje de los temas de terceros desde una perspectiva de Acción sin Daño, cualificando las herramientas de registro y seguimiento.

Sobre el tercer eje, se logró fortalecer el trabajo realizado en la Mesa Intermisional de Terceros (MIT) bajo la secretaría técnica de la Dirección Social, realizándose 18 reuniones. Con ello, se emitieron conceptos DIJUR 461, 464, 465 y 466; se apoyó la formulación del Decreto 1623 de 2023 (capítulo 9) y el decreto 797 de 2025; y se suscribió la actualización de la Instrucción Conjunta con la Defensoría del Pueblo.

Desde 2019 hasta el 30 de noviembre de 2025 se habían realizado por orden judicial, 7.594 caracterizaciones a terceros ocupantes. Solamente entre el 7 de agosto de 2022 y hasta el 30 de noviembre de 2025 el Tablero Power Bi de órdenes judiciales reportó un total de 8.645 órdenes emitidas para el equipo social judicial, requiriendo la elaboración de 19.684 productos sociales con un avance del 97,6% en el cumplimiento de las mismas. Del total de productos, 4.899 productos fueron caracterización de terceros y 2.000 caracterización de multiplicidad de terceros.

Con base en esta información, en 2025 se remitió información a la ANT, sobre 805 terceros valorados con vulnerabilidad y dependencia muy alta y alta para ser

postulados para atención de acceso a tierras, de acuerdo con lo estipulado en el decreto 797 de 2025. Por otro lado, se incorporó en el SRTDAF la calculadora en el Módulo de Terceros, la implementación del Tablero Power Bi de Seguimiento Judicial y se diseñó el Módulo de Terceros Persona Jurídica (OTI). Se aportó en el rediseño del Módulo de Segundos Ocupantes en cumplimiento del Decreto 1623 del 2023.

**8. El enfoque psicosocial en la DISOC**

El equipo de trabajo psicosocial de la Dirección Social está integrado por tres mujeres profesionales, que a su vez hacen parte del grupo interno de trabajo Tejidos y Saberes Comunitarios. El fundamento normativo de este enfoque se encuentra en el artículo 15 del Decreto 4801 de 2011, que establece dentro de las funciones de la Dirección Social diseñar e implementar estrategias y metodologías que propicien la participación de las víctimas en el proceso de restitución desde un enfoque de derechos, diferencial y psicosocial (artículo 1). El mismo decreto indica que la DISOC debe coordinar con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas el acompañamiento psicosocial a las víctimas del despojo y abandono de tierras (artículo 6) y brindar apoyo desde un enfoque psicosocial a las víctimas en la fase de solicitud de inclusión en el Registro de Predios Abandonados y Despojados Forzosamente y en la fase de documentación de casos (artículo 7).

Sobre esta base normativa, la Dirección Social ha desarrollado, de manera progresiva entre 2023 y 2026, un proceso de transversalización del enfoque psicosocial que se extendió al fortalecimiento de capacidades de los trabajadores/as para interactuar con solicitantes afectados por graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, así como por despojo y abandono forzado de tierras.

Desde 2023 se realizaron varias acciones en pro de la visibilización y fortalecimiento del enfoque psicosocial en el proceso restitutivo. Estas se articularon con esfuerzos de la Secretaría General y Talento Humano, en perspectiva de profundizar el enfoque al interior de la Unidad. El trabajo se adelantó en el marco del proceso de cooperación establecido con la Cooperación Alemana, GIZ. Las acciones agenciadas en 2023 se clasifican en tres líneas: articulación y fortalecimiento; diagnóstico y construcción de lineamientos; y cualificación/acompañamiento.

En relación con la articulación y el fortalecimiento en perspectiva psicosocial se consolidó un equipo Núcleo de impulso compuesto por tres profesionales de la Dirección Social y otros de Talento Humano, con el acompañamiento de GIZ. En materia de articulación con entidades del SNARIV se desarrollaron reuniones internas en la Dirección Social para determinar una ruta de articulación y se

realizó el conversatorio "Retos en el cuidado psicosocial de profesionales que trabajan en contextos de violencia sociopolítica" el 15 de septiembre de 2023.

Respecto del diagnóstico y la construcción de lineamientos en el marco de la resolución 00962 de 2023, entre febrero y mayo de ese mismo año, en articulación con la GIZ y Talento Humano se implementaron cinco talleres de la metodología Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)[45], con el fin de diagnosticar la implementación de la estrategia psicosocial y la articulación interinstitucional efectiva.

Entre octubre y diciembre se apoyó la contratación de una consultoría con recursos de la GIZ que implementó 15 grupos focales virtuales en tres regiones del país (centro, sur y nivel nacional), con la participación de seis áreas: Jurídica, Catastral, Social, Atención a la Ciudadanía, grupo Fondo y el Grupo de Prevención, Protección y Seguridad.

Este proceso de diagnóstico se materializó en los contenidos de Resolución 00962, "Por medio de la cual se adopta la política de cuidado con enfoque psicosocial de la UAEGRTD", elaborada en articulación con Talento Humano-Secretaría General. Desde la Dirección Social se construyó específicamente el eje de transversalización del enfoque psicosocial en los procesos y procedimientos de la Unidad, el cual sería consolidado posteriormente a través de un programa.

En materia de la cualificación y acompañamiento, se fortaleció e institucionalizó el curso virtual "Restituir para Sanar: Transversalización del Enfoque Psicosocial en el proceso de Restitución de Tierras", con el apoyo de dos consultoras contratadas por la GIZ. Con el acompañamiento de Talento Humano, la Dirección Social y la Corporación Vínculos (contratada por la GIZ) se desarrolló, entre febrero y mayo de 2023 un proceso de fortalecimiento de capacidades en clima organizacional y herramientas de atención a víctimas del conflicto armado para los equipos de las direcciones territoriales de Norte de Santander, Caquetá y Meta, con un total de 12 talleres (cuatro por cada territorial).

En el mismo semestre se desarrolló, el proceso de formación "formador de formadores" dirigido a miembros de la Dirección Social y de Talento Humano del nivel central, así como cuatro talleres orientados a su replicabilidad en las distintas direcciones territoriales. Se realizaron, igualmente las siguientes acciones:

- 1 jornada psicosocial y de memoria con la Dirección Social DT Meta y la Dirección Social Nivel Nacional
- 1 jornada de fortalecimiento de capacidades en las DTs de Norte de Santander y Bolívar

45. Tres en las direcciones territoriales de Meta, Norte de Santander y Caquetá; uno a nivel nacional y un encuentro con directivos en Melgar, Tolima.

- 1 jornada de primeros auxilios emocionales con profesionales del área catastral
- 1 jornada de cualificación en incidencia política y comunicación estratégica con integrantes de la Red de Jóvenes y Restitución.

En 2024, en el marco del proceso de elaboración e implementación de la Política Institucional del Cuidado con Enfoque Psicosocial, específicamente del Programa de Transversalización del Enfoque Psicosocial en el Proceso de Restitución de Tierras liderado por la Dirección Social, el trabajo se organizó en tres ejes.

**Eje 1. Articulación intra e interinstitucional.** Se consolidó el equipo interáreas compuesto por Atención a la Ciudadanía, Grupo Fondo, Dirección de Asuntos Étnicos DAE, Subdirección, DIJUR, DICAT y el Grupo de Seguridad y Protección, liderado por la DISOC. Se realizaron 10 reuniones orientadas a coordinar acciones para la construcción e implementación del programa Restituir para Sanar. En materia de articulación interinstitucional se participó en 8 reuniones con diversas entidades: dos con el Ministerio de Salud y Protección Social, tres con la Unidad para las Víctimas (UARIV) y el Ministerio de Salud y tres en el Subcomité de Rehabilitación.

**Eje 2. Fortalecimiento de procedimientos y lineamientos.** Con el apoyo de una consultoría contratada por la GIZ, al final de 2024 se implementaron 15 grupos focales con 6 áreas de atención directa a la ciudadanía. En enero y febrero la consultoría entregó el documento "Recomendaciones para el ajuste y mejora de procesos, procedimientos y lineamientos de las etapas de la ruta de restitución de tierras en clave de la transversalización del enfoque psicosocial de las áreas de la UAEGRTD que brindan atención directa a reclamantes de tierras y comunidad en general".

Estos esfuerzos, al igual que el enfoque de género, convergieron institucionalmente en la Política de Cuidado, construida en conjunto con la Secretaria General de la URT.

Con el apoyo del equipo de Tejidos y Saberes comunitarios (TSC) y una consultoría de la GIZ, se elaboró el "Programa Restituir para Sanar: Transversalización del enfoque psicosocial en el proceso de restitución de tierras". Este se construyó mediante espacios colectivos en los que se definieron los ejes y líneas estratégicas, además de la realización de dos encuentros presenciales de validación en los que tomaron parte integrantes del equipo interáreas, entregándose el documento final en noviembre de 2024.

Este año se avanzó, además en la elaboración del Protocolo de Violencias Basadas en Género, ya validado por las diferentes áreas. Igualmente se elaboró el Protocolo de orientación de casos de salud mental y psicosocial. Por solicitud del equipo de

atención a la ciudadanía se apoyó la elaboración del Protocolo de Atención a la Ciudadanía, incorporando herramientas de atención con este enfoque.

**Eje 3. Sensibilización y cualificación.** Se revisó en detalle el contenido de los tres módulos del curso, ajustando elementos importantes, realizando la migración del curso virtual "Restituir para Sanar", a la Plataforma de la Unidad. Esto se realizó con el apoyo de la Oficina de Tecnologías de la Información OTI.

Entre abril y agosto se implementaron 14 jornadas presenciales de cualificación con los profesionales de distintas direcciones territoriales. En Bogotá, se implementaron 4 actividades de apoyo en el marco de los encuentros nacionales realizados por el equipo de TSC, el equipo social de profesionales de posfallo, el equipo de seguimiento judicial y gestión de conflictividades, y los líderes sociales del equipo social de las direcciones territoriales. Adicionalmente se realizaron 5 jornadas de cualificación con equipos del nivel nacional de las áreas de TSC, Control Interno, Atención a la Ciudadanía, Dirección de Asuntos Étnicos; los profesionales de articulación de la Subdirección, y del equipo jurídico de la DT Cauca y del nivel central.

Durante la vigencia 2025 se llevaron a cabo 30 sesiones de fortalecimiento de capacidades por parte del equipo encargado de la transversalización de este enfoque, con el objetivo de sensibilizar y cualificar en herramientas de atención con enfoque psicosocial:

- 21 jornadas dirigidas a 538 profesionales de distintas áreas de las 17 Direcciones Territoriales, en las que se abordaron las definiciones del enfoque psicosocial, las pautas de atención (actitudinales y de lenguaje verbal y no verbal), el encuadre, las pautas para responder a reacciones emocionales y los primeros auxilios psicológicos.
- 9 sesiones de aproximadamente 3,5 horas dirigidas a 144 profesionales del nivel central con contacto directo con la ciudadanía, en las que se trabajaron los mismos contenidos a excepción de los primeros auxilios psicológicos[46].

En lo corrido de 2026, al mes de mayo, el equipo psicosocial desarrolló 13 actividades presenciales de fortalecimiento de capacidades en herramientas de atención con enfoque psicosocial a nivel territorial, con la participación de 392 profesionales de distintas áreas con interacción directa con solicitantes, beneficiarios y ciudadanía en general, así como dos (2) actividades de capacitación en torno a los protocolos de Orientación de Casos de Salud Mental y Atención Psicosocial y de Orientación de Casos de Violencias Basadas en Género.

46. De las 30 jornadas, siete (7) correspondieron a espacios de socialización del protocolo para la orientación de asos de violencias basadas en género y una (1) a la socialización del protocolo de orientación de casos con necesidades de salud mental y apoyo psicosocial, con un total de 119 participantes.

**9. Escuela URT para la capacitación de las y los profesionales de la DISOC a nivel nacional y desarrollo de APPS para el seguimiento de las acciones misionales**

Una de las funciones misionales de la Dirección Social es la de capacitar a los profesionales de la dirección e incluso de otras áreas en el manejo de las herramientas, lineamientos, conceptos y orientaciones derivadas de la implementación de las Leyes 1448 de 2011 y 2421 de 2024, entre otros aspectos, incluyendo la socialización de la ruta. Para esto contamos con la Escuela URT, además de los espacios de capacitación diseñados por cada uno de los equipos misionales de la DISOC.

Específicamente la Escuela URT se constituye con cursos virtuales diseñados por cada área misional, cuyos contenidos tienen una orientación teórica, conceptual y técnica. Entre 2025 y 2026, la DISOC lideró con el apoyo de la OTI, la actualización de sus cursos en la Escuela Virtual URT. En diciembre de 2025 se entregó el inventario (pensum) de la Dirección Social, en el que se establecieron los perfiles destinatarios de cada curso, junto con los diseños instruccionales correspondientes elaborados por los líderes de equipo y los profesionales encargados. Entre enero y mayo de 2026 se adelantaron las acciones para concluir el diseño de los cursos virtuales y su actualización en la plataforma Genially dispuesta por la OTI, con disposición prevista para julio de 2026.

El pensum de la Dirección Social se organiza en dos ciclos básico y de profundización. El ciclo básico comprende una introducción que aborda la relación de la restitución con la justicia transicional y el acuerdo de paz, así como las políticas de reforma agraria y soluciones duraderas. Continua con la misionalidad de la DISOC derivada del Decreto 4801 de 2011 y su materialización en tares de los diversos equipos de la Dirección.

Otro contenido aborda los cursos de saberes transversales Restituir para Sanar —orientados a la transversalización del enfoque psicosocial en el proceso de restitución, brindando herramientas para dignificar a solicitantes, organizaciones sociales y ciudadanía respetando sus elementos sociales y culturales. Igualmente contiene aspectos relacionados con las acciones desarrolladas por el equipo de Tejidos y Saberes comunitarios.

Este curso en particular se denomina Tejiendo la participación y los enfoques dentro del Proceso de Restitución. En particular, estos contenidos son concebidos como acción afirmativa para sensibilizar a funcionarios, funcionarias y contratistas sobre la incorporación de los enfoques diferenciales en su trabajo cotidiano. Se complementa con cursos construidos por el equipo de Registro y de Análisis de Contexto, así como los asociados a la atención de terceros y el

cumplimiento de órdenes judiciales.
El ciclo de profundización comprende, en la etapa administrativa, la gestión social en la etapa de Registro, iniciando con la aproximación conceptual y operativa. Otro de los contenidos aborda el curso avanzado de redacción para la elaboración de documentos de análisis de contexto (DAC). En la etapa judicial, se trata la atención a terceros ocupantes y la ruta de acompañamiento a audiencias desde un enfoque Psicosocial.

Los contenidos de la Escuela URT posibilitan la aproximación teórico-práctica al proceso de restitución, así como la aprehensión de los elementos técnicos que cada uno de los equipos desarrolla en la etapa administrativa y judicial del proceso de restitución.

Para el seguimiento de las acciones institucionales relacionadas con el trabajo de los equipos de la Dirección, se han desarrollado aplicativos para el reporte, seguimiento y elaboración de informes de seguimiento de cada uno de los equipos, que permiten realizar sugerencias a las direcciones territoriales y ajustes a los procesos de trabajo, en el marco del acompañamiento realizado por la DISOC a los equipos de las direcciones territoriales.

En este sentido, la Dirección Social avanzó en el diseño y desarrollo de aplicaciones orientadas a atender las necesidades de información cuantitativa y cualitativa de la entidad. Estos insumos se comparten con otras entidades y con la ciudadanía, por ejemplo, para evidenciar la atención a los grupos diferenciales a nivel nacional o el avance en la elaboración de productos sociales para la etapa administrativa; productos sociales judiciales de la etapa judicial o elementos asociados a la calidad de los productos sociales.

Entre estos desarrollos se destacan: la App de Tejidos y Saberes Comunitarios (TSC), ajustada con el apoyo de la OTI para una mayor eficacia en la obtención de los datos requeridos por los profesionales sociales. Esta APP permite cuantificar el trabajo de los equipos sociales territoriales y un mejor seguimiento a la atención de grupos diferenciales a nivel nacional.

La App de Eventos de la Dirección Social, diseñada y mejorada con la OTI para el seguimiento a la ejecución de eventos y al presupuesto de la gestión social. Esta APP fue incorporada a la gestión de la Secretaría General con el propósito de promover su implementación en toda la entidad. Destacan igualmente los tableros Power BI del equipo de Registro para el seguimiento de la etapa administrativa (Matriz de Autoseguimiento a la Gestión Social Mages) y el tablero de seguimiento al cumplimiento de órdenes judiciales.

Todas las APPS y tableros fueron diseñados, elaborados y pilotados junto con la OTI a partir del repositorio Mages construido durante varios años de trabajo

institucional, permitiendo el seguimiento al trabajo de los equipos sociales territoriales. El tablero Power BI de seguimiento a la elaboración de productos sociales judiciales y cumplimiento de órdenes judiciales consolida la información dispersa en distintos repositorios institucionales, permitiendo la salvaguarda de datos de gestión vitales para el seguimiento de las acciones misionales.

Actualmente se cuenta con una aplicación para la solicitud y aprobación de comisiones y salidas a terreno del equipo misional de la Dirección, el cual permite un mayor control según procesos, lineamientos y procedimientos internos de la URT, para la aprobación de comisiones. Este fue diseñado por el Director Catastral Andrés Báez para su implementación en la DICAT y adaptado junto con la OTI para el servicio de la DISOC, entrando a producción en enero de 2026.

Entre los desarrollos gestionados con la OTI, destacamos igualmente la actualización en la Intranet del menú PARTICIPA, la elaboración del micrositio de Mujeres y del Portal de Jóvenes. El nuevo diseño web de la Intranet se proyectó para entrarán en funcionamiento el primer semestre de 2026. En particular el Micrositio de Mujeres disponible en la página web de la entidad, reúne cifras sobre el proceso de mujeres, noticias sobre actividades y temas importantes, recuento de eventos como las mesas de mujeres, material pedagógico y recursos multimedia.

Destaca la elaboración de contenidos realizada en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre enfoque de género, el cuidado rural, el enfoque LGTBIQ+ y la implementación del posfallo en el proceso de restitución, así como el repositorio de recursos útiles para mujeres rurales. Estos recursos se pueden descargar para ser empleados por las y los integrantes de organizaciones.

**Conclusiones: la construcción de una política con enfoques diferenciales en restitución, basada en la participación social, la conversación horizontal ciudanía - Estado, el reconocimiento de los Sujetos y una política garantista.**

La Dirección Social en conjunto con las misionales DIJUR y DICAT, así como con la subdirección de la UAEGRTD desarrollaron en el período 2022-2025 un conjunto articulado de planteamientos político-institucionales y acciones concretas, en el marco de los lineamientos de planeación institucional y líneas estratégicas que constituyeron un cambio de perspectiva de la implementación de política pública de restitución de tierras, haciendo énfasis en la promoción de lo colectivo como medio y objetivo político-social.

Este balance puede leerse como el desarrollo, en clave de política diferencial, de las 21 funciones que el artículo 15 del Decreto 4801 de 2011 asignó a la DISOC, articuladas con los ejes transformacionales y transversales del Plan Nacional

de Desarrollo 2022-2026 —en particular el de Seguridad Humana y Justicia Social y el de Restitución de la Tierra para Armonizar la Vida— y con las líneas estratégicas del Plan Estratégico Institucional 2023-2026, construido de manera colectiva entre la Subdirección General y las direcciones misionales. Agrupadas por afinidad funcional, estas líneas permiten evidenciar de forma ordenada la política institucional construida y las acciones desarrolladas en función del cambio.

Esta política no se limitó a ejecutar lineamientos externos, sino que construyó instrumentos normativos propios —las circulares 0027 y 008, el Acuerdo 057, la circular 00018—, así como referentes conceptuales propios: el enfoque Sujeto Colectivo-Identidad-Territorio, la crítica al enfoque diferencial como gestión de la diferencia sin arraigo en lo colectivo, la conversación como apuesta política, un enfoque de seguridad humana para el trabajo en territorio; y espacios participativos articulados con los procesos de planeación consignados en el PND, el PEI y los CONPES.

Tal como se expuso en el numeral 1.3, de las diez Líneas Estratégicas que componen el Plan Estratégico Institucional 2023-2026, el documento metodológico vincula de manera directa a la Dirección Social en las Líneas 1, 2, 6, 7 y 9, en lo relativo a la participación y los sujetos colectivos, el análisis estratégico territorial, la clarificación de la magnitud del despojo y abandono, la atención de la conflictividad social y la gestión de la cooperación internacional apoyando a la oficina de Cooperación. Estas líneas constituyen el fundamento institucional de los planteamientos político-institucionales que a continuación se sintetizan por agrupación funcional.

**Participación ciudadana y gobernabilidad territorial**

En desarrollo de la función de diseñar e implementar estrategias y metodologías que propicien la participación de las víctimas desde un enfoque de derechos, diferencial y psicosocial —y en cumplimiento de la Línea Estratégica 1 del PEI, que estableció un enfoque poblacional para la garantía de derechos concretado en el fortalecimiento de organizaciones étnicas, campesinas y de víctimas—, el período marca una transformación estructural: el paso de una participación transaccional y centralizada hacia una participación vinculante, territorial y orientada a la garantía de derechos.

El número de espacios con comunidad reportados pasó de 31 en 2021 a 589 en 2025, mientras que el número de actividades del Plan de Participación Ciudadana (PPC) pasó de 25 en 2021 a 40 en 2025, con una proyección de 39 actividades formuladas para 2026. Ambos indicadores expresan un cambio en la concepción del Estado frente a las comunidades afectadas por el despojo. La conversación horizontal como apuesta político-institucional, que rompe la

jerarquía entre Estado-sociedad y el lenguaje técnico especializado, marcó una diferencia sustantiva en la relación con la ciudadanía, materializada en el Plan de Participación Ciudadana liderado por la Dirección Social y en la instalación, en mayo de 2023, de la Mesa Permanente de Trabajo con Organizaciones Campesinas y la Mesa Permanente de Mujeres.

Desde el 2023 y con corte a junio 30 de 2026, en las mesas de mujeres habían participado 1.190 mujeres. En las mesas campesinas habían tomado parte 2.421 liderazgos campesinos entre hombres y mujeres; 757 jóvenes habían tomado parte de los Encuentros para Armonizar la Vida en los Territorios (EAVT) y 157 personas con OSDIG habían participado de los espacios convocados.

Las mesas campesinas se realizaron en más de 40 municipios de Colombia, convocando aproximadamente a 462 organizaciones campesinas. Las mesas de mujeres se realizaron en 32 municipios, involucrando lideresas de 87 organizaciones.

**Enfoques diferenciales y sujetos de especial protección: El campesinado como sujeto colectivo para la restitución**

En desarrollo de su responsabilidad de promover e implementar los enfoques de género, generación, jóvenes, persona mayor, discapacidad y campesinado —correspondientes a los actores diferenciales para el cambio identificados en el eje 3 del PND—, el período dio lugar a la formulación de lineamientos institucionales propios que antecedieron o complementaron reformas constitucionales y legales.

La circular 0027 de 2022 reconoció al campesinado como sujeto de especial protección antes del Acto Legislativo 01 de 2023, dando origen a la ruta colectiva campesina y al enfoque de Sujeto Colectivo-Identidad-Territorio, indicador consignado en el PEI bajo la Transformación 1 (Restitución Integral de Tierras y Territorios), con una meta de 16 casos anuales desde 2024 y de 48 casos en el período 2023-2026.

En su implementación hasta diciembre de 2025 se gestionaron 39 casos en 15 departamentos, que involucran 1.789 ID, de los cuales 13 fueron demandados, comprendiendo 577 ID. En junio de 2026 se obtuvo la primera sentencia que reconoció al campesinado como Sujeto Colectivo Campesino en Colombia, afectado por despojo y abandono forzoso. Se trata de la sentencia 0065 de 2026 del Juzgado Primero de Restitución de Tierras de Sincelejo, correspondiente al caso Manzanares, en Chalán, Sucre.

La circular 008 transversalizó el enfoque de género en toda la ruta individual y dio origen, junto con el Acuerdo 057 de 2024, a la IV Fase del PAEM (2024-2027), que definió 85 acciones afirmativas distribuidas entre las áreas de la entidad,

con la participación de 2.117 mujeres de 172 municipios y 87 organizaciones entre 2022 y 2025, y la consolidación de las Mesas de Mujeres y Restitución, con 722 participantes únicas entre 2023 y 2025.

La circular 0020 de 2025 estableció lineamientos para la participación de las personas mayores y la circular 0033 de 2025 hizo lo propio para niños, niñas y adolescentes. Las acciones dirigidas a población LGTBIQ+/OSIGD —20 personas en 2023, 71 en 2024 y 36 en 2025— y a personas con discapacidad —27 en 2024 y 80 en 2025— ampliaron el alcance del enfoque diferencial, en ambos casos mediante un tránsito desde el reconocimiento formal hacia la construcción participativa de lineamientos técnicos. Para el trabajo con jóvenes y personas mayores, la estrategia evolucionó del Complemento Generacional, en el marco de la Resolución 00608 de 2022 y el CONPES 4040, al Tejido Intergeneracional en 2023 y, finalmente, a los Encuentros para Armonizar la Vida en los Territorios (EAVT), que entre 2023 y 2025 convocaron cerca de 2.900 personas entre las modalidades presencial y virtual.

De manera complementaria, la reflexión crítica institucional sobre las formas tradicionales de abordar lo diferencial, en contraste con una apuesta por gestionar la diferencia desde un enfoque relacional, con sentido colectivo y bajo el lente de la interseccionalidad y la comunidad rural, constituyó un aporte conceptual propio a la transversalización del enfoque diferencial en la política pública de restitución de tierras. Se evidencia, en conjunto, un cambio en la metodología de los espacios de participación, diseñados desde enfoques participativos y dialógicos que priorizaron el respeto por los tiempos y silencios de las personas, el reconocimiento de las emociones como fuente válida de conocimiento y el uso de lenguajes cotidianos que facilitaran la confianza. Estas metodologías permitieron que la participación no fuera únicamente informativa, sino también un proceso de reconstrucción de memoria y dignidad.

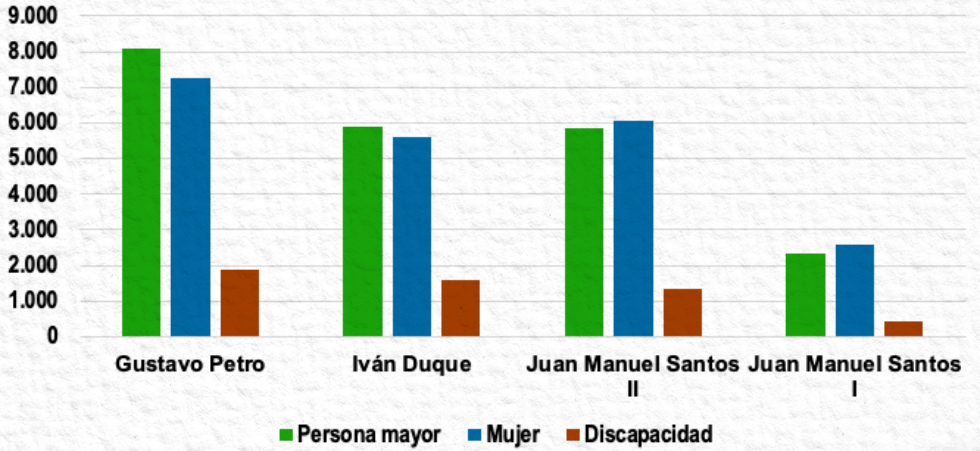
Uno de los resultados a destacar respecto del énfasis en los enfoques diferenciales puede evidenciarse en los datos de inscripción de solicitudes de restitución, visto por edad (persona mayor); mujeres, víctimas en el exterior, discapacidad y población LGTBIQ+. Las decisiones de inscripción en el RTDAF adoptadas con enfoque diferencial y discriminadas por cada uno de los cinco sujetos de especial protección, comparadas entre los cuatro períodos de gobierno da el siguiente resultado (ver gráficos: 7 y 8).

- Referente a la inscripción de solicitudes de mujeres se adoptaron 7.278 decisiones durante el período de Gustavo Petro, 5.605 durante el de Iván Duque, 6.072 durante el segundo período de Juan Manuel Santos y 2.568 durante el primero.
- En el enfoque de persona mayor se registran 8.086 decisiones de fondo en el período de Gustavo Petro, frente a 5.910 en el de Iván Duque, 5.834 en el

segundo período de Juan Manuel Santos y 2.334 en el primero.

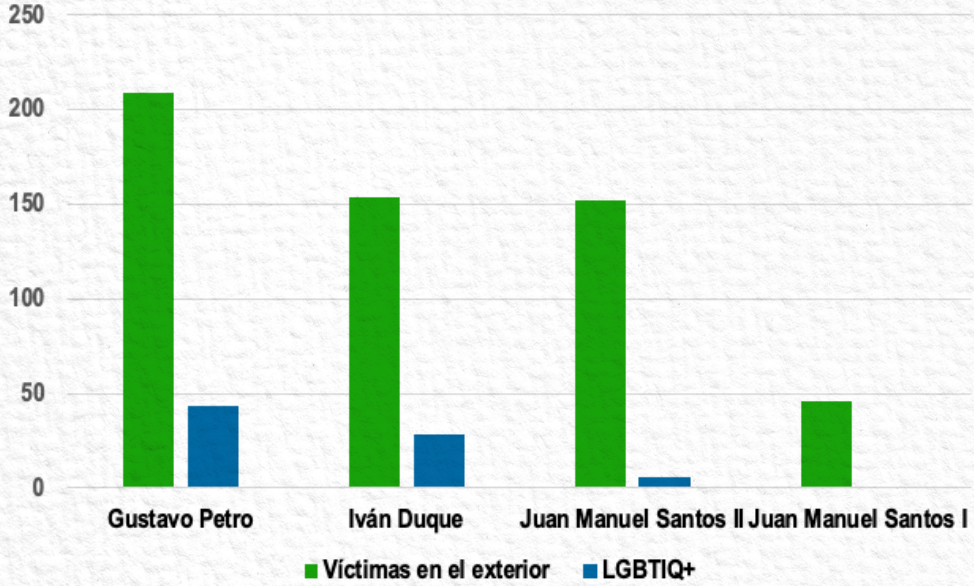
- En el enfoque de mujer, 7.278 en el gobierno de Gustavo Petro; 5.605 en el de Iván Duque; 6.072 y 2.568 en los dos gobiernos de Juan Manuel Santos, respectivamente.
- En relación con víctimas en el exterior, en el mandato de Gustavo Petro se registran 209 decisiones de inscripción, versus 154 con Iván Duque; 152 y 46 con Juan Manuel Santos en sus dos periodos de gobierno.
- Respecto de solicitudes de personas con discapacidad, hay 1.892 inscritas en el periodo de Gustavo Petro; 1.594 en el de Iván Duque; 1.342 y 440 en Santos I y II respectivamente.
- Frente a la población LGBTIQ+, se consigan 43 en el gobierno de Gustavo Petro; 28 con Iván Duque y 6 en el segundo periodo de Juan Manuel Santos.

**Gráfico 7: Decisiones de fondo inscripción, enfoque diferencial PM, Mujer, Discapacidad por periodo de gobierno.**




**Fuente: Elaboración propia DISOC, con base en SRTDAF-OTI, Matriz intermisional con corte a junio 30 de 2026.**

**Gráfico 8: Decisiones de fondo inscripción, enfoque diferencial Víctimas en el exterior y LGTBIQ+ por periodo de gobierno.**




**Fuente: Elaboración propia DISOC, con base en SRTDAF-OTI, Matriz intermisional con corte a junio 30 de 2026.**

## Seguridad humana y análisis estratégico territorial

En desarrollo de la función de apoyar el análisis de contexto de zonas focalizadas, y a partir de la potestad que el artículo 2.15.5.1 del Decreto 1623 de 2023 otorgó a la Unidad para microfocalizar zonas con base en el análisis de fuentes institucionales y comunitarias, la DISOC construyó la estrategia de Análisis Estratégico Territorial (AET) y el Índice de Victimización Social (IVS-URT), instrumentos que ampliaron la lectura del riesgo más allá de los indicadores militares producidos por el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional —que habían regido la actuación de la Unidad a través del CI2RT y los COLR—, incorporando la voz de las comunidades sobre la seguridad en los territorios.

Sobre esta base se construyó el perfil de relacionamiento socio comunitario, con 16 cupos en 2024 distribuidos en igual número de direcciones territoriales, y el modelo de acompañamiento 7.8/4.1.8, formalizado con el Grupo de Prevención, Protección y Seguridad y el equipo de Cooperación Internacional, con el respaldo de la Misión de Verificación de la ONU y la MAP-OEA. Como resultado, entre 2023 y 2025 se logró el levantamiento de suspensiones o la microfocalización de 7 municipios o subregiones, habilitando la gestión de aproximadamente 1.588 ID, en el marco de un proceso de Análisis Estratégico Territorial que impactó en

total cerca de 2.735 ID. Queda como reto el reconocimiento de que los procesos de confianza y articulación entre la institucionalidad y las comunidades son fundamentales para el trabajo de restitución, así como la necesidad de fortalecer la estandarización operativa y las capacidades logísticas de la estrategia.

**Acervo probatorio y gestión judicial de terceros**

En cumplimiento de las funciones de acopiar y analizar el acervo probatorio en coordinación con la DIJUR y la DICAT, así como en la tarea de identificar y caracterizar terceros ocupantes en virtud de la Sentencia C-330 de 2016 y el Decreto 1623 de 2023, y de la Línea Estratégica 6 del PEI, que tiene como eje el fortalecimiento del SRTDAF como instrumento de memoria y verdad, el equipo de Seguimiento Judicial y Gestión de Conflictividades avanzó en tres ejes: la cualificación tecnológica de las herramientas, mediante el Módulo de Terceros y el Tablero Power Bi de Seguimiento Judicial; la actualización de lineamientos desde el enfoque de acción sin daño; y el fortalecimiento de la Mesa Intermisional de Terceros. Entre 2023 y 2025 se caracterizaron 6.223 terceros. En registro se gestionaron 17.130 productos sociales judiciales con un avance del 97,6%, y se logró una tasa de corrección de no conformidades del 72,34% en 2025, evidenciando que la calidad y la eficiencia operativa han sido un eje sostenido de mejora. Adicionalmente, la actualización de la instrucción conjunta con la Defensoría del Pueblo y la creación de la Mesa de Conflictos Socioterritoriales mediante la circular 00018 de 2024 fortalecieron, en el marco de la Línea Estratégica 9 del PEI —Prevención de la conflictividad—, la resolución de conflictividades interculturales e interétnicas asociadas a la restitución.

**Enfoque psicosocial y acción sin daño**

En cumplimiento de las funciones de coordinar con la UARIV el acompañamiento psicosocial y de brindar apoyo psicosocial en la fase de solicitud y documentación de casos, la DISOC junto con la Secretaría General y Talento Humano, desarrollaron progresivamente, entre 2023 y 2026, la Política de Cuidado con Enfoque Psicosocial (Resolución 00962 de 2023) y el Programa Restituir para Sanar, con el apoyo de la Cooperación Alemana (GIZ), a través de un proceso de diagnóstico mediante talleres PDIA y grupos focales, la construcción de protocolos de violencias basadas en género y de salud mental y apoyo psicosocial, y la cualificación sostenida de los colaboradores de la entidad: 12 talleres de la Corporación Vínculos y 4 de formación de formadores en 2023; el trabajo organizado en tres ejes durante 2024; 30 sesiones dirigidas a 682 profesionales en 2025; y 13 actividades adicionales con 392 profesionales entre enero y mayo de 2026.

**Gestión del conocimiento y socialización institucional**

En desarrollo de la función de diseñar e implementar estrategias de formación para víctimas, organizaciones y funcionarios, la DISOC lideró, con el apoyo de la OTI, la actualización del pensum de cursos de la Escuela URT entre 2025 y 2026, organizado en un ciclo básico —que aborda la relación entre restitución, justicia transicional y reforma agraria, la misionalidad de la DISOC, y los cursos Restituir para Sanar y Tejiendo la participación y los enfoques— y un ciclo de profundización —Gestión Social en la Etapa de Registro, redacción de Documentos de Análisis de Contexto, Atención a Terceros y acompañamiento psicosocial a audiencias—, con disposición prevista a partir de julio de 2026.

Este esfuerzo de capacitación se complementó con el desarrollo de herramientas tecnológicas propias —la App de Tejidos y Saberes Comunitarios, la App de Eventos, los tableros Power BI de Registro (Mages) y de seguimiento al cumplimiento de órdenes judiciales, y la aplicación de solicitud y aprobación de comisiones, puesta en producción en enero de 2026—, así como con la actualización de la Intranet Comunidad URT, el Micrositio de Mujeres, el Portal de Jóvenes en diseño y el aporte de la Dirección Social al Observatorio jurisprudencial de restitución de tierras.

**Articulación interinstitucional y cooperación**

En cumplimiento de la función de promover la coordinación interinstitucional con el Ministerio Público y entidades pertinentes, la Dirección Social contribuyó al propósito de la Línea Estratégica 7 del PEI —liderada por el equipo de cooperación de la Unidad—, que establece el fortalecimiento de alianzas con organizaciones sociales, la Rama Judicial, entidades del sector y la cooperación internacional. El relacionamiento interinstitucional orientado por el enfoque Sujeto-Identidad-Territorio (SIT) transformó la coordinación con más de 30 entidades —entre ellas la UARIV, la ANT, el DNP, la JEP, la UBPD, la RNEC, el SENA y el Ministerio de la Igualdad— de una gestión dispersa a un trabajo estructurado con matrices de seguimiento, al tiempo que se fortalecieron las capacidades de personeros municipales y enlaces de víctimas. En materia de cooperación internacional, pese a la reducción global de recursos derivada de las crisis humanitarias en Ucrania, Gaza y Siria, se mantuvo el relacionamiento con Diakonía (Fondo Sueco), la MAPP-OEA, la Misión de Verificación de la ONU y el BID, mientras que el apoyo de la GIZ al programa de transversalización psicosocial no fue renovado en 2025, lo que evidencia la necesidad de diversificar las fuentes de cooperación de cara a los retos institucionales pendientes.

De cara al cierre de la vigencia de la Ley 1448 en 2031, se plantean retos significativos, entre ellos: consolidar la gestión de casos de sujetos colectivos campesinos; construir lineamientos para la implementación del posfallo con enfoque colectivo campesino; mantener la desconcentración territorial y la

cobertura de los espacios participativos; sostener la articulación interinstitucional en un contexto de reducción de recursos de cooperación; y asegurar que los avances alcanzados se mantengan frente a los cambios de administración.

El equipo de la Dirección Social consolidó avances significativos a lo largo del período, destacándose la formulación y ajuste de la guía de sujeto colectivo campesino en sus dos versiones, lo que permitió precisar criterios conceptuales y operativos para su abordaje. De manera paralela, se avanzó en la implementación efectiva de los enfoques diferenciales, integrándolos de forma transversal en los procesos misionales.

Asimismo, se fortalecieron los soportes técnicos para la atención de segundos y terceros ocupantes, mediante la incorporación de nuevas fuentes de información que enriquecieron la elaboración de los DAC y los AET, mejorando la calidad del análisis y la toma de decisiones. Estos desarrollos contribuyeron a orientar las relaciones interinstitucionales hacia un propósito más claro: no solo visibilizar los avances misionales, sino también posicionar las apuestas estratégicas del enfoque Sujeto–Identidad–Territorio como eje articulador de la gestión.

Como fue explicado durante el gobierno del cambio una de las apuestas institucionales fue la de promover el relacionamiento y el trabajo conjunto con organizaciones de víctimas y organizaciones de la sociedad civil. En este proceso, la cooperación internacional fue un pilar fundamental para el impulso de procesos de restitución, articulando esfuerzos entre organizaciones de la sociedad civil, comunidades campesinas y cooperantes internacionales, principalmente a través de fondos apoyados por Naciones Unidas y el gobierno de Suecia. Estas iniciativas se han enfocado en el litigio estratégico de casos complejos y emblemáticos, el fortalecimiento del liderazgo comunitario especialmente de organizaciones de mujeres y el acompañamiento integral a comunidades campesinas y sujetos colectivos en procesos de restitución en territorios con alta conflictividad, zonas de especial interés ambiental y traslape con proyectos económicos de interés nacional.

Entre los resultados obtenidos en el marco de los proyectos de cooperación internacional se destacan los siguientes:

- 4 casos llevados a etapa judicial en Cesar, Meta, Córdoba y Santander.
- 38 procesos avanzaron en etapa administrativa en el Urabá antioqueño.
- 44 solicitudes recibidas en Cauca; 33 avanzaron a estudio formal y se encuentran pendientes de georreferenciación.
- 17 decisiones negativas revocadas en el departamento del Meta.
- 2 jornadas de prueba social para identificación de sujetos colectivos en Urabá y Cauca.

Desde una perspectiva estratégica, los resultados evidencian avances sustantivos tanto en la etapa judicial como administrativa, con decenas de casos llevados a etapa judicial, decisiones administrativas negativas revocadas, recepción de nuevas solicitudes y cambios de estado en los procesos en curso. El trabajo conjunto con la sociedad civil ha permitido abordar casos de alta complejidad, reconstruir la confianza institucional y promover decisiones de alto impacto que generan precedentes y aprendizajes replicables. Este enfoque ha consolidado el protagonismo de los actores sociales y ha favorecido escenarios de diálogo interinstitucional, contribuyendo al impulso de procesos de restitución de tierras y al fortalecimiento de organizaciones comunitarias de víctimas consolidando la restitución como una política pública construida desde una base territorial.

# Bibliografía

Abramovits, A. (15 de mayo de 2023). Dejusticia. https://www.dejusticia.org/tres-victorias-del-campesinado-que-quedaron-en-el-pnd/

Bautista Revelo, A. J., Castaño, A., Díaz Bejarano, L., Díaz, C., Duarte Torres, C., Fernández, A., . . . Posada, V. (2022). Guerra contra el campesinado (1958-2019) - Tomo 2 Patrones de violencia sociopolítica. Dejusticia.

Comisión de la Verdad. (2022). Hay futuro si hay verdad : Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (Vol. 14: El campesinado y la guerra.).

Congreso de la República. (2011). Ley 1448. Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (2023). LEY 2294. Imprenta Nacional. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510

Consejo Directivo , & UAEGRTD. (30 de junio de 2026). Acuerdo 69. Bogotá, Cundinamarca.

Consejo Directivo, & UAEGRTD. (30 de junio de 2026). Acuerdo 70. Bogotá, Cundinamarca.

Dirección Social. (noviembre de 2024). Guía para la identificación y gestión social de casos colectivos campesinos y otros sujetos colectivos en ruta individual, etapa administrativa. (RT-RG-GU-12), 44. (DISOC, Ed.) Bogotá: URT.

DNP. (1 de diciembre de 2011). ICBF. Retrieved 13 de diciembre de 2025, from https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/compilacion/docs/conpes_dnp_3712_2011.htm

Duarte Torres, C. A., & Baltan Salazar, C. (27 de agosto de 2018). Las mesas de interlocución rural: mutualismo o fagocitosis. La Silla Vacía - Red Rural. Bogotá, Colombia. Retrieved 18 de diciembre de 2025, from https://www.

lasillavacia.com/red-de-expertos/red-rural/las-mesas-de-interlocucion-rural-mutualismo-o-fagocitosis/

Duarte Torres, C. A., & Baltan Salazar, C. (27 de agosto de 2018). Las Mesas de Interlocución Rural: Mutualismo o Fagocitosis. La Silla Vacía. https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-rural/las-mesas-de-interlocucion-rural-mutualismo-o-fagocitosis/

Equipo de Tejidos y Saberes Comunitarios. (enero de 2026). Balance Mesas Campesinas 2025. Bogotá.

Fundación Forjando Futuros. (2012). Restitución colectiva de tierras en Colombia. una propuesta para cumplir con éxito la devolución de tierras en los 143 municipios de mayor despojo. Medellín: FFF-IPC.

Gutiérrez Sanín, F. (2019). Lo bueno, lo malo y lo feo de la restitución de tierras en Colombia: una lectura institucional. En F. Gutiérrez Sanín, R. D. Peña Huertas, & M. M. Parada Hernández, La tierra prometida. Balance de la política de restitución de tierras en Colombia (págs. 9 - 38). Universidad del Rosario.

Hernández Toro, R. (2023). Ciudadanía: entre el diálogo y la conversación. Bogotá.

IMCA. (2022). Encuentro Campesino. Instituto Mayor Campesino, Valle del Cauca. Cali, Bogotá.: IMCA. Retrieved 16 de febrero de 2026, from https://www.valledelcauca.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=viewpdf&id=76590#:~:text=Las%20Mesas%20de%20Conversaci%C3%B3n%20y,entregan%20a%20la%20comisi%C3%B3n%20acad%C3%A9mica.

Lleras Rodríguez, C., Vargas Meneses, D., Pinillos Ruiz, C., Nieto Ortiz, P. A., Piatek Gaitán, L. K., & Rincón García, J. (2025). Restitución y Terceros Ocupantes: Caracterización socioeconómica a terceros ocupantes en el marco del proceso de restitución de tierras en la ruta individual (2023 - 2024). Bogotá, Cundinamarca, Colombia: URT Edición Digital. ISBN: 978-958-56668-6-3.

Mignolo, W. D. (1987). Diálogo y Conversación. Acta Poética, 8(12), 5 - 40. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5255275

Mininterior. (S.F). Estrategia metodológica para la política pública de diálogo social en Colombia conforme al artículo 110 del plan nacional de desarrollo 2022-2026 colombia potencia mundial de la vida. Ministerio del Interior.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (12 de noviembre de 2016). Cancilleria.gov.co. Retrieved 30 de marzo de 2026, from https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

ONU. (6 de diciembre de 2012). Derechos Humanos Naciones Unidas - Oficina América del Sur. https://acnudh.org/el-derecho-a-la-participacion/

ONU. (S.F.). Fondo Fiduciario de las naciones Unidas para la Seguridad Humana. https://www.un.org/humansecurity/es/what-is-human-security/

Presidencia de la República. (6 de octubre de 2023). Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=222990

Rojas, G. (06 de noviembre de 2017). Entre la conversación y el diálogo: algunos aspectos para la escucha. 22, 189 - 201. https://doi.org/http://doi.org/10.14483/22486798.11930

Subdirección - UAEGRTD. (21 de octubre de 2024). Circular 00018: Mesa de conflictos socio territoriales. Bogotá.

Subdirección General. (diciembre de 2023).

Subdirección-DISOC-DIJUR. (30 de diciembre de 2022). Circular 0027: Creación de una ruta campesina en la Unidad de Restitución de Tierras: lineamientos generales para la aplicación del precedente constitucional de la condición de sujetos de especial protección de campesinas y campesinos... Bogotá, Colombia.

UAEGRTD. (2023). Memorias Mesas Campesinas. UAEGRTD. https://urt.gov.co/sites/default/files/publicaciones/2025-08/memoriasmesascampesinas.pdf

UAEGRTD. (31 de Diciembre de 2024). Retrieved 16 de diciembre de 2025, from https://urt.gov.co/sites/default/files/informacion-de-planeacion/2025-01/informe-de-gestion-uaegrtd-2024.pdf

UAEGRTD. (febrero de 2026). Unidad de Restitución de Tierras. https://www.urt.gov.co/atencion-y-servicios-la-ciudadania/preguntas-frecuentes

Unidad de Restitución. (7 de marzo de 2024). El Derecho fundamental a la Restitución de Tierras en el marco de la Paz Total. Bogotá. El Derecho fundamental a la Restitución de Tierras en el marco de la Paz Total

Vargas Reina, J. (2018). Participación de víctimas y restitución de tierras. En F. Gutiérrez Sanín, R. Peña Huertas, & M. M. Parada Hernández, La tierra prometida. Balance de la política de restitución de tierras en Colombia (págs. 225 - 259). Unirosario. https://doi.org/https://doi.org/10.12804/tj9789587842043

Velasco Olarte, M. E. (marzo de 2014). ¿Quiénes son hoy los campesinos? Un acercamiento al proceso de construcción de identidad campesina en el marco del conflicto armado en Colombia. Tesis de grado para obtener el título de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Sociología. Quito, Ecuador.

# La magnitud del abandono y el despojo desde un enfoque territorial: balance y desafíos institucionales de la restitución de tierras

Por: Andrés Ignacio Báez Alba[1] y Geimy Katherine Arrego Díaz[2]

**Resumen**

Este artículo presenta un balance de los avances de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) durante el periodo de gobierno 2022–2026 en el fortalecimiento del análisis territorial para la implementación de la política de restitución de tierras, en el marco de la Ley 1448 de 2011, el Decreto 1623 de 2023, la Ley 2421 de 2024 y las líneas estratégicas del Plan Estratégico Institucional 2023–2026: 1) actuación en zonas no microfocalizadas y suspendidas, 2) armonización y cualificación de la etapa administrativa y 3) clarificación de la magnitud del despojo y el abandono. Con base en la información institucional de la ruta individual y colectiva, consolidada por la Subdirección General de la URT con corte al 31 de diciembre de 2025, se examinan los principales avances en la caracterización territorial del abandono y el despojo, la identificación de escenarios con restricciones para la intervención institucional y las propuestas metodológicas orientadas a fortalecer el estudio predial en contextos complejos y apoyar la aplicación del Decreto 1623 de 2023. El artículo describe además las capacidades técnicas, metodológicas y tecnológicas desarrolladas por la URT, incluyendo el fortalecimiento del análisis territorial, la articulación interinstitucional para el acceso a información catastral y registral, así como la gestión del conocimiento y la innovación, con el propósito de fortalecer la toma de decisiones estratégicas y ampliar las posibilidades de actuación en zonas no microfocalizadas. Finalmente, se plantean los principales desafíos para consolidar un enfoque territorial que continúe fortaleciendo la respuesta institucional frente a las dinámicas del abandono y el despojo en Colombia.

**1. Exdirector de la Dirección Catastral y de Análisis Territorial de la Unidad de Restitución de Tierras (URT)**. Ingeniero Electrónico de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y especialista en Ingeniería de Software de la Universidad UNIR, con más de 12 años de experiencia en soluciones tecnológicas para Sistemas de Información Geográfica (SIG).

**2. Profesional Especializada de la Dirección Catastral y de Análisis Territorial de la Unidad de Restitución de Tierras (URT).** Ingeniera Catastral y Geodesta de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas; Especialista en Análisis Espacial de la Universidad Nacional de Colombia y Máster en Geografía Urbana de la Universidad Federal de Bahía, con más de 10 años de experiencia en tecnologías geoespaciales aplicadas a la gestión territorial y políticas públicas. Apoya técnicamente a la Dirección Catastral y de Análisis Territorial de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y participa en investigaciones sobre justicia espacial y dinámicas territoriales.

## I. INTRODUCCIÓN

La restitución de tierras en Colombia ha representado uno de los principales retos para la política pública de reparación integral a las víctimas del conflicto armado. En el marco de la Ley 1448 de 2011, el Estado colombiano estableció un conjunto de medidas orientadas al restablecimiento de los derechos de las víctimas del despojo y el abandono forzado de tierras, reconociendo que su implementación trasciende el ámbito jurídico y requiere comprender el territorio desde una perspectiva técnica e institucional. A pesar que, las dinámicas del abandono y el despojo no siempre pueden interpretarse únicamente a partir de la información jurídica o de las solicitudes presentadas por las víctimas, donde aspectos sociales, culturales y políticos pueden tener gran relevancia, este artículo se centrará en información contextual basada en un análisis espacial proveniente de bases de datos cuantitativas pertenecientes a la Unidad de Restitución de Tierras (URT). Existen territorios donde las restricciones de acceso, la ausencia de información actualizada y la complejidad de las geografías, hacen necesario incorporar nuevas formas de análisis que permitan orientar la actuación institucional.

En desarrollo de este mandato (Ley 1448 de 2011), el artículo 17 del Decreto 4801 de 2011 asignó a la Dirección Catastral y de Análisis Territorial (DICAT) funciones relacionadas con el análisis técnico del territorio, la individualización física de predios, el acompañamiento técnico a las diferentes dependencias de la URT, la producción y gestión de información cartográfica y geográfica, así como la articulación con otras entidades para fortalecer la gestión de información predial y territorial. Estas funciones consolidaron a la DICAT como el soporte técnico encargado de producir, integrar y analizar la información necesaria para apoyar la implementación de la política.

Durante el periodo de gobierno 2022–2026, estas funciones adquirieron un alcance estratégico en el marco del Plan Estratégico Institucional 2023–2026, particularmente a través de las líneas estratégicas: 1) Actuación en Zonas No Microfocalizadas y Suspendidas; 2) Armonización y Cualificación de la Etapa Administrativa y 3) Clarificación de la Magnitud del Despojo y Abandono; las cuales orientaron el fortalecimiento de las capacidades técnicas de la URT. Bajo este marco de actuación, el enfoque territorial adquiere un papel fundamental al permitir analizar el comportamiento espacial del despojo, identificar patrones espaciales, reconocer territorios históricamente afectados y comprender las diferencias existentes entre las zonas donde la política de restitución ha logrado avanzar y aquellas donde persisten vacíos de intervención institucional.

El análisis geoespacial implementado por la URT permitió ampliar la comprensión de la magnitud y la distribución territorial del abandono y el despojo[3] mediante

3. Para efectos de este artículo, la magnitud del abandono y el despojo se entiende como la expresión territorial del fenómeno, analizada a partir de la integración de información histórica de los datos de restitución mediante técnicas

la integración de información catastral, jurídica y social, fortaleciendo el análisis de este fenómeno, así como a la toma de decisiones en las diferentes etapas del proceso de restitución. De igual manera, la implementación del Decreto 1623 de 2023 planteó nuevos retos para la actuación institucional en territorios con restricciones de acceso (intervención jurídica, social y catastral directa en el territorio), impulsando el desarrollo de metodologías alternativas soportadas en herramientas y tecnologías geoespaciales (de fotogrametría 3D,Lidar, cartografía comunitaria, entre otras) que amplían las posibilidades de análisis en escenarios donde los mecanismos tradicionales resultan insuficientes (captura de información a través de métodos directos[4]). Este mismo decreto, al otorgar a la URT la facultad de definir la microfocalización o el levantamiento de la suspensión en la gestión de solicitudes en una zona, implicó el reto de desarrollar nuevas metodologías de identificación predial (métodos indirectos[5]) y, al mismo tiempo, consolidar su capacidad para producir evidencia técnica robusta que respalde dichas decisiones. Esto incluyó el fortalecimiento de los mecanismos de articulación interinstitucional para el acceso y uso de información territorial, así como la implementación de estrategias de gestión del conocimiento. Todos estos avances se presentan en este artículo como parte del balance de gestión del periodo.

Dirigir un territorio como entidad pública implica algo más que administrar actividades: conlleva a tomar decisiones que lo transforman, con frecuencia en escenarios de alta complejidad social, información incompleta y recursos limitados. Bajo esta premisa, el catastro dejó de entenderse en la URT como un simple inventario de predios para convertirse en una plataforma de gerencia estratégica territorial, capaz de responder a las preguntas que a diario enfrenta un director territorial, como son: ¿Qué está pasando en el territorio? ¿Qué riesgos deben atenderse? ¿Qué oportunidades pueden aprovecharse? ¿Qué información falta y qué decisión debe tomarse? Este artículo documenta, precisamente, cómo la URT consolidó las capacidades técnicas, metodológicas y tecnológicas necesarias para convertir información dispersa en decisiones, y decisiones en resultados para las direcciones territoriales y la gestión de casos restitución de las personas, comunidades, grupos y organizaciones afectados por despojo y abandono forzado.

de análisis geoespacial y multitemporal que permiten identificar patrones espaciales, tendencias territoriales y escenarios de concentración del fenómeno.

4. **Método directo:** corresponde al método de recolección de información que requiere una visita técnica al predio para obtener los componentes físico, jurídico y económico del inmueble. Para el levantamiento de áreas y linderos, comprende la toma de medidas con instrumentos o la captura de puntos mediante equipos de geoposicionamiento (GNSS). Adaptado del Protocolo de Georreferenciación RT-RG-PT-06 V.6 (2024), con fundamento en la Resolución IGAC 1040 de 2023, modificada por la Resolución 746 de 2024.

5. **Método indirecto:** corresponde al método de recolección de información que permite la identificación física del predio mediante la interpretación e integración de insumos cartográficos, imágenes de sensores remotos y otras fuentes secundarias de información, sin requerir la captura directa de datos en campo. Adaptado del Protocolo de Georreferenciación RT-RG-PT-06 V.6 (2024), con fundamento en la Resolución IGAC 1040 de 2023, modificada por la Resolución 746 de 2024.

A partir de lo anterior, el presente artículo presenta un balance, desde un enfoque de análisis territorial de los avances de la URT durante el periodo de gobierno presidencial de Gustavo Petro (2022–2026), destacando las capacidades técnicas, metodológicas y tecnológicas que fueron consolidadas para fortalecer la implementación de la política de restitución. A través del trabajo articulado de los diferentes equipos internos, la DICAT fortaleció los procesos de análisis catastral y geoespacial al interior de la URT, desarrollando nuevas metodologías para el estudio de escenarios complejos, ampliando las fuentes de información para el análisis territorial y consolidando herramientas orientadas a mejorar la comprensión del abandono y el despojo, para apoyar la toma de decisiones estratégicas y generar nuevas alternativas de actuación en territorios en los que históricamente la entidad ha enfrentado mayores limitaciones.

Los resultados que aquí se presentan son producto del trabajo articulado de los diferentes equipos de trabajo internos de la DICAT, como son: 1) la consolidación de análisis espacial, cartografía temática y geovisores por parte del equipo de Sistemas de Información Geográfica (SIG); 2) el fortalecimiento de metodologías para la identificación predial y el análisis de escenarios derivados del Decreto 1623 de 2023 desarrolladas por los equipos Catastral y de Georreferenciación; 3) la actualización de lineamientos técnicos para incorporar nuevos enfoques institucionales, entre ellos el de género mediante el Programa de Acceso Especial para las Mujeres a la Política de Restitución (PAEM), la atención de sujetos colectivos no étnicos y las nuevas alternativas de actuación previstas en la normatividad vigente desde el equipo Misional; 4) el seguimiento estadístico y el análisis de la producción técnica liderado por el equipo de Calidad; así como 5) la gestión de convenios, mecanismos de articulación y acceso a nuevas fuentes de información impulsada por los equipos de Planeación y Articulación, permitieron fortalecer las capacidades institucionales para comprender el territorio desde múltiples dimensiones y ampliar las herramientas disponibles para el análisis del abandono y el despojo.

A partir del uso de herramientas geoespaciales, análisis multitemporales y cruce de información entre variables catastrales, jurídicas y sociales, la URT ha contribuido a visibilizar territorios excluidos de la intervención institucional directa, revelando patrones que no siempre están representados en los registros formales. En este balance de gestión, se propone una mirada a la restitución no solo como un conjunto de resultados, sino como un proceso en construcción, que requiere capacidades técnicas para avanzar, precisamente donde aún persisten brechas, subregistros y expectativas territoriales no resueltas.

Los análisis desarrollados durante este periodo (enfocados en la identificación de zonas de no actuación institucional) permiten hacer un balance de los principales avances alcanzados en la comprensión territorial del abandono y el despojo, pero también evidencian los desafíos que aún enfrenta la política de restitución

para ampliar su cobertura, fortalecer la intervención en territorios complejos y consolidar nuevas metodologías (indirectas) que permitan continuar avanzando en escenarios en los que el acceso directo sigue siendo una de las principales limitaciones para la acción institucional[6].

## II. UN BALANCE TERRITORIAL: LO QUE LAS CIFRAS REVELAN SOBRE EL DESPOJO Y ABANDONO

Como ya se detalló en ensayos anteriores de esta publicación, este balance retoma de forma sintética las cifras institucionales (consolidadas por la Subdirección General de la URT con corte al 31 de diciembre de 2025) que sirven de punto de partida para el análisis espacial que se desarrolla en este capítulo.

Entre 2011 y 2025, la URT ha recibido aproximadamente más de 172 mil solicitudes de restitución (ruta individual y colectiva)[7]. Concentradas sobre todo en 2013, 2012 y 2014, con un repunte en 2024; solo entre 2022 y 2025 ingresaron cerca de 32 mil, cifra que confirma que la restitución sigue siendo una expectativa viva en amplias regiones del país incluso quince años después de la Ley 1448 de 2011. De ese universo, cerca de 43 mil solicitudes cuentan hoy con demanda radicada (mediante aproximadamente 27 mil demandas, dado que una demanda puede acumular varias solicitudes) y cerca de 18 mil cuentan con sentencia[8] (proferidas mediante cerca de 11 mil sentencias, dado que una sola sentencia puede cobijar varias solicitudes): por cada cuatro solicitudes se ha radicado una demanda, y por cada diez, una cuenta con sentencia, proporción que revela cuellos de botella entre etapas. A esto se suma que cerca de 48 mil solicitudes (27%) culminaron en resolución de inscripción y cerca de 68 mil (40%) en no inscripción, mientras el resto permanece en trámite, archivada o desistida.

Estos porcentajes agregados, sin embargo, se distribuyen de manera desigual en el territorio: departamentos y municipios enteros concentran patrones muy distintos de inscripción, demanda y sentencia, lo que hace necesario

6. Este artículo fue construido a partir de insumos técnicos y conceptuales elaborados por los distintos equipos funcionales de la Dirección Catastral y de Análisis Territorial (DICAT), incluyendo los componentes SIG, catastral, Georreferenciación, misional, articulación, calidad y planeación. Para facilitar la organización del contenido, evitar redundancias y asegurar una estructura coherente, se utilizó apoyo de herramientas de inteligencia artificial (ChatGPT y ClaudeAI). No obstante, todas las ideas, análisis y hallazgos aquí presentados son de autoría del equipo técnico de la DICAT y reflejan su experiencia acumulada durante el periodo de gestión 2022–2025.

7. Los datos referentes a solicitudes y demandas provienen de cifras de la Matriz Intermisional presentadas por la Subdirección General de la URT, corte a 31 de diciembre de 2025. Las cifras de sentencias fueron obtenidas del Portal de Tierras de la Rama Judicial.

8. A diferencia de las cifras de solicitudes y demandas, que provienen de la Matriz Intermisional de la URT, los datos de sentencias se tomaron directamente del Portal de Tierras de la Rama Judicial. Esta decisión responde a que la sentencia es un acto propio de la administración de justicia, ajeno a la gestión administrativa de la Unidad; tomar como fuente el registro oficial de la propia Rama Judicial garantiza la independencia y trazabilidad de esta cifra respecto de los datos de gestión que produce internamente la URT. Cabe precisar que ambas fuentes pueden presentar variaciones menores entre sí, derivadas de los distintos momentos de actualización y de los criterios de registro propios de cada sistema.

complementar la lectura nacional con un análisis espacial más detallado. Desde el enfoque territorial, el análisis multitemporal y geoespacial desarrollado por la URT permite identificar diversos patrones en la distribución y evolución de las solicitudes de restitución de tierras, entre los que se destacan:

- Persistencia de núcleos históricos de concentración de solicitudes por despojo y abandono forzado de tierras, en departamentos como Antioquia, Meta, Putumayo, Cauca y Nariño, en los que las solicitudes de restitución han sido constantes a lo largo del tiempo.
- Mayor peso reciente en algunos departamentos (como Arauca, Córdoba y Santander), donde, pese a tener un volumen histórico menor, una proporción creciente de sus solicitudes se ha presentado entre 2022 y 2025, lo que puede reflejar tanto nuevas dinámicas de despojo como una mayor capacidad institucional de recepción.
- Permanencia de vacíos territoriales sin microfocalización ni decisión de fondo, especialmente en municipios con alta afectación histórica por el conflicto armado.

Los mapas que se presentan a continuación, muestran un análisis multitemporal de la evolución de los aspectos: 1) la distribución municipal de solicitudes de restitución acumuladas; 2) la distribución de las demandas; y 3) las zonas con sentencias proferidas. El análisis comparativo de estas etapas permite identificar territorios con una alta concentración de solicitudes que presentan diferentes niveles de avance hacia etapas posteriores, zonas en las que la atención de los casos se encuentra condicionada por factores territoriales, probatorios o de seguridad, y territorios con sentencias proferidas cuya incidencia debe analizarse en relación con las dinámicas estructurales de afectación y transformación territorial.

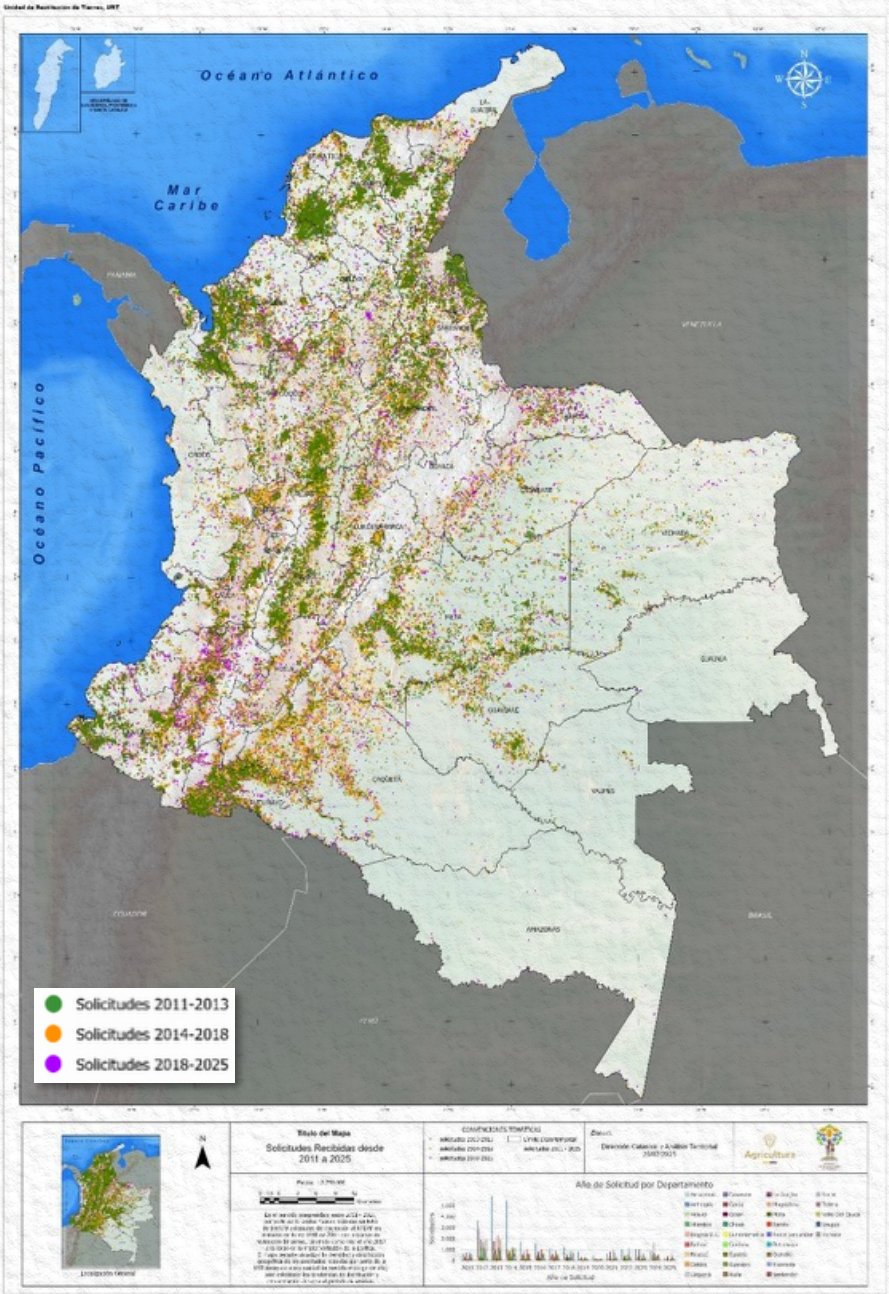
El primer mapa (Mapa 1), correspondiente a la distribución de solicitudes acumuladas entre 2011 y 2025, permite diferenciar dos lógicas espaciales distintas. Por un lado, un eje histórico de concentración (con la mayor densidad de solicitudes recibidas entre 2012 y 2014) a lo largo del corredor andino y la costa Caribe, con epicentro en Antioquia y presencia marcada en Magdalena, Bolívar, Cesar, Tolima y Meta; en estos territorios, la proporción de solicitudes recibidas en el periodo reciente frente a su propio acumulado histórico es baja, lo que sugiere una dinámica asociada predominantemente a periodos anteriores del conflicto.

**Figura 1. Distribución espacial de solicitudes por año para cada departamento[10].**

Por otro lado, se observa un segundo patrón en el suroccidente del país, particularmente en Cauca, Putumayo y Nariño, donde la recepción de solicitudes no se ha concentrado únicamente en los primeros años de la política: en Cauca, tras una caída sostenida entre 2015 y 2020, la recepción de solicitudes volvió a crecer a partir de 2021 hasta alcanzar en 2024 el nivel más alto de toda la serie, superando lo observado en 2013 y 2014; en Putumayo, la recepción se mantuvo relativamente estable entre 2018 y 2023, sin la caída pronunciada observada en el resto del país; y en Nariño se registran nuevas alzas en 2021 y 2025 tras el descenso de finales de la década pasada. Esto indica que la dinámica de despojo y abandono en el suroccidente no corresponde únicamente a un fenómeno del pasado, sino que continúa activa hasta años recientes.

10. Con el propósito de facilitar la interpretación de la información, se presenta una ampliación de los datos de solicitudes mostrados en el mapa, permitiendo visualizar con mayor detalle la distribución por departamento.

**Mapa 1. Distribución espacial de las solicitudes de restitución acumuladas (2011–2025).**



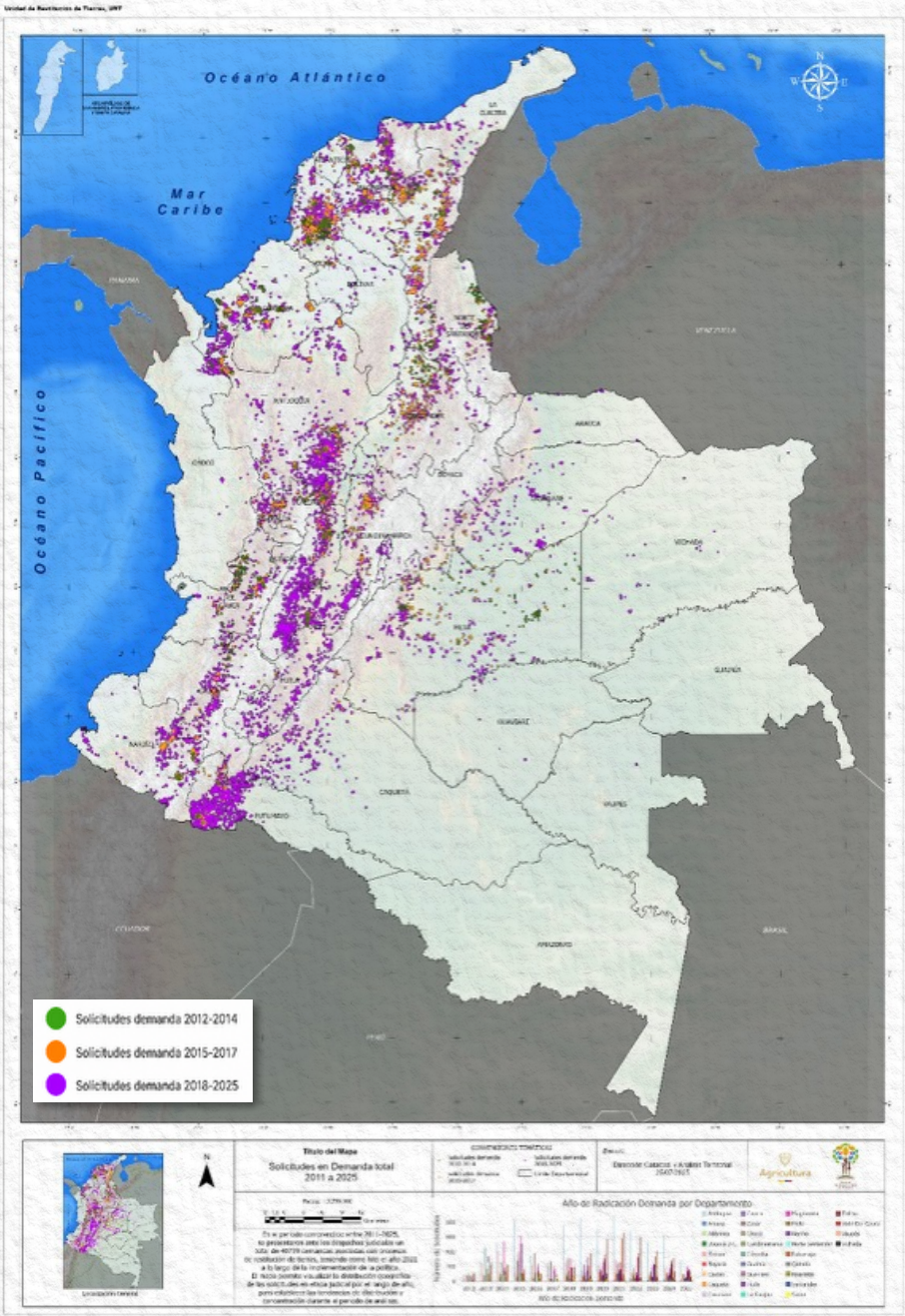

**Fuente: URT – DICAT**

El segundo mapa (Mapa 2), correspondiente a la distribución de solicitudes con demanda radicada entre 2012 y 2025, muestra un patrón temporal distinto al observado en el mapa de solicitudes: mientras que la etapa de solicitud se concentró mayoritariamente entre 2012 y 2014, la radicación de demandas alcanza sus mayores volúmenes en años posteriores, en línea con el tiempo que toma el tránsito administrativo hacia la etapa judicial. En la costa Caribe, el pico de demandas se presenta de manera temprana y escalonada por departamento (Córdoba en 2013, Bolívar en 2014, Magdalena en 2015 y Cesar en 2016), tras lo cual el número de demandas desciende de forma sostenida, lo que confirma su carácter de núcleo históricamente consolidado. En contraste, en el corredor central del país (Tolima, Putumayo y Antioquia, este último con el mayor volumen acumulado de demandas del país) el número de casos creció de manera sostenida desde 2017-2018 hasta alcanzar su punto máximo en 2021, manteniéndose en niveles altos hasta 2022, lo que sugiere un tránsito más fluido y continuo desde la solicitud hacia la etapa judicial en esta zona. Un caso particular es Huila, donde no se registran demandas antes de 2018 y, a partir de ese año, la cifra crece hasta su punto máximo en 2021, lo que podría estar asociado a la ampliación de la cobertura institucional en el departamento durante ese periodo. Por su parte, en el oriente del país, Meta (pese a concentrar un volumen considerable de solicitudes) no superó en ningún año de la serie las 170 demandas, lo que evidencia un cuello de botella persistente en el tránsito de esta región hacia la etapa judicial.

**Figura 2. Distribución espacial de solicitudes con demanda radicada por año para cada departamento[11].**

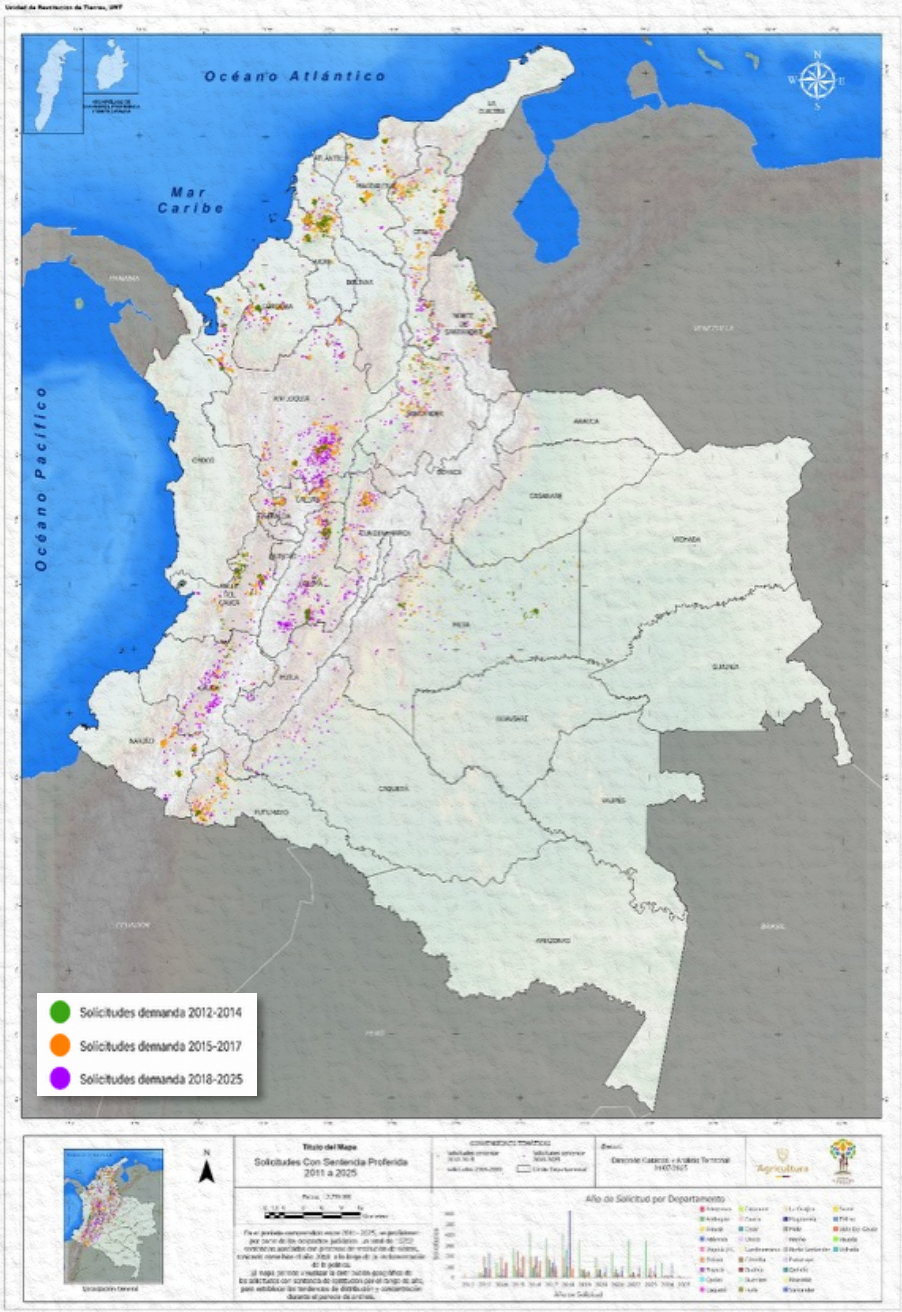
11. Con el propósito de facilitar la interpretación de la información, se presenta una ampliación de los datos de solicitudes mostrados en el mapa, permitiendo visualizar con mayor detalle la distribución por departamento.

**Mapa 2. Distribución espacial de demandas acumuladas (2011-2025).**




**Fuente: URT – DICAT**

**Mapa 3. Distribución espacial de sentencias judiciales proferidas (2011-2025)**




**Fuente: URT – DICAT**

**Figura 3. Distribución espacial de sentencias por año para cada departamento[12].**

A nivel nacional, la producción de sentencias de restitución alcanzó su punto más alto en 2018, cifra que no se ha vuelto a alcanzar en ningún año posterior de la serie. Entre 2019 y 2023 la producción se mantuvo relativamente estable, para luego caer de forma pronunciada en 2024 y 2025, mientras que, como se mostró en el primer mapa, las solicitudes en zonas como Cauca continuaban en aumento hasta 2024. Esta desaceleración nacional de la etapa judicial, sostenida incluso en momentos en que persiste la llegada de nuevas solicitudes, es un primer indicio de que las brechas entre solicitud, demanda y sentencia no dependen únicamente del tiempo transcurrido, sino de capacidades y dinámicas propias de cada territorio.

Adicional al análisis de solicitudes, demandas y sentencias, es necesario considerar la decisión de fondo, pues corresponde al punto de la ruta administrativa en el que se define si una solicitud puede avanzar hacia la etapa judicial: sin una resolución de inscripción, ninguna solicitud llega a convertirse en demanda ni, eventualmente, en sentencia. Por esta razón, las brechas territoriales identificadas en las etapas de demanda y sentencia (en particular el cuello de botella observado en la Orinoquía) pueden tener su origen, al menos parcialmente, en lo que ocurre antes, en esta decisión administrativa previa, y no únicamente en la etapa judicial posterior.

Conviene precisar que esta decisión corresponde a dos figuras jurídicas distintas según la etapa del proceso. En la etapa administrativa, se materializa en una resolución de inscripción (que habilita el avance de la solicitud o de no inscripción

12. Con el propósito de facilitar la interpretación de la información, se presenta una ampliación de los datos de solicitudes mostrados en el mapa, permitiendo visualizar con mayor detalle la distribución por departamento.

que la descarta por no cumplir los requisitos establecidos en la Ley 1448 de 2011), proferida por la URT. En la etapa judicial, en cambio, la decisión corresponde a una sentencia, favorable o desfavorable, proferida por los jueces y magistrados especializados, bajo criterios y garantías procesales propios de esa instancia. Se trata, por tanto, de dos momentos y dos lógicas jurídicas diferentes, que conviene no asimilar entre sí.

Leídos en conjunto, los tres mapas revelan que la magnitud del despojo no avanza de manera homogénea a través del proceso, y que las brechas entre solicitud, demanda y sentencia responden a lógicas territoriales distintas. En la costa Caribe, el tránsito entre etapas siguió un ciclo escalonado y ya concluido, con picos consecutivos entre 2012 y 2018 que no se han vuelto a repetir. En el corredor central del país, el proceso ha mostrado mayor continuidad, con una producción sostenida de demandas y sentencias hasta 2021-2022. En contraste, la región de la Orinoquía presenta un cuello de botella estructural que se mantiene constante a lo largo de toda la serie histórica, lo que sugiere que las barreras allí no son temporales sino de acceso al territorio.

Cauca, por su parte, evidencia una dinámica de alerta reciente: mientras las solicitudes continúan en aumento hasta 2024, la producción de demandas y sentencias ya venía descendiendo desde 2021, lo que anticipa una eventual acumulación de rezago si no se fortalece la capacidad de tramitación en esa zona. Estos hallazgos (brechas estructurales en unos territorios, ciclos ya agotados en otros, y alertas tempranas en formación) son precisamente los que justifican el desarrollo de metodologías alternativas de análisis predial en las zonas donde los mecanismos convencionales no han sido suficientes para cerrar la distancia entre la solicitud y la decisión judicial, como se desarrolla en el siguiente capítulo
.

## III. CARTOGRAFIAR SIN ENTRAR: ¿DÓNDE SIGUE VIVO EL DESPOJO?

El capítulo anterior mostró que el avance de la restitución no es homogéneo: departamentos con alto volumen histórico de solicitudes, demandas y sentencias (como Antioquia) conviven con regiones donde persisten cuellos de botella estructurales, como la Orinoquía, y con dinámicas de alerta reciente, como la de Cauca. La decisión de fondo, punto de partida obligado hacia la demanda y la sentencia, ayuda a explicar buena parte de estas brechas, pero no las agota: incluso Antioquia, el departamento con mayor volumen histórico de solicitudes, demandas y sentencias del país, es también la Dirección Territorial con el mayor número de solicitudes en zonas no microfocalizadas. Esto confirma que el volumen de gestión alcanzado en un territorio no equivale, por sí solo, al cierre del proceso en ese mismo territorio: incluso en las zonas de mayor actuación histórica de la URT persisten núcleos de solicitudes sin resolver.

Estos núcleos corresponden a lo que en este documento se entiende como solicitudes activas, es decir, solicitudes que no han sido desistidas, archivadas ni resueltas de fondo, y que por tanto permanecen a la espera de trámite. En algunos casos, estas solicitudes activas presentan además una alta concentración espacial dentro de un mismo municipio o subregión, lo que indica que el rezago no se distribuye de manera dispersa, sino que se concentra en puntos específicos incluso al interior de los departamentos de mayor volumen histórico. Buena parte de esa concentración coincide, precisamente, con lo que la normatividad vigente define como zonas no microfocalizadas.

En el marco de la Ley 1448 de 2011, la actuación de la Unidad se desarrolla prioritariamente sobre áreas previamente microfocalizadas, de conformidad con los criterios establecidos en el Decreto 1071 de 2015, entendidas como aquellos territorios en los que existen condiciones de seguridad y garantías para el desarrollo de las actuaciones administrativas orientadas a la decisión de fondo en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF). En consecuencia, las zonas no microfocalizadas corresponden a territorios en los que, aun existiendo solicitudes recibidas y evidencia de posibles hechos de abandono o despojo, no ha sido posible iniciar formalmente su estudio debido a restricciones principalmente de seguridad y orden público (como la presencia de grupos armados organizados, economías ilícitas o afectación por minas antipersonal), así como, en algunos casos, a limitaciones geográficas o de infraestructura para el desplazamiento de los equipos técnicos.

No obstante, el análisis territorial desarrollado por la DICAT evidencia que la ausencia de microfocalización no implica la inexistencia del fenómeno. Por el contrario, múltiples territorios presentan concentración significativa de solicitudes, dinámicas históricas de despojo y transformaciones espaciales que justifican la necesidad de desarrollar nuevas metodologías de análisis y priorización para la gestión de estas institucionalmente.

Durante varios años esta condición representó una limitación para la gestión técnica de la restitución, ya que la identificación física de los predios dependía principalmente del acceso directo al territorio o al predio. Sin embargo, la expedición del Decreto 1623 de 2023 amplió las alternativas de actuación administrativa mediante criterios de priorización para escenarios complejos y motivó la actualización de los lineamientos técnicos de la DICAT y de las otras misionales (Dirección Social y Dirección Jurídica) en la llamada ruta individual. En este contexto, el Protocolo de Georreferenciación 2024 incorporó metodologías acordes con los métodos de levantamiento definidos en la Resolución 1040 de 2023 del IGAC, modificada por la Resolución 746 de 2024, permitiendo complementar el trabajo de campo mediante métodos directos, indirectos, declarativos, colaborativos y mixtos.

Particularmente, el método indirecto constituye uno de los principales avances técnicos alcanzados durante este periodo. De acuerdo con los lineamientos de la DICAT, este procedimiento se caracteriza por el uso de insumos cartográficos, imágenes generadas por sensores remotos, cartografía básica oficial, modelos digitales del terreno, registros administrativos e información complementaria para realizar la identificación física del predio objeto de restitución, generalmente desde oficina y con el acompañamiento del solicitante o su delegado. Esta metodología permite reconstruir técnicamente la configuración física del predio al momento del abandono o despojo sin depender exclusivamente del ingreso físico al terreno, ampliando las posibilidades de análisis en escenarios en los que persisten restricciones de acceso.

Los nuevos lineamientos establecen además que, para la aplicación del método indirecto, debe priorizarse el uso de ortoimágenes correspondientes a la fecha del abandono o despojo. Cuando estas no cumplen las especificaciones técnicas requeridas, se desarrolla un análisis multitemporal mediante la integración de imágenes de diferentes periodos, complementadas con ortoimágenes recientes que permitan identificar la evolución del territorio, reconstruir linderos, reconocer cambios en las coberturas del suelo y establecer el estado actual de los elementos físicos del predio. Este enfoque integra además cartografía oficial, modelos digitales del terreno, identificación de infraestructura e hidrografía, así como información catastral y registral, fortaleciendo la confiabilidad del análisis técnico.

El resultado de esta evolución metodológica se refleja en el mapa hexagonal de densidad de solicitudes en zonas no intervenidas[13] (Mapa 4), el cual evidencia con claridad la magnitud y distribución territorial del fenómeno de abandono y despojo a nivel nacional. Más que concentraciones aisladas, el mapa evidencia corredores territoriales de solicitudes no gestionadas que se extienden desde la región del Urabá, Bajo Cauca y sur de Córdoba hacia el departamento de Bolívar; así mismo desde la región del Catatumbo en Norte de llanero hacia Guaviare y el noroccidente amazónico; y a lo largo del corredor andino-amazónico entre Putumayo y Caquetá.

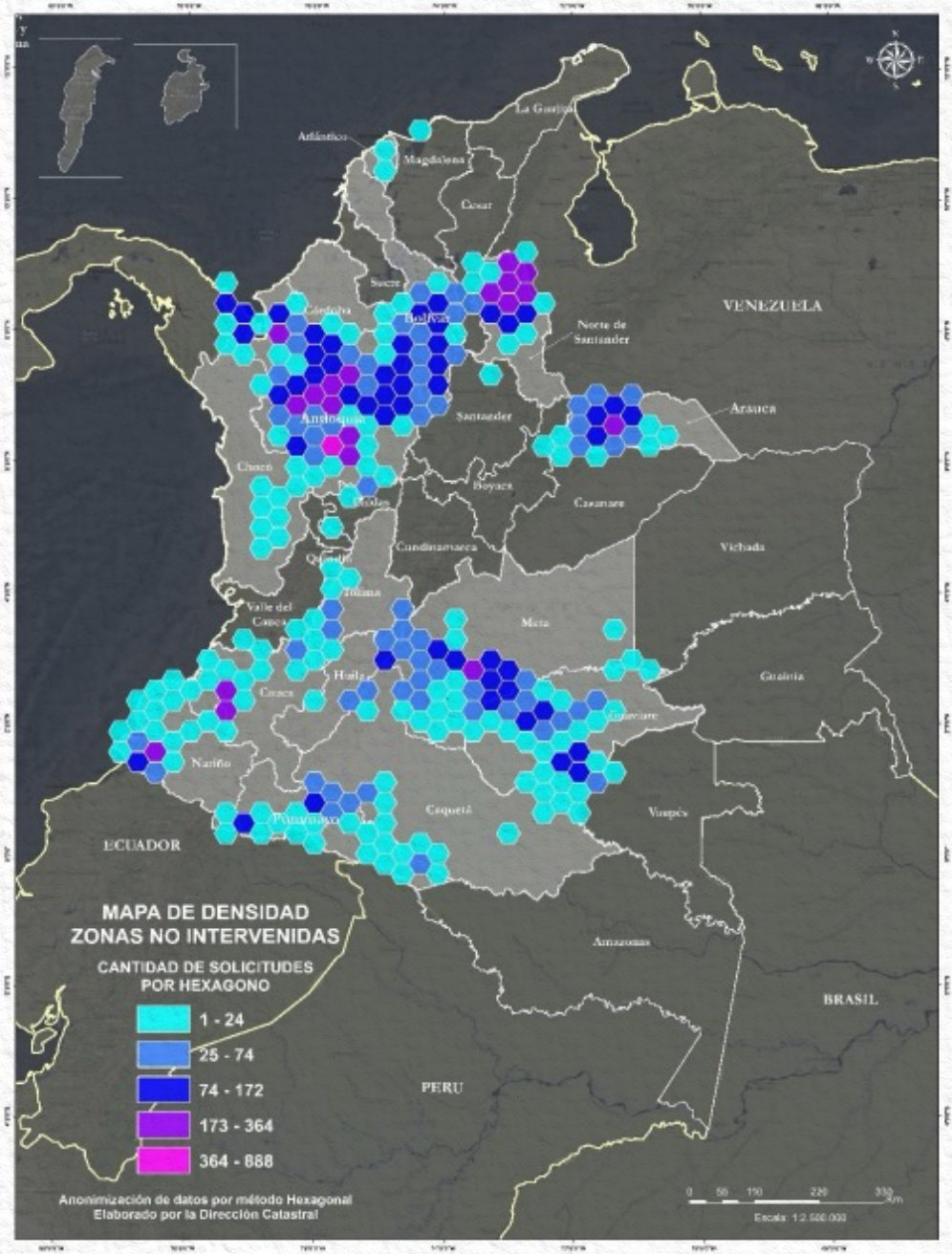
Estos corredores territoriales y espaciales sugieren que las zonas no microfocalizadas responden a dinámicas territoriales asociadas al conflicto armado y muestran que las solicitudes no gestionadas no corresponden a eventos aislados, sino a concentraciones territoriales que evidencian una demanda persistente de restitución en zonas en las que aún no ha sido posible iniciar formalmente el proceso administrativo.

13. El mapa excluye tanto las zonas microfocalizadas como aquellas de accionar étnico, con el fin de identificar exclusivamente los territorios en los que la URT aún no ha logrado desplegar acciones operativas.

Cuando este mapa se cruza con el mapa de riesgo institucional (ver Mapa 5), que integra 28 variables propias del proceso de tierras, se identifican territorios en los que la alta concentración de solicitudes coincide con niveles de riesgo alto y extraordinario. Allí se comprende por qué, a partir de las disparidades territoriales y geografías complejas del país, la política pública no ha logrado ingresar. Pero también se evidencian las limitaciones de los mecanismos de captura de información geoespacial actual, como es el modelo convencional de microfocalización, que no ha sido suficiente para garantizar el acceso a contextos complejos.

El análisis geoespacial ha permitido consolidar una nueva lectura sobre estos territorios. Más allá de identificar zonas pendientes de gestión, el estudio realizado permite reconocer áreas con potencial para la aplicación de metodologías indirectas, declarativas y colaborativas previstas en el marco normativo vigente, ampliando progresivamente la capacidad institucional para caracterizar solicitudes, priorizar actuaciones y fortalecer la etapa administrativa aun cuando las condiciones de acceso continúen siendo restrictivas.

**Mapa 4. Densidad de solicitudes en zonas no intervenidas.**



**Mapa 5. Nivel de riesgo 24, con solicitudes en zonas no microfocalizadas[14].**

**Fuente: URT – DICAT**

14. Las coberturas de nivel de riesgo están a cargo del grupo de gestión de prevención, protección y seguridad de la URT.

En este sentido, las cartografías elaboradas sobre los territorios con solicitudes no microfocalizadas trascienden la representación de áreas pendientes de atención, al constituirse en herramientas para el análisis espacial y multitemporal de la distribución de las solicitudes, la identificación de patrones territoriales y el reconocimiento de dinámicas que pueden aportar elementos para la priorización del análisis y la generación de conocimiento territorial. El desarrollo de metodologías apoyadas en tecnologías geoespaciales, análisis multitemporal, integración de registros administrativos y procesos colaborativos demuestra que es posible fortalecer la comprensión del abandono y el despojo sin depender exclusivamente del trabajo de campo. Más que sustituir la intervención directa, estas metodologías complementan la actuación institucional y consolidan una nueva capacidad técnica para ampliar el alcance de la política de restitución en contextos donde el acceso continúa siendo uno de los principales desafíos.

## IV. POTENCIAL DE INTERVENCIÓN ACTUACIÓN INSTITUCIONAL CON METODOLOGÍAS ALTERNATIVAS DE CAPTURA Y ANÁLISIS

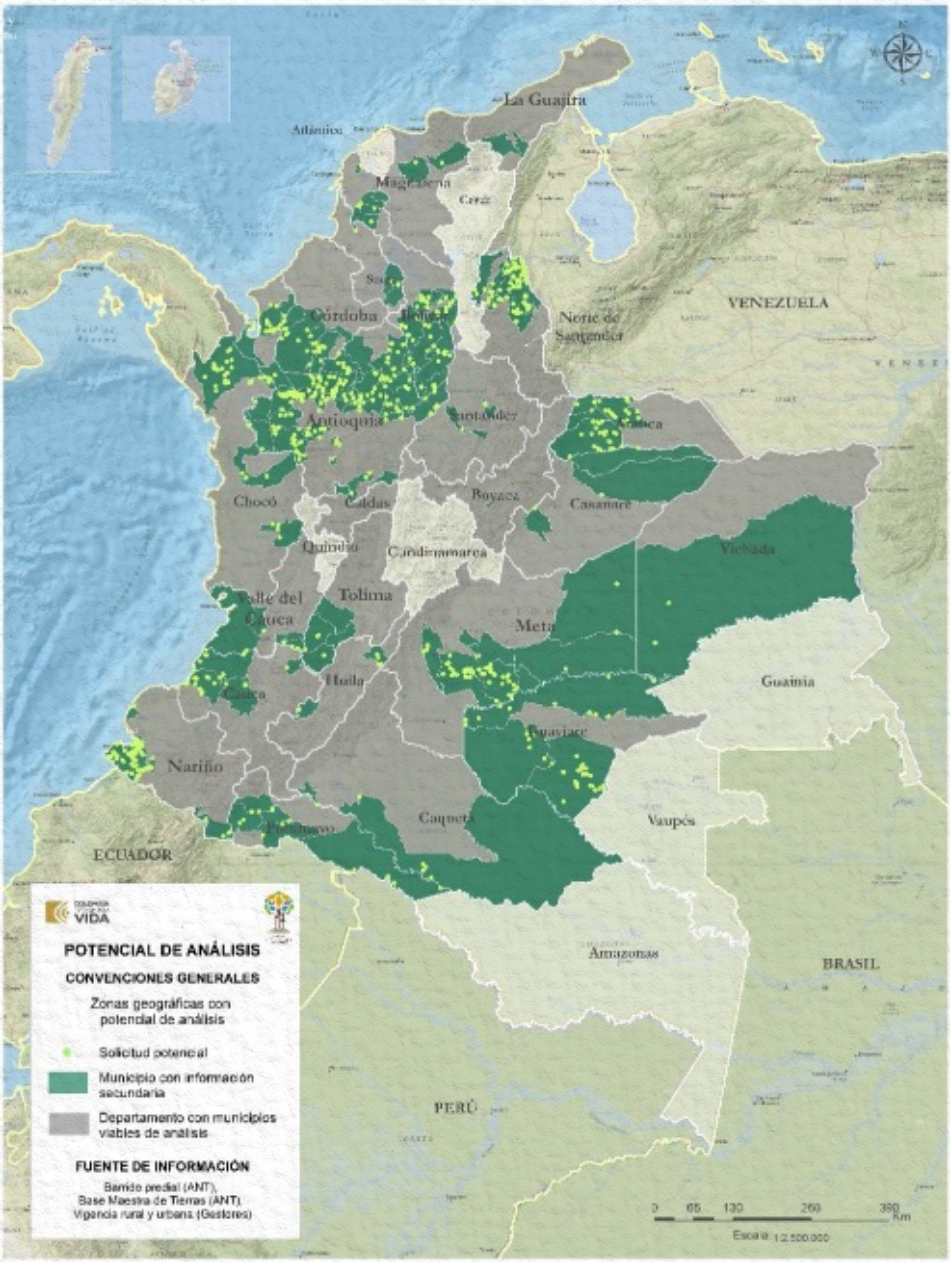
Durante años, las limitaciones para acceder a determinados territorios, ya fuera por condiciones de seguridad, ausencia de rutas operativas o disponibilidad limitada de información técnica, restringieron la posibilidad de avanzar en el estudio de numerosas solicitudes de restitución. Esta situación no obedecía a la inexistencia de demanda social, sino a la imposibilidad de aplicar las metodologías convencionales de identificación predial en contextos en los que el ingreso al territorio representaba un riesgo (tanto para los solicitantes como para las autoridades competentes de toma de decisiones) o simplemente no era viable.

La expedición del Decreto 1623 de 2023 y la Ley 2421 de 2024 representaron un cambio significativo para la política de restitución al reconocer expresamente la posibilidad de emplear metodologías alternativas para el análisis técnico y jurídico de solicitudes ubicadas en zonas no microfocalizadas. Estas disposiciones respecto a la utilización de métodos indirectos habilitaron el uso de estrategias diferenciales para la identificación física de los predios, incorporando la georreferenciación (indirecta) y otras metodologías complementarias como mecanismos válidos para avanzar en el proceso de restitución cuando las condiciones territoriales impiden el desarrollo de procedimientos convencionales.

La implementación de este nuevo marco normativo representó para la DICAT mucho más que la adopción de nuevas herramientas de captura. Implicó un proceso integral de fortalecimiento institucional que comprendió la revisión y actualización de lineamientos y procedimientos técnicos, la incorporación de metodologías alternativas de georreferenciación, el ajuste de protocolos para el uso de imágenes satelitales y aerofotografías, la actualización de procedimientos

de individualización predial y el desarrollo de lineamientos específicos para la implementación de nuevos enfoques institucionales, como el Programa de Acceso Especial para las Mujeres a la Política de Restitución (PAEM) y los casos de Sujeto Colectivo. Este proceso estuvo acompañado de jornadas de socialización y fortalecimiento de capacidades dirigidas a los equipos técnicos de las Direcciones Territoriales para garantizar la apropiación y aplicación homogénea de los nuevos lineamientos, así como de acompañamientos piloto en zonas en las que no era posible adelantar procesos de microfocalización por ausencia de condiciones de seguridad, como los desarrollados de manera conjunta entre las áreas Catastral y Social en municipios de las Direcciones Territoriales de Meta y Tolima.

**Mapa 6. Solicitudes con potencial de análisis para el uso de métodos alternativos (corte a 2025).**




**Fuente: URT–DICAT- DISO**

El Decreto 1623 de 2023 incorporó al proceso de restitución un enfoque de interseccionalidad, orientado a priorizar la atención de solicitudes según condiciones de especial vulnerabilidad. Este enfoque fue desarrollado operativamente mediante la Resolución 848 de 2024, que estableció los criterios de priorización diferencial e interseccional (entre ellos reconocimiento étnico o campesino, situación de discapacidad, condición de mujer, enfermedad terminal y edad avanzada) y definió una escala de niveles de priorización, desde baja hasta máxima. Con base en esta escala, la Dirección Social clasificó el universo de solicitudes en zonas no microfocalizadas, resultado que fue posteriormente cruzado por la Dirección Catastral y de Análisis Territorial con información catastral y geoespacial disponible, con el propósito de identificar cuáles de esas solicitudes cuentan con potencial para ser gestionadas mediante metodologías alternativas de captura y análisis[15]. Como resultado de este cruce, a corte del 30 de agosto de 2025 se identificaron 1.161 solicitudes en zonas no microfocalizadas con nivel de priorización máxima. El anterior mapa (Mapa 6) presenta el análisis espacial de la concentración de estas solicitudes a nivel nacional.

Sobre este universo, la DICAT adelantó un ejercicio de análisis espacial mediante la integración de múltiples fuentes de información disponible. Para ello se utilizaron barridos prediales masivos adelantados por la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Base Maestra de Tierras[16], registros de vigencias catastrales urbanas y rurales aportados por los gestores catastrales, así como bancos de imágenes satelitales, imágenes derivadas de vuelos de dron realizados por la Unidad y demás información geográfica disponible para la reconstrucción del contexto territorial. Como resultado, se identificaron aproximadamente 797 solicitudes que contaban con información técnica suficiente para adelantar el análisis predial mediante metodologías alternativas, demostrando que es posible ampliar el alcance del proceso restitutivo aún en escenarios en los que el acceso físico continúa siendo una limitación.

Desde una perspectiva espacial, estas solicitudes con potencial de gestión mediante metodologías alternativas se concentran en corredores históricamente afectados por el conflicto armado, en zonas donde coincide un alto volumen de solicitudes no microfocalizadas con la disponibilidad de información geográfica secundaria suficiente para soportar el análisis técnico. Esta coincidencia no determina por sí sola la ruta de atención: la decisión entre avanzar mediante microfocalización convencional o mediante la aplicación del Decreto 1623 y sus

15. En desarrollo del enfoque de interseccionalidad previsto en el Decreto 1623 de 2023, la Resolución 848 de 2024 estableció los criterios y la escala de priorización de las solicitudes en zonas no microfocalizadas. Este universo priorizado fue posteriormente cruzado por la DICAT con información catastral y geoespacial disponible, con el propósito de identificar solicitudes con potencial para el desarrollo de análisis técnico mediante metodologías alternativas.
16. **La Base Maestra de Tierras (BMT)** es el repositorio oficial de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) que consolida información predial, catastral, registral y agraria proveniente de diversas entidades del Estado, constituyéndose en la fuente institucional de referencia para la gestión de la propiedad rural, la formalización, el ordenamiento social de la propiedad y la interoperabilidad entre entidades del sector tierras.

metodologías indirectas continúa dependiendo de la valoración de condiciones de seguridad en el marco del Comité Operativo Local de Restitución y Formalización de Tierras (COLR)[17], con base en el Informe Técnico de Microfocalización (ITM) y, cuando el riesgo es alto o extraordinario, el Análisis Estratégico Territorial (AET)[18]. Lo que aporta esta identificación territorial es, más bien, un insumo técnico adicional: permite anticipar en qué zonas, una vez definida la imposibilidad de microfocalizar, existe además la información necesaria para que la DICAT pueda avanzar mediante métodos indirectos sin depender exclusivamente de la presencia institucional directa en el territorio.

La consolidación de esta ruta metodológica ha abierto además la posibilidad de ampliar el alcance de la actuación catastral hacia los procesos de restitución de sujetos colectivos, un escenario que plantea retos técnicos diferentes a los abordados tradicionalmente en las solicitudes individuales. En estos casos, el análisis territorial trasciende la delimitación física de predios específicos e incorpora la comprensión de las formas de ocupación y apropiación territorial, los usos colectivos del territorio, los elementos ambientales, las relaciones espaciales entre las comunidades y otros referentes necesarios para apoyar la caracterización técnica del sujeto colectivo. Este enfoque exige combinar diferentes fuentes de información geográfica con herramientas participativas, fortaleciendo la documentación de los predios y el territorio reclamado en restitución desde una visión integral del espacio. La articulación intermisional en esta materia se formalizó mediante la Guía para la identificación y gestión por ruta individual de casos de sujetos colectivos (RT-RG-GU-12), elaborada conjuntamente por la DIJUR, la DICAT y la DISOC, y aprobada por la Subdirección General en su segunda versión en noviembre de 2025.

Como parte de este proceso, la DICAT desarrolló un ejercicio piloto para el sujeto colectivo de Mercaderes (Cauca), presentado durante el Segundo Congreso Nacional de Restitución de Tierras, realizado en Barranquilla entre el 6 y el 8 de mayo de 2026, como una experiencia de innovación para la política pública (Ver Ilustración 1). A diferencia de los métodos indirectos de georreferenciación,

17. El **Comité Operativo Local de Restitución y Formalización de Tierras** (COLR) es la instancia de coordinación interinstitucional, creada en el marco de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, en la que se evalúan las condiciones de seguridad de un territorio (con base en informes del Ministerio de Defensa, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, las autoridades locales y, cuando aplica, organizaciones de la sociedad civil u organismos de cooperación internacional) y se define la viabilidad de la microfocalización de una zona para la actuación de la URT. Constituye el principal soporte institucional de esta decisión territorial.

18. El Análisis Estratégico Territorial (AET) es un instrumento metodológico que permite valorar las condiciones de seguridad, los actores y las dinámicas propias de un territorio en contextos de riesgo alto o extraordinario. Su aplicación no es obligatoria en todos los casos, sino diferencial: se activa cuando se requiere un soporte técnico adicional para sustentar decisiones complejas sobre la viabilidad de la actuación institucional, y su resultado, junto con el Informe Técnico de Microfocalización (ITM) y el concepto de seguridad, alimenta la decisión que se adopta en el Comité Operativo Local de Restitución y Formalización de Tierras (COLR).

en este caso sí se realizó una visita directa a los predios, con levantamientos fotogramétricos mediante Sistemas de Aeronaves No Tripuladas (UAS); el valor innovador del ejercicio no estuvo, entonces, en prescindir de la presencia en el territorio, sino en la forma en que esa presencia se hizo posible: la organización social del sujeto colectivo participó en la planeación previa del ingreso a la zona, diseñó el recorrido para la medición de los predios y acompañó de manera permanente el trabajo de campo, a partir de reuniones preparatorias en las que se explicó a la comunidad qué información se requería y cómo se recogería.

Este componente de coordinación comunitaria se combinó con herramientas de cartografía colaborativa, mediante la plataforma ChatMap, desarrollada por el Humanitarian OpenStreetMap Team (HOT), que permitió complementar la información técnica con aportes directos de la comunidad, generar ortomosaicos y modelos tridimensionales del territorio, y fortalecer la caracterización espacial del sujeto colectivo como insumo para el análisis técnico de la restitución. Esta experiencia evidenció que, en escenarios de esta naturaleza, la construcción colectiva de la información y la coordinación social con las organizaciones del territorio pueden ser tan determinantes para ampliar las capacidades institucionales de análisis como la tecnología geoespacial empleada.

**Ilustración 1. Fotografías aéreas de alto detalle del municipio de Mercaderes Colombia 2026 – UAS**

**Fuente: URT–DICAT**

En conjunto, los desarrollos descritos en este capítulo pueden leerse en tres dimensiones complementarias: la incorporación de métodos indirectos de identificación predial articulados con el trabajo comunitario, como en el caso de Mercaderes; la actualización de equipos y la generación de herramientas propias para la integración de información y el análisis espacial, como la matriz de priorización del Decreto 1623 y el cruce con fuentes catastrales externas; y el fortalecimiento del intercambio de información geoespacial mediante la articulación con entidades del orden nacional. Más allá de incorporar nuevas herramientas tecnológicas, la DICAT consolidó un modelo de actuación que integra estas dimensiones, ampliando las posibilidades de intervención en territorios históricamente excluidos del proceso administrativo y fortaleciendo la capacidad institucional para responder a los desafíos que plantea la restitución de tierras en escenarios de alta complejidad.

## V. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL

Los avances alcanzados en materia de análisis territorial, metodologías alternativas y ampliación de la cobertura técnica de la política de restitución fueron posibles gracias a un proceso paralelo de fortalecimiento de las capacidades institucionales de la DICAT. Este proceso permitió consolidar nuevas formas de producir, integrar y analizar la información territorial, fortaleciendo el soporte técnico para la toma de decisiones durante las diferentes etapas del proceso de restitución.

Uno de los principales cambios estuvo orientado a la integración de información proveniente de múltiples fuentes institucionales. Tradicionalmente, gran parte de la información requerida para el análisis predial se encontraba distribuida

en diferentes plataformas, entidades y procesos misionales, lo que dificultaba su consulta y aprovechamiento integral. Frente a este escenario, la Dirección impulsó el desarrollo y fortalecimiento de herramientas geoespaciales que permitieran centralizar, relacionar y visualizar información catastral, jurídica, social, ambiental y geográfica dentro de un mismo entorno de análisis, facilitando la comprensión territorial de las solicitudes o casos y el seguimiento a las actuaciones institucionales.

Como resultado de este proceso se consolidaron geovisores[19], aplicaciones geográficas y herramientas de consulta especializadas que fortalecieron la gestión de información territorial al interior de la Unidad. Estas plataformas permitieron integrar variables estratégicas para el análisis de las solicitudes, facilitar el seguimiento de procesos misionales y mejorar el acceso oportuno a información geográfica por parte de las Direcciones Territoriales y de los diferentes equipos técnicos. Más allá de su componente tecnológico, estas herramientas fortalecieron la capacidad institucional para transformar información dispersa en insumos útiles para la planeación, el seguimiento y la priorización territorial.

De manera complementaria, la Dirección Catastral fortaleció una cultura institucional orientada al uso de tecnologías geoespaciales mediante procesos permanentes de transferencia de conocimiento, intercambio de experiencias y apropiación de nuevas herramientas para el análisis territorial. La participación en espacios académicos, escenarios de cooperación técnica, laboratorios de innovación, talleres especializados y eventos nacionales permitió compartir los desarrollos metodológicos alcanzados por la DICAT, incorporar buenas prácticas y fortalecer las competencias técnicas de los equipos responsables de la producción y análisis de información territorial.

La consolidación de estas capacidades también fue posible gracias al fortalecimiento de la articulación con diferentes entidades e instituciones productoras de información geográfica. El intercambio de información con gestores catastrales, la Agencia Nacional de Tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi permitió ampliar el acceso a insumos técnicos fundamentales para el análisis predial y territorial. De igual forma, la participación en espacios de cooperación con organizaciones especializadas en cartografía colaborativa, como el Humanitarian OpenStreetMap Team (HOT), abrió nuevas posibilidades para incorporar metodologías participativas y fortalecer el análisis territorial en escenarios de mayor complejidad.

19. Durante el periodo, la URT fortaleció sus geovisores institucionales: los visores de Consulta de Información Geográfica, Información Social, Información Socioambiental y Solicitudes en 3D, así como el geovisor de Seguimiento Operativo Misional, que integra información catastral, social y jurídica para el seguimiento de solicitudes mediante polígonos georreferenciados.

Paralelamente, la Dirección consolidó capacidades operativas para la captura y producción de información geográfica mediante el fortalecimiento de su infraestructura tecnológica y la incorporación de nuevas herramientas para la observación del territorio. La utilización de Sistemas de Aeronaves No Tripuladas (UAS), equipos GNSS de alta precisión y tecnologías de procesamiento fotogramétrico permitió fortalecer la oportunidad y la confiabilidad de los productos técnicos elaborados por la Dirección, ampliar las alternativas de captura de información y fortalecer el apoyo técnico brindado a las Direcciones Territoriales en diferentes regiones del país.

Este fortalecimiento estuvo acompañado por el proceso de certificación de la Unidad de Restitución de Tierras como explotador de UAS ante la Aeronáutica Civil, en cumplimiento del Reglamento Aeronáutico de Colombia (RAC 100), lo que implicó la estructuración de capacidades técnicas, operacionales y de seguridad para la operación institucional de estas aeronaves, incluyendo la elaboración de manuales especializados, la estandarización de procedimientos, el registro de la flota institucional, la designación de responsables operacionales y de seguridad, así como el avance hacia la Fase III del proceso de certificación. Estas acciones fortalecen las condiciones para una operación segura, estandarizada y sostenible de las tecnologías de captura geoespacial al servicio de la política de restitución de tierras.

En conjunto, estos avances permitieron transformar la manera como la Dirección Catastral y de Análisis Territorial desarrolla sus funciones misionales. La evolución alcanzada durante el periodo (2022 - 2025) trascendió la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas para consolidar un modelo de gestión territorial basado en la integración de información, el fortalecimiento de capacidades técnicas, la articulación interinstitucional y el uso estratégico del análisis geoespacial

## VI. GESTIÓN POR EVIDENCIA: SOPORTE TÉCNICO A LA TOMA DE DECISIONES ESTRATÉGICAS

Uno de los pilares del fortalecimiento institucional impulsado por la DICAT durante el periodo 2022–2026 fue la consolidación de mecanismos de verificación técnica orientados a garantizar que la información que soporta las decisiones administrativas y judiciales del proceso de restitución fuera íntegra, consistente y confiable. Más que un ejercicio de control documental, este componente (transversal a todos los equipos de la DICAT) se concibió como un mecanismo de gestión por evidencia: reducir la incertidumbre de quien debe decidir, ya sea un director territorial, un juez o un magistrado. La estrategia se estructuró alrededor de tres frentes complementarios: el acompañamiento técnico permanente a las Direcciones Territoriales, la verificación sistemática de los productos técnicos elaborados en las distintas etapas del proceso, y el seguimiento cuantitativo de

la producción territorial a través de instrumentos de auto seguimiento.

En materia de acompañamiento, la DICAT desarrolló una estrategia de seguimiento a las 17 Direcciones Territoriales que incluyó la socialización de lineamientos, el apoyo a los procesos de contratación, la resolución de dudas técnicas, el acompañamiento en la revisión de casos complejos mediante salas de caso (realizadas, entre 2022 y 2025, con las Direcciones Territoriales de Chocó, Magdalena, Bolívar, Tolima, Magdalena Medio y Caquetá) y el seguimiento a metas e indicadores de gestión. De manera complementaria, se revisó mensualmente la topología de la información gráfica producida por las territoriales, verificando su consistencia lógica y su estructura conforme a los lineamientos técnicos vigentes. Este proceso permitió, entre agosto de 2022 y marzo de 2026, alcanzar una cifra histórica de 1.446 cambios de estado de polígono[20], robusteciendo el soporte jurídico de los procesos de restitución mediante estándares superiores de precisión técnica.

La verificación técnica se materializó, en primer lugar, en la revisión de Salidas No Conformes (SNC), un mecanismo de control preventivo y transversal orientado a evaluar la correcta aplicación de los lineamientos técnicos sobre la totalidad de los productos elaborados por el área catastral. Bajo este mecanismo se revisaron 1.253 productos técnicos (informes técnicos de comunicación (ITC), informes técnicos de georreferenciación (ITG), informes técnicos prediales (ITP), pronunciamientos técnicos (PT) e inspecciones prediales (IP)) de los cuales 703 resultaron conformes en la primera revisión (una conformidad del 56%) y 550 requirieron ajustes, cifra que evidencia tanto el rigor del proceso de verificación como los retos pendientes para reducir el riesgo de reprocesos en la etapa administrativa. De manera distinta, y en el marco específico de la revisión de demandas (un ejercicio de control correctivo previo a la radicación judicial, liderado por la DIJUR en coordinación con la DICAT y la DISOC) se revisaron 647 IDs a través de 1.947 documentos técnicos correspondientes a tres componentes: ITC, ITG, ITP (22% de conformidad); actos administrativos que soportan la decisión de fondo (32% de conformidad) y proyectos de demanda, estos últimos revisados conjuntamente entre la DIJUR, la DICAT y la DISOC (28% de conformidad), para un nivel de conformidad global del 30% sobre el total de documentos revisados durante el periodo 2022-2026 (ver Tabla 1).

Este ejercicio de control correctivo, centrado en la revisión preventiva de los insumos técnicos que soportan los actos administrativos de decisión de fondo y los proyectos de demanda, buscó precisamente anticipar y corregir la evidencia

20. **Cambio de estado de polígono:** Procedimiento mediante el cual se habilita la modificación del estado de un polígono registrado en el Módulo de Vida Catastral (MVC), con el fin de permitir la actualización o cargue de una nueva versión de la información cartográfica, siempre que exista el soporte técnico y administrativo correspondiente, conforme al procedimiento establecido en la Circular DICAT **No. 00005 de 2021,** "Estructura de la Información Cartográfica de los Predios Solicitados en Restitución y Procedimiento para el Ajuste y Actualización en el Módulo de Vida Catastral".

técnica antes de que una debilidad en el soporte pusiera en riesgo una decisión ante los despachos judiciales especializados; en ese sentido, el bajo nivel de conformidad en primera revisión no refleja una debilidad no resuelta, sino la identificación temprana de ajustes necesarios antes de que cada caso avance a etapas posteriores del proceso.

**Tabla 1. Resultados de la verificación técnica de demandas de restitución, 2022–2026.**

| Componente revisado | Documentos revisados | Conformes | No conformes | Observación |
|---|---|---|---|---|
| Insumos técnicos (ITC-ITG-ITP) | 647 | 141 | 506 | Revisión 2022–2026, control correctivo previo a demanda |
| Actos administrativos | — | 208 | 439 | Verificación de soporte técnico de la decisión de fondo |
| Proyecto de demanda | — | 179 | 468 | Revisión conjunta DIJUR–DICAT–DISOC |
| **Total documentos técnicos** | **1.947** | **30% conformidad** | — | Periodo 2022–2026 |

**Fuente: elaboración propia DICAT.**

A través de la herramienta de Matriz de Autoseguimiento, que registra diariamente las actividades de la totalidad de los Trabajadores/as a nivel nacional del área catastral, la DICAT contabilizó, para el periodo de análisis (2022 - 2025), 50.313 productos técnicos reportados (17.198 ITC, 16.497 ITG y 16.618 ITP), articulados con un tablero de seguimiento que permite conocer en tiempo real la productividad territorial, el estado de avance de los productos y el tipo de actividades desarrolladas por cada perfil del área catastral, insumo directo para la planeación y priorización de la gestión territorial. Sobre este universo se verificaron 38.431 productos (33.114 en etapa administrativa y 5.317 en etapa judicial), de los cuales el 81% resultó conforme en primera revisión, resultado que evidencia el fortalecimiento progresivo de la confiabilidad de la evidencia técnica producida por las Direcciones Territoriales durante el periodo.

Un componente adicional de este esfuerzo fue el acompañamiento a los denominados casos emblemáticos del proceso de restitución, en los cuales la DICAT continúo aportando desde el componente técnico catastral: en total se atendieron 143 casos, mediante la revisión y elaboración de productos técnicos, la participación en mesas técnicas y demás actividades misionales asociadas. De manera complementaria, la Dirección acompañó a la Subdirección General en el impulso y desarrollo periódico de quince Mesas de Análisis de Casos para solicitudes de restitución en etapa administrativa, y realizó 1.503 revisiones técnicas y conceptos sobre avalúos en etapa de cumplimiento de providencias de restitución entre 2024 y 2026 (462 en 2024, 711 en 2025 y 330 en 2026).

En conjunto, estos mecanismos de verificación técnica no se limitaron a un ejercicio de control documental: constituyeron una estrategia de gerencia por evidencia orientada a reducir reprocesos internos, prevenir el retiro o rechazo de demandas por parte de juzgados y tribunales, y fortalecer la confianza de la rama judicial y de las Direcciones Territoriales en la información técnica que soporta sus decisiones, consolidando así una capacidad institucional que convierte la evidencia catastral en un insumo determinante para decidir mejor y con mayor oportunidad.

## VII. ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

La articulación interinstitucional constituyó un eje estratégico transversal para el fortalecimiento de la gestión catastral de la URT, entendida como toda acción conjunta con entidades públicas, privadas o mixtas orientada a garantizar las medidas de atención a las víctimas de despojo y abandono, en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. Dado que el Catastro se define normativamente como el inventario de los bienes inmuebles del territorio nacional que debe mantenerse actualizado para su identificación física, jurídica y económica, y que su reporte corresponde a los gestores catastrales a través del Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC)[21] la URT ha sostenido, desde 2012, mecanismos de articulación técnica con las entidades productoras y administradoras de dicha información, en tanto la implementación plena de dicha herramienta por parte de la autoridad catastral aún se encuentra en curso .

El principal soporte de esta articulación es el Convenio Interadministrativo de Cooperación suscrito con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) desde 2012, que estructuró los mecanismos metodológicos, tecnológicos y normativos para el intercambio y elaboración de información predial en las distintas etapas del proceso restitutivo. En 2025 se protocolizó el Otrosí No. 4 a este convenio, que actualizó el Anexo Técnico de Intercambio de Información (formato GT-FO-44), instrumento que ha permitido mitigar uno de los cuellos de botella más recurrentes a nivel nacional: la disposición de fichas prediales históricas, documentos que constituyen patrimonio documental y cultural de la nación y cuya entrega se dificulta especialmente en las jurisdicciones donde el IGAC delega el servicio catastral en gestores habilitados o contratados.

A corte diciembre del 2025 la Dirección mantiene vigentes trece instrumentos de articulación con entidades del orden nacional, departamental y municipal (entre convenios interadministrativos y acuerdos de intercambio de información), como se resume en la Tabla 2.

21. Decreto Nacional 148 de 2020, artículo 2.2.2.1.1., Responsabilidades y competencias en la gestión catastral multipropósito.
22. Instrumento definido por el IGAC como autoridad reguladora, interoperable con otros sistemas de información, en el cual los gestores catastrales dispondrán la información catastral.

**Tabla 2. Instrumentos de articulación interinstitucional vigentes de la DICAT, a corte de abril de 2026.**

| Contraparte | Clase de instrumento | Suscripción | Vigencia |
|---|---|---|---|
| Superintendencia de Notariado y Registro | Convenio interadministrativo | oct-2021 | jun-2031 |
| Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) | Convenio interadministrativo | ago-2012 | jun-2031 |
| Municipio de Medellín | Convenio interadministrativo | jun-2020 | jun-2031 |
| Agencia Nacional de Tierras (ANT) | Convenio marco interadministrativo | dic-2016 | jun-2031 |
| Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD) | Acuerdo de intercambio de información | dic-2021 | jun-2031 |
| Gerencia de Catastro de Antioquia | Acuerdo de intercambio de información | sep-2021 | jun-2031 |
| Municipios de Jamundí, Garzón y Florencia | Acuerdo de intercambio de información | 2021–2025 | jun-2031 |
| Asociación de Municipios del Catatumbo, Ocaña y Sur del Cesar | Acuerdo de intercambio de información | mar-2022 | jun-2031 |
| Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) | Acuerdo de intercambio de información | may-2024 | dic-2027 |
| Municipio de Rionegro | Acuerdo de intercambio de información | ago-2021 / otrosí dic-2025 | jun-2028 |

**Fuente: elaboración propia DICAT, 2026.**

De manera paralela, la DICAT adelanta la renovación de otros cuatro acuerdos cuya vigencia culminó durante el periodo, entre ellos los correspondientes a los municipios de Fusagasugá, la Asociación de Municipios del Altiplano del Oriente Antioqueño (MASORA) y la Unidad Administrativa Especial de Catastro del Valle del Cauca, mientras que el suscrito con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá ya fue protocolizado nuevamente. La supervisión y el seguimiento de estos instrumentos se ejecutan de forma conjunta con la Oficina de Tecnologías de la Información y, en el caso particular del convenio suscrito con la Superintendencia de Notariado y Registro, de manera complementaria con la Dirección Jurídica.

En relación con la información registral, el convenio suscrito desde 2021 con la Superintendencia de Notariado y Registro ha permitido el acceso a información sobre la tradición de la propiedad y la publicidad de los instrumentos públicos, insumo determinante para la individualización jurídica de los predios objeto de restitución. Por su parte, en el marco del Convenio Marco de Cooperación No. 2430 de 2016 con la Agencia Nacional de Tierras, orientado a articular esfuerzos técnicos frente a los procesos de titulación de baldíos, se gestionaron durante el periodo 48 oficios correspondientes a 488 productos, de los cuales 177 requerimientos fueron respondidos y 311 se encuentran en trámite. Adicionalmente, desde 2023 se implementa el Protocolo URT-ANT para el intercambio de información en el

marco de la adquisición de predios por negociación directa, destinados a la dotación de tierras a familias campesinas sujetas de reforma agraria.

Con el propósito de fortalecer el seguimiento a las solicitudes de información técnica ante entidades externas, la Dirección estructuró, a partir de 2024, una aplicación institucional para la administración y consolidación de dichas solicitudes a nivel territorial y nacional, actualmente en fase de gestión. En conjunto, estos mecanismos de articulación han permitido que la URT amplíe progresivamente sus fuentes de información oficiales y fortalezca la confiabilidad técnica de los insumos disponibles para la caracterización predial y territorial de las solicitudes de restitución.

## VIII. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO, INNOVACIÓN Y POSICIONAMIENTO TÉCNICO

El fortalecimiento de las capacidades técnicas también se materializó en un proceso sostenido de gestión del conocimiento e innovación, orientado a la producción de conocimiento técnico aplicado, la apropiación tecnológica y el posicionamiento estratégico de la Unidad en escenarios nacionales e internacionales. Durante 2024, este proceso se concentró en la actualización de veintiocho lineamientos y procedimientos técnicos para la implementación del Decreto 1623 de 2023 y la Ley 2421 de 2024, la elaboración de nuevos lineamientos de georreferenciación para el uso de imágenes satelitales y aerofotografías, y el diseño de la Guía para la Implementación de la IV Fase del Programa de Acceso Especial para las Mujeres (PAEM), incorporando enfoques diferenciales en los procesos prediales.

Este esfuerzo se acompañó de una estrategia de transferencia de conocimiento hacia los equipos territoriales, que incluyó la capacitación de 317 usuarios en mecanismos de interoperabilidad y acceso a plataformas externas, y el desarrollo de seis talleres especializados sobre transición tecnológica y nuevas versiones de ArcGIS. En el marco del Diplomado del Plan Institucional de Capacitación (PIC) 2024, la DICAT desarrolló el laboratorio técnico “Análisis multitemporal en territorios de conflicto: caso de uso en la dinámica urbana de San Vicente del Caguán”, y participó como ponente en escenarios académicos sobre tecnologías geoespaciales, catastro multipropósito, infraestructura geográfica, género y acceso a la tierra.

Durante 2025, la DICAT consolidó un ecosistema de innovación orientado al fortalecimiento de la toma de decisiones y el análisis territorial, mediante la implementación del pre-validador catastral en el sistema SIVICO (que fortaleció los procesos de validación técnica y trazabilidad de la información catastral) y el robustecimiento del geovisor institucional como plataforma integrada de consulta catastral, jurídica, social y ambiental. Con base en estas herramientas,

se desarrollaron análisis estratégicos para la identificación de solicitudes ubicadas fuera de zonas microfocalizadas mediante cruces espaciales y evaluación territorial, así como análisis multitemporales del comportamiento de solicitudes, demandas y sentencias entre 2011 y 2025, orientados a identificar cuellos de botella, priorizar la actuación territorial y fortalecer la planeación estratégica institucional.

Este proceso de consolidación técnica se proyectó también hacia espacios de divulgación y cooperación. La Dirección lideró la preparación y moderación del panel "Alternativas de solución en la identificación de predios en el marco de la restitución de tierras" en el Congreso "Avances y Retos de la Restitución de Tierras a 2031", y participó en escenarios nacionales de actualización tecnológica como el Encuentro de Usuarios ESRI, el Foro Nacional de Datos y el Planet Day. En el ámbito territorial, se socializaron metodologías técnicas y jurídicas en diálogos regionales con jueces y magistrados en Cúcuta, Medellín y Cali, y se acompañó técnicamente la incorporación del enfoque de género en los procesos prediales del PAEM. En materia de cooperación internacional, la DICAT participó en espacios técnicos con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Cooperación Alemana GIZ, en el marco del proyecto Paz Rural, y contribuyó activamente al Equipo de Gestión del Conocimiento e Innovación (GESCO-I) en el diagnóstico institucional de necesidades de investigación, la priorización de líneas estratégicas y la actualización de convenios investigativos.

Para abril de 2026, la Dirección orientó sus acciones hacia el fortalecimiento de estrategias colaborativas y el posicionamiento técnico institucional, mediante la elaboración de una encuesta de satisfacción dirigida a las Direcciones Territoriales sobre el acompañamiento técnico de los enlaces DICAT; la participación en el Taller Interinstitucional sobre uso de la información catastral (liderado por el IGAC y la Cooperación Alemana GIZ) orientado a documentar experiencias institucionales y evidenciar el valor multipropósito del catastro; y la participación activa en el "2° Congreso de Restitución de Tierras: Diversidad, Territorio y Futuro", donde la Dirección moderó el panel "Producción colaborativa de información territorial: experiencias aplicadas para la identificación predial en Colombia" y desarrolló la mesa técnica "Mapeando el sujeto colectivo: voces, indicios y memoria para la restitución de derechos". Complementariamente, la DICAT mantuvo una participación activa en las asambleas generales y procesos de reporte liderados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia durante 2025 y 2026.

## IX. RETOS Y PROYECCIONES

Los avances alcanzados durante el periodo de gobierno 2022–2026 evidencian una transformación significativa en la manera como la DICAT ha contribuido al

desarrollo de la política de restitución de tierras. Sin embargo, los resultados obtenidos también ponen de manifiesto que la magnitud del abandono y el despojo continúa planteando desafíos que requieren seguir fortaleciendo las capacidades institucionales para comprender territorios cada vez más complejos y responder a las nuevas dinámicas que enfrenta la restitución en Colombia.

El principal reto hacia adelante consiste en dar el siguiente paso en esta trayectoria: pasar de contar con información dispersa, aunque cada vez más robusta, a consolidar un Sistema Geoespacial Analítico para la Toma de Decisiones de la Unidad, que integre en un mismo entorno las alertas tempranas sobre oportunidades de actuación, la evidencia sobre la consistencia de la información y los tableros de seguimiento gerencial que ya se vienen construyendo. No se trata de acumular más información, sino de disponer de la información correcta, en el momento oportuno, para que cada Dirección Territorial pueda responder con mayor certeza a las preguntas que definen su gestión: qué está pasando en el territorio, qué riesgos atender, qué oportunidades aprovechar y qué decisión tomar.

Avanzar en esta dirección implica también fortalecer las competencias gerenciales de los equipos técnicos y territoriales más allá del dominio de herramientas geoespaciales: la capacidad de interpretar el entorno, anticipar riesgos, articular áreas misionales distintas (catastral, jurídica y social) y sostener procesos de aprendizaje y autorregulación frente a la incertidumbre propia de los territorios. Solo así el análisis técnico producido por la DICAT se traduce de manera sistemática en decisiones territoriales mejor informadas y en mayor impacto para las víctimas.

Uno de los principales retos consiste en avanzar hacia una comprensión cada vez más integral del territorio. La experiencia desarrollada durante este periodo demuestra que el análisis predial continúa siendo indispensable para el proceso de restitución; sin embargo, también evidencia que muchos de los fenómenos asociados al abandono y al despojo responden a dinámicas territoriales que trascienden los límites físicos de los predios. Corredores de afectación, transformaciones del paisaje, cambios en el uso del suelo, dinámicas ambientales y relaciones funcionales entre diferentes áreas constituyen elementos que pueden enriquecer la comprensión del fenómeno y fortalecer la priorización de futuras actuaciones institucionales.

Esta comprensión integral del territorio implica, de un lado, seguir profundizando en la aplicación de metodologías alternativas para los procesos de restitución de sujetos colectivos, cuya escala y complejidad (usos colectivos del territorio, relaciones espaciales entre comunidades, elementos ambientales) exige consolidar y ampliar los desarrollos iniciados a través de la Guía para la identificación y gestión por ruta individual de casos de sujetos colectivos (RT-

RG-GU-12). De otro lado, implica seguir fortaleciendo el uso de métodos indirectos de identificación predial, no como una alternativa excepcional, sino como una herramienta consolidada dentro de la práctica institucional. Como lo evidenció la experiencia de Mercaderes, avanzar en esta dirección no depende únicamente de la disponibilidad tecnológica, sino de transformar una cultura institucional que ha asumido históricamente la visita presencial al predio como el único mecanismo válido de verificación, hacia un enfoque que reconozca también la evidencia técnica construida a partir de información secundaria, análisis geoespacial y coordinación con las comunidades como un soporte igualmente robusto para la toma de decisiones.

De igual manera, los análisis realizados permiten reconocer que la magnitud del abandono y el despojo difícilmente puede explicarse únicamente a partir del universo de solicitudes registradas. Persisten territorios donde las restricciones históricas de acceso, las limitaciones de información o las condiciones del conflicto han dificultado documentar plenamente la dimensión del fenómeno. En este sentido, uno de los desafíos futuros consiste en continuar desarrollando herramientas que permitan identificar estos vacíos de información y ampliar progresivamente la caracterización territorial de escenarios donde aún persisten importantes incertidumbres para la política pública.

Otro reto importante consiste en consolidar metodologías que permitan abordar territorios con mayores niveles de complejidad social y territorial. Las experiencias desarrolladas durante este periodo evidenciaron que la restitución de sujetos colectivos demanda aproximaciones técnicas que integren no solo la identificación física de los predios, sino también las relaciones culturales, ambientales, productivas y sociales que configuran el territorio. Continuar fortaleciendo metodologías capaces de representar estas múltiples dimensiones constituye una oportunidad para ampliar el alcance técnico de la política de restitución y responder de manera más adecuada a este tipo de escenarios.

En esta perspectiva, las primeras experiencias desarrolladas mediante metodologías de cartografía colaborativa abren un campo de trabajo con importantes posibilidades de desarrollo. La incorporación de mecanismos participativos para la construcción de información territorial demuestra que el conocimiento generado por las comunidades puede complementar el análisis técnico desarrollado por la Unidad, fortaleciendo la documentación territorial y enriqueciendo la comprensión de contextos donde la memoria colectiva y el reconocimiento espacial desempeñan un papel fundamental. Consolidar este tipo de metodologías, evaluando su aplicabilidad y alcance dentro de los procesos de restitución, representa una línea de trabajo con alto potencial para los próximos años.

Así mismo, la experiencia adquirida durante este periodo confirma la importancia de continuar fortaleciendo espacios de cooperación técnica e intercambio

de conocimiento con entidades nacionales e internacionales con iniciativas especializadas en producción de información geográfica. Los avances alcanzados mediante el intercambio de información con entidades del orden nacional, así como las experiencias desarrolladas con organizaciones como el Humanitarian OpenStreetMap Team (HOT) para la exploración de metodologías de cartografía colaborativa y los espacios de articulación promovidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en iniciativas orientadas al fortalecimiento de capacidades territoriales (Escuelas Interculturales), evidencian que la construcción de conocimiento sobre el territorio requiere cada vez mayores niveles de cooperación institucional.

Finalmente, de cara al cierre de la vigencia de la Ley 1448 en 2031, la DICAT enfrenta el reto de consolidar y transferir la capacidad técnica acumulada durante este periodo: mantener actualizados los veintiocho lineamientos técnicos ajustados en el marco del Decreto 1623 de 2023, sostener y renovar oportunamente los catorce instrumentos de articulación interinstitucional vigentes, culminar el proceso de certificación como explotador de UAS ante la Aeronáutica Civil, y asegurar que los mecanismos de verificación técnica continúen fortaleciendo la confiabilidad de la evidencia que soporta las decisiones institucionales. Estas experiencias representan oportunidades para continuar enriqueciendo las metodologías de análisis desarrolladas por la Dirección y fortalecer el intercambio de buenas prácticas para el estudio de escenarios complejos, de cara a un horizonte institucional en el que la comprensión territorial del despojo seguirá siendo un insumo determinante para la garantía del derecho fundamental a la restitución de tierras.

## X. CONCLUSIONES

El análisis presentado confirma que el enfoque territorial ha sido fundamental para avanzar en la política de restitución, especialmente en los territorios donde no ha sido posible una intervención directa. Leer el despojo desde el espacio (y no solo desde el expediente individual) permitió identificar que las brechas entre solicitud, demanda y sentencia no se distribuyen de manera homogénea: responden a lógicas territoriales distintas, desde ciclos históricos ya agotados en la costa Caribe hasta cuellos de botella estructurales en la Orinoquía y alertas tempranas en formación, como la de Cauca. El uso del catastro y las herramientas geoespaciales no solo ha servido para acompañar el proceso, sino que ha permitido anticiparlo, generando insumos técnicos que orientan la toma de decisiones.

La URT ha sido decisiva en este proceso, consolidando metodologías y capacidades que permiten identificar zonas con afectación aún no atendidas. Esta evidencia ha fortalecido el trabajo institucional y ha contribuido a visibilizar territorios históricamente excluidos de la intervención, tanto a través de metodologías

indirectas de identificación predial como de ejercicios de cartografía colaborativa con comunidades, según lo mostró la experiencia piloto en Mercaderes (Cauca). A ello se suma la consolidación de mecanismos propios de verificación técnica y gestión por evidencia, que han permitido depurar de manera sostenida la información catastral y jurídica que soporta las decisiones de la Unidad, así como el fortalecimiento de una red de articulación interinstitucional que amplía progresivamente el acceso a fuentes oficiales de información catastral y registral.

De cara a los próximos años, el reto está en consolidar estas capacidades: profundizar el análisis multifuente, mejorar la interoperabilidad con otras entidades, ampliar la aplicación de metodologías alternativas hacia los procesos de restitución de sujetos colectivos, y transformar una cultura institucional que ha privilegiado históricamente la visita presencial al predio, hacia un enfoque que reconozca también la evidencia técnica construida a partir de información secundaria, análisis geoespacial y coordinación comunitaria. Sostener y transferir las capacidades de gestión por evidencia construidas durante el periodo, y avanzar hacia un Sistema Geoespacial Analítico para la Toma de Decisiones que integre plenamente el enfoque territorial en las decisiones estratégicas de microfocalización e intervención, son los pasos que le siguen a este balance. La restitución debe seguir avanzando, y la gerencia territorial basada en evidencia catastral seguirá siendo una herramienta central para hacerlo posible.

# Bibliografía

Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial No. 48.096, 10 de junio de 2011.

Congreso de la República de Colombia. (2024). Ley 2421 de 2024. "Por la cual se dictan disposiciones para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas".

Presidencia de la República de Colombia. (2020). Decreto 148 de 2020. "Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1170 de 2015... gestión catastral multipropósito".

Presidencia de la República de Colombia. (2023). Decreto 1623 de 2023. "Por el cual se modifica el procedimiento administrativo de restitución de tierras y se establecen metodologías especiales para contextos de difícil acceso territorial". Diario Oficial No. 52.392, 4 de octubre de 2023.

Agencia Nacional de Tierras (ANT). (2023). Base maestra de tierras, información de barridos prediales y capas de gestión catastral (fuente secundaria compartida para análisis geoespacial).

Gestores Catastrales Autorizados. (2023–2024). Información sobre vigencias catastrales actualizadas en municipios rurales y urbanos. Interoperabilidad técnica con la URT.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2023). Resolución 1040 de 2023, modificada por la Resolución 746 de 2024. Métodos de levantamiento catastral.

Unidad de Restitución de Tierras – Dirección Catastral y de Análisis Territorial (DICAT). (2025). Matriz Intermisional y base de datos geográfica de solicitudes de restitución.

Unidad de Restitución de Tierras – Dirección Social. (2025). Matriz de priorización de solicitudes en contextos de difícil acceso. Documento técnico interno para priorización según enfoque diferencial.

Unidad de Restitución de Tierras – Dirección Catastral y de Análisis Territorial (DICAT). (2026). Informe de gestión Ley 951, agosto de 2022 a marzo de 2026. Documento técnico interno.

Unidad de Restitución de Tierras – DICAT, DIJUR y Dirección Social. (2025). Guía para la identificación y gestión por ruta individual de casos de sujetos colectivos (RT-RG-GU-12), versión 2.

Unidad de Restitución de Tierras – DICAT. (2025). Metodología para análisis geoespacial y métodos indirectos aplicables según el Decreto 1623 de 2023. Documento de trabajo técnico.

Unidad de Restitución de Tierras – DICAT. (2024–2025). Mapas técnicos elaborados por el grupo interno de trabajo de sistemas de información geográfica: solicitudes recibidas, demandas, sentencias y decisiones de fondo. Producción cartográfica institucional.

Unidad de Restitución de Tierras (URT). (2023). Plan Estratégico Institucional 2023–2026.

Unidad de Restitución de Tierras (URT). (2024). Protocolo de georreferenciación RT-RG-PT-06 (Versión 6). Dirección Catastral y de Análisis Territorial.

# Revisión de decisiones negativas: una apuesta por una visión garantista del proceso de restitución.

Por: Juan David Camargo Gómez[1]
Paula Andrea Villa Vélez[2]

**1. Palabras claves:** revisión, decisiones negativas, desistimiento, restitución de tierras, víctimas del conflicto armado.

**2. Resumen**

Este documento revela los resultados que dejó la apuesta que se tuvo al interior de la Unidad de Restitución de Tierras para el cuatrienio 2022-2026, relacionada con la armonización y cualificación de la etapa administrativa, y dentro de esta la estrategia de revisión y prevención de decisiones negativas.

En la parte introductoria se da cuenta del rol que tiene la entidad en el marco del proceso de restitución de tierras, así como una muestra del panorama de decisiones negativas emitidas por aquella al 31 de diciembre de 2022, además de mostrar los cambios que desde el Gobierno Nacional se realizaron e impulsaron para fortalecer los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Seguidamente, se presentan las conclusiones que dejó el ejercicio correctivo adelantado por la dirección jurídica de la URT, destacando los asuntos que en criterio de esta dependencia merecían un capítulo aparte por la incidencia de lo advertido o por el impacto que tuvo el estudio. Finalmente se da cuenta del número de revocatorias de decisiones negativas emitidas por la Unidad en virtud de la estrategia de revisión anotada durante el cuatrienio 2022-2026.

**3. Introducción**

La Ley 1448 de 2011 busca principalmente que las personas afectadas por el conflicto armado en Colombia recuperen y puedan ejercer plenamente sus derechos. Para lograrlo, creó varias medidas especiales. Una de las más importantes es el proceso de restitución de tierras, que se estableció para devolver o ayudar a recuperar las tierras de la población víctima de despojo o abandono.

1. Abogado, profesional grado 18 Unidad de Restitución de Tierras
2. Abogada, magister en derechos humanos y DIH, experta en tierras, exdirectora jurídica de la Unidad de Restitución de Tierras

En otras palabras, la ley reconoce que muchas personas perdieron sus predios injustamente, y por eso la restitución es un tema clave: permite que quienes eran los dueños, poseedores u ocupantes puedan volver a su predio o recibir uno en compensación de este. A pesar de ello, al 31 de diciembre de 2022 el porcentaje de decisiones negativas tomadas por la Unidad de Restitución de Tierras (en adelante la Unidad o URT) en etapa administrativa superaba el 64%, negando así, la posibilidad a la víctima de acudir al escenario judicial para resolver su caso.

Para dibujar en mejor medida el alcance del presente artículo, es importante recordar que, el proceso de restitución de tierras tiene dos etapas. La primera es administrativa a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras. La segunda es judicial, en la que participan jueces y magistrados especializados, junto con la misma Unidad, quien actúa como abogada de las víctimas cuando así lo solicitan. La URT fue creada con la Ley 1448 de 2011 y tiene la tarea de gestionar el proceso de restitución. Así, juega un papel fundamental en la defensa de las víctimas, especialmente de quienes se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad como mujeres, campesinados, personas mayores, comunidades afrodescendientes e indígenas, entre otros.

La etapa administrativa, es equivalente a la investigación del caso, allí la Unidad recoge toda la información, así como las pruebas necesarias para documentar los hechos. En esta fase se verifica, por ejemplo: 1. Cuál es exactamente el terreno del que se considera abandonado forzosamente y/o despojado; 2. Quiénes son las víctimas y su familia; 3. Qué relación tenían con la tierra (si eran dueños, poseedores u ocupantes); 3. Qué hechos del conflicto armado causaron la pérdida del predio; 4. Si la tierra fue abandonada o despojada; y 5. Cómo se relaciona esa situación de violencia con la pérdida del terreno.

Con toda esta información, la Unidad decide si el caso se inscribe o no en su registro oficial llamado Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (en adelante el Registro o RTDAF). Esta actuación es un requisito procedibilidad para que el caso pueda pasar a la fase judicial, esto es, a los despachos civiles especializados en restitución de tierras. De no registrarse, el caso culmina allí. En otras palabras, la inscripción en el registro es la puerta para poder acudir a los despachos judiciales. Por ello es tan importante que, cuando la Unidad decida no inscribir un predio en ese registro, deba hacerlo con cuidado y con pruebas suficientes, porque la ley le exige interpretar en favor de las víctimas y presumir su buena fe.

A su vez, existen casos en los que la persona decide retirarse del proceso (lo que se llama desistimiento expreso). Sin embargo, la Corte Constitucional ha dicho que este proceso no solo busca ayudar a una persona en particular, sino también contribuir a la paz y a que el país conozca la verdad sobre lo ocurrido durante

el conflicto. De ahí que haya concluido que es un proceso de interés público, no solo privado y, por tanto, prohibió el desistimiento de este cuando el caso ya se encuentre en sede judicial[3].

Por eso, considerando la importancia del proceso de restitución tanto para la reparación de la víctima en particular, como para el país en materia de verdad, memoria y no repetición, llama la atención que la mayoría de las decisiones que se habían tomado por la Unidad terminaran siendo negativas.

Existen 5 grandes categorías consideradas como negativas: no inicio de estudio formal, no inscripción, desistimiento expreso, desistimiento tácito y rechazo de plano.

La primera decisión corresponde a una actuación temprana en la que no se encuentran elementos suficientes para iniciar el trámite de restitución, esta se da cuando se determina que el caso encaja en alguna de las causales establecidas en el Decreto 1071 de 2015: (i) que la persona reclamante no tenga la calidad de víctima; (ii) que no cumpla alguno de los requisitos establecidos en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011; (iii) que exista falsedad en la información suministrada o simulación deliberada de las condiciones requeridas; (iv) que no se demuestre un nexo causal entre los hechos victimizantes y la pérdida del bien; o (v) que la persona reclamante carezca de legitimación para ejercer la acción de restitución. La norma también contempla la facultad de la Unidad para rechazar de plano una solicitud cuando se presente una nueva reclamación que no subsane las razones o los motivos que dieron lugar a la decisión negativa[4].

Por su parte, la expedición de una resolución de no inscripción se da una vez, avanzada en la etapa probatoria del proceso, no se encuentran los elementos que exige la ley para inscribir en el Registro. Esta actuación tiene fundamento en el del mismo decreto[5]. Esta disposición, además de contemplar las causales anteriormente señaladas, incorpora una causal adicional consistente en la imposibilidad de identificar el predio cuya restitución se pretende. Es importante mencionar que antes del 2023 la norma establecía razones adicionales para no iniciar o no inscribir. Esto fue justamente uno de los cambios que se realizaron a partir de la expedición del Decreto 1623 de 2023 que retiró aquellas causales para negar que excedían los criterios establecidos en la ley.

En cuanto al desistimiento expreso, este tiene sustento en el artículo 18 de la Ley 1437 de 2011, disposición que faculta al interesado para desistir de su solicitud en

3. Sentencia T-244 de 2016, con ponencia de la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado
4. Artículo 2.15.1.3.5 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural
5. Artículo 2.15.1.4.5 del decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural

cualquier momento. No obstante, dicho desistimiento no impide que la solicitud pueda presentarse nuevamente, siempre que se cumplan los requisitos legales correspondientes. Asimismo, la norma prevé que la autoridad podrá continuar de oficio la actuación cuando lo considere necesario por razones de interés público.

A su turno, el desistimiento tácito en las actuaciones administrativas se encuentra regulado en el artículo 17 de la ley mencionada. Procede cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y esta no se complete en el término de un mes después de haberse el requerimiento. Para el caso de restitución, era muy común tomar esta decisión cuando después de un tiempo no se lograba contactar a la víctima.

En cuanto a las cifras se tiene que, al 31 de diciembre de 2022, antes de la implementación de diversos cambios normativos y de estrategias tendientes a cualificar la etapa administrativa, se habían tomado 101.883 decisiones de fondo en la Unidad, esto es, decisiones que resuelven la restitución de tierras en etapa administrativa. De ellas, 65.583 eran de carácter negativo así: 15.437 fueron resueltos con resolución de desistimiento, expreso o tácito; 25.251 con no inicio de estudio formal; 23.376 con no inscripción y 1.519 con rechazo de plano. Tal como se observa en la siguiente tabla:

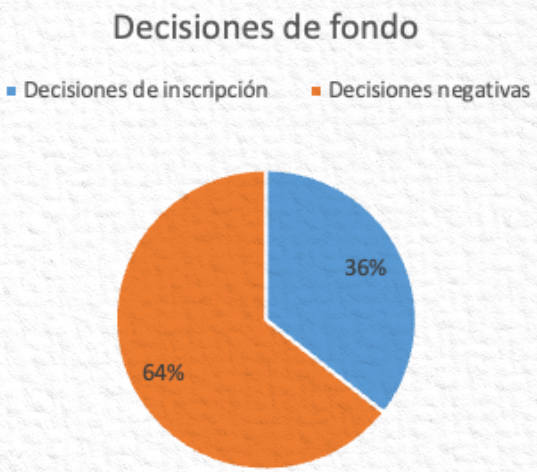
**Tabla 1: Tipos de negación (elaboración propia dirección jurídica URT)**

| Dirección Territorial | Desistimiento | No inicio de Estudio Formal | No inscripción | Rechazo de plano | Total Decisiones Negativas | Total Decisiones de Fondo | % Decisiones Negativas |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Caquetá | 1020 | 970 | 1334 | 44 | 3368 | 3954 | 85% |
| Magdalena Medio | 684 | 2354 | 1949 | 85 | 5072 | 6388 | 79% |
| Cauca | 1486 | 1353 | 1238 | 376 | 4453 | 5611 | 79% |
| Bogotá D.C. DT | 920 | 2390 | 1993 | 88 | 5391 | 6804 | 79% |
| Meta | 756 | 2331 | 1554 | 89 | 4730 | 6154 | 77% |
| Valle Del Cauca | 821 | 2508 | 1990 | 241 | 5560 | 7765 | 72% |
| Cesar | 1100 | 1456 | 2315 | 52 | 4923 | 7064 | 70% |
| Norte De Santander | 338 | 984 | 897 | 23 | 2242 | 3317 | 68% |
| Bolívar | 623 | 2998 | 2202 | 128 | 5951 | 9627 | 62% |
| Putumayo | 2266 | 591 | 668 | 5 | 3530 | 6099 | 58% |
| Magdalena | 854 | 1485 | 1522 | 82 | 3943 | 7054 | 56% |
| Córdoba | 787 | 1375 | 1183 | 26 | 3371 | 6036 | 56% |
| Nariño | 1215 | 1362 | 762 | 27 | 3366 | 6276 | 54% |
| Antioquia | 1211 | 1543 | 1327 | 91 | 4172 | 8204 | 51% |
| Tolima | 843 | 934 | 1629 | 38 | 3444 | 6922 | 50% |
| Apartadó | 513 | 617 | 813 | 124 | 2067 | 4608 | 45% |
| **Total** | **15437** | **25251** | **23376** | **1519** | **65583** | **101883** | **64%** |

**Fuente: Matriz intermisional del 31 de diciembre de 2022**

En términos porcentuales, como se advirtió en un inicio, el 64% de los casos se negaban y solo el 36% lograban inscripción en la entidad.

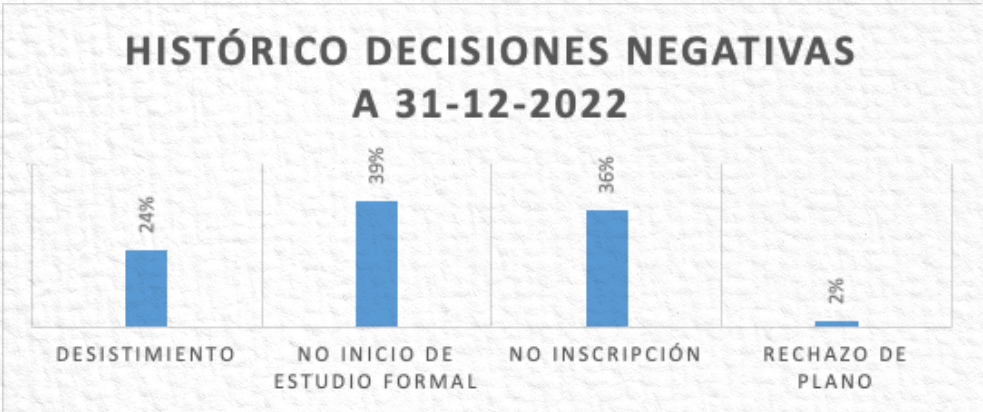
**Gráfica 1. Porcentaje de decisiones negativas al 31 de diciembre de 2022. (elaboración propia)**




**Fuente: Matriz intermisional del 31 de diciembre de 2022**

En términos porcentuales las decisiones negativas se distribuían de la siguiente forma: 24% correspondían a desistimientos (tácitos y expresos); 39% No inicio de estudio formal; 35% No inscripción y 2% rechazo de plano. La cifra de los no inicio del estudio formal y el desistimiento es uno de los hallazgos más preocupantes, porque esto se traduce en casos que realmente no fueron estudiados a profundidad y que culminaron antes de tener información suficiente que permitiese decidir si existieron pruebas suficientes para considerar si existió un despojo o abandono en los casos analizados.

**Gráfica 2. Tipo de decisiones negativas al 31 de diciembre de 2022 (elaboración propia)**




**Fuente: Matriz intermisional del 31 de diciembre de 2022.**

En el caso del comportamiento de las decisiones negativas, se revisaron dos variables, el número de decisiones tomadas, así como el porcentaje de decisiones negativas respecto del total de decisiones que había tomado cada dirección territorial a lo largo de la vigencia de la ley, hasta el 31 de diciembre de 2022.

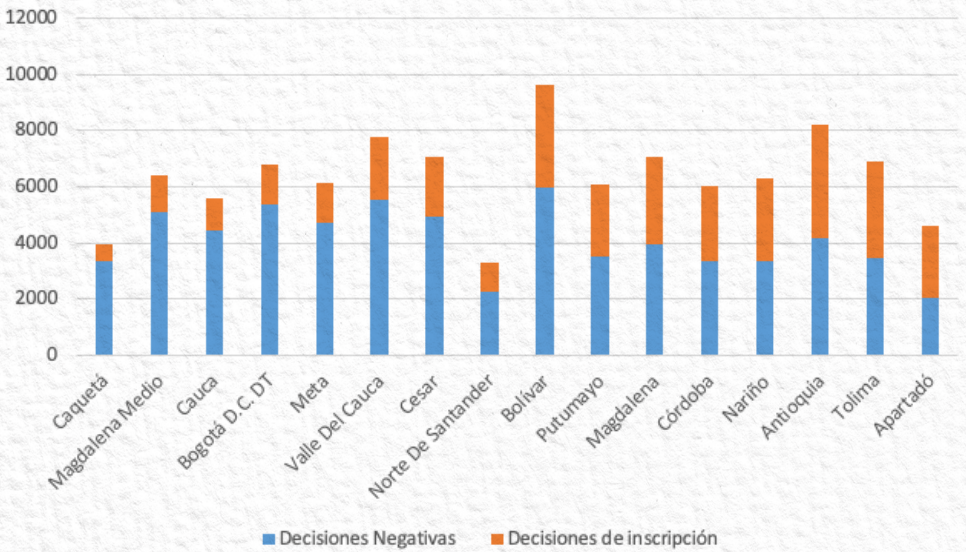
En términos de mayor número de decisiones negativas se evidencia un comportamiento complejo en las territoriales de: Bolívar con 5951 decisiones negativas, Valle del Cauca con 5560, Bogotá con 5391, Magdalena con 5072, César con 4923 y Meta con 4730.

**Gráfico 3. Histórico de decisiones negativas por dirección territorial al 31 de diciembre de 2022.**

**Fuente: Matriz intermisional del 31 de diciembre de 2022.**

En cuanto a decisiones negativas en términos porcentuales por cada dirección territorial se evidenciaron situaciones críticas en Caquetá con el 85%, seguido de Magdalena Medio, Cauca y Bogotá, con el 79%, Meta con el 77%, Valle del Cauca con 72% y César con el 70%. Solo dos direcciones territoriales tienen un porcentaje de decisiones negativas por debajo del 50%: Apartadó con el 45% y Tolima con el 50%.

**Gráfico 4. Histórico de decisiones negativas por dirección territorial al 31 de diciembre de 2022.**




**Fuente: Matriz intermisional del 31 de diciembre de 2022.**

Finalmente, también es importante poder evidenciar cuales fueron los picos de mayor número de decisiones negativas, teniendo que el 2017 se dieron 10.432 y en el 2015 se dieron 9.398. Es importante mencionar que, también fueron picos de años en total de toma de decisiones.

**Gráfico 5. Histórico de decisiones negativas por año al 31 de diciembre de 2022.**

**Fuente: Matriz intermisional del 31 de diciembre de 2022.**

Ahora bien, según la ley, las decisiones que toma la Unidad (los actos administrativos) se consideran válidas mientras un juez no diga lo contrario. Sin embargo, la misma ley también dice que la propia entidad puede dejar sin efecto esas decisiones, es decir, revocarlas, ya sea por iniciativa propia o porque una persona lo solicite, en tres casos: cuando la decisión va en contra de la Constitución o la ley, cuando afecta o no respeta el interés público o social, cuando causa un perjuicio injustificado a una persona[6].

Como la ley dice que la autoridad deberá revocar en estos casos, se entiende como una obligación y no como algo opcional. Aun así, hay algunas reglas que limitan cuándo se puede tomar esta decisión.

Por ejemplo, una persona no puede pedir la revocatoria si ya presentó recursos contra esa decisión o si ya pasó el tiempo para demandarla ante un juez contencioso administrativo, quien se encarga de revisar todas las actuaciones de la administración pública. Es importante diferenciar este del juez especializado de restitución de tierras que, solo puede conocer del caso si este cumplió con el requisito de inscripción en el Registro.

6. Artículo 93 de la Ley 1437 de 2011

También se permite que la entidad revoque una decisión incluso si el caso ya fue llevado ante un juez contencioso administrativo, y este no ha admitido la demanda. Si ya la admitió, la entidad puede proponer revocar la decisión, pero solo antes de que haya una sentencia definitiva.

Además, si la decisión creó un derecho concreto para alguien (por ejemplo, le reconoció un beneficio), no se puede revocar sin su autorización escrita.

El Consejo de Estado ha aclarado que estas restricciones aplican cuando la revocatoria la pide una persona. Cuando la entidad actúa por iniciativa propia, no depende de si se presentaron recursos o de si ya pasó el tiempo para demandar. En resumen, la entidad está facultada para revisar y revocar sus actos negativos en cualquier tiempo, siempre que se sustente en uno de los requisitos antes mencionados. Esto se basa en la idea de que las decisiones de la administración pública pueden corregirse o ajustarse cuando sea necesario, para cumplir con la ley y satisfacer el interés general.

En resumen, si la administración se da cuenta de que una decisión suya es ilegal, injusta o afecta el interés público, tiene la obligación de corregirla por sí misma, respetando ciertas condiciones (como no afectar derechos ya reconocidos sin autorización o tener en cuenta si el caso ya está en manos de un juez).

Si añadido a lo dicho se tiene que la Unidad no es una entidad estatal cualquiera, sino que tiene la misión específica de ayudar a las víctimas a recuperar las tierras que perdieron por el conflicto, surge una responsabilidad adicional.

Por eso, como una forma de autocontrol, la URT debe revisar con cuidado sus decisiones cuando son negativas o cuando los casos se cierran por desistimiento. Esto es importante para asegurarse de que realmente se está cumpliendo su objetivo principal: apoyar a las víctimas y facilitar, en la medida de lo posible, la restitución de sus derechos.

Es importante señalar que, desde el año 2018, la Unidad ha venido revisando sus propias decisiones negativas, ya sea por iniciativa propia o porque se lo ha pedido el Ministerio Público. Sin embargo, a partir de 2023 este trabajo se fortaleció con la creación, dentro de la Dirección Jurídica, de un equipo especializado llamado Equipo de Revisión de Decisiones Negativas (en adelante, el Equipo).

Este equipo trabaja con dos enfoques: uno preventivo: para evitar nuevos errores, y otro correctivo: para revisar decisiones que ya se tomaron en el pasado, pero que, dados algunos análisis, se evidencian posibles errores en la toma de la decisión. El enfoque correctivo se ha aplicado de dos formas:

**Revisiones masivas:** se hacen en determinadas zonas donde, después de más de 10 años de aplicación de la ley, se ha visto que la violencia no ocurrió

de manera aislada, sino repetida y organizada, llevando en consecuencia a que muchas personas hayan abandonado sus tierras y/o hayan sido despojadas. En estos lugares llama la atención que, para predios cercanos o incluso en la misma vereda, existan decisiones diferentes (unos casos inscritos y otros negados, e incluso fallos judiciales reconociendo derechos). Por eso, se revisan estos casos, para entender por qué hubo decisiones distintas. También se revisaron de manera masiva casos de aquellas territoriales que, como ya se explicó, tuvieron un porcentaje superior al 70% de decisiones negativas.

**Revisiones por demanda:** se hacen por solicitud de otras entidades, autoridades o por acciones de tutela que presentan las personas. A diferencia de las revisiones masivas, estas no se concentran en un lugar específico, sino que pueden venir de diversas fuentes. Recordando que, a pesar de tener conocimiento por diferentes autoridades, la potestad de revocatoria oficiosa es de la entidad y decidir revisar, no compromete de manera expresa una decisión de revocatoria. Además, como parte de la estrategia institucional, también se promovió que las Direcciones Territoriales de la Unidad revisen sus propias decisiones negativas o los casos en los que las personas desistieron.

El objetivo principal de todas las revisiones no es anular resoluciones de manera indiscriminada, sino identificar posibles patrones, errores o problemas en decisiones negativas, y corregirlas cuando sea evidente que no se ajustaron a los principios básicos de la restitución de tierras.

Este documento busca entonces revelar los resultados de estos dos enfoques de revisión, así como presentar el panorama general de las decisiones que han sido revocadas por la Unidad entre los años 2023 y el 30 de junio de 2026.

Pero, antes de pasar a eso, es importante mencionar que el Gobierno Nacional también ha realizado cambios para fortalecer los derechos de las víctimas del conflicto, cambios que van desde reformas normativas, hasta cambios en los lineamientos internos que resultaban restrictivos para las víctimas. Por ejemplo: se incluyó en la Ley 1448 de 2011 una nueva causal de compensación en el evento el que el predio no sea posible adjudicarlo por sus características especiales[7]; se eliminaron algunas razones que antes impedían iniciar estudios o registrar casos[8], especialmente en terrenos ubicados en zonas protegidas; se permitió que las personas vuelvan a presentar su solicitud si ya corrigieron las razones por las cuales antes fue rechazada.

7. El Art. 22 de la Ley 2294 de 2023 adicionó el literal e al Artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, relativo a las causales de compensación existentes en el país: e. Por tratarse de un inmueble baldío inadjudicable, excepto cuando sea viable el otorgamiento del derecho de uso de acuerdo con la legislación ambiental y agraria y siempre que se dé cumplimiento de las obligaciones de conservación y restauración ambiental.
8. El artículo 3 del Decreto 1623 de 2023 elimina causales de negación para el no inicio del proceso de restitución establecidas en el artículo 2.15.1.3.5. de la Parte 15 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural,.

Además, la Unidad emitió dos orientaciones internas (las Circulares DJR 001 de 2023[9], y DJR 003 de 2024[10]) para mejorar la forma en que se toman las decisiones, aclarando temas como: la interpretación favorable a las víctimas, respetar el principio de presunción que actúan de buena fe; tener pruebas adecuadas y suficientes para sustentar la negación de un caso cuando esta sea la decisión que aplica; y, definir mejor cuándo se puede aceptar o no que alguien desista del proceso.

En resumen, tanto el Gobierno ha reconocido la importancia de la restitución de tierras para reparar a las víctimas y avanzar hacia la paz. Por eso, han hecho ajustes en las normas y en sus prácticas para que el proceso sea más garantista, justo y efectivo. Estos cambios, así como la revisión preventiva de las decisiones negativas ha llevado a revertir la tendencia antes señalada de las negaciones, es así como en el periodo de gobierno, y hasta el 30 de junio de 2026, se ha logrado inscribir más del 70% de los casos, y negar menos del 30%[11].

Con todo esto claro, a continuación, se presentan las conclusiones del trabajo realizado por la URT.

**4. Revisiones correctivas efectuadas por la dirección jurídica.**

Conforme se señaló con anterioridad, la estrategia de revisión integra un estudio masivo de casos. Sobre el particular, conviene precisar que en el año 2023 se llevó a cabo un plan piloto con 2 Direcciones territoriales: Bolívar y Caquetá. En total se verificaron 84 Ids.

Por su parte, en el año 2024 se estudiaron 408 Ids, correspondientes a las Direcciones Territoriales Cesar, Meta, Bogotá, Caquetá, Chocó y Bolívar, junto con los casos que en el matriz intermisional se identifican como propietarios retornados.

Referente al año 2025, se analizaron las negativas asociadas a 1971 Ids. Este número de revisiones se da, en mayor medida, en casos situados en áreas de Parques Nacionales Naturales y Parques Naturales Regionales.

En lo que respecta al año 2026, con corte 30 de junio de 2026, se revisaron 39 asuntos relacionados con predios ubicados en el municipio de Mapiripán, Meta.

9. Denominada: "Tópicos a valorar en el marco de las revisiones que decidieron no inscribir un predio en el RTDAF o que declararon el desistimiento tácito o expreso."
10. Titulada: "Líneas generales para tener en cuenta en el marco del ejercicio de revisión de solicitudes de inscripción en el RTDAF y decisiones negativas o que decretaron desistimiento."
11. Desde el 7 de agosto de 2022 hasta el 30 de junio de 2026, se resolvieron de fondo 22.467 Ids: 16.125 con resolución de inscripción, versus 6.342 resueltos negativamente. Fuente: matriz intermisional del 30 de junio de 2026

Y en lo correspondiente al estudio de casos por demanda, entre el año 2023 y el 31 de junio de 2026 se revisaron resoluciones negativas o desistimiento asociadas a 156 Ids.

En definitiva, al 30 de junio de 2026, el Equipo ha revisado correctivamente un total de 2.658 Ids. De estos, ha sugerido la revocatoria de actos administrativos relacionados con 1220. Esta revisión y acorde a las reuniones sostenidas dentro del equipo de revisión de decisiones negativas hay un consenso en que, la tendencia a emitir decisiones negativas y de desistimiento por parte de la URT obedeció principalmente a la falta del estudio de casos bajo una mirada panorámica. La entidad cayó equivocadamente en el análisis 1 a 1, lo cual derivó en que cada id se mirase aisladamente de la dinámica territorial e igualmente faltara profundización frente a las consecuencias directas o indirectas que el conflicto armado tuvo en las comunidades y en cada persona que las integra.

También contribuyó al fenómeno de negativas la mirada restrictiva o descontextualizada que se ha tenido en la interpretación de la Ley 1448 de 2011. Particularmente se ha desconocido que esta es una ley especial en la que se definen una serie de disposiciones de tipo sustancial y procesal con efectos jurídicos diametralmente opuestos a los que, para una situación de hecho similar, se establecen en normas agrarias, ambientales o civiles, en aras de garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado.

De los asuntos revisados, mención especial merecen los siguientes:

**4.1 No inscripciones pese a la advertencia de acumulación de tierras de personas desplazadas forzosamente en los Montes de María**

Debido a una acción de tutela presentada por una reclamante de restitución contra la URT, el Equipo estudió un caso resuelto con resolución de no inscripción en el RTDAF porque se entendió que no había pruebas de que la persona hubiera abandonado el terreno de manera definitiva ni de que hubiera sido despojada a través de una venta irregular.

Lo particular del asunto es que el comprador del bien fue una persona jurídica, la sociedad Agrobufalera Los Aromos S.A, cuyo representante legal ha intervenido como opositor en otros procesos de restitución de tierras. Además, los jueces especializados han comprobado que esta persona, Manuel Medina Muñetón, directamente o a través de sus empresas, compró un número importante de predios en la región de los Montes de María[12].

12. Ver, por ejemplo, sentencias del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del 25 de noviembre de 2014, dentro del proceso rad.1324431210001-2013-00048-00; sentencia del 4 de agosto de 2016, dentro del proceso rad.13244-31-21-002-2014-00104-00; y sentencia del 30 de agosto de 2021, dentro del proceso rad. 13244- 31-21-003-2019-00069-00

Esto sugiere que pudo haberse aprovechado de la violencia ocurrida en esa zona para adquirir varios predios cuyos dueños habían sido desplazados.

Debido a la importancia de estos hechos, se revisaron otros predios en la misma región en los que esta persona, o sus empresas, tuvieron algún tipo de participación, especialmente en los años en que hubo más violencia o después de ese período.

Como resultado, se encontró que el tercero llegó a ser propietario de 145 predios. También se identificó que varias de estas compras se hicieron entre los años 2008 y 2010, principalmente en municipios como El Carmen de Bolívar, Zambrano y San Jacinto.

Luego de una revisión interna, la entidad encontró que, además del caso inicial, había otras 25 solicitudes similares que también habían sido negadas. Estas decisiones fueron posteriormente anuladas por la misma entidad.

Además, la URT creo de oficio 72 nuevos casos de manera directa, con el fin de investigar si la compra de todos estos predios por parte de esta persona ya sea a título personal o a través de sus empresas, hace parte de un fenómeno de compra masiva de tierras a personas desplazadas por la violencia en los Montes de María.

**4.2. Decisiones negativas adoptadas en corredor minero**

Como parte del trabajo conjunto que se realiza con la JEP en el caso 08, que investiga hechos relacionados con el conflicto armado en el Gran Magdalena, se identificó un número importante de decisiones en las que se negaron solicitudes de restitución de tierras en la zona conocida como el “corredor minero”.

Por esta razón, la Unidad decidió revisar resoluciones asociadas a 79 Ids, que recaen en los municipios de Agustín Codazzi, Becerril, Chimichagua y El Copey.

Las solicitudes fueron negadas principalmente por razones como: no se logró demostrar que la persona tuviera un vínculo legal con el predio; falta de cumplimiento del requisito de temporalidad; no se encontró relación entre los hechos de violencia y la venta o pérdida del terreno.

Se consideró que 30 de los asuntos tenían fallas importantes en la decisión, de ahí que se haya sugerido la revocatoria de los actos, en esencia, por la falta de elementos de prueba que permitan corroborar la consistencia de los argumentos soporte de las no inscripciones.

### 4.3.No inscripciones adoptadas en el corregimiento Peñas Coloradas

Los habitantes del corregimiento de Peñas Coloradas, municipio de Cartagena Del Chairá, sufrieron desplazamiento forzado masivo entre el 25 y 29 de abril de 2004 en razón a que para dichas fechas se ejecutaron acciones de recuperación del territorio por parte del ejército nacional en desarrollo del Plan Patriota, procediendo a ocupar bienes de propiedad de los pobladores.

La llegada del Ejército a Peñas Coloradas provocó un enfrentamiento con las FARC, en tanto era el grupo que tradicionalmente tenía dominio territorial, y, en consecuencia, 744 familias se desplazaron forzadamente, sin que muchas de ellas hubieren podido retornar. Estos antecedentes llevaron a revisar 35 casos en los que se negó el registro de los predios o se dio por terminado el proceso porque las personas desistieron.

Las negativas se sustentaron principalmente en la falta de relación jurídica con los predios, carencia de nexo de causalidad entre el hecho victimizante y el abandono, y la pertenencia del solicitante a grupos al margen de la ley. En lo que respecta a los desistimientos, se analizaron 2 tácitos y 10 de expresos. Frente a los primeros, se resalta que dentro de las actividades adelantadas por la Unidad estuvo la búsqueda de datos de contactabilidad, lográndose dicho propósito en ambos eventos. Frente a los segundos, se advirtieron debilidades en el suministro de información a los reclamantes, particularmente en lo relativo con la ruta de restitución.

### 4.4. Análisis de decisiones negativas adoptadas en áreas de Parques Nacionales Naturales y Parques Naturales Regionales

Desde la DIJUR se vio necesario revisar las decisiones negativas que recaen en la capa de Parques Nacionales Naturales y de Parques Naturales Regionales en razón a que una norma reciente eliminó las causales específicas que antes se usaban para negar estos casos.

Además, el Consejo de Estado, en una sentencia de 2024, señaló que esas razones eran incorrectas[13], porque la ley no excluye del derecho a la restitución a las personas que ocupan predios en este tipo de zonas. También indicó que negar las solicitudes por esos motivos limitaba el acceso a la justicia y afectaba el derecho al debido proceso de las víctimas del conflicto armado. Por eso, esas reglas fueron anuladas.

En total, se revisaron 1504 casos. De estos se confirmó que: 515 habían sido negados por razones relacionadas con temas ambientales -concretamente por

13. Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 15 de abril de 2015. Rad. Rad.76001-23-31-000-2009-00555-01(19483).

sobreponerse con áreas de Parques Naturales Nacionales y de Parques Naturales Regionales-; 38 por esas mismas razones, junto con otras adicionales; 951 por motivos diferentes.

Por tal motivo, se recomendó a las Direcciones Territoriales Meta, Valle del Cauca, Córdoba, Cesar, Magdalena, Cauca, Caquetá, Norte de Santander, Putumayo y Apartadó revocar las resoluciones de no inicio de estudio formal o de no inscripción que se sustentaron únicamente en las causales anuladas, para que los 515 asuntos sean estudiados nuevamente y con mayor profundidad.

### 4.5. Negativas adoptadas respecto de predios situados al interior de la Parcelación "La Emerita" [14]

"La Emerita" es un predio de aproximadamente 695 hectáreas que el INCORA compró en 1999. Ese mismo año, el terreno fue entregado a un grupo de campesinos que hacían parte de una asociación. A grupo se les entregó el predio con varias condiciones: no podían venderlo sin permiso durante 12 años, debían trabajarlo directamente y usarlo solo para actividades agrícolas. De lo contrario, el terreno podría volver a propiedad del Estado.

Aunque en el documento de venta no quedó escrito con detalle, a idea era que allí se desarrollaran proyectos productivos, con apoyo técnico del Estado. Según los campesinos, el proyecto incluía cultivos como palma, ganadería y piscicultura. Sin embargo, advierten que el Estado no cumplió con ese apoyo, por lo que el proyecto se abandonó. Por eso, hacia el año 2000 decidieron dividir el terreno en parcelas más pequeñas, de unas 17 hectáreas.

Mientras reunían dinero para trabajar la tierra, muchos arrendaron sus parcelas, principalmente a una persona reconocida a nivel departamental. Más adelante, algunos volvieron a trabajar directamente sus terrenos, antes de que ocurrieran desplazamientos por la violencia en 2002.

En general, muchos campesinos tuvieron que abandonar sus tierras entre 1997 y 2003. Además, varias personas vendieron sus parcelas de manera informal entre 2003 y 2009, sin autorización previa del INCORA, lo cual se constituye en un requisito para poder realizar dicha venta. Además, se advirtió que a partir de 2007 el INCODER empezó a revisar estos casos y encontró que algunos beneficiarios no estaban cumpliendo las condiciones (por ejemplo, no trabajaban la tierra directamente o la vendieron sin permiso). Muchos de los campesinos respondieron advirtiendo que habían sido víctimas del conflicto armado, y que por eso se vieron obligados a abandonar o vender sus tierras. Elementos que, antes de la creación de la ley 1448 de 2011 no eran valorados en la toma de decisiones de la administración.

14. Por tratarse de un asunto sensible, se le asigna al inmueble en el presente asunto un nombre hipotético.

De los 30 Ids revisados, en 29 se sugirió la revocatoria de la resolución negativa toda vez que, se pudo identificar un posible patrón de despojo o de compras irregulares en la zona, un desconocimiento del contexto de violencia que llevó al desplazamiento y abandono masivo de predios, así como un alto índice de concentración, que hace pensar sobre la posible existencia de relaciones de poder con la propiedad de la tierra.

**5. Revocatorias directas emitidas por la URT**

Como se informó en la parte introductoria, la estrategia institucional trazada para este periodo de gobierno también estuvo dirigida a que las Direcciones Territoriales de la Unidad realizaran la valoración de resoluciones negativas y de desistimiento.

Al respecto, se tiene que desde el año 2023 al 31 de junio de 2026 se han revocado actos asociados 1504 Ids: 433 de no inicio; 872 de no inscripción y 199 desistimientos. Estas cifras incluyen, pero no de manera exclusiva, aquellas sugeridas para revocar por parte de la dirección jurídica.

Las principales razones que en su momento se alegaron para negar los casos que posteriormente fueron revocados se distribuyen así: 610 casos por ausencia de nexo de causalidad entre la pérdida de vinculación con el predio y los hechos victimizantes; 207 por inexistencia de relación jurídica con el predio; 129 por inexistencia de abandono forzado; y 121 por desistimiento tácito. Esto resulta significativo porque la causal más alegada revela una interpretación en su momento bastante restrictiva que, sometida a un ejercicio de revisión más riguroso, evidenció mérito para revocar la decisión inicialmente adoptada.

**Tabla 2: Causales de negación (elaboración propia dirección jurídica URT)**

| Ítem | Causal de negación | Número de veces invocada |
|---|---|---|
| 1 | Ausencia de nexo de causalidad entre la pérdida de vinculación con el predio y los hechos victimizantes | 610 |
| 2 | Inexistencia de relación jurídica con el predio | 207 |
| 3 | Inexistencia de abandono o despojo | 129 |
| 4 | Desistimiento tácito | 121 |
| 5 | Falta de legitimación del solicitante | 105 |
| 6 | Predio tiene algún condicionamiento de tipo ambiental o por su naturaleza jurídica y ubicación geográfica no es dable su adjudicación al solicitante | 69 |
| 7 | Desistimiento expreso | 55 |
| 8 | Otras razones | 51 |
| 9 | Incumplimiento del requisito de temporalidad | 45 |
| 10 | Imposibilidad de identificación del predio | 35 |
| 11 | Cuando los hechos que ocasionaron la pérdida del derecho o vínculo con el predio no correspondan con el articulo 3 de la Ley 1448 de 2011 | 28 |
| 12 | Hechos declarados no son ciertos | 30 |
| 13 | Propietario retornado | 19 |
| **Total general** | | **1.504** |

**Fuente: Matriz intermisional del 31 de junio de 2026**

De esos 1504 casos, en ese mismo corte, 348 ya se encuentran en estado de demanda; 159 en estado de inscripción; 835 pendientes de decisión definitiva; 23 en rechazo de plano/rechazo por solicitud idéntica; 10 en desistimiento y 129 en estado de no inicio o no inscripción[15].

Esto último se puede presentar porque el propósito inicial de las revocatorias es que se retrotraigan las actuaciones con miras a que adelanten una valoración y recaudo probatorio más profundo al emprendido. Ahora bien, cuando en las revisiones se identifica que con los elementos de prueba existentes es dable tomar una decisión en sentido contrario, se plantea la revocatoria con miras a la inscripción.

15. Fuente: Matriz intermisional del 31 de diciembre de 2025

## 6. Conclusión

Las cifras aquí recogidas, así como los resultados que se han tenido como consecuencia de los análisis a las decisiones negativas o de desistimiento por parte de la Unidad, confirman la necesidad y el deber que tiene la entidad de continuar realizando estos ejercicios en pro de garantizar una gestión administrativa con enfoque de derechos.

Se han advertido pronunciamientos basados en el uno a uno, desconociendo el contexto general y particular de las victimizaciones, y cómo estas perjudicaron la relación material y/o jurídica con la tierra. Aspectos que de haberse tenido presente en la valoración de los asuntos llevarían a que las situaciones fueran conocidas por los jueces especializados en la materia, quienes son los únicos competentes para decidir sobre el reconocimiento o no del derecho a la restitución de tierras, así como las medidas de reparación respectivas en virtud de ese reconocimiento.

La URT en la fase administrativa del proceso tiene un rol de investigación. Es esa su principal labor misional. Por eso, requiere partir de la base de que cada situación fáctica soporte de las solicitudes de inscripción en el RTDAF es una oportunidad para adentrarse en la historia de la vida de los territorios.

Asimismo, para comprender la magnitud del impacto que el conflicto tuvo en cada persona, es necesario establecer sus dinámicas particulares: profundizar en cómo, en un momento específico, cambió la vida de los pobladores; cuál era el modus operandi de los actores armados; cuál era el propósito de su actuar; y qué consecuencias trajo ese actuar para cada habitante y su familia, no solo en su proyecto de vida, sino en su relación con la tierra. Este ejercicio permite comprender el efecto directo e indirecto que ese estado de anormalidad territorial tuvo en cada persona y en su legítima explotación del inmueble.

Esta nueva óptica con la que se está enfocando el estudio de las solicitudes ha llevado a que en el 25% de los casos cuya decisión negativa se revocó fueran inscritos en el RTDAF y el 64% está siendo objeto de una nueva valoración teniendo esa hoja de ruta.

En todo caso, más que hablar de decisiones negativas o de inscripciones, lo verdaderamente relevante es que las autoridades que intervienen en el desarrollo de esta política logren materializar los fines trazados en la Ley 1448 de 2011, que no es otro que deslegitimar la violencia o los efectos derivados de esta como modo de adquisición de derechos sobre la tierra de las víctimas del conflicto armado interno.

# Gestión de Superposiciones Ambientales en el marco de la Política Pública de restitución de tierras

Por: Johana Martínez Reyes

**Resumen**

El derecho fundamental a la restitución de tierras en Colombia, en el marco de justicia transicional, enfrenta desafíos particulares cuando las solicitudes recaen sobre predios ubicados en Áreas de Especial Interés Ambiental – AEIA, tales como reservas forestales, parques naturales y otras figuras de protección. Estas superposiciones ambientales, introducen tensiones jurídicas, técnicas y territoriales que históricamente han condicionado el acceso efectivo de las víctimas al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF y a las medidas de reparación integral.

El presente artículo analiza la evolución normativa, jurisprudencial e institucional en la gestión de las superposiciones ambientales dentro de la política pública de restitución de tierras, destacando la transición desde un enfoque restrictivo hacia un modelo de armonización que reconoce la compatibilidad entre el debido proceso, el acceso a la justicia, el derecho a la restitución y la protección del medio ambiente. A partir del análisis de tendencias en decisiones de fondo adoptadas entre 2012 y 2025, se observa un incremento significativo en la proporción de inscripciones en el RTDAF. Asimismo, se resalta el papel de la articulación interinstitucional, el fortalecimiento de las herramientas técnicas y la incorporación de nuevas figuras jurídicas como el derecho de uso y la compensación.

**Palabras clave:** Superposiciones ambientales, restitución de tierras, decisiones de fondo, derechos de uso, compensación.

**Introducción**

La política pública de restitución de tierras en Colombia, concebida como uno de los pilares de la justicia transicional, tiene como finalidad garantizar la reparación integral de las víctimas de despojo y abandono forzado mediante el restablecimiento de sus derechos territoriales. Sin embargo, su implementación ha enfrentado desafíos derivados de la convergencia entre los derechos de las víctimas y la existencia de Áreas de Especial Interés Ambiental – AEIA que recaen sobre amplias extensiones del territorio nacional, en razón a su biodiversidad.

En este contexto, las superposiciones ambientales han constituido uno de los principales retos para la materialización efectiva del derecho a la restitución.

Una proporción significativa de los predios reclamados por las víctimas del conflicto armado se ubican en zonas que actualmente forman parte de reservas forestales, parques naturales, distritos de manejo integrado, humedales o ecosistemas estratégicos. Esta realidad responde a factores históricos complejos, incluyendo procesos de colonización en territorios ambientalmente estratégicos, la ausencia histórica de la formalización de la propiedad rural, así como, la posterior declaratoria de figuras de protección ambiental en territorios previamente habitados. Como resultado, la restitución de tierras en estos contextos exige una armonización entre el derecho fundamental a la restitución de las víctimas con el deber constitucional del Estado y de los particulares a la protección del medio ambiente en garantía de la función ecológica de la propiedad.

Desde la modificación introducida por el Decreto 440 de 2016, las superposiciones ambientales fueron interpretadas en muchos casos, como un impedimento para el acceso al proceso de restitución. Lo que generó barreras significativas para las víctimas cuyos predios se encontraban en áreas protegidas o se configuraban como baldíos inadjudicables. No obstante, la evolución normativa y jurisprudencial reciente, particularmente a partir de las decisiones del Consejo de Estado, el Acto Legislativo 01 de 2023, la Ley 2294 de 2023 y el Decreto 1623 de 2023, ha consolidado un cambio de paradigma que reconoce que la superposición ambiental no constituye una causal automática de exclusión, sino una condición que exige la adopción de rutas diferenciadas.

En este proceso de transformación, la Unidad de Restitución de Tierras ha fortalecido sus capacidades técnicas, jurídicas e institucionales para abordar estos escenarios, mediante la implementación de herramientas como diagnósticos ambientales, actualización de la Geodatabase institucional, análisis espaciales de superposiciones y lineamientos jurídicos orientados a garantizar el acceso efectivo de las víctimas a la justicia. De manera paralela, la articulación interinstitucional en el marco del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), ha permitido consolidar mecanismos de coordinación con entidades del sector ambiental, agrario y territorial, facilitando la adopción de decisiones integrales.

El presente artículo analiza la evolución de la política pública de restitución frente a las superposiciones ambientales, a partir del estudio de su desarrollo normativo, jurisprudencial e institucional, así como del análisis de tendencias en las decisiones de fondo adoptadas entre 2012 y 2025. Se demuestra que la restitución en áreas ambientalmente protegidas hoy en día no es solo jurídicamente viable, sino que constituye una oportunidad para promover modelos de gestión territorial que integren la reparación de las víctimas y la sostenibilidad.

**De las superposiciones ambientales.**

Con corte a 12 de diciembre de 2025, se han identificado 110.634[2] solicitudes de restitución de tierras superpuestas con Áreas de Especial Interés Ambiental – AEIA[3]. De estas, 78.266 se encuentran en zonas microfocalizadas[4] y 32.368 se encuentran en zonas no microfocalizadas.

El ejercicio de Diagnóstico superposiciones ambientales, contempla las capas de información administrada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNNC y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena – CORMACARENA.

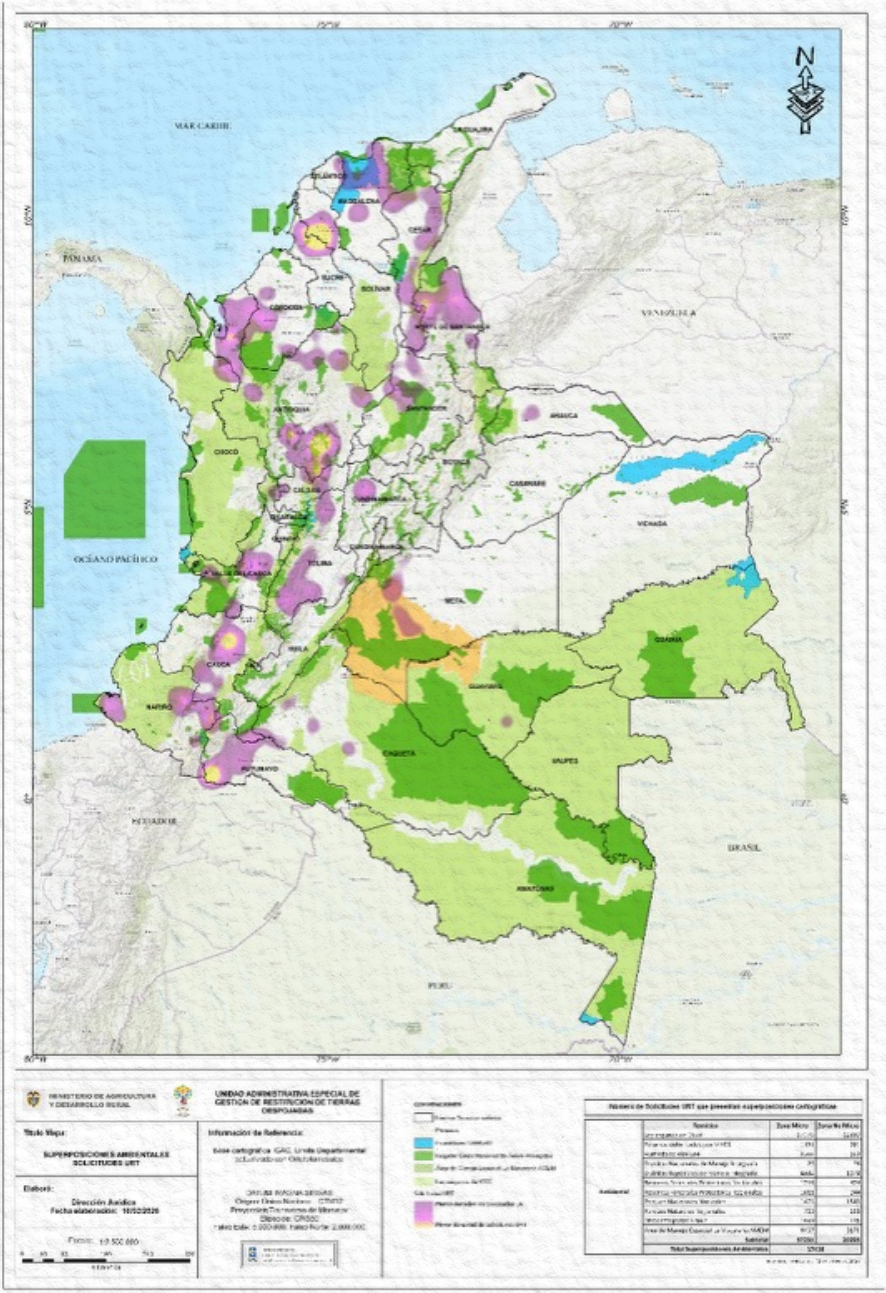
Este análisis genera un total de 12 cruces ambientales, entre los cuales se encuentran: Áreas de Reserva Forestal de Ley 2da de 1959, sustracciones de Ley 2da de 1959, Parques Nacionales Naturales, Parques Regionales Naturales, Distritos Nacionales de Manejo Integrado, Distritos Regionales de Manejo Integrado, Reservas Forestales Protectoras Nacionales, Reservas Forestales Protectoras Regionales, otras del Registro Único de Áreas Protegidas - RUNAP, Páramos, Humedales RAMSAR, AMEM Macarena; como se puede observar a continuación:

2. Cifras a partir del Diagnóstico de Superposiciones, con corte a 12 de diciembre de 2025. Incluye etapas "Administrativa: Análisis Previo, Inicio de Estudio Formal, Pruebas; Inscripción; Judicial: En Demanda, Demanda Presentada Por Terceros; Petición resuelta: Petición resuelta, Exclusión; Posfallo: Sentencia;
Sin trámite: Sin trámite, En zona no micro; Decisión Negativa: Desistimiento, Exclusión de Estudio, Improcedencia de la Solicitud, No inicio de Estudio Formal, No inscripción, Rechazo de plano, Rechazo por solicitud idéntica, Requerimiento Remitido Incoder."

3. ARF Ley 2 de 1959, sustracciones Ley Segunda, Páramos, Humedales RAMSAR, Distritos de Manejo Integrado, Reservas Forestales Protectoras, Parques Naturales, otras categorías SINAP, Área de Manejo Especial La Macarena – AMEM.

4. Artículos 5 y 6, Decreto 4829 de 2011 "por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras."

**Gráfica No. 1. Superposiciones ambientales con solicitudes de restitución de tierras.**



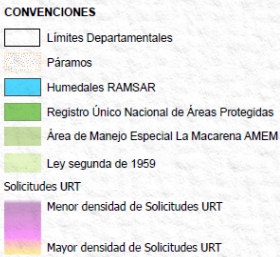

**Fuente: Equipo Ambiental y Socioambiental – DIJUR (2026).**

La simbología empleada en la cartografía permite diferenciar las distintas temáticas geográficas espacializadas en el mapa de superposiciones ambientales, así como la distribución espacial de las solicitudes de restitución de tierras. Los elementos ambientales se representan mediante colores diferenciados: el color azul corresponde a los Humedales RAMSAR; una gama de tonos verdes, del más claro al más oscuro, representa la Reserva Forestal de la Ley Segunda de 1959, el Área de Manejo Especial La Macarena (AMEM) y las áreas pertenecientes al Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP); mientras que los páramos se identifican mediante un patrón de puntos en tonalidad beige. Por su parte, la densidad de las solicitudes de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) se expresa mediante una escala de colores que varía del rosado al amarillo, donde los tonos más claros representan una menor densidad de solicitudes y los tonos más intensos una mayor concentración de estas.

A continuación, se incorporan las cifras relacionadas en el mapa de la "gráfica No. 1. Superposiciones ambientales con solicitudes de restitución de tierras".

**Número de Solicitudes URT que presentan superposiciones cartográficas**

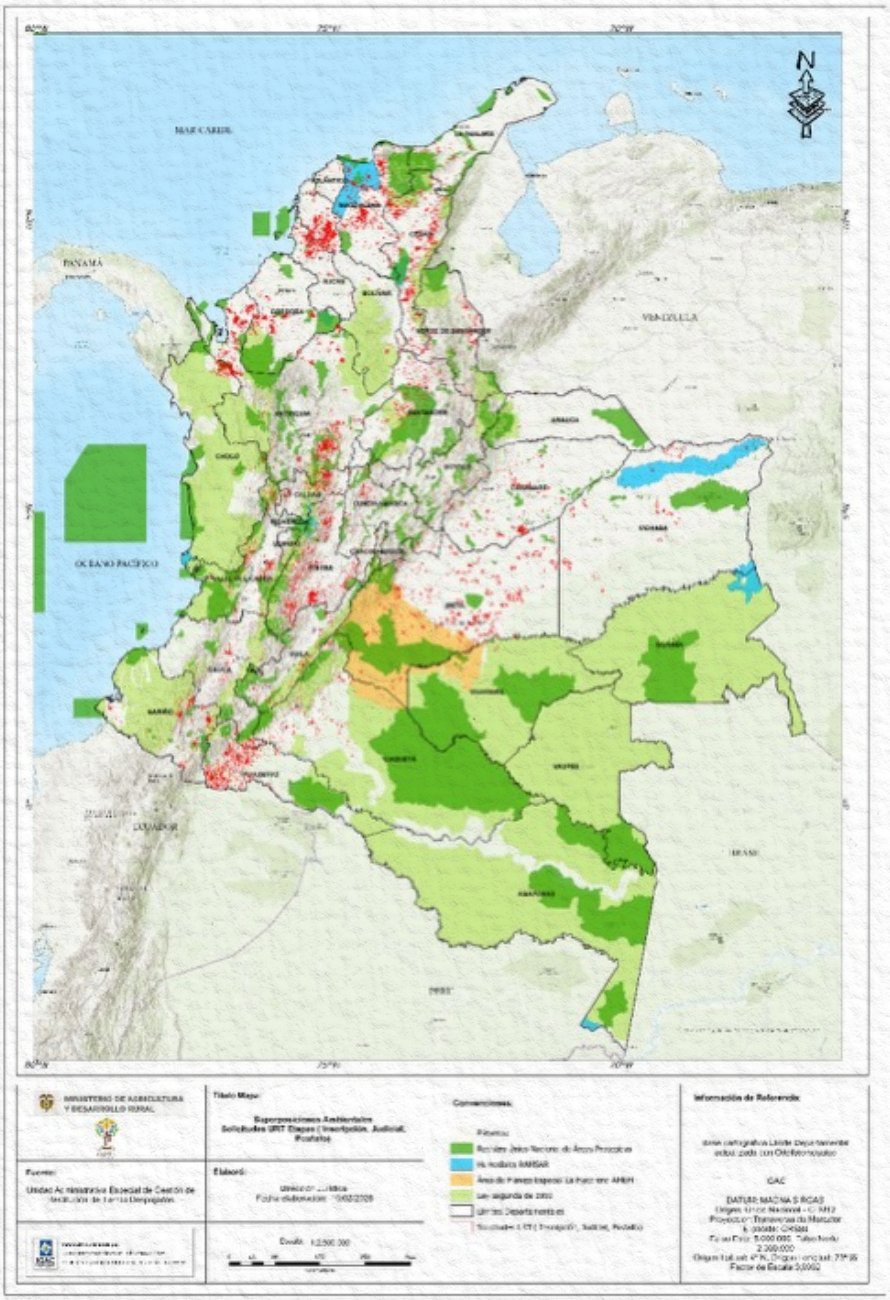
| | Temática | Zona Micro | Zona No Micro |
|---|---|---|---|
| Ambiental | Ley segunda de 1959 | 17176 | 12892 |
| | Páramos delimitados por MADS | 1191 | 281 |
| | Humedales RAMSAR | 3544 | 163 |
| | Distritos Nacionales de Manejo Integrado | 29 | 26 |
| | Distritos Regionales de Manejo Integrado | 4804 | 1074 |
| | Reservas Forestales Protectoras Nacionales | 1716 | 474 |
| | Reservas Forestales Protectoras Regionales | 1011 | 244 |
| | Parques Nacionales Naturales | 1475 | 1543 |
| | Parques Naturales Regionales | 763 | 198 |
| | Otras categorías SINAP | 1089 | 138 |
| | Área de Manejo Especial La Macarena AMEM | 4437 | 3170 |
| | **Subtotal** | **37235** | **20203** |
| | **Total Superposiciones Ambientales** | **57438** | |




Ahora bien, al desglosar las cifras para identificar los IDs superpuestos con AEIA que han sido objeto de inscripción en el RTDAF, se tiene que en estado de inscripción[5] hay un total de 898 solicitudes de restitución, en etapa judicial 5396 y en posfallo 2833. La distribución general se puede observar en la siguiente salida gráfica:

5. Con corte a 12 de diciembre de 2025.

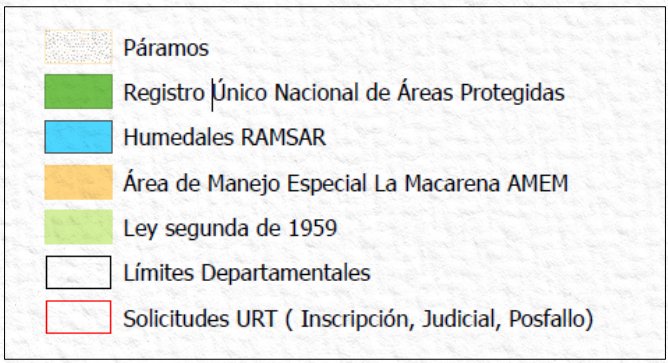
**Gráfica No. 2. Superposiciones ambientales en etapas de inscripción, judicial y posfallo.**




**Fuente: Equipo Ambiental y Socioambiental – DIJUR (2026).**

La simbología empleada en la cartografía permite diferenciar las distintas temáticas geográficas representadas en el mapa de superposiciones ambientales y solicitudes del RTDAF en etapa de inscripción, judicial y posfallo. Los elementos ambientales se representan mediante colores diferenciados: el color azul corresponde a los Humedales RAMSAR; el color verde oscuro representa las áreas del Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP); el color naranja identifica el Área de Manejo Especial La Macarena (AMEM); el verde claro corresponde a la Reserva Forestal de la Ley Segunda de 1959; y los páramos se representan mediante un patrón de puntos en tonalidad beige. Los límites departamentales se delimitan mediante un contorno de color negro. Por su parte, las solicitudes de la Unidad de Restitución de Tierras (URT), correspondientes a las etapas de inscripción, judicial y posfallo, se representan mediante un contorno de color rojo, permitiendo identificar su distribución espacial respecto de las figuras de protección ambiental.

A continuación, se incorporan las convenciones utilizadas en el mapa de la "gráfica No. 2. Superposiciones ambientales en etapas de inscripción, judicial y posfallo".




Siempre que se identifican superposiciones ambientales, esta información, se incorpora en el título "6. Sobreposiciones con áreas ambientales o proyectos de utilidad pública" del Informe Técnico Predial – ITP, con el fin de fortalecer las demandas de restitución.

## Evolución de la ruta de restitución frente a superposiciones ambientales

La ruta de restitución en estas áreas ha variado desde la implementación de la Ley 1448 de 2011, hasta la fecha. Pese a que son múltiples las categorías ambientales[6] sobre las que se puede encontrar un predio solicitado en restitución de tierras,

6. Páramos, SINAP (Parques Nacionales Naturales, Parques Naturales Regionales, Reservas Forestales Protectoras, Distritos de Manejo Integrado, Distritos de Conservación de Suelos, Áreas de recreación, Reservas Naturales de la Sociedad Civil), Humedales, RAMSAR, Áreas de Reserva Forestal de Ley 2da de 1959.

con la finalidad de facilitar el análisis, este texto se enfocará en los avances de la ruta frente a superposiciones con Parques Nacionales Naturales – PNN, Parques Naturales Regionales – PNR, Áreas de Reserva Forestal de Ley 2da de 1959 y Reservas Forestales Protectoras, sean estas de carácter regional o nacional, avances que de manera paralela han tenido impacto en las rutas de restitución de predios ubicados otras figuras ambientales.

**Recuento normativo y jurisprudencial – puntos de encuentro y diferenciadores.**

Las áreas de reserva forestal protectora, las áreas de Ley 2da de 1959 y los parques naturales, comparten un desarrollo normativo y jurisprudencial estrechamente ligado al derecho ambiental, agrario y a la justicia transicional. A continuación, se exponen los puntos comunes y diferenciadores, a manera de línea de tiempo para evidenciar la transformación que se ha suscitado a lo largo de los años.

Desde la expedición de la Ley 200 de 1936 "Sobre régimen de tierras" se facultó al Gobierno para "señalar en terrenos baldíos zonas de reserva forestal, y para reglamentar el aprovechamiento industrial de los productos forestales"[7].

Con la promulgación de la Ley 2da de 1959 "Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables" se crearon siete áreas de reserva forestal para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. La misma norma, en el artículo 13 declaró "Parques Nacionales Naturales" aquellas zonas en las cuales quedará prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca, y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere conveniente para la conservación o embellecimiento de la zona. Además, señaló que tanto los nevados como las áreas que los circundan se declaran "Parques Nacionales Naturales", calificando estas zonas como de utilidad pública.

El 18 de diciembre de 1974, mediante el Decreto 2811, entró en vigencia el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, que estableció en el artículo 209 la prohibición de adjudicación de baldíos al interior de áreas de reserva forestal. No obstante, el artículo 210 dispuso que, por razones de utilidad pública o interés social, podría adelantarse el trámite de sustracción, entendido como el "Levantamiento de la figura legal a un área debidamente delimitada de la reserva forestal para adelantar un proyecto, obra o actividad de utilidad pública e interés social, asimismo, para adelantar actividades de explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique

7. Artículo 10, Ley 200 de 1936.

la función protectora de la reserva."[8], cuyo trámite, le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible[9].

Con la Ley 160 de 1994, se reafirmó que la adquisición de la propiedad sobre bienes baldíos adjudicables, solo podrá darse mediante título traslaticio de dominio otorgado por el Estado. En este sentido, la acreditación de la propiedad privada puede realizarse mediante título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal o a través de cadenas traslaticias inscritas en las que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor al término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, es decir, veinte años[10].

El Decreto 2372 de 2010[11], adoptó la definición de área protegida como aquella "Área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación" (artículo 2). Asimismo, estableció como categorías de áreas protegidas que conforman el SINAP[12], las siguientes:

"Áreas protegidas públicas:

a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
b) Las Reservas Forestales Protectoras.
c) Los Parques Naturales Regionales.
d) Los Distritos de Manejo Integrado.
e) Los Distritos de Conservación de Suelos.
f) Las Áreas de Recreación.
Áreas Protegidas Privadas:
g) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil."

Posteriormente, la Ley 1448 de 2011[13], señaló en su artículo 75 que son titulares del derecho a la restitución, "Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3o de la presente Ley, entre el 1o de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley" (subrayado fuera de texto).

8. Artículo 4 de la Resolución No. 110 de 2022 "Por la cual se establecen las actividades, requisitos y procedimiento para la sustracción de área de las reservas forestales nacionales y regionales para el desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones."
9. Numeral 18 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y numeral 14 del artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011.
10. Véase la Sentencia SU-288 de 2022, proferida por la corte Constitucional.
11. "Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones."
12. Artículo 10, Decreto 2372 de 2010.
13 "por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones."

En vista de la necesidad de establecer los requisitos y procedimientos a seguir para la sustracción de áreas de reserva forestal de Ley 2a de 1959 para la restitución jurídica y material de las tierras a las víctimas del conflicto armado interno, en el marco de la Ley 1448 de 2011, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución No. 629 de 2012, que fijó las reglas a las que se sujetará el uso del suelo y de los recursos naturales renovables en baldíos ubicados en las áreas sustraídas para los fines mencionados anteriormente, así como las condiciones para las actividades productivas que se desarrollen en estos predios. Además, el artículo 10 prohibió solicitar sustracción respecto de áreas del Sistema de Parques Naturales Nacionales o Regionales y Reservas Forestales Protectoras, o áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, así como todas aquellas áreas que conforme a la ley vigente son objeto de protección especial, tales como los páramos, humedales y manglares.

El Decreto 1071 de 2015 compiló y racionalizó las normas reglamentarias del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural. Este Decreto Único que fue modificado por el Decreto 440 de 2016, "en lo relacionado con la Parte 15, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas", que estableció respecto de la Decisión sobre el no inicio de estudio formal de la solicitud de restitución y en consecuencia, la no inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente - RTDAF, cuando se presentara, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

> "(…) 2. Cuando no se cumpla con los requisitos del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, lo que comprende entre otras, las siguientes circunstancias:
>
> a) La existencia de solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las zonas de reserva forestal de la Ley 2a de 1959, en donde previamente se hubieren adelantado procesos de sustracción con fines de restitución de tierras ante la autoridad ambiental competente y la decisión de esta última no hubiere ordenado la sustracción;
>
> b) Aquellos casos en que las solicitudes de inscripción al registro versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Decreto 2811 de 1974 y las normas que lo modifiquen o deroguen;
> c) Aquellos casos en que las solicitudes de inscripción al registro versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las áreas de Parques Naturales Regionales, desde su consideración como inalienables, imprescriptibles e inembargables. (…)"

A partir de esta modificación normativa, las solicitudes de restitución sobre terrenos baldíos ubicados en estas áreas quedaban sujetas a decisiones de no inicio o no inscripción en el RTDAF, con fundamento legal expreso.

Esta situación se mantuvo hasta el 22 de febrero de 2023, cuando la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decretó la suspensión provisional de los apartes contenidos en las letras a), b) y c) del numeral 2 del artículo 2.15.1.3.5 del Decreto 1071 de 2015, modificados por el

Decreto 440 de 2016. La medida cautelar, producto de una demanda de nulidad presentada por la Fundación Forjando Futuros, se sustentó en que:

- El artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, indica que son titulares del derecho a la restitución, las víctimas que fueran "propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación". "Esta disposición legal no establece una restricción frente a quienes explotaban baldíos ubicados en zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, en el Sistema de Parques Nacionales Naturales o en Parques Naturales Regionales. Así, las cosas es claro que las normas demandadas desconocen lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011."
- La norma demandada también vulnera los artículos los artículos 7, 76 y 81 de la Ley 1448 de 2011 (...) El artículo 7 señala que se debe garantizar un <<proceso justo y eficaz>> a las víctimas. El 76, que el Registro de Tierras es un requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución de tierras. Y el 81, que son titulares de la acción las personas a las que hace referencia el <<artículo 75>>.
- Contrario a esto, el decreto crea una limitación al acceso a la justicia. Indica que no se estudiarán las solicitudes presentadas por víctimas que ocupaban baldíos que estuvieran en zonas de reserva forestal, en el Sistema de Parques Nacionales Naturales o en Parques Naturales Regionales. Así, en contravía del derecho al debido proceso, estas personas no podrán acceder al proceso judicial en el que se debe resolver las pretensiones que puedan tener esas víctimas, en contravía de lo previsto en la ley.

En el marco de la evolución normativa, la Ley 2294 de 2023, que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"[14], adicionó el literal e. al artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, permitiendo compensación en especie o reubicación cuando la solicitud de restitución recayera sobre baldíos inadjudicables, salvo que fuera viable otorgar un derecho de uso conforme a la legislación ambiental y agraria vigente.

La dimensión del campesinado como protector de la naturaleza adquirió especial relevancia con el Acto Legislativo 01 de 2023[15], que reconoció a las campesinas y campesinos como sujetos de especial protección constitucional, destacando sus funciones: productiva (garantía de soberanía alimentaria), ecológica (conservación y restauración del territorio) y social-cultural (prácticas tradicionales sostenibles). Informes como FAO–ANZORC (2017) resaltan que la conservación con campesinado es posible mediante acuerdos de manejo, comanejo y conservación, donde la agroecología actúa como puente entre productividad y restauración.

14. Artículo 22 de la Ley 2294 de 2023.
15. Informe de Ponencia para Segundo Debate a Proyecto de Acto Legislativo S019 de 2022 de SENADO - C254 de 2022 de CÁMARA. (2023) Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de Especial Protección Constitucional. Tomado de: GC_0335_2023.pdf (secretariasenado.gov.co)

Mientras los apartes de las modificaciones introducidas por el Decreto 440 de 2016 permanecían suspendidos, el Presidente de la República, en uso de sus facultades legales, expidió el Decreto 1623 de 06 de octubre de 2023, en el que se resaltan las siguientes modificaciones al Decreto 1071 de 2015:

- En relación con el artículo 2.15.1.3.5. respecto la decisión sobre el no inicio formal de estudio de la solicitud de restitución, el artículo 3 del Decreto 1623 de 06 de octubre de 2023, eliminó las causales referidas previamente[16].
- Modificó el artículo 2.15.2.1.7. señalando que en aquellos casos en que la solicitud verse sobre un baldío inadjudicable se solicitará como pretensión principal al Juez o magistrado de restitución de tierras, el otorgamiento del derecho de uso de acuerdo con la legislación ambiental y agraria, siempre que se dé cumplimiento de las obligaciones de conservación y restauración ambiental. De manera subsidiaria, podrá solicitarse la compensación.

Finalmente, el 11 de septiembre de 2024, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, declaró la "nulidad de parcial de los apartes de las letras a), b) y c) del numeral 2 del artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y Desarrollo Rural, que fue modificado por el Decreto 440 de 2016.", reafirmando los fundamentos que dieron lugar a la medida cautelar.

Con la supresión definitiva de estas causales del ordenamiento jurídico, se reafirmó la necesidad de definir rutas claras para adelantar la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF de solicitudes de restitución sobre predios superpuestos con Áreas de Especial Interés Ambiental - AEIA, garantizando a las víctimas del conflicto armado el acceso a la administración de justicia y el derecho al debido proceso constitucional.

**Avances en los lineamientos de la URT para la inscripción en el RTDAF.**

Los avances recientes en la política de restitución de tierras frente a superposiciones ambientales han permitido la consolidación de lineamientos jurídicos para la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF, de solicitudes de restitución en contextos de complejidad

16. "(...) 2. Cuando no se cumpla con los requisitos del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, lo que comprende entre otras, las siguientes circunstancias: a) La existencia de solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las zonas de reserva forestal de la Ley 2a de 1959, en donde previamente se hubieren adelantado procesos de sustracción con fines de restitución de tierras ante la autoridad ambiental competente y la decisión de esta última no hubiere ordenado la sustracción; b) Aquellos casos en que las solicitudes de inscripción al registro versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Decreto 2811 de 1974 y las normas que lo modifiquen o deroguen;
c) Aquellos casos en que las solicitudes de inscripción al registro versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las áreas de Parques Naturales Regionales, desde su consideración como inalienables, imprescriptibles e inembargables. (...)"

ecológica y normativa, los cuales podrán ser consultados en el Anexo 1. Principales lineamientos ambientales actualizados.

Siguiendo la línea trazada por el Consejo de Estado, está claro que los titulares del derecho a la restitución, según el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, son las personas que fueran propietarias, poseedoras o explotadoras de baldíos sobre tierras que hayan sido despojadas o abandonadas forzosamente. El hecho de que la ocupación se hubiese realizado sobre un baldío no adjudicable, no es un factor inhabilitante para acceder al derecho a la restitución a través de un proceso justo y eficaz.

Más aún en el marco del reconocimiento expreso que ha realizado la Corte Constitucional en la Sentencia C-077 de 2017, en el que se ha destacado la estrecha relación entre el nivel de vulnerabilidad de las comunidades rurales y la relación de los campesinos con la tierra. En dicha providencia, el alto tribunal reconoció al campesinado y a los trabajadores agrarios como sujetos de especial protección constitucional, en razón a las condiciones históricas de exclusión. La Corte también señaló que la protección jurídica del derecho al acceso a la tierra a de los campesinos tiene las siguientes dimensiones: "(i) La garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra, la que incluye el respeto por la propiedad, la posesión, la ocupación la mera tenencia, entre otras."

Esta tesis fue amparada con la modificación del artículo 64 de la Constitución Política, al establecer que "El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales." Este cambio de paradigma ha hecho posible una óptica de armonización de los derechos del medio ambiente y del campesinado, propiciando el manejo sostenible de áreas de especial interés ambiental.

Actualmente, cuando se identifica una superposición entre una solicitud de restitución de tierras y **Áreas de Reserva Forestal establecidas mediante la Ley 2a de 1959**, se da inicio al estudio formal de la solicitud de restitución. En aquellos casos en que se acredita la existencia de propiedad privada y se verifica el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 1448 de 2011, se procede con la inscripción del predio en el RTDAF. Por su parte, cuando se trata de un predio baldío, se adelanta la recolección de los insumos jurídicos y técnicos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución MADS No. 629 de 2012, con el fin de radicar la respectiva solicitud de sustracción ante la autoridad ambiental, que, en este caso, se trata del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Este trámite se realiza con el propósito de viabilizar la restitución jurídica y material de la víctima, principalmente a través de la adjudicación del

baldío. No obstante, cuando el predio baldío presenta superposición con áreas clasificadas bajo la zonificación de "área con previa decisión de ordenamiento", o con alguna de las áreas exceptuadas en el artículo 10 de la Resolución No. 629 de 2012 (tales como las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o Regionales, Reservas Forestales Protectoras, áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, o ecosistemas objeto de especial protección como páramos, humedales y manglares), así como en aquellos casos en los que la autoridad ambiental niega la solicitud de sustracción, se activa lo dispuesto en el literal e) del artículo 97 de la Ley 1448 de 2011. En estos eventos, se solicita al juez o magistrado de restitución que ordene el otorgamiento de un derecho de uso conforme a la normatividad ambiental y agraria vigente, o, de manera subsidiaria, la compensación según la voluntad de la víctima.

La implementación de estas medidas ha permitido que un número significativo de víctimas no solo acceda al RTDAF, sino que también puedan materializar su derecho a la reparación integral, incluso en aquellos casos en que los predios objeto de despojo o abandono corresponden a baldíos inadjudicables, garantizando así un equilibrio entre la protección ambiental y los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Un escenario igualmente garantista se presenta en los casos de superposición con **Reservas Forestales Protectoras de carácter nacional o regional.** A diferencia de las Áreas de Reserva Forestal establecidas mediante la Ley 2a de 1959, estas reservas forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP y están sujetas a un régimen especial de protección ambiental que limita su adjudicación.

En estos casos, una vez identificada la superposición, se da inicio al estudio formal de la solicitud de restitución y, verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 1448 de 2011, se procede con la inscripción del predio en el RTDAF. Cuando se acredita la existencia de propiedad privada, se solicita ante la autoridad judicial la restitución jurídica y material del bien en favor de la víctima, de conformidad con el marco normativo vigente.

Por el contrario, cuando se trata de un predio baldío, y considerando que no existe un trámite de sustracción aplicable a este tipo de áreas que pueda ser adelantado por la Unidad de Restitución de Tierras en favor de las víctimas, el predio se configura como un baldío inadjudicable. En consecuencia, no es procedente la restitución jurídica y material mediante adjudicación; sin embargo, en aplicación de lo dispuesto en el literal e del artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, el juez o magistrado de restitución podrá ordenar el otorgamiento de un derecho de uso conforme a la normatividad ambiental y agraria vigente, o, de manera subsidiaria, la compensación correspondiente, en atención a las condiciones del caso y a la voluntariedad de la víctima.

Quizás uno de los cambios más significativos se relaciona con los predios que presentan superposición con **Parques Nacionales Naturales o Parques Naturales Regionales**. Estas áreas constituyen la categoría de protección más estricta dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP, en tanto son inalienables, imprescriptibles e inembargables, no pueden ser objeto de sustracción y tienen vocación de permanencia. En consecuencia, los derechos de los particulares sobre predios ubicados en su interior se encuentran sometidos a las limitaciones y restricciones establecidas por el ordenamiento jurídico, en armonía con el deber constitucional de protección del ambiente.

En la actualidad, una vez iniciado el estudio formal del caso y verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 1448 de 2011, es procedente la inscripción del predio en el RTDAF, así como la posterior presentación de la demanda ante el juez o magistrado de restitución. Este avance normativo ha permitido superar el criterio previamente aplicado, conforme al cual se emitían decisiones de no inicio o de no inscripción en el RTDAF cuando se identificaba la superposición de un predio baldío al interior de estas áreas protegidas, garantizando actualmente el acceso efectivo a la administración de justicia y el derecho de las víctimas a que sea la autoridad judicial quien determine la medida de reparación más adecuada.

No obstante, ante la imposibilidad jurídica de adjudicar baldíos ubicados al interior de estas áreas, debido a su carácter inadjudicable y del régimen especial de protección que los cobija, resulta improcedente la restitución jurídica y material mediante adjudicación. En estos casos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 1623 de 2023, el juez o magistrado de restitución podrá ordenar como medida principal la compensación.

Esta misma línea ha sido trasladada a otras figuras o categorías ambientales, en las que ante la imposibilidad de realizar la adjudicación del baldío y cumplidas las exigencias de la Ley 1448 de 2011, procederá igualmente la inscripción en el RTDAF dando lugar a un análisis judicial en el marco del derecho al debido proceso y el acceso a la justicia, donde variarán las medidas de reparación a las víctimas, según lo dispuesto por el operador judicial.

**Tendencias en las Decisiones de Fondo en Áreas de Especial Interés Ambiental - AEIA. Una transformación institucional progresiva.**

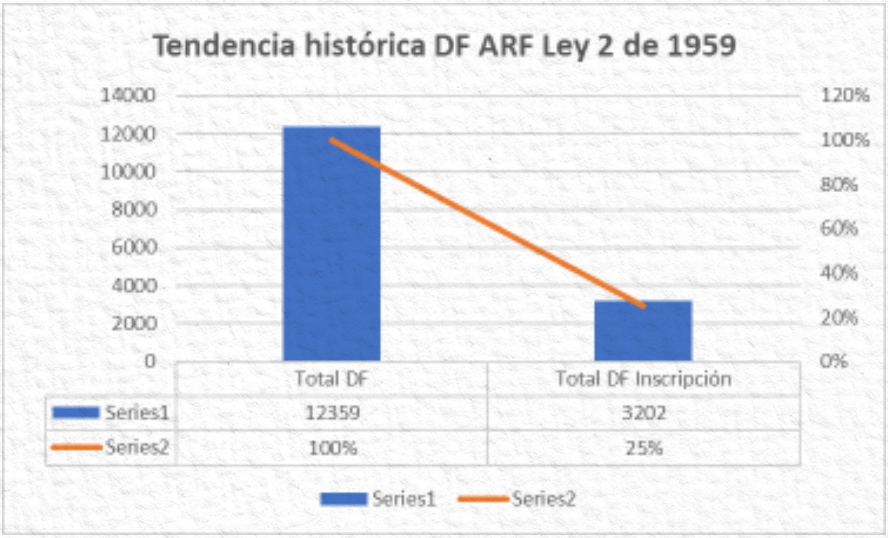
Como consecuencia de las modificaciones normativas previamente mencionadas, se ha realizado un análisis integral sobre el avance en la toma de decisiones de fondo (DF) en AEIA, específicamente sobre Áreas de Reserva Forestal de Ley 2da de 1959, Parques Nacionales Naturales y Parques Regionales Naturales (PNN-PRN), así como Reservas Forestales Protectoras (RFP).

Los resultados evidencian una transformación significativa en la capacidad institucional para adoptar decisiones de fondo favorables a la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF, particularmente en áreas que históricamente han presentado mayores restricciones normativas y técnicas.

**Áreas de Reserva Forestal de Ley 2da de 1959: consolidación de una tendencia estructural favorable a la inscripción.**

El comportamiento de las decisiones de fondo en casos superpuestos con Áreas de Reserva Forestal de Ley 2da de 1959 constituye el indicador más robusto del impacto de los ajustes normativos implementados en los últimos años. Entre el 2012 y 2025, se adoptaron un total de 12.359 decisiones de fondo sobre solicitudes de restitución de tierras superpuestas con estas áreas, de las cuales 3.202 correspondieron a decisiones de inscripción, lo que equivale a un histórico acumulado del 25%[17], como se puede observar en la siguiente gráfica:

**Gráfica No. 3. Tendencia histórica de decisiones de fondo en ARF Ley 2 de 1959.**

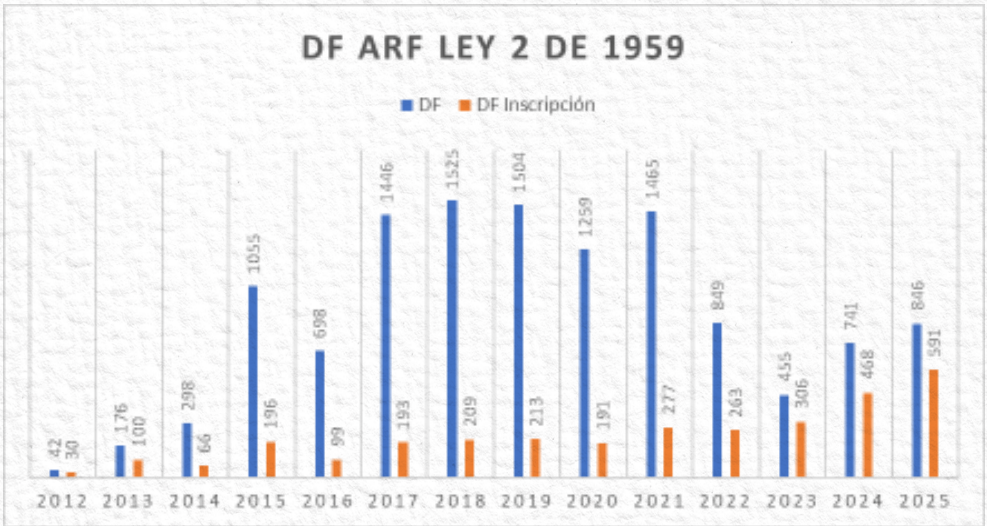



**Fuente: Equipo Ambiental y Socioambiental – DIJUR (2026).**

17. La zonificación de las ARF de Ley 2da de 1959 ha experimentado ajustes a lo largo del tiempo, lo cual implica que ciertas zonas que en su momento se clasificaban como reserva pueden no serlo actualmente, y viceversa. Esta dinámica puede incidir en las variaciones observadas en las cifras. De igual manera, el sistema del RTDAF incorpora un margen de condiciones operativas y administrativas que puede generar fluctuaciones en los datos reportados. Adicionalmente, en los últimos años se ha fortalecido la gestión orientada a la emisión de decisiones negativas en estas áreas, lo que puede derivar en modificaciones, revocatorias o actualizaciones de decisiones previamente registradas.

Este promedio histórico oculta una transformación estructural reciente que obedece a transformaciones normativas y jurisprudenciales que alteraron profundamente las posibilidades de acceso de las víctimas al proceso de restitución en zonas ambientalmente protegidas, como se puede observar a continuación:

**Gráfica No. 4. Decisiones de fondo vs. decisiones de inscripción sobre IDs superpuestos con Áreas de Reserva Forestal de Ley 2da de 1959**




**Fuente: Equipo Ambiental y Socioambiental – DIJUR (2026).**

Entre 2012 y 2014, los registros muestran un periodo de arranque en el que la implementación de la Ley 1448 de 2011, aún estaba en consolidación. Los volúmenes de decisiones eran relativamente bajos, con 42 decisiones totales en 2012 y 298 en 2014. Aunque la proporción de inscripciones parece inicialmente alta —con valores que alcanzan entre el 56 % y el 69 % en los primeros años— esta tendencia responde más a la baja escala del universo de casos, que a la consolidación de un criterio amplio de inscripción. En ese momento, la URT y los jueces estaban aún construyendo los criterios para evaluar superposiciones ambientales, y la aplicación de la Ley 2a no representaba todavía un obstáculo, como ocurriría posteriormente.

El escenario cambia notablemente a partir de 2015. Entre ese año y 2021, se observa un crecimiento significativo en el número total de decisiones, superando en repetidas ocasiones las 1.400 decisiones anuales. Sin embargo, esta expansión no implicó un aumento proporcional en decisiones de inscripción: estas se mantuvieron relativamente estables entre 190 y 277 casos por año, lo que

representaba una tasa promedio cercana al 15 %. Este comportamiento coincide con una fase de interpretación especialmente restrictiva del régimen de baldíos inadjudicables y de las áreas delimitadas por Ley 2a, donde la presencia de superposición se traducía con frecuencia en la negación de la inscripción por considerar que la condición ambiental impedía reconocer derechos de ocupación histórica.

Este patrón es clave para entender el contraste con los años posteriores. Durante este periodo, la protección ambiental se aplicó con un enfoque de inadmisión, lo que dejó a numerosas familias campesinas sin acceso a la restitución, incluso en situaciones donde existía una ocupación consolidada. El marco normativo y la jurisprudencia de entonces privilegiaban la intangibilidad de la reserva forestal como límite absoluto, dejando pocas alternativas para compatibilizar la reparación con la conservación. El incremento en el número de decisiones totales no se tradujo en más inscripciones: se decidió más, pero no necesariamente mejor en términos de acceso efectivo del derecho a la restitución.

La ruptura en la tendencia se hace evidente en 2022. Aunque el número total de decisiones de fondo disminuye respecto a años previos, la proporción de inscripciones experimenta un salto significativo, pasando del 15 % promedio histórico al 31 %. Esta variación no es un hecho aislado: en 2023, la tasa de inscripción asciende al 67 %, un porcentaje sin precedentes. En 2024 se mantiene en el 63 % y alcanza su punto más alto en 2025[18], con 591 decisiones de inscripción de un total de 846 decisiones de fondo, equivalente al 69,9%, consolidando definitivamente el cambio institucional.

Este quiebre coincide temporal y cualitativamente con la introducción de nuevos criterios normativos y jurisprudenciales orientados a compatibilizar el derecho a la restitución con los objetivos ambientales.

La diferencia entre ambos periodos no es meramente estadística; es estructural. Mientras entre 2015 y 2021 la inscripción de predios ubicados en áreas de reserva forestal se enfrentaba a múltiples barreras argumentativas (basadas en la naturaleza no adjudicable del suelo o en el carácter protegido de los ecosistemas), a partir de 2022 se evidencia una interpretación más amplia y flexible que permite el acceso a la justicia y la posibilidad de que el Juez de restitución decida si es viable la restitución jurídica y material a la víctima, el otorgamiento del derecho de uso según la normatividad ambiental y agraria vigente o la compensación. Las inscripciones ya no se conciben como un reconocimiento pleno y desregulado de propiedad, sino como decisiones que pueden llevar asociadas obligaciones de manejo, restricción de usos e implementación de medidas ambientales. Con ello, la restitución deja de ser incompatible con las zonas de reserva forestal y se convierte en una herramienta para transformar positivamente la relación entre comunidades campesinas y los ecosistemas.

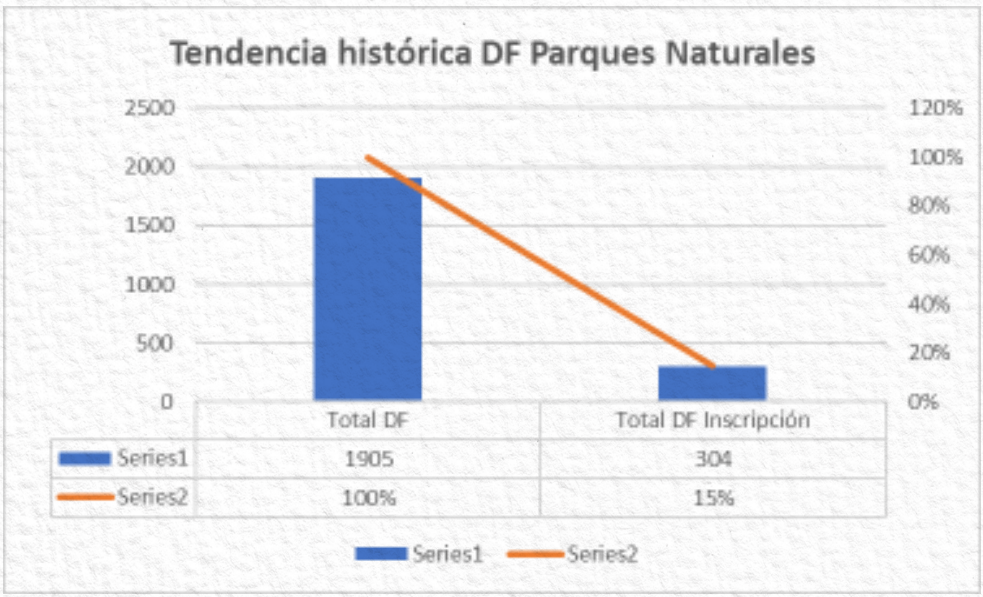
18. Con corte a 31 de diciembre de 2025.

Este giro responde a la comprensión de que las restricciones ambientales no pueden, por sí mismas, justificar la negación de derechos derivados de la violencia. En cambio, deben abordarse como oportunidades para promover modelos de uso sostenible del territorio, reconociendo el papel histórico de las comunidades campesinas en la conservación de bosques y en la gestión del paisaje. La inscripción se convierte así en una forma de reparación transformadora, capaz de articular soluciones jurídicas con apuestas de desarrollo sostenible. De manera simultánea, estas decisiones reflejan un proceso de madurez institucional en el cual la URT y los jueces incorporan criterios socioambientales complejos que trascienden la lectura formal de la norma y se orientan hacia resultados más integrales.

**Parques Naturales (Nacionales y Regionales). La superación progresiva de las restricciones.**

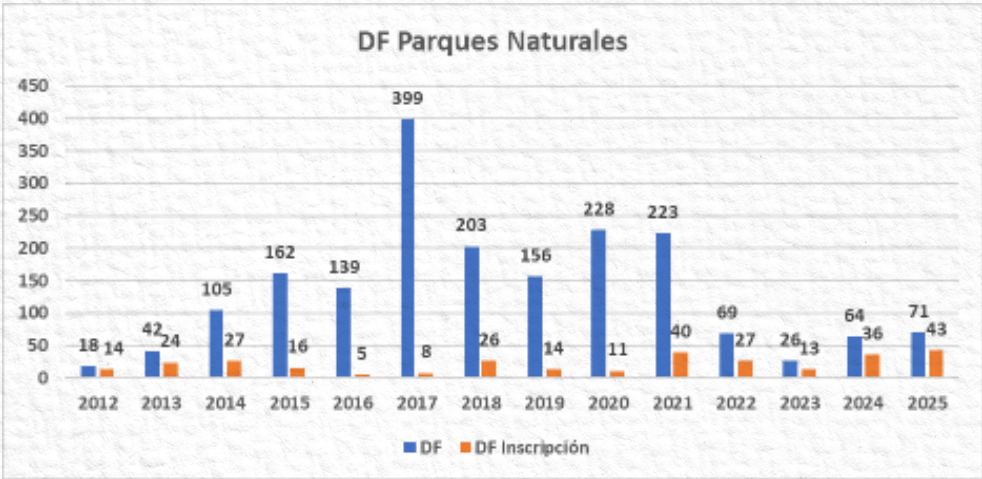
El comportamiento de las decisiones en áreas correspondientes a Parques Nacionales Naturales y Parques Regionales Naturales presenta un patrón caracterizado por una mayor estabilidad institucional y restricciones normativas históricamente más estrictas. Entre 2012 y 2025 se adoptaron un total de 1.905 decisiones de fondo, de las cuales 304 correspondieron a inscripción, equivalente al 15%:

**Gráfica No. 5. Tendencia histórica de decisiones de fondo en Parques Naturales.**




**Fuente: Equipo Ambiental y Socioambiental – DIJUR (2026).**

**Gráfica No. 6. Decisiones de fondo vs. decisiones de inscripción sobre IDs superpuestos con Parques Naturales.**




**Fuente: Equipo Ambiental y Socioambiental – DIJUR (2026).**

Como se puede observar, durante el periodo comprendido entre 2012 y 2020, las decisiones de inscripción en el RTDAF fueron particularmente limitadas, con proporciones inferiores al 15% en la mayoría de los años. Por ejemplo, en 2017 se adoptaron 399 decisiones de fondo, pero únicamente 8 correspondieron a inscripción (2%), lo que evidencia un enfoque altamente restrictivo en este tipo de áreas.

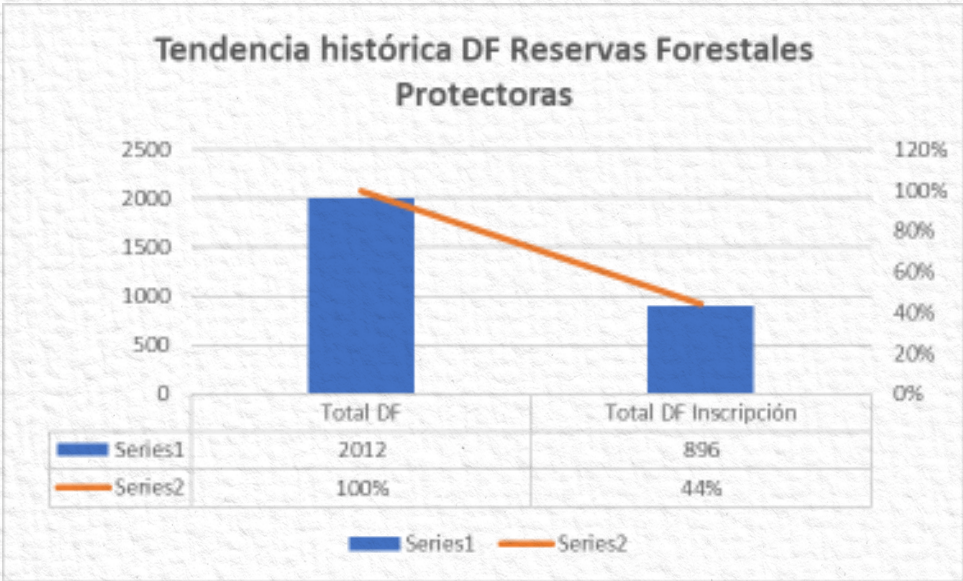
Sin embargo, al igual que en el caso de las Reservas Forestales de Ley 2da, a partir de 2021 se observa una tendencia progresiva hacia el aumento de decisiones favorables. En 2024 se registraron 36 decisiones de inscripción de un total de 64 decisiones (56,3%), y en 2025 esta proporción ascendió al 60,6%, con 43 inscripciones de un total de 71 decisiones.

Aunque el volumen absoluto es menor que en las Reservas Forestales de Ley 2da, la evolución proporcional resulta significativa, pues evidencia una flexibilización progresiva en el análisis institucional, basada en criterios jurídicos y técnicos más precisos.

**Reservas Forestales Protectoras. Consolidación de un modelo de armonización institucional.**

El análisis de las Reservas Forestales Protectoras presenta un comportamiento intermedio entre las dos categorías anteriores, con un total de 2.012 decisiones de fondo adoptadas entre 2012 y 2025, de las cuales 896 correspondieron a inscripción, equivalente al 44,5%, la proporción más alta entre las tres categorías analizadas:

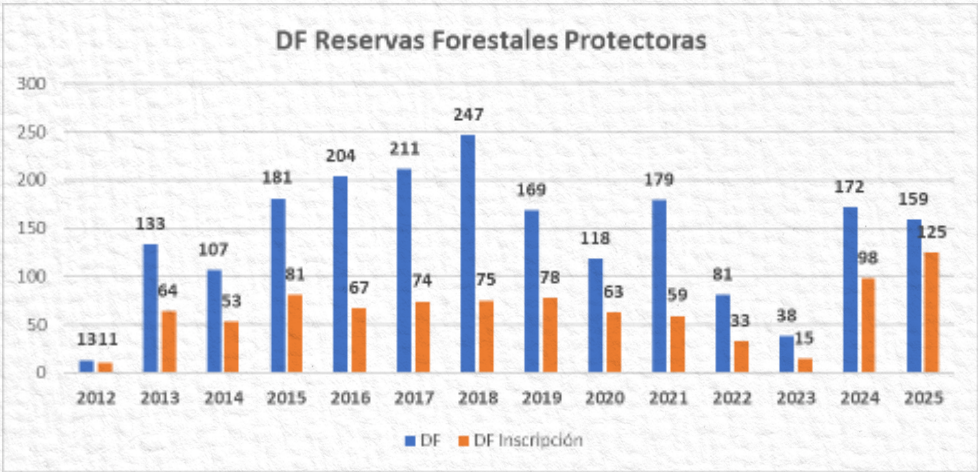
**Gráfica No. 7. Tendencia histórica de decisiones de fondo en Reservas Forestales Protectoras.**




**Fuente: Equipo Ambiental y Socioambiental – DIJUR (2026).**

A diferencia de las Reservas Forestales de Ley 2da de 1959, en las cuales el incremento es un fenómeno reciente, las Reservas Forestales Protectoras han presentado históricamente una mayor proporción de decisiones favorables. No obstante, también en este caso se observa un fortalecimiento significativo en los años recientes:

**Gráfica No. 8. Decisiones de fondo vs. decisiones de inscripción sobre IDs superpuestos con Reservas Forestales Protectoras.**




**Fuente: Equipo Ambiental y Socioambiental – DIJUR (2026).**

En 2024 se adoptaron 172 decisiones de fondo, de las cuales 98 correspondieron a inscripción (57%), mientras que en 2025 se registraron 125 decisiones de inscripción de un total de 159 decisiones, equivalente al 78,6%, el valor más alto registrado en toda la serie histórica.

Este comportamiento evidencia que la visión de la restitución en Reservas Forestales Protectoras ha evolucionado hacia un modelo más consolidado de armonización entre la protección ambiental y el reconocimiento de derechos territoriales.

El análisis comparado de las tres categorías permite identificar una tendencia transversal: el incremento sostenido y reciente en la proporción de decisiones de inscripción, particularmente a partir de 2021 y de manera más marcada entre 2023 y 2025.

Este fenómeno no puede interpretarse como una variación coyuntural, sino como la manifestación de una transformación estructural en la capacidad institucional del Estado para abordar la complejidad jurídica, ambiental y territorial asociada a estos casos.

En términos generales de política pública, el aumento sostenido de decisiones de inscripción entre 2023 y 2025 demuestra que las reformas introducidas no fueron meras herramientas técnicas, sino instrumentos que redefinieron el

comportamiento institucional. Las cifras respaldan la idea de que la restitución en áreas con superposición ambiental no solo es posible, sino necesaria, siempre que se adopten medidas adecuadas de manejo y protección.

En conjunto, la evolución entre 2012 y 2025 muestra un sistema que ha transitado desde la exclusión casi automática hacia una lógica de compatibilidad y corresponsabilidad. Hoy, la inscripción en el RTDAF de solicitudes de restitución que cumplen con los requisitos de la Ley 1448 de 2011 y que se superponen con Áreas de Reserva Forestal de Ley 2da de 1959, Parques Naturales y Reservas Forestales Protectoras, no es una anomalía, sino una práctica consolidada que permite equilibrar los derechos de las víctimas con el derecho a un medio ambiente sano. Este cambio constituye una de las transformaciones más significativas de los últimos años en materia de restitución de tierras, y representa un avance en la construcción de políticas reparadoras.

**Apuesta de acciones claras. Restitución con enfoque territorial y ambiental.**

El avance en los procesos de restitución de tierras en AEIA exige consolidar una transición desde un modelo centrado exclusivamente en la definición de la titularidad formal, hacia uno orientado al reconocimiento integral de las relaciones históricas, sociales, económicas y ambientales que las comunidades han construido con el territorio. Esta transformación implica no solo el reconocimiento jurídico de los derechos de las víctimas, sino también la implementación de acciones concretas que permitan garantizar su permanencia en condiciones dignas, la restauración de sus medios de vida y un enfoque hacia el desarrollo sostenible y la conservación.

La normativa reciente ha consolidado la posibilidad de otorgar derechos de uso y promover figuras jurídicas que armonicen la permanencia campesina con los objetivos de protección ambiental. Entre estas figuras se encuentran entre otros, la regularización de la ocupación, los acuerdos de conservación, las concesiones forestales campesinas, los TECAM, las ZRC y otras modalidades de ocupación regulada, que permiten reconocer la presencia histórica de las comunidades dentro de áreas protegidas o con restricciones ambientales.

Esta perspectiva pone de presente la necesidad de que las pretensiones en los procesos de restitución incorporen de manera expresa solicitudes orientadas al reconocimiento de etas figuras de uso y el acceso a proyectos productivos compatibles con la sostenibilidad ambiental. En particular, resulta fundamental la implementación de pretensiones relacionadas con:

- El reconocimiento de derechos de uso compatibles con la normatividad ambiental, especialmente en predios ubicados en AEIA.

- La implementación de proyectos productivos sostenibles, orientados a fortalecer la economía campesina y garantizar la seguridad alimentaria.
- El desarrollo de procesos de capacitación técnica, organizativa y financiera.
- El reconocimiento de las comunidades campesinas como actores fundamentales de la protección ambiental.

El caso de la vereda La Danta, ubicada al interior del Parque Nacional Natural Nudo de Paramillo, constituye un ejemplo emblemático en esta evolución conceptual y jurídica. Con las modificaciones que introdujo el Decreto 1623 de 2023 y el artículo 22 de la Ley 2294 de 2023 (que adicionó el literal e. al artículo 97 de la Ley 1448 de 2011), se habilitó la posibilidad iniciar el estudio formal de las solicitudes de restitución a partir del análisis de contexto y acudiendo a fuentes institucionales y articulación en el territorio[19], se logró el ingreso y la microfocalización para la posterior inscripción en el RTDAF. A pesar de que los predios se encuentran dentro de un área protegida, el desarrollo normativo ha permitido el acceso a la justicia y la posibilidad de optar por medidas compensatorias ante la imposibilidad de la restitución jurídica y material. Este reconocimiento representa un cambio sustancial frente a interpretaciones anteriores que excluían de manera absoluta la restitución de ocupantes al interior de parques naturales.

También juega un papel importante el precedente establecido por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Bogotá[20], que mediante sentencia amparó el derecho fundamental a la restitución de tierras de víctimas cuyos predios se ubican dentro del Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM), en el Distrito de Manejo Integrado - DMI Ariari Guayabero. La Sala determinó que el derecho a la restitución de tierras y el derecho al medio ambiente sano tienen rango constitucional, y las tensiones que surjan requieren un ejercicio de ponderación. En razón a que el DMI no contaba con Plan de Manejo Ambiental – PMA, el Tribunal ordenó a la Corporación Autónoma Regional y otras entidades del nivel local realizar una zonificación ambiental rural participativa (antes zonificación ambiental rápida - ZAR) con la participación de las víctimas restituidas para entre otras cosas, indicar los proyectos productivos que puedes implementarse e informar si son suficientes para la subsistencia digna de las víctimas, además, se conminó a la Dirección Territorial Meta de la URT a reexaminar los casos que no hayan sido inscritos en el RTDAF argumentando afectaciones ambientales.

La implementación de proyectos productivos sostenibles en este tipo de áreas conforma un elemento clave para garantizar la permanencia de las comunidades restituidas con arraigo en AEIA, que tienen la voluntariedad de

19. Especialmente de la mano de la Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba – ASCSUCOR y de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia.
20. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia rad. 50001312100220130010601-ACUMULADO: 50001312100120140005001, del 30 de mayo de 2016.

llevar a cabo procesos restaurativos y de conservación del territorio. Por ello, resulta fundamental dar un giro hacia proyectos productivos relacionados con sistemas agroecológicos, producción sostenible, restauración ecológica, turismo comunitario y conservación participativa.

**Importancia de la articulación interinstitucional en la gestión ambiental de la restitución.**

La superposición entre solicitudes de restitución y AEIA exige el fortalecimiento de la articulación interinstitucional. Esta necesidad no solo responde a la complejidad técnica de los casos, sino que se encuentra expresamente fundamentada en el artículo 159 de la Ley 1448 de 2011, mediante el cual se creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV. Esta norma estableció que la reparación integral solo es posible si existe concurrencia, complementariedad y coordinación entre las entidades estatales responsables de los componentes jurídico, territorial, ambiental y social de la restitución de tierras.

La actualización introducida por el artículo 74 de la Ley 2421 de 2024 reforzó este mandato al fortalecer los mecanismos de articulación interinstitucional, mejorar la coordinación entre las entidades ambientales, agrarias y de justicia transicional, e incorporar expresamente herramientas de intercambio de información, análisis espacial y protocolos intersectoriales para la gestión de solicitudes en territorios con especial protección ambiental. Estas modificaciones consolidaron un marco renovado que reconoce que la restitución en zonas ambientalmente estratégicas solo es viable mediante una coordinación efectiva y continua conforme a los lineamientos del SNARIV.

En este contexto, la articulación interinstitucional ha permitido avanzar en líneas estratégicas como el análisis técnico de superposiciones, la estructuración de decisiones de fondo más robustas y la identificación de criterios ambientales para la toma de decisiones por los jueces y magistrados de restitución. Ejemplo de ello son los avances logrados con ASOCARS, el Ministerio de Ambiente, la Universidad del Rosario a través del MPTF, UNODC, el Ministerio de Agricultura, la ANLA y otros actores clave, con los que se espera reforzar alianzas de cara a la implementación de proyectos productivos con enfoque agroecológico y sostenible.

**Conclusiones.**

La gestión de superposiciones ambientales en el marco de la política pública de restitución de tierras evidencia una transformación estructural en la manera en que se ha entendido la relación entre justicia transicional y protección ambiental. Lo que en un primer momento operó como una barrera casi automática pare en

acceso a la administración de justicia, particularmente tras las restricciones introducidas en 2016, ha evolucionado hacia un enfoque de armonización normativa que reconoce que la ubicación de un predio solicitado en restitución en un Área de Especial Interés Ambiental no constituye, por sí misma, un impedimento absoluto.

Las modificaciones incorporadas por la Ley 2294 de 2023 y el Decreto 1623 de 2023, sumadas a la consolidación de figuras como el derecho de uso y la compensación, reflejan un rediseño institucional orientado a garantizar el acceso efectivo a la justicia, el debido proceso y la reparación integral, incluso en contextos con particularidades ambientales.

Las cifras históricas entre 2012 y 2025 permiten corroborar empíricamente esta transformación. En el caso de las Áreas de Reserva Forestal de Ley 2da de 1959, aunque el número total de decisiones de fondo ha sido alto durante los primeros años de implementación de la Ley 1448 de 2011, la proporción de decisiones de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF ha aumentado de manera sostenida, alcanzando sus niveles más altos en 2023, 2024 y 2025.

Una tendencia similar, aunque con volúmenes menores, se observa en Parques Naturales y Reservas Forestales Protectoras, donde el porcentaje de inscripciones frente al total de decisiones ha crecido significativamente en los años recientes. Este comportamiento estadístico revela un cambio no solo cuantitativo, sino también cualitativo: el sistema ya no privilegia una lectura restrictiva basada exclusivamente en la categoría ambiental del suelo, además analiza cada caso con criterios técnicos y jurídicos individuales que permiten viabilizar la inscripción y trasladar al Juez la definición de la medida de reparación más adecuada.

Este cambio no ha sido únicamente normativo o administrativo, también jurisprudencial. Los Tribunales y Altas Cortes han adoptado una actitud progresivamente reflexiva frente a la tensión entre restitución y conservación, superando aproximaciones formales que hacían prevalecer la intangibilidad ambiental sobre el análisis contextual de los derechos de las víctimas. En sus decisiones, han enfatizado la centralidad del derecho fundamental a la restitución, el carácter prevalente del acceso a la justicia en escenarios de despojo y abandono enmarcados en los requisitos de la Ley 1448 de 2011 y la necesidad de ponderar, caso a caso, la función ecológica de la propiedad con el mandato de reparación integral.

De manera complementaria, el fortalecimiento institucional y la articulación interinstitucional continúa siendo determinante para materializar este giro. La coordinación entre autoridades ambientales, entidades del sector agrario y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, creado

por el artículo 159 de la Ley 1448 de 2011 y fortalecido con las modificaciones introducidas por la Ley 2421 de 2024, ha permitido estructurar rutas más claras para la inscripción en el RTDAF de solicitudes superpuestas con temáticas ambientales.

En síntesis, la evolución observada entre 2012 y 2015 refleja la consolidación de un modelo institucional más garantista para las campesinas y campesinos, capaz de gestionar la complejidad territorial sin sacrificar la protección ambiental ni los derechos de las víctimas, brindando mayores posibilidades de reparación. La experiencia acumulada demuestra que la restitución en áreas de especial interés ambiental no solo es jurídicamente viable, también puede convertirse en una oportunidad para promover esquemas de uso sostenible que permitan a las comunidades con arraigo implementar alternativas sostenibles y adecuadas a los usos del suelo. La armonización entre justicia transicional y la sostenibilidad, pasa de ser una aspiración a una práctica estatal en proceso de consolidación.

**Anexo No. 1. Principales lineamientos ambientales actualizados.**

A continuación, se presenta una exposición estructurada de los principales lineamientos desarrollados y actualizados por el Equipo Ambiental y Socioambiental de la DIJUR de la mano del Equipo de Lineamientos, atendiendo a las modificaciones normativas introducidas por la Ley 2294 de 2023 y el Decreto 1623 de 2023:

**Superposición con Áreas de Reserva Forestal Ley 2a de 1959**

- Circular 009 de 2024: establece rutas diferenciadas para solicitudes que se superponen con reservas forestales de Ley 2a de 1959, incluyendo criterios técnicos para la solicitud de sustracción ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS.
- Versión 6 del protocolo RT-RG-PT-02 y el formato actualizado RT-RG-FO-86 permiten estandarizar el análisis técnico-jurídico de las solicitudes de restitución superpuestas con reservas forestales de Ley 2a de 1959 y el formato de informe de sustracción, que contempla los ajustes implementados con el Decreto 1623 de 2023.

**Superposición con Parques Nacionales Naturales y Regionales**

- Circular 001 de 2024 y su alcance en la Circular 001 de 2025 responden al Auto del Consejo de Estado (22/02/2023) y al Decreto 1623 de 2023, que modificó el Decreto 1071 de 2015, suprimiendo restricciones que impedían la restitución en áreas protegidas.

**Superposición con Reservas Forestales Protectoras**

- Circular 008 de 2024: Como un impacto directo de las medidas establecidas para parques naturales y ARF de Ley 2 de 1959, se vio la necesidad de ajustar

la ruta de restitución de IDs superpuestos con RFP, incluyendo nuevas propuestas de pretensiones al evidenciar estos traslapes.

**Ecosistemas estratégicos: Páramos, DMI, Rondas Hídricas, Sabanas y Playones.**

- Circular 002 de 2024 (Páramos): Lineamientos para abordar el análisis de solicitudes de restitución que se superponen con ecosistemas de páramos.
- Circular 003 de 2025 (Distritos de Manejo Integrado - DMI): Lineamientos para abordar el análisis de solicitudes de restitución que se superponen con Distritos de Manejo Integrado – DMI.
- Circular 007 de 2024 (Rondas Hídricas): Lineamientos para abordar el análisis de solicitudes de restitución que se superponen con ronda hídrica.
- Circular 005 de 2024 (Sabanas y Playones): Lineamientos generales para el análisis de solicitudes de restitución de tierras que presentan superposición con playones y sabanas comunales.

Sobre cada uno de los lineamientos expuestos, se ha realizado la proyección de los fundamentos de derecho correspondientes, que permita a los profesionales jurídicos de las direcciones territoriales contar con instrumentos contentivo de criterios orientadores en el ejercicio de sustanciación de actos administrativos y demandas de restitución.

Por último, pero no menos importante, a través de la Circular 002 de 2026 se profirieron los lineamientos generales para abordar el análisis de derechos de uso, usos y actividades susceptibles de desarrollo en áreas de especial interés ambiental, en predios objeto de restitución a las víctimas del conflicto armado.

# Gestión de Superposiciones Socioambientales en el marco de la Política Pública de Restitución de Tierras

Por: José Guillermo Forero Ballestas[1]

**Resumen**

El ejercicio propuesto analiza cómo el derecho fundamental a la restitución de tierras, enmarcado en la justicia transicional de la Ley 1448 de 2011, enfrenta desafíos adicionales cuando los predios o territorios solicitados presentan superposiciones con áreas de especial reglamentación ambiental o con proyectos declarados de utilidad pública e interés social (minería, hidrocarburos, energía e infraestructura). Sostiene que estas tensiones no son exclusivamente cartográficas, sino que pueden generar pugnacidades jurídicas, sociales y ecológicas que pueden condicionar tanto la viabilidad de la restitución material como la sostenibilidad del retorno y de los componentes de reparación integral (incluidos proyectos productivos). En ese contexto, se plantea la necesidad de una lectura armónica entre la política de restitución, ordenamiento territorial y gestión socioambiental, evitando que los procesos de restitución terminen en decisiones fragmentadas que comprometan el goce efectivo de derechos de las víctimas.

Desde un enfoque socioambiental[2] e interdisciplinario, el documento describe avances y retos institucionales en la gestión de estas superposiciones por parte

1. Abogado, profesional grado 18 Unidad de Restitución de Tierras

2. En la Circular SG No. 00021 de 15 de noviembre de 2022 proferida por la Secretaría General de la Unidad de Restitución de Tierras se estableció la siguiente referencia a los asuntos ambientales y socioambientales: "Dada la necesidad de avanzar en la restitución de tierras y derechos territoriales en la misma medida que se propende por la protección de los bosques, la biodiversidad, la lucha contra la lucha contra la deforestación y en armonía con el medio ambiente, y en aras de aportar soluciones al proceso de restitución de tierras de manera oportuna, frente a los posibles conflictos ambientales y socioambientales que puedan generarse, y acorde a las funciones establecidas a la Dirección Jurídica en el artículo 16 del decreto 4801 de 2011, sin detrimento en ningún caso del derecho a la restitución de tierras y territorios despojados forzadamente…"
A pie de página, la Circular incorporó las siguientes definiciones:
"2 Según Andrea Prieto Rozo, "El conflicto se articula al tema ambiental cuando se produce una tensión en la relación "socioambiental" consolidada y caracterizada históricamente por un vínculo sociedad-naturaleza especifico, que tiende a hacerse tradicional o normal (Folchi, 2001). Se refiere entonces a una ruptura de la estabilidad histórica entre una comunidad y su hábitat.
Desde los enfoques de economía ecológica y ecología política, estos conflictos o tensiones socioambientales surgen por el acceso apropiación, utilización, manejo y significación desigual de la naturaleza, de los recursos naturales y de los servicios ambientales, así como por la disímil distribución social, espacial y temporal de los residuos o externalidades negativas. Estas relaciones diferenciales implican valoraciones y ejercicios de poder desiguales, que generan inequidades, sobreexplotaciones, marginalidades y conflictividades" En: Rozo, A. (2017). Conflictos Socioambientales en los páramos de la Sabana de a de Bogotá. Estudios nacionales. Asociación Ambiente y Sociedad, Bogotá. Página 6".

de la Unidad de Restitución de Tierras. Destaca el fortalecimiento de herramientas técnicas y jurídicas que permiten mejorar la calidad y actualidad de los insumos para la etapa administrativa y judicial. Finalmente, concluye que es clave seguir robusteciendo capacidades institucionales, así como la normativa ambiental y agraria, para consolidar un enfoque realmente integrado que propenda por el reconocimiento efectivo del derecho fundamental a la restitución y la concepción integral del territorio desde el relacionamiento de sus habitantes con este.

**Palabras clave:** Superposiciones socioambientales, restitución de tierras, restitución jurídica y material, reparación integral.

## Introducción

Ad portas de cumplirse 15 años de la expedición de la Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.", comúnmente denominada Ley de Víctimas, son muchas las lecciones y aprendizajes que ha dejado su implementación para cada uno de los actores que han intervenido en su puesta en funcionamiento y desarrollo.

Es fundamental señalar que, el marco jurídico establecido en esta Ley, parte de unas especialísimas consideraciones socio jurídicas existentes en el país al momento de su expedición; es así como, sus disposiciones se enmarcan en el reconocimiento del conflicto armado interno, disponiendo como marco metodológico y procesal de acción, el diseño y entrada en vigencia de un sistema de justicia transicional[3] tendiente a conseguir el efectivo goce de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el modelo establecido funciona a partir de dos grandes fases de gestión institucional; la primera, una gestión de orden administrativo, desplegada por la Unidad de Restitución de Tierras y tendiente a la verificación de los requisitos legales necesarios para que proceda la inscripción de predios y víctimas solicitantes en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF y por otro lado, una segunda etapa de carácter judicial, en la cual, producto de la verificación satisfactoria de los requisitos en la etapa administrativa y la consecuente inscripción en el – RTDAF,

3. Artículo 8, Ley 1448 de 2011, modificado por el artículo 7 de la Ley 2421 de 2024: "ARTÍCULO 8. JUSTICIA TRANSICIONAL. Entiéndase por justicia transicional los diferentes procesos, mecanismos y medidas de carácter judicial y no judicial, que se empleen para dar solución a las graves violaciones de los derechos humanos, crímenes de guerra y de lesa humanidad cometidos en el marco del conflicto armado en Colombia.
La finalidad de los procesos, mecanismos y medidas será garantizar los derechos a la justicia y no repetición, la verdad, perdón y la reparación integral a las víctimas. El cumplimiento de estas garantías requerirá que el Estado colombiano realice reformas institucionales con el fin de materializar la no repetición de los hechos victimizantes y la desarticulación de los grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas ilegales de crimen de alto impacto con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible".

se radica ante los Jueces y Magistrados de Restitución la respectiva demanda o solicitud de restitución, para que surtido el respectivo trámite judicial y en aplicación del debido proceso, a través de Sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada[4], se materialice para cada solicitante en concreto su acceso y garantía al derecho fundamental a la restitución de tierras, esto siempre y cuando encuentre el Juez merito a ello[5].

En el contexto anteriormente descrito, cobra especial relevancia la gestión de la Unidad de Restitución de Tierras, ya que la etapa administrativa que se adelanta ante ésta Entidad, no solamente funciona como una instancia de verificación de requisitos para el acceso a la administración de justicia por parte de los solicitantes, sino que demanda por parte de la Entidad, un conocimiento y caracterización riguroso tanto de los predios solicitados en restitución, de la relación jurídica de los solicitantes con estos predios, de las situaciones endémicas particulares que configuraron los hechos victimizantes propios del conflicto en cada circunscripción territorial y que finalmente se concretaron en acciones de despojo y abandono forzado, las demás circunstancias fácticas y jurídicas que se requiera exponer ante el operador judicial en aras de obtener la restitución jurídica y material de los predios y territorios solicitados, así como las circunstancias fácticas y jurídicas que influyan en la viabilidad y permanencia de los programas y proyectos productivos a los que tienen derecho los beneficiarios de restitución como componente básico de la reparación integral.

Así las cosas, la verificación de todas los hechos y circunstancias jurídicas que, de alguna u otra manera generen frente al predio efectos vinculantes, ya sean de carácter público o privado, son revisadas con agudo énfasis por parte de los profesionales de la Unidad de Restitución de Tierras; lo anterior, teniendo en cuenta que, del correcto diagnóstico jurídico integral depende la elaboración de una teoría de caso efectiva y el desarrollo del consecuente litigio estratégico que catalicen ante el Juez de Restitución, la obtención de las pretensiones, siempre en procura de consolidar la situación restitutiva más benéfica para el solicitante, bien sea la restitución jurídica y material la cual constituye la forma de restitución preferente, o que se opte por figuras alternas como la compensación, esto siempre apuntando a garantizar los principios de progresividad y estabilización establecidos expresamente en la Ley 1448 de 2011.

4. ley estará regida por los siguientes principios. (…) **5. Seguridad jurídica.** Las medidas de restitución propenderán **por garantizar la seguridad jurídica de la restitución** y el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de restitución. Para el efecto, se propenderá por la titulación de la propiedad como medida de restitución, considerando la relación jurídica que tenían las víctimas con los predios objeto de restitución o compensación; …". (negrilla fuera de texto).

5. Gaceta del Congreso No. 692, lunes, 27 de septiembre de 2010, correspondiente al Proyecto de Ley 107 de 2010 Cámara, Pág. 20: "EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. (…) El texto del proyecto que se somete a consideración del Congreso de la República adopta, como acción efectiva de garantía a las víctimas, un diseño institucional sólido, que involucra tanto al Gobierno Nacional como a la rama judicial y a los órganos de control, con modelos excepcionales de atención administrativa y de aplicación de justicia que complementan y perfeccionan los ya existentes en el marco de las normas transicionales…"

Es claro entonces que, muchos predios pueden, por ejemplo, presentar circunstancias fácticas o jurídicas que los vinculen o relacionen con zonas destinadas a proyectos considerados por la legislación aplicable en la materia como de utilidad pública en sectores tales como Minería, Hidrocarburos, Energía Eléctrica e Infraestructura de Transporte; lo anterior, no solo puede llegar a condicionar la viabilidad de la restitución material en algunos casos concretos en los que las afectaciones o intervenciones sobre el predio hayan generado su destrucción parcial o total, también puede que se encuentren dentro del área de influencia o desarrollo a futuro de este tipo de proyectos; sino que también plantea retos sobre la armonización normativa, regulatoria, de tratamiento judicial entre políticas ambientales, de utilidad pública, de ordenamiento territorial y todo el marco jurídico de justicia transicional; eso sí, priorizando la materialización de la reparación integral como componente básico del derecho fundamental a la Restitución de Tierras y los demás componentes socioambientales que confluyen en las decisiones de los Jueces y Magistrados de Restitución[6].

En este contexto, la Unidad de Restitución de Tierras ha venido fortaleciendo sus herramientas institucionales técnicas y jurídicas para el mejor gestionar de este tipo de escenarios complejos. La creación de diagnósticos socioambientales que conjuntamente incluyen temáticas ambientales y socioambientales, la consolidación de bases de datos geográficas, la estandarización de lineamientos para el análisis de superposiciones, y la actualización de instrumentos como el Informe Técnico Predial – ITP, con la inclusión de la descripción de las superposiciones o traslapes ya referidos y con los datos básicos particulares de cada uno de estos, han permitido una caracterización más precisa de los casos y una mayor capacidad de respuesta frente a los retos de la justicia transicional en territorios estratégicos, como lo veremos a continuación.

Teniendo en cuenta lo anterior, para la Unidad de Restitución también es fundamental contar con información oficial y actualizada de cada una de estas temáticas, por lo que a través de los distintos mecanismos de articulación interinstitucional implementados con las entidades generadoras o administradoras de la información geográfica y jurídica de estos sectores, hemos logrado la implementación de rutas de consumo de información y la obtención permanente de los insumos necesarios para la interpretación armónica de los marcos normativos que han permitido avanzar hacia pretensiones y consecuentes decisiones más sólidas y coherentes de cara a los fines de restitución bajo un priorizado enfoque socioambiental.

6. Corte Constitucional, Sentencia T-315 de 20 de junio de 2016, M. S. Luis Guillermo Guerrero Pérez: "Si esto hubiese sido así, el Tribunal Superior de Cartagena no habría minimizado el reclamo de la actora que, además de la reivindicación que hacía de sus derechos como segundo ocupante, aparejaba **importantes contenidos superiores ligados a la restitución: la recomposición del tejido social y la reconciliación; así como la estabilización y la seguridad jurídica en tanto caminos para llegar a arreglos estables y evitar la reproducción de la conflictividad rural."**

Por otro lado, es mandatorio señalar que, a la par de los condicionamientos y eventual pugnacidad de derechos que representa la confluencia de las temáticas descritas con los procesos de restitución sobre ciertos predios, no siempre la existencia e injerencia de estas actividades clasificadas como de utilidad pública e interés general frente a los predios y territorios solicitados en restitución ha sido armónica y legal; por el contrario, no son pocas las evidencias documentadas de que en varias regiones estas actividades se han desarrollado por personas jurídicas y naturales vinculadas al conflicto armado interno, bajo las sombras de esquemas delictuales organizados, validando y utilizando acciones violatorias de los derechos humanos en las que se ha verificado con frecuencia su relación directa o indirecta con fenómenos de despojo y abandono forzado. Lo anterior, se perpetuó en muchos territorios favorecido por una concepción extractivista del territorio que ha hecho carrera a lo largo de la historia del país[7].

Adicionalmente, la experiencia ha demostrado que, existe otro tipo de relacionamiento o vínculo entre los titulares u operadores de este tipo de proyectos con los predios solicitados en restitución, y se trata de cuando directa o indirectamente, estos agentes obran como titulares de derechos reales en las cadenas traslaticias de dominio de algunos de los predios solicitados en restitución y que se superponen con estas temáticas, esta circunstancia, lleva a que muchas veces estos agentes se constituyan como opositores en los procesos restitutivos.

En atención a lo dicho, este artículo, por una parte, analiza de manera integral la evolución normativa, regulatoria y jurisprudencial en materia de superposiciones socioambientales, desde el foco específico de su implementación y efectos en los procesos de restitución de tierras. Igualmente, se aborda lo atinente al valor articulador de la política pública de restitución de tierras frente a concepción y destinación industrial o extractiva que institucionalmente se le ha dado al territorio, bien sea desde la legislación, la reglamentación y/o la política pública de desarrollo para cada uno de estos sectores, muchas veces, sin consideración o articulación con la vocación agrícola o relacionamiento específico de personas y comunidades con el territorio.

Lo descrito, se aborda a partir de un enfoque interdisciplinario, desde el que se examinan avances, tensiones, tendencias y retos pendientes, focalizado desde una lectura que reconozca simultáneamente los derechos de las víctimas, así como la función social y ecológica propiedad de la tierra. En síntesis, se propone

7. Colombia. Comisión de la Verdad, Tomo 2. Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia. Pag. 72: "Las afectaciones a la naturaleza impactaron también lugares sagrados que fueron destruidos, como en la Sierra Nevada de Santa Marta. Además, **las afectaciones a las formas de vida de las comunidades y su estrecha relación con la naturaleza se han impuesto en el conflicto armado interno, relacionándose con intereses económicos en los territorios para infraestructuras, proyectos extractivos o economías ilegales.** Las lógicas de la guerra, que pasan por el control de la población y del territorio, también se han dirigido cada vez más a lo que hay debajo, a los recursos naturales cuya extracción ha estado ligada en las últimas décadas a luchas por la defensa del territorio a la vez que a un incremento de la violencia contra líderes y comunidades". (negrilla fuera de texto).

una comprensión renovada de la restitución como una oportunidad para fortalecer la reparación transformadora del territorio no solo frente a los hechos delictivos de los victimarios y la obtención de derechos reales sobre los predios, sino frente a la comprensión holística del territorio como escenario en el que se concretan los fines restitutivos, lo anterior desde la óptica diferencial que a partir de un enfoque Ambiental y Socioambiental a implementado la Unidad de Restitución de Tierras.

**De las temáticas socioambientales.**

Inicialmente, en relación con las temáticas denominadas socioambientales, corresponde acotar que, en el marco de la gestión de la Unidad de Restitución de Tierras, se comprende desde este enfoque la situación de algunos de los predios y territorios solicitados en restitución de tierras que además de sus características particulares frente al ordenamiento territorial y sus particularidades catastrales y registrales, presentan superposiciones o traslapes con áreas de especial reglamentación, consideradas de utilidad pública, indicando lo anterior que, estos predios puedan estar intervenidos o puedan llegar a estarlo a futuro por proyectos habilitados por el Estado para este fin, con fundamento en la categoría de utilidad pública e interés social general con la que constitucional y legalmente se han clasificado algunos sectores económicos, entiéndase lo relacionado con temáticas de Minería, Hidrocarburos, Energía Eléctrica e Infraestructura de Transporte; por lo dicho, desde las competencias legales y reglamentarias, así como desde la misionalidad de la Unidad de Restitución de Tierras, se ha implementado un Enfoque Socioambiental frente al tratamiento de esta categoría de traslapes en procura de garantizar el real y efectivo goce de los derechos de las víctimas de despojo y abandono, materializado siempre en decisiones que den cuenta de una reparación integral.

Sobre el particular, es fundamental señalar que, el rol de la Unidad en la implementación de la política pública de Restitución de Tierras va más allá del agotamiento de la denominada etapa administrativa, inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF y la representación judicial ante los Jueces y Magistrados de Restitución de los solicitantes; nuestra gestión institucional exige un quehacer articulador frente al marco jurídico aplicable a los predios a restituir, las problemáticas y flagelos que a lo largo de la documentación histórica del conflicto en Colombia han permanecido como determinantes directos o indirectos de las acciones de cada uno de los agentes intervinientes y las estrategias y fórmulas jurídicas que garanticen la real protección del derecho fundamental a la restitución desde lo dispuesto en la norma[8].

8. Artículo 72, Ley 1448 de 2011: "(...) En los casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal, se le ofrecerán alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado. La compensación en dinero sólo procederá en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución."

De lo dicho, es claro que la concepción y destinación del territorio para fines de explotación industrial de recursos naturales, especialmente extractivistas, ha sido y es determinante en las dinámicas propias que han caracterizado las distintas violencias a lo largo del territorio nacional; así las cosas, el restablecimiento de la vocación agroecológica y sostenible de los territorios, es uno de los criterios orientadores que guía el accionar de las entidades públicas competentes para los procedimientos restitutivos a favor de las víctimas y en especial para la Unidad de Restitución de Tierras.

Sobre la especial situación de la población campesina víctima del conflicto y su relación con el territorio, ha señalado la Corte Constitucional:

> "A su vez, para esta Corte, la protección especial que la Constitución prodiga a la población campesina está ligada de forma inescindible a dos factores: (i) la constatación de su condición histórica de vulnerabilidad y marginación en términos económicos, sociales y políticos; y, (ii) la comprobación de que el restablecimiento pleno de sus derechos pasa necesariamente por garantizar el derecho al territorio, que implica el acceso a la tierra, entendida no solo como medio productivo, sino como espacio vital en el que se desarrollan los proyectos de vida campesinos, esencial para el goce efectivo de los derechos al trabajo, la vivienda digna, la libertad de escoger profesión u oficio, la alimentación, y la participación, entre otros."[9]

Es claro entonces, como la planificación y efectiva destinación del territorio, debe incluir en su gestión las especiales dinámicas sociales propias de cada territorio o región, dentro de las cuales, cobra especial relevancia para la consecución de los fines del Estado y de la política pública de restitución, el reconocimiento y atención reivindicatoria de quienes han sido víctimas de despojo o abandono forzado.

Dicho esto, y teniendo en cuenta que la habilitación estatal para desarrollo de actividades consideradas de utilidad pública e interés general representa una incidencia y posible afectación directa o indirecta sobre estos predios, desde la Unidad de Restitución de Tierras se ha puesto cuidado especial en la caracterización de estas zonas de especial reglamentación y se han dictado lineamientos jurídicos y técnicos para su diagnóstico y tratamiento tanto en etapa administrativa como judicial.

Al respecto, es claro que en tratándose de actividades como la exploración y explotación de minerales e hidrocarburos y el desarrollo de la infraestructura necesaria para el transporte y para la industria de la Energía Eléctrica, el ordenamiento jurídico, partiendo desde los propios preceptos constitucionales, incluye múltiples disposiciones en las que se clasifican estas actividades como de utilidad pública e interés general, acarreando como consecuencia jurídica una especial protección de estas actividades sobre la destinación particular de la tierra[10].

9. Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 08 de septiembre de 2021, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar.
10. Constitución Política, artículo 58: "Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos

En lo relacionado con la industria de los **Hidrocarburos**, se observa que, con anterioridad a la expedición de la Constitución Política de 1991, el Código de Petróleos[11] había declarado esta industria de utilidad pública en sus ramos de "exploración, explotación, refinación, transporte y distribución", pudiendo adelantar las expropiaciones o establecer las servidumbres necesarias para el ejercicio y desarrollo de dicha industria. En consonancia, posteriormente se expidió la Ley 1274 de 2009 "Por la cual se establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres petroleras".

Por su parte, en lo atinente al marco normativo rector de la **industria Minera**, se encuentra igualmente con regulación anterior a la Constitución de 1991 por la cual ya se había categorizado esta industria como de utilidad pública; sobre el particular, el Decreto 2655 de 1988, régimen todavía aplicable a los títulos mineros que se expidieron durante su vigencia, declaró de utilidad pública o de interés social la industria minera en sus ramas de prospección, exploración, explotación, beneficio, transporte, fundición, aprovechamiento, procesamiento, transformación y comercialización.[12] Con fundamento en esta categorización, el mismo estatuto contempló la viabilidad de dar aplicación a las figuras jurídicas como lo son la imposición de servidumbres y hasta la expropiación administrativa. Posteriormente, con la expedición de la Ley 685 de 2001 -Código de Minas, Ley que se entiende completa, sistemática, armónica y con el sentido de especialidad y de aplicación preferente, se desarrollan los postulados del artículo 58 constitucional para la industria Minera, declarando de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases.[13]

En cuanto a la legislación aplicable la industria de la **Energía Eléctrica**, también se cuenta con antecedentes preconstitucionales, siendo así que , desde el año 1981, con la expedición de la Ley 56: "Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras", se declaró de utilidad pública e interés social de todos aquellos planes, proyectos y obras destinadas a la generación, transmisión y distribución de Energía Eléctrica, así como las zonas por ellos afectadas[14].

---

de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.
La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.
El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.
Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado.
En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio."

11. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Decreto 1056 del 16 de mayo de 1953, por el cual se expide el Código de Petróleos, artículo 4.
12. Decreto 2655 de 1988, artículo 7.
13. Ley 685 de 2001, Código de Minas, artículo 13.
14. Ley 56 de 1981, artículo 16.

Ya en vigencia de la Constitución Política de 1991, se verifica que con la promulgación de la Ley 142 de 1994 "Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones", se dispuso en sus artículos 56 y 57, la declaratoria de utilidad pública de todas aquellas obras destinadas al desarrollo y prestación de servicios públicos domiciliarios, como lo es el servicio público de Energía Eléctrica, con la facultad de imponer servidumbres para cumplir con esa prestación.

Posterior a la anterior regulación y ya propiamente en lo atinente a los procedimientos legales y administrativos a surtirse para la declaratoria de utilidad pública sobre predios solicitados en restitución, el Decreto 2444 de 2013 "por el cual se reglamentan los artículos 9° y 17 de la Ley 56 de 1981 y se adoptan otras disposiciones" señala al tenor de su artículo segundo que:

> "Artículo 2°. De la documentación necesaria para la Declaratoria de Utilidad Pública. Para efectos del trámite de solicitud de declaratoria de utilidad pública e interés social prevista en el artículo 17 de la Ley 56 de 1981 relacionada con los planes, proyectos y ejecución de obras para la generación, transmisión, distribución de energía eléctrica, así como las zonas a ellas afectas, se deberá:
>
> 2.1 Radicar la solicitud ante el Ministerio de Minas y Energía, suscrita por el respectivo Representante Legal, acompañándose de:
> (...)
>
> 2.1.10 **Certificación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en la que se indique si sobre el área objeto de influencia del proyecto, se sobrepone un área macrofocalizada y/o microfocalizada por dicha Unidad, o si se ha solicitado por un particular inclusión en el registro de tierras despojadas o abandonadas forzosamente, que afecte alguno de los predios del mismo"**. (negrilla fuera de texto)

El mismo cuerpo normativo dispone en su artículo 3o que el acto de declaratoria de utilidad pública e interés social que expida el Gobierno Nacional deberá ser comunicado a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras para lo de su respectiva competencia.

Finalmente, como garante de los derechos de las víctimas que sufrieron despojo o abandono forzado, señala el Decreto que:

> "Artículo 7°. Predios despojados o abandonados forzosamente. En el evento que con posterioridad al pronunciamiento gubernamental se acreditare que alguno o algunos de los predios vinculados a la declaratoria de utilidad pública e interés social **ha sido abandonado o despojado forzosamente en los términos de la Ley 1448 de 2011 los funcionarios judiciales competentes, al pronunciarse de manera definitiva sobre la propiedad o posesión del bien, ordenarán las compensaciones pertinentes bajo los lineamientos legales.**
>
> **Parágrafo. Si dentro de las respectivas actuaciones judiciales no se acreditare por parte de los propietarios o poseedores de los bienes, buena fe exenta de culpa en la adquisición de los predios objeto de la declaratoria de utilidad pública e interés social, quedarán**

**sujetos al resarcimiento del daño que hubiere causado y a la restitución o pago de la compensación a que hace referencia la Ley 1448 de 2011"**. (negrilla fuera de texto).

Es claro entonces que, desde la propia legislación y reglamentación, se advierte una incidencia y escenarios de coexistencia entre la industria de Energía Eléctrica y los predios solicitados en restitución que es necesario articular.

Finalmente, en lo atinente a la legislación aplicable a la **Infraestructura de Transporte**, se encuentra como principal, lo dispuesto en la Ley 1682 de 2013 o denominada Ley de Infraestructura: "Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias." a través de la cual, se definió como un motivo de utilidad pública e interés social la ejecución y/o desarrollo de proyectos de infraestructura del transporte a los que se refiere dicha Ley, así como el desarrollo de las actividades relacionadas con su construcción, mantenimiento, rehabilitación o mejora[15].

Con sustento en esta misma norma, corresponde señalar la existencia de los procedimientos de saneamiento automático[16] por utilidad pública, fundamentalmente por estar regulada expresamente su aplicación en la gestión predial propia de los proyectos de infraestructura del transporte frente a los predios solicitados en restitución de tierras, a saber:

> "ARTÍCULO 21[17]. Saneamientos por motivos de utilidad pública. **La adquisición de inmuebles por los motivos de utilidad pública e interés social** consagrados en las leyes gozará en favor de la entidad pública del saneamiento automático de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.
>
> El saneamiento automático de que trata el presente artículo será aplicable a los inmuebles adquiridos para proyectos de infraestructura de transporte, incluso antes de la vigencia de la Ley 9a de 1989, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario.
>
> PARÁGRAFO 1o. El saneamiento automático será invocado por la entidad adquirente en el título de tradición del dominio y será objeto de registro en el folio de matrícula correspondiente.
>
> P**ARÁGRAFO 2o. La entidad pública que decida emplear el mecanismo de saneamiento automático deberá verificar si el inmueble a adquirir se encuentra inscrito en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente creado por la Ley 1448 de 2011, a cargo**

15. Ley 1682 de 2013, artículos 10 y 19.
16. Artículo 12, Ley 1682 de 2013:
(...)
"Saneamiento automático. Es un efecto legal que opera por ministerio de la ley exclusivamente a favor del Estado, cuando este adelanta procesos de adquisición de bienes inmuebles, por los motivos de utilidad pública consagrados en la ley para proyectos de infraestructura de transporte. En virtud de tal efecto legal, el Estado adquiere el pleno dominio de la propiedad del inmueble quedando resueltas a su favor todas las disputas o litigios relativos a la propiedad"
17. Reglamentado por el Decreto 737 de 2014.

de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, si existe en curso proceso judicial de restitución, así como si existen medidas de protección inscritas por la vía individual o colectiva a favor del propietario que no hayan sido levantadas, en virtud de lo previsto al efecto por la Ley 387 de 1997 y el Decreto número 2007 de 2001. En estos casos se entenderá que los propietarios carecen de la capacidad para enajenarlos voluntariamente.

En los casos en que solo se encuentren solicitudes de restitución o inscripción en el Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas procederá adelantar la expropiación y se pondrá a disposición del juez de conocimiento de estos procesos el valor de los predios en depósito judicial, para que una vez se inicie el proceso de restitución este ponga el correspondiente depósito a órdenes del juez de restitución.

La inclusión del predio en los proyectos viales aprobados por el Gobierno Nacional se entenderá en los términos del artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 como una imposibilidad jurídica para la restitución que impondrá al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas compensar a las víctimas con un predio de similares condiciones, en el orden y lineamientos establecidos en el artículo 98 de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. Sin embargo, en estos casos, el pago de la compensación se realizará con cargo a los recursos que se consignen en el depósito judicial efectuado por la entidad propietaria con cargo al proyecto, en virtud del proceso de expropiación.

En caso de que esté en trámite el proceso de restitución, se iniciará el proceso de expropiación, pero se esperarán las resultas del proceso de restitución para determinar a quién se consigna el valor del predio. En caso de que proceda la restitución, el valor consignado se transferirá al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que compense las víctimas cuyo bien es jurídicamente imposible de restituir, en los términos previstos en el artículo 98 de la Ley 1448 de 2011 y sus normas reglamentarias.

El saneamiento automático no desvirtuará las medidas de protección inscritas en el Registro Único de Tierras Despojadas con fines publicitarios a favor de los poseedores, sin embargo, la prueba se considerará constituida para los respectivos efectos en eventuales procesos de restitución que se adelanten en el futuro sobre el bien.

Si el objeto de la expropiación fuere la adquisición parcial de un inmueble determinado, sujeto a los casos previstos en el presente parágrafo, en el Folio de Matrícula Inmobiliaria de la parte restante que no sea objeto de adquisición, deberán mantenerse las medidas de protección inscritas. Además, teniendo en cuenta que no quedan afectos a los proyectos, procederá la restitución, siempre que se den los elementos y requisitos exigidos en la Ley 1448 de 2011.

Cumplido el procedimiento especial para la adquisición de predios vinculados a la restitución de tierras o con medidas de protección, procederá el saneamiento por motivos de utilidad pública.

No obstante lo anterior, la entrega anticipada de los predios la podrá solicitar la entidad responsable del proyecto de infraestructura ante el juez de conocimiento del proceso de expropiación. En cualquier caso, el juez de expropiación o el juez comisionado, durante la diligencia de entrega, deberá informar que se ha hecho la consignación del valor del predio a órdenes del juzgado de restitución.

PARÁGRAFO 3o. En todo caso ningún saneamiento automático implicará el levantamiento de servidumbres de utilidad pública frente a redes y activos, ni el desconocimiento de los

**derechos inmobiliarios que hayan sido previamente adquiridos para el establecimiento de la infraestructura de servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias, Tecnologías de la Información y las comunicaciones y la industria del Petróleo.".** (negrilla fuera de texto).

De la normatividad traída a colación, se coligen claramente los términos y condiciones en los que se adelantan los procedimientos de adquisición y gestión predial tendientes a depurar cualquier vicio relativo a la titulación y tradición de los predios necesarios para proyectos de infraestructura de transporte y que se encuentran solicitados o en proceso de restitución de tierras.

Revisado el marco jurídico que declara como de utilidad pública de las distintas temáticas, así como sus puntos de encuentro con el proceso de restitución de tierras, es importante resaltar que todas las áreas, concesiones, contratos o títulos a través de los cuales se planifican y desarrollan estos proyectos considerados por la legislación aplicable como de utilidad pública e interés general, se encuentran asociados a información geográfica generada y administrada por diversas entidades o autoridades públicas; partiendo de esta información geográfica, se debe elaborar para cada área en concreto, un polígono específico correspondiente al área de interés a utilizar o intervenir en el desarrollo de cada uno de estos proyectos.

De lo dicho, es claro que, en relación con algunos predios coexiste la circunstancia de estar incluido para el desarrollo de un proyecto de utilidad pública y estar solicitado en restitución de tierras; es así como para la Unidad de Restitución de Tierras esta circunstancia ha representado y demandado una especial atención y tratamiento tanto técnico como jurídico en el curso de la etapa administrativa y de la etapa judicial, principalmente teniendo en consideración la incidencia que pueda llegar a representar la ejecución de los proyectos ya referenciados en la materialización de la restitución jurídica y material de los predios solicitados, esto en el entendido de ser esta entrega la concreción de la garantía del derecho fundamental a la restitución de tierras[18] y también así desde la posibilidad de desarrollar sobre los predios restituidos proyectos productivos que permitan la obtención de los fines de la política pública de restitución y la reparación integral de las víctimas.

En el marco de lo expuesto, desde el Equipo Ambiental y Socioambiental de la Dirección Jurídica de Restitución se han desarrollado herramientas y procedimientos de apoyo transversal y efectivo a los procesos misionales que se

18. Corte Constitucional, Sentencia T-821 de 05 de octubre de 2007, M.P. Catalina Botero Marino: **"El derecho a la restitución de la tierra de las personas en situación de desplazamiento forzado** 60. Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarias o poseedoras), **tienen derecho fundamental** a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia. En efecto, en estos casos el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente, reforzado, que merece atención especial por parte del Estado" (negrilla fuera de texto).

adelantan por las direcciones territoriales en procura de robustecer y optimizar tanto el procedimiento administrativo de inscripción en el Registro de Tierras, así como la caracterización y pretensiones que se incorporan en las demandas o solicitudes que se llevan ante los Jueces y Magistrados de Restitución, logrando así, aportar claridad y rigor técnico al operador judicial, quien de este modo cuenta con un diagnóstico informado sobre el cual proferir sus decisiones.

Así las cosas, teniendo la claridad en cuanto a que puede existir superposición de los polígonos correspondientes a estos proyectos y/o a la ejecución de las actividades concesionadas para los mismos, con los polígonos asociados a solicitudes de restitución de tierras, corresponde partir del diagnóstico cuantitativo y cualitativo de estos traslapes, para entender la gestión de la Unidad de Restitución de Tierras frente al tratamiento jurídico de los casos concretos en los que se han presentado alguno de los traslapes ya referenciados.

**Estado de las superposiciones.**

Partiendo del escenario anteriormente descrito, desde la Unidad de Restitución de Tierras, se adelanta el ejercicio de diagnóstico de superposiciones ambientales y socioambientales, describiendo el estado de las solicitudes de restitución en relación con las capas geográficas correspondientes a cada una de las temáticas consideradas como de utilidad pública e interés general.

Es importante resaltar que, en este aspecto el diagnóstico generado tiene como punto fuente el suministro de la información geográfica correspondiente a las áreas de especial reglamentación generada por cada una de las autoridades y entidades que desde sus competencias legales y misionales administran la información referida, en este sentido se garantiza que la información utilizada revista el carácter de oficial y actualizada.

Hoy en día, producto de la articulación referida, desde la Geodatabase Institucional (GDB) se pueden nutrir los instrumentos técnicos que genera la Unidad en cada uno de los momentos procesales de tratamiento de las solicitudes de inclusión en el RTDAF, así las cosas, al momento de la generación del instrumento técnico final o más robusto con el que cuenta la Unidad, que como ya se expuso, corresponde al Informe Técnico Predial (ITP) se incluye un diagnóstico de superposiciones discriminadas por temática.

Es importante resaltar que, el diseño y estructuración de este consumo e intercambio de información cartográfica y la posibilidad de poner a disposición de todas las dependencias y profesionales de la Unidad la información de cada una de estas áreas de especial reglamentación, obedece a la política pública de datos abiertos que se ha implementado sobre la información geográfica que

administran cada una de las entidades de la Rama Ejecutiva del poder público, en este sentido, la información que finalmente se incorpora en los Informes Técnicos Prediales y con la que se fundamentan las demandas y solicitudes es coherente con la que podrían aportar las entidades competentes en el proceso judicial de llegar a ser requeridas por los Jueces y Magistrados de Restitución.

Como se expuso en líneas anteriores, el ejercicio más actualizado de este Diagnóstico de Superposiciones es de 09 de febrero de 2026 y contiene, en relación con las temáticas socioambientales, las siguientes capas correspondientes a la información administrada por la Agencia Nacional de Minería - ANM, Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH, Instituto Nacional de Vías - INVIAS y la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI; adicionalmente se cuenta con información atinente a Proyectos de transmisión de energía de Intercolombia S.A., Porvenir II, Centrales ISAGEN en Operación y DUPIS.

De este ejercicio se generan cruces con las siguientes capas:

**Tabla No. 1. Capas de temáticas de Utilidad Pública e Interés General – Diagnóstico Ambiental y Socioambiental.**

| Minería: | Hidrocarburos: | Infraestructura del transporte: | Energía Eléctrica: |
|---|---|---|---|
| - Títulos mineros vigentes.<br>- Solicitudes Mineras vigentes.<br>- Área de Reserva Especial en Tramite.<br>- Área Indígena Restringida.<br>- Áreas de Inversión del Estado.<br>- Áreas de Reserva Especial Declarada.<br>- Áreas Estratégicas Mineras.<br>- Áreas Susceptibles a Minería.<br>- Zona Reservada con Potencial.<br>- Zona Minera Étnica.<br>- Subcontrato. | - Bloques en exploración.<br>- Bloques en producción.<br>- Campos Ecopetrol.<br>- Gasoductos TGI.<br>- Ductos. | - Red vial INVIAS.<br>- Concesiones ANI. | - Proyectos de transmisión de energía de Intercolombia S.A.<br>- Porvenir II.<br>- Centrales ISAGEN en Operación.<br>- DUPIS. |

**Fuente: Equipo Ambiental y Socioambiental – DIJUR (2026).**

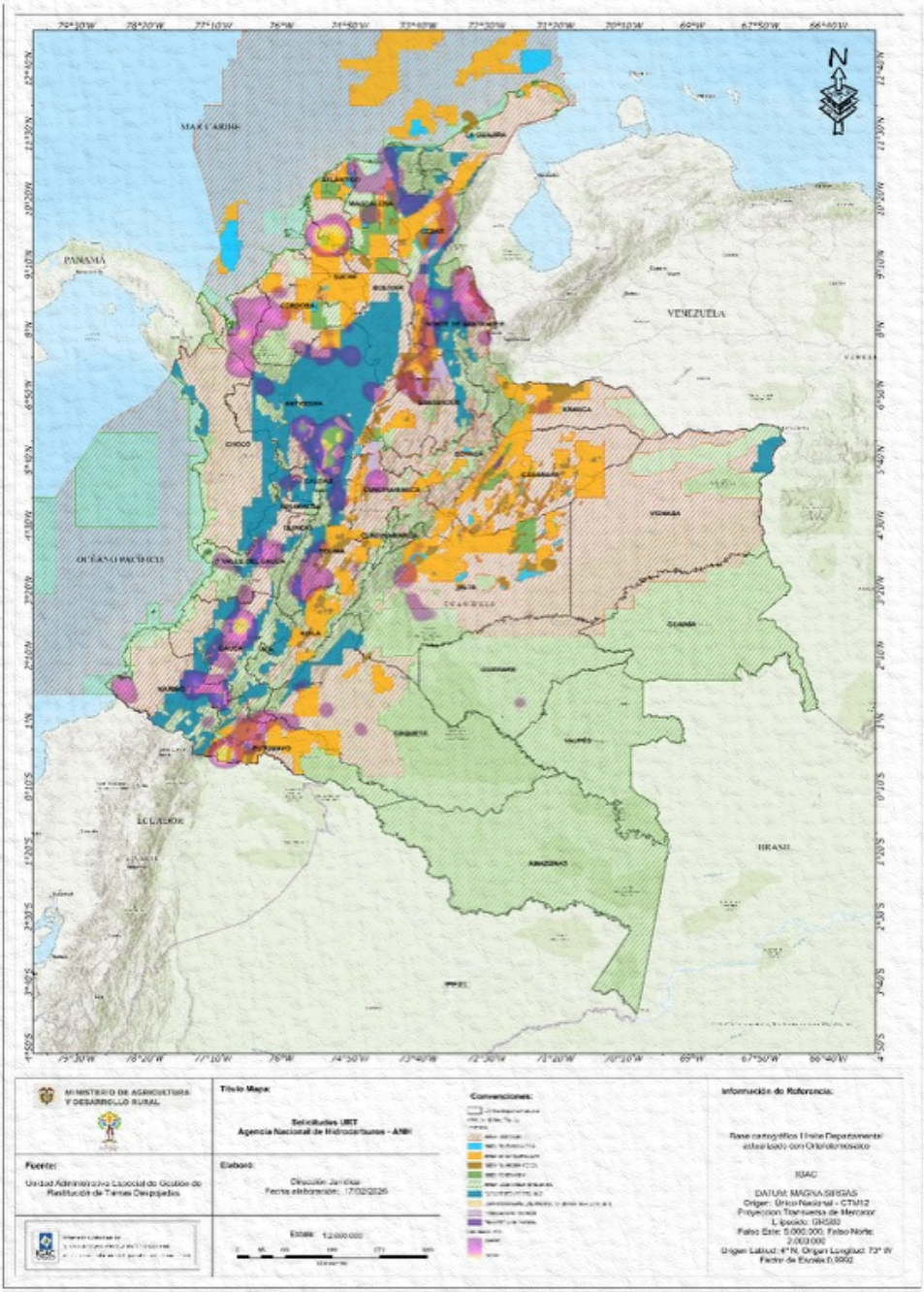
Corresponde resaltar también que, como herramienta tecnológica de apoyo a los profesionales en territorio, la Unidad de Restitución de Tierras, diseñó una App Socioambiental que brinda a cada uno de los profesionales sustanciadores un diagnóstico de carácter informativo sobre cuáles son las eventuales superposiciones con estas temáticas que se presentan sobre el predio correspondiente al caso concreto, herramienta esta que es administrada desde la Dirección Jurídica de Restitución.

Tal y como lo hemos venido revisando, las temáticas sobre las que se caracteriza y gestionan las superposiciones son las relacionadas con Minería, Hidrocarburos, Energía Eléctrica e Infraestructura de Transporte, así las cosas, tenemos el siguiente comportamiento de los traslapes en relación con las solicitudes de restitución.

**· Hidrocarburos:**

A partir de lo reportado en el mapa de tierras de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, y de la Geodatabase institucional de la Unidad de Restitución de Tierras, podemos observar en el siguiente mapa de calor, dónde encontramos la mayor densidad de solicitudes de restitución y su superposición con temáticas hidrocarburíferas:

**Gráfica No. 1. Fuente Equipo Ambiental y Socioambiental – DIJUR (2026).**



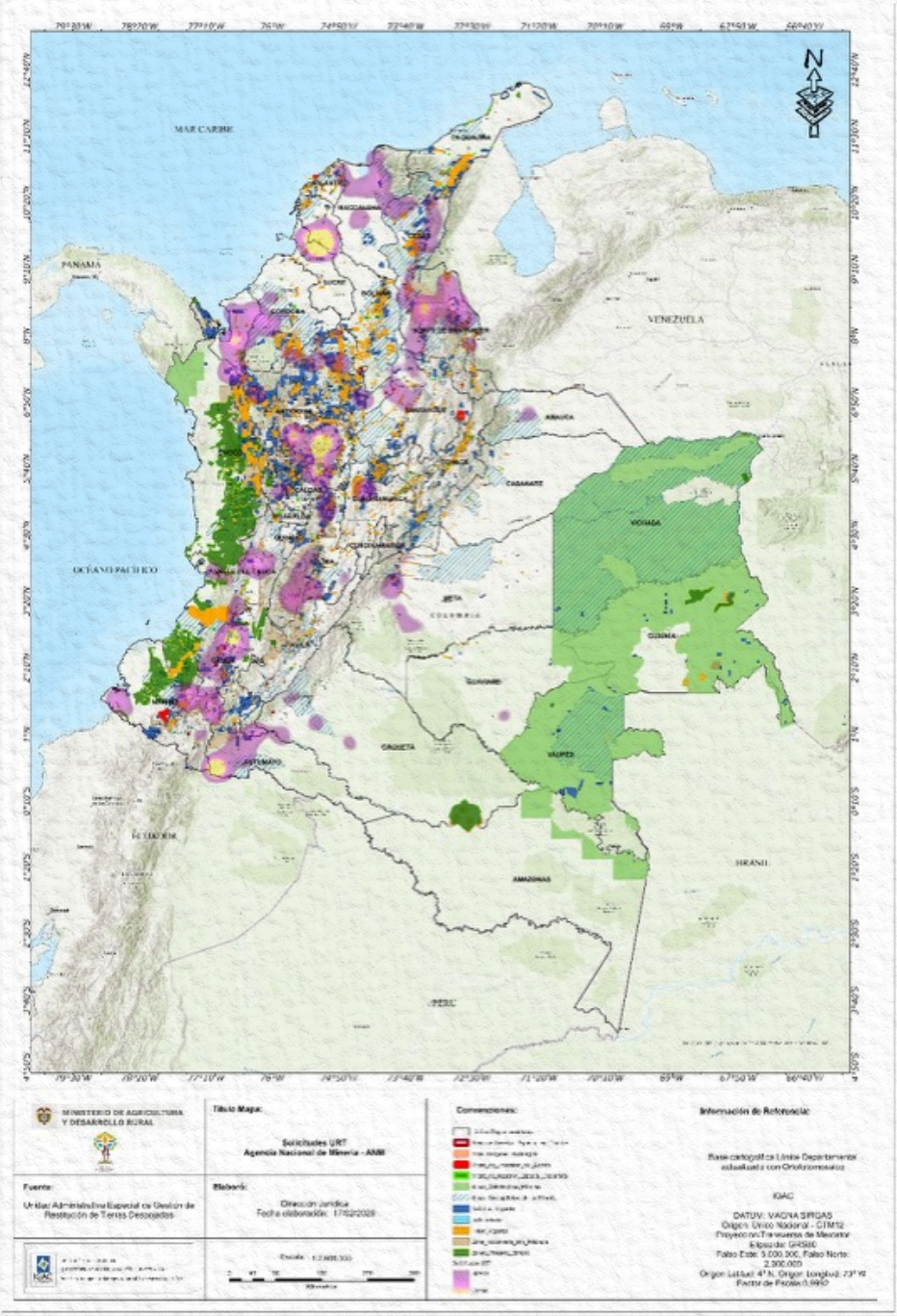
La simbología empleada en la cartografía permite observar la clasificación de las áreas administradas por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), así como la distribución espacial de las solicitudes de restitución de tierras. Los límites departamentales se representan mediante un contorno de color negro. Las áreas asociadas al mapa de tierras de la (ANH) se identifican así: el área disponible mediante achurado color naranja, el área en evaluación en azul claro; el área en exploración en amarillo, el área en producción en color café, el área reservada en verde; el área reservada ambiental mediante achurado en color verde, el basamento cristalino en color azul oscuro, el Contrato Especial de Proyecto de Investigación (CEPI) en color beige, la evaluación técnica en color lila y el trámite de ampliación en morado. Por su parte, la densidad de las solicitudes de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) se representa mediante una escala de colores que varía del rosado al amarillo, donde los tonos más claros indican una menor densidad de solicitudes y los tonos más intensos una mayor concentración de estas.

A continuación, se incorporan las convenciones utilizadas en el mapa de la "gráfica No. 1. Superposiciones solicitudes del RTDAF e información cartográfica del mapa de tierras – Agencia Nacional de Hidrocarburos":

**· Minería:**

Por su parte, del contraste de la Geodatabase institucional con lo reportado en el visor geográfico del Sistema Integral de Gestión Minera -AnnA Minería de la Agencia Nacional de Minería, se verifica la siguiente distribución:

**Gráfica No. 2. Fuente Equipo Ambiental y Socioambiental – DIJUR (2026).**



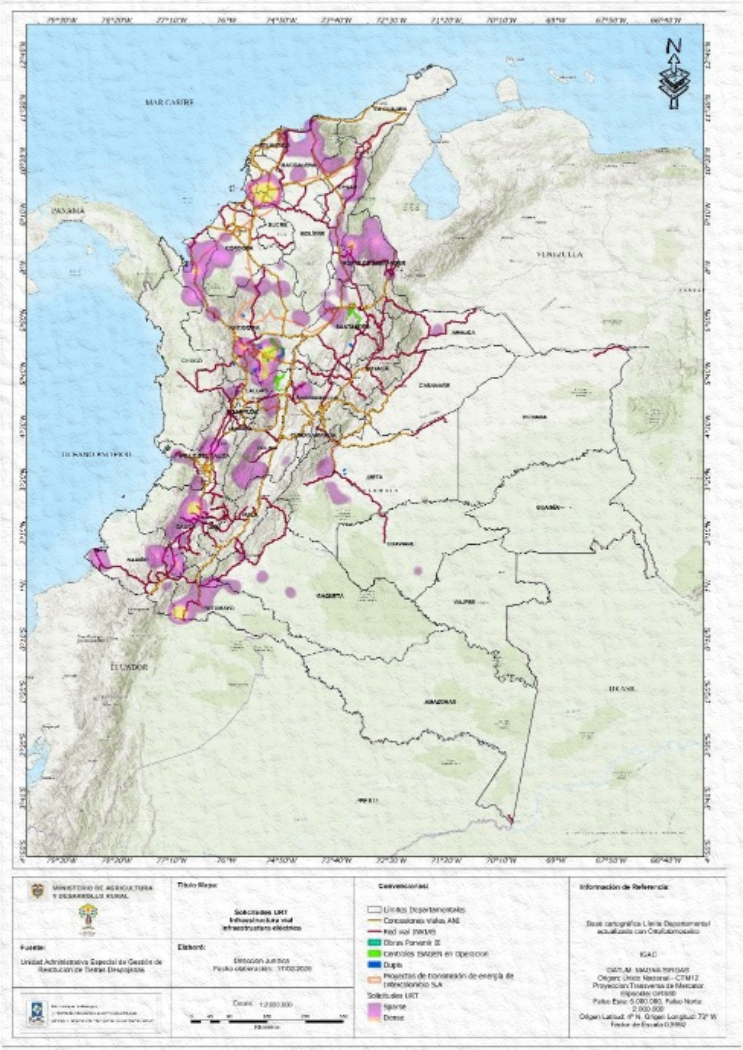
La simbología empleada en la cartografía permite observar la clasificación de las áreas administradas por la Agencia Nacional de Minería (ANM), así como la distribución espacial de las solicitudes de restitución de tierras. Los límites departamentales se representan mediante un contorno de color negro. Las áreas asociadas a la información minera se identifican de la siguiente manera: las Áreas de Reserva Especial en trámite mediante un contorno rojo, las Áreas Indígenas Restringidas en color salmón, las Áreas de Inversión del Estado en rojo, las Áreas de Reserva Especial declaradas en verde neón, las Áreas Estratégicas Mineras en verde claro, las Áreas Susceptibles de la Minería mediante un achurado en color azul, las Solicitudes Vigentes en azul oscuro; los Subcontratos en azul claro, los Títulos Vigentes en color naranja, las Zonas Reservadas con Potencial en color beige y las Zonas Mineras Étnicas en verde oscuro. Por su parte, la densidad de las solicitudes de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) se representa mediante una escala de colores que varía del rosado al amarillo, donde los tonos más claros indican una menor densidad de solicitudes y los tonos más intensos una mayor concentración de estas.

A continuación, se incorporan las convenciones utilizadas en el mapa de la "gráfica No. 2. Superposiciones solicitudes del RTDAF e información cartográfica de la Agencia Nacional de Minería":

**· Energía Eléctrica e Infraestructura del Transporte:**

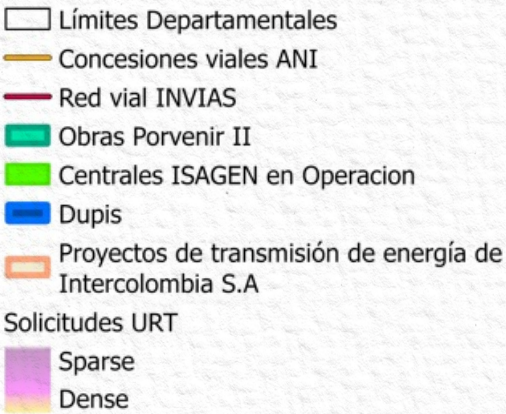
Finalmente, contrastando nuestra Geodatabase con la información geográfica correspondiente a la Red Vial del Instituto Nacional de Vías -INVIAS-, a las Concesiones de la Agencia Nacional de Infraestructura, a los Proyectos de Transmisión de Energía de Intercolombia S.A., al proyecto Porvenir II, a las Centrales ISAGEN en Operación y a los Proyectos de Declaratoria de Utilidad Pública e Interés Social – DUPIS- encontramos la siguientes tendencia:

**Gráfica No. 3. Fuente Equipo Ambiental y Socioambiental – DIJUR (2026).**



La simbología empleada en la cartografía permite observar la localización de la infraestructura eléctrica y de transporte, así como la distribución espacial de las solicitudes de restitución de tierras. Los límites departamentales se representan mediante un contorno de color negro. La infraestructura vial se identifica mediante líneas diferenciadas: las concesiones viales de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) en color amarillo y la red vial del Instituto Nacional de Vías (INVIAS) en color Vinotinto. Por su parte, la infraestructura eléctrica se representa mediante colores diferenciados: las obras del proyecto Porvenir II en color verde, las centrales de ISAGEN en operación en color verde neón y los proyectos de transmisión de energía de Intercolombia S.A. mediante un contorno de color salmón. Finalmente, la densidad de las solicitudes de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) se representa mediante una escala de colores que varía del rosado al amarillo, donde los tonos más claros indican una menor densidad de solicitudes y los tonos más intensos una mayor concentración de estas.

A continuación, se incorporan las convenciones utilizadas en el mapa de la "gráfica No. 3. Superposiciones solicitudes del RTDAF y Energía Eléctrica e Infraestructura del Transporte":




Revisadas las tendencias, es claro que las regiones que presentan mayores frecuencias de superposiciones de solicitudes con las distintas temáticas socioambientales coinciden con las lógicas del flujo de desplazamiento poblacional, con una marcada tendencia hacia los centros poblacionales, concentrados al noroccidente del territorio nacional a partir de los Andes.

Es importante señalar en este punto que, una vez obtenida toda la información técnica y jurídica a través de las herramientas e instrumentos revisados, corresponde por parte de la Unidad adelantar un análisis jurídico propio de cada caso concreto en el que inicialmente se caracterizan las superposiciones y/o incidencias de las temáticas socioambientales frente a cada solicitud de restitución.

Como soporte de este ejercicio, desde la Dirección Jurídica de Restitución se han diseñado instrumentos jurídicos que revisten un especial apoyo y orientación para la evaluación de la incidencia de las diversas temáticas socioambientales frente a los procesos de restitución, a la fecha se cuenta con los siguientes documentos:

- Circular No. 004 de 2025: "Lineamientos para el trámite de solicitudes individuales de restitución sobre predios presuntamente baldíos superpuestos con puntos de explotación minera".
- Fundamentos de Derecho: Propuestas de Contrato de Concesión Minera.
- Fundamentos de Derecho: Áreas Reservadas Ambientales – Hidrocarburos.

Adicionalmente, se ha venido trabajando en la elaboración de los fundamentos de derecho correspondientes a Áreas Disponibles – Basamento Cristalino – Hidrocarburos y en circulares como la relacionada con el trámite a las solicitudes de restitución de predios que cuentan con servidumbres de utilidad pública registradas en sus folios de matrícula inmobiliaria, igualmente las relacionadas con el trámite de y de baldíos inadjudicables por punto de explotación petrolera y por colindancia a carreteras del sistema vial nacional, según las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión.

Por otro lado, la experiencia obtenida desde la Dirección Jurídica de Restitución ha evidenciado la necesidad de ahondar en circunstancias fácticas o jurídicas concretas que representan retos interinstitucionales por la especial complejidad que reviste la legislación o la ausencia de ésta para situaciones específicas.

A modo de ejemplo, el tratamiento de solicitudes de restitución sobre predios de naturaleza jurídica baldía, cuyos solicitantes acreditan la ocupación y explotación, demanda una especial consideración y gestión jurídica en atención a que existe una causal de prohibición de adjudicación de baldíos establecida para predios ubicados en el perímetro de los puntos habilitados para la explotación de recursos naturales no renovables, esto a la luz de lo establecido en el artículo primero de la Ley 1728 de 2014, a saber:

> **"Parágrafo 1°.** No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:
>
> a) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechable económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera".

Así las cosas, es claro que la legislación agraria, al regular el supuesto de hecho descrito en la norma, condiciona la adjudicación de predios baldíos siendo esta

figura la de aplicación preferente por parte de los Jueces y Magistrados para la restitución jurídica y material de ocupantes de baldíos en el marco de la justicia transicional.

A su vez, como se referenció con anterioridad se tiene la incorporación en el ordenamiento jurídico del artículo 22 de la Ley 2294 de 2023, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida", la cual, adicionó el literal e) al artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, estableciendo la procedencia de la compensación como medida a favor de aquellos reclamantes de restitución de tierras, cuando se trate de inmuebles baldíos inadjudicables.

En el mismo sentido, el artículo 4 del Decreto 1623 de 2023, modificatorio del Decreto 1071 de 2015 reglamenta el mencionado artículo 97 de la Ley 1448 de 2011 en los siguientes términos: "(...) En aquellos casos en que la solicitud verse sobre un **baldío inadjudicable se solicitará como pretensión principal al Juez o magistrado de restitución de tierras, el otorgamiento del derecho de uso** de acuerdo con la legislación ambiental y agraria, siempre que se dé cumplimiento de las obligaciones de conservación y restauración ambiental, y, subsidiariamente, podrá solicitar la compensación aplicable al caso específico. En este caso la Unidad solicitará al juez o magistrado que ordene a la autoridad competente realizar la respectiva recuperación y administración del predio conforme las disposiciones legales."

Es claro entonces, que con casos particulares como el traído a colación, la evolución normativa constituye retos constantes para la Unidad a partir de los cuales es indispensable la incorporación en nuestros procesos misionales de la actualización tanto normativa como jurisprudencial en aras de poder generar los criterios orientadores para la aplicación de los cambios jurídicos siempre desde el enfoque de la defensa y prevalencia de los derechos e intereses de las víctimas, más aun teniendo en cuenta que de conformidad con lo establecido en el artículo 16 del Decreto 4801 de 2011, a la Dirección Jurídica de Restitución le corresponde emitir lineamientos generales y estudiar aquellas situaciones que le sean consultadas en relación con los asuntos jurídicos propios de la Unidad, vale decir, que se pueden presentar en el trámite administrativo y judicial, y que por su complejidad o vacío normativo ameriten un análisis jurídico que defina decisiones.

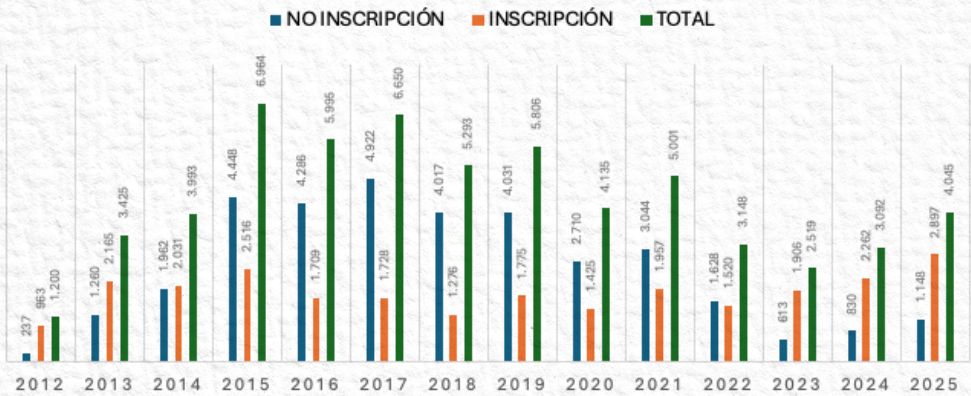
Es perentorio entonces, revisar como ha sido la evolución del sentido de las decisiones de fondo adoptadas por la Unidad en los últimos años.

**Evolución cronológica de las decisiones de fondo en solicitudes superpuestas con temáticas socioambientales.**

Revisada la gestión adelantada por la Unidad de Restitución durante los últimos años, a la luz igualmente de las modificaciones legislativas y normativas generadas en la materia, cobra vital importancia revisar el comportamiento de las cifras de decisiones de fondo tomadas en relación con los predios superpuestos con tipologías socioambientales acerca de la inscripción o no en el Registro de Tierras Despojadas.

Así las cosas, encontramos el siguiente comportamiento:

**Gráfica No. 3. Decisiones de fondo sobre IDs superpuestos con tipologías socioambientales.**




**Fuente: Equipo Ambiental y Socioambiental – DIJUR (2026).**

Tal y como se desprende de las cifras anteriormente relacionadas, es claro que el volumen de decisiones de fondo adoptadas históricamente en la gestión de la Unidad de Restitución de Tierras sobre predios superpuestos con temáticas socioambientales es sustancial. Lo dicho, da cuenta de que no son marginales los casos en los que debe caracterizarse el respectivo traslape y revisarse la incidencia o repercusión de este tipo de superposiciones o actividades sobre los predios a restituir.

Es importante resaltar la tendencia incremental de decisiones positivas o de inscripción en el RTDAF que ha conseguido la Unidad en su gestión desde la vigencia 2023 a 2025, verificándose para estos periodos un porcentaje de más del 70% para cada corte, 2023: 76%; 2024: 73% y 2025: 72%. En los resultados revisados influyen multiplicidad de factores, no obstante, la implementación de las modificaciones legislativas y reglamentarias en este periodo, han incrementado

las decisiones de inscripción en el Registro en el total del universo estadístico de solicitudes radicadas ante la Unidad, lo que también se ve reflejado en las solicitudes revisadas en este ejercicio.

Resulta entonces que, las superposiciones con polígonos asociados a temáticas socioambientales o el desarrollo de estas actividades concesionadas al interior del predio solicitado en restitución, se mueven en un amplio espectro fáctico de afectación o no. Es así como se encuentra la coexistencia de solicitudes de restitución con tipologías socioambientales que ni siquiera habilitan legalmente al concesionario, titular u operador para intervenir el predio; así como también se han encontrado casos concretos en el que el predio ha sido total o parcialmente intervenido para el desarrollo de este tipo de actividades, configurándose así una de las causales de compensación contenidas en el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, a saber:

> "d. Cuando se trate de un bien inmueble que haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo."

Es claro entonces como la gran cantidad de escenarios fácticos o jurídicos que se pueden desprender de una superposición socioambiental en el marco del proceso de restitución de tierras, sustentan la labor adelantada tendiente a elaborar instrumentos guía y procedimientos de acompañamiento estratégico y oportuno desde la Dirección Jurídica para el fortalecimiento de las competencias institucionales en el manejo de los casos concretos en los que se ha advertido que producto de la existencia de este tipo de actividades en territorio, sea evidente o factible algún tipo de conflictividad socioambiental con incidencia directa o indirecta en las fases tanto administrativa como judicial del proceso de restitución de tierras.

En relación con el abordaje judicial de este tipo de situaciones, la Unidad ha encontrado que existen distintas líneas de decisión que van desde la ausencia de pronunciamiento por parte del Juez hasta decisiones de exclusión de los predios restituidos de los polígonos de temáticas socioambientales. No obstante, es claro que el sentido de las decisiones depende de las circunstancias fácticas y jurídicas que se acrediten dentro de la actuación y de las afectaciones prediales que se susciten o no en el caso a caso.

No obstante, revisten especial interés aquellas decisiones a través de las cuales el Juez ha logrado llevar a la decisión ordenes que garantizan la salvaguarda de los derechos del restituido, en el marco de la regulación aplicable a las temáticas socioambientales y con observancia de los demás derechos y obligaciones que de la norma aplicable y el acervo factico se desprenden.

Por ejemplo, en Sentencia de 17 de septiembre de 2018, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, profiere decisión en relación con un predio solicitado

en restitución, sobre el cual, se encontraban registradas servidumbres de hidrocarburos a favor de Ecopetrol S.A. en el siguiente sentido:

> "PRIMERO: DECLARAR que el ciudadano EDGAR EFRÉN ALFÉREZ AGUDELO es víctima directa del conflicto armado interno, y que, sus hijos, los solicitantes EDGAR ALEJANDRO y JONATHAN ALFÉREZ FERNÁNDEZ también lo son indirectamente, con fundamento en lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.
> (...)
>
> NOVENO: **REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia** de primera instancia que el Juzgado Civil del Circuito de Acacias emitió el 11 de septiembre de 2013 en el proceso de revisión de avaluó de perjuicios por imposición de servidumbre de hidrocarburos n.o 50006311300120110011400 que presentó Ecopetrol S.A. en contra de José Ricaurte Díaz Herrera, **en lo que atañe a la indemnización que debe pagarse por el predio restituido La Virginia. Por tanto:**
>
> 9.1. ACOGER como avaluó de perjuicios definitivo el realizado por el INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI según el cual la indemnización para el predio La Virginia asciende a ...
>
> 9.2. ORDENAR que el valor de la indemnización correspondiente al predio La Virginia, (...), sea actualizado desde la fecha en que se profirió el dictamen hasta la fecha de ejecutoria de la presente sentencia, **y que sea pagado con destino a la sucesión de EDGAR EFRÉN ALFÉREZ AGUDELO** y con cargo al depósito judicial por (...) realizado por Ecopetrol S.A. a órdenes del proceso 50006311300120110011400, y de tal manera que la diferencia de dinero luego del pago se coloque a órdenes de la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior de Villavicencio teniendo en cuenta que le compete resolver lo concerniente a los otros predios.
> (...)
> 10.3.2. En su lugar, **mediante nuevas anotaciones, INSCRIBIR en dicho FM Inmobiliaria como medida cautelar provisional en favor de ECOPETROL S.A., la afectación de las dos (2) servidumbres petroleras y de tránsito con que cuenta de hecho.**
>
> **10.4. ORDENAR a ECOPETROL S.A. NEGOCIAR directamente la indemnización de perjuicios de la servidumbre petrolera con un representante de la sucesión del aquí restituido, en los términos señalados por el art. 2° de la L. 1274/2009.**[19]"

Es claro entonces, como en el caso expuesto se salvaguardan los derechos del restituido a recibir el pago por concepto de indemnización por la servidumbre de hidrocarburos, así como la orden concreta a Ecopetrol S.A. de que sea con el restituido con quien se negocie la indemnización de la que trata la Ley 1274 de 2009. No obstante, se reconocen los derechos de la empresa para la constitución y registro de servidumbre sobre el predio en el entendido de que es una carga legal a la que se encuentra sometido el predio restituido.

Como corolario de lo anterior, la Unidad de Restitución de Tierras a considerado de vital importancia efectuar el correspondiente seguimiento a las decisiones que los distintos Despachos de Restitución han proferido sobre los procesos de restitución en los que su predio relacionado presenta traslapes con temáticas socioambientales, para este fin, desde la DIJUR se ha implementado el uso de el denominado Observatorio Jurisprudencial de Restitución de tierras, herramienta

19. M.P. Oscar Humberto Ramírez Cardona. Radicación: 50001312100120140016701, Acumulado: 50006311300120110011400.

a través de la cual, mediante la utilización de inteligencia artificial, se ha logrado clasificar las sentencias contentivas de decisiones con incidencias en temáticas socioambientales, facilitándose de este modo el análisis cualitativo y cuantitativo de este tipo de decisiones.

**Conclusiones.**

La Unidad de Restitución de Tierras al gestionar solicitudes de restitución superpuestas con temáticas socioambientales, reconoce la particularidad y especiales consideraciones que esto representa, atendiendo al marco jurídico establecido para las temáticas relacionadas con Minería, Hidrocarburos, Energía Eléctrica e Infraestructura de Transporte y la ejecución de los proyectos relacionados y su eventual incidencia en la materialización de los fines de restitución.

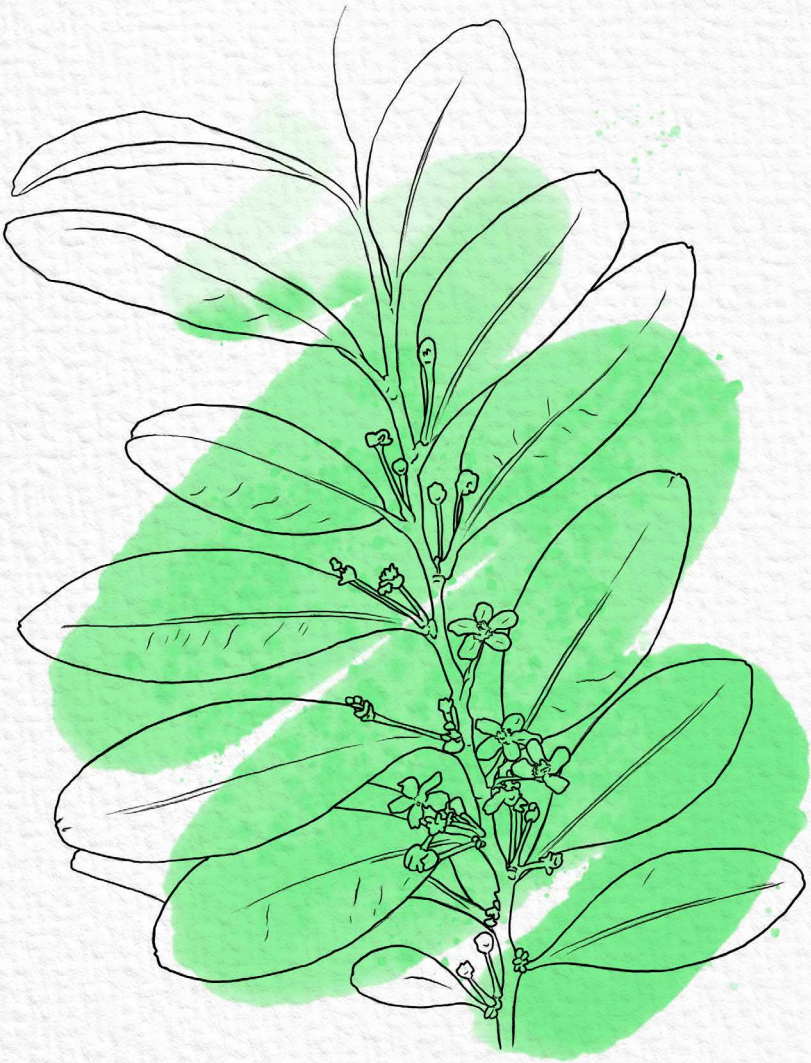
La existencia de este tipo de superposiciones no representa obstáculo alguno de carácter jurídico o administrativo para la inclusión de los predios y solicitantes en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF y su presentación ante los Jueces y Magistrados de Restitución.

En el proceso de mejora continua, la Unidad ha desarrollado herramientas técnicas y jurídicas que robustecen la sustanciación de este tipo de solicitudes producto de la obtención de la información oficial y actualizada referente a las superposiciones o traslapes existentes.

La modificaciones legales y reglamentarias que se han implementado en el Estado colombiano a partir de 2023, así como el especial foco que ha puesto la Unidad de Restitución de Tierras en la revisión de decisiones negativas o de no inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF, han generado que la rata de decisiones de inscripción se haya incrementado sistemáticamente, incluyendo los casos de predios superpuestos con temáticas socioambientales.

La gestión de la Unidad de Restitución de Tierras procura la armonización de los marcos normativos aplicables en los casos concretos que presentan los traslapes expuestos en líneas anteriores; en cumplimiento de esta función, se prioriza la protección al derecho fundamental de restitución y a la materialización de los fines de la política publica de restitución de tierras, a través de la reparación integral que tiene como componente fundamental el retorno del predio restituido a sus condiciones iniciales, no solo jurídicas sino materiales por lo que las pretensiones deben estar dirigidas a una protección holística de la situación de las víctimas restituidas.

La implementación de todas las funciones legales y misionales a las que aquí referimos, obligan no solo a la gestión procedimental en las etapas administrativa y judicial, sino que se han desarrollado desde la Unidad con la implementación de un enfoque socioambiental que procura por la reivindicación del territorio de las viejas estructuras y paradigmas que propendían por la explotación de recursos y desarrollos extractivos a nuevas articulaciones fundadas en el real relacionamiento de las victimas con el territorio.



# Debida diligencia empresarial: hallazgos desde la restitución de tierras en Colombia

Por: Paula Villa Vélez[1]

**Resumen**

Este artículo reflexiona sobre la debida diligencia empresarial en el marco de la compra de tierras y la intervención empresarial en territorios altamente afectados por el conflicto armado colombiano, a partir de los hallazgos que arrojan los procesos de restitución de tierras en los que han intervenido personas jurídicas. Mediante un análisis normativo y jurisprudencial, complementado con la revisión de un insumo consolidado por las diecisiete direcciones territoriales de la Unidad de Restitución de Tierras y con las cifras del boletín del Observatorio Jurisprudencial de Restitución de Tierras (URT, 2024), el texto examina el comportamiento de las empresas vinculadas como terceros tanto en la etapa judicial como en la etapa posterior al fallo, y contrasta ese comportamiento con la respuesta que ha dado la justicia penal ordinaria frente a estos mismos actores. El hallazgo central es que, frente a un estándar internacional de debida diligencia formulado como un deber fundamentalmente voluntario, la jurisprudencia especializada en restitución de tierras lo ha convertido en una exigencia probatoria objetiva y particularmente exigente: solo el 2,47% de las empresas opositoras ha logrado acreditar su buena fe exenta de culpa. Ese hallazgo contrasta, a su vez, con la debilidad estructural de la justicia ordinaria frente a estos mismos actores. El artículo concluye que la debida diligencia empresarial en Colombia no es solo un estándar de política corporativa, sino un estándar judicial ya decantado por la jurisprudencia, cuyo contenido debería incorporarse de manera preventiva a la actuación empresarial en los territorios afectados por la violencia.

**Palabras clave:** debida diligencia, restitución de tierras, empresas, conflicto armado, justicia transicional.

## Introducción

El presente artículo surge del trabajo adelantado durante el ejercicio de la dirección jurídica de la Unidad de Restitución de Tierras (en adelante URT o la Unidad) al

1. Abogada de la Universidad de Antioquia, Máster en DDHH y DIH de la Universidad de Nebrija, exdirectora jurídica de la URT.

interior del proceso de restitución de tierras de la ruta individual y campesina, espacio desde el cual se tomó la decisión de concentrar esfuerzos analíticos en aquellos casos de mayor complejidad y carácter emblemático, esto es, aquellos en los que resultaban evidentes graves violaciones a derechos humanos, desniveles en las relaciones de poder entre las comunidades reclamantes y los terceros vinculados al proceso, así como la tensión existente por la concentración de la tierra y el interés sobre los recursos naturales presentes en los territorios en disputa. Dicho criterio de selección explica, en buena medida, la naturaleza de la información que aquí se analiza: no se trata de una muestra aleatoria del universo de solicitudes de restitución, sino de un conjunto de casos identificados precisamente por su significancia para la comprensión del fenómeno del despojo asociado a la actividad empresarial. El cual en todo caso resulta menor en comparación con la dimensión del total de casos que hoy en día se encuentran en etapa judicial o en posfallo.

Es necesario advertir, igualmente, que el presente texto circunscribe su análisis a aquellos procesos en los que el tercero interviniente corresponde a una persona jurídica, es decir, a una empresa o sociedad comercial. Se excluyen, en consecuencia, los casos en los que el actor económico corresponde a una persona natural, cuyo comportamiento procesal, motivaciones y estándares de valoración probatoria, como se advertirá más adelante a propósito de la figura del segundo ocupante, pueden presentar particularidades que ameritan un tratamiento diferenciado. Quien desee profundizar en esas otras tipologías de despojo y en los perfiles de los actores individuales involucrados puede acudir a los demás boletines (sobre terceros o sobre tipologías del despojo) producidos por el Observatorio Jurisprudencial de Restitución de Tierras, disponibles en la página institucional de la Unidad de Restitución de Tierras, en los que se abordan estas y otras dimensiones del universo estadístico.

Así, este trabajo parte de las evidencias de diferentes escenarios de justicia transicional, en los que se ha venido documentando la participación de actores económicos, particularmente sectores empresariales, en graves violaciones de derechos humanos en Colombia, así como los beneficios a través de la participación, directa, indirecta o con ocasión del conflicto armado. A pesar de ello, las herramientas judiciales con las que se cuenta para lograr investigar, juzgar y reparar los daños generados, resultan escasas. En esa medida resulta pertinente preguntarse: ¿qué tan exigente ha sido, en la práctica judicial colombiana, el estándar de debida diligencia que se espera de las empresas al momento de adquirir predios o intervenir en proyectos llamados de interés público en territorios altamente afectados por la violencia? La pregunta cobra particular relevancia si se tiene en cuenta que la debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos ha sido formulada, en el plano internacional, principalmente como un estándar de comportamiento voluntario. Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas

señalan, en su principio séptimo, el deber de los Estados de asegurar que las empresas que operan en zonas afectadas por conflictos no se vean implicadas en abusos a los derechos humanos, y en su principio decimoséptimo, la obligación empresarial de identificar, prevenir, mitigar y responder por los impactos negativos de sus actividades sobre esos derechos (Naciones Unidas, 2011). La reciente visita a Colombia del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, realizada en agosto de 2024, y en la que participó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, confirma la vigencia y la actualidad de esta discusión (Unidad de Restitución de Tierras [URT], 2024).

Frente a ese marco de referencia, fundamentalmente enunciativo y de cumplimiento voluntario, el proceso de restitución de tierras ofrece un terreno distinto: allí la debida diligencia empresarial deja de ser un ideal normativo para convertirse en un estándar probatorio concreto, exigido por jueces y magistrados a través de la figura de la buena fe exenta de culpa. El objetivo general de este artículo es, entonces, reflexionar sobre la debida diligencia empresarial en el marco de la compra de tierras y la intervención en territorios altamente afectados por el conflicto armado, a partir de los hallazgos que arrojan los procesos de restitución de tierras en los que han intervenido personas jurídicas. De manera específica, el texto busca: (i) situar la experiencia de la restitución de tierras en el contexto más amplio de otras justicias transicionales colombianas que también han dejado hallazgos sobre la participación de actores económicos en el conflicto armado; (ii) describir y analizar, con base en información de primera mano, el comportamiento de las empresas vinculadas como terceros en sus etapas administrativa, judicial y en la etapa posterior al fallo de los procesos de restitución; y (iii) contrastar ese comportamiento con la respuesta que ha dado la justicia penal ordinaria frente a estos mismos actores, con el fin de identificar tensiones, vacíos y aprendizajes útiles para la discusión sobre debida diligencia empresarial en Colombia.

Para el desarrollo de este objetivo, el artículo se apoya en dos fuentes principales de información, ambas de origen institucional. La primera es la consulta directa realizada a las diecisiete direcciones territoriales de la Unidad de Restitución de Tierras y a sus equipos jurídicos, ejercicio a través del cual se consolidó un insumo de casos con intervención de empresas en etapa administrativa y judicial, seleccionados por su complejidad y carácter emblemático conforme al criterio ya señalado. La segunda es el boletín del Observatorio Jurisprudencial de Restitución de Tierras titulado Terceros, actores económicos y empresas en sentencias de restitución de tierras y derechos territoriales (URT, 2024), que ofrece un panorama cuantitativo construido a partir del análisis, mediante inteligencia artificial, de las sentencias proferidas por la jurisdicción especializada, y que permite observar el comportamiento de las empresas ya no en la etapa judicial en curso, sino una vez se ha proferido la sentencia judicial. La lectura conjunta

de ambas fuentes, una construida desde el litigio aún sin decisión, la otra desde la jurisprudencia ya consolidada, es lo que permite a este artículo ofrecer una mirada más completa sobre el fenómeno.

El texto se desarrolla en cinco momentos. En primer lugar, se repasan los hallazgos que sobre la participación de actores económicos en el conflicto armado han dejado otras experiencias de justicia transicional en Colombia, particularmente Justicia y Paz y la Jurisdicción Especial para la Paz, así como un breve referente internacional de responsabilidad extraterritorial. En segundo lugar, se presenta el cuerpo central del análisis: los hallazgos en los procesos de restitución de tierras, tanto en su etapa judicial como en la etapa posterior al fallo. En tercer lugar, se examina el comportamiento de la justicia ordinaria frente a estos mismos actores económicos. Finalmente, se plantean las conclusiones del ejercicio. Con ello, este artículo pretende sumarse, al igual que el libro del cual hace parte, a la construcción de memoria sobre el despojo de tierras en Colombia, aportando una mirada reflexiva sobre la debida diligencia empresarial a partir de la evidencia que, ha dejado el proceso de restitución de tierras.

## Hallazgos en otras justicias transicionales

Antes de adentrarse en los hallazgos propios del proceso de restitución de tierras, conviene detenerse en lo que otras experiencias de justicia transicional en Colombia han revelado sobre la relación entre actores económicos y conflicto armado, pues esos hallazgos previos ofrecen un punto de comparación necesario para dimensionar lo que, más adelante, se observará en materia de debida diligencia empresarial. Dos escenarios resultan particularmente relevantes: de una parte, el proceso de Justicia y Paz, creado a partir de la desmovilización de las estructuras paramilitares; de otra, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), surgida del Acuerdo de Paz suscrito con las antiguas FARC-EP. A ellos se suma, como referente internacional de cierre, el reciente pronunciamiento de la justicia estadounidense contra la empresa bananera Chiquita Brands, que ilustra una vía distinta —la extraterritorial— para exigir responsabilidad empresarial.

Antes de iniciar con los hallazgos sobre Justicia y Paz y Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) vale la pena precisar que estas justicias de carácter transicional se circunscriben al ámbito penal, esto resulta de alta relevancia para el análisis en desarrollo, toda vez que en Colombia este escenario está demarcado para las personas naturales, de allí que no pretendamos revisar el comportamiento de dichas justicias respecto de la persona jurídica. Sin embargo, sus aportes y alcances respecto de los tomadores de decisión en el ámbito empresarial y económico resultarán ser el aporte fundamental de ambas justicias al análisis que se desarrolla.

Justicia y Paz, recordemos, es un sistema de justicia transicional de carácter penal creado mediante la Ley 975 de 2005, a partir del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares. Se trata de una justicia de tipo penal individual, de carácter especial, basada en el otorgamiento de incentivos judiciales, entre ellos, penas privativas de la libertad sensiblemente más bajas que las del régimen penal ordinario, "con el fin de establecer un nivel de verdad procesal en relación con algunos hechos delictivos y otorgando beneficios judiciales a los responsables de delitos de lesa humanidad" (Comisión Colombiana de Juristas, 2007). Al año 2020, los tribunales de Justicia y Paz habían proferido 70 sentencias condenatorias contra 588 exparamilitares, por 9.929 hechos que dejaron 38.426 víctimas (El Tiempo, 2020), concentrando su actuación en los máximos responsables de las estructuras armadas ilegales, dada la masividad de los hechos juzgados.

Precisamente esa competencia acotada a los postulados armados, es decir, a excomandantes y mandos medios, principalmente de estructuras paramilitares, constituye el límite más relevante de este modelo para efectos del presente análisis: Justicia y Paz nunca tuvo competencia para investigar y juzgar a los terceros civiles, políticos o económicos que se relacionaron con el paramilitarismo, mucho menos tiene la capacidad de juzgar a personas jurídicas. Sin embargo, y pese a esa limitación, los procesos adelantados ante esta jurisdicción se convirtieron en un escenario judicial revelador sobre el papel que jugaron ganaderos, empresarios y comerciantes en la financiación y consolidación del proyecto paramilitar, particularmente en la región de Urabá. Las declaraciones de excomandantes como Hébert Veloza García, alias HH, y Raúl Hasbún, alias Pedro Bonito, conocido como "el cerebro de la paraeconomía", resultan ilustrativas en ese sentido. En su sentencia, Justicia y Paz recogió las palabras del propio Veloza, quien sostuvo que "los bananeros son tan o más responsables que nosotros en todo lo que pasó en el Urabá [...] de ellos ninguno está pagando, ninguno está detenido, ninguno está investigado, ninguno ha puesto un peso para la reparación y ellos fueron los que realmente se beneficiaron" (Sentencia Hébert Veloza García alias HH, 2013, p. 224). El mismo fallo señala que, más allá de los intereses estratégicos de la guerra, existían intereses económicos ligados tanto a la financiación del aparato armado como a la apropiación de rentas legales e ilegales (Sentencia Hébert Veloza García alias HH, 2013). Por su parte, Hasbún reconoció ante la Revista Semana el esquema de financiación bananera hacia las estructuras paramilitares del Urabá, precisando montos mensuales que anualmente ascendían a miles de millones de pesos, y afirmando que ninguno de los más de cuatro mil empresarios, ganaderos y comerciantes que él mismo señaló ante Justicia y Paz enfrentaba procesos judiciales en su contra (Revista Semana, 2012). Al carecer de competencia sobre estos actores, los tribunales de Justicia y Paz optaron por compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación, entidad que, de acuerdo con sus propios reportes, había recibido para mayo de 2019 un total de 16.772 compulsas relacionadas con procesos contra excombatientes paramilitares, de las cuales 2.311 correspondían específicamente a civiles (Fiscalía General de la Nación, 2019). Como se verá más

adelante, el destino de esas compulsas frente a la justicia ordinaria confirma que la revelación de la verdad en sede de Justicia y Paz no se tradujo, en la práctica, en investigación y sanción efectivas.

La Jurisdicción Especial para la Paz ofrece un panorama distinto, aunque con tensiones propias. De acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 2017 y la Ley Estatutaria 1957 de 2019, la JEP tiene competencia personal sobre cuatro categorías de destinatarios: los integrantes de grupos armados al margen de la ley, los agentes del Estado pertenecientes a la Fuerza Pública, los agentes del Estado no pertenecientes a la Fuerza Pública, y los terceros civiles; estos dos últimos grupos, a diferencia del primero, solo quedan sometidos a esta jurisdicción si acuden a ella de manera voluntaria. Esa voluntariedad no estaba prevista originalmente en el Acto Legislativo 01 de 2017, que establecía la obligatoriedad de comparecencia de los terceros civiles; fue la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-674 de 2017, la que determinó que dicho sometimiento debía ser voluntario, por consideraciones relacionadas con la garantía del juez natural. La decisión generó fuertes críticas de organizaciones de la sociedad civil y de la academia jurídica, que advirtieron el riesgo de impunidad que ello suponía para los civiles que hubiesen participado de manera determinante en la comisión de crímenes de guerra y de lesa humanidad (Verdad Abierta, 2017, según cita de Pinilla).

Bajo ese diseño voluntario, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la JEP ha debido resolver decenas de solicitudes de terceros civiles, 540 de ellas para septiembre de 2019, según cifras de la propia jurisdicción (JEP, 2019), enfrentando dos retos centrales: verificar que los hechos alegados tengan relación con el conflicto armado dentro de la temporalidad fijada, y evitar que la comparecencia se convierta en una simple estrategia para evadir el castigo de la justicia ordinaria (Dejusticia, 2022). Los autos TP-SA 19, 20 y 21 de 2018, mediante los cuales la Sala de Apelación revocó decisiones que negaban la comparecencia voluntaria de terceros con perfil económico y político, entre ellos, un empresario y excongresista señalado de entregar dinero, vehículos y municiones a grupos paramilitares (Caso David Charris Navas ante la JEP, 2018), resultan relevantes porque fijaron un criterio amplio sobre lo que debe entenderse por hechos relacionados con el conflicto armado, reconociendo que las alianzas entre actores civiles y estructuras paramilitares tuvieron como propósitos centrales la financiación del proyecto armado y la consolidación de su dominio político y territorial.

Dentro de los macrocasos abiertos por la JEP, el Caso 08, denominado “Crímenes cometidos por la fuerza pública, agentes del Estado en asociación con grupos paramilitares, o terceros civiles en el conflicto armado”, tiene un interés particular para este artículo, en la medida en que su auto de apertura identifica patrones macrocriminales que incluyen expresamente el favorecimiento de intereses económicos particulares como uno de los tres ejes de las alianzas entre agentes

estatales, paramilitares y terceros civiles (JEP, 2022). Dentro de ese patrón, el desplazamiento forzado y el despojo de tierras aparecen como conductas centrales, orientadas en muchos casos al control de territorios con riqueza económica y al acaparamiento de tierras, precedido de masacres, homicidios selectivos y desplazamientos masivos (JEP, 2022). El propio informe de la Fiscalía General de la Nación entregado a la JEP reconoce que, tras la justificación contrainsurgente de muchas de estas acciones, se escondía en realidad la intención de desalojar comunidades para apoderarse de sus tierras (JEP, 2022). Aunque los avances de este macrocaso son aún incipientes, al momento de su apertura, 23 terceros civiles se habían sometido a él, frente a 2.812 integrantes de la Fuerza Pública, su valor para este análisis radica en que confirma, desde una fuente judicial distinta a la de restitución de tierras, que el despojo territorial no fue un efecto colateral del conflicto armado, sino en no pocos casos un objetivo deliberado, funcional a intereses económicos concretos.

Conviene cerrar este repaso con una referencia breve al marco internacional que enmarca la discusión sobre debida diligencia empresarial, y con un antecedente judicial que ilustra sus límites y posibilidades. Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ya mencionados en la introducción, constituyen el referente normativo blando, de cumplimiento no vinculante, sobre el cual se ha construido buena parte del discurso corporativo en la materia; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por su parte, ha desarrollado estándares interamericanos que reafirman la obligación estatal de garantizar el acceso a la justicia frente a estos impactos, así como la relevancia del principio de extraterritorialidad, según el cual los Estados no solo deben investigar y juzgar los hechos ocurridos en su territorio, sino también aquellos cometidos por empresas de su nacionalidad en el exterior (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019). Precisamente por la vía de la extraterritorialidad se produjo, en junio de 2024, uno de los pronunciamientos judiciales más significativos en la región sobre responsabilidad empresarial en el conflicto armado colombiano: un jurado de la Corte Federal del Distrito Sur de la Florida encontró que la empresa bananera Chiquita Brands International financió y apoyó, a través de algunas de sus filiales, las actividades de grupos paramilitares en las regiones de Urabá y Magdalena, contribuyendo con ello a múltiples formas de victimización (Verdad Abierta, 2024). El litigio, iniciado en 2007 por más de 3.000 víctimas, tuvo un desarrollo largo y accidentado: en 2019 el tribunal había considerado insuficiente la evidencia disponible tras excluir documentos provenientes del propio proceso de Justicia y Paz colombiano, decisión que fue revocada en 2022 por la Corte de Apelaciones del Undécimo Circuito, la cual determinó que sí existían pruebas suficientes sobre la participación paramilitar en los hechos alegados (Verdad Abierta, 2024). El fallo resulta significativo no solo por reconocer el vínculo directo entre la actuación empresarial y las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el conflicto armado colombiano, sino porque evidencia que, cuando la justicia interna no

logra o no puede procesar a las empresas involucradas en estos fenómenos, la vía extraterritorial puede ofrecer, aunque de forma excepcional y costosa para las víctimas, una vía alternativa de justicia.

Leídas en conjunto, estas tres experiencias dejan un antecedente claro para pensar la debida diligencia empresarial en el marco de la restitución de tierras. Justicia y Paz demostró, desde la voz misma de los perpetradores armados, que sectores empresariales completos conocieron, financiaron y se beneficiaron del control violento de territorios, sin que ello se tradujera en investigación o sanción alguna en su contra. La JEP, aun con las limitaciones que le impone la voluntariedad de la comparecencia de terceros, ha logrado identificar patrones macrocriminales que vinculan explícitamente el despojo de tierras con el favorecimiento de intereses económicos particulares, aportando así un marco de comprensión estructural, no solo de casos aislados, sobre la relación entre violencia y acumulación de tierras. Y el caso Chiquita Brands recuerda que, en ausencia de mecanismos internos suficientemente contundentes, la exigencia de responsabilidad empresarial puede terminar migrando hacia otras jurisdicciones, con todas las dificultades de acceso que ello supone para las víctimas colombianas. En ese contexto, la restitución de tierras emerge como un escenario judicial distinto, más cercano al territorio y a las comunidades afectadas, en el que el estándar de debida diligencia empresarial deja de ser una construcción macro o narrativa para convertirse en una exigencia probatoria concreta, caso a caso, como se desarrollará en la siguiente sección.

## Hallazgos en los procesos de restitución de tierras

### Etapa administrativa y judicial

La Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, diseñó un procedimiento judicial que invierte parcialmente las reglas probatorias tradicionales del derecho civil colombiano en favor de las víctimas de despojo y abandono forzado. El artículo 77 de dicha ley establece un conjunto de presunciones frente a los hechos que dieron origen al despojo, entre las cuales interesa especialmente, para efectos de este artículo, la presunción de ausencia de consentimiento o de causa lícita en los contratos sobre inmuebles colindantes a aquellos en los que se cometieron hechos de violencia, o en los que el despojo produjo concentración de la propiedad de la tierra. Sobre esa base probatoria favorable a la parte solicitante, el artículo 88 de la misma ley exige a quien se opone a la pretensión de restitución, incluidas las empresas que hayan adquirido predios acreditar su buena fe exenta de culpa, esto es, demostrar no solo que actuó de buena fe, sino que desplegó una conducta diligente, informada y prudente al momento de vincularse con el predio, en un estándar sensiblemente más exigente que el de la buena fe simple del derecho común. Es en este punto donde

la debida diligencia empresarial deja de ser un enunciado de responsabilidad social corporativa para convertirse en una carga procesal concreta.

Antes de entrar en los hallazgos de las etapas administrativa y judicial propiamente dicha, es necesario explicar el origen y las limitaciones de la información que se describe a continuación. Como se señaló en la introducción, este insumo no proviene de un criterio de búsqueda del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, sino que se trató de una consulta directa realizada a las diecisiete direcciones territoriales, a sus equipos jurídicos, así como al equipo de casos emblemáticos de la Dirección Jurídica a quienes se solicitó identificar, dentro de sus respectivos inventarios de procesos, aquellos casos con intervención de empresas, personas jurídicas, tanto en etapa administrativa como judicial. Se trata, en consecuencia, de un ejercicio de recolección manual y descentralizado, que refleja de manera fiel una realidad institucional: el registro de la información sobre terceros con perfil empresarial en el proceso de restitución de tierras es todavía incipiente y heterogéneo. Esta afirmación no es una simple advertencia metodológica de cierre, sino un hallazgo en sí mismo, pues evidencia que, más allá de las decisiones judiciales que finalmente se profieren, la caracterización sistemática de los actores económicos involucrados en el despojo no ha sido, hasta ahora, una prioridad estructurada de la política institucional, sino un ejercicio que depende del criterio y la disponibilidad de cada equipo jurídico territorial. A ello se suma que, en etapa administrativa la información puede ser aún más incipiente pues aún se está en la investigación y construcción probatoria del caso, e incluso un tercero con interés en el proceso puede decidir no presentarse a esta etapa del trámite.

Dicho lo anterior se tiene que, en esta búsqueda se encontraron 991 casos en etapa administrativa y judicial en el que se vincula o se evidencia algún interés sobre el predio en litigio por parte de una empresa. De los cuales 85 se encuentran en etapa administrativa y 906 se encuentran en etapa judicial. Frente a este resultado es importante advertir que, la etapa administrativa es una etapa incipiente en la cual la información del caso está en plena construcción, por tanto, no es fácil tener claridad sobre el total de casos. Puede existir un mayor número de casos en esta etapa donde más adelante se crucen posibles terceros que correspondan a personas jurídicas, de los cuales no se tenga conocimiento aún, pues la fase en la que los terceros acuden al proceso se da con posterioridad a su inicio, lo cual indica que, casos que se encuentren en etapas preliminares difícilmente se tenga conocimiento al respecto.

En cuanto a la dimensión de este hallazgo frente al total de los casos que se tramitan en restitución se tiene que, si comparamos los 906 casos que corresponden a procesos en sede judicial, dato de mayor confiabilidad, donde se halló participación o interés de empresas, con el total de casos que, al 31 de mayo se encuentran judicial, esto es, 25.617, se puede advertir que, solo el 3,5% de los casos en sede judicial presentan participación como tercero, opositor o interés

empresarial en las resultas del proceso de restitución. Este dato no es menor, toda vez que, al momento de la creación de la ley se diseñó un proceso en el que el opositor sería, como regla general, un opositor robusto, con mayor capacidad de poder político, económico que, justificaría la creación de reglas que lograran un mayor equilibrio procesal.

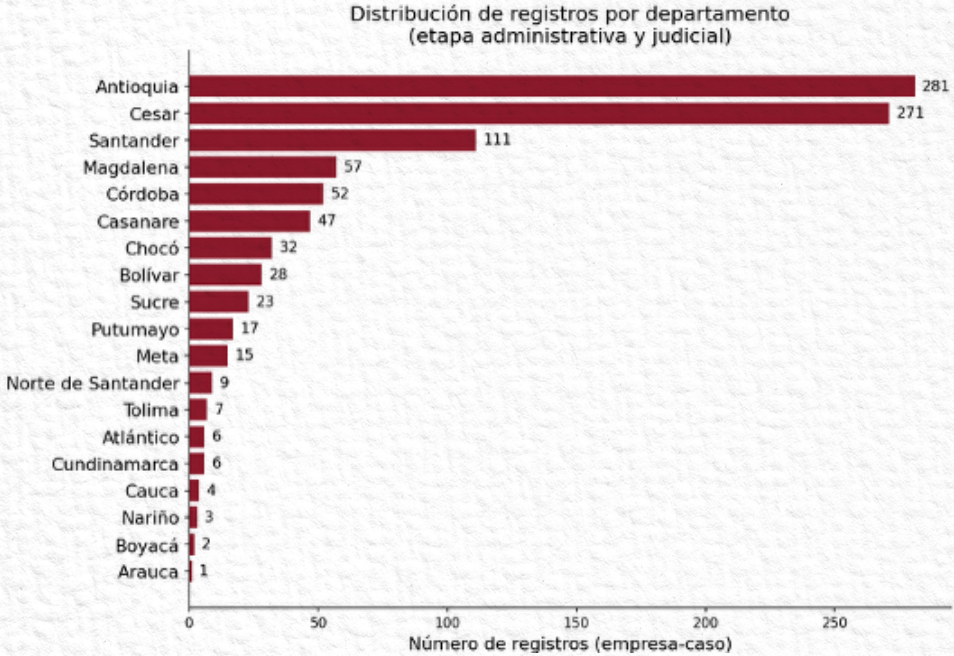
Las empresas no son el único posible caso en el que se pueda presentar desequilibrio en dichas relaciones de poder, puede pasar también con actores económicos individuales, actores políticos o incluso actores armados legales o ilegales. Sin embargo, si permite entrever la necesidad de entender el proceso de restitución en el contexto de las partes procesales que se encuentren en su interior. Así para el caso que nos ocupa en el presenta artículo presta total relevancia las reglas creadas alrededor de la buena fe exenta de culpa, como un estándar alto de debida diligencia, circunstancia que no sucede igual para todos los posibles opositores o terceros que se presentan al proceso[2].

Volviendo al total de los 991 registros encontrados en etapa administrativa y judicial, se evidencia 972 con ubicación por departamento, y 19 no reportan. Al respecto, el departamento de Antioquia se posiciona como el de mayor concentración de registros (281, el 28,9%), seguido por Cesar (271, 27,9%), Santander (111, 11,4%), Magdalena (57, 5,9%), Córdoba (52, 5,3%), Casanare (47, 4,8%), Chocó (32, 3,3%), Bolívar (28, 2,9%) y Sucre (23, 2,4%); el resto de los departamentos —Putumayo, Meta, Norte de Santander, Tolima, Atlántico, Cundinamarca, Cauca, Nariño, Boyacá y Arauca— agrupan, en conjunto, el 5,4% de los registros. El ascenso de Antioquia obedece principalmente a la multiplicidad de casos en la zona de Tulapas (región de Urabá), con 186 registros vinculados a al Fondo Ganadero de Córdoba y a la Reforestadora Integral de Antioquia (RIA). Es importante aclarar que esta última no se presenta como opositor al tener, en la mayoría de casos, el uso y no la propiedad de los predios en disputa. Seguido de asuntos portuarios en el Urabá como Pisisi y Puerto Antioquia, así como asuntos mineros en diferentes regiones del departamento y ganadería.

Cesar mantiene un peso comparable debido a la consolidación de los casos vinculados a Drummond y al corredor minero-energético del departamento. Esta concentración no es casual: coincide con regiones históricamente marcadas por la presencia de estructuras paramilitares y por economías extractivas, ganaderas o agroindustriales de gran escala. Magdalena con actividades agroindustriales y portuarias; Santander y Casanare con la actividad petrolera, lo cual sugiere una correlación, que excede el propósito descriptivo de este apartado, pero que merece ser señalada entre control armado del territorio, actividad económica de gran escala y despojo de tierras.

2. Si hay interés de conocer una mayor dimensión sobre los terceros que se presentan al proceso de restitución se puede acudir al boletín del observatorio jurisprudencial Terrai sobre terceros.

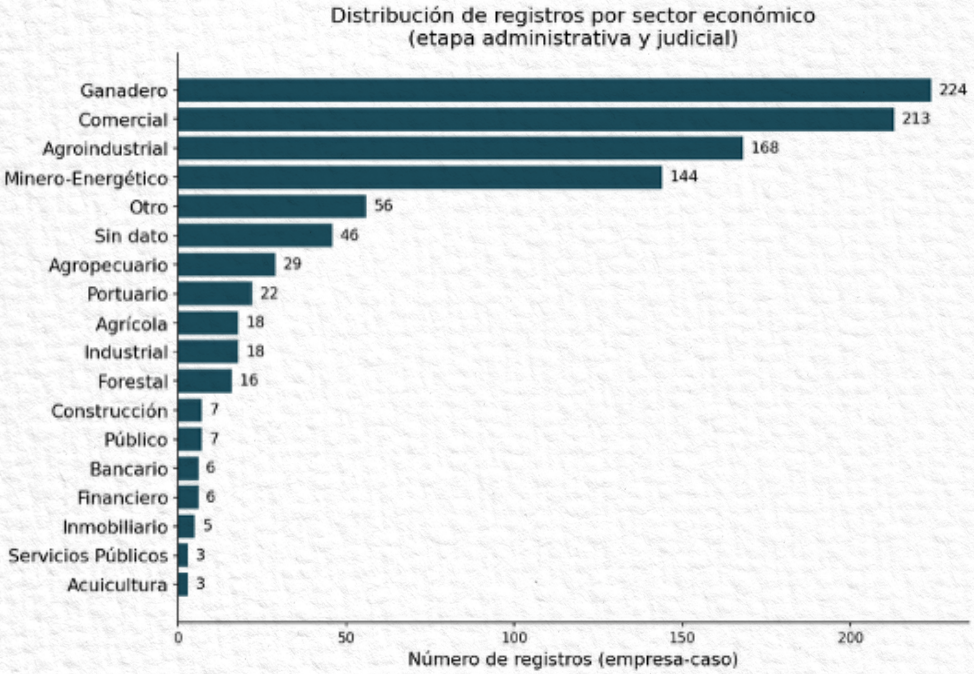
**Ilustración 1. Distribución de registros por departamento (etapa administrativa y judicial). Elaboración propia con base en la consulta a las direcciones territoriales de la URT.**




En cuanto al tipo de actividad económica desarrollada por las empresas identificadas como terceros, el sector ganadero continúa concentrando el mayor número de registros (224, el 22,6% del total), seguido muy de cerca por el comercial (213, 21,5%), el agroindustrial (168, 17,0%) y el minero-energético (144, 14,5%); les siguen, ya con una participación bastante menor, el agropecuario (29), el portuario (22), el agrícola (18), el industrial (18), el forestal (16), la construcción (7) y el sector público (7), además de participaciones puntuales en los sectores bancario, financiero, inmobiliario, de servicios públicos y de acuicultura. Cuarenta y seis registros —el 4,6% del total— no cuentan con información sobre el sector económico de la empresa vinculada, otra manifestación más de los vacíos de caracterización ya señalados; a ellos se suman 56 registros (5,7%) clasificados genéricamente como "otro", sin mayor detalle sectorial. Conviene precisar que la categoría "comercial", la segunda más numerosa, agrupa en la práctica una variedad amplia de actividades, desde comercializadoras internacionales hasta pequeños establecimientos, que no necesariamente comparten un mismo perfil de riesgo frente al despojo, mientras que las categorías ganadera, agroindustrial y minero-energética, aunque estadísticamente concentradas en pocos casos, corresponden de manera más directa a los sectores que la literatura sobre despojo de tierras en Colombia ha identificado consistentemente como beneficiarios del

control violento del territorio: la ganadería extensiva, la agroindustria de la palma y el banano, y la extracción de recursos minero-energéticos.

**Ilustración 2. Distribución de registros por sector económico (etapa administrativa y judicial). Elaboración propia con base en la consulta a las direcciones territoriales de la URT.**




A nivel municipal, la mejora en la desagregación geográfica revela un panorama de concentración en el municipio de Turbo, en Antioquia, (213, el 21,9% del subconjunto georreferenciado); seguido de La Gloria en Cesar (155, 15,9%); Barrancabermeja en Santander (46, 4,7%), Orocué en Casanare (41, 4,2%), Agustín Codazzi en Cesar (37, 3,8%), Tierralta en Córdoba (35, 3,6%), San Vicente de Chucurí en Santander (28, 2,9%), La Jagua de Ibirico en Cesar (26, 2,7%), Sitio Nuevo en Magdalena (23, 2,4%), Cimitarra en Santander (22, 2,3%), El Carmen de Atrato en Chocó (21, 2,2%), San Onofre en Sucre (21, 2,2%), El Bagre en Antioquia (17, 1,7%) y Becerril en Cesar (14, 1,4%). El liderazgo de Turbo se explica principalmente por la localización de casos en la zona de Tulapas. La Gloria corresponde al municipio en el que se ubica la hacienda Bellacruz, uno de los casos de despojo empresarial más documentados en Colombia. En términos de empresas individualmente consideradas, el listado se mantiene liderado por el Fondo Ganadero de Córdoba —hoy en liquidación—, seguido de la Sociedad M.R. de Inversiones S.A.S y del conjunto de sociedades vinculadas a Drummond.

**Posfallo**

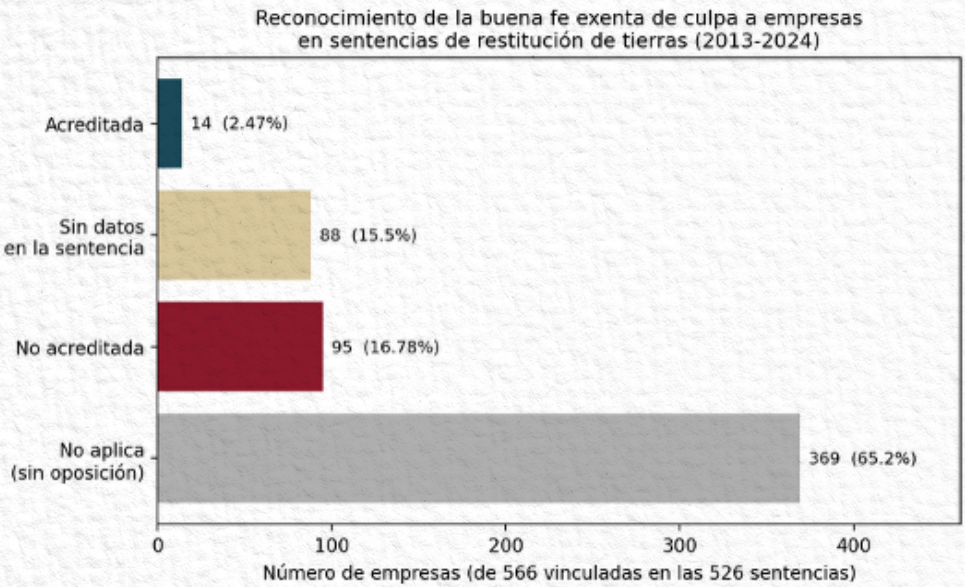
Si la etapa judicial descrita en el apartado anterior retrata procesos todavía en curso, el panorama posfallo permite observar lo que ocurre una vez que un juez o magistrado especializado ya se ha pronunciado de fondo. Para esa mirada, este artículo se aparta del insumo territorial y toma como fuente principal el boletín del Observatorio Jurisprudencial de Restitución de Tierras titulado Terceros, actores económicos y empresas en sentencias de restitución de tierras y derechos territoriales (URT, 2024), cuyo propósito fue justamente sistematizar, con apoyo de inteligencia artificial, el comportamiento de las empresas ya no como litigantes activos, sino como sujetos sobre los cuales ya existe una decisión judicial. Dado que se trata de la fuente institucional que da origen a buena parte de las cifras que siguen, y en atención al carácter descriptivo de este apartado, su desarrollo replica de cerca la estructura y los hallazgos que el propio boletín presenta, sin perjuicio de la lectura crítica que se ofrece al final de esta sección.
El universo estadístico del boletín se construyó a partir de TerrAI, la herramienta de inteligencia artificial de la Unidad de Restitución de Tierras que analiza las sentencias proferidas por la jurisdicción especializada; con corte al 9 de julio de 2024, TerrAI había procesado 6.845 providencias judiciales, de las cuales el boletín concentró su análisis estadístico en 526 sentencias, en las que se identificó la participación de 612 terceros vinculados como personas jurídicas, es decir, como sociedades comerciales (URT, 2024). Como una misma empresa puede haber intervenido en más de un proceso, ese universo de 612 terceros corresponde, en realidad, a un listado de 238 empresas distintas (URT, 2024). En cuanto a su origen, el 89% (468) de los procesos identificó empresas de nacionalidad colombiana, el 10% (49) empresas extranjeras y el 1% (nueve) ambas nacionalidades a la vez; sin embargo, dentro de las personas jurídicas colombianas, el 31,6% (149 procesos) correspondía en realidad a filiales locales de empresas internacionales, particularmente del sector minero-energético (URT, 2024). Las empresas con mayor número de procesos asociados fueron AngloGold Ashanti Colombia S.A. (98), Banco Davivienda S.A. (34), Gran Tierra Energy Inc. (30), Drummond Ltd. (15), Drummond Energy Inc. (13) y CISA–Central de Inversiones S.A. (12) (URT, 2024).

En 486 de las 526 sentencias analizadas —el 92%— se amparó el derecho a la restitución de tierras (URT, 2024). De ese conjunto, únicamente el 34% (180 procesos) registró oposición formal por parte de las empresas; en los demás casos, estas comparecieron como simples terceros con interés en el proceso, sin oponerse directamente a la pretensión restitutoria (URT, 2024). El boletín ofrece una explicación relevante para este último dato: 160 de los 226 procesos en los que las empresas no se opusieron corresponden al sector minero-energético, cuya lógica de intervención no busca impedir el cambio en la titularidad del predio —dado que en Colombia el derecho de explotación del subsuelo es independiente del derecho de propiedad de la superficie—, sino, sobre todo, evitar que la

restitución afecte sus títulos mineros o de hidrocarburos (URT, 2024). Junto a las empresas, el boletín identificó 418 procesos con entidades de derecho público vinculadas como terceros, siendo la más representativa el Banco Agrario (30%, 127 procesos), en su condición de acreedor hipotecario, seguido de un núcleo relevante de entidades del sector minero-energético estatal, encabezado por Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P.–ISA (42), Ecopetrol (14) y las Empresas Públicas de Medellín–EPM (9) (URT, 2024).

El hallazgo central del boletín, y el que da título a esta reflexión, es el bajísimo índice de acreditación de la buena fe exenta de culpa por parte de las empresas. En 521 de los 566 procesos con empresas vinculadas —el 92,05%— no se les reconoció ningún derecho o medida a su favor (URT, 2024), lo que equivale a decir que, por cada diez procesos con empresas como terceros, en uno o menos se reconoce algún derecho a su favor. Descendiendo al detalle: solo el 2,47% (14 empresas) logró que se le reconociera la buena fe exenta de culpa en la adquisición de derechos sobre los predios reclamados; un 16,78% (95 empresas) no logró acreditarla; y en el resto del universo —369 procesos (65,2%) en los que no hubo oposición y 88 (15,5%) sin datos suficientes en la sentencia— el análisis no resultaba aplicable o no pudo determinarse (URT, 2024).

**Ilustración 3. Reconocimiento de la buena fe exenta de culpa a empresas en sentencias de restitución de tierras (2013-2024). Elaboración propia con base en URT (2024).**



Sobre las razones que llevaron a los jueces y magistrados a negar la acreditación de la buena fe exenta de culpa, el boletín identifica que, en el 26,3% de los casos, la autoridad judicial consideró que la empresa tenía conocimiento del contexto de violencia de la zona y, aun así, concretó la compra del inmueble o la adquisición de un derecho real sobre este; en el 23,2% de los casos se concluyó que la empresa no logró probar haber actuado con la debida diligencia exigible dado el contexto de violencia; y en un 1,1% de los casos la negativa se fundó directamente en las presunciones de derecho previstas en el artículo 77 de la Ley 1448 de 2011, particularmente en la presunción de inexistencia de actos jurídicos celebrados con personas condenadas por pertenencia, colaboración o financiación de grupos armados ilegales o narcotráfico (URT, 2024). El propio boletín aclara que estas razones no son excluyentes entre sí, y que a ellas se suman otras variables identificadas de manera cualitativa en las sentencias analizadas, como la falta de un estudio de títulos previo a la compra, el desconocimiento de medidas cautelares que ya pesaban sobre el predio, o el pago de un precio notoriamente inferior al valor real del inmueble (URT, 2024). En cuanto a la actividad económica de las empresas vinculadas, el 46,6% (264) correspondía al sector minero-energético, el 15% (85) al sector bancario y el 14,3% (81) a actividades comerciales (URT, 2024); regionalmente, la actividad minero-energética se concentra con particular fuerza en Cesar, Antioquia y Nariño, mientras que la actividad ganadera predomina en Antioquia, Santander, Córdoba, Risaralda y Cesar (URT, 2024).

Varias sentencias reseñadas en el propio boletín ilustran, con nombres propios, estas cifras. El Tribunal Superior de Antioquia, en sentencia del 12 de octubre de 2016, encontró determinante la participación de Fiducor S.A. en el despojo de tierras en los Montes de María y en la posterior acumulación de predios para extender cultivos de teca; el Tribunal Superior de Cartagena, en sentencia del 27 de marzo de 2019, negó la compensación solicitada por la sociedad Tekia S.A.S. al no encontrar probados los fundamentos de su oposición; y ese mismo tribunal, en sentencia del 27 de mayo de 2019, declaró no acreditada la buena fe exenta de culpa de Drummond S.A. en la adquisición de mejoras y derechos de posesión sobre un predio reclamado, en atención a los nexos de la empresa con grupos paramilitares de la zona (URT, 2024). En una sentencia relacionada, del 24 de mayo de 2022, el mismo tribunal declaró no probada la buena fe de la empresa Inversiones Rodríguez Fuentes Ltda., de propiedad de alias “Comandante Barbie” del Bloque Norte de las AUC, y documentó que uno de los socios de esa empresa había fungido como enlace entre Drummond S.A. y la estructura paramilitar que operaba en la región (URT, 2024).

En sentencia del 24 de enero de 2018, el Tribunal de Cartagena tampoco acreditó la buena fe exenta de culpa de las empresas La Francisca S.A.S., Agrícola Eufemia S.A.S. y C.I. Técnicas Baltime de Colombia, al considerar probado su conocimiento expreso de los hechos de violencia ocurridos en la zona del predio reclamado (URT, 2024). Y el Tribunal Superior de Antioquia, en sentencias del 9 de julio de 2018 y

del 30 de septiembre de 2022, negó la acreditación al Fondo Ganadero de Córdoba S.A., citando el estándar fijado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-820 de 2012, según la cual la buena fe exenta de culpa exige no solo la conciencia subjetiva de haber actuado correctamente, sino un comportamiento objetivo encaminado a verificar la regularidad de la situación jurídica del predio (Corte Constitucional, 2012); en ese caso concreto, el fondo ganadero fue identificado como una herramienta para la consolidación del proyecto paramilitar en algunas zonas de Antioquia y Córdoba (URT, 2024).

El boletín ofrece, además, un ejercicio de comparación que resulta central para la reflexión que orienta este artículo: el contraste entre el estándar de diligencia exigido a las empresas y el que se aplica a personas naturales que alegan su condición de segundos ocupantes, en los términos de la Sentencia C-330 de 2016 de la Corte Constitucional. Dicha sentencia reconoció que existen ocupantes de predios despojados o abandonados que, lejos de haberse beneficiado del despojo, llegaron a esos territorios en condición de vulnerabilidad, sin relación alguna con los hechos victimizantes; frente a ellos, la jurisprudencia ha admitido un estándar de buena fe simple —y no exenta de culpa—, así como medidas de atención diferenciadas, incluyendo compensaciones o el acceso a subsidios de vivienda o de tierras. El boletín concluye, con apoyo en ese precedente, que el estándar de diligencia que aplican los jueces y tribunales especializados frente a las empresas es, por contraste, rígido y objetivo, y que solo se flexibiliza ante la comprobación de condiciones reales de vulnerabilidad en el opositor, condiciones que, por su propia naturaleza jurídica y económica, las personas jurídicas comerciales rara vez ha logrado prosperar (URT, 2024).

Un último elemento del panorama posfallo merece mención, así sea de manera breve: el proceso de restitución de tierras es de naturaleza civil y carece de competencia para investigar y sancionar penalmente los hechos delictivos que puedan advertirse en el curso del proceso; cuando el juez o magistrado detecta indicios de responsabilidad penal —por ejemplo, vínculos entre una empresa opositora y estructuras armadas ilegales—, su único curso de acción es compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación para que esta adelante las investigaciones correspondientes. La Comisión Colombiana de Juristas (2021) ha señalado esta limitación como una de las falencias estructurales del proceso, en la medida en que los jueces de restitución no tienen la facultad de indagar directamente sobre responsabilidades penales, ni el deber de esclarecer elementos concomitantes al despojo que no resulten estrictamente necesarios para resolver sobre la restitución del bien. Esta limitación conecta, de manera directa, con lo señalado en el apartado anterior sobre la Jurisdicción Especial para la Paz: buena parte de la verdad que las sentencias de restitución revelan sobre el papel de determinadas empresas en el despojo de tierras —sus vínculos con estructuras armadas, sus patrones de adquisición irregular, el conocimiento que tenían del contexto de violencia— queda, en la práctica, sin un correlato

punitivo, y depende de que esa misma información sea retomada, ya sea por la Fiscalía a través de las compulsas de copias, ya sea por la propia JEP en el marco de macrocasos como el Caso 08. A ello se suma que, al cierre del universo estadístico del boletín (2013-2024), continuaban en curso procesos judiciales de alta complejidad ya mencionados.

Leídos en conjunto, la etapa judicial y el posfallo dejan una conclusión difícil de matizar: cuando una empresa es llevada ante la jurisdicción especializada de restitución de tierras como opositora, la probabilidad de que logre acreditar haber actuado con la diligencia exigida por la ley es, en términos históricos, marginal. Ello no significa que toda empresa vinculada como tercero haya participado del despojo —de hecho, la mayoría comparece sin oponerse—, pero sí revela que, entre aquellas que sí lo hicieron y decidieron litigar su buena fe, el estándar judicial de la debida diligencia ha resultado, en la práctica, mucho más exigente que cualquier estándar de cumplimiento voluntario contenido en una política corporativa de derechos humanos. La pregunta que queda abierta, y que se retoma en las conclusiones de este artículo, es qué tanto de esa exigencia judicial, tan claramente decantada por la jurisprudencia especializada, ha logrado incorporarse como una práctica preventiva real al momento en que una empresa decide adquirir tierras o desarrollar un proyecto productivo en un territorio con antecedentes de violencia.

**Comportamiento de la justicia ordinaria**

Frente al panorama descrito en la sección anterior, resulta obligado preguntarse qué ha ocurrido, en paralelo, en el escenario judicial que en teoría debería ser el más contundente frente a la responsabilidad de las empresas por su participación en el conflicto armado: la justicia penal ordinaria. La respuesta, adelantada ya en el capítulo sobre antecedentes de otras justicias transicionales, es que se trata de un escenario limitado, tanto por diseño institucional como por resultados. El sistema penal colombiano es, ante todo, un sistema de responsabilidad individual: investiga y juzga la conducta de personas naturales, no de personas jurídicas. Esta característica, que puede parecer un simple dato técnico, tiene una consecuencia decisiva para el objeto de este artículo: en el ordenamiento penal colombiano no existe, hoy, la posibilidad de que una empresa sea investigada, juzgada o condenada, como tal, por su participación en el conflicto armado. Cuando la justicia ordinaria actúa frente a una empresa vinculada al despojo o a la financiación de grupos armados, lo hace siempre a través de sus directivos, socios o representantes, es decir, de las personas naturales que actuaron en su nombre, nunca a través de la persona jurídica misma.

A esa limitación estructural se suma un segundo rasgo del sistema: su carácter acusatorio, introducido por la Ley 906 de 2004, bajo el cual coexisten

todavía investigaciones anteriores a esa reforma —regidas por un modelo inquisitivo— particularmente en casos de lesa humanidad, dada su condición de imprescriptibles. Sobre ese diseño institucional, la pregunta relevante es qué tan efectiva ha sido la justicia ordinaria para investigar y sancionar a los terceros civiles, incluidos los actores económicos individuales, que participaron en alianzas con estructuras armadas ilegales. La respuesta la ofrece la propia Fiscalía General de la Nación, en la información que reportó a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional en el marco del examen preliminar sobre Colombia: a octubre de 2020, la entidad había adelantado 2.683 investigaciones contra civiles o agentes del Estado por promoción, apoyo o financiación de grupos armados ilegales, de las cuales 1.329 —el 49%— presentaban algún tipo de actividad investigativa, mientras que las 1.354 restantes se encontraban inactivas. De ese universo activo, apenas cuatro procesos habían llegado a etapa de juicio —menos del 0,15% del total de investigaciones abiertas— y solo trece habían culminado en sentencia condenatoria, es decir, el 0,5% (Fiscalía General de la Nación, citada por JEP, 2022). Dicho de otro modo: de cada doscientas investigaciones abiertas contra civiles por su presunta financiación o promoción de grupos armados, prácticamente ninguna ha terminado en una condena.

Ese examen preliminar de la Corte Penal Internacional constituye, en sí mismo, un antecedente relevante para dimensionar la magnitud del problema. Iniciado en 2004, se concentró, entre otras conductas, precisamente en el fomento y la propagación de los grupos paramilitares en Colombia, un ámbito en el que la Fiscalía de la Corte llegó a recibir miles de documentos provenientes de los propios tribunales de Justicia y Paz, con información sobre la presunta responsabilidad de terceros en la financiación del conflicto (CPI, 2023). Pese a ello, y tras más de tres lustros de examen, el fiscal de la Corte anunció en octubre de 2021 la conclusión del examen preliminar sobre Colombia con la decisión de no proceder a una investigación formal, decisión cuyos motivos solo se hicieron públicos hasta noviembre de 2023, a solicitud de organizaciones de la sociedad civil (CPI, 2023). La decisión fue objeto de críticas por parte de diversas organizaciones, que advirtieron el riesgo de impunidad que suponía la combinación de una comparecencia voluntaria y limitada de terceros ante la JEP con una actuación históricamente débil de la justicia ordinaria frente a esos mismos actores.

No todo el panorama es de inacción absoluta. Existen casos puntuales en los que la justicia ordinaria ha logrado establecer, con nombre propio, la responsabilidad penal de personas naturales vinculadas a empresas por hechos ocurridos en el marco del conflicto armado. Uno de los más documentados es el de Jaime Blanco Maya, contratista que prestaba servicios de alimentación a la multinacional Drummond (Verdad Abierta, 2012). También se encuentra el caso de exdirectivos de Chiquita Brands quienes fueron condenados en primera instancia a por el delito de concierto para delinquir agravado, tras comprobarse que financiaron de forma voluntaria al bloque paramilitar de las AUC en el Urabá antioqueño (Verdad Abierta, 2025)

Frente a las empresas propiamente dichas —como personas jurídicas—, la conclusión es todavía más contundente: no existen en Colombia escenarios judiciales de la justicia ordinaria, penal o de otra naturaleza, que se conozcan y que hayan derivado en una investigación o sanción formal en su contra por su participación en el conflicto armado. Es precisamente esa ausencia la que explica por qué, cuando sí se ha logrado establecer judicialmente esa responsabilidad empresarial de manera contundente, ha sido necesario acudir a una jurisdicción distinta a la colombiana: el fallo proferido en junio de 2024 por un jurado de la Corte Federal del Distrito Sur de la Florida contra Chiquita Brands International, ya reseñado en el capítulo de antecedentes, es hasta la fecha el pronunciamiento judicial más contundente sobre responsabilidad de una empresa, como tal, por su financiación a grupos paramilitares en Colombia, y se produjo, significativamente, por fuera de las fronteras colombianas, en aplicación del principio de extraterritorialidad. Ese contraste no es menor: mientras la justicia penal ordinaria colombiana carece, por diseño, de competencia para sancionar a personas jurídicas, y su actuación frente a las personas naturales vinculadas a estos fenómenos ha sido, en la práctica, marginal, ha sido un tribunal extranjero el que ha logrado, hasta ahora, la condena más clara contra una empresa como tal por hechos ocurridos en el conflicto armado colombiano.

Puesto en estos términos, el ejercicio comparativo que motiva este artículo adquiere todo su sentido. Frente a un escenario penal ordinario que no tiene competencia sobre personas jurídicas y que, incluso frente a personas naturales, exhibe un nivel de efectividad marginal —menos del 1% de condenas sobre el total de investigaciones reportadas a la Corte Penal Internacional—, y frente a un escenario internacional que solo excepcionalmente, y por la vía de la extraterritorialidad, ha logrado sancionar a una empresa con operaciones en Colombia, el proceso de restitución de tierras emerge como el escenario judicial interno que, con mayor frecuencia y mayor rigor probatorio, ha analizado y decidido sobre la conducta de las empresas en los territorios afectados por el conflicto armado. Se trata, es cierto, de un proceso de naturaleza civil, sin vocación sancionatoria ni competencia penal, y que, como se señaló, debe limitarse a compulsar copias a la Fiscalía cuando advierte indicios de responsabilidad penal. Pero es, también, el escenario en el que, caso a caso, ha ido construyendo la verdad judicial más consistente sobre cómo ciertas compañías adquirieron tierras en contextos de violencia y qué tan diligentes fueron o no antes de vincularse con esos territorios. Esa es, precisamente, la paradoja que atraviesa este artículo: el escenario judicial colombiano más exigente con la debida diligencia empresarial no es un tribunal penal, sino un juez o un tribunal civil especializado en restituir la tierra a sus víctimas.

## Conclusiones

Este artículo partió de una pregunta sencilla de formular, pero difícil de responder con evidencia: qué tan exigente ha sido, en la práctica judicial colombiana, el estándar de debida diligencia que se espera de las empresas al adquirir tierras o intervenir en proyectos productivos en territorios altamente afectados por el conflicto armado. La respuesta que arroja la evidencia revisada a lo largo de estas páginas es clara y, en cierto sentido, contraintuitiva frente al modo en que suele plantearse la discusión sobre debida diligencia empresarial en el plano internacional. Mientras los Principios Rectores de las Naciones Unidas formulan ese deber como un estándar de comportamiento fundamentalmente voluntario —de identificación, prevención, mitigación y reparación de impactos, librado en buena medida a la propia política corporativa de cada empresa—, la jurisprudencia especializada en restitución de tierras lo ha convertido, silenciosamente y caso a caso, en una exigencia probatoria objetiva y de una severidad notable: solo el 2,47% de las empresas que han sido opositoras en procesos de restitución ha logrado acreditar su buena fe exenta de culpa (URT, 2024). Dicho de otra manera, la debida diligencia empresarial en Colombia no es solo, ni principalmente, un estándar de reputación corporativa; es, ante todo, un estándar judicial, y uno que las empresas, en su inmensa mayoría, no han logrado superar cuando han sido puestas a prueba.

Ese hallazgo cobra su verdadero sentido cuando se le lee en contraste con los demás escenarios de justicia examinados en este artículo. Justicia y Paz reveló, desde la voz de los propios excomandantes paramilitares, la magnitud de la financiación empresarial al proyecto armado ilegal, sin que ello se tradujera en consecuencia judicial alguna para quienes la proveyeron. La Jurisdicción Especial para la Paz, aun con las limitaciones que le impone la voluntariedad de la comparecencia de terceros, ha logrado avanzar en la identificación de patrones macrocriminales que vinculan expresamente el despojo de tierras con el favorecimiento de intereses económicos particulares, pero su alcance frente a los terceros civiles sigue siendo, por diseño, marginal. Y la justicia penal ordinaria, que en teoría debería ser el escenario natural para sancionar estas conductas, carece de competencia para investigar a las empresas como personas jurídicas y exhibe, incluso frente a las personas naturales involucradas, un nivel de efectividad ínfimo: menos del 1% de condenas sobre el universo de investigaciones reportado a la Corte Penal Internacional. En ese contexto, la restitución de tierras —un proceso de naturaleza civil, sin vocación sancionatoria, pensado para restablecer el derecho de las víctimas y no para castigar a los responsables— termina siendo, paradójicamente, el escenario judicial colombiano que con mayor rigor y consistencia ha puesto a prueba la actuación de las empresas frente al despojo. Esta es la tensión central que deja este artículo: una tensión entre una jurisdicción penal débil frente a las empresas y una jurisdicción civil exigente frente a ellas, sin que ambas dimensiones —la punitiva y la restitutiva— logren articularse plenamente entre sí.

Esa falta de articulación no es un defecto menor. Como se documentó en el capítulo sobre el posfallo, cuando un juez o magistrado de restitución advierte indicios de responsabilidad penal, su único curso de acción es compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación, sin que exista, hasta ahora, un mecanismo sistemático de seguimiento a lo que ocurre con esas compulsas, ni una articulación institucional robusta entre la Unidad de Restitución de Tierras, la Fiscalía y la Jurisdicción Especial para la Paz, pese a que, como se mostró, los mismos casos —Bellacruz, Puerto Girón, Puerto Palermo, Tulapas, El Platanal— aparecen documentados, con matices distintos, tanto en los expedientes de restitución como en los macrocasos de la JEP. Fortalecer esa articulación, de modo que la verdad judicial construida en sede de restitución alimente efectivamente las investigaciones penales y los procesos de esclarecimiento transicional, en lugar de quedar archivada en cada expediente individual, es quizás la recomendación más urgente que se desprende de este ejercicio.

A ella se suman otras dos. La primera tiene que ver con la caracterización misma de los actores económicos involucrados en el despojo. Como se evidenció en el análisis de la etapa judicial, el nivel de sistematización de la información sobre empresas vinculadas como terceros era, hasta hace poco, incipiente y heterogénea, al punto de que los casos más complejos y emblemáticos resultaban ser, paradójicamente, los que menos desagregación estadística presentaban. El ejercicio de depuración incorporado a esta versión del insumo, que redujo del 31,7% al 1,9% los registros sin información geográfica, demuestra que esa brecha puede cerrarse con un esfuerzo institucional sostenido, y confirma que invertir en herramientas de caracterización más robustas —y en ese sentido, la experiencia de TerrAI y el propio Observatorio Jurisprudencial de Restitución de Tierras marcan un camino prometedor, en la medida en que permiten procesar volúmenes de información judicial que serían inabordables de manera manual— no es un asunto meramente administrativo, sino una condición necesaria para que la política pública de restitución pueda, en el futuro, anticiparse a los patrones de despojo empresarial en lugar de solo documentarlos después de ocurridos. La segunda recomendación mira hacia adelante, hacia las empresas mismas: si la jurisprudencia especializada ha decantado ya, con notable claridad, cuáles son las conductas y las omisiones que un juez de restitución considera incompatibles con la buena fe exenta de culpa —el desconocimiento del contexto de violencia, la ausencia de estudio de títulos, el desconocimiento de medidas cautelares, el pago de un precio no justo—, ese estándar judicial debe convertirse en el contenido mínimo y no negociable de cualquier política seria de debida diligencia empresarial ex ante, mucho antes de que una empresa decida adquirir tierras o desarrollar un proyecto productivo en un territorio con antecedentes de violencia.

Queda, para cerrar, una reflexión que trasciende lo estrictamente jurídico. Cada una de las 526 sentencias analizadas en el boletín de la URT, cada uno de los 991 registros consolidados por las direcciones territoriales, es también un fragmento

de la historia del despojo de tierras en Colombia: el nombre de un predio, el de una empresa, el de un municipio, el de una comunidad que durante años tuvo que litigar para que un juez reconociera lo que ya sabía. En ese sentido, este artículo, al igual que el libro del cual hace parte, no aspira únicamente a describir un fenómeno jurídico, sino a contribuir, desde la evidencia que ha dejado el propio proceso de restitución, a la construcción de memoria sobre uno de los capítulos menos visibles del conflicto armado colombiano: aquel en el que la guerra no solo desplazó y despojó, sino que, en no pocos casos, sirvió también para redibujar los mapas de la propiedad rural y para consolidar, bajo la apariencia de la legalidad comercial, prácticas económicas que las comunidades campesinas y étnicas nunca eligieron. Si la debida diligencia empresarial ha de significar algo más que una casilla que marcar en un informe de sostenibilidad, ese significado deberá construirse, en buena medida, a partir de lo que la propia jurisprudencia de restitución de tierras ya ha tenido la oportunidad —y el rigor— de enseñarnos.

# Referencias

Acto Legislativo 01 de 2017. Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera. 4 de abril de 2017. Congreso de la República de Colombia.

Caso David Charris Navas ante la JEP, Auto TP-SA 19 de 2018 (Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Apelación, 21 de agosto de 2018).

Comisión Colombiana de Juristas. (2007). Anotaciones sobre la ley de "Justicia y Paz". Bogotá: CCJ.

Comisión Colombiana de Juristas. (2021). Silencios e impunidades del despojo. Bogotá: CCJ.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). Empresas y derechos humanos: Estándares interamericanos. Washington D.C.: Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA).

Corte Constitucional de Colombia. (2012). Sentencia C-820 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia C-330 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional de Colombia. (2017). Sentencia C-674 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Corte Penal Internacional. (2023). Informe sobre la situación en Colombia. La Haya: Oficina del Fiscal, CPI.

Dejusticia. (2022, 30 de enero). La importancia de los terceros civiles ante la JEP. https://www.dejusticia.org/column/la-importancia-de-los-terceros-civiles-ante-la-jep/

El Tiempo. (2020, 28 de julio). Las deudas y aciertos de Justicia y Paz, a 15 años de su creación. El Tiempo.

Fiscalía General de la Nación. (2019). Informe a la JEP sobre terceros: Fiscalía concluye estudio sobre terceros civiles vinculados al conflicto. Bogotá: FGN.

Jurisdicción Especial para la Paz. (2019, 9 de septiembre). Comunicado 127: 657 terceros civiles han solicitado su sometimiento a la JEP. https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/

Jurisdicción Especial para la Paz. (2022). Auto SRVR No. 104 de 2022, Caso No. 08 "Crímenes cometidos por la fuerza pública, agentes del Estado en asociación con grupos paramilitares, o terceros civiles en el conflicto armado". Bogotá: JEP.

Ley 906 de 2004. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. 31 de agosto de 2004. Congreso de la República de Colombia.

Ley 975 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley (Ley de Justicia y Paz). 25 de julio de 2005. Congreso de la República de Colombia.

Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras). 10 de junio de 2011. Congreso de la República de Colombia.

Ley Estatutaria 1957 de 2019. Por medio de la cual se regula el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. 6 de junio de 2019. Congreso de la República de Colombia.

Naciones Unidas. (2011). Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

Revista Semana. (2012, 30 de marzo). El hombre que fue el cerebro de la paraeconomía. Revista Semana. https://www.semana.com/nacion/articulo/el-hombre-cerebro-paraeconomia/255742-3/

Sentencia Hébert Veloza García alias "HH", Rad. 11-001-60-00253-2006-810099 (Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, 30 de octubre de 2013).

Unidad de Restitución de Tierras. (2024). Terceros, actores económicos y empresas en sentencias de restitución de tierras y derechos territoriales (Boletín Observatorio Jurisprudencial de Restitución de Tierras, vol. 2). Bogotá: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Verdad Abierta. (2012, 20 de abril). Contratista de la Drummond acusa a la empresa minera de financiar a los paramilitares. Verdad Abierta. https://verdadabierta.com/contratista-de-la-drummond-acusa-a-la-empresa-minera-de-financiar-a-los-paramilitares/

Verdad Abierta. (2017, 17 de noviembre). ¿Corte Constitucional dejó a medias la justicia transicional? Verdad Abierta. https://verdadabierta.com/corte-constitucional-dejo-a-medias-la-justicia-transicional/

Verdad Abierta. (2024, abril). Víctimas llevan a Chiquita Brands a juicio en Estados Unidos. Verdad Abierta. https://verdadabierta.com/victimas-llevan-a-chiquita-brands-a-juicio-en-estados-unidos/

# Restituir sin fronteras: un paso histórico para las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras que salieron de Colombia

Por: Aura Patricia Bolívar Jaime[1]
Cindy Tatiana Merchán López[2]

**Resumen**

El conflicto armado interno en Colombia ha generado más de diez millones de víctimas siendo el desplazamiento forzado, el hecho victimizante con más registros. Se tiene identificado que más de un millón de personas han cruzado fronteras huyendo de la violencia, configurando un fenómeno de exilio transnacional históricamente con un subregistro. La jurisprudencia constitucional e interamericana ha establecido que el exilio no puede equipararse a la migración voluntaria y que las víctimas en el exterior conservan plenamente sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral, bajo los principios de igualdad y no discriminación. Asimismo, se ha reconocido la situación de vulnerabilidad estructural que enfrentan las personas desplazadas fuera del país, particularmente mujeres y personas mayores, lo que exige un enfoque diferencial y de derechos humanos en la implementación de la política pública de reparación integral.

En respuesta a estas obligaciones, la Unidad Administrativa Especial en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) fortaleció su estrategia institucional para garantizar el acceso efectivo a la restitución de tierras de víctimas residentes en el exterior, superando barreras de contactabilidad, alto índice de decisiones negativas y limitaciones administrativas. La Ley 2421 de 2024 y el Decreto 1117 de 2025 consolidaron un avance importante al reconocer expresamente a las víctimas en el exterior y habilitar la compensación en dinero como medida alternativa a la restitución dentro del proceso de restitución. Estos desarrollos reflejan un tránsito hacia un modelo de reparación integral con enfoque diferencial, participación efectiva y articulación interinstitucional, orientado a dignificar a la diáspora colombiana como sujeto pleno de derechos.

**Palabras clave:**
Conflicto armado colombiano; exilio; desplazamiento forzado transnacional; víctimas en el exterior; restitución de tierras; reparación integral; enfoque diferencial; justicia transicional.

1. Subdirectora General.
2. Líder del equipo - Víctimas en el exterior

## 1. Introducción

El conflicto armado interno en Colombia ha generado graves afectaciones en la población, materializadas en múltiples formas de victimización, entre ellas homicidios, desapariciones forzadas, amenazas, violencia sexual, despojo de tierras y desplazamiento forzado, teniendo un registro oficial de 10.303.346[3] víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas – RUV, donde el hecho que más ha afectado a las personas ha sido el desplazamiento forzado con 9.181.739[4] víctimas, es decir el 89%. Este hecho constituye una de las acciones sistemáticas más empleadas por los distintos actores del conflicto (CEV, 2022a). Aunque la mayoría de la población afectada se ha desplazado dentro del territorio nacional, un número significativo de víctimas ha cruzado fronteras debido a la imposibilidad de encontrar condiciones mínimas de seguridad y protección en el país.

Este fenómeno implica la pérdida del proyecto de vida, la ruptura de redes familiares y comunitarias, y efectos psicosociales persistentes. Además, ha afectado de manera diferenciada a diversos grupos, como líderes sociales, periodistas y defensores de derechos humanos, quienes han sido obligados a abandonar el país por la violencia y la falta de garantías estatales, lo que configura el exilio como una forma sistemática de victimización, que permanece subregistrado y ha sido escasamente reconocido por el Estado, manifestándose en procesos de refugio, asilo y otras formas de movilidad forzada transnacional (ACNUR, 2023).

Por su parte, según la UARIV se registran 31.867[5] víctimas de declaración en el Registro Único de Víctimas, de las cuales, 26.363[6] están incluidas por hechos de desplazamiento forzado. Sin embargo, de acuerdo con datos de ACNUR y la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (en adelante CEV), se tiene que “más un millón de personas ha tenido que cruzar las fronteras huyendo del conflicto armado” (CEV, 2022a, p. 19). Esta cifra coincide con estimaciones académicas y de organizaciones de derechos humanos que indican que más de un millón de colombianos han salido del país por condiciones de violencia, amenazas y falta de seguridad prolongada, configurando un fenómeno de exilio (Herzog & Ott, 2025).

Hoy, el universo de víctimas reconocidas en el exterior continúa siendo limitado en comparación con las estimaciones realizadas por organismos internacionales y por la CEV, la cual señala que el exilio debe entenderse como una experiencia

3. Unidad de Atención y Reparación Integral para las víctimas, en adelante UARIV. Cifras con corte a 30 de junio de 2026. Recuperado de https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/hechos
4. Unidad de Atención y Reparación Integral para las víctimas, en adelante UARIV. Cifras con corte a 30 de junio de 2026. Recuperado de https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/hechos
5. Unidad de Atención y Reparación Integral para las víctimas, en adelante UARIV. Cifras con corte a 30 de junio de 2026. Recuperado de https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/victimasExterior
6. Unidad de Atención y Reparación Integral para las víctimas, en adelante UARIV. Cifras con corte a 30 de junio de 2026. Recuperado de https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/victimasExterior

prolongada de victimización, marcada por la pérdida del proyecto de vida, la fragmentación de los vínculos comunitarios y familiares, y la persistencia de impactos psicosociales y políticos en los países de acogida (CEV, 2022a).

## 2. Víctimas en el exterior y en el exilio

La Ley 1448 de 2011 establece el marco jurídico para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, definiéndolas como aquellas personas que han sufrido daños por infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves de derechos humanos (Congreso de la República de Colombia, 2011). No obstante, en su formulación original, esta ley no incorporó un reconocimiento explícito de las víctimas en el exterior, sino que hizo referencia a ellas en términos de acceso a información. Por ejemplo, el artículo 149 establece, como garantía de no repetición, la "difusión de la información sobre los derechos de las víctimas radicadas en el exterior" (Congreso de la República de Colombia, 2011, art. 149), mientras que el artículo 204 dispone que el Estado debe "garantizar que las víctimas [...] que se encuentren fuera del país sean informadas y orientadas adecuadamente acerca de sus derechos, medidas y recursos" (Congreso de la República de Colombia, 2011, art. 204).

De este modo, la inclusión de esta población se limitó inicialmente a un deber estatal de información y orientación, sin el desarrollo de medidas específicas de reconocimiento o reparación diferenciada. Esta limitación ha sido progresivamente abordada mediante ajustes normativos posteriores, como los introducidos por la Ley 2421 de 2024, que amplían la vigencia de la política pública, modifican parte del articulado de la Ley 1448 de 2011 y fortalecen la inclusión de las víctimas en el exterior (Congreso de la República de Colombia, 2024).

En este sentido, la adición que realiza la Ley 2421 de 2024 establece que las víctimas en el exterior son aquellas personas que "individual o colectivamente hayan sufrido un daño y se encuentren en el exterior y/o (...) se vieron obligadas a abandonar el país, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos (...) independientemente de su estatus o situación migratoria" (Ley 2421 de 2024). Esta definición resulta relevante en tanto reconoce no solo el desplazamiento transfronterizo, sino también la protección de personas refugiadas, solicitantes de asilo y otros sujetos que, pese a estar fuera del país, continúan siendo titulares de derechos como víctimas del conflicto armado colombiano. Esta categoría se caracteriza principalmente por un criterio geográfico, es decir, la ubicación de la persona fuera del territorio colombiano.

A diferencia de la categoría anterior, el exilio ha sido abordado como una forma específica de victimización. La CEV definió el exilio como la salida forzada del país

debido a amenazas, persecución o riesgos contra la vida, integridad o libertad personal (CEV, 2022). En el informe Exilio colombiano: huellas del conflicto armado más allá de las fronteras, el Centro Nacional de Memoria Histórica documenta cómo el exilio afectó de manera diferenciada a líderes sociales, defensores de derechos humanos, periodistas, militantes políticos y comunidades enteras, quienes se vieron obligados a abandonar el país ante la sistematicidad de la violencia y la ausencia de garantías estatales (CNMH, 2019).

Es pertinente señalar que ambos grupos poblacionales tienen derecho a las medidas de reparación integral establecidas en la Ley 1448 de 2011, incluyendo indemnización administrativa, atención psicosocial y garantías de no repetición. A efectos de acceder a estas medidas las víctimas deben presentar su declaración para obtener la inscripción en el Registro Único de Víctimas.

La distinción entre víctimas en el exterior y personas exiliadas se precisa también en el marco normativo. Así, la Ley 2421 de 2024 reconoce ampliamente a las víctimas en el exterior, mientras que el exilio es reconocido desde una dimensión cualitativa relacionada con la coerción y la persecución.

En relación con el exilio, la Corte Constitucional en la Sentencia SU-274 de 2024 subrayó que este no puede ser entendido bajo estereotipos asociados a la migración voluntaria en búsqueda de mejores oportunidades. Por el contrario, advirtió que muchas personas que salen del país lo hacen para preservar su vida e integridad señalando que "...muchas personas piensan que cuando se sale del país se hace para tener unas mejores condiciones laborales y de vida. Sin embargo, no es así, pues muchos casos muestran que quien se va al exilio salvó su vida, pero perdió sus redes de apoyo, su estatus social, sus bienes, entre muchas otras cosas" (párr. 5.10.16.).

Desde una interpretación hermenéutica con enfoque diferencial, el Tribunal retomó lo expuesto por la CEV, resaltando que "En particular, sobre la circunstancia del exilio cabe destacar lo expuesto en el Informe de la Comisión de la Verdad en el sentido de que dicha situación no es vivida de la misma manera por los hombres y las mujeres, pues ellas son invisibilizadas no solo por cuestiones de género sino por el desplazamiento forzado y transnacional; sufren discriminación a nivel laboral y económico y su victimización suele ser minimizada no solo por los demás sino por ellas mismas, quienes generalmente son el soporte de su familia" (párr. 5.10.26.)

Este pronunciamiento visibiliza la dimensión estructural e interseccional de la discriminación que pueden enfrentar las víctimas en el exterior y reafirma la obligación del Estado de garantizar sus derechos desde un enfoque integral, diferencial y centrado en la dignidad humana.

Por su parte, en la sentencia T-528 de 2024, la Corte Constitucional (2024b) se refirió a los derechos que asisten a las víctimas del conflicto armado, precisando que no puede establecerse distinción alguna frente a aquellas que cuentan con protección internacional. En ese sentido, señaló que "las víctimas que se encuentren en el exterior, incluso si le son reconocidas medidas de protección internacional (refugio o asilo), no pierden su condición de víctimas. Por su parte, los artículos 30 y 204 de la referida ley reconocen a las víctimas en el exterior el derecho a que las entidades competentes, por intermedio de la Cancillería, les brinden información y orientación sobre 'los derechos, medidas y recursos con los que cuenta, al igual que sobre los medios y rutas judiciales y administrativas a través de las cuales podrán acceder para el ejercicio de sus derechos" (párr. 185).

De este modo, se reafirma el principio de igualdad y no discriminación, al establecer que no puede darse un trato diferenciado injustificado entre las víctimas residentes en Colombia y aquellas que, por razones asociadas al conflicto, se encuentran en el extranjero, incluso bajo esquemas de protección internacional.

En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003), en la opinión consultiva OC-18 de 2003, señaló que "Generalmente los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no-migrantes (nacionales o residentes). Esta condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico que es distinto para cada Estado, y es mantenida por situaciones de jure (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y de facto (desigualdades estructurales)" (párr. 112).

Asimismo, hizo hincapié en los estigmas y prejuicios culturales dirigidos contra las personas migrantes, que perpetúan escenarios de vulnerabilidad. Entre estos se encuentran los prejuicios de carácter étnico, la xenofobia y el racismo, los cuales dificultan su plena integración en la sociedad, favorecen la impunidad frente a violaciones de derechos humanos y profundizan su exclusión. En esa línea, consideró pertinente destacar lo señalado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en cuanto a que "... se debe tener presente la situación de vulnerabilidad en que suelen encontrarse los migrantes debido, entre otras cosas, a que no viven en sus Estados de origen y a las dificultades que afrontan a causa de diferencias de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas y sociales y los obstáculos para regresar a sus Estados de origen a que deben hacer frente los migrantes sin documentación o en situación irregular" (párr. 114).

En consecuencia, la Corte Interamericana afirmó que "los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas

públicas, cualesquiera que sean éstas, incluidas las de carácter migratorio. Este principio de carácter general debe respetarse y garantizarse siempre. Cualquier actuación u omisión en sentido contrario es incompatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos" (párr. 172)

Al respecto, las organizaciones de la sociedad civil han impulsado de forma sostenida el reconocimiento del exilio como un hecho victimizante en Colombia, señalando que éste ha sido una consecuencia directa del conflicto armado. Así lo señalaron varias víctimas y organizaciones de víctimas en el exterior en la audiencia pública que se llevó a cabo en marzo de 2024, en el marco de la discusión sobre la reforma a la Ley 1448, en la cual enfatizaron la necesidad de reconocer el exilio y los demás estatus reconocidos bajo la Declaración de Cartagena (Unidad para las Víctimas, 2024). En esta misma dirección, el Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Comisión de la Verdad actualmente promueve una iniciativa legislativa en la que se busca reconocer jurídicamente el exilio como una grave violación de derechos humanos (Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Comisión de la Verdad, 2025).

En relación con las víctimas en el exterior registradas ante la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (URT), con corte al 30 de junio de 2026 se reporta un total de **5.045** IDS. De estos, **3.229** IDS corresponden a solicitudes de restitución de tierras, 1.621 IDS a remisiones del Anexo 11 y **195** IDS a medidas de protección Rupta. Asimismo, se evidencia que la mayor concentración de víctimas registradas en el exterior se localiza en los siguientes países: Estados Unidos de América (**1.184** IDS), Canadá (**940** IDS), Ecuador (**922** IDS), Venezuela (**639** IDS) y España (**509** IDS).

**Tabla 1. Solicitudes víctimas en el exterior**

| Tipo de proceso | Número de solicitudes | Porcentaje |
|---|---|---|
| **Ley 1448** | 3.229 | 64% |
| **Anexo 11** | 1.621 | 32% |
| **RUPTA** | 195 | 4% |
| **Total** | **5.045** | **100%** |

**Fuente: Matriz víctimas en el exterior, con corte 30 de junio de 2026**

### 3. El fortalecimiento del trabajo de la URT con las víctimas en el exterior

En atención a las recomendaciones presentadas por varias víctimas y organizaciones de víctimas en el exterior, durante el último trimestre del año 2022 se adelantó un diagnóstico del estado de las solicitudes de víctimas en el exterior, así como los avances y dificultades para su gestión, identificando las barreras diferenciadas que enfrenta este grupo poblacional. En este marco, se evidenció que las acciones dirigidas a las víctimas en el exterior presentaban un alcance limitado, concentrándose principalmente en el acompañamiento a jornadas de atención orientadas a la recepción de solicitudes y en la provisión de información básica sobre el estado de los trámites. Esta situación puso de manifiesto una respuesta institucional insuficiente para asegurar la garantía integral, efectiva y oportuna de los derechos de esta población, particularmente en lo relacionado con el acceso a la restitución de tierras en condiciones de igualdad, visibilizando sus realidades.

El ejercicio adelantado permitió identificar brechas significativas en la implementación de la política pública de restitución de tierras para este grupo poblacional, evidenciando la necesidad de fortalecer los mecanismos de atención, articulación interinstitucional y seguimiento, así como de adoptar medidas concretas que permitieran avanzar de manera decidida en la materialización de los derechos de las víctimas en el exterior.

#### 3.1 Línea base

En un primer momento, se identificaron los avances en la gestión y trámite de los casos. Así, al 8 de agosto de 2022, la URT registraba 4.447 IDS correspondientes a víctimas en el exterior, de los cuales 2.344 IDS se enmarcaban en solicitudes de restitución de tierras, 2.000 IDS correspondían a remisiones de la UARIV mediante Anexo 11 y 103 IDS relacionados con medidas de protección Rupta.

**Tabla 2. Solicitudes víctimas en el exterior**

| Tipo de proceso | Número de solicitudes | Porcentaje |
|---|---|---|
| **Ley 1448** | 2.344 | 53% |
| **Anexo 11** | 2.000 | 45% |
| **RUPTA** | 103 | 2% |
| **Total** | **4.447** | **100%** |

**Fuente: Matriz intermisional, con corte 7 de agosto de 2022**

En relación con las solicitudes de restitución, se habían adoptado decisiones en **1.625** IDS, sin embargo, únicamente **348** resultaron inscritos, mientras que **1.277** IDS derivaron en decisiones negativas, lo que representa el **79**% del total de decisiones. Esta proporción resultó especialmente preocupante al superar de manera significativa el promedio nacional, situado en el **65%** de decisiones negativas, poniendo en evidencia obstáculos estructurales en el acceso efectivo al derecho a la restitución de tierras por parte de las víctimas en el exterior.

Con base en este hallazgo se enfatizó la necesidad de fortalecer los enfoques de atención de los casos desde una perspectiva de garantía integral y efectiva para las víctimas en el exterior. En particular, se identificó la importancia de incorporar enfoques diferenciales que reconocieran las condiciones específicas de las víctimas del conflicto armado que se encuentran en contextos de desplazamiento internacional y transfronterizo, así como las afectaciones adicionales derivadas de su situación migratoria.

De igual manera, se evidenció la necesidad de adoptar y consolidar medidas institucionales orientadas a la eliminación y reducción de las barreras administrativas, operativas y procedimentales que dificultaban el acceso efectivo de esta población al derecho a la restitución.

Lo anterior, con el propósito de garantizar condiciones de igualdad, no discriminación y debida diligencia en la atención de sus solicitudes, fortalecer la articulación interinstitucional y asegurar que las actuaciones administrativas contribuyeran de manera real a la materialización del derecho fundamental a la restitución de tierras.

### 3.2 Apuestas estratégicas del Gobierno del cambio

Una vez identificadas las dificultades estructurales que enfrentaban las víctimas de despojo y abandono forzado residentes en el exterior para el acceso y la garantía del derecho a la restitución de tierras, la entidad impulsó una transformación integral de la estrategia de atención y gestión de casos, teniendo en cuenta las particularidades de esta población con un enfoque integral y garantista de derechos para asegurar su acceso efectivo, oportuno y en condiciones de igualdad a las medidas de restitución.

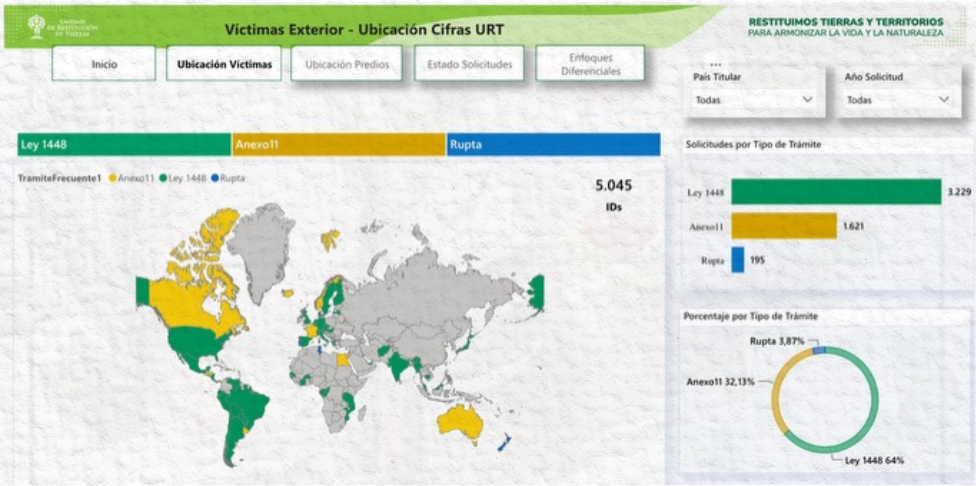
En este marco, se fortalecieron los procesos administrativos y de articulación interinstitucional, lo que permitió optimizar la gestión de las solicitudes, mejorar los tiempos de respuesta y generar avances sustantivos y verificables en el trámite y gestión de los casos. Dichas acciones contribuyeron de manera directa a la materialización progresiva del derecho a la restitución de tierras, reafirmando el compromiso institucional con la garantía integral de los derechos de las víctimas del conflicto armado que se encuentran en el exterior.

**a) Cambio en la tendencia de decisiones negativas.**

El alto porcentaje de decisiones negativas respecto de la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) evidenciaba que la gestión de los casos se enfocaba en proferir decisiones de fondo sin la realización de un estudio detallado y garantista. En respuesta a esta situación, se adelantó un trabajo interno orientado a cualificar las decisiones de fondo y hacer seguimiento preventivo a esta actuación. Para el efecto, se adoptaron varios ajustes institucionales entre los cuales se resaltan: la revisión y ajuste de lineamientos y conceptos, la revisión preventiva y correctiva de decisiones de fondo para lo cual se crearon perfiles de calidad en las distintas direcciones misionales (jurídica, social y catastral), se conformó la mesa de decisiones negativas, entre otros cambios. A lo anterior se sumó la estrategia de seguimiento y acompañamiento a las solicitudes presentadas por las víctimas en el exterior, la cual se caracterizó por el reconocimiento de las particularidades de esta población y por la articulación de un trabajo conjunto con las direcciones territoriales, con el fin de implementar un enfoque diferencial, visibilizar a este grupo poblacional y generar metas específicas.

En este marco, en los tableros de control y seguimiento a la gestión en etapa administrativa, se dispuso información específica que diera cuenta de los impactos de la gestión respecto de sujetos de especial protección constitucional, incluyendo la información de víctimas en el exterior. Adicionalmente, se formuló un tablero de control específico para víctimas en el exterior, el cual posibilita un seguimiento en tiempo real a las solicitudes presentadas por este grupo poblacional, identificando: el tipo de trámite (Ley 1448, Anexo 11 y RUPTA); el estado de gestión de las solicitudes; la ubicación, a nivel departamental, de los predios solicitados en restitución; y otra información sobre la caracterización de esta población (sexo, condición de discapacidad y grupo etario).

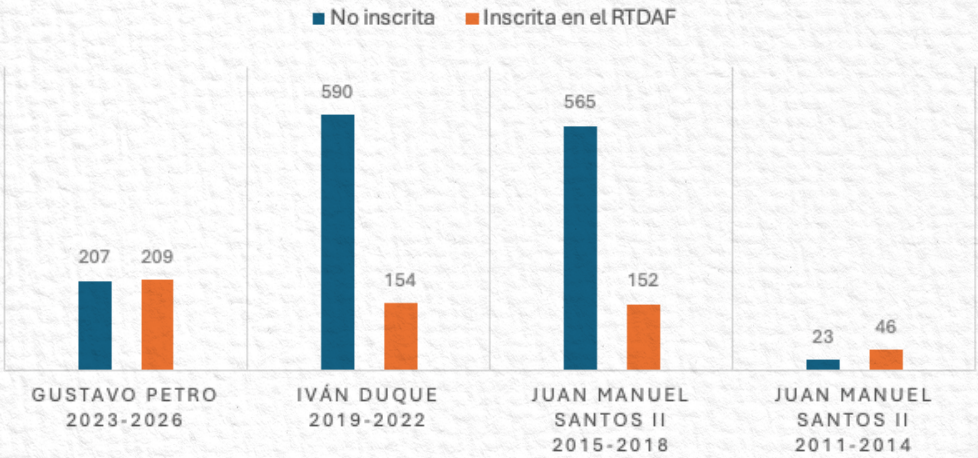
**Gráfica 1. Tablero de control – Víctimas en el exterior**




**Fuente: Matriz víctimas en el exterior, con corte 30 de junio de 2026**

Como resultado de estas acciones, durante la actual administración y con corte al 30 de junio de 2026, las solicitudes presentadas por víctimas en el exterior registraron un incremento significativo en su tasa de inscripción, al pasar del **21%** al **50% de decisiones de inclusión en el RTDAF**, lo que representa un aumento de **29 puntos porcentuales** frente a periodos presidenciales anteriores. Este avance contribuyó al fortalecimiento de la confianza institucional y a la garantía efectiva del acceso a los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras.

**Gráfica 2. Decisiones de fondo por periodo presidencial**




**Fuente: Matriz víctimas en el exterior, con corte 30 de junio de 2026**

En conclusión, la gestión adelantada por la institución evidencia un fortalecimiento sustancial de sus capacidades técnicas y operativas para garantizar los derechos de las víctimas en el exterior. La implementación de estrategias de seguimiento, de articulación interna e interinstitucional y la aplicación de un enfoque diferencial permitió superar prácticas restrictivas del pasado, incrementar de manera significativa la inscripción de solicitudes y consolidar la confianza de esta población en la actuación estatal. Estos resultados reflejan el compromiso institucional con la reparación integral y con la garantía efectiva de los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras que se encuentran en el exterior, en correlación con los principios de justicia, inclusión y enfoque de derechos.

**b) Revisión de decisiones negativas**

La preocupación por el elevado porcentaje de decisiones negativas motivó no solo la implementación de estrategias para modificar esta tendencia, sino también la realización de una revisión de los casos, con el propósito de fortalecer el acompañamiento a las solicitudes presentadas por las víctimas en el exterior y comprender los elementos jurídicos que conllevaron a que no fueran inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

Para ello, desde la Subdirección General y la Dirección Jurídica se implementó una estrategia de revisión de las decisiones negativas emitidas frente a este grupo poblacional, teniendo en cuenta la aplicación de enfoques diferenciales, la identificación de desistimientos atípicos y el incremento de decisiones de fondo registrado durante el periodo de gobierno de Iván Duque.

Este análisis permitió evidenciar una problemática aún más grave que la propia negación de las solicitudes, consistente en la ausencia de garantías efectivas para los derechos de las víctimas, sumada a una gestión deficiente y carente del soporte probatorio requerido. En atención a estos hallazgos, se orientó la adopción de medidas institucionales dirigidas a asegurar procesos más rigurosos, transparentes y respetuosos de los derechos de las víctimas en el exterior.

En el marco de esta estrategia, entre los años 2023 y 2025 se adelantó la revisión de **254** IDS, de los cuales **92** fueron revocados y, de los que se han gestionado, en **8** casos se profirió una decisión de fondo que derivó en la correspondiente inscripción, siete de los cuales se encuentran actualmente en etapa judicial; los otros casos están en estudio.

Este ejercicio de revisión permitió evidenciar que la expedición masiva de decisiones no solo resulta ineficaz desde la perspectiva administrativa, sino que además constituye una práctica que restringe el acceso efectivo al derecho fundamental a la restitución de tierras. En este contexto, los resultados obtenidos reafirman la obligación institucional de priorizar una gestión diligente, rigurosa y garantista, orientada a la protección efectiva de los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras, evitando que la actuación administrativa se configure como un factor adicional de vulneración.

Así mismo, la implementación de esta estrategia permitió identificar debilidades en los procesos de contactabilidad, en el soporte probatorio y en las actuaciones de notificación. De igual forma, se evidenció que un porcentaje significativo de los casos corresponde a personas mayores y mujeres, lo que refuerza la necesidad de aplicar un enfoque diferencial.

En consecuencia, se recomendó a los equipos fortalecer los mecanismos de contacto y aplicar de manera rigurosa los protocolos de contactabilidad, con el fin de garantizar de forma integral el acceso efectivo a los derechos de las víctimas en el exterior.

**c) Atención virtual y presencial**

Durante el cuatrienio, la URT acompañó de manera presencial y virtual las jornadas de atención en el exterior organizadas por la Cancillería y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), con el objetivo de garantizar el acceso al derecho a la restitución de tierras y a las medidas de protección Rupta a las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras que se vieron obligadas a salir de Colombia.

En el marco de estas actuaciones, al 30 de junio de 2026 se brindó atención a **703** personas gracias a las acciones de mejora implementadas, las cuales se

orientaron a asegurar el acceso efectivo a la oferta institucional para todas las personas, incluidas aquellas que, por su situación particular, no podían asistir de manera presencial a los consulados. Las acciones de atención se desarrollaron mediante dos modalidades: i) jornadas virtuales (28) y ii) jornadas presenciales (8), para un total de 36 jornadas.

Así mismo, se dispuso de equipos al interior de la entidad para garantizar la conectividad permanente, evitando que el huso horario interfiriera en la atención, y se fortalecieron los procesos de remisión e impulso de casos, así como la actualización de los datos de contacto, contribuyendo a una atención integral y oportuna de las víctimas en el exterior.

Adicionalmente, se implementaron jornadas virtuales con el propósito de garantizar el acceso efectivo de las víctimas residentes en el exterior a los servicios de la URT. En este sentido, junto con las víctimas, y de acuerdo a su disponibilidad horaria, se programaron distintos espacios, con criterios de flexibilidad, permitiendo su conexión remota sin necesidad de desplazarse a las sedes consulares. Esta modalidad de atención y comunicación directa y virtual contribuyó a superar una de las principales barreras de acceso para la población víctima residente en el exterior, favoreciendo una atención más oportuna y en condiciones de mayor accesibilidad, sin generar cargas físicas, económicas y de otro orden a las víctimas.

**d) Atención en frontera**

En el cuatrienio, la URT desarrolló e implementó una estrategia integral de acompañamiento a las víctimas del despojo y abandono forzado de tierras en contextos transfronterizos, con el propósito de garantizar el acceso efectivo a sus derechos. Esta estrategia permitió acercar la oferta institucional de restitución y protección de tierras a la población ubicada en zonas de frontera y a quienes se encuentran fuera del país, mediante la realización de jornadas de atención presenciales y virtuales orientadas a la socialización de la oferta institucional, la recepción de solicitudes y el impulso de los trámites administrativos.

De manera complementaria, se fortalecieron los mecanismos de articulación interinstitucional con consulados, autoridades locales, organizaciones internacionales y agencias de cooperación, lo cual contribuyó al desarrollo de capacidades institucionales y al fortalecimiento de espacios de coordinación y colaboración para la atención integral de las víctimas.

Estas acciones resultan especialmente relevantes en el contexto de las transformaciones actuales de las dinámicas migratorias, caracterizadas por restricciones en algunos países de acogida, procesos de deportación y de retorno, así como situaciones de movilidad pendular, las cuales demandan respuestas institucionales oportunas y con enfoque de derechos.

**e) Gestión de contactabilidad**

La contactabilidad con las víctimas en el exterior ha representado un desafío histórico para la garantía efectiva de sus derechos, por barreras como la dispersión geográfica, los cambios frecuentes de domicilio y la desactualización de los datos de contacto, lo que estaba limitando a la entidad para brindar de manera oportuna información, acompañamiento y seguimiento de los procesos. Es así que, en el ejercicio de una caracterización realizada por la Unidad para las Víctimas y el Consejo Noruego para Refugiados (2020), a fin de contactar la población, se realizaron alianzas con cooperantes socios locales "asociaciones de víctimas y de migrantes, ONG de derechos humanos, centros de investigación y agencias de cooperación" (p. 35) a fin de contactar a las víctimas.

Por su parte, en el informe "Colombia fuera de Colombia", la CEV visibilizó que las personas exiliadas habían señalado que la violencia sufrida no es reconocida debido a la imposibilidad de registrar el desplazamiento o el exilio, lo que minimiza sus impactos, lo cual se agudiza porque "los programas de asilo restringen, por lo general, el contacto de los refugiados/as con entidades del estado expulsor, bajo el entendido que ello les puede poner en riesgo nuevamente. Esto limita el acceso a los trámites que se hacen a través de los consulados, como la inscripción en el RUV y cualquier otro proceso que deban adelantarse ante esta institución en el exterior y otras del Estado colombiano" (CEV, 2020b, p.362)

Además de lo anterior, en el diagnóstico realizado se identificaron las siguientes dificultades en materia de contactabilidad:

- Información desactualizada: las víctimas suelen cambiar de domicilio, número telefónico o correo electrónico sin actualizar esta información en la URT, lo que dificulta su localización.
- Miedo y desconfianza: el temor a ser localizados por sus victimarios, así como la desconfianza hacia las instituciones colombianas genera reticencia a informar su ubicación real.
- Barreras geográficas y técnicas: la dispersión en países de acogida dificulta el acceso a los consulados, los tiempos y costos en los desplazamientos, sumado a brechas en conectividad, costos de telefonía internacional, el idioma en el país receptor, son elementos que dificultan realizar un contacto efectivo.
- Falta de información sobre la ruta: muchas víctimas en el exterior enfrentan dificultades para ejercer plenamente sus derechos al desconocer los procedimientos para realizar la declaración de manera virtual o mediante los consulados. Además, la falta de claridad sobre los canales de atención y la confusión entre las funciones de la URT, la UARIV y la ANT constituye una barrera que limita su acceso a la atención, la reparación y la participación en el proceso de restitución de tierras.

- Condición de vulnerabilidad: la inestabilidad económica y la situación migratoria dificultan la estabilización de las víctimas y limitan su capacidad para cumplir con los requerimientos institucionales, lo que obstaculiza el ejercicio pleno de sus derechos.

Tras identificar las barreras que dificultaban la localización de las víctimas y el acceso a la información, la URT implementó una estrategia integral orientada a superar los rezagos históricos en la actualización de datos y en la realización de ampliaciones de hechos. Para ello, se conformó un equipo especializado encargado de contactar a las víctimas, utilizando tanto la información registrada como la disponible en la Red Nacional de Información, siempre bajo los protocolos y acuerdos de confidencialidad correspondientes. Esta medida no solo permitió mitigar las dificultades derivadas de la desactualización de datos, la alta movilidad de las víctimas y la dispersión geográfica de la diáspora colombiana, sino que también fortaleció la confianza en la institución y facilitó el acceso efectivo al derecho a la restitución de tierras.

El éxito de esta estrategia se sustentó en la formación especializada del personal en temáticas migratorias, lo que permitió comprender las particularidades de cada caso y brindar una atención ajustada a las necesidades individuales de las víctimas. Además, la flexibilidad del equipo para gestionar contactos en diferentes husos horarios garantizó que las víctimas pudieran participar activamente en los procesos, evitando que las diferencias temporales se convirtieran en un obstáculo para el ejercicio de sus derechos.

Así mismo, la articulación con otras entidades estatales y organizaciones constituyó otro componente clave, permitiendo canalizar solicitudes específicas de cada persona y garantizar respuestas oportunas a sus necesidades. Este enfoque integral no solo mejoró la gestión institucional de la URT, sino que también contribuyó a visibilizar y reducir las barreras estructurales que históricamente habían limitado el acceso a la atención, la reparación y la participación de las víctimas en los procesos de restitución de tierras.

En síntesis, la estrategia de la URT combinó innovación institucional, enfoque de derechos y sensibilidad migratoria, estableciendo un modelo que atiende tanto las particularidades individuales de las víctimas como los desafíos estructurales del ejercicio de contactabilidad, consolidando avances significativos en el fortalecimiento de la atención y la gestión de casos de las víctimas residentes en el exterior. Esta estrategia: posibilitó el acceso de esta población a la ruta de restitución de tierras o de protección de tierras, cuando así fue solicitado por la víctima; facilitó la comprensión de la gestión de estos procesos y la importancia de mantener los canales de contacto actualizados y; profundizó la confianza de las víctimas en el exterior y sus organizaciones hacia la institución.

En desarrollo de esta línea de trabajo, se gestionó el contacto con más de 400 víctimas y se realizaron ampliaciones de información en 288 solicitudes, contribuyendo a la continuidad de los trámites, al impulso de los casos y al fortalecimiento de la gestión institucional.

**f) Canales de atención a víctimas en el exterior y comunicación institucional**

En el ámbito de la comunicación institucional, durante los últimos años la URT trabajó en formular acciones, contenidos y estrategias orientadas a visibilizar la ruta de atención y los canales disponibles para las víctimas en el exterior. Entre los avances más importantes se destacan la incorporación de un botón permanente en la página web de la URT (https://urt.gov.co/) como se muestra a continuación.

**Gráfica 3. Botón víctimas en el exterior en la página web de la URT**

**Fuente: Página web URT**

Este botón permanente ubicado en la página principal de la cuenta web de la URT permite el acceso al micrositio de víctimas en el exterior (https://urt.gov.co/informacion-para-victimas-en-el-exterior), el cual fue modificado ampliando la información disponible con secciones específicas. El conjunto de estas medidas ha permitido garantizar el derecho a la información, facilitando que las víctimas conozcan la misión de la Unidad de Restitución de Tierras, los procedimientos relativos a la restitución y protección de tierras y territorios, y las especificidades de la ruta cuando se trata de solicitudes de víctimas residentes en el exterior, los canales de atención habilitados para presentar sus solicitudes o resolver inquietudes, y otros recursos disponibles atender preguntas frecuentes sobre la Ley 1448, la Ley 2421 y su reglamentación a través del Decreto 1117 de 2025. Todos estos recursos fortalecen la participación de las víctimas en el exterior y garantizan el acceso a la restitución de tierras.

**Gráfica 3. Botón víctimas en el exterior en la página web de la URT**

**Fuente: Página web URT**

**g) Posicionamiento externo y cooperación**

Además de fortalecer los canales de comunicación con las víctimas, en este periodo de gobierno se ha fortalecido el trabajo de articulación con organizaciones de víctimas, organizaciones de cooperación, agencias de Naciones Unidas que tienen dentro de su agenda de trabajo la orientación y asistencia a víctimas residentes en el exterior, y la academia.

En este marco, el ejercicio de cooperación con ACNUR ha sido otro eje fundamental en la ampliación de la cobertura y el ejercicio efectivo de los derechos. Gracias a esta alianza, se logró: i) acompañamiento presencial en jornadas de atención para víctimas en el exterior, ii) consultoría técnica para la construcción de la ruta de restitución de tierras adaptada a las necesidades de esta población y iii) la elaboración e impresión de 500 ejemplares de una cartilla pedagógica sobre el ABC de la restitución de tierras. Estas acciones no solo mejoraron la accesibilidad, sino que contribuyeron a dotar de conocimientos a las víctimas, facilitando su comprensión de los procedimientos y derechos a los que pueden acceder.

Asimismo, se fortaleció la cooperación con el Consejo Noruego para Refugiados (CNR), desarrollando capacitaciones para consolidar las capacidades jurídicas y operativas de sus equipos, tanto a nivel nacional como internacional. Esto permitió garantizar un acompañamiento más efectivo y especializado a las víctimas en el exterior, consolidando un trabajo conjunto en favor de los derechos de las víctimas. Este acompañamiento se concentró principalmente en Venezuela y Ecuador, países en los que el Consejo Noruego para Refugiados (CNR) tiene presencia y capacidad operativa.

Además, la URT ha desarrollado iniciativas de divulgación y pedagogía a través de proyectos como el Podcast “Voces de la Restitución”, financiado por la Fundación Heinrich Böll Colombia, que permitió visibilizar historias como la de Melba Patiño y su familia, quienes fueron obligados a abandonar su tierra y su país, quienes se desplazaron a Venezuela y retornaron posteriormente a Colombia para implementar un proyecto productivo familiar. En paralelo, el Video Podcast: Restitución en Voz Alta (Capítulo 16) destacó la importancia de atender y reconocer a las víctimas que residen fuera del país, reforzando las rutas de atención mediante consulados, embajadas y el acompañamiento directo de la URT, en el marco de la Ley 2421 de 2024.

En el ámbito académico, la URT ha trabajado con el Instituto Colombo-Alemán para la Paz (CAPAZ) para visibilizar las experiencias de las víctimas en el exterior. La participación en foros y encuentros ha permitido poner en la agenda académica la temática del desplazamiento transfronterizo. Además, mediante una Carta de Entendimiento con CAPAZ se contempla la implementación de una línea de investigación específica sobre víctimas de despojo y abandono

forzado de tierras en el exterior. Esta colaboración fortalece la generación de conocimiento, evidencias y políticas públicas basadas en la realidad de las víctimas, contribuyendo al reconocimiento de sus derechos.

Estas acciones evidencian un enfoque en la garantía de derechos, la visibilización de las víctimas en el exterior y la mejora de la gestión institucional. La URT ha logrado avanzar en la superación de barreras históricas, consolidando mecanismos de información, atención y participación, fortaleciendo la confianza de las víctimas y asegurando su acceso efectivo a la restitución de tierras.

Al mismo tiempo, la articulación interinstitucional, académica y con organizaciones internacionales ha permitido consolidar una respuesta integral y especializada que reconoce la complejidad de los contextos migratorios y transfronterizos, asegurando que la política pública en restitución de tierras responda a las necesidades y derechos de todas las víctimas, sin importar su ubicación.

Cabe precisar que, en períodos de gobierno anteriores, las líneas de trabajo en cooperación internacional y alianzas estratégicas no habían incorporado de manera explícita la temática de las víctimas en el exterior. La inclusión de este eje representa un avance significativo en la garantía de derechos, en tanto reconoce a las víctimas como sujetos de especial protección y aprovecha la capacidad operativa de los organismos internacionales y socios estratégicos con presencia directa en los países de tránsito y acogida, fortaleciendo así el acceso efectivo a medidas de atención, protección y reparación integral.

En síntesis, la URT ha demostrado un compromiso con la inclusión, la visibilización y el reconocimiento de las víctimas en el exterior, logrando resultados en cobertura, atención, comunicación y fortalecimiento institucional, estableciendo un modelo basado en derechos que puede servir de referente para la política pública y la cooperación internacional en contextos de desplazamiento transfronterizo en favor de la diáspora.

**h) Acompañamiento institucional**

Finalmente, se destaca la participación de la URT, virtual o presencial, en diversos espacios nacionales e internacionales de diálogo y participación de las víctimas, en los cuales se han socializado los avances en la garantía de los derechos de este grupo poblacional, en particular de las víctimas del conflicto armado que se encuentran en el exterior. Entre estos escenarios se encuentran el Encuentro Amplio del Exilio, distintas ediciones del Foro Internacional de Víctimas, los encuentros de la Red Internacional de Diplomacia Feminista por la Paz y el Foro Internacional Memoria y Exilio realizado en Cúcuta.

La presencia y el acompañamiento a nivel directivo en estos espacios reflejan el compromiso institucional con el reconocimiento de las víctimas en el exterior como sujetos de derechos y actores centrales en la construcción de las políticas públicas que las afectan. Este respaldo de la alta dirección ha sido valorado de manera positiva por las víctimas en el exterior, en la medida en que fortalece la confianza institucional, legitima los espacios de participación y reafirma la voluntad del Estado de escuchar, dialogar y responder a sus demandas en condiciones de dignidad, respeto y corresponsabilidad.

**4. Ley 2421 de 2024 y el Decreto 1117 de 2025**

La Ley 2421 de 2024 "por la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones sobre la reparación a las víctimas del conflicto armado", representó un avance significativo en la política de reparación integral al reconocer y garantizar derechos a las víctimas que se encuentran en el exterior, un grupo históricamente invisibilizado.

En primer lugar, amplía el concepto de víctima, incluyendo expresamente a aquellas personas que se vieron obligadas a abandonar el país como consecuencia del conflicto armado, así como a quienes han sufrido graves violaciones a sus derechos humanos en contextos de movilidad forzada o exilio. Este reconocimiento jurídico no solo legitima su condición de víctimas, sino que también establece un marco normativo para su acceso a medidas de atención, asistencia, restitución, indemnización y reparación integral, en igualdad de condiciones con las víctimas residentes en Colombia.

En segundo lugar, la ley fortalece la participación de las víctimas en el exterior en la construcción de las normas y políticas que les afectan, vinculando los derechos formales con mecanismos concretos de medidas de reparación. Este aspecto garantiza que las decisiones normativas respondan a las realidades, necesidades y particularidades de quienes residen fuera del país, consolidando un enfoque de centralidad de las víctimas y de derechos humanos en la política pública.

Asimismo, la normativa promueve la no discriminación y la igualdad de acceso a las medidas de reparación, asegurando que factores como la ubicación geográfica, la condición migratoria o el estatus de refugiado no constituyan barreras para el goce efectivo de sus derechos.

Por su parte, el artículo 27 de la Ley 2421 de 2024, incorporó el artículo 68B a la Ley 1448 de 2011, mediante el cual se reafirma el deber del Gobierno nacional de reglamentar los derechos de las víctimas que se encuentran en el exterior, garantizando su participación efectiva en los procesos que les conciernen. Esta disposición resulta fundamental para el reconocimiento pleno de dichas

víctimas como sujetos de derechos y para la superación de barreras históricas de acceso a las medidas de reparación. En particular, en el marco del proceso de restitución de tierras, la norma establece la obligación de regular lo relativo a la compensación en dinero, como medida alternativa a la restitución material y jurídica del predio, para quienes la soliciten de manera voluntaria, ampliando las alternativas de reparación y fortaleciendo el acceso efectivo a la justicia desde un enfoque diferencial.

Una vez expedida la ley y en desarrollo del proceso de reglamentación de la compensación en dinero como medida alternativa al derecho a la restitución de tierras para las víctimas de despojo y abandono forzado que la soliciten de manera voluntaria, la Unidad de Restitución de Tierras adelantó un proceso de articulación inicial con las entidades competentes para la reglamentación de la Ley 2421. No obstante, atendiendo a las particularidades y especificidades del tema, se avanzó de manera coordinada con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la construcción del proyecto de decreto. Este ejercicio incluyó un proceso de participación con representantes de las víctimas en el exterior, así como con organizaciones y plataformas que las agrupan, garantizando su participación efectiva y la incorporación de aportes sustantivos formulados por este grupo poblacional, lo que se traduce en un avance institucional concreto para la adecuación de la política pública a sus realidades y necesidades específicas.

Luego de llevar a cabo el ejercicio de participación, así como el de surtir el trámite para resolver y responder las observaciones presentadas por la ciudadanía, el 24 de octubre de 2025 se expidió el Decreto 1117 “Por medio del cual se adiciona y modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, para reglamentar parcialmente el artículo 27 de la Ley 2421 de 2024, el cual adiciona el artículo 68B de la Ley 1448 de 2011, relativo al derecho de las víctimas del conflicto armado que se encuentren en el exterior a la compensación en dinero en el marco del proceso de restitución de tierras”.

Este acto normativo constituye un resultado institucional concreto al habilitar, por primera vez, un mecanismo reglamentario específico para que las víctimas desplazadas y residentes fuera del país puedan, de forma voluntaria y con base en sentencia o trámite administrativo de restitución, optar por la compensación monetaria en lugar de la restitución material o jurídica del predio despojado, siendo la URT la primera entidad en materializar la reglamentación de la Ley 2421 de 2024.

En el marco de esta reglamentación, la URT adelantó un plan de gestión de cambio que permitiera adoptar los ajustes institucionales necesarios para garantizar la implementación de esta normativa. En este marco, la URT registra un avance importante en el cumplimiento del plan con las siguientes acciones ejecutadas:

- Actualización de los documentos y procedimientos de atención a la ciudadanía.

- Desarrollo de jornadas de socialización dirigidas a colaboradores de la URT, así como a contratistas y funcionarios consulares en las que se dio a conocer el contenido y el alcance del decreto.
- Expedición de la Resolución 358 de 2026 la cual establece los criterios de priorización para el cumplimiento de órdenes judiciales. Conforme a lo dispuesto en la Ley 2421 de 2024, esta resolución incluye a las víctimas en el exterior en lo criterios de priorización.
- Diseño y elaboración de piezas comunicativas sobre la ruta de restitución de tierras y RUPTA para víctimas en el exterior.
- Actualización de la cartilla de preguntas frecuentes para fortalecer la orientación a la ciudadanía.

Finalmente, es relevante señalar algunos elementos del Decreto 1117 de 2025:

**Incorporación de estándares internacionales:**
El Decreto 1117 de 2025 recoge los derechos establecidos a nivel nacional, a saber, los consagrados en la Constitución Política de Colombia, el Plan Nacional de Desarrollo con medidas de atención y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de protección de derechos, así como, mediante la figura del control de convencionalidad, los instrumentos internacionales y doctrina en materia de protección de la población migrante. Esto ha permitido visibilizar las particularidades de esta población, garantizar la igualdad de derechos y fortalecer el deber del Estado de protección y garantía, una obligación que esta administración ha priorizado como eje fundamental de su política de atención a víctimas en el exterior.

**Competencia para ordenar la compensación:**
La competencia para ordenar la compensación en dinero en favor de las víctimas del conflicto armado que se encuentran en el exterior recae exclusivamente en los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, en el marco de los procesos judiciales de restitución definidos mediante sentencia, con cargo al Fondo de la URT.

La manifestación de la voluntad debe realizarse por escrito, para lo cual la URT debe informar claramente a la víctima sobre todos los pasos procesales y administrativos necesarios —como la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y los requisitos para materializar la orden de compensación— antes de que adopte su decisión, lo que fortalece el derecho a la información, la participación y la elección informada de la víctima. Al respecto, es importante precisar que la solicitud puede presentarse en cualquier momento hasta antes de la sentencia y, si ya existe sentencia sin que se haya materializado la entrega material y jurídica del predio, se puede pedir la modulación para optar por la compensación en dinero.

**No se ajusta el procedimiento mixto de restitución de tierras:**
En relación con el proceso de restitución de tierras es importante dejar en claro que las etapas administrativa y judicial se mantienen, por lo que la compensación monetaria será procedente una vez surtido todo el proceso, y definido por el juez especializado en restitución la procedencia de esta medida.

El Decreto 1117 de 2025 constituye un resultado institucional concreto al habilitar, por primera vez, un mecanismo reglamentario específico para que las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras que se encuentran fuera del país puedan, de forma voluntaria y con base en sentencia o trámite administrativo de restitución, optar por la compensación monetaria en lugar de la restitución material o jurídica del predio despojado.

**Conclusiones**

Los resultados obtenidos reflejan, por un lado, el firme compromiso institucional asumido por la URT con las víctimas del conflicto armado que se encuentran en el exterior, y por otro, la efectividad de abordar esta temática desde un enfoque de derechos humanos.

La incorporación de los principios constitucionales, legales e internacionales en el ejercicio de atención integral a las solicitudes presentadas por las víctimas en el exterior ha permitido visibilizar las particularidades de la población migrante afectada por el conflicto, garantizar la igualdad de derechos y fortalecer el deber del Estado, compromiso que la actual administración de la URT ha priorizado como eje fundamental de su política de atención.

En este marco, la expedición del Decreto 1117 de 2025 constituye un resultado normativo histórico y concreto en la materialización de los derechos reconocidos por la Ley 2421 de 2024, que adiciona el artículo 68B a la Ley 1448 de 2011. Este decreto, además de habilitar la opción de compensación para quienes la soliciten voluntariamente, garantiza mecanismos de participación efectiva, información clara y transparencia en el acceso a estos derechos, respondiendo a las realidades específicas de las víctimas fuera del país.

Este logro se inscribe en un contexto más amplio de avances sustantivos en restitución de tierras bajo la actual administración, donde la URT ha reportado cifras históricas en solicitudes inscritas, evidenciando un incremento en el cumplimiento de metas y una priorización de los derechos de las víctimas como centro de la política pública.

Al poner en práctica este marco normativo integral y diferencial, el Gobierno del Cambio no solo ha dado pasos concretos para superar la histórica invisibilización

de las víctimas en el exterior, sino que también ha fortalecido la implementación de políticas de reparación que reconcilian participación, igualdad, acceso efectivo a derechos y justicia transicional. Este enfoque no solo facilita el acceso a medidas de restitución y compensación, sino que también reafirma el reconocimiento de estas personas como sujetos plenos de derechos, consolidando avances institucionales significativos en favor de una reparación integral genuina.

# Referencias

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2023). Tendencias globales del desplazamiento forzado. ACNUR.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2019). Exilio colombiano: huellas del conflicto armado más allá de las fronteras. CNMH.

Comité de Seguimiento y Monitoreo a la Comisión de la Verdad. (2025). Proyecto de ley sobre el reconocimiento del exilio como hecho victimizante. https://www.comiteseguimientoymonitoreo.co/prensa/proyecto-ley-exilio

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022a). La Colombia fuera de Colombia: Las verdades del exilio (Resumen). Bogotá: CEV. Recuperado de https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/2022-10/CEV_LA_COLOMBIA_FUERA_DE_COLOMBIA_DIGITAL_2022_vresumen.pdf

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022b). La Colombia fuera de Colombia: Las verdades del exilio [Informe digital]. Recuperado de https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/descargables/2022-09/CEV_LA%20COLOMBIA%20FUERA%20DE%20COLOMBIA_DIGITAL_2022-v2.pdf

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022). Informe final: Hay futuro si hay verdad. CEV.

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

Congreso de la República de Colombia. (2024). Ley 2421 de 2024 por medio de la cual se prorroga la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

Corte Constitucional de Colombia. (2024a). Sentencia SU-241 de 2024. 20 de junio de 2024. Recuperado de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/su241-24.htm

Corte Constitucional de Colombia. (2024b). Sentencia T-528 de 2024. 16 de diciembre de 2024. Recuperado de https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-528-24.htm

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003). Opinión consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003: Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados (Serie A No. 18). Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2023). Sentencia de 18 de octubre de 2023 en el caso "Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo" vs. Colombia (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) [PDF]. Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. Recuperado de https://www.minjusticia.gov.co/Sede-Electronica/Documents/Sentencia-Miembros-de-la-Corporacion-Colectivo-de-Abogados-Jose-Alvear-Restrepo-Vs-Colombia.pdf

Herzog, M., & Ott, L. (2025). Diaspora participation in peacebuilding. Peace in Progress Magazine. International Catalan Institute for Peace. https://www.icip.cat/perlapau/en/article/diaspora-participation-in-peacebuilding/

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2026). Registro Único de Víctimas (RUV): Reportes estadísticos. UARIV. Recuperado de https://www.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas-ruv/ (con corte 30 de junio de 2026)

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2026). Registro Único de Víctimas (RUV): Víctimas en el exterior. Recuperado de https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/victimasExterior (con corte 30 de junio de 2026)

Unidad para las Víctimas (2024). Reconocer el exilio como hecho victimizante: la petición de las víctimas en el exterior en la reforma a la Ley 1448. Recuperado de: https://www.unidadvictimas.gov.co/reconocer-exilio-como-hecho-victimizante-victimas-exterior-reforma-ley-1448/

Unidad para las Víctimas & Consejo Noruego para Refugiados. (2020). Las víctimas del conflicto armado colombiano en el exterior: Una caracterización [PDF]. Gobierno de Colombia. Recuperado de https://

www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/lasvictimasdelconflictoarmadocolombianoenelexteriorunacaracterizacion.pdf

# La restitución territorial étnica

Por: Enelia Salinas Chivatá[1]

## Introducción

La restitución de derechos territoriales étnicos en Colombia constituye uno de los desarrollos más relevantes del modelo constitucional pluriétnico y multicultural consagrado desde 1991. A partir de este reconocimiento, el territorio dejó de comprenderse únicamente como un espacio físico o económico y pasó a ser entendido como un elemento esencial para la pervivencia física, cultural, espiritual y política de los pueblos y comunidades étnicas (indígenas, afrodescendientes, Rrom, negras, raizales y palenqueras).

En el caso de los pueblos indígenas, el Decreto Ley 4633 de 2011 reconoce expresamente que el territorio constituye una víctima del conflicto armado, atendiendo la relación especial y colectiva que une a las comunidades con la tierra y su cosmovisión. Así mismo, para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, la Ley 70 de 1993 representó un hito histórico al reconocer el derecho a la propiedad colectiva sobre los territorios ancestralmente ocupados, así como la protección de sus prácticas culturales, productivas y organizativas, tanto como el reconocimiento que realiza el Decreto Ley 4635 de 2011. Por su parte, el Decreto Ley 4634 establece el marco normativo e institucional para la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom (gitano).

En concordancia con lo mencionado, la restitución territorial étnica no puede reducirse únicamente a la devolución material de tierras. Por el contrario, implica la reconstrucción integral de territorios profundamente afectados por dinámicas históricas de violencia, despojo, desplazamiento forzado, economías extractivas lícitas e ilícitas, algunos sectores agroindustriales y por presencia de actores armados. Históricamente, muchos territorios étnicos han coincidido con zonas de alto interés estratégico para actores armados legales e ilegales, debido a su ubicación geográfica, riqueza ambiental, corredores de movilidad, explotación minera, cultivos ilícitos y control de recursos naturales. Estas dinámicas produjeron no solo el abandono, el confinamiento y despojo territorial, sino también graves afectaciones a los sistemas de gobierno propio, la autonomía territorial, las prácticas culturales y las formas tradicionales de vida espiritual y material de los pueblos y comunidades étnicas.

1. Enelia Salinas Chivatá, directora técnica Dirección de Asuntos Étnicos, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, 2026.

Por esta razón, el modelo de restitución de derechos territoriales étnicos previsto en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, incorporó un enfoque diferencial que reconoce las particularidades históricas, culturales y territoriales de estos pueblos, así como la necesidad de adoptar medidas especiales de reparación integral y restitución de derechos territoriales.

A más de una década de implementación del modelo de restitución étnica, pueden identificarse avances importantes, entre ellos:

- La prórroga de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos Ley étnicos hasta el año 2031.
- Ley 2421 de 2024, que modificó la Ley 1448 de 2011 y mediante la cual se dictaron otras disposiciones sobre la reparación a las víctimas del conflicto armado interno.
- La consolidación del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.
- La adecuación progresiva del procedimiento de restitución de derechos territoriales étnicos.
- El fortalecimiento institucional de la Unidad de Restitución de Tierras y de la Dirección de Asuntos Étnicos.
- La creación y ampliación de despachos judiciales especializados con enfoque étnico.
- El fortalecimiento de las medidas de seguimiento y acompañamiento en la fase de postfallo.

No obstante, persisten importantes desafíos estructurales para la materialización efectiva de los derechos territoriales restituidos. Entre ellos se destacan:

- Las dificultades de articulación interinstitucional entre entidades responsables del cumplimiento de órdenes judiciales.
- Las limitaciones presupuestales para la implementación de medidas estructurales y de largo plazo.
- La persistencia del conflicto armado y de riesgos de seguridad en distintos territorios étnicos.
- La ausencia de información registral, catastral y de formalización territorial en varias zonas del país.
- Las tensiones territoriales derivadas de conflictos interétnicos, actividades extractivas, agroindustriales, proyectos multinacionales y superposición de intereses sobre el territorio.

Así mismo, uno de los principales retos actuales consiste en avanzar desde una lógica de restitución formal hacia procesos integrales de reconstrucción territorial. Esto implica fortalecer las capacidades organizativas y de gobierno propio de las comunidades, garantizar condiciones reales de permanencia en el territorio y promover medidas relacionadas con soberanía alimentaria, restauración ambiental, fortalecimiento cultural y protección de prácticas tradicionales.

En este sentido, la restitución territorial étnica no debe entenderse únicamente como una medida judicial de devolución de tierras, sino como un proceso complejo de reconstrucción colectiva orientado a garantizar la permanencia física, cultural y espiritual de los pueblos y comunidades étnicas en sus territorios.

## La restitución territorial étnica

### 1. Contexto

La restitución de derechos territoriales étnicos no puede comprenderse únicamente desde la perspectiva del conflicto armado colombiano. Su análisis exige reconocer la especial relación que históricamente han mantenido los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras con sus territorios, los cuales constituyen la base de su existencia física, cultural, espiritual, económica y política.

En el caso de los pueblos indígenas, los resguardos representan una de las instituciones históricas de mayor relevancia para la protección de sus formas de vida, gobierno propio, identidad cultural y autonomía territorial. Por su parte, las comunidades negras adelantaron durante décadas procesos de reivindicación territorial que dieron lugar al reconocimiento de sus derechos colectivos mediante la Ley 70 de 1993, norma que constituyó un hito en el reconocimiento de la propiedad colectiva sobre los territorios ancestralmente ocupados y de la especial protección de sus prácticas culturales y organizativas.

Para estos pueblos y comunidades, el territorio trasciende la noción tradicional de propiedad o explotación económica de la tierra. Se trata de un espacio integral donde convergen elementos ambientales, culturales, espirituales, sociales y productivos que garantizan la pervivencia colectiva de las comunidades y la transmisión intergeneracional de sus conocimientos, prácticas y formas de organización.

Precisamente debido a la riqueza ambiental, estratégica y geográfica de muchos territorios étnicos, estos se convirtieron durante décadas y se siguen convirtiendo, en escenarios de disputa por parte de diferentes actores armados legales e ilegales. La presencia de ecosistemas y recursos naturales estratégicos, corredores de movilidad, zonas de interés minero, forestal e hídrico, así como áreas utilizadas para economías lícitas e ilícitas, genera múltiples presiones sobre los territorios colectivos y ancestrales de los pueblos étnicos.

Como consecuencia de estas dinámicas, numerosas comunidades indígenas y afrodescendientes son víctimas de desplazamientos forzados, confinamientos, despojos territoriales, restricciones a la movilidad, afectaciones ambientales,

destrucción de sitios sagrados y ruptura de sus estructuras comunitarias y organizativas, generando profundas afectaciones a sus derechos individuales y colectivos.

En este contexto, la restitución de derechos territoriales étnicos surge como una respuesta orientada no solamente a la devolución material de los territorios afectados por el conflicto armado, sino también a la reconstrucción territorial integral de las condiciones necesarias para garantizar la permanencia física, cultural y espiritual de los pueblos y comunidades étnicas en sus territorios.

Las graves afectaciones ocasionadas por el conflicto armado interno, especialmente sobre la población desplazada y los pueblos étnicos, motivaron importantes transformaciones institucionales y judiciales orientadas a fortalecer la protección de las víctimas y la garantía de sus derechos. En este contexto, la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional-ECI mediante la Sentencia T-025 de 2004, decisión que marcó un punto de inflexión en la construcción de la política pública de atención, reparación y restitución.

La Corte, al declarar el Estado de Cosas Inconstitucional respecto de la situación de desplazamiento forzado, (en adelante ECI), ordenó al Estado colombiano adoptar medidas estructurales para garantizar los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado, promoviendo su retorno o reubicación en condiciones de seguridad, dignidad y voluntariedad, y fortaleciendo los mecanismos institucionales de coordinación, seguimiento y control en materia de atención integral a la población desplazada.

Como respuesta a este mandato judicial, el Estado colombiano formuló diversos documentos CONPES orientados a fortalecer la política pública de atención, protección y reparación integral de las víctimas del conflicto armado, promoviendo mecanismos de coordinación interinstitucional y seguimiento a las obligaciones estatales. Varios documentos CONPES en materia de desplazamiento forzado y atención a víctimas fueron emitidos como instrumentos de política pública derivados directamente de la Sentencia T-025 de 2004, buscando superar los incumplimientos reiterados y garantizar una respuesta coordinada e interinstitucional frente a las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos y reparación integral.

### 1.1. Respuesta institucional del Estado y evolución de la política de restitución

La restitución de tierras adquirió un desarrollo institucional y normativo sin precedentes a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. A través de esta norma, el Estado diseñó e implementó una política pública orientada a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado interno, fortaleciendo al mismo tiempo el aparato judicial y

administrativo e impulsando las condiciones necesarias para promover la paz, la reconciliación nacional y la garantía de los derechos humanos.

La restitución de tierras surge como una respuesta estructural al despojo y abandono forzado ocasionados por el conflicto armado interno. Este derecho busca garantizar que las víctimas puedan recuperar los predios de los cuales fueron despojadas o que debieron abandonar, mediante un proceso administrativo y judicial que combine la devolución material y jurídica de la tierra con el restablecimiento de sus derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales.

Este marco normativo constituyó una respuesta jurídica, política e institucional orientada a garantizar la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, incorporando medidas diferenciadas para la protección de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades étnicas.

En desarrollo de la Ley 1448, el Gobierno Nacional adoptó el Decreto Ley 4633 de 2011, dirigido a los pueblos indígenas, el Decreto Ley 4635 de 2011, orientado a las comunidades afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras y el Decreto Ley 4634 del 2011, el cual establece el marco normativo e institucional para la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom (gitano). Decretos que fueron resultado de un proceso de consulta previa tras la adopción de la Ley de Víctimas para adelantar los procesos de reparación colectiva y restitución de derechos territoriales ancestrales de los pueblos étnicos víctimas del conflicto armado.

Conforme a lo anterior, cabe resaltar que esta normativa se profirió de carácter transitorio, la cual tenía inicialmente una vigencia de diez (10) años, plazo dentro del cual el Estado colombiano debía avanzar de manera efectiva en la reparación integral, la restitución de tierras y la consolidación de garantías de no repetición. Sin embargo, los impactos persistentes del conflicto armado, las limitaciones institucionales y las nuevas dinámicas territoriales demostraron que dicho periodo no era suficiente para cumplir los fines constitucionales de protección y reparación a las víctimas, especialmente en los territorios étnicos.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-588 de 2019, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la prórroga de la Ley 1448, reiteró la obligación del Estado colombiano de garantizar la existencia de un régimen jurídico de protección integral a las víctimas del conflicto armado interno. La Corte señaló que los derechos de las víctimas, entre ellos la restitución de tierras y territorios despojados, no pueden ser interrumpidos ni desconocidos por la expiración del marco normativo, mientras persistan las causas y efectos del conflicto armado.

En su decisión, el alto tribunal enfatizó que el Estado debía mantener vigente un procedimiento especial de restitución y reparación, asegurando la continuidad

de las medidas creadas por la Ley 1448 y los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011. Así, la Corte reconoció que la reparación integral a las víctimas, particularmente a los pueblos y comunidades étnicas, constituye una obligación permanente, progresiva y de carácter constitucional, derivada de los principios de dignidad humana, igualdad material y solidaridad estatal.

Posteriormente, en el marco del Acto Legislativo 01 de 2021, el Congreso de la República extendió la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y de sus Decretos Ley étnicos hasta el año 2031, atendiendo los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-588 de 2019. El Acto Legislativo determinó que, durante toda su vigencia, el Estado colombiano debía mantener y fortalecer los mecanismos de atención, asistencia, reparación integral y restitución de derechos territoriales, garantizando la protección jurídica, administrativa y judicial de las víctimas del conflicto armado.

Con ello, se aseguró la continuidad de la política pública de restitución de derechos étnico-territoriales, permitiendo a las instituciones del Estado, y en particular a la Unidad de Restitución de Tierras (UAEGRTD), seguir avanzando en la implementación de medidas de reparación integral y de garantía del goce efectivo de derechos territoriales de las comunidades indígenas y afrodescendientes.

En el marco del desarrollo normativo de la Ley de Víctimas, es importante mencionar que, mediante la Ley 2421 de 2024, el Congreso de la República modificó la Ley 1448 de 2011 y dictó otras disposiciones sobre la reparación a las víctimas del conflicto armado interno, estableciendo como objeto:

> "(...)La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley 1448 de 2011 y dictar otras disposiciones sobre reparación integral, atención y asistencia a las víctimas del conflicto armado interno, para reafirmar los derechos de las víctimas desde un enfoque de exigibilidad como derechos humanos, en procura de garantizar sus condiciones dignas y humanas."

La Ley 2421 de 2024, por medio de la cual se modificó la Ley 1448 de 2011, introdujo disposiciones orientadas a atender los reiterados exhortos de la Corte Constitucional en el seguimiento de la ECI, llamados a subsanar los cuellos de botella presentados por la institucionalidad para el cumplimiento de las órdenes de restitución de tierras y restitución de derechos étnico-territoriales, así como a abordar vacíos identificados en la aplicación de la Ley 1448. Esta norma consolida una estrategia de articulación entre entidades del Estado, definiendo responsabilidades compartidas y mecanismos de cooperación para garantizar la ejecución efectiva de las decisiones judiciales y administrativas en materia de restitución, reparación y estabilización; es decir, es un complemento normativo esencial que refuerza la política pública de restitución y gestión posfallo, al establecer lineamientos de acción conjunta entre las entidades del SNARIV, entre otras, con el fin de materializar los derechos de las víctimas del conflicto reconocidos en los procesos de restitución de tierras o restitución de derechos étnico-territoriales.

Igualmente, vale la pena resaltar que esta Ley enmarca la necesidad de cumplir con la política pública de soluciones duraderas, concebida como un componente integral orientado a garantizar la estabilización socioeconómica y territorial de las víctimas del conflicto armado. Esta estrategia busca consolidar las condiciones sostenibles para el retorno, la reubicación y la integración local, por medio de acciones coordinadas entre las entidades del Estado.

### 1.2. Víctimas de pueblos étnicos: proceso de restitución de derechos étnico-territoriales

En línea con los datos establecidos en el Registro Único de Víctimas (RUV), se evidencia que, a corte de noviembre de 2025, hay 10.140.985 víctimas del conflicto armado, de las cuales 1.349.786 se identifican como pertenecientes a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras, lo que representa el 13,31% del total de víctimas registradas. Así mismo, se reportan 693.536 víctimas reconocidas como indígenas, equivalentes al 6,84% del total registrado. Estas cifras reflejan la magnitud del daño ocasionado por el conflicto armado sobre los pueblos y territorios étnicos del país, donde la violencia sistemática, el desplazamiento, el despojo, el confinamiento y la ruptura del tejido cultural han afectado de manera profunda las bases de su existencia colectiva.

En este contexto, el proceso de restitución de derechos étnico-territoriales ha representado una de las apuestas más complejas y transformadoras del Estado colombiano, al implicar no solo la devolución material de los territorios despojados, sino también el reconocimiento del territorio como sujeto de reparación, en tanto espacio de vida, identidad y espiritualidad.

### 1.3. Desplazamiento y confinamiento de pueblos y comunidades étnicas

La Defensoría del Pueblo, en cumplimiento del Auto 1492 de 2025 y en el marco del seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) establecido desde la Sentencia T-025 de 2004, presentó a la Corte Constitucional un análisis detallado sobre los avances, estancamientos y retrocesos que enfrentan las víctimas de desplazamiento forzado y confinamiento en 2025, señalando un incremento de personas afectadas por estos hechos, en comparación con lo registrado en 2024. En su informe documentó 87 eventos de desplazamiento masivo entre enero y septiembre de 2025, que impactaron a más de 90.875 personas y representan un incremento del 335% frente al mismo periodo del año anterior, cuando se reportaron 20.890 víctimas. Los pueblos indígenas y afrocolombianos siguen siendo los más afectados. Según la misma Defensoría del Pueblo[2], entre 2022 y 2024 se reportaron más de 200 eventos de confinamientos y desplazamientos forzados colectivos en territorios étnicos, en el Chocó, el Bajo Cauca antioqueño

2. Defensoría del Pueblo (2024). Informe de Riesgo Nacional No. 028-24 sobre situación humanitaria de comunidades étnicas.

y el norte del Cauca.

### 1.3.1. Comunidades indígenas y afrodescendientes afrontan mayormente desplazamientos forzados y confinamiento

Con base en información proveniente de la Defensoría del Pueblo, se infiere que, en el 2026, la situación de los pueblos indígenas y afrodescendientes sigue afectada de manera crítica, con un aumento significativo en desplazamientos forzados y confinamientos, derivados de la violencia armada, la disputa por el control territorial, la expansión de economías ilícitas y/o eventos climáticos extremos. Entre enero y abril de 2026, la Defensoría registra 54.118 personas desplazadas o confinadas de pueblos étnicos y documenta 46 episodios de desplazamiento forzado, que han impactado directamente a 8.249 personas, así como 31 situaciones de confinamiento que han limitado la movilidad de 45.869 habitantes. Los desplazamientos alcanzaron a 13 comunidades afrodescendientes y 11 indígenas, mientras que los confinamientos se registraron en territorios de 22 comunidades étnicas, de las cuales 16 corresponden a pueblos indígenas y 6 a comunidades afrodescendientes.

Antioquia, Cauca, Chocó, Norte de Santander y Valle del Cauca encabezan la lista de los departamentos más golpeados por los desplazamientos. Por su parte, Chocó y Putumayo concentran la mayor parte de los casos de confinamiento.

## 1.4. Avances históricos en la restitución étnica

Durante el periodo de gobierno (7 de agosto de 2022 - 7 de agosto de 2026), se ha evidenciado un avance histórico en la restitución étnica. A corte del 31 de mayo de 2026, los despachos judiciales especializados en restitución de tierras han proferido 38 sentencias étnicas, que benefician a 10.659 familias y 46.773 personas, con la restitución de 448.219 hectáreas. Estas equivalen al 61 % del total de sentencias étnicas históricas proferidas desde la creación de la política pública de restitución de tierras, la cual acumula 62 sentencias, 813.322 hectáreas restituidas, 27.342 familias y 105.700 personas beneficiadas en total. Este aumento se da, en parte, gracias a la apuesta de creación de despachos especializados para asuntos étnicos por parte del Consejo Superior de la Judicatura, lo que se convierte en uno de los primeros referentes en materia judicial que, dentro de la justicia ordinaria, determinan un ejercicio que busca entender las particularidades de los asuntos étnico territoriales.

Este avance no solo refleja el compromiso institucional del Estado con la reparación de los pueblos étnicos, sino también la efectividad de los mecanismos de articulación y fortalecimiento interinstitucional implementados en los últimos años. Las cifras alcanzadas dan cuenta de una gestión centrada en la celeridad procesal, la descongestión judicial y la garantía del enfoque étnico-territorial,

contribuyendo al cumplimiento de los mandatos judiciales y al goce efectivo de los derechos colectivos.

En conjunto, los resultados de restitución étnico-territorial constituyen un precedente de política pública, orientado a la reparación integral de los pueblos étnicos y al reconocimiento del territorio como fundamento de paz, reconciliación y justicia social en Colombia.

### 1.3.2. Fortalecimiento judicial: apertura de despachos con enfoque étnico-territorial

Según lo establecido por el Consejo Superior de la Judicatura, el 17 de enero de 2024 se creó un total de cinco (5) juzgados civiles del circuito especializados en restitución de tierras con enfoque étnico-territorial, con sede en los circuitos de Apartadó, Mocoa, Popayán y Quibdó[3].

Esta expansión institucional de la Rama Judicial marca un avance estructural relevante para la descongestión de procesos de restitución, permitiendo la priorización, especialización y atención diferencial de los expedientes vinculados a comunidades étnicas víctimas del conflicto armado.

En este sentido, una de las estrategias más relevantes adoptadas recientemente para dar cumplimiento a las órdenes judiciales en los procesos de restitución de derechos étnico-territoriales ha sido la apertura de nuevos despachos judiciales con enfoque étnico.

Durante varios años, el sistema judicial de restitución de tierras presentó rezagos significativos en la resolución de expedientes, generando una acumulación de procesos que impactaba directamente la materialización de los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades étnicas. Esta situación evidenciaba un cuello de botella institucional, tanto en la fase de decisión judicial como en la etapa de seguimiento y cumplimiento de las sentencias.

En respuesta a ello, y reconociendo la especial protección constitucional de los pueblos indígenas, afrocolombianos, raizales, palenqueros, el Estado colombiano, a través del Consejo Superior de la Judicatura y del Ministerio de Justicia y del Derecho, impulsó la creación y puesta en funcionamiento de nuevos juzgados de restitución de tierras con enfoque étnico.

Estos despachos judiciales especializados se constituyen como una estrategia estructural para descongestionar el sistema de restitución, garantizando una atención más oportuna, integral y culturalmente adecuada a las comunidades

3.https://www.ramajudicial.gov.co/web/guest/historico-de-noticias/-/categories/147173585?p_r_p_categoryId=147173585

étnicas beneficiarias. Su apertura representa un avance significativo en la implementación efectiva de la política de restitución, al permitir mayor celeridad en la revisión de los expedientes, priorización territorial y seguimiento técnico-jurídico de las decisiones emitidas.

Asimismo, la creación de estos despachos contribuye al fortalecimiento del enfoque étnico, territorial y ambiental que demandan las comunidades, asegurando que cada decisión judicial contemple la armonización entre los derechos colectivos, la protección de los ecosistemas ancestrales y el respeto por las jurisdicciones especiales indígenas y afrodescendientes.

La estrategia judicial de descongestión con enfoque étnico no solo busca superar el rezago en los procesos, sino que también reafirma el compromiso institucional del Estado colombiano con la restitución efectiva de los derechos territoriales de los pueblos étnicos, en el marco del principio de justicia restaurativa, reparación integral y pervivencia cultural.

### 1.4. Adecuación institucional y ampliación de líneas de atención UAEGRTD

La problemática de la restitución de derechos étnico-territoriales en Colombia se encuentra profundamente marcada por un contexto estructural de violencia persistente, resultado de décadas de conflicto armado interno que ha afectado de manera significativa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. La presencia de actores armados ilegales en zonas rurales y fronterizas ha limitado el acceso efectivo del Estado a estos territorios, obstaculizando la protección y el restablecimiento de los derechos colectivos, y poniendo en riesgo la integridad física y cultural de sus pueblos. Informes de la Defensoría del Pueblo han evidenciado esta situación, registrando más de 200 eventos de desplazamiento forzado y confinamiento en territorios étnicos entre 2022 y 2024[4].

A lo anterior se suman las afectaciones específicas en detrimento de las mujeres étnicas (indígenas y afrodescendientes), quienes han sido víctimas de violencia sexual sistemática (violaciones, esclavitud sexual), desplazamientos forzados, asesinatos y reclutamiento forzado, así como de la desarticulación de sus comunidades y saberes ancestrales, lo cual agudiza la vulnerabilidad preexistente debido al racismo y la exclusión, obstaculiza el acceso a la justicia y limita su rol de liderazgo y resistencia para sanar y preservar su cultura.

4.https://www.ramajudicial.gov.co/web/guest/historico-de-noticias/-/categories/147173585?p_r_p_categoryId=147173585

### 1.4.1. Marco normativo y operativo adaptado para atender las particularidades de los procesos de restitución étnico-territorial

Ante las especificidades y la complejidad de las afectaciones étnico-territoriales, la institucionalidad del Estado colombiano ha debido adaptar su marco normativo y operativo para atender las particularidades de los procesos de restitución étnico-territorial. En ese contexto, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) adelantó una revisión interna de sus funciones, ajustando su estructura y procedimientos en el marco de la ruta étnica, con el fin de garantizar una atención integral y diferenciada.

En desarrollo de este proceso de adecuación institucional, se destacan dos hitos fundamentales:

**1. La Resolución No. 077 del 24 de enero de 2025.**
Mediante este acto administrativo, la UAEGRTD buscó garantizar la continuidad e integralidad del proceso de restitución de derechos territoriales en favor de los pueblos y comunidades étnicas. Para ello, delegó en la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) la responsabilidad de adelantar las gestiones del componente posfallo étnico, asegurando la eficacia en la ejecución de las órdenes judiciales.
El artículo segundo de dicha Resolución establece:

"ARTÍCULO SEGUNDO. DELEGACIÓN. Delegar en el Director de Asuntos Étnicos de la Dirección de Asuntos Étnicos las siguientes funciones:

- Proferir todos los actos administrativos que se requieran para el cumplimiento de las órdenes judiciales impartidas en los procesos de restitución de derechos territoriales étnicos, y en general todas aquellas actuaciones que se requieran para ello.
- Autorizar los pagos que se requieran para el cumplimiento de las órdenes judiciales impartidas en los procesos de restitución de derechos territoriales étnicos, con cargo a los recursos del proyecto de inversión denominado "Implementación de la ruta de restitución integral de los derechos territoriales de las comunidades y pueblos étnicos a nivel nacional".

**2. La ampliación de líneas de atención y fortalecimiento del componente posfallo étnico.**
La Dirección de Asuntos Étnicos, reconociendo la complejidad y los desafíos que enfrentan los pueblos y comunidades en proceso de restitución, así como aquellas que ya han sido restituidas, ha incorporado dentro de su marco misional, consagrado en el artículo 104 de la Ley 1448 de 2011, la atención integral como eje estratégico de su labor. Este enfoque no se limita a la restitución jurídica y material de los derechos territoriales, sino que busca también garantizar el goce efectivo de derechos conexos, entre ellos la seguridad y soberanía alimentaria.

### 1.4.2. Iniciativas de Seguridad y Soberanía Alimentaria (ISSA): mandato constitucional de protección a los pueblos indígenas y tribales

La atención oportuna y eficaz a las comunidades étnicas mediante Iniciativas de Seguridad y Soberanía Alimentaria (ISSA) constituye una obligación ineludible del Estado colombiano, derivada del mandato constitucional de protección a los pueblos indígenas y tribales, y de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos. El artículo 7o de la Constitución Política reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación, imponiendo al Estado el deber de adoptar medidas diferenciadas que garanticen condiciones dignas de vida. A su vez, el artículo 45 del Decreto Ley 4633 de 2011 dispone que la vulneración de la seguridad alimentaria constituye una forma de daño al territorio, y, por tanto, un aspecto reparable dentro del proceso de restitución integral.

La Corte Constitucional, en la Sentencia SU-092 de 2021, reiteró esta interpretación al señalar que "los derechos a la soberanía alimentaria y a la autonomía alimentaria guardan estrecha relación con el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, su capacidad productiva, y su derecho a conservar su entorno y ejercer sus prácticas tradicionales." En el mismo sentido, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por Colombia, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluyendo la alimentación, y obliga a los Estados a adoptar medidas para su realización progresiva.

### 1.4.3. La Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad de Restitución de Tierras prioriza la ejecución oportuna de las órdenes judiciales y la materialización de los derechos territoriales étnicos

La Unidad de Restitución de Tierras (URT), en correspondencia con lo estipulado por la Corte Constitucional en cuanto a que los derechos a la soberanía alimentaria y a la autonomía alimentaria guardan estrecha relación con el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, su capacidad productiva, y su derecho a conservar su entorno y ejercer sus prácticas tradicionales, ha promovido la implementación de iniciativas productivas de ciclo corto y especies menores orientadas a garantizar la seguridad alimentaria de las comunidades étnicas. Estas acciones se desarrollan en coherencia con el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en el cual la restitución de tierras y de derechos étnico-territoriales se reconoce como pilar de la Reforma Rural Integral y del Sistema Integral para la Paz.

De conformidad con el inciso 2° del artículo 38 de la Ley 1957 de 2019, las medidas orientadas a garantizar los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición deben aplicar y respetar la política de reparación integral establecida en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.

Por esta razón, las acciones de la UAEGRTD se articulan con los proyectos restaurativos de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en el marco de la justicia restaurativa, donde las sanciones se fundamentan en el reconocimiento de responsabilidad, la contribución a la verdad y la reparación de los daños ocasionados a las comunidades y sus territorios.

En desarrollo de este mandato, el Consejo Directivo de la UAEGRTD expidió el Acuerdo No. 063 del 4 de agosto de 2025, "Por medio del cual se adoptan y crean las Iniciativas de Seguridad y Soberanía Alimentaria (ISSA) de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD, para el cumplimiento de órdenes judiciales emitidas por jueces y magistrados de restitución de tierras y decretos étnico-territoriales, y en el marco de las órdenes expedidas por la Jurisdicción Especial para la Paz en la implementación de sanciones propias, así como para establecer los criterios generales para su ejecución y otras disposiciones."

De esta forma, la URT se consolida como una de las primeras entidades del Estado en armonizar el cumplimiento de las órdenes judiciales de restitución con las medidas derivadas del Acuerdo de Paz, promoviendo el derecho a la alimentación como componente esencial de la reparación integral a los pueblos y comunidades étnicas.

En coherencia con esta adecuación institucional y el fortalecimiento del componente posfallo étnico, la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) de la URT ha asumido como una de sus principales apuestas estratégicas para el año 2025 la consolidación de una articulación interinstitucional efectiva, orientada a garantizar la ejecución oportuna de las órdenes judiciales y la materialización de los derechos territoriales étnicos.

Bajo este propósito, la DAE ha promovido la realización de mesas de impulso y gestión con entidades como la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el DPS, la ADR, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Ministerio de Vivienda y otras instancias competentes, buscando superar los cuellos de botella administrativos y financieros que históricamente han dificultado el cumplimiento de los fallos.

Estas acciones, sostenidas en el principio de coordinación armónica entre entidades del Estado, reflejan el compromiso de la Unidad de Restitución de Tierras con el avance real en la implementación de los mandatos judiciales, el fortalecimiento del enfoque étnico-territorial y la garantía del goce efectivo de derechos de las comunidades étnicas en sus territorios.

## 2. Mayores desafíos en la restitución de derechos territoriales

### 2.1. Conflicto armado

La restitución de derechos territoriales en Colombia, especialmente a comunidades étnicas, enfrenta desafíos estructurales profundamente complejos que derivan, en gran medida, del carácter prolongado, dinámico y aún latente del conflicto armado interno. Si bien el marco normativo, particularmente la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 del mismo año, establecen un camino jurídico robusto para el reconocimiento y restablecimiento de estos derechos, su aplicación en terreno evidencia obstáculos de orden político, de seguridad, institucionales y culturales.

Uno de los principales desafíos es la persistencia del control territorial por parte de actores armados ilegales, lo cual impide el acceso efectivo de las entidades del Estado a muchas zonas. Según la Defensoría del Pueblo[5], entre 2022 y 2024 se reportaron más de 200 eventos de confinamiento o desplazamiento forzado colectivo en territorios étnicos como en el Chocó, el Bajo Cauca antioqueño y el norte del Cauca. Esto significa que incluso tras sentencias favorables de restitución, el retorno seguro, voluntario y digno no siempre es posible.

En segundo lugar, la debilidad estructural del Estado en zonas rurales y de frontera limita la implementación integral de los fallos judiciales. El mismo Sistema Nacional de Restitución de Tierras reconoce que las órdenes posfallo —como el acceso a servicios públicos, vías, salud, educación o proyectos productivos— requieren una coordinación interinstitucional que frecuentemente se ve afectada por falta de presupuesto, voluntad política local o competencia funcional difusa entre entidades.

Además, el reconocimiento de la territorialidad étnica supone retos adicionales, dado que implica comprender formas de ocupación y gobernanza diferentes a la propiedad individual. La Corte Constitucional ha reiterado que los derechos territoriales de los pueblos indígenas y comunidades negras no pueden ser tratados bajo lógicas individualistas (Sentencia T-606 de 2015, entre otras), y sin embargo, persiste una tendencia institucional a aplicar filtros de análisis no adecuados para estos contextos.

A lo anterior se suma el hecho de que la reconfiguración de las dinámicas del conflicto armado tras la firma del Acuerdo de Paz de 2016 con las FARC-EP no significó la pacificación de los territorios, sino una disputa armada fragmentada que en muchos casos ha incrementado los riesgos para líderes étnicos y

5. Defensoría del Pueblo (2024). Informe de Riesgo Nacional No. 028-24 sobre situación humanitaria de comunidades étnicas.

solicitantes. El Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) reportó que entre 2017 y 2023 fueron asesinados al menos 220 líderes de comunidades indígenas y afrodescendientes, muchos de ellos en zonas donde la URT adelanta procesos de restitución.

En síntesis, la restitución de derechos territoriales en Colombia no puede desligarse del contexto de violencia estructural que aún persiste en muchos territorios. El éxito de esta política depende no solo de la emisión de sentencias, sino del establecimiento efectivo de garantías de seguridad, presencia estatal integral y respeto por los enfoques étnico y diferencial que rigen estos procesos.

En este escenario, uno de los principales desafíos consiste en avanzar hacia procesos de reconstrucción territorial que permitan fortalecer las capacidades organizativas de las comunidades, recuperar los espacios culturales y espirituales afectados por la violencia, consolidar mecanismos de protección territorial y garantizar condiciones efectivas para la permanencia digna de los pueblos étnicos en sus territorios ancestrales. La restitución no puede limitarse a la devolución jurídica del territorio, sino que debe contribuir a restablecer las condiciones sociales, culturales, ambientales y comunitarias que fueron afectadas por el conflicto armado.

### 2.2. Articulación institucional

Uno de los retos más relevantes para la consolidación de la restitución étnico-territorial consiste en superar los enfoques sectoriales que históricamente han caracterizado la intervención estatal en los territorios. Si bien cada entidad actúa dentro de un marco competencial definido, la complejidad de las afectaciones ocasionadas por el conflicto armado exige respuestas integrales, coordinadas y sostenidas que permitan abordar simultáneamente dimensiones territoriales, ambientales, productivas, culturales, sociales y de fortalecimiento organizativo.
Si bien las órdenes judiciales no requieren interpretación, toda vez que el mandato judicial es claro, sí es necesario que las entidades aborden su cumplimiento con una mirada distinta, que vayan más allá del texto literal y comprendan que cada intervención genera un impacto, y que, como entidades, es posible generar intervenciones que otra entidad pueda fortalecer.

La complejidad de las órdenes judiciales que involucran aspectos ambientales, productivos, sociales, culturales, de vivienda y de predios exige una coordinación efectiva entre instituciones como la UAEGRTD, la ANT, la ADR, el DPS, el Ministerio de Agricultura, Ministerio de Ambiente, Corporaciones Ambientales, IGAC, SENA, entre otras.

6. INDEPAZ (2023). Informe de líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en Colombia.

No obstante, las diferencias en los tiempos administrativos, los procedimientos internos y las limitaciones presupuestales han dificultado la ejecución armónica de los mandatos judiciales, generando retrasos en la implementación y afectando la integralidad de las medidas ordenadas a favor de las comunidades étnicas. Por ello, fortalecer los espacios de mesas de impulso y gestión interinstitucional es una prioridad para garantizar la eficacia y coherencia en la restitución de los derechos territoriales.

### 2.3. Capacidad presupuestal

El limitado margen presupuestal para la implementación de las órdenes judiciales representa otro de los grandes retos del proceso de restitución étnico-territorial. La magnitud de los fallos, la extensión de los territorios y la naturaleza colectiva de las reparaciones demandan recursos sostenibles y flexibles que permitan cubrir no solo la restitución material, sino también los componentes de reparación integral, seguridad alimentaria, sostenibilidad ambiental y fortalecimiento comunitario.

A pesar de los avances normativos y de gestión, la asignación presupuestal anual suele resultar insuficiente frente al número de sentencias en ejecución y a la complejidad técnica de las mismas. Ello hace necesario promover una planeación financiera plurianual, que garantice continuidad y trazabilidad en el cumplimiento de las órdenes judiciales y evite el riesgo de detrimento patrimonial o incumplimiento de metas institucionales.

La sostenibilidad financiera de la restitución étnico-territorial debe entenderse como una inversión de largo plazo orientada a garantizar la reconstrucción integral de los territorios, la recuperación de las capacidades comunitarias y la consolidación de condiciones de permanencia y autonomía para las generaciones futuras.

### 2.4. Falta de formalización e información oficial sobre los territorios

La ausencia de información catastral, registral y cartográfica actualizada en muchos de los territorios étnicos constituye una de las mayores barreras estructurales para el avance de los procesos de restitución. En varios casos, los predios objeto de las sentencias carecen de formalización jurídica o delimitación precisa, lo que genera dificultades para el registro, la titulación y la ejecución de los proyectos ordenados judicialmente.

Esta situación se agrava por la persistencia de conflictos de uso del suelo, traslape de figuras de protección ambiental y la limitada presencia institucional en zonas rurales y de frontera. En consecuencia, es urgente fortalecer los mecanismos de interoperabilidad entre las entidades de información territorial, consolidar un catastro étnico actualizado y avanzar en la formalización jurídica de los

territorios colectivos, como condición necesaria para garantizar la efectividad de la restitución y la seguridad jurídica de las comunidades.

Asimismo, resulta necesario avanzar en modelos de información territorial que incorporen no solo variables catastrales y registrales, sino también los elementos culturales, ambientales, espirituales y comunitarios que hacen parte de la concepción territorial propia de los pueblos indígenas y de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Ello permitiría fortalecer la protección integral de los territorios y garantizar una mejor comprensión de las afectaciones ocasionadas por el conflicto armado.

### 3. Reconstrucción territorial y fortalecimiento de la autonomía comunitaria

Más allá de la restitución material de los territorios, uno de los principales desafíos de la política pública consiste en consolidar procesos de reconstrucción territorial que permitan restablecer las condiciones necesarias para la pervivencia física y cultural de los pueblos y comunidades étnicas.

En este sentido, la restitución debe contribuir al fortalecimiento de los sistemas de gobierno propio, la recuperación de prácticas culturales y conocimientos ancestrales, la protección de sitios sagrados, la restauración ambiental de los territorios afectados por el conflicto armado, el fortalecimiento de la seguridad y soberanía alimentaria y la consolidación de estrategias de desarrollo propio acordes con las visiones y planes de vida de cada comunidad.

La reconstrucción territorial exige reconocer que los territorios restituidos no representan únicamente espacios físicos recuperados, sino escenarios fundamentales para la reconstrucción del tejido social, la recuperación de la memoria colectiva, la protección de la diversidad biológica y cultural y la construcción de condiciones sostenibles para la paz territorial.

### 4. La dirección de asuntos étnicos de la Unidad de Restitución de Tierras y su rol fundamental en la restitución étnico-territorial

#### 4.1. Logros sobresalientes de la dae en la restitución étnico-territorial

La Dirección de Asuntos Étnicos de la URT ha logrado importantes avances en la restitución étnico-territorial en el periodo 2022-2026. Entre los logros más destacados se encuentran:

- Consolidación de una estructura nacional de acompañamiento y seguimiento a los procesos de restitución étnico-territorial en diferentes regiones del país. Se conformaron cinco equipos interdisciplinarios encargados de brindar

asistencia técnica permanente a las direcciones territoriales de la URT y de hacer seguimiento a dichos procesos. Como parte del fortalecimiento de la ruta étnica, la DAE también prestó asistencia jurídica permanente a las direcciones territoriales de la URT mediante la revisión de demandas, orientación frente a decisiones judiciales, acompañamiento a mesas técnicas y construcción de estrategias jurídicas para casos de alta complejidad en departamentos como Cauca, Nariño, Córdoba, Putumayo, Bolívar y Valle del Cauca.

- Adopción de estudios preliminares y radicación de demandas. Se adoptaron 12 estudios preliminares y se radicaron 8 demandas de restitución colectiva, agilizando el tránsito de los procesos desde la etapa administrativa a la etapa judicial.
- Fortalecimiento de la comunicación institucional y producción de documentos técnicos. Se fortaleció la comunicación institucional y se elaboraron documentos técnicos para atender los requerimientos de los organismos de control.
- Participación en espacios de concertación en perspectiva de la restitución étnico-territorial. Se consolidaron espacios de diálogo con organizaciones representativas de comunidades negras y se fortaleció el trabajo conjunto con la Comisión V del Espacio Nacional de Consulta Previa.
- Convenios con organizaciones sociales y comunitarias. Se impulsaron alianzas para fortalecer la etapa administrativa de los procesos de restitución y robustecer las Guardias Cimarronas.
- La consolidación de una articulación interinstitucional efectiva: En 2025, la DAE logró consolidar una estrategia de articulación interinstitucional, orientada a garantizar la ejecución oportuna de las órdenes judiciales y la materialización de los derechos territoriales étnicos. La DAE ha promovido la realización de “Mesas de Impulso y Gestión” con la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el DPS, la ADR, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Ministerio de Vivienda y otras instancias competentes, con el fin de superar dificultades administrativas y financieras que históricamente han dificultado el cumplimiento de los fallos
- Sentencias Étnicas. A corte de 2025, se han proferido 27 sentencias étnicas, que benefician a 7.627 familias (28.056 personas), con la restitución de 256.924 hectáreas de tierra. De estas, 18 corresponden a comunidades indígenas y 9 a comunidades afrodescendientes.
- Coordinación Judicial Especializada. La Dirección de Asuntos Étnicos continúa consolidando el componente judicial de la ruta étnica de restitución como una herramienta para proteger los derechos territoriales de los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras afectadas por el conflicto armado. Como parte de este fortalecimiento institucional, durante 2026 la DAE consolidó una Coordinación Judicial especializada, creada para acompañar y hacer seguimiento a los procesos de restablecimiento de derechos étnico-territoriales y a las medidas cautelares previstas en los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011.

- En el primer semestre del 2026 fueron presentadas dos nuevas solicitudes de medidas cautelares para proteger los derechos territoriales de la Asociación de Cabildos Ukawesx Nasa Cxab de Caldono, en el departamento del Cauca, y del Resguardo Indígena Morichal Viejo, en Guaviare. Estas actuaciones buscan salvaguardar los derechos de más de 21.600 personas pertenecientes a comunidades indígenas y proteger más de 700.000 hectáreas de territorios colectivos. En el caso de la Asociación de Cabildos Ukawesx Nasa Cxab, las medidas fueron decretadas por la autoridad judicial en abril de 2026.
- La Coordinación Judicial también fortaleció la representación de la Unidad en 11 procesos judiciales y de medidas cautelares, relacionados con pueblos indígenas y comunidades negras en distintas regiones del país, brindando acompañamiento técnico y jurídico a los equipos territoriales para avanzar en la protección efectiva de los derechos colectivos.
- Cumplimiento de Medidas Cautelares. Se reportan 61 medidas cautelares asociadas a comunidades indígenas, con 125 órdenes, de las cuales 63 han sido cumplidas y 62 están en proceso
- Fortalecimiento técnico de la etapa judicial. Durante el semestre del 2026 se actualizaron dos estudios preliminares que permitirán continuar el trámite de restitución de comunidades indígenas Siona en Putumayo y se consolidó un análisis nacional sobre 60 demandas archivadas, identificando las principales causas procesales para generar lineamientos que mejoren la calidad de las futuras demandas y reduzcan los riesgos de inadmisión o rechazo.

“El fortalecimiento del componente judicial representa un avance decisivo para garantizar los derechos territoriales de los pueblos étnicos. La restitución étnica exige una defensa jurídica sólida, capaz de responder a la complejidad de los territorios y de las afectaciones sufridas por las comunidades. Reforzar el litigio estratégico y las medidas cautelares significa ofrecer mayores garantías para la protección de los pueblos indígenas y las comunidades negras, mientras avanzan los procesos de restitución” (Directora de Asuntos Étnicos de la URT, Enelia Salinas Chivatá)

“La especialización del componente judicial ha permitido robustecer la respuesta institucional. La creación de la Coordinación Judicial nos ha permitido acompañar de manera más especializada los procesos en etapa judicial, fortalecer la asesoría a las direcciones territoriales y consolidar estrategias jurídicas que mejoran la protección de los derechos étnico-territoriales y la calidad de las actuaciones presentadas ante los jueces especializados” (Coordinador judicial de la Dirección de Asuntos Étnicos, Leonel Alejandro López Morales)

### 4.2. Casos emblemáticos de medidas cautelares atendidos por la DAE

#### 4.2.1. Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrorenacer del Micay

El Consejo Comunitario de Comunidades Negras Afrorenacer del Micay se encuentra ubicado en el cañón del Micay (municipios del Tambo y Timbiquí) en el departamento del Cauca. Desde el año 2020, con la llegada y consolidación de las disidencias de las FARC-EP en el territorio, debido a los señalamientos y la estigmatización de dicho grupo armado organizado en contra de la comunidad, se presentaron amenazas, homicidios y otras agresiones contra líderes y otros integrantes del Consejo, lo que obligó al desplazamiento forzado de la Junta Directiva.

Consecuencia de lo anterior se han venido presentando situaciones de despojo territorial (parte de las familias del Consejo se han desplazado forzadamente fuera de la comunidad y el actor armado ha generado un repoblamiento), minería ilegal de oro a gran escala, deforestación, entre otros. En diciembre de 2023, la UAEGRTD presentó solicitud de medidas cautelares, las cuales fueron decretadas en junio de 2024 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras con Enfoque Étnico de Popayán; en el marco de las medidas cautelares se han dado órdenes tendientes a la reubicación temporal de familias desplazadas, atención en salud, atención de emergencia y humanitaria, etc.

#### 4.2.2. Pueblos indígenas en aislamiento Yuri y Passé

En el año 2023, la UAEGRTD presentó solicitud de medidas cautelares para la protección de los derechos étnico-territoriales de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario Yuri y Passé (que habitan en inmediaciones del Parque Nacional Natural Río Puré en el departamento de Amazonas). Las medidas se presentaron para evitar el riesgo inminente de contacto y daño ambiental, por la minería ilegal, que se está efectuando en el río Puré, en el Amazonas y la zona fronteriza con Brasil.

En octubre de 2023, el Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cundinamarca admitió la solicitud y dio varias órdenes que buscan atender los impactos en el territorio por la minería ilegal de extracción de oro y el riesgo de contacto entre los mineros y los PIA/PIEN[7]; el uso del mercurio en dichas actividades que genera riesgos a la salud humana y el medio ambiente; proceder con los registros de los PIEN; adelantar las gestiones con Perú y Brasil por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores frente al freno de las actividades de minera ilegal; frente a la zona de Reserva Forestal en Tarapacá hacer seguimiento, vigilancia y control de los permisos de aprovechamiento

7. Pueblos Indígenas en Aislamiento-PIA, Pueblos en Estado Natural-PIEN o Pueblos Indígenas no contactados.

forestal, considerando la presencia de asentamientos no regulados que también generan riesgo de contacto, entre otros.

El cumplimiento de dichas órdenes es complejo pues demanda acciones y la articulación entre diversas entidades del orden nacional (PNN, ANT, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, etc.), la Gobernación del Amazonas, los pueblos y territorios indígenas colindantes con los aislados, e incluso los Estados de Brasil y Perú.

Ahora bien, se han presentado los siguientes avances en el cumplimiento de las órdenes: la ANT emitió en su momento una medida de protección sobre la zona de intangibilidad de los PIA/PIEN; el Ministerio del Interior avanzó con el Registro[8] en Tercera Modalidad a los Pueblos Indígenas en Aislamiento del Interfluvio de los ríos Caquetá y Putumayo (Yuri-Passe), localizados en los Territorios Indígenas de La Pedrera, Tarapacá y Puerto Arica, en el departamento del Amazonas; se llevó a cabo la primera sesión oficial de la Comisión Nacional de Prevención y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento o Estado Natural, creada por el Decreto 1232 de 2018, en Leticia (Amazonas) el pasado mes de octubre; se formularon los planes de prevención y contingencia sobre los pueblos indígenas en aislamiento YURI Y PASSE; se ha avanzado en la delimitación y definición de la zona amortiguadora del área protegida Parque Nacional Natural Río Puré.

### 4.2.3 Medidas cautelares en favor del pueblo indígena Barí

En el marco del estado de conmoción interior decretado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 62 de 2025 en la región del Catatumbo —que comprende los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González, en el departamento del Cesar— y ante el recrudecimiento del conflicto armado en dicha subregión por las confrontaciones entre el ELN, las disidencias de las FARC-EP y la Fuerza Pública, que han venido causando daños y afectaciones a la población civil, en particular al pueblo indígena Barí.

La UAEGRTD presentó solicitud de medidas cautelares en favor del Resguardo Indígena Motilón Barí y del Resguardo Indígena Catalaura la Gabarra[9], medidas decretadas por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta en mayo y julio de 2025, en la cual se dieron órdenes encaminadas a: protección para miembros, líderes y autoridades del resguardo; construcción de un programa de protección propio para el territorio; reconocimiento y respeto de las autoridades del Pueblo Barí en su territorio, por parte de la Fuerza Pública; plan de prevención y atención al reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual en contra de niños, niñas y adolescentes; medidas de atención y asistencia humanitaria por el desplazamiento forzado y

8. Registro 244 del 23 de octubre de 2024
9. Resguardo Indígena Motilona Barí (Barira) de Catalaura

confinamiento con ocasión del conflicto armado interno; brigadas móviles de salud física y mental; Diseño del "modelo de salud y/o formas de cuidado en salud de pueblo Barí" y el "plan de infraestructura de atención en salud"; planes y programas que garanticen la soberanía alimentaria; suspensión de procesos de adjudicación a terceros;

Estudio técnico e interdisciplinario sobre posibles afectaciones de la sustitución o erradicación de cultivos ilícitos; diseño de estrategias y/o planes de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito con enfoque étnico; estudio técnico e interdisciplinario sobre posibles afectaciones de los proyectos de construcción de una vía, Territorios Campesinos Agroalimentarios y de Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios.

### 4.3. Caso emblemático de acuerdo interinstitucional de la DAE en pro de los derechos étnico-territoriales

#### 4.3.1. Articulación DAE/DIJUR de la UAEGRTD con la JEP

La UAEGRTD ha venido trabajando con la Sección de Primera Instancia para casos de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (Sección de Reconocimiento o SeRVR) del Tribunal para la Paz y la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) en el Caso No. 03, Subcaso Costa Caribe 1 "asesinatos y desapariciones forzadas ilegítimamente presentados como bajas en combate por agentes del Estado", batallón de Artillería No. 2 "La Popa"[10], para el diseño e implementación de proyectos restaurativos por parte de la UAEGRTD que sean sanciones propias.

En ese marco se adoptó el Acuerdo 063 de 2025 del Consejo Directivo de la UAEGRTD "Por medio del cual se adopta y crea las Iniciativas de Seguridad y Soberanía Alimentaria - ISSA de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - UAEGRTD para el cumplimiento de órdenes judiciales emitidas por jueces y magistrados de Restitución de Tierras y Derechos Étnico-Territoriales y/o en el marco de las órdenes expedidas por la Jurisdicción Especial para la Paz en la implementación de sanciones propias que imponga dicha jurisdicción, así como establecer los criterios generales para su ejecución y otras disposiciones". Cabe destacar que dicho Acuerdo es el primer instrumento normativo del Sector Agricultura en dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 204 de la Ley 2294 de 2023 correspondiente al Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 que señala que "El Gobierno nacional, a través de sus entidades, adecuará y ofrecerá planes, programas o proyectos, y proveerá las condiciones institucionales necesarias para la implementación de las sanciones

10. Donde hay acreditadas como víctimas sujetos colectivos étnicos como el Resguardo Indígena Kankuamo, el Consejo Comunitario José Prudencia Padilla, el Consejo Comunitario Kusuto-Ma-Gende y el pueblo Wiwa.

propias y medidas de contribución a la reparación que imponga la JEP, quien los desarrollará en el marco de su autonomía".

Es así que, el pasado 18 de septiembre de 2025, la Sección de Reconocimiento profirió la Sentencia TP-SeRVR-RC-ST-No.002 de 2025, en la cual impuso las sanciones propias a los 12 comparecientes determinados como máximos responsables en el marco del subcaso Costa Caribe "asesinatos y desapariciones forzadas ilegítimamente presentados como bajas en combate por agentes del Estado", batallón de Artillería No. 2 "La Popa". En dicha sentencia y mediante Auto TP-SeRVR-RC-AI-No.019-2025 del 24 de noviembre de 2025, se ordenó la implementación de un TOAR en favor del Resguardo Indígena Kankuamo y del Consejo Comunitario José Prudencio Padilla quienes fueron acreditados como víctimas colectivas en el marco de dicho Subcaso, en concreto se ordenó a la UAEGRTD la realización de ISSA en el marco del Acuerdo 063 de 2025 del Consejo Directivo de la UAEGRTD en ambos territorios colectivos.

Pese a logros evidentes, la Dirección de Asuntos Étnicos considera que hay retos cruciales para seguir avanzando de manera efectiva en la restitución étnico-territorial. A pesar de los avances como la presentación de las 62 sentencias que benefician a 66 comunidades indígenas, persisten órdenes pendientes y la necesidad de mejorar la trazabilidad y la toma de decisiones en el contexto del conflicto armado, así mismo, la DAE considera urgente: continuar fortaleciendo la protección preventiva de los territorios; mantener el acompañamiento permanente a las autoridades étnicas; seguir avanzando con agilidad en la formalización y la seguridad jurídica, y consolidar herramientas jurídicas que permitan avanzar en la restitución efectiva de los derechos territoriales, en perspectiva de la justicia territorial, la reparación integral y la construcción de paz en los territorios étnicos. Por su parte, la Defensoría del Pueblo subraya la urgencia de adoptar políticas públicas eficaces que frenen el ciclo de desplazamiento y confinamiento, y que garanticen la protección de los derechos fundamentales de quienes viven en medio de la violencia y la adversidad ambiental y expresa "las alarmantes cifras de afectación principalmente a pueblos étnico, representan la persistencia de una crisis humanitaria que exige acciones coordinadas para brindar atención oportuna y digna a las víctimas"

Adicionalmente, para la Defensoría, los Decretos Ley Étnicos (4633, 4634 y 4635 de 2011) no se están implementando plenamente y no existen Indicadores de Goce Efectivo Diferencial (IGED) confiables y por lo tanto, recomienda "Priorizar el seguimiento judicial con medidas específicas para pueblos étnicos, conforme al Auto 266 de 2017. También insta a garantizar la participación efectiva de la población víctima con pertenencia étnica".

## 5. Conclusiones

La restitución de derechos territoriales étnicos en Colombia constituye, más de una década después de la expedición de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, uno de los desarrollos institucionales más significativos del modelo constitucional pluriétnico y multicultural del país. Como se expuso a lo largo de este artículo, dicha restitución no puede entenderse como un simple acto de devolución material de tierras, sino como un proceso complejo de reconstrucción territorial orientado a garantizar la pervivencia física, cultural, espiritual y política de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y el pueblo Rrom.

Los avances documentados —la prórroga del marco normativo hasta 2031, la creación de despachos judiciales especializados con enfoque étnico-territorial, el fortalecimiento institucional de la Dirección de Asuntos Étnicos de la URT y la puesta en marcha de las Iniciativas de Seguridad y Soberanía Alimentaria (ISSA)— evidencian una apuesta interinstitucional sostenida por consolidar una política pública diferencial. Sin embargo, estos logros conviven con desafíos estructurales que continúan comprometiendo la efectividad de la restitución: la persistencia del conflicto armado y el control territorial por parte de actores armados ilegales; las limitaciones presupuestales para la implementación de órdenes judiciales de carácter estructural; la débil articulación interinstitucional; y la ausencia de información catastral, registral y cartográfica actualizada en amplias zonas del país.

Este contraste entre avances normativos e institucionales, de un lado, y obstáculos persistentes en el territorio, de otro, confirma que la restitución étnico-territorial no se agota en la expedición de sentencias judiciales. El éxito de la política depende, en última instancia, de la capacidad del Estado para garantizar condiciones reales de seguridad, presencia institucional integral y respeto por los sistemas de gobierno propio y las formas de relacionamiento con el territorio que caracterizan a los pueblos y comunidades étnicas.

En este sentido, el fortalecimiento del componente judicial y del componente posfallo —evidenciado en la creación de la Coordinación Judicial especializada y en el impulso de mesas de gestión interinstitucional— constituye un paso necesario, pero no suficiente. La sostenibilidad de estos avances exige una planeación financiera plurianual, la consolidación de un catastro étnico actualizado y el fortalecimiento de las capacidades organizativas y de gobierno propio de las comunidades, de modo que la restitución trascienda la dimensión jurídica y contribuya efectivamente a la reconstrucción del tejido social, cultural y ambiental afectado por décadas de violencia.

Finalmente, cabe destacar que los desplazamientos y confinamientos reportados entre 2022 y 2026, así como el asesinato de líderes indígenas y afrodescendientes,

evidencian que los territorios étnicos continúan siendo escenarios de disputa. Superar esta tensión —entre los avances institucionales y la persistencia de la violencia— constituye el principal reto de la restitución étnico-territorial en Colombia, y su resolución será determinante para garantizar la reparación integral, la justicia territorial y la construcción de una paz duradera con los pueblos y comunidades étnicas del país.

# Referencias

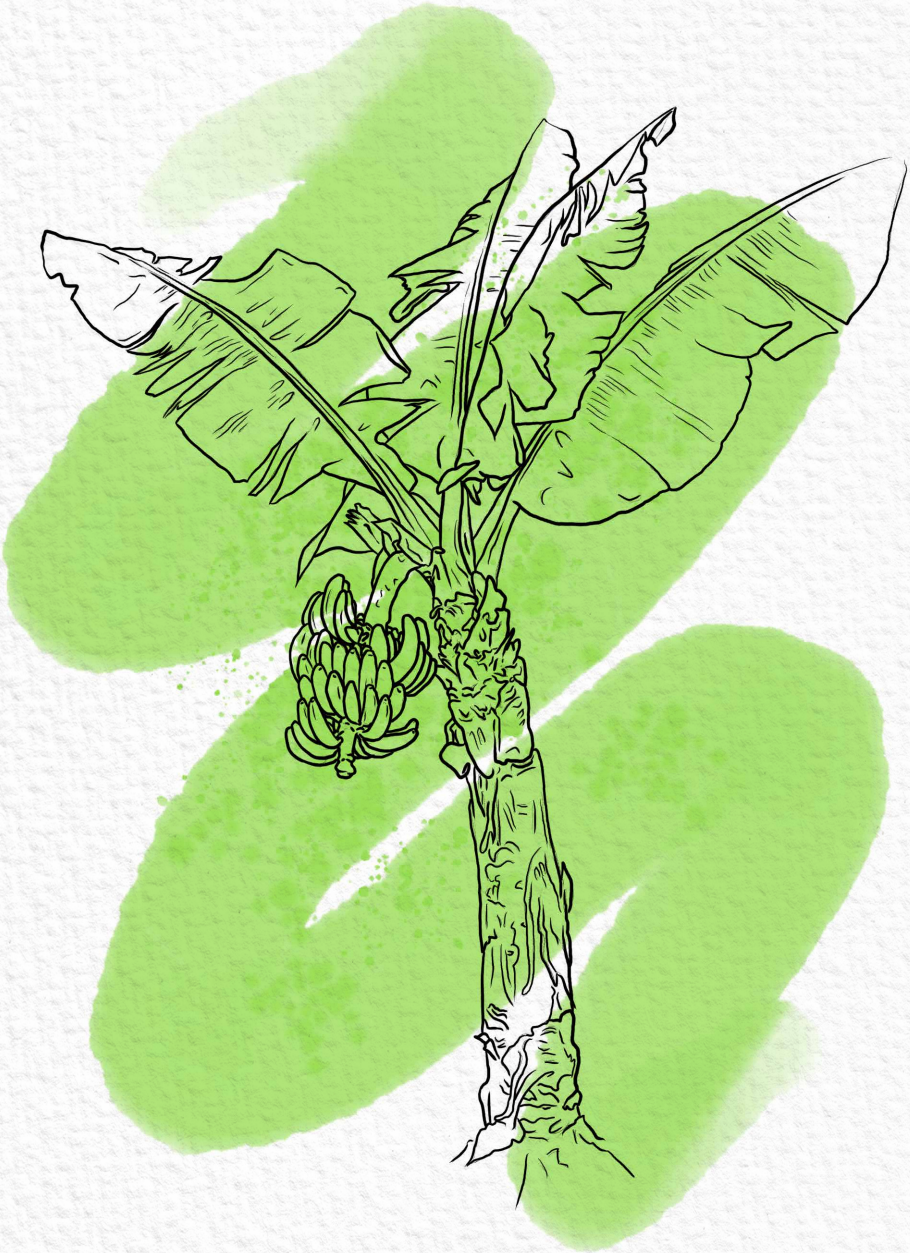
Defensoría del Pueblo (2024). Informe de Riesgo Nacional No. 028-24 sobre situación humanitaria de comunidades étnicas.

Unidad de Restitución de Tierras – DAE (2023). Balance de cumplimiento de órdenes judiciales étnicas, 2012–2023.

INDEPAZ (2023). Informe de líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en Colombia.

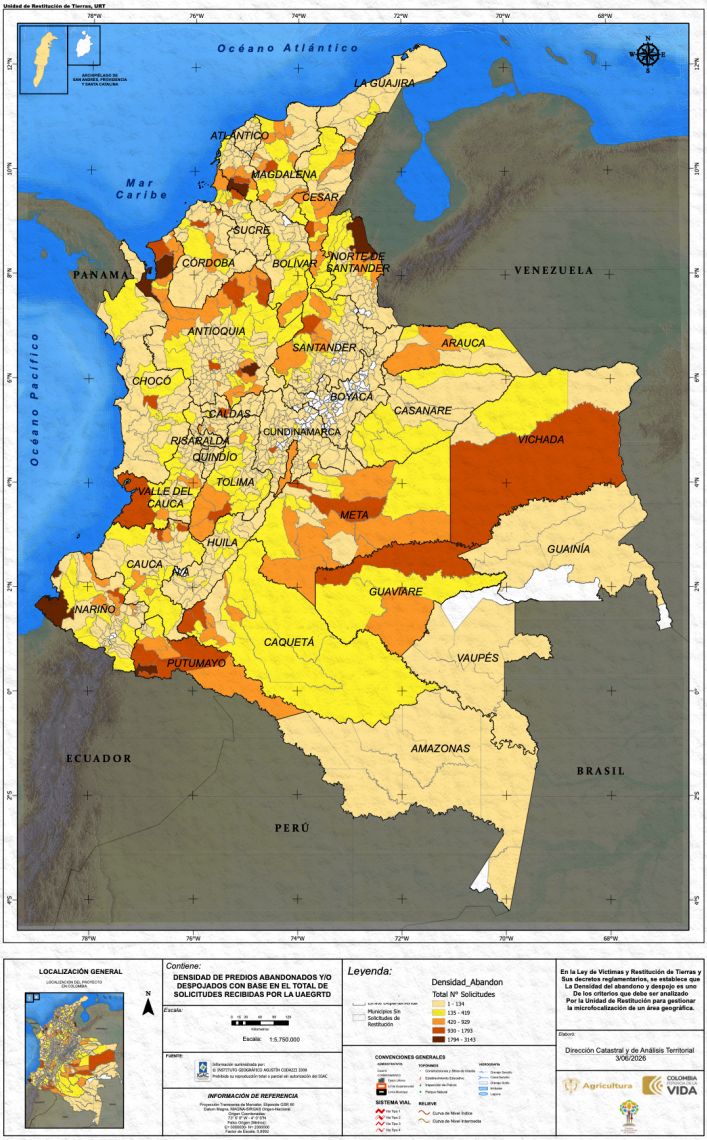
Restituir Territorios Étnicos para Armonizar la Vida y la Naturaleza Unidad de Restitución de Tierras

Informe Final Hay Futuro si hay verdad, Comisión para el esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición , Resistir no es Aguantar https://www.comisiondelaverdad.co/sites/default/files/descargables/2022-08/Informe%20final%20Resistir%20no%20es%20aguantar%20Etnico%20%281%29.pdf



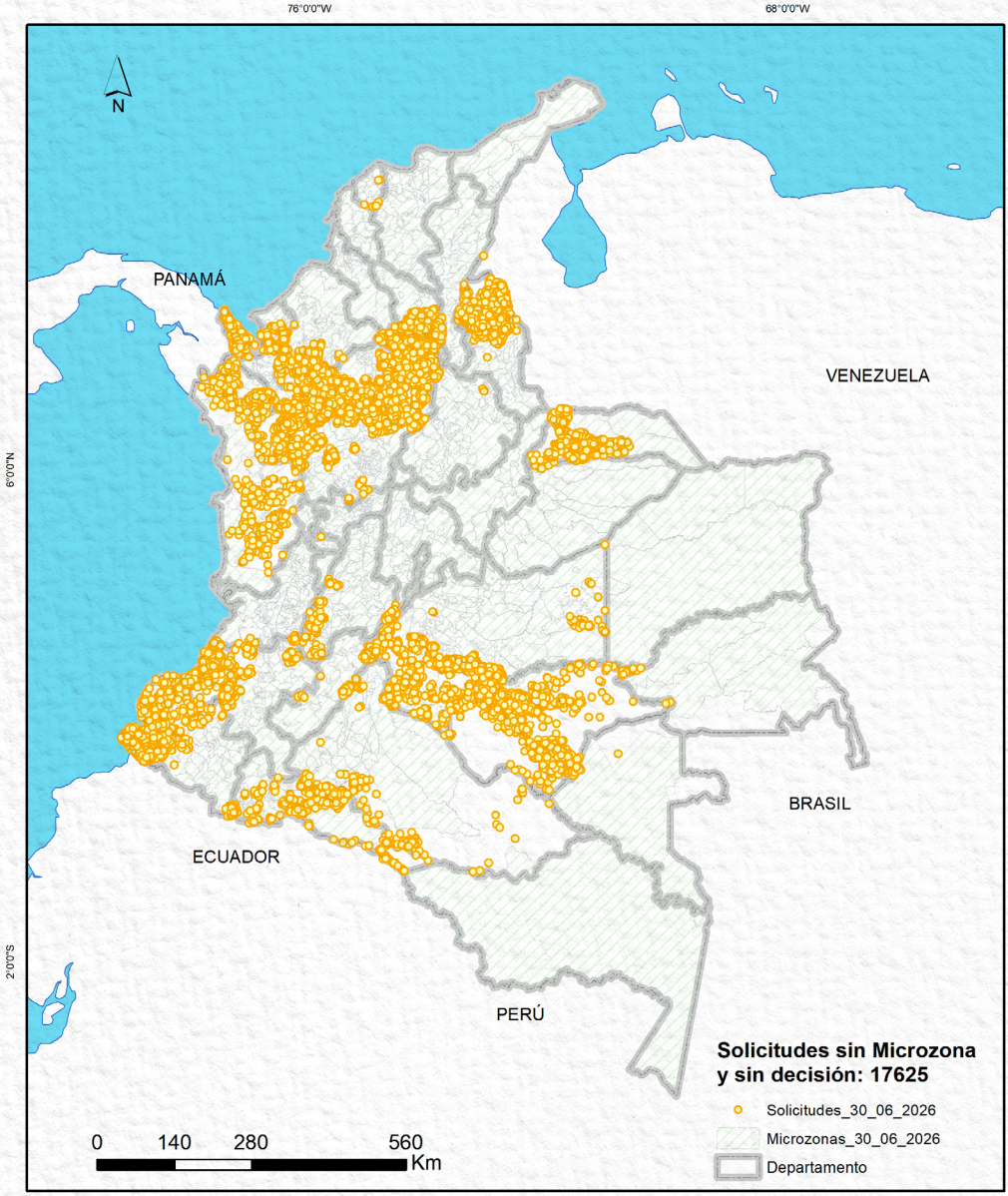
# *Anexo 1*

## Mapa 1. Densidad del abandono o despojo con base en solicitudes recibidas



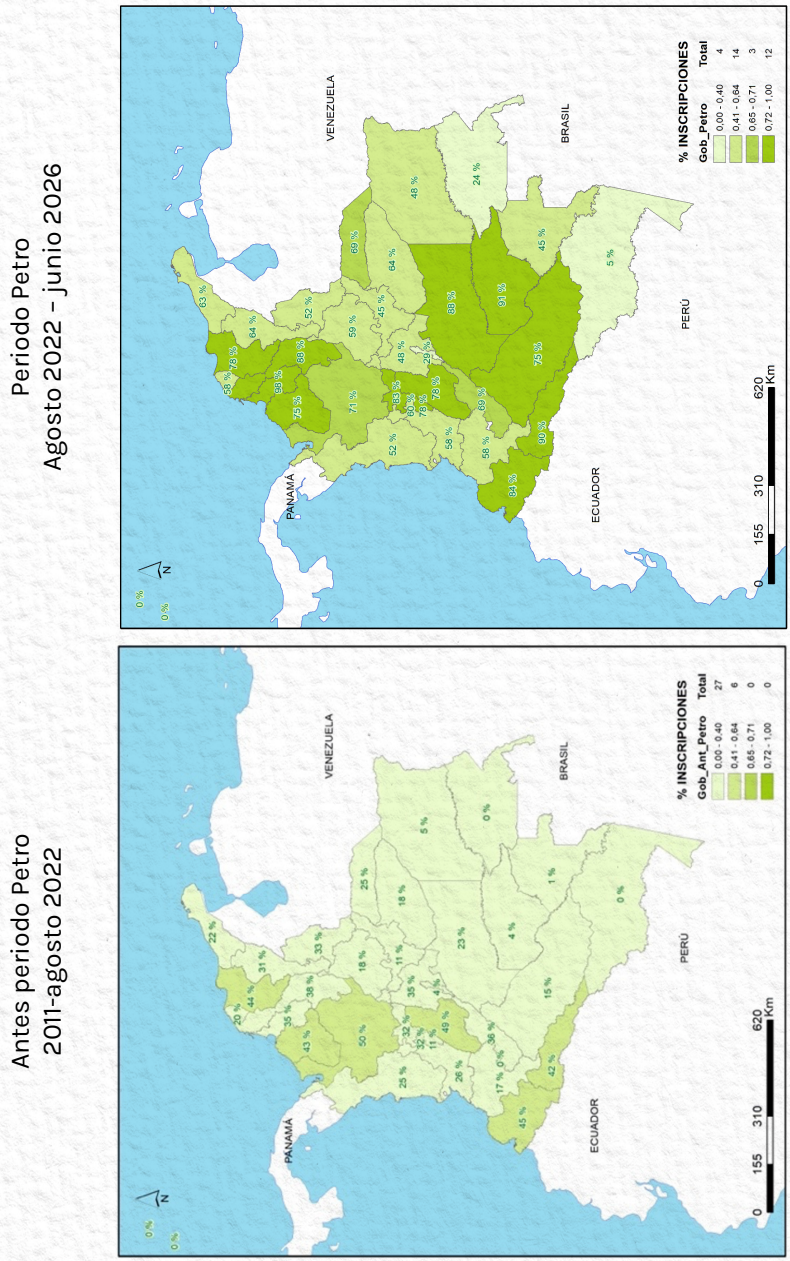

Mapa 1. Densidad del abandono o despojo con base en solicitudes recibidas

## Mapa 2. Solicitudes no microfocalizadas



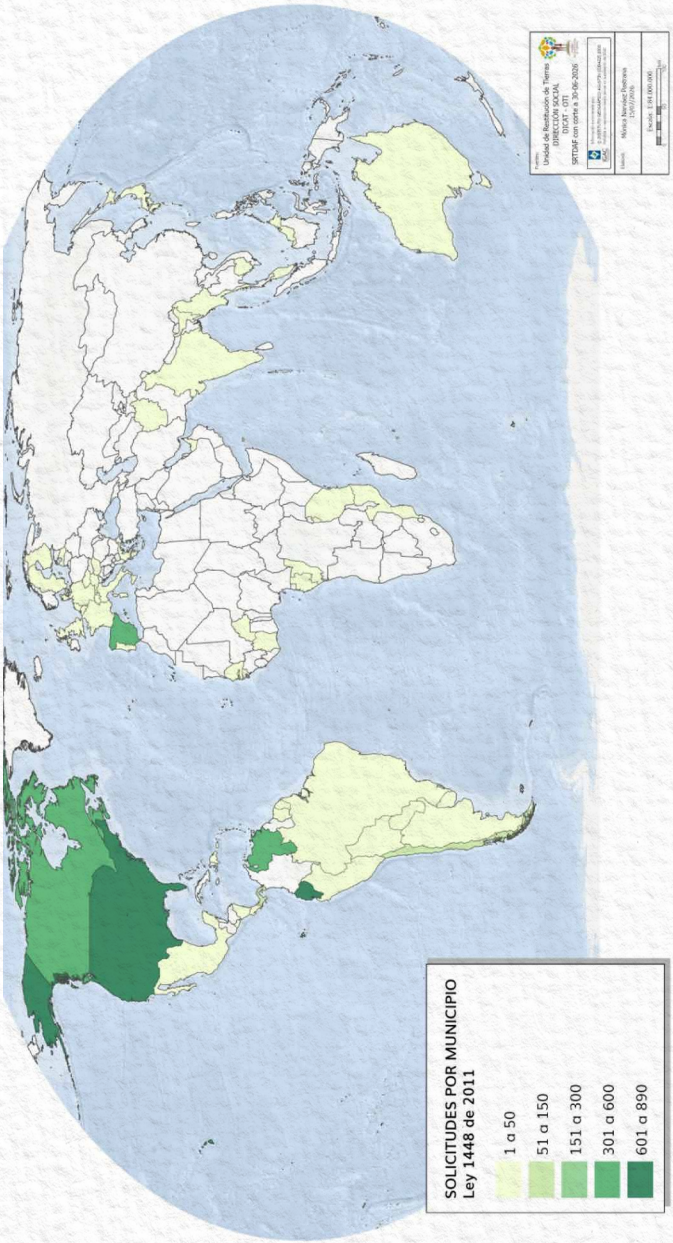

**Fuente: SRTDAF, con corte 30 de junio de 2026**

**Mapa 3. Porcentaje de decisiones de inscripción en el RTDAF por departamento**




**Fuente: Matriz intermisional, con corte 31 de agosto de 2022 y 30 de junio de 2026**

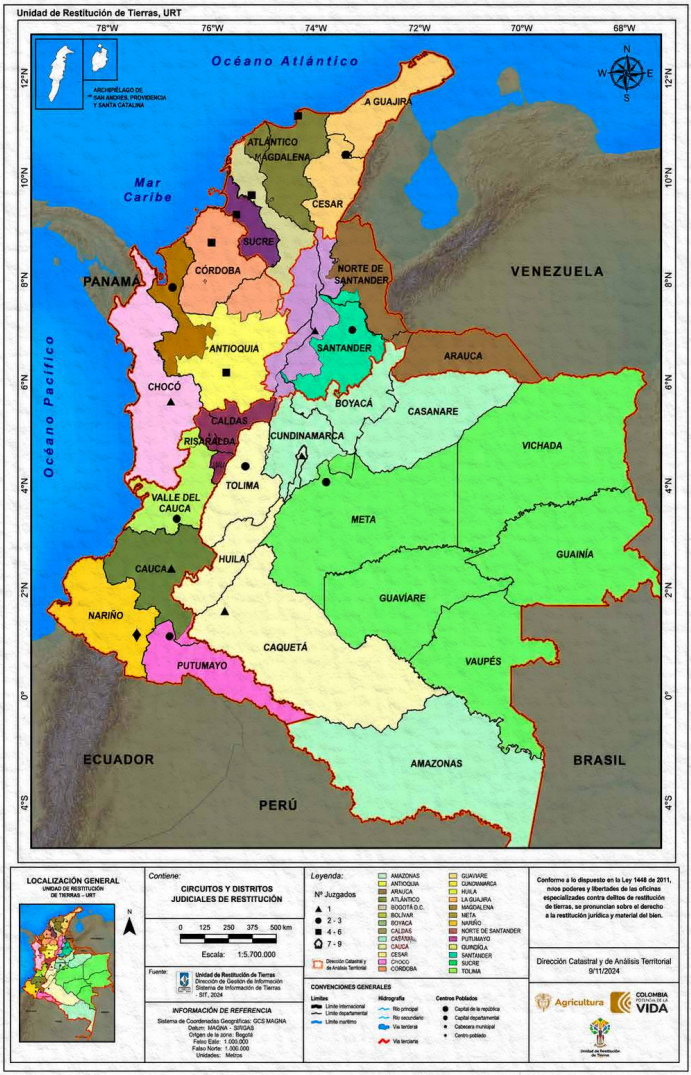
**Mapa 4. Solicitudes de restitución de víctimas en el exterior por país de residencia actual**




**Fuente: Matriz intermisional, con corte 15 de julio de 2026. Elaboración, Mónica Del Rocío Naváez Pastrana.**

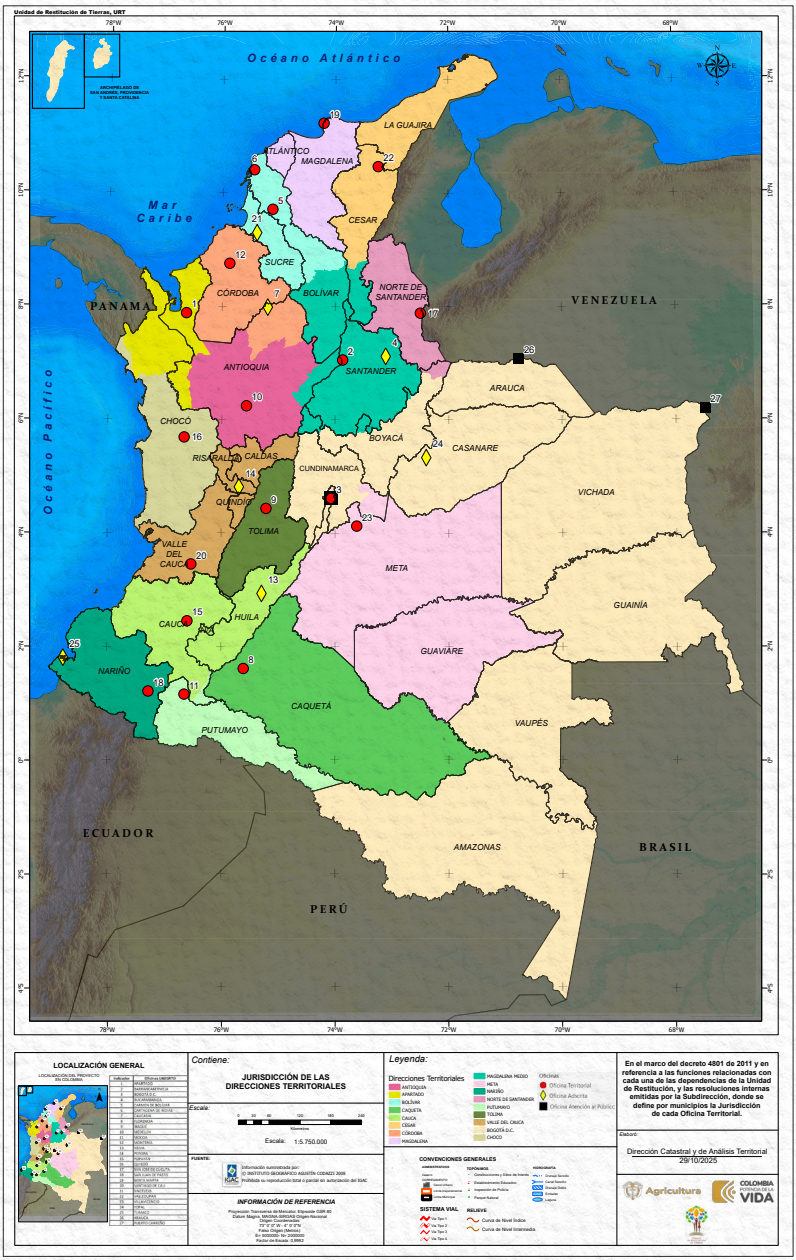
# Anexo 2

## Mapa 1: Jurisdicción Juzgados y Tribunales Especializados de Restitución de Tierras en Colombia



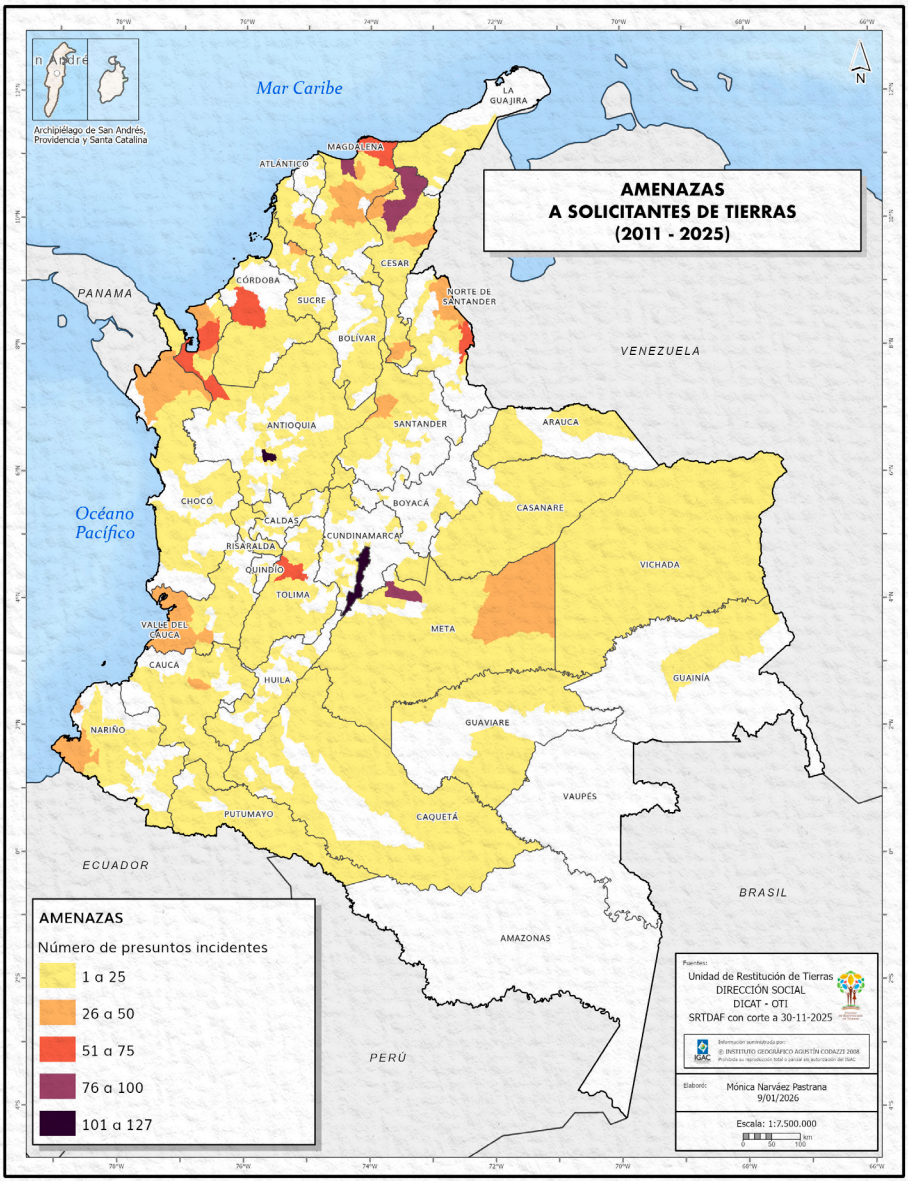

**Fuente: UAEGRTD – Portal de mapas https://storymaps.arcgis.com/stories/831bfeb58c054744933627509d120c36**

## Mapa 2: Jurisdicción de Direcciones Territoriales UAEGRTD 2024



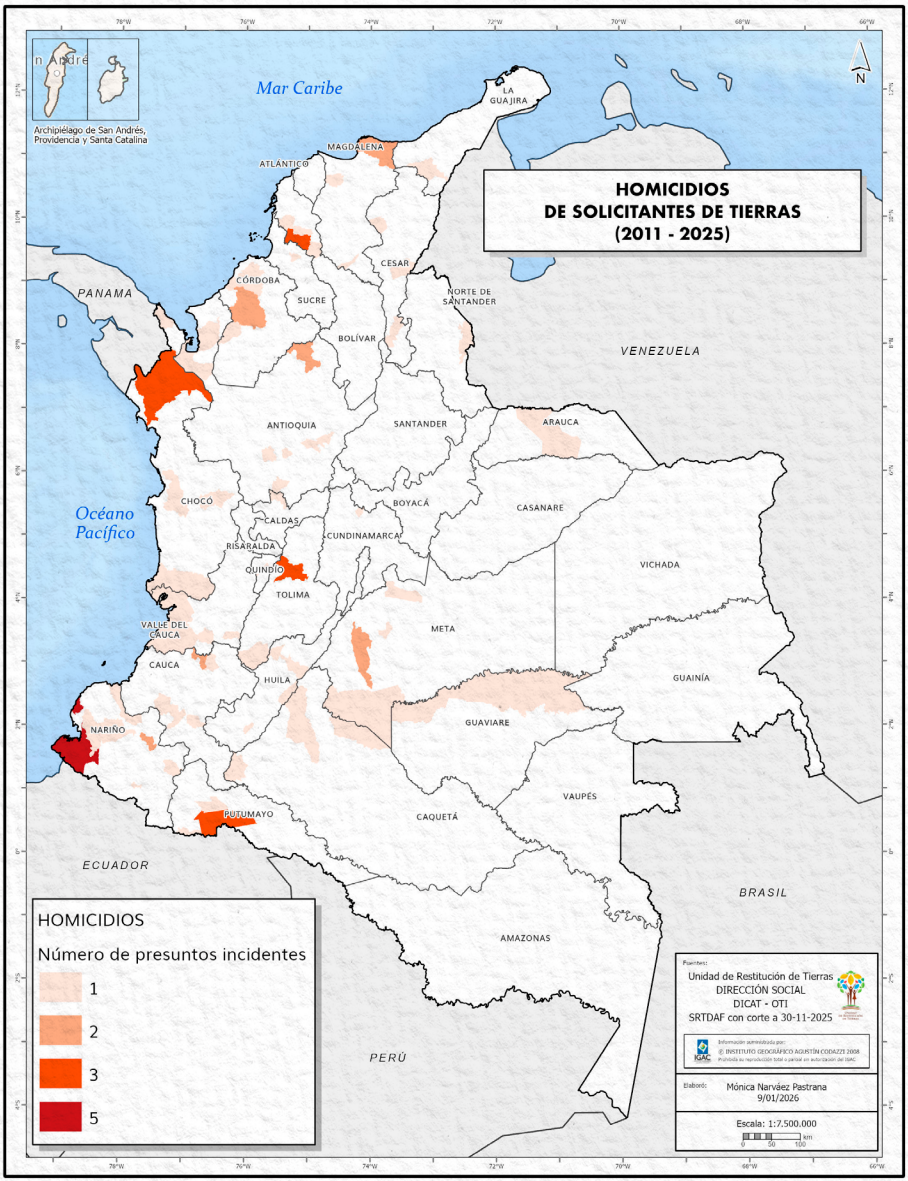

**Fuente: UAEGRTD – Portal de mapas https://storymaps.arcgis.com/stories/831bfeb58c054744933627509d120c36**

**Mapa 3: Amenazas a solicitantes de restitución de tierras por municipio 2011 - nov 30 de 2025**



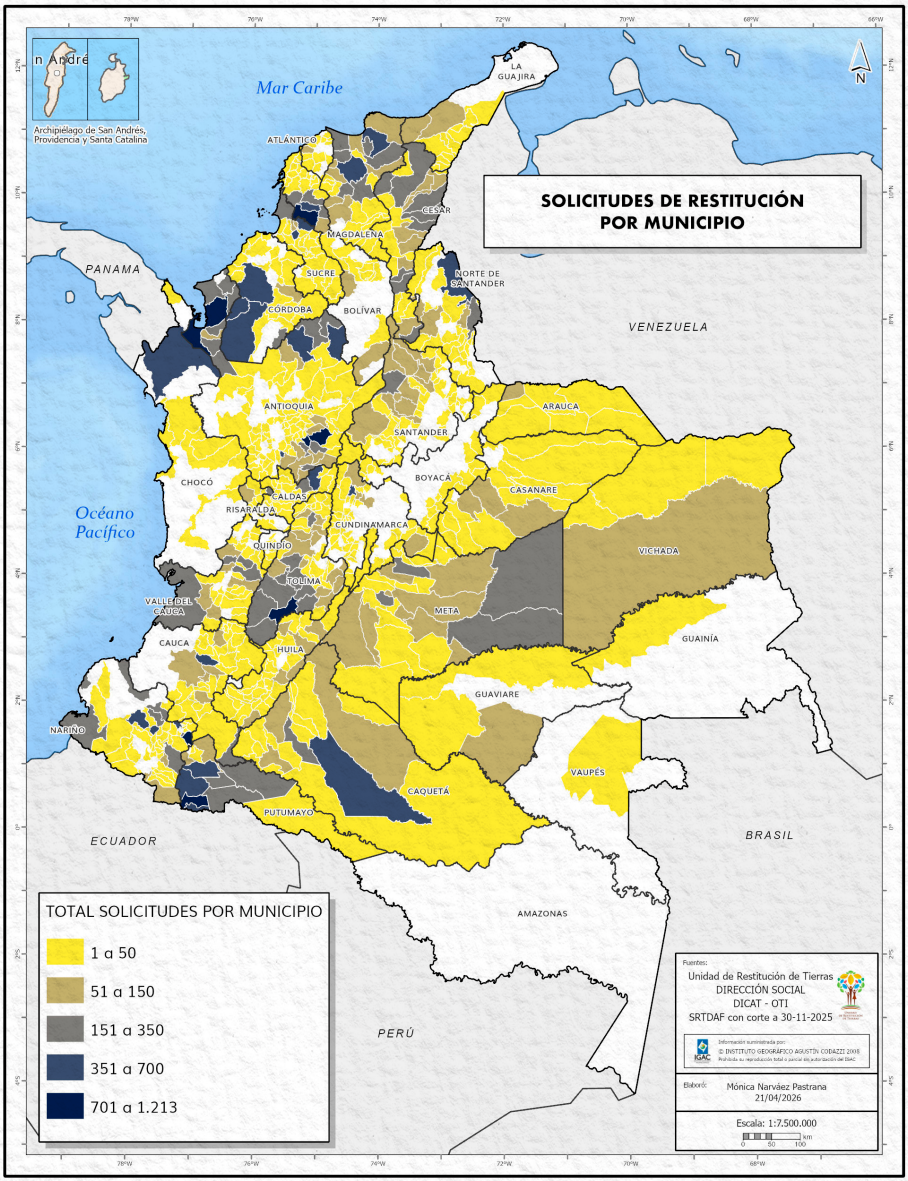

**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del grupo de Prevención Protección y Seguridad de la UAEGRTD. Corte a noviembre 30 de 2025.**

**Mapa 4: Homicidios solicitantes de restitución de tierras por municipio 2011 - nov 30 de 2025**



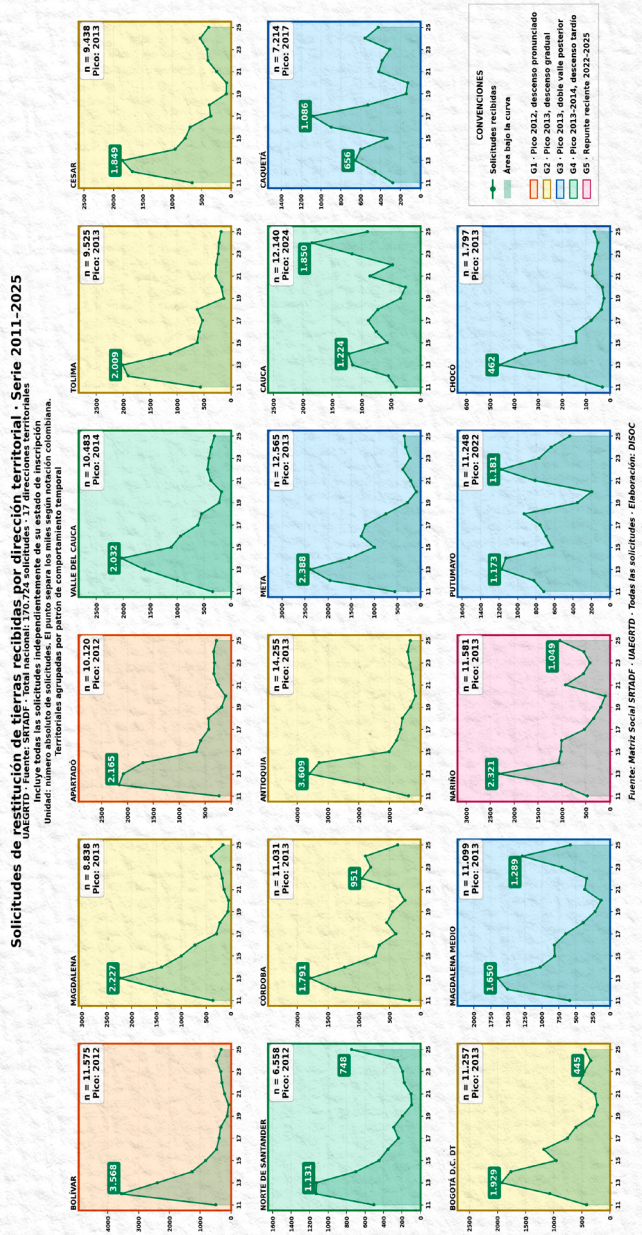

**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del grupo de Prevención Protección y Seguridad de la UAEGRTD. Corte a noviembre 30 de 2025**

**Mapa 5: Solicitudes de restitución recibidas en la UAEGRTD por municipio 2011 - nov 30 de 2025**



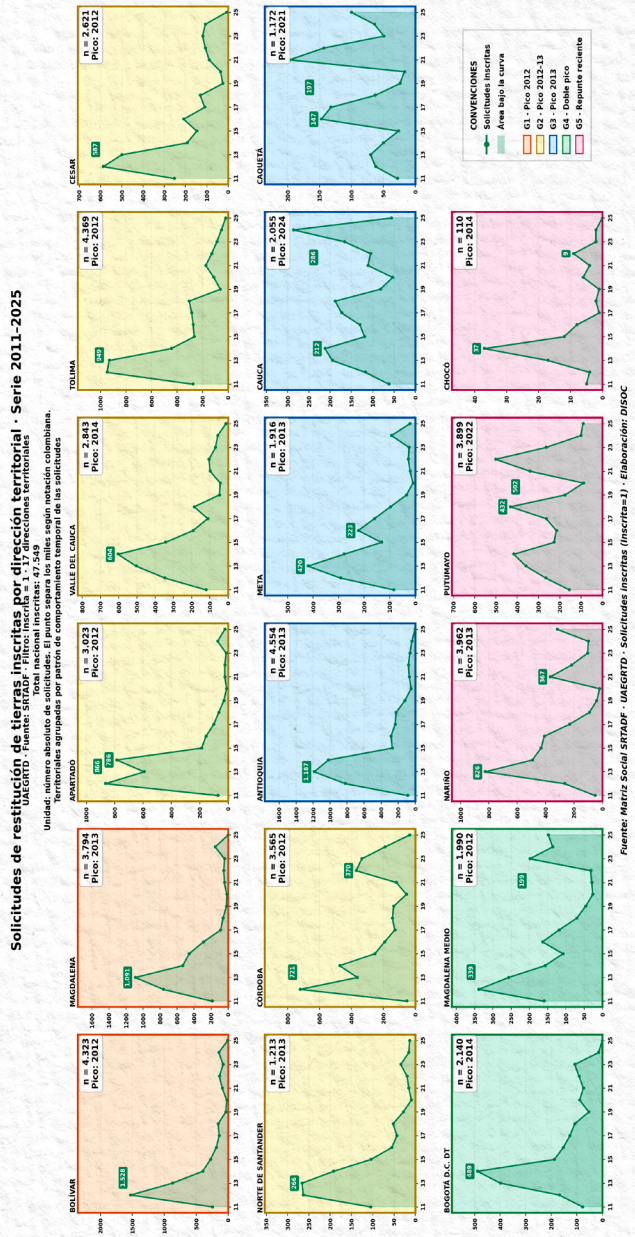

**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

**Gráfico 6: Solicitudes de Restitución de tierras recibidas por Dirección Territorial 2011 - 2025**



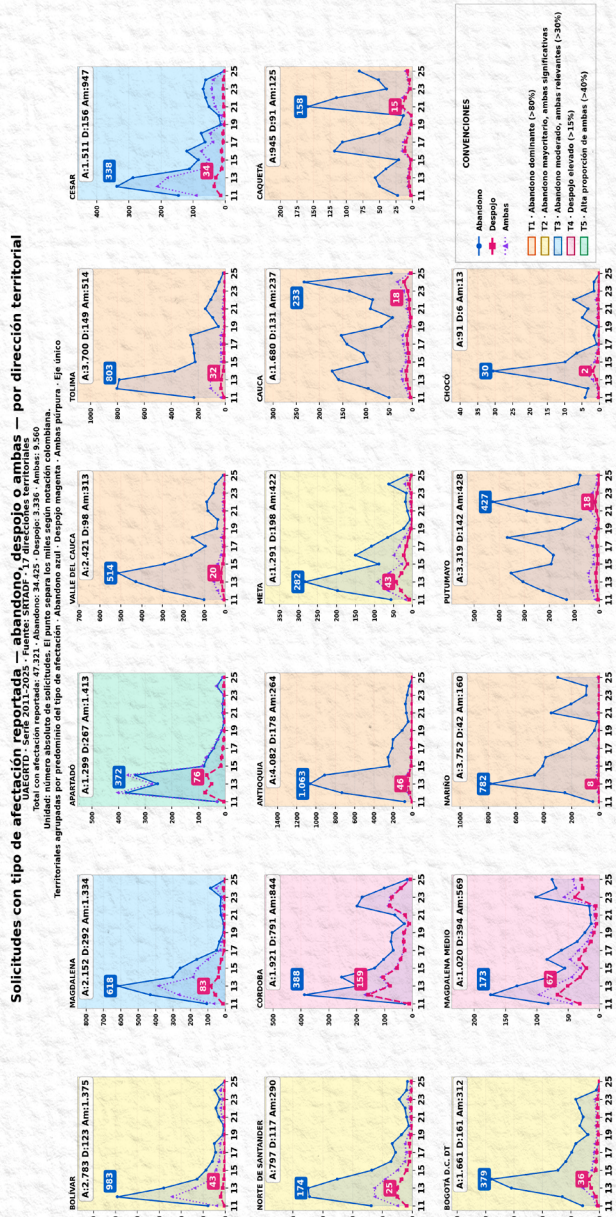

**Fuente: Elaboración propia DISOC con apoyo de ClaudeAI en la graficación de los datos, con base en SRTDAF-OTI, Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

**Gráfico 7: Solicitudes de Restitución de tierras inscritas por Dirección Territorial 2011 - 2025**



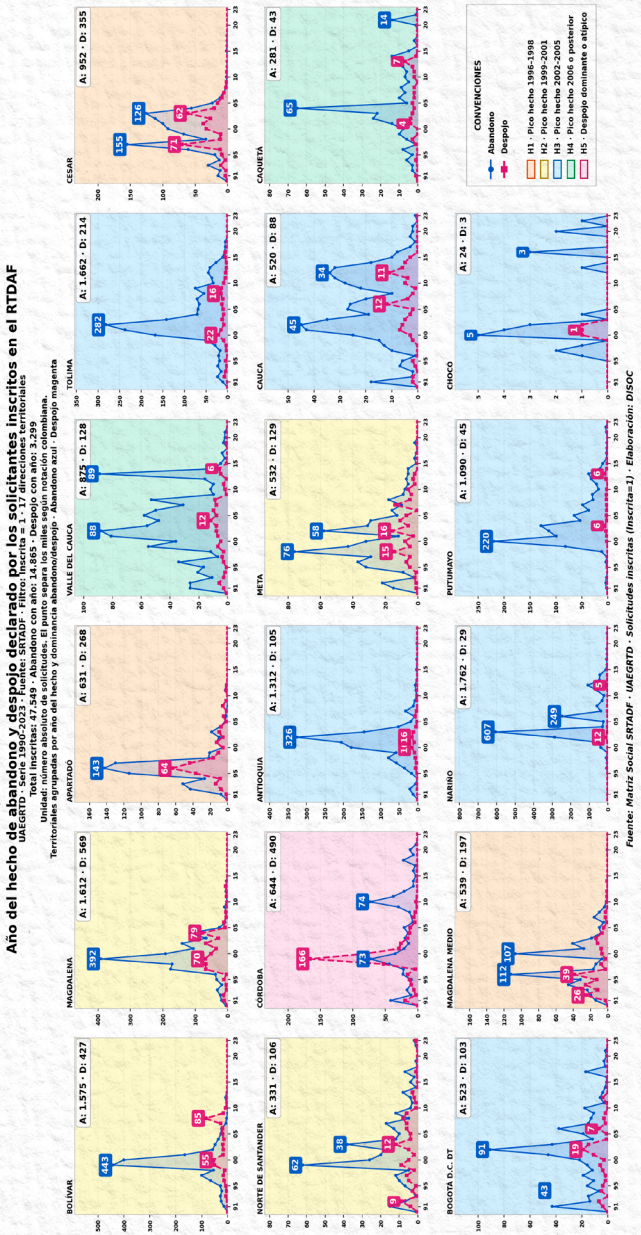

**Fuente: Elaboración propia DISOC con apoyo de ClaudeAI en la graficación de los datos, con base en SRTDAF-OTI, Matriz intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

**Gráfico 9: Solicitudes con tipo de afectación reportada - abandono / despojo / ambas por dirección Territorial 2011 – 2025**



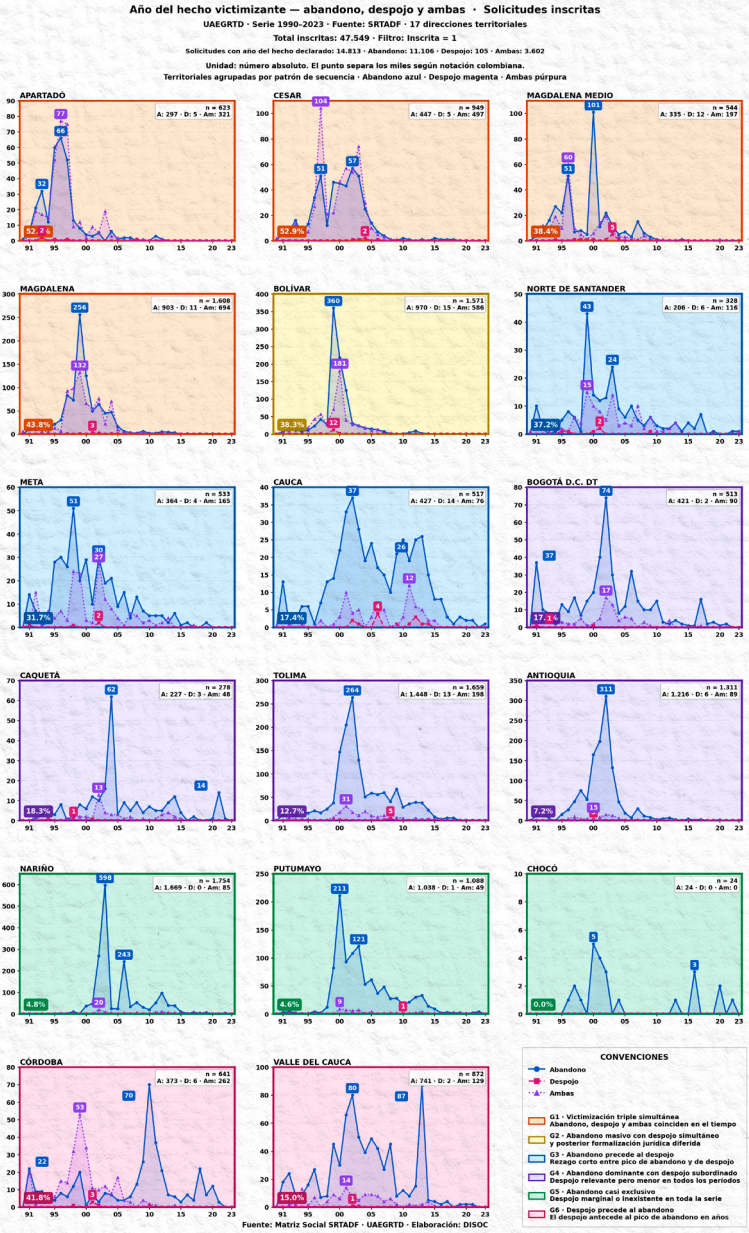

**Fuente: Elaboración propia DISOC con apoyo de ClaudeAI en la graficación de los datos, con base en SRTDAF-OTI, Matriz intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

**Gráfico 10: Año del hecho de abandono o despojo declarado por los solicitantes inscritos en el SRTDAF 2011 – 2025**



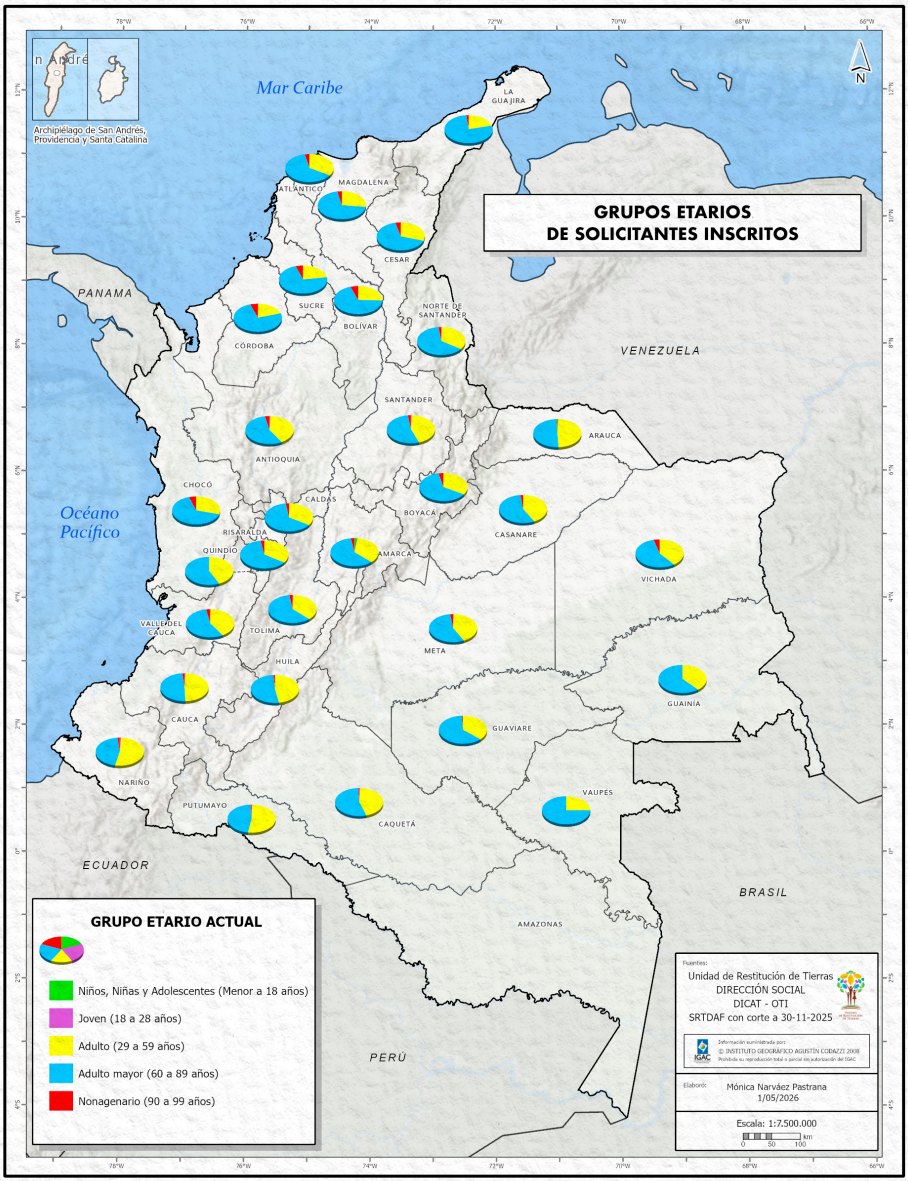

**Fuente: Elaboración propia DISOC con apoyo de ClaudeAI en la graficación de los datos, con base en SRTDAF-OTI, Matriz intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

## Gráfico 11: Año del hecho victimizante abandono, despojo ambas de las solicitudes inscritas en el SRTDAF 1990 – 2023



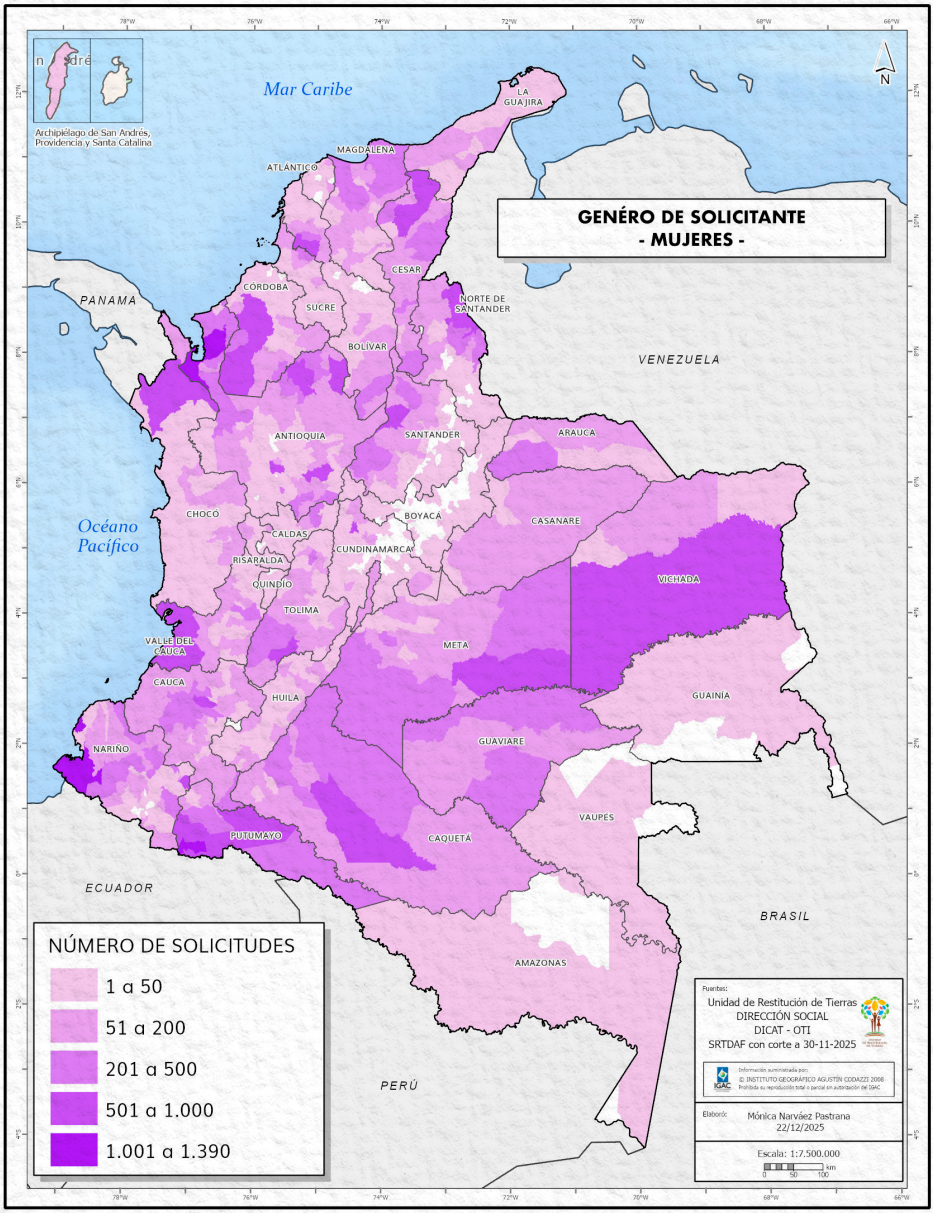

**Fuente: Elaboración propia DISOC con apoyo de ClaudeAI en la graficación de los datos, con base en SRTDAF-OTI, Matriz intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

**Mapa 6: Grupos etarios de los solicitantes de restitución inscritos en el SRTDAF**



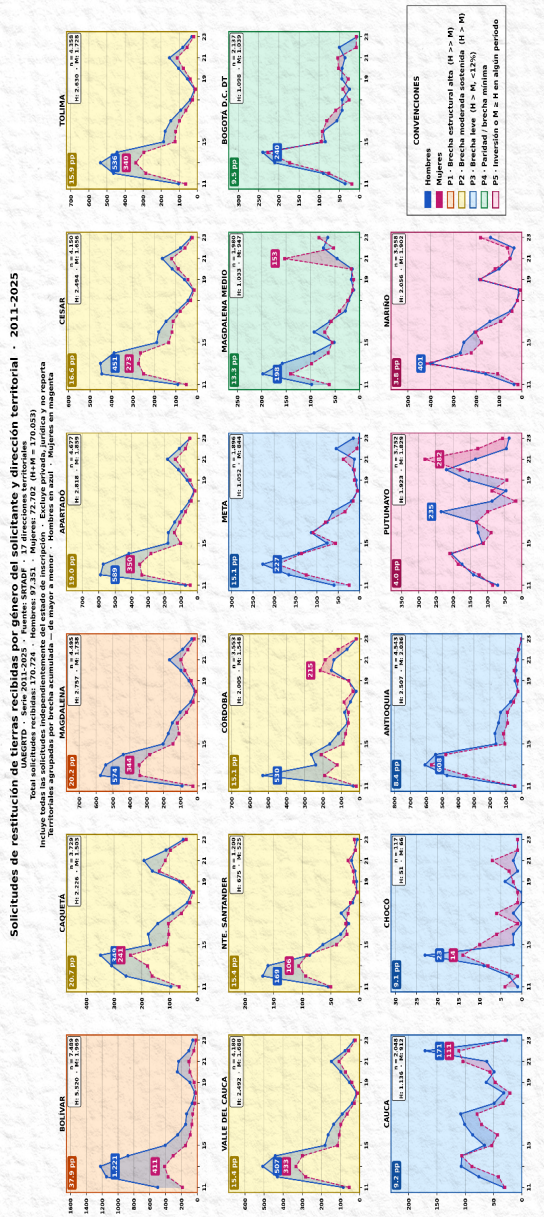

**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

## Mapa 7: Solicitantes mujeres UAEGRTD 2011 - 2025



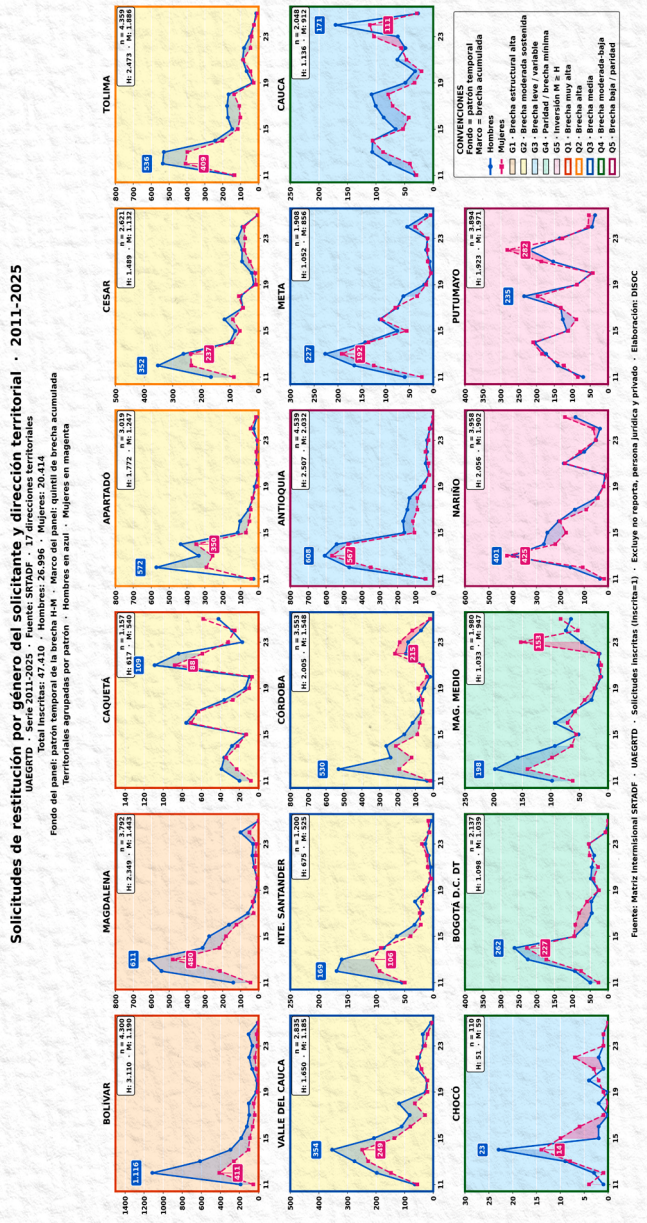

**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

**Gráfico 12: Solicitudes de restitución de tierras recibidas por género del solicitantes y Dirección Territorial 2011 - 2025**



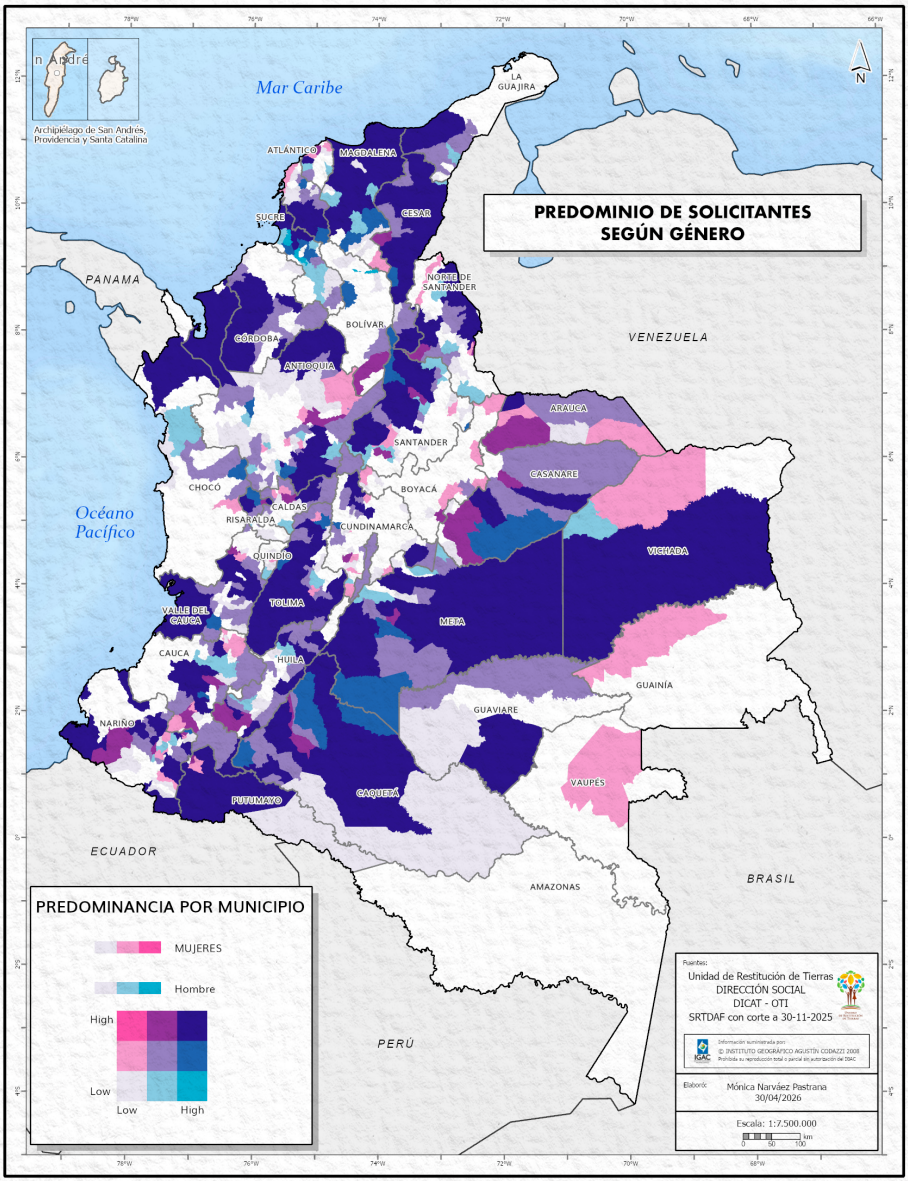

**Fuente: Elaboración propia con apoyo de ClaudeA.I/new. Datos tomados del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

**Gráfico 13: Solicitudes de restitución de tierras recibidas por género e inscritas por Dirección Territorial 2011 – 2025**



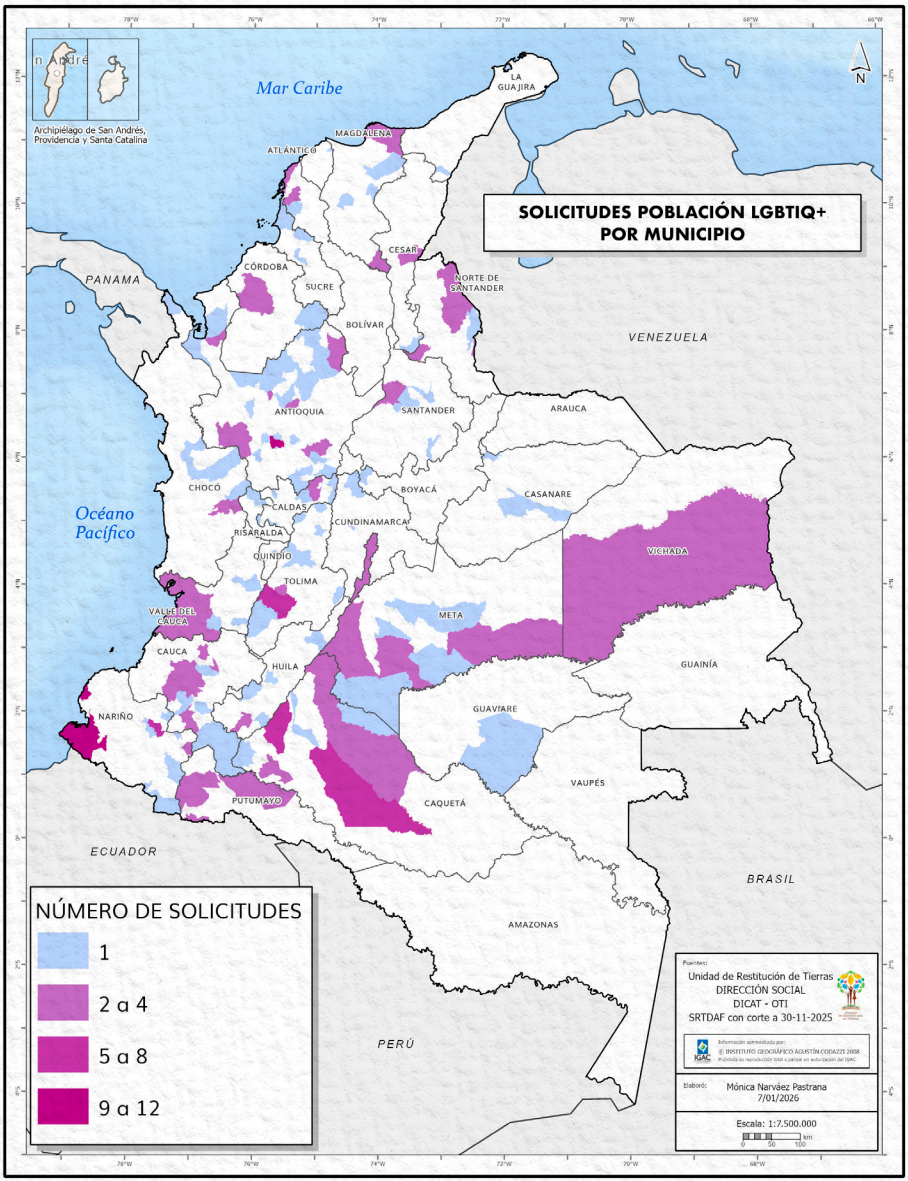

**Fuente: Elaboración propia con apoyo de ClaudeA.I/new. Datos tomados del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025. Se excluyen 139 solicitudes que no cuentan con información de género**

**Mapa 8: Predomino solicitudes de restitución inscritas según Hombres y Mujeres 2011 – 2025**



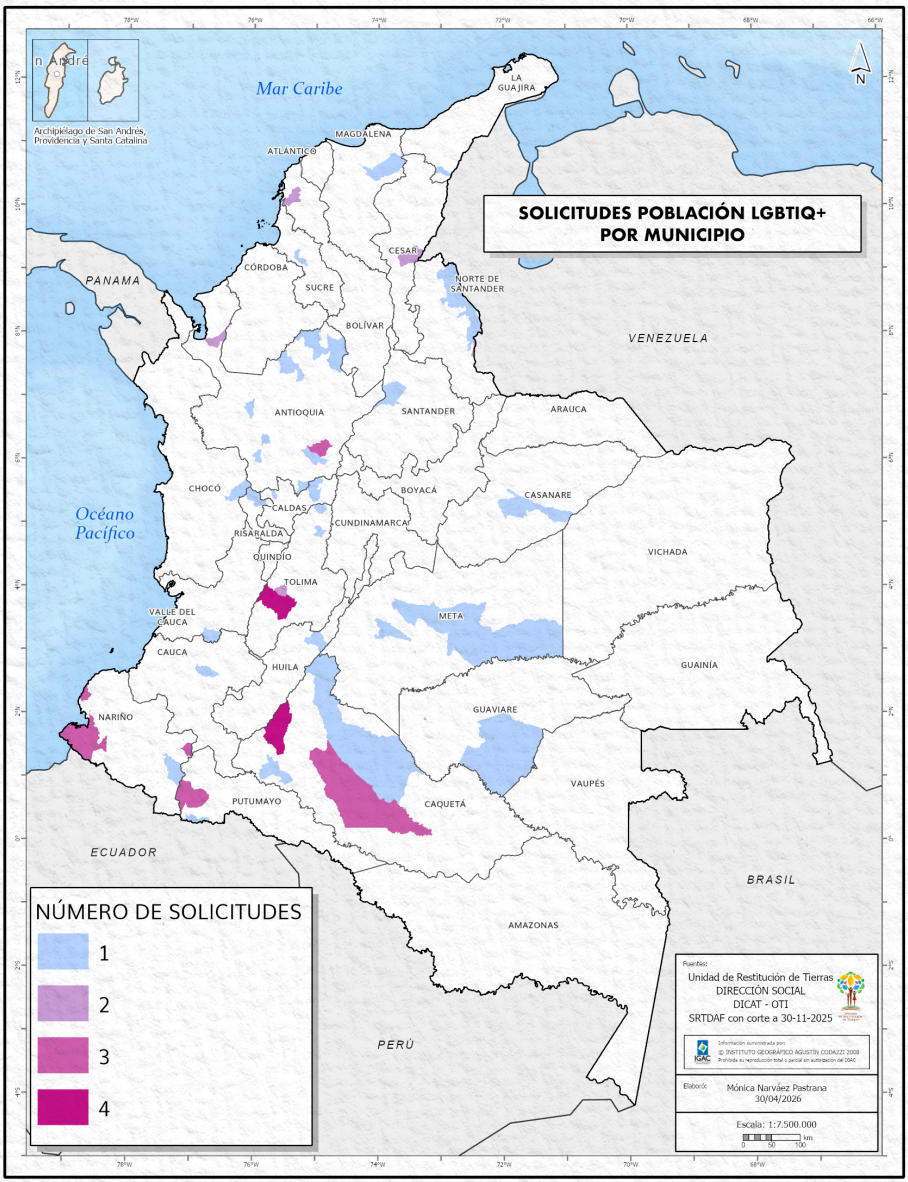

**Fuente: Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

**Mapa 9: Solicitudes de restitución recibidas según Orientación Sexual LGTBIQ+ 2011 - 2025**



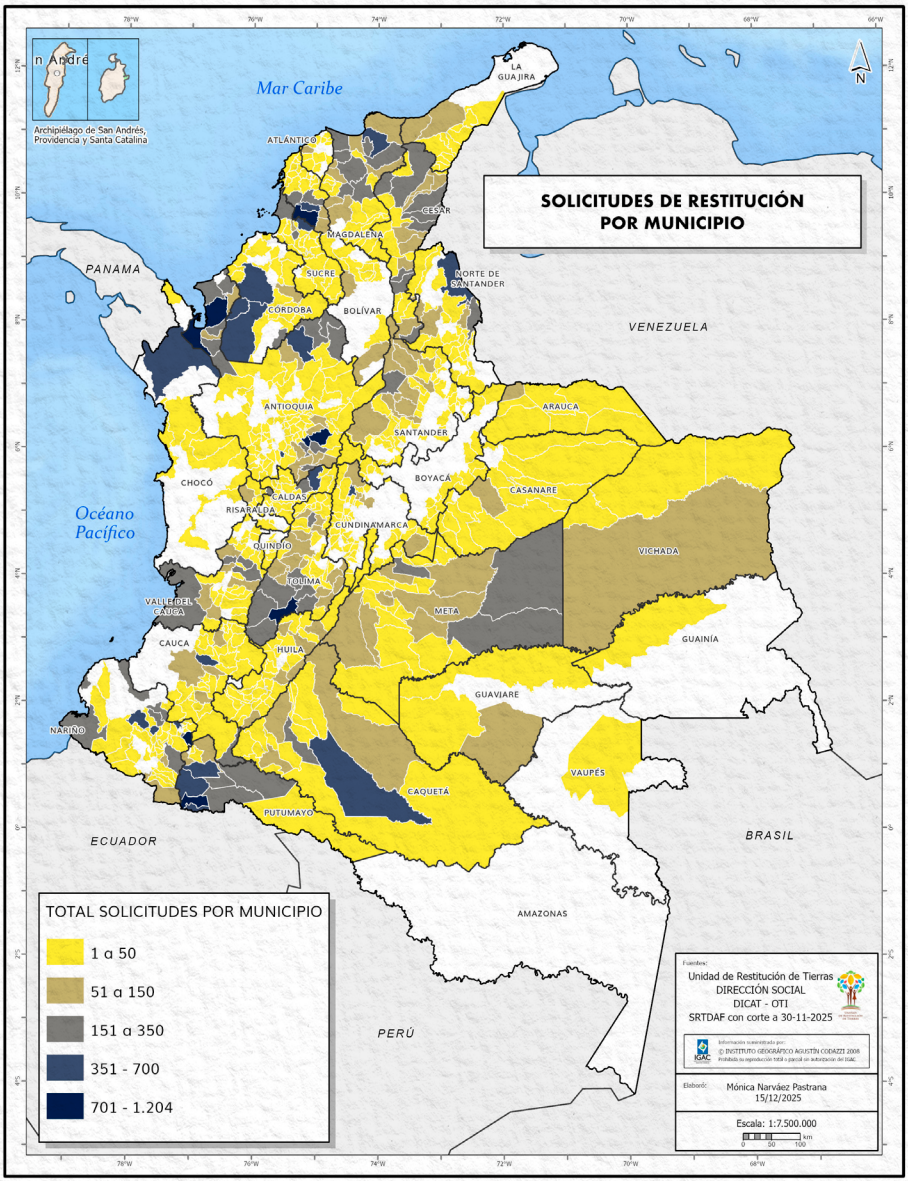

**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Social con corte a noviembre 30 de 2025**

## Mapa 10: Solicitudes de restitución inscritas, población LGTBQ+ 2011 - 2025



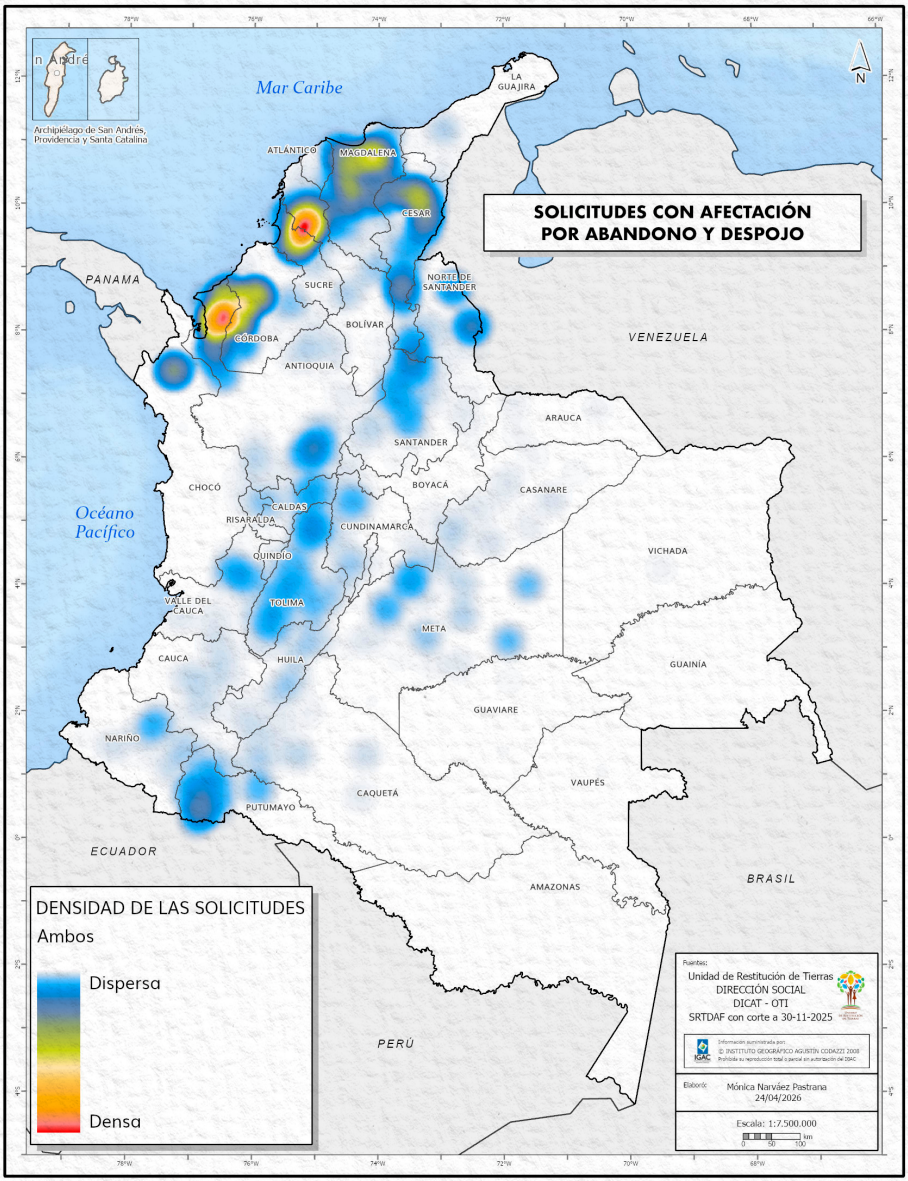

**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Social con corte a noviembre 30 de 2025**

**Mapa 11: Solicitudes de restitución por municipio recibidas por la UAEGRTD 2011 - nov 30 de 2025**



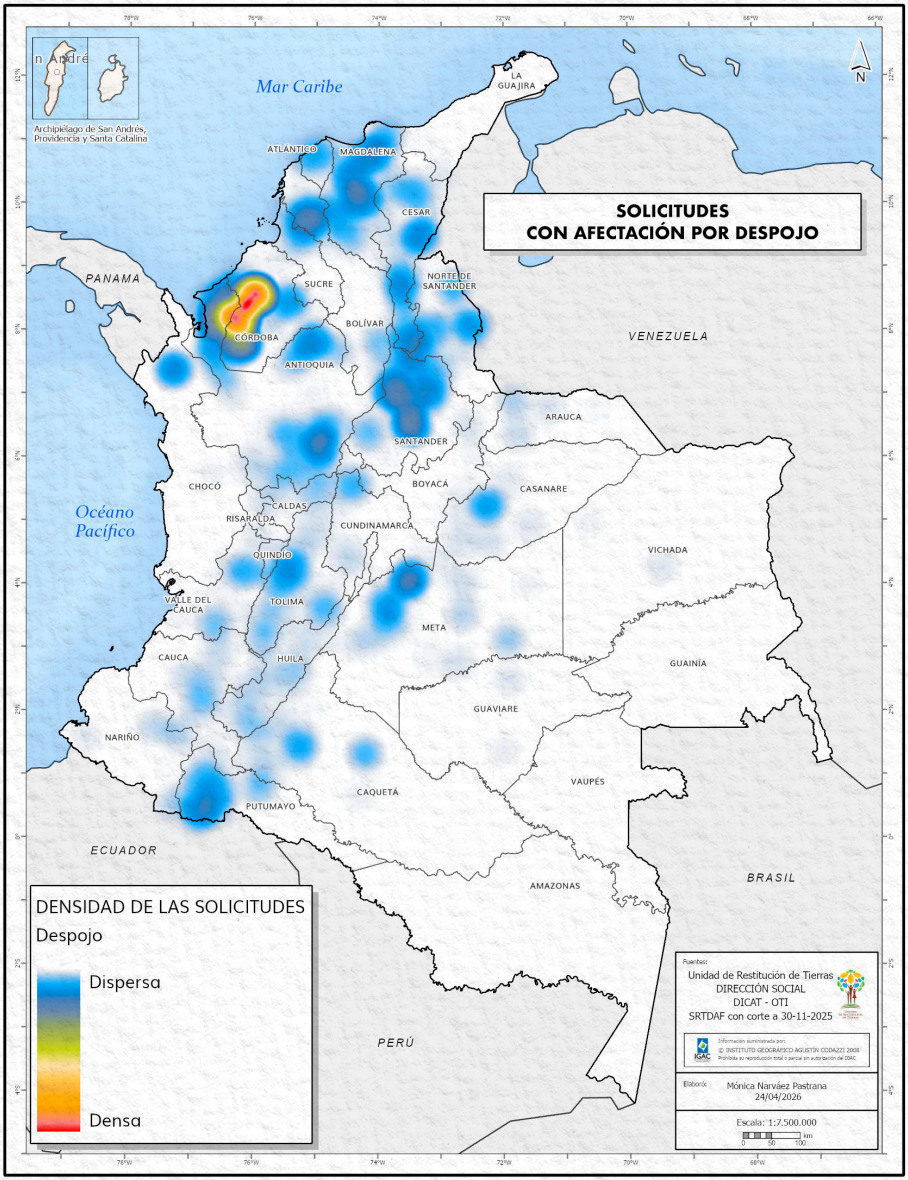

**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

**Mapa 12: Solicitudes por abandono y despojo (ambas) inscritas en el SRTDAF 2011 - 2025**



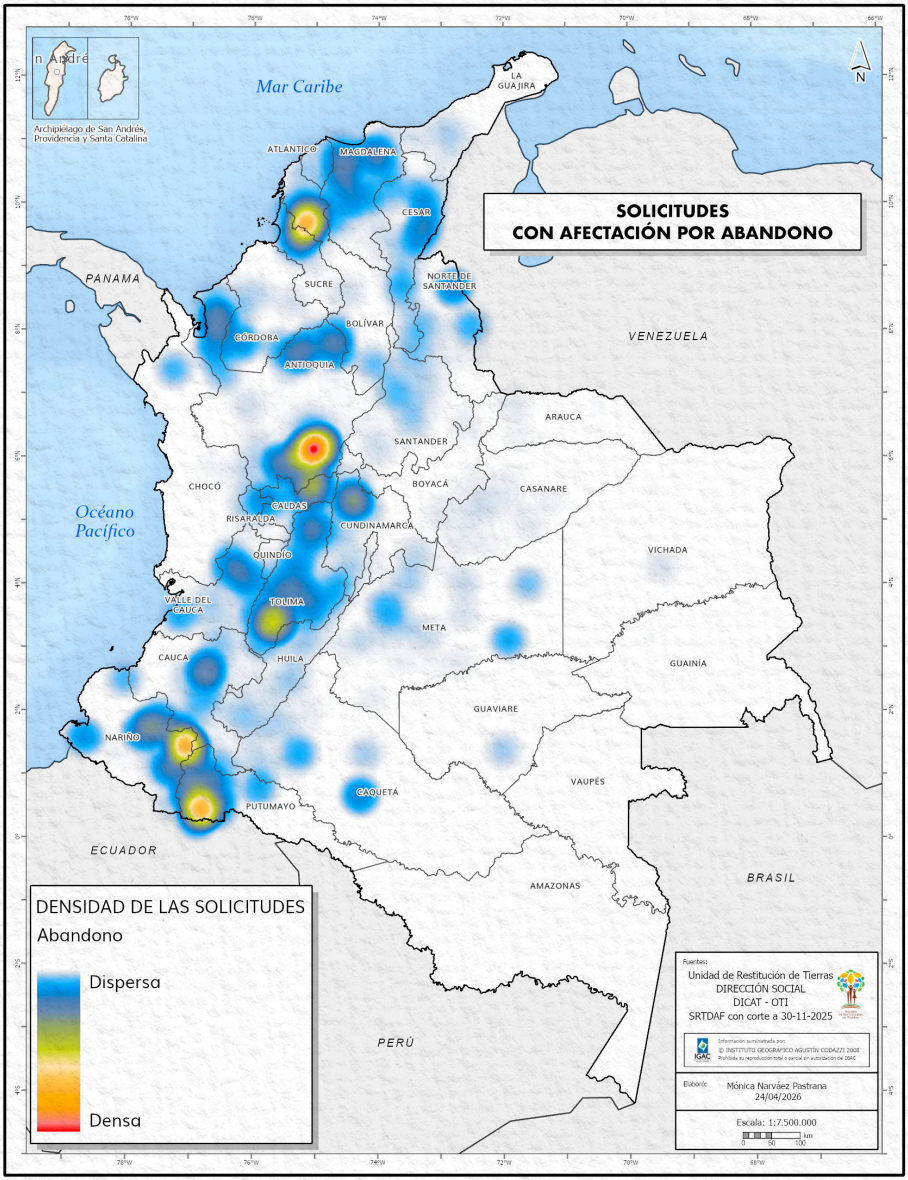

**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

## Mapa 13: Solicitudes por despojo inscritas en el SRTDAF 2011 - 2025



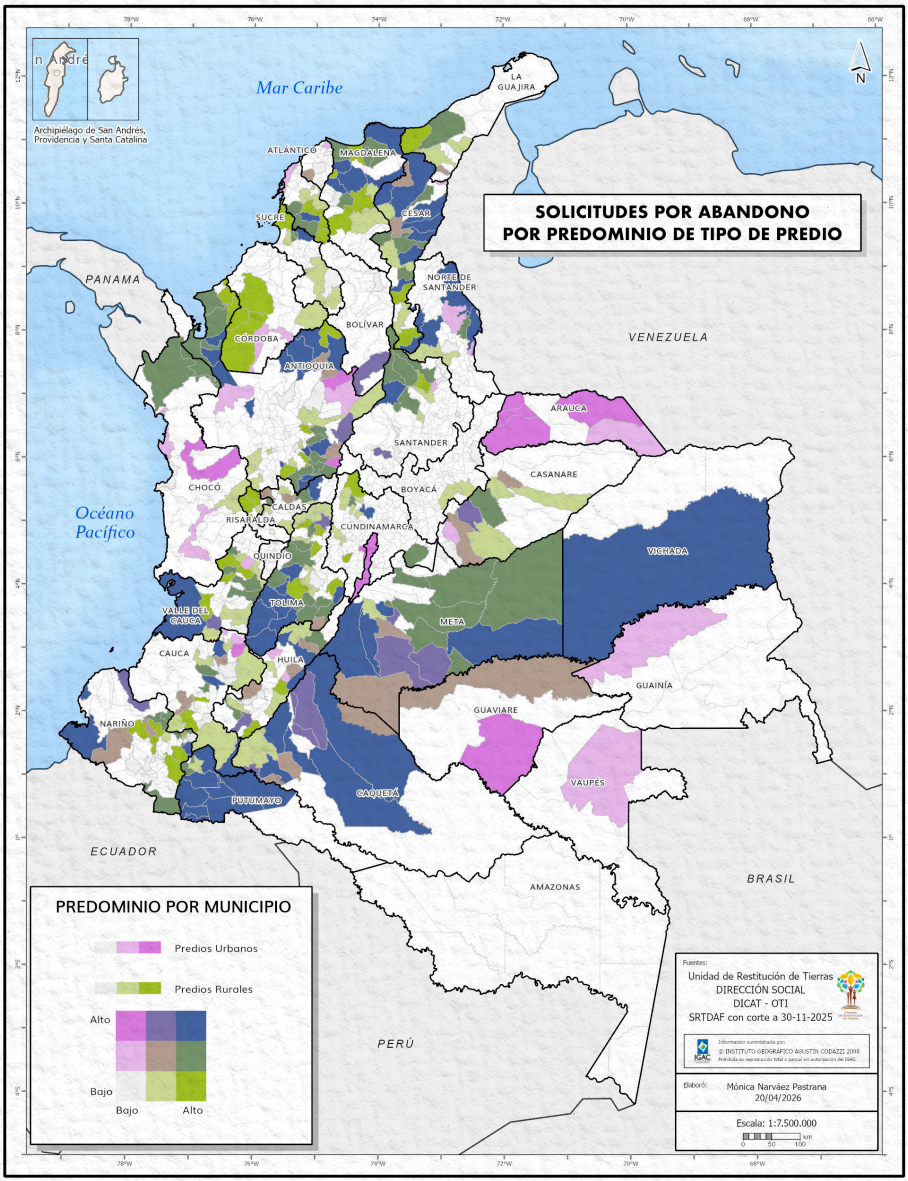

**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

**Mapa 14: Solicitudes por abandono inscritas en el SRTDAF 2011 - 2025**



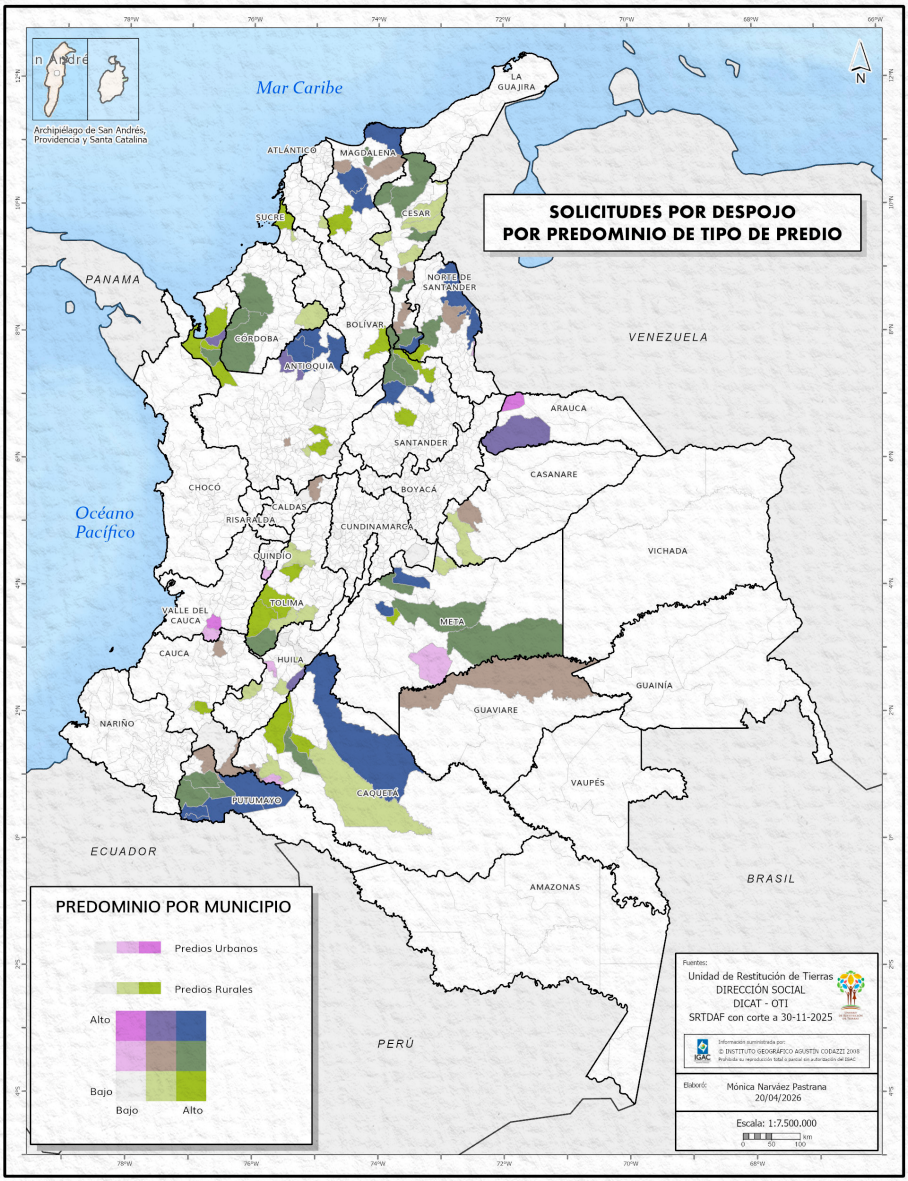

**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

**Mapa 15: Solicitudes por abandono por predominio de predio Rural o Urbano 2011 - 2025**



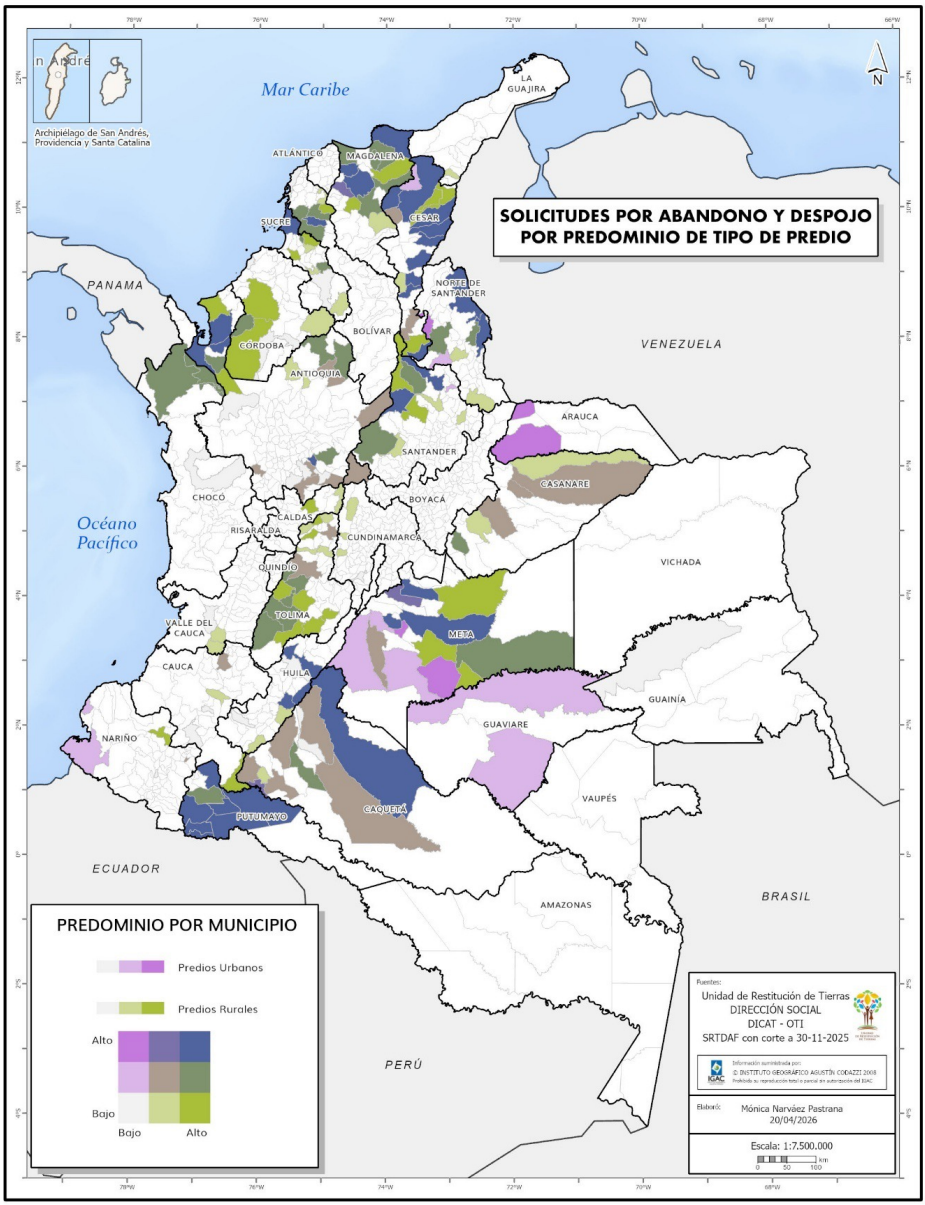

**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

**Mapa 16: Solicitudes por despojo por predominio de predio Rural o Urbano 2011 - 2025**



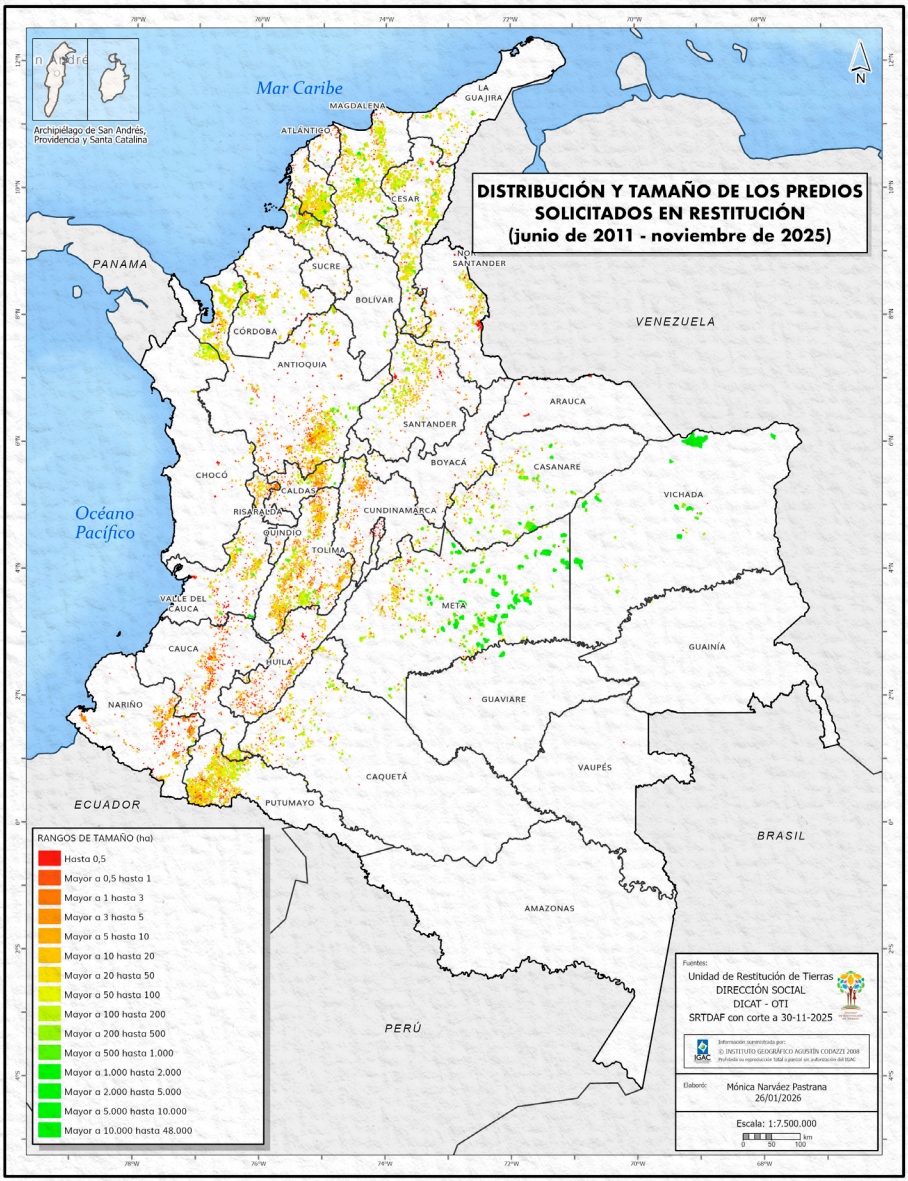

**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica del Rocio Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

**Mapa 17: Solicitudes por despojo y abandono por predominio de predio Rural o Urbano 2011 - 2025**



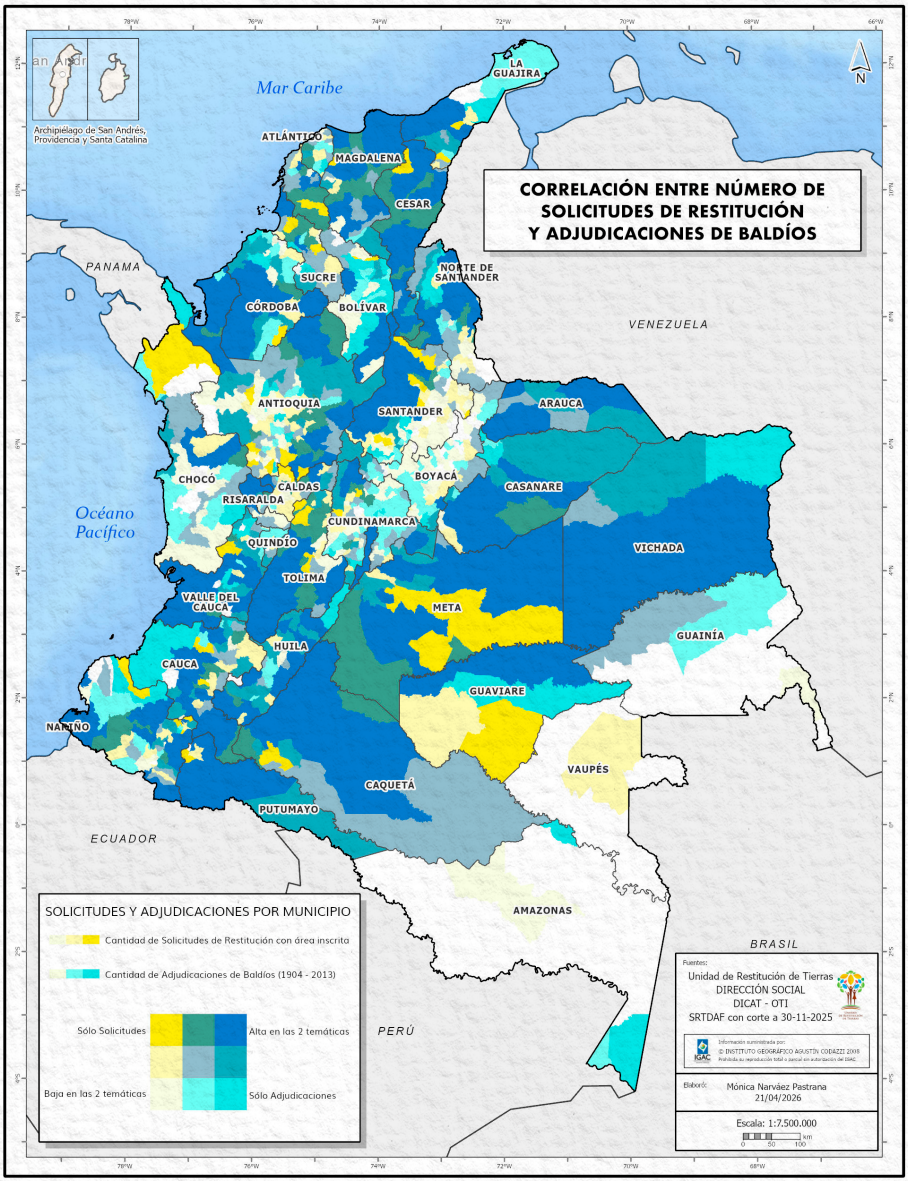

**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

**Mapa 18: Distribución espacial y tamaño de los predios solicitados en restitución e inscritos 2011 - 2025**




**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025**

**Mapa 19: Correlación entre número de solicitudes de restitución y adjudicación de baldíos de la nación**



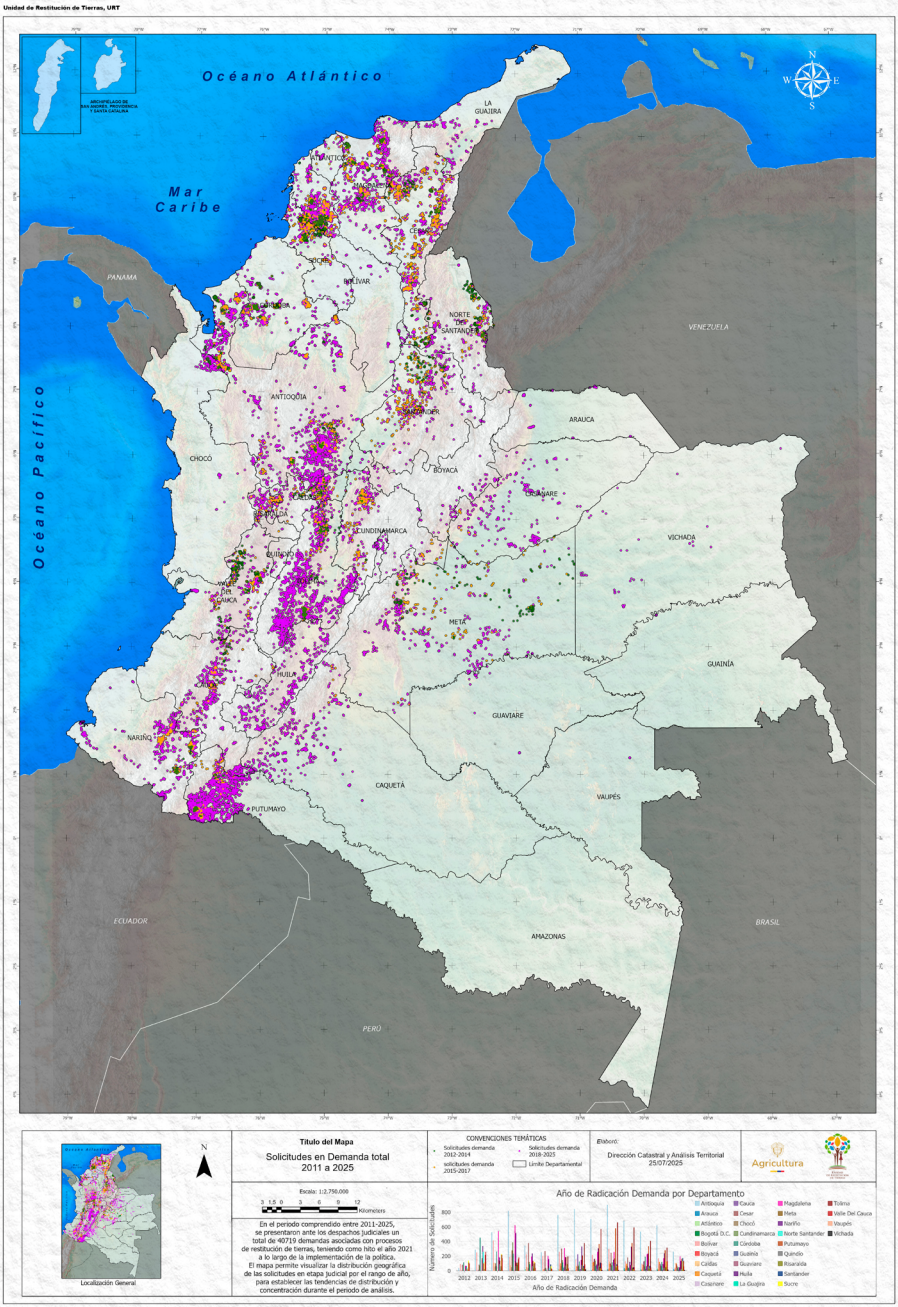

**Fuente: Elaboración propia DISOC – Mónica Narváez Pastrana, con base en datos del SRTDAF-OTI-UAEGRTD – Matriz Intermisional con corte a noviembre 30 de 2025. Y Datos INCODER adjudicación de Baldíos en Colombia**

# *Anexo 3*

## Mapa 1. Distribución espacial de las solicitudes de restitución acumuladas (2011–2025)

**Fuente: URT–DICAT**

## Mapa 2. Distribución espacial de demandas acumuladas (2011-2025)

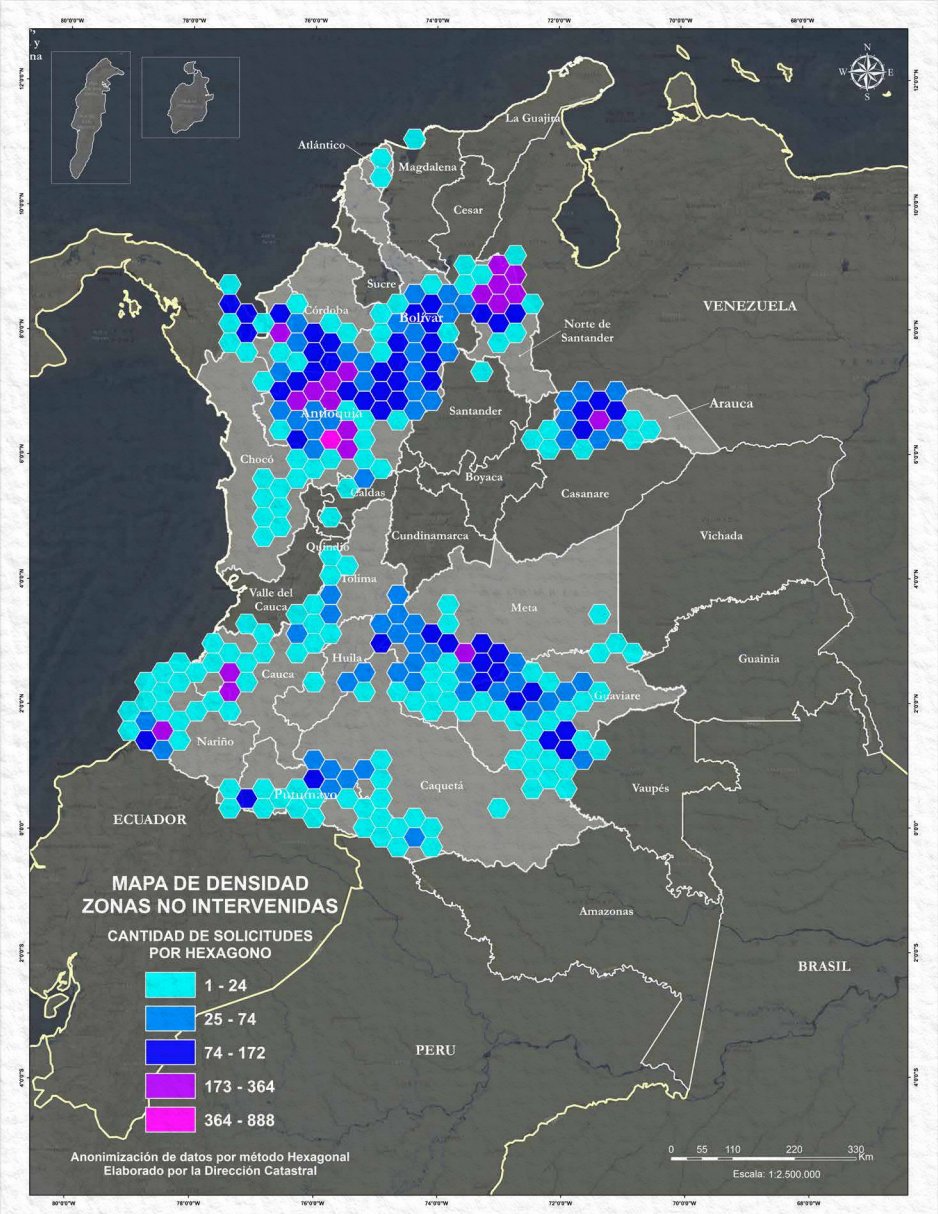



**Fuente: URT–DICAT**

## Mapa 3. Distribución espacial de sentencias judiciales proferidas (2011-2025)

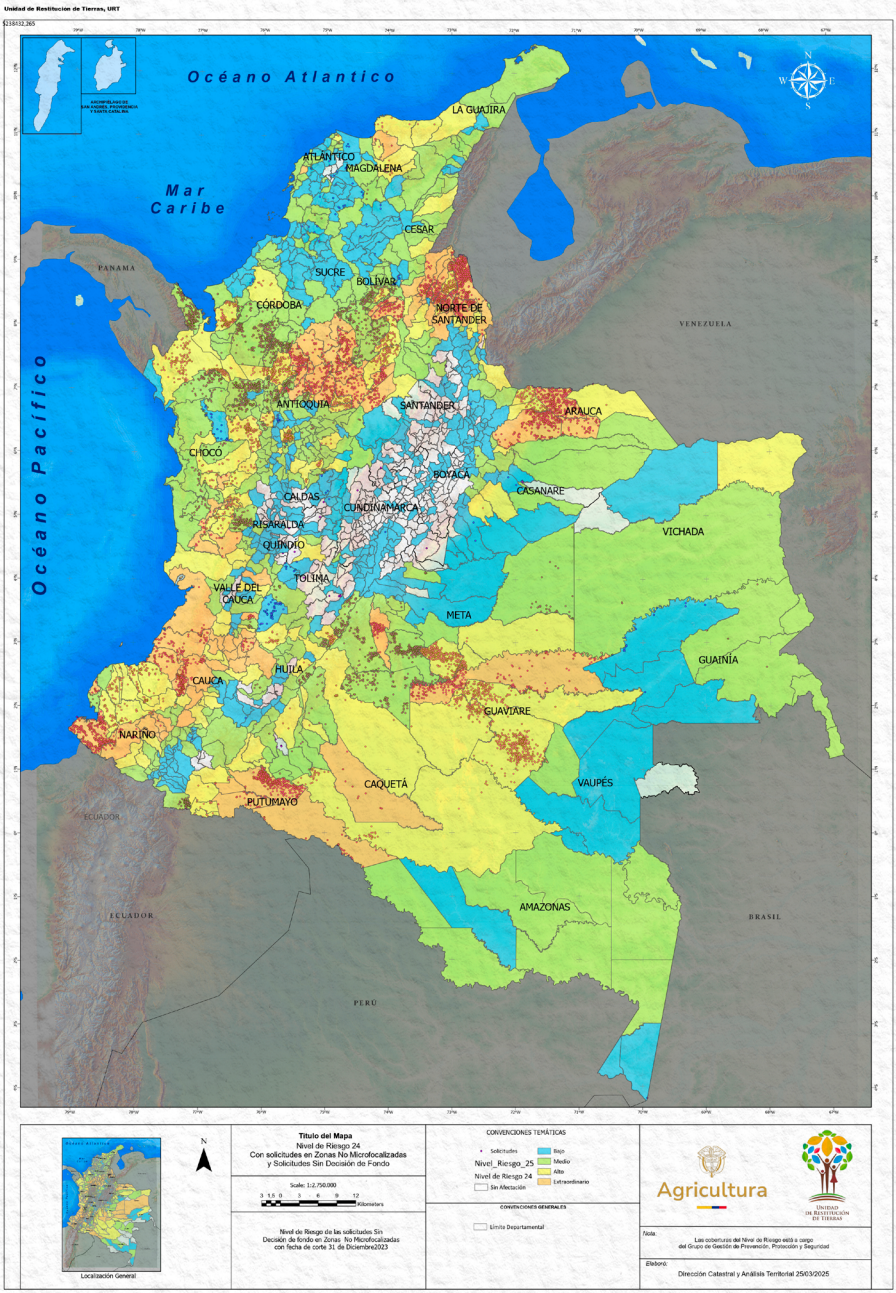
**Fuente: URT–DICAT**

## Mapa 4. Densidad de solicitudes en zonas no intervenidas



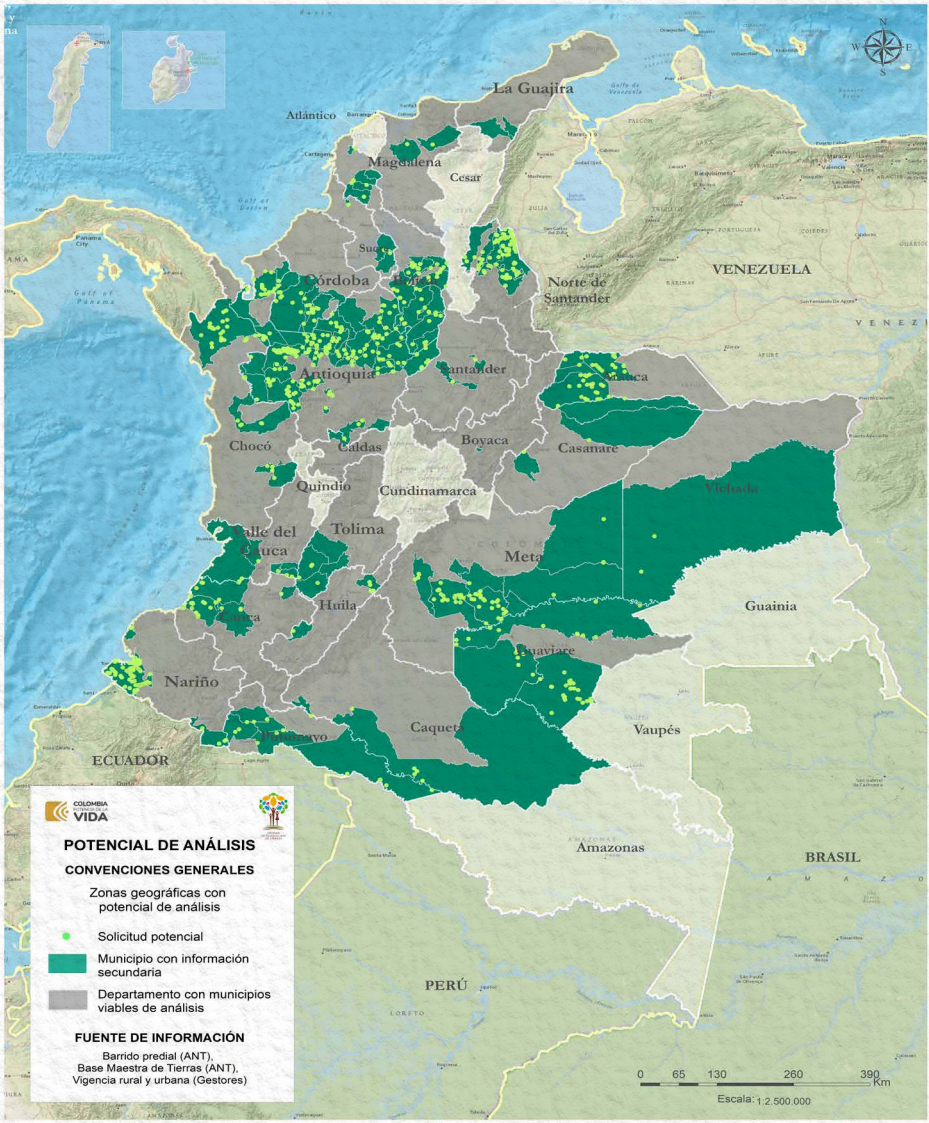

**Fuente: URT–DICAT**

## Mapa 5. Nivel de riesgo 24, con solicitudes en zonas no microfocalizadas[1]

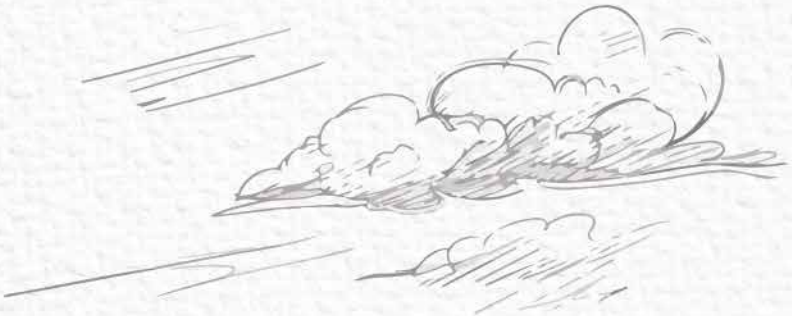



1. Las coberturas de nivel de riesgo están a cargo del grupo de gestión de prevención, protección y seguridad de la URT.

**Mapa 6. Solicitudes con potencial de análisis para el uso de métodos alternativos (corte a 2025).**




**Fuente: URT–DICAT- DISOC**



www.cnt.gov.co