



Cumplir metas, negar derechos

Balance de la
implementación del
proceso de restitución
de tierras en su fase
administrativa
2012-2017



Cumplir metas, negar derechos

Balance de la implementación
del proceso de restitución de
tierras en su fase administrativa
2012-2017



© 2018 Comisión Colombiana de Juristas
Carrera 15 A Bis N.º 45-37 C.P. 111311
Bogotá, Colombia
Teléfono: (571) 744 9333
Fax: (571) 743 2643
comunicaciones@coljuristas.org
www.coljuristas.org

SERIE EN RESTITUCIÓN DE TIERRAS

- ® Cumplir metas, negar derechos:
balance de la implementación del
proceso de restitución de tierras en
su fase administrativa 2012-2017

ISBN: 978-958-9348-80-2
Primera edición
Agosto de 2018
Bogotá, Colombia

Autor

Juan Francisco Soto Hoyos

Asistente de investigación

Luisa Villarraga Zschommler

Dirección técnica

Jhenifer Mojica Florez

Coordinación editorial

Gustavo Gallón Giraldo y

Silvia Ojeda Acosta

Corrección de estilo

Hernando Sierra

Diseño e impresión

Alejandro Medina

Fotografía de portada

Damien Kühn en Unsplash.com

Equipo de Restitución de Tierras de la Comisión Colombiana de Juristas

Director

Gustavo Gallón Giraldo

Subdirectora

Jhenifer Mojica Florez

Asesora administrativa

Liliana Obregón Espinel

Coordinadoras jurídicas

Paula Villa Vélez y Catalina Rivera Cediel

Abogados

Gisela Cañas Uribe, Luisa Fernanda González

Saez, Julián Salamanca Latorre, Daniela

Paredes Rozo y Juan Francisco Soto Hoyos

Investigadora

Claudia Marcela Castellanos Acosta

Psicóloga

Karen Suárez Veloza

Trabajador social

Ángel Tolosa Pontón

Sistema de información

Diego Galindo y Yohana Jiménez Moreno

Embajada del Reino de Suecia
Cl. 72 Bis #5-83, Bogotá
Bogotá, D.C., Colombia



Esta publicación es posible gracias al apoyo financiero de la Embajada de Suecia. Los análisis aquí expuestos reflejan de manera exclusiva la opinión de la Comisión Colombiana de Juristas y no representan el punto de vista oficial de la Embajada.

Contenido

Agradecimientos	4
Presentación	5
1. Introducción	7
2. Cumplir metas: una gestión con apariencia exitosa	11
2.1 Resultados de la gestión de la URT 2012-2014	12
2.2 Resultados de la gestión de la URT 2015-2017	14
2.3 Una gestión cambiante: entre el incumplimiento y el cumplimiento de metas	15
3. Una comparación necesaria: periodos 2012-2014 y 2015-2017	17
3.1 Presupuesto	18
3.2 Indicadores y metas	23
3.3 Operación: el procesamiento de solicitudes	26
4. Negar derechos: la relación entre la negación de solicitudes de inscripción en el RTDAF y el cumplimiento de metas	33
4.1 El aumento de no inscripciones, no inicios formales del estudio y de desistimientos	34
4.2 El comportamiento de la inscripción de solicitudes en el RTDAF	44
4.3 La necesidad de evaluar y revitalizar el trámite administrativo de inscripción de solicitudes en el RTDAF	47
5. Conclusiones	53
6. Recomendaciones	55
6.1 A la Unidad de Restitución de Tierras	55
6.2 Al Gobierno nacional	56
6.3 A la Corte Constitucional	56
6.4 A la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011	57
Referencias	59

Agradecimientos

El presente documento se elaboró con el apoyo del equipo interdisciplinar en restitución de tierras de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), con base en los insumos que sus integrantes han desarrollado de manera progresiva por medio de su trabajo en la representación de víctimas de despojo o abandono forzado de tierras. Sus perspectivas, aportes, escritos y acciones han sido esenciales para la documentación y el desarrollo del texto. De igual forma, este texto se enriqueció gracias a los aportes de Daniel Wiesner, en especial por su apoyo en los análisis de los datos y la información recopilada en la fase de investigación. Por último, este documento no sería posible sin el apoyo que ha recibido el proyecto de la CCJ de representación judicial en restitución de tierras por parte de la Embajada de Suecia.

Presentación

La restitución de tierras a las víctimas de abandono forzado y despojo por causa del conflicto armado es una agenda de derechos humanos prioritaria en el propósito de hacer la transición hacia la paz, reparar a las víctimas, consolidar los territorios y proporcionar seguridad jurídica al desarrollo del campo en Colombia. Después de siete años de comenzar la implementación de la Ley 1448 de 2011, y a falta de solo tres para que venza la vigencia contemplada en esta y llegar a su fin, el país debe reflexionar sobre el balance que deja desde una crítica constructiva que permita proyectar cuál será la perspectiva futura de la política de restitución de tierras despojadas.

Los esfuerzos de la Unidad de Restitución de Tierras son innegables. Es una entidad que se creó desde cero y emprendió una tarea casi imposible de cumplir en medio del conflicto, con la permanencia de grupos armados ilegales y en los territorios más inhóspitos de la geografía nacional. El compromiso de Ricardo Sabogal Urrego, director de la Unidad, así como de su equipo de directivos y profesionales, logró que hoy, en Colombia, se restituyeran 313 129 hectáreas a 39 995 víctimas del conflicto. Esto, sin duda, es admirable, pues cada caso de restitución ganado en sentencia representa un gran esfuerzo institucional, superar barreras tecnológicas y de información, una confianza depositada por las víctimas en el Estado, un equipo de profesionales interdisciplinario cualificado que aportó su trabajo, múltiples viajes de inspección a cada predio y un desafío al riesgo que representa recuperar el patrimonio despojado y apropiado de forma ilegal por actores armados, económicos y políticos en las regiones.

Si bien estos años de implementación han sido de aprendizaje y crecimiento, aún no se puede afirmar que en Colombia la restitución de tierras es tarea hecha. Entre los principales problemas se encuentra la situación de riesgo que enfrentan las víctimas reclamantes de tierras. Ellos son quienes más han sufrido esta nueva ola de violencia que ha vivido el país durante los últimos tres años y son hoy blanco de ataques y amenazas, lo cual, de manera indirecta, desestimula el ejercicio del derecho a reclamar la restitución y —en ocasiones— logra impedirla, como ocurre, por ejemplo, en la región de Ura-

bá. Otro de los problemas que presenta la política es el bajo nivel de cumplimiento de las sentencias judiciales. Pese a que se han expedido 4264, estas no han logrado materializarse y son contados los casos que presentan un nivel de avance mayor de cumplimiento de las órdenes dictadas por los jueces. Se han identificado cuellos de botella estructurales de articulación interinstitucional, de falta de presupuesto y falta de claridad en la corresponsabilidad de diversas entidades territoriales y del orden nacional que deben concurrir al cumplimiento de la restitución. El último de los problemas que merece revisarse es el alto nivel de negaciones de las solicitudes de las víctimas en la fase administrativa del proceso de restitución de tierras, pues en el 63% de los casos que se presentaron no se dio trámite al proceso de restitución.

Precisamente, este informe se concentra en ese 63% de negaciones a las solicitudes de restitución de tierras, pues llama la atención cómo de 88 489 solicitudes de inscripción en el registro de tierras despojadas habilitadas por razones de seguridad para proseguir en el trámite, solo 22 711 han sido inscritas de forma efectiva. Son 40 253 los casos en los que a las víctimas reclamantes se les ha cerrado la puerta para acceder al proceso de restitución de tierras, sin que se pueda precisar en detalle las razones por las cuales fueron negados, y sin que las víctimas que reclamaron contaran con todas las garantías de contradicción y defensa que les permitieran atacar estas negaciones.

A partir de solicitudes de información presentadas por la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) en el último año, y con base en la información oficial de la Unidad de Restitución de Tierras que reposa en su portal web, se analizó esta situación y se produjo el presente informe. Esperamos sirva para analizar de manera crítica el estado de implementación de la política de restitución de tierras, no de cara al cumplimiento formal de metas e indicadores, sino de cara a la garantía efectiva de derechos de las víctimas.

Al final se plasman algunas recomendaciones sobre lo que consideramos debe ser una revitalización de la fase administrativa del proceso de restitución de tierras que supere el afán inicial por avanzar con rapidez en la obtención de resultados cuantitativos y logre mayores resultados cualitativos que redunden en la reparación a las víctimas, en una mejor gestión de la Unidad de Restitución de Tierras y en un efectivo proceso de justicia transicional en el país.

Jhenifer Mojica Florez

Subdirectora

Comisión Colombiana de Juristas

1. Introducción

La etapa administrativa del proceso de restitución de tierras está llegando a su fin. El Gobierno nacional ha adoptado medidas que se dirigen a darle cierre bajo la premisa de que las metas trazadas se han cumplido de manera satisfactoria, ya que, para diciembre del 2017, la Unidad de Restitución de Tierras (URT) reportó un avance del 120,72% en el cumplimiento del trámite administrativo de inscripción de solicitudes de restitución de tierras¹. Un ejemplo significativo de estas medidas de cierre es la fijación por el Decreto 1167 de 2018, de un plazo perentorio de tres meses para que se presenten solicitudes de restitución de tierras.² A fin de sostener esta medida, el Decreto afirma que la actuación de la URT “cuenta con un aumento gradual, progresivo y sostenido en el tiempo de los casos tramitados y resueltos”. Esta premisa parece contundente. Incluso, la Corte Constitucional ha evaluado de forma positiva la gestión de la URT al determinar que existe un cumplimiento alto en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en materia de restitución de tierras³. Sin embargo, el presente informe sostiene que las razones con las que se justifica el cierre de la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras son imprecisas. Esta investigación revisó la información relativa a la gestión de la URT desde el 2012 hasta el 2017 con base en la información oficial suministrada en respuestas a derechos de petición y publicada en distintas fuentes oficiales. Así, mediante el análisis del trámite administrativo de inscripción de solicitudes de restitución de tierras en el Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas

1 Cf. Unidad de Restitución de Tierras. INFORME DE GESTIÓN 2017. (2018). Disponible en: <https://www.restitudiondetierras.gov.co/documents/10184/698900/Informe+de+Gesti%C3%B3n+2017+Definitivo.pdf/21b930b5-5b6b-4c15-8b90-cd4b91e1af67>

2 Según el Decreto, este plazo aplica de forma inmediata para las zonas que se encuentran microfocalizadas —es decir, allí donde ya se puede adelantar el estudio de solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente—, o entra en vigor cuando se aprueba una nueva zona de microfocalización, desde el día de dicha aprobación.

3 Cf. Corte Constitucional de Colombia. Auto 373 de 2016. (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva: agosto 23 del 2016).

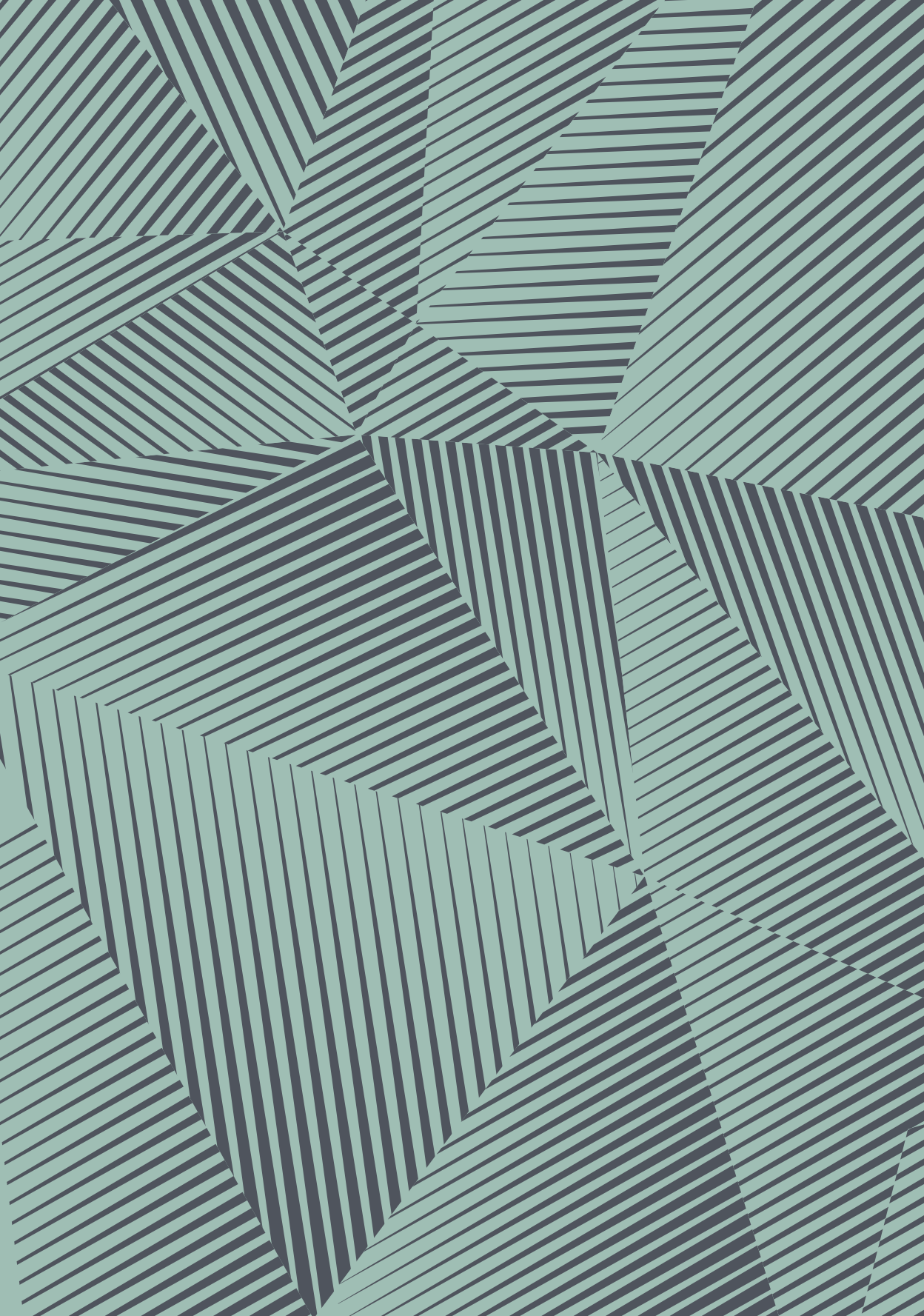
Forzosamente (RTDAF) se sostendrá que el alcance de las metas reportado por la URT no ha sido gradual, progresivo ni sostenido en el tiempo. Por el contrario, el reporte de cumplimiento de metas responde, sobre todo, a ajustes hechos en los planes de acción de metas e indicadores de la entidad, así como a la disminución de la tasa de inscripción de solicitudes y el correlativo aumento de las negaciones de inscripción en el RTDAF.

Una comparación entre los periodos 2012-2014 y 2015-2017 de la gestión de la entidad respecto al trámite administrativo de solicitudes de inscripción en el registro da cuenta de esta realidad. Mientras que en el primer periodo, enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la URT reportó resultados negativos en comparación con sus metas de procesamiento de solicitudes, en el segundo periodo, enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, la entidad reportó avances de más del 100% en el cumplimiento de sus metas. Un análisis de las razones que pueden explicar esta diferencia de gestión entre ambos periodos sugiere que el cambio se debe, principalmente, a dos factores: 1. Modificaciones en las metas e indicadores de la entidad; y 2. El cambio en la tasa de inscripción/negación de solicitudes en el RTDAF. En efecto, en el segundo periodo se evidencia una modificación del indicador de gestión que le permite a la URT presentar mejores resultados. Esta modificación implica el paso de un indicador relativo a un indicador absoluto. Además, las metas establecidas no tienen en cuenta tampoco el número total de solicitudes presentadas ante la URT ni los estimados sobre abandono o despojo de tierras que diversos estudios han establecido. En segundo lugar, la comparación entre los periodos mencionados también da cuenta de una disminución significativa en la tasa de inscripción de solicitudes en el RTDAF. Esta disminución coincide con el aumento en el número de solicitudes de inscripción procesadas por la URT y, con este, de los reportes de la entidad en su cumplimiento de metas. De este modo, al analizar las cifras de gestión de la entidad, se observa que bajo este nuevo indicador aumentan de forma significativa los actos administrativos de no inicio formal del estudio, aquellos que decretan el desistimiento de la solicitud y los actos administrativos de no inscripción en el RTDAF, los cuales tienen un impacto determinante en el total de solicitudes procesadas por la entidad a diciembre del 2017.

Esta realidad sugiere que los avances presentados por la URT no justifican el cierre de la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras, ya que las metas que superan el 100% de la operación de la URT se fundan en una alta negación de las solicitudes a las víctimas que se presentaron ante la entidad a fin de reclamar la restitución de tierras, lo que implicaría un éxito formal frente a un fracaso sustancial. Este informe plantea que es necesario revisar la gestión de la URT, en especial sus indicadores y metas, así como la normativa y los procedimientos que pudieron incidir en el aumento sustan-

cial de las negaciones de inscripción ante el RTDAF. Asimismo, este informe recomienda la revisión de la legalidad de las decisiones de negación y de desistimiento adoptadas, y que se revoquen en caso de que se confirme que son contrarias a la Ley 1448 de 2011 y a la jurisprudencia en materia de restitución de tierras. Por último, se concluye que es imprescindible que el Estado y las distintas entidades con competencias en la materia tomen medidas para re-vitalizar la etapa administrativa de restitución de tierras, lo cual constituye la puerta de entrada al acceso a la justicia, y así garantizar de manera efectiva y sustancial los derechos de las víctimas de despojo o abandono forzado de tierras en el país.

La primera parte de este informe analiza la gestión de la URT respecto al procesamiento de solicitudes de restitución de tierras en los periodos 2012-2014 y 2015-2017, enmarcados en los planes nacionales de desarrollo 2010-2014 y 2014-2018, respectivamente. Este análisis permite observar que dicha gestión no ha sido gradual, ni progresiva, ni sostenida en el tiempo. La segunda parte indaga por las razones que pueden explicar los cambios en la gestión de la URT entre ambos periodos y su posible relación con los reportes de cumplimiento de metas. Este aparte permite observar que son los cambios en los indicadores y en las metas de la entidad, así como en la tasa de inscripción de solicitudes en el RTDAF, las principales razones que impactan en el cambio de gestión de la entidad y sus reportes de cumplimiento de metas. La tercera parte analiza con detalle cómo el cambio en la tasa de inscripción en el RTDAF impactó en los reportes de cumplimiento de metas, y concluye que esta práctica pudo derivar en la vulneración de los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras en el país. Finalmente, este informe presenta las respectivas conclusiones y recomendaciones tendientes a superar esta realidad.



2. Cumplir metas: una gestión con apariencia exitosa

La premisa con la que el Gobierno nacional pretende justificar el cierre de la etapa administrativa de restitución de tierras adelantada por la URT se basa en que esta entidad ha cumplido con sus metas de gestión en la inscripción o no de solicitudes de restitución de tierras en el RTDAF. Un análisis general de las cifras de cumplimiento reportadas por la entidad sustentaría dicha premisa. Por ejemplo, para agosto del 2018, la URT reporta un avance del 136,88% frente al cumplimiento de la meta de inscripción o no de solicitudes de restitución de tierras⁴. Este resultado se deriva del procesamiento de 62 964 solicitudes en la etapa administrativa con relación a la meta de 50 000 solicitudes procesadas que se fijó para el periodo “Enero-Diciembre 2018”⁵. Esta gestión resultaría satisfactoria si se tiene en cuenta que a julio del 2018 se reportaban 87 489 solicitudes habilitadas para estudio, sobre un universo de 114 788 solicitudes recibidas⁶. Por tanto, como lo han afirmado algunos funcionarios de la URT, la tarea está casi hecha, y se ha evacuado cerca del 80% de las solicitudes que ya están habilitadas para estudio con tres años restantes para adelantar la labor⁷.

⁴ Cf. Departamento Nacional de Planeación-DNP. *Sinergia*. DNP.GOV.CO 2018. Disponible en: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1170/4494>

⁵ Como se detallará más adelante, la URT entiende por “solicitudes tramitadas” o “procesadas” aquellas que cuentan con acto administrativo de inscripción, no inscripción, no inicio del estudio o desistimiento.

⁶ Para que una solicitud de restitución de tierras pueda estudiarse se requiere que la zona en la que se encuentra se habilite a través de la microfocalización del territorio y tras la aprobación del Ministerio de Defensa. Véase Unidad de Restitución de Tierras. *Estadísticas de restitución*. RESTITUCIONDETIERRAS.GOV.CO 2018. Disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

⁷ Cf. Semana. “Nuestro legado será haber cambiado el fusil por un juez”: Ricardo Sabogal. SEMANA.COM 27 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.semana.com/Item/ArticleAsync/558519>

Sin embargo, es necesario hacer un análisis detenido de los resultados de la gestión de la URT que soportan estas conclusiones, así como del escenario actual de cumplimiento que reporta la entidad. Esta sección analiza la gestión de la URT con relación al trámite administrativo de inscripción de solicitudes de restitución en el RTDAF.

Este análisis se divide en dos periodos de gestión de la entidad demarcados por los planes nacionales de desarrollo 2010-2014 y 2014-2018. Lo anterior es necesario en razón a que el análisis de la gestión de la entidad varía con cada uno de los planes de desarrollo, ya que estos determinan los criterios de medición de la gestión pública de la entidad de manera diferenciada. Así, el primer periodo, enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, analiza los años 2012, 2013 y 2014. Por su parte, el segundo periodo, enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, abarca los años 2015, 2016 y 2017⁸. Frente a cada uno de los periodos se analizará el reporte de resultados de la entidad relativos al procesamiento de solicitudes de restitución de tierras con relación a sus metas, indicadores y operatividad.

2.1 Resultados de la gestión de la URT 2012-2014

Para el final del 2014, la URT reportó el procesamiento de 14 848 solicitudes sobre un total de 21 690 habilitadas para estudio. De acuerdo con la entidad, este resultado arrojaba un avance del 68,50% sobre la meta establecida para ese año, la cual se fijó en el 100% de solicitudes tramitadas sobre solicitudes habilitadas para el estudio⁹. Dicha meta estaba determinada por el indicador de gestión “Actos administrativos de registro ante la Unidad de Restitución de Tierras”, cuya fórmula de cálculo se fijó de la siguiente manera:

(Número de actos administrativos que dan respuesta a las solicitudes de restitución en zonas microfocalizadas/Número de solicitudes de restitución recibidas

⁸ Los años enmarcados en el primer periodo responden a que la entidad inicia operaciones hasta el 2012 y sus reportes de resultados solo se dan desde esa fecha. Los años del segundo periodo responden a que el reporte de resultados sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se da desde el 2015. El año 2018 no será estudiado en la medida en que no ha culminado.

⁹ Cf. Unidad de Restitución de Tierras. INFORME DE GESTIÓN 2014. (2015). Disponible en: <<https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/447616/INFORME+FINAL+DE+GESTI%C3%93N+2014+Fe+de+erratas.pdf/dc3a97a4-4085-436a-aa62-931160a1bf84>>

que ya surtieron trámite de inscripción en el registro en zonas microfocalizadas de acuerdo con los 60 días definidos en el Decreto 4829 de 2011)*100¹⁰.

De esta forma, la URT calculaba su gestión relacionada con el procesamiento de solicitudes de inscripción al RTDAF a partir de la relación porcentual entre las solicitudes finalizadas con acto administrativo de inscripción, no inscripción o negación del inicio del estudio de la solicitud, sobre el número total de solicitudes habilitadas por encontrarse en zonas microfocalizadas¹¹. Así, el comportamiento del indicador para el periodo que abarca los años 2012, 2013 y 2014 de gestión de la URT fue el que se expresa en la tabla 1.

TABLA 1. Comportamiento del indicador 2010-2014

Periodo 2010-2014	Ene-dic 2012	Ene-dic 2013	Ene-dic 2014
Meta	70,0%	80,0 %	100%
Avance	55%	71,1%	68,5%
Cumplimiento	78,57%	89,63%	68,5%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación-DNP. *Sinergia*. DNP.GOV.CO 2018. Disponible en: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/22/814/3889/120>

Estas cifras arrojan resultados en apariencia negativos con respecto al cumplimiento de metas de la entidad. En ninguno de los tres periodos la URT logró cumplir con los objetivos trazados y el procesamiento de solicitudes siempre arrojó un porcentaje menor al establecido en comparación con las solicitudes habilitadas para el estudio. En promedio, durante los tres periodos reportados, la URT alcanzó un avance de cumplimiento del 78,9%.

¹⁰ Cf. Departamento Nacional de Planeación-DNP. *Sinergia*. DNP.GOV.CO 2018. Disponible en: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/22/814/3889/120>

¹¹ La descripción del indicador establece lo siguiente: mide el número de actos administrativos que dan respuesta a las solicitudes de ingreso al registro, ubicadas en zonas microfocalizadas como porcentaje del total de solicitudes que ya surtieron trámite de inscripción en el registro de acuerdo con los sesenta días definidos en el Decreto 4829 de 2011 y que cuentan con acto administrativo de microfocalización. Se entiende como “Actos administrativos que dan respuesta a las solicitudes de restitución” el número de solicitudes con inclusión en el registro, el número de solicitudes con exclusión en el registro, y el número de solicitudes con negación en el estudio del caso. Véase Departamento Nacional de Planeación-DNP, *supra*, nota 10.

2.2. Resultados de la gestión de la URT 2015-2017

Para el cierre de gestión del 2017, la URT reportó en su informe de gestión el procesamiento de 57 284 solicitudes de restitución de tierras. Este resultado, de acuerdo con la entidad, se enmarca en la meta de 41 212 solicitudes procesadas para diciembre del 2017, fijada por el indicador de gestión “Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF” del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Así, según la entidad, la meta establecida “ha sido completada y superada dentro del tiempo establecido, pues ocho meses antes de su terminación se evidencia un avance del 120,72%”¹². A fin de medir dicho cumplimiento, la fórmula del indicador para el periodo 2014-2018 establece lo siguiente:

Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF = número de solicitudes con inscripción en el RTDAF + número de solicitudes con NO inscripción en el RTDAF + número de solicitudes con NO inicio formal de estudio del caso + número de solicitudes con acto de desistimiento¹³.

Así, para este periodo la URT valora como solicitudes tramitadas administrativamente cuatro tipos de decisiones: 1. Acto administrativo que inscribe la solicitud en el RTDAF; 2. Acto administrativo que niega la inscripción de la solicitud en el RTDAF; 3. Actos administrativos que niegan el inicio formal del estudio del caso; y 4. Actos administrativos que decretan el desistimiento de la solicitud. La suma de estos actos determina el número total de solicitudes reportadas como procesadas por parte de la URT. Ese resultado, por tanto, se compara con la meta fijada de forma periódica y así se calcula el avance de su cumplimiento. Por ejemplo, el cumplimiento de la meta reportada al cierre del 2017 de 120,72%, surge de la cifra reportada de casos tramitados de 57 284 solicitudes, comparadas con la meta de la entidad trazada para el periodo “Enero-Diciembre de 2017” de 41 212 solicitudes. Para agosto del 2018 la URT reporta un avance de cumplimiento del 136,88%, ya que procesó 62 964 solicitudes sobre una meta de 50 000 para enero-diciembre del 2018¹⁴.

¹² Véase Unidad de Restitución de Tierras, *supra*, nota 1.

¹³ Véase Departamento Nacional de Planeación-DNP, *supra*, nota 4.

¹⁴ *Id.*

TABLA 2. Comportamiento del indicador 2014-2018

Periodo 2014-2018	Ene-dic 2015	Ene-dic 2016	Ene-dic 2017	Ene-dic 2018
Meta	23 636	32 424	41 212	50 000
Avance	30 593	42 757	57 284	62 964
Cumplimiento	179,17%	158,79%	120,72%	136,88%

Nota. Línea base: 14 848. Fuente: Departamento Nacional de Planeación-DNP. *Sinergia*. DNP.GOV.CO 2018. Disponible en: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1170/4494>

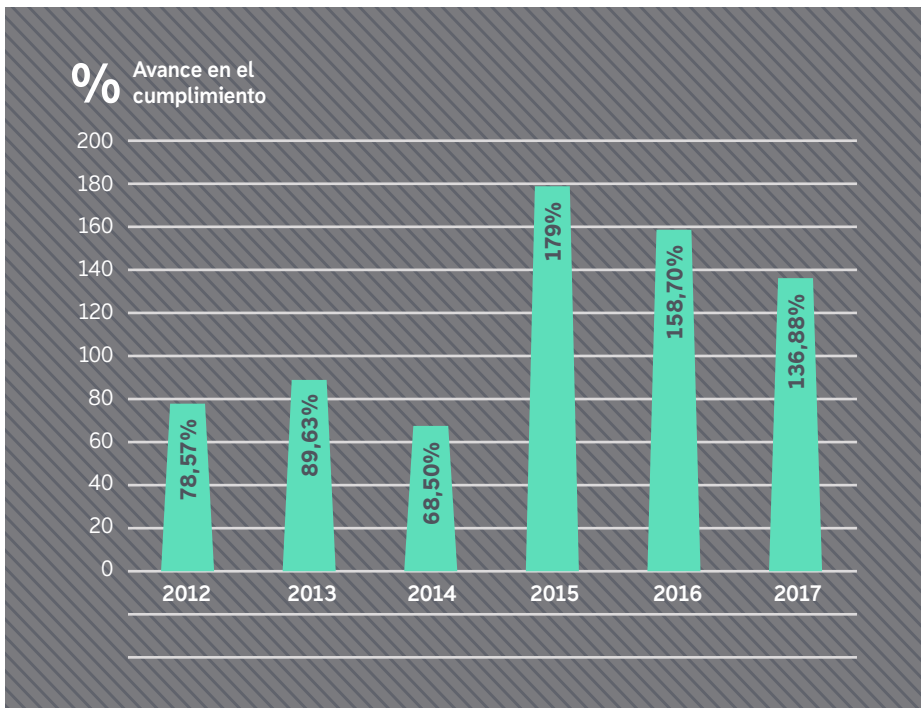
La contundencia de estos resultados parece darle la razón a las motivaciones del Decreto 1167 de 2018, por el cual se busca el cierre de la fase administrativa de la restitución de tierras. El desempeño de la entidad en los últimos tres años (2015, 2016, 2017) ha sobrepasado las metas trazadas al alcanzar un avance, en promedio, del 152,9%. La eficiencia que evidencia estas cifras puede incluso ser medida con una comparación entre la línea base del indicador correspondiente a 14 848 solicitudes procesadas entre el 2012 y el 2014 con las 14 817 solicitudes procesadas por la URT en el 2015. Es decir, en un periodo de doce meses la entidad tramitó casi la misma cantidad de actos administrativos que durante los años 2012, 2013 y 2014 juntos. De igual forma, el cumplimiento que destaca la URT se puede sintetizar en que las cifras parciales en el 2018 ya sobrepasaron la meta estimada, a pesar de que ha transcurrido tan solo el 60% del año.

2.3 Una gestión cambiante: entre el incumplimiento y el cumplimiento de metas

El reporte de resultados por parte de la URT ha sido inconstante. Al analizar los dos periodos descritos (2012-2014 y 2015-2017), se puede concluir que es solo hasta el segundo periodo en el que la URT empieza a reportar avances significativos de cumplimiento con relación a las metas trazadas en materia de procesamiento de solicitudes de restitución de tierras ante el RTADF. Mientras que en el periodo 2012-2014 la URT tuvo un avance promedio del 78,9% en el cumplimiento de sus metas, en el segundo periodo 2015-2017 presentó un avance promedio de 152,9%. De este modo, se podría concluir que la premisa con la que se busca justificar el cierre de la etapa administrativa se

sustenta, principalmente, en la gestión de la URT desde el 2015 hasta la fecha. Esta realidad pone en duda la afirmación según la cual la URT “cuenta con un aumento gradual, progresivo y sostenido en el tiempo de los casos tramitados y resueltos”, que se encuentra en el Decreto 1167 de 2018. Por tal motivo, es necesario cuestionarse sobre las razones que pueden explicar el cambio que presentó la gestión de la entidad entre un periodo y otro, a fin de evaluar de forma efectiva si la gestión de la URT justifica el fin de la etapa administrativa de restitución de tierras.

FIGURA 1. Reporte histórico de cumplimiento



Elaboración propia

3. Una comparación necesaria: periodos 2012-2014 y 2015-2017

La evolución en el tiempo de la gestión de una entidad es un resultado esperable. Existe un aprendizaje que permite a la entidad mejorar de manera progresiva sus prácticas y procedimientos. Se crean y desarrollan herramientas e infraestructuras que facilitan el trabajo. Esa evolución suele ser gradual, progresiva y sostenida en el tiempo. Esta realidad, como se demostró en el acápite anterior, no es predicable de la gestión de la URT. En tan solo un año (el 2015), la entidad procesó 14 817 solicitudes de restitución de tierras. Es decir, más de lo que logró tramitar en los años 2012, 2013 y 2014 conjuntamente. De igual modo, en el 2015 la entidad reportó un avance en el cumplimiento de sus metas del 179,17%, una cifra más que significativa si se compara con el reporte de cumplimiento de metas del 2014, fijado en 68,5%. Este cambio abrupto no se puede atribuir de forma exclusiva a la curva de crecimiento y experiencia adquirida por la entidad. Para que sea explicable es necesario indagar si existieron cambios en:

1. El presupuesto de la entidad, ya que un aumento significativo de sus recursos podría explicar esta situación;
2. En las metas e indicadores trazados por la entidad para evaluar y medir su gestión; o
3. En la operación, ya que cambios en la forma en la que la entidad tramitó administrativamente las solicitudes de restitución de tierras podrían ser ilustrativos.

3.1 Presupuesto

El cambio en la productividad de la URT en el trámite administrativo de solicitudes de inscripción en el RTDAF podría explicarse eventualmente a partir de cambios sustanciales en su presupuesto. En este sentido, se examinará si la entidad incrementó los recursos con los que opera para procesar las solicitudes de restitución de tierras y decidir sobre su inscripción o no en el RTDAF. A continuación, se analizan dos aspectos por cada uno de los periodos estudiados: el presupuesto de funcionamiento de la entidad y el presupuesto de inversión destinado al estudio de solicitudes de restitución de tierras.

3.1.1 Periodo 2012-2014

Para el periodo 2012-2014, la URT ejecutó un presupuesto total aproximado de funcionamiento de COP 103 513 millones. Esta suma se compone de COP 15 344 millones para el 2012¹⁵, COP 44 083 millones para el 2013¹⁶, y COP 44 086 millones para el 2014¹⁷. Por su parte, la URT contó, en los años 2012 y 2013, con el proyecto de inversión “Implementación Programa de Restitución de Tierras Rurales a las Víctimas del Despojo y/o Abandono de Predios Nacional”. Dentro de este proyecto, uno de los objetivos específicos planteados fue “ofrecer acompañamiento a las víctimas con el fin de facilitar el acceso a la justicia durante el proceso de restitución”. En este, una de las actividades efectuadas fue la “realización de actividades y trámites administrativos correspondientes a las etapas de registro, representación judicial y post-fallo”. Para el desarrollo de dicha actividad, la URT ejecutó COP 14 687 millones en el 2012 y COP 36 262 millones en el 2013¹⁸. Por su parte, en el 2014 hubo un cambio en una de las actividades del proyecto de inversión denominada “Realizar análisis previo y estudio para determinar el ingreso o no al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas”. En este año, la URT reportó una ejecución presupuestal frente a dicha actividad de COP 22 731 millones¹⁹.

¹⁵ Cf. Unidad de Restitución de Tierras. INFORME DE GESTIÓN 2012. (2013) Disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/web/guest/pdf-transparencia/-/pdf/10184&2d9263a4-6f2c-489e-b8bf-cb26e89ca166>

¹⁶ Cf. Unidad de Restitución de Tierras. INFORME DE GESTIÓN 2013. (2014). Disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/web/guest/pdf-transparencia/-/pdf/10184&d13ec780-ea84-4b69-9a4a-0f68774d43ad>

¹⁷ Cf. Unidad de Restitución de Tierras, *supra*, nota 9.

¹⁸ Los datos y cifras expuestos surgen de las Fichas EBI del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas del Proyecto Implementación Programa de Restitución de Tierras Rurales a las Víctimas del Despojo y/o Abandono de Predios Nacional con código BPIN 2011011000377 para los periodos 2012 y 2013. Las cifras son en millones de pesos y han sido aproximadas.

¹⁹ Los datos y cifras expuestos surgen de las Fichas EBI del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas del Proyecto Implementación Programa de Restitución de Tierras Rurales a las

El número de solicitudes con decisión de inscripción o no al RTDAF procesadas por la URT para este periodo (2012-2014) fue de 15 056, discriminadas así: para el 2012 se reportaron 1842 solicitudes; para el 2013 5831 solicitudes; y, para el 2014, 7383 solicitudes²⁰. En la tabla 3 se puede observar la relación entre el gasto presupuestal de la URT y el procesamiento de solicitudes en este periodo. En el análisis del valor proyectado del procesamiento de una solicitud solo se cuenta el valor del presupuesto de inversión, ya que el de funcionamiento no se destina solo al procesamiento de solicitudes. De igual modo, dado que para el periodo 2012 y 2013 la actividad de inversión incluía gastos de representación judicial y etapa posfallo, no es posible hacer el cálculo del valor promedio de una solicitud procesada. Es importante tener en cuenta que el 2012 fue el año de inicio de operación de la URT y esta solo reporta los primeros procesamientos de solicitudes hasta el mes de mayo de dicho año.

TABLA 3. Periodo 2012-2014

Año	2012	2013	2014
Funcionamiento	COP 15 344	COP 44 083	COP 44 086
Inversión	COP 14 687	COP 36 262	COP 22 731
Solicitudes procesadas	1842	5831	7383
Valor proyectado de solicitud con base en el gasto de inversión	n/a	n/a	COP 3078

Nota. Cifras en millones de pesos.

Víctimas del Despojo y/o Abandono de Predios Nacional, con código BPIN 2011011000377 para el periodo 2014. Las cifras son en millones de pesos y han sido aproximadas.

²⁰ Las cifras de procesamiento de solicitudes se derivan de la información que proporciona el Registro Nacional de Información (RNI) de la Unidad para las Víctimas. Estas cifras difieren de las que ha presentado la URT en materia de cumplimiento de metas, aunque el margen de diferencia es mínimo. De este modo, dependiendo de la fuente (RNI, informes de gestión, Sinergia u otra), las cifras pueden variar sin que esto afecte los análisis del informe. *Cf.* Unidad para las Víctimas. *Reportes-RNI*. CIFRAS.UNIDADVICTIMAS.GOV.CO 2018. Disponible en: <http://cifras.unidadvictimas.gov.co/tierras?tema=40&subtema=44>

3.1.2 Periodo 2015-2017

Para el periodo 2015-2017, la URT ejecutó un presupuesto de funcionamiento de COP 141 080 millones, discriminados en COP 44 943 para el 2015²¹, COP 47 309 para el 2016²² y COP 48 828 para el 2017²³. En este periodo, la URT contó también con el proyecto de inversión denominado “Implementación Programa de Restitución de Tierras Rurales a las Víctimas del Despojo y/o Abandono de Predios Nacional”. Dentro de este proyecto, se mantuvo la actividad “Realizar análisis previo y estudio para determinar el ingreso o no al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas”. En esta actividad se ejecutaron COP 21 776 millones en el 2015, COP 16 322 millones en el 2016 y COP 53 754 millones en el 2017²⁴.

El número de solicitudes con decisión de inscripción o no en el RTDAF procesadas por la URT para este periodo (2015-2017) fue de 42 023 solicitudes, discriminadas así: 15 190 en el 2015, 11 806 en el 2016 y 15 027 en el 2017²⁵. Al igual que en el periodo anterior, en la tabla 4 se relaciona el presupuesto ejecutado de la URT con el número de solicitudes tramitadas, y se calcula un valor proyectado del procesamiento de una solicitud con base en la ejecución de inversión para esta actividad por cada periodo.

²¹ Cf. Unidad de Restitución de Tierras. INFORME DE GESTIÓN 2015. (2016). Disponible en: https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/447597/Informe+de+gesti%C3%B3n_URT_31122015_V5.pdf/30941989-f6c1-40bc-9649-4829f18c6e52

²² Cf. Unidad de Restitución de Tierras. INFORME DE GESTIÓN 2016. (2017). (Unidad de Restitución de Tierras 2017). Disponible en: https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/698900/Informe+de+gestio%CC%81n+2016+_FINAL.pdf/efa8707a-129b-4ae0-bd88-30ae2f766245

²³ Cf. Unidad de Restitución de Tierras, *supra*, nota 1.

²⁴ Los datos y cifras expuestos surgen de las Fichas EBI del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas del Proyecto Implementación Programa de Restitución de Tierras Rurales a las Víctimas del Despojo y/o Abandono de Predios Nacional, con código BPIN 2011011000377 para los periodos 2015, 2016 y 2017. Las cifras son en millones de pesos y han sido aproximadas.

²⁵ Al igual que en el caso anterior, es posible que exista una diferencia mínima entre las cifras que la URT reporta en el Registro Nacional de Información (RNI) de la Unidad para las Víctimas, de donde surgen estos datos, con las cifras expuestas en los informes de gestión en los que surgieron los datos referentes al acápite anterior. Cf. Unidad para las Víctimas, *supra*, nota 22.

TABLA 4. Periodo 2015-2017

Año	2015	2016	2017
Funcionamiento	COP 44 943	COP 47 309	COP 48 828
Inversión	COP 21 776	COP 16 322	COP 53 754
Solicitudes procesadas	15 190	11 806	15 027
Valor proyectado de solicitud con base en el gasto de inversión	COP 1434	COP 1382	COP 3577

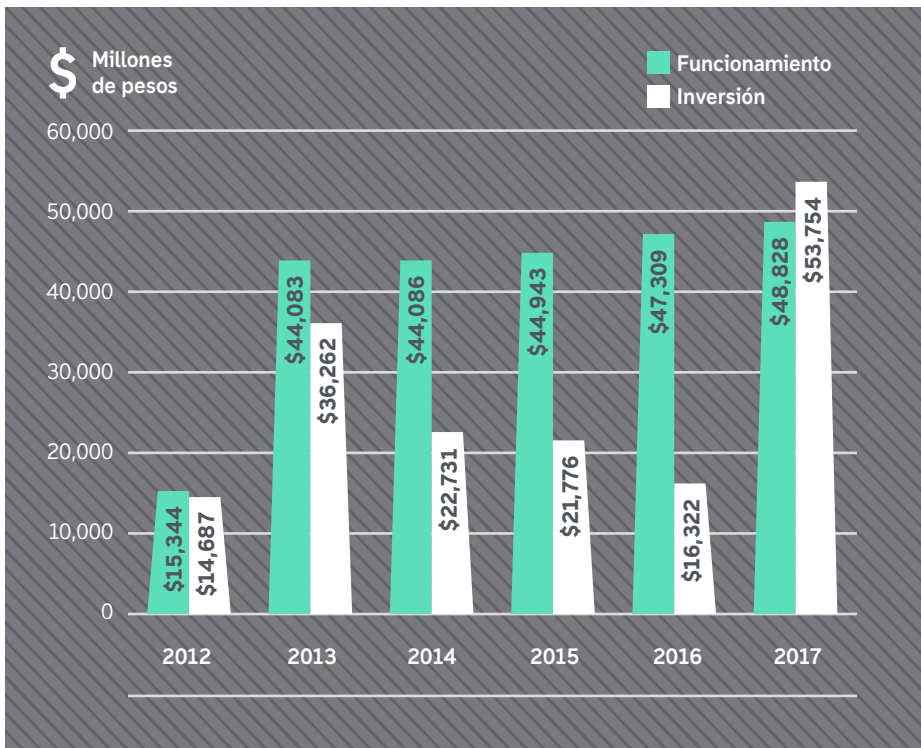
Nota. Cifras en millones de pesos.

3.1.3 La comparación entre los periodos 2012-2014 y 2015-2017

La comparación entre el gasto presupuestal de la URT con relación al procesamiento de solicitudes entre los periodos 2012-2014 y 2015-2017 es compleja. Las cifras y los datos expuestos por cada periodo no dan cuenta de que el cambio en el comportamiento de la gestión de la URT con relación al trámite administrativo de inscripción de solicitudes en el RTDAF se haya generado por un incremento significativo en la destinación de recursos para esta actividad. En primer lugar, el gasto de funcionamiento no tuvo una variación sustancial desde el 2012 en adelante. En este rubro, la URT parece que mantuvo un gasto constante y uniforme para el funcionamiento básico de la entidad. En segundo lugar, el gasto de inversión —en lo que se destinó a la actividad de estudiar y decidir sobre solicitudes de inscripción ante el RTDAF— no ha sido constante. Por ejemplo, para el 2014 la URT tuvo un gasto en funcionamiento de COP 44 086 millones y de inversión para el estudio y decisión de solicitudes de COP 22 731 millones, y procesó 7383 solicitudes. En contraste, en el 2015 la URT tuvo un gasto en funcionamiento de COP 44 943 millones y de inversión para el estudio y decisión de solicitudes de COP 21 776 millones, y procesó 15 190 solicitudes. Es decir, aunque la URT duplicó su productividad en la operación en el procesamiento de solicitudes en el 2015, en comparación con el 2014, no varió de forma sustancial su presupuesto de funcionamiento e inversión. Por su parte, en el 2017 la URT sí aumentó sustancialmente su gasto de inversión, al casi duplicar el que tuvo en el 2015, pero procesó 163 solicitudes menos que en este año.

En la figura 2 se puede observar la variación del presupuesto de funcionamiento e inversión para la actividad de estudiar y decidir sobre la inscripción o no de solicitudes ante el RTDAF. Ahora bien, es importante considerar que en el 2012 la entidad entra en operación y que en los años 2012 y 2013 el rubro de inversión incluye las actividades de representación judicial y posfallo.

FIGURA 2. Histórico presupuesto



Elaboración propia

Esta realidad da cuenta de cómo no necesariamente fue a través de un aumento en el gasto con lo que la URT cambió su rendimiento y, con este, el reporte de cumplimiento de metas. El análisis de los datos descritos da cuenta de que no hay una relación determinante entre la ejecución presupuestal de la entidad y el cambio en su productividad en el procesamiento de solicitudes, ni en el cumplimiento de las metas, y de cómo el costo del trámite de las solicitudes no es constante.

3.2 Indicadores y metas

Los indicadores y las metas de la URT se trazan por su planeación y en concordancia con lo establecido por el Gobierno nacional en los planes nacionales de desarrollo. Cada uno de los periodos estudiados en este informe se enmarca en un plan nacional de desarrollo distinto. El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 enmarca los indicadores y las metas de la URT para el periodo 2012-2014, y el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 enmarca los indicadores y las metas de la URT para el periodo 2015-2017.

3.2.1 Periodo 2012-2014

En el primer acápite de este se observó que la URT modificó sus indicadores y metas entre los periodos 2012-2014 y 2015-2017. Este cambio, en principio, responde al inicio de un nuevo Gobierno y al paso del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 al Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Para el primer periodo 2012-2014, la URT operó bajo el indicador “Actos administrativos de registro ante la Unidad de Restitución de Tierras”. Este indicador mide el número de actos administrativos que dan respuesta a las solicitudes de ingreso al registro, ubicadas en zonas microfocalizadas como porcentaje del total de solicitudes que ya surtieron trámite de inscripción en el registro, de acuerdo con los sesenta días definidos en el Decreto 4829 de 2011 y que cuentan con acto administrativo de microfocalización. Se entiende como “Actos administrativos que dan respuesta a las solicitudes de restitución” el número de solicitudes con inclusión en el registro, el número de solicitudes con exclusión en el registro, y el número de solicitudes con negación en el estudio del caso.

La fórmula de cálculo, como se mencionó, se determinó de la siguiente manera:

(Número de actos administrativos que dan respuesta a las solicitudes de restitución en zonas microfocalizadas/Número de solicitudes de restitución recibidas que ya surtieron trámite de inscripción en el registro en zonas microfocalizadas de acuerdo con los sesenta días definidos en el Decreto 4829 de 2011)*100²⁶.

De esta forma, la unidad de medida del indicador es porcentual y las metas establecidas para cada año de este periodo fueron las siguientes: 70% en el 2012, 80% en el 2013 y el 100% en el 2014. Es decir, el objetivo de la URT para

²⁶ Los datos de este indicador están consignados en su ficha técnica. Véase Departamento Nacional de Planeación-DNP, *supra*, nota 10.

el final de este periodo era decidir sobre todas las solicitudes que se encontraran habilitadas para su estudio en zonas microfocalizadas. No obstante, como se advirtió, en este periodo la URT alcanzó un cumplimiento del 68,50% de su meta²⁷.

3.2.2 *Periodo 2015-2017*

Para el periodo 2015-2017, la URT contó con el indicador “Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF”. Este indica el número de solicitudes inscritas o no en el RTDAF de la ruta individual y de la ruta colectiva (étnica) con resolución definitiva que pone fin a la actuación administrativa de documentación del proceso de restitución que realiza la Unidad de Restitución de Tierras.

La fórmula de calculo es la siguiente:

Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF = número de solicitudes con inscripción en el RTDAF + número de solicitudes con NO inscripción en el RTDAF + número de solicitudes con NO inicio formal de estudio del caso + número de solicitudes con acto de desistimiento²⁸.

La unidad de medida del indicador es numérica y se compone de la sumatoria del total de solicitudes de inscripción al RTDAF que cuentan con un acto administrativo de inscripción, no inscripción, no inicio formal del estudio o desistimiento. De acuerdo con este indicador, las metas trazadas por año, a partir de la línea base de 14 848 solicitudes, son las siguientes: 23 363 solicitudes en el 2015, 32 424 en el 2016 y 41 212 en el 2017, lo que contempla una meta final de 50 000 solicitudes para el cuatrienio 2014-2018²⁹. En este periodo la URT alcanzó un avance en el cumplimiento promedio del 152,9% de su meta, como se mencionó.

3.2.3 *La comparación entre periodos*

Como se pudo observar, en ambos periodos la URT fijó un indicador relacionado con el procesamiento de solicitudes de inscripción al RTDAF. Sin embargo, a pesar de que en ambos periodos medía la misma actividad y gestión, generó unos cambios en la forma de planeación de las metas e indicadores que impactaron en el reporte del cumplimiento de sus metas. El cambio se da entre un

²⁷ *Id.*

²⁸ Los datos de este indicador están consignados en su ficha técnica. Véase Departamento Nacional de Planeación-DNP, *supra*, nota 4.

²⁹ *Id.*

indicador relativo a uno absoluto, lo que se detalla en la unidad de medida de cada uno. Mientras en el periodo 2012-2014 la unidad de medida fue porcentual, en el periodo 2015-2017 fue numérica. Esta diferencia es relevante toda vez que en el primer periodo, de acuerdo con la fórmula de cálculo, la gestión se calculaba a partir de la relación entre las solicitudes tramitadas por la URT frente al número de solicitudes habilitadas para estudio. Por el contrario, en el segundo periodo la gestión de la URT no se mide a partir de la relación entre solicitudes estudiadas y decididas frente a las solicitudes habilitadas para el estudio. Esta se mide, según la fórmula de cálculo, a través de la sumatoria de actos administrativos producidos por la URT frente a la inscripción de solicitudes en el RTDAF con relación a las metas trazadas por la entidad. En consecuencia, en el segundo periodo la gestión de la URT con respecto al estudio y la decisión de solicitudes no toma en cuenta el número de solicitudes que ya están habilitadas para estudio.

Un ejercicio hipotético puede dar cuenta de esta diferencia. Si se toman los resultados reportados por la URT para los años 2015, 2016 y 2017, y se calcula su gestión a partir de la fórmula del indicador del periodo 2012-2014, se podrá observar que el rendimiento de la URT en comparación con el número de solicitudes habilitadas para su estudio no alcanza los mismos resultados que reporta con el indicador del periodo 2015-2017, en el que siempre presentó avances de cumplimiento superiores al 100%. Por ejemplo, para el 2015 la URT reportó el acumulado de 30 539 solicitudes con trámite administrativo concluido. Para dicho año, la entidad reportó la existencia de 42 676 solicitudes habilitadas para su estudio³⁰. De esta manera, según el indicador de 2012-2014, la URT para el 2015 habría tenido un resultado de gestión del 71,7%. Este resultado, comparado con el 179% de cumplimiento reportado por la URT bajo el nuevo indicador, da cuenta de la diferencia sustancial entre uno y otro sistema de medición.

Un resultado similar se puede observar para los periodos 2016 y 2017. En el 2016, bajo el nuevo indicador, la URT reportó un avance del 158%. Sin embargo, bajo el indicador del 2012-2014 este resultado hubiese sido distinto. Para dicho año, la URT reportó un acumulado de solicitudes con trámite administrativo finalizado de 42 757 sobre 55 531 habilitadas para el estudio³¹. De esta

³⁰ Cf. Unidad de Restitución de Tierras. *Infografías 2015*. RESTITUCIONDETIERRAS.GOV.CO 2015. Disponible en:

<https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/564539/infografia-estadisticas-de-restitucion-de-tierras-Diciembre-2015-semana-4-sierre.jpg/847cfefa-5941-454a-9231-b68abb5ofoba?version=1.0&t=1452186388624>

³¹ Cf. Unidad de Restitución de Tierras. *Infografías 2016*. RESTITUCIONDETIERRAS.GOV.CO 2016. Disponible en <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/625195/infografia-estadisticas-de-restitucion-de-tierras-Diciembre-2016-semana-4.jpg/9ec20352-c1b9-4578-9234-cb7aa11eac10?version=1.0&t=148432217188>

manera, según el indicador 2012-2014, la gestión para ese año sería del 78%. Para el 2017, finalmente, la URT reportó un avance del 120% según su nueva medición. No obstante, para ese año la URT reportó 57 284 solicitudes tramitadas sobre 80 631 solicitudes habilitadas para el estudio³². Así, su gestión, de acuerdo con el indicador 2012-2014, sería del 71%.

Los cambios en los indicadores de la URT entre cada periodo dan cuenta de la diferencia sustancial entre uno y otro. El cambio de las metas representa una valoración distinta toda vez que en el primer periodo las metas trazadas corresponden a la relación porcentual entre solicitudes tramitadas frente a solicitudes habilitadas. Por el contrario, las metas trazadas en el segundo periodo están definidas por número de solicitudes procesadas frente a un número de solicitudes acumuladas estudiadas definido para cada año. Sin embargo, los desbordantes resultados presentados por la URT para ese periodo sugieren que dichas metas se trazaron de manera imprecisa. Lo anterior debido a que, por una parte, eliminó de su proyección el número de solicitudes habilitadas para estudio y, al parecer, subestimó la capacidad de procesamiento de la entidad.

Tanto los cambios de indicadores como de metas parecen ser uno de los factores que incidieron en el cambio de comportamiento de la gestión de la URT, así como en el reporte de avances en el cumplimiento de metas de la entidad. Sin embargo, este cambio no explica con suficiencia esta realidad, ya que la URT también mostró un cambio significativo en su productividad a la hora de procesar solicitudes. Por tal motivo, es necesario indagar si en este aspecto se generaron cambios sustanciales en el marco normativo, en las estrategias de acción o en el universo de decisiones que componen las cifras de procesamiento de solicitudes de la entidad.

3.3 Operación: el procesamiento de solicitudes

La productividad de la URT varió entre los periodos estudiados. Mientras que en el periodo 2012-2014 reportó el procesamiento de 15 056 solicitudes, en el periodo 2015-2017 reportó 42 023³³. A fin de procesar las solicitudes, la URT

³² Cf. Unidad de Restitución de Tierras. *Infografías 2017*. RESTITUCIONDETIERRAS.GOV.CO 2018. Disponible en <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/953221/infografia-de-Restitucion-de-Tierras-2017-DICIEMBRE-31-Y-ENERO-5.jpg/56f949b9-c273-4cf5-82c6-31b4bb866e0e?version=1.0&t=1516376640648>

³³ Cf. Unidad para las Víctimas, *supra*, nota 22. Si bien la diferencia es notoria, es importante considerar que en el 2012 la URT solo reporta solicitudes tramitadas desde mayo de ese año. Las cifras de procesamiento, que pueden ser diferentes a las reportadas en los informes de gestión, varían debido a la fuente de consulta. Para este acápite —con el fin de analizar el rendimiento mensual

cuenta con un marco normativo que determina los parámetros de estudio e inscripción o no de las solicitudes en el RTDAF. Así, es indispensable analizar si existieron cambios en la normativa de la entidad para llevar a cabo esta tarea. Por su parte, es importante analizar si existieron también cambios sustanciales en los planes estratégicos de la URT con respecto al procesamiento de solicitudes que impactaran en el cumplimiento de metas reportado en el periodo 2015-2017. En fin, el universo de estas cifras —de acuerdo con los reportes de la URT— lo componen dos tipos de decisiones. Por una parte, se encuentran las solicitudes tramitadas que se inscriben en el RTDAF; y, por otra, las solicitudes que no se inscriben. Frente a estas, en conformidad con lo analizado en los indicadores, la URT contempla tres tipos de actos administrativos: 1. Los que niegan la inscripción en el RTDAF; 2. Los que determinan el no inicio formal del estudio de las solicitudes; y 3. Los que decretan el desistimiento de la solicitud. Así, es necesario indagar si existieron cambios en la tasa de inscripción de solicitudes en el RTDAF.

3.3.1 *El marco normativo*

La actuación de la URT con respecto al estudio y la decisión de solicitudes de inscripción ante el RTDAF se enmarca en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, por la cual se establece que la inscripción en el RTDAF es requisito de procedibilidad de la acción de restitución de tierras. Según dicho artículo, este registro se implementará de manera gradual y progresiva según los criterios de seguridad, densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno. Este artículo lo han desarrollado los decretos 4829 de 2011, que define el trámite de estudio y decisión de las solicitudes, y el decreto 599 de 2012, que establece el proceso de habilitación de solicitudes mediante la macro y microfocalización de predios. Estos dos decretos guiaron la actuación de la URT en el periodo 2012-2014. En especial, el Decreto 4829 de 2011 establece las reglas de procedimiento y los parámetros de interpretación para el estudio y la decisión de solicitudes de registro ante el RTDAF. En este, la URT se debe ceñir a dos trámites: el análisis previo de solicitudes y el estudio de inscripción de la solicitud en el registro. Según el Decreto, las inscripciones y los estudios se deben regir por los principios de la Ley 1448 de 2011 y, en especial, verificar que las solicitudes cumplan de un modo sumario con los requisitos trazados en los artículos 75 y 81 de la Ley³⁴. Además, el Decreto establece como criterios para la inscripción de solicitudes que estas cumplan

y anual de la URT— la fuente de consulta son los reportes disponibles en el Registro Nacional de Información de la Unidad de Víctimas.

³⁴ El artículo 75 establece los elementos de la titularidad del derecho a la restitución de tierras mientras que el artículo 81 define quiénes son los legitimados para incoar la acción.

con las condiciones del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, y que en la solicitud no exista información fraudulenta.

Para el periodo 2015-2017 se presentaron cambios significativos en este marco normativo. Con la expedición del Decreto 440 de 2016 se introdujeron modificaciones al Decreto compilatorio 1071 de 2015 que integra el Decreto 4829 de 2011. Los cambios introducidos por el Decreto 440 de 2016 que afectan el procesamiento de solicitudes de inscripción ante el RTDAF se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Elimina la etapa probatoria del estudio formal de solicitudes y le da la facultad a la URT para recabar pruebas en distintos momentos del estudio.
- Se cambian los términos para acometer estudio de solicitudes una vez ya están habilitadas, lo cual facilita el procesamiento de solicitudes. De igual forma, se eliminan términos y trámites cuando la titularidad del derecho del solicitante es evidente³⁵.
- Adiciona criterios para el inicio formal del estudio y la inscripción de solicitudes al excluir la posibilidad de que se estudien o inscriban solicitudes que versan sobre predios baldíos en zonas de protección ambiental³⁶.

Dos modificaciones en esta normativa pueden haber impactado el cambio de comportamiento de la URT en el procesamiento de solicitudes entre los periodos 2012-2014 y 2015-2017. La primera se refiere a la eliminación de trámites o la reducción de términos que pudo haber hecho más ágil la actividad de la entidad a la hora de estudiar y decidir sobre solicitudes de inscripción ante el RTDAF. La segunda, el Decreto adiciona criterios por razones ambientales que no contempla la Ley para decidir sobre el inicio formal del estudio de solicitudes o la no inscripción en el RTDAF.

³⁵ Cf. Unidad de Restitución de Tierras, *supra*, nota 24.

³⁶ En específico, el Decreto excluye solicitudes de predios baldíos sobre zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, en las que se haya negado la sustracción del área en proceso de restitución de tierras; solicitudes de predios baldíos en áreas del Sistema Nacional de Parques Naturales; y solicitudes de predios baldíos en zonas de Parques Naturales Regionales. Con respecto a estas disposiciones y a la tensión entre el derecho a la restitución de tierras y el derecho ambiental, véase Comisión Colombiana de Juristas. RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y DERECHO AMBIENTAL: TENSIONES Y CONVERGENCIAS. Impresol Ediciones. (2017). Disponible en http://www.coljuristas.org/centro_de_documentacion/documento.php?id_doc=607

3.3.2 La planeación estratégica

Una de las acciones que puede explicar el cambio de comportamiento en el procesamiento de solicitudes entre los periodos estudiados es la definición de una estrategia de acción para ello. Por ejemplo, en el 2015 la URT definió la “Estrategia 20-15”. Esta estrategia trazó la meta de “concluir el trámite administrativo de las solicitudes de inscripción al RTDAF” a partir de un diagnóstico de solicitudes a decidir bajo los criterios de macro y microfocalización, el estado de la solicitud y las solicitudes remitidas por otras entidades³⁷. Esta estrategia se valoró como exitosa por parte de la URT en la proyección del Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras 2017-2021 (PERIT). Acorde con lo expuesto en este plan, la “Estrategia 20-15” le permitió a la URT duplicar el número de solicitudes tramitadas en el 2015 gracias a la priorización de ocho regiones en el país y la focalización de recursos³⁸.

El PERIT, por su parte, definió la estrategia de acción de la URT para cumplir con lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-679 de 2015, en la cual exhortó a la URT a diseñar un plan estratégico de restitución de tierras que incorporara los objetivos y las estrategias que permitieran restituir todos los predios despojados en el plazo de diez años establecido en la Ley 1448 de 2011. Es decir, la Corte exhortó a la URT a cumplir con sus funciones de tramitar todas las solicitudes de restitución en etapa administrativa hasta el 2021. Con base en esto, la URT definió una serie de acciones y objetivos con el fin de cumplir con la orden de la Corte Constitucional. Sin embargo, el PERIT no establece acciones concretas que se relacionen de manera directa con el procesamiento de las solicitudes recibidas por la entidad o que den cuenta de los cambios sustanciales que se presentaron en el periodo 2015-2017 con relación al periodo 2012-2014. Sin embargo, este plan permite observar algunos elementos que ya han sido analizados. El primero se refiere al énfasis de la entidad en la eficacia de la “Estrategia 20-15”, en la medida en que este ha llevado a la entidad a continuar con la selección y la priorización de zonas para concentrar recursos con el fin de adelantar solicitudes de inscripción al RTDAF³⁹. El segundo se refiere a una actualización de los estimados de solicitudes de restitución de tierras que podría recibir la entidad. En conformidad con el PERIT, el Documento Conpes 7212 de 2011 estimó alrededor de 360 000 reclamaciones relacionadas con el despojo y el abandono de tierras en el país.

³⁷ Cf. Unidad de Restitución de Tierras, *supra*, nota 23.

³⁸ Cf. Unidad de Restitución de Tierras. PLAN ESTRATÉGICO INTERINSTITUCIONAL DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS PARA EL PERIODO 2017-2021. (2016). Disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/769596/PEIRT-+Version+aprobada.pdf/78754a85-fd43-46a3-9046-f9176aab1232>

³⁹ *Id.* Pág. 18.

Sin embargo, para la URT este estimado no es preciso, más si se tiene en cuenta la experiencia acumulada de recepción de solicitudes del 2012 al 2016. Por tal motivo, la entidad —para la configuración de su estrategia de acción— solicitó nuevos estudios que estimaron otras cantidades: Banco Mundial, 122 878 solicitudes; ENINCO, 128 900 solicitudes; y CODHES 150 720 solicitudes⁴⁰. Estas cifras no pueden haber repercutido en la proyección de metas para el 2015-2017, ya que son posteriores, ni tampoco parecen explicar con suficiencia los cambios en el comportamiento de la URT.

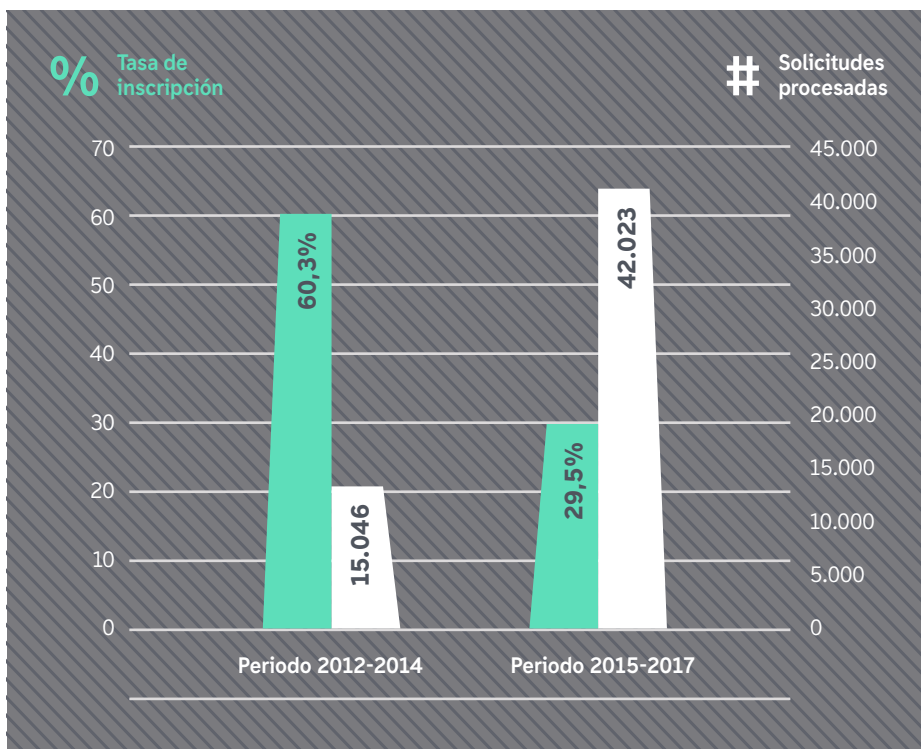
3.3.3 La tasa de inscripción

Las cifras con las que la URT reporta en ambos periodos los avances de cumplimiento de metas con relación al estudio y la decisión sobre solicitudes de inscripción en el RTDAF las componen dos tipos generales de decisiones: inscripciones o negaciones a la inscripción en el RTDAF. El análisis del comportamiento de la tasa de inscripción en cada uno de los periodos puede indicar si existieron cambios significativos en el sentido de las decisiones de la URT, y si existe alguna relación entre su productividad y la forma en la que la entidad decide. A fin de obtener la tasa de inscripción es necesario calcular el porcentaje de solicitudes inscritas sobre el total de solicitudes procesadas (es decir, con trámite administrativo finalizado) por periodo estudiado.

Para el periodo 2012-2014, la URT reportó un total de 15 056 solicitudes procesadas. Sobre este total, la entidad reporta que se inscribieron en el registro 9080 solicitudes y se negaron 5976. De esta manera, en este periodo la tasa de inscripción de solicitudes se situó en el 60,3%. En el periodo 2015-2017, la URT reportó 42 023 solicitudes procesadas. Sobre este total se inscribieron 12 385 solicitudes y se negaron 29 800. Así, la tasa de inscripción de este periodo fue del 29,5%⁴¹.

⁴⁰ *Id.* Págs. 54-58.

⁴¹ *Cf.* Unidad para las Víctimas, *supra*, nota 22.

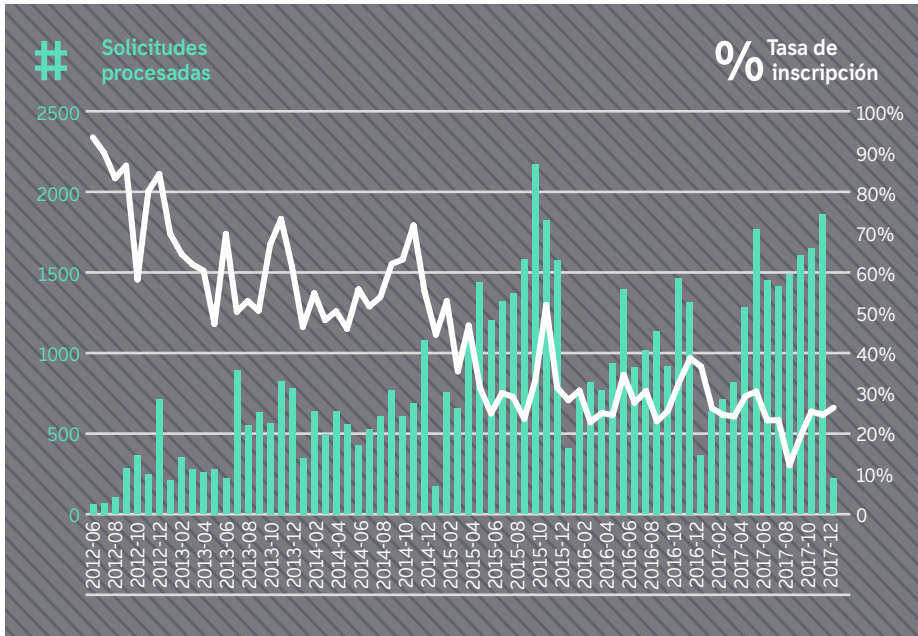
FIGURA 3. Tasa de inscripción por periodo

Elaboración propia

La variación de la tasa de inscripción del periodo 2012-2014 respecto al periodo 2015-2017 es notoria. Esta situación coincide con el cambio en la productividad de la URT. Un análisis más específico de los datos da cuenta de ello. Si se tienen, por ejemplo, los años 2015 y 2017, que corresponden a los de mayor productividad de la entidad, se puede observar lo siguiente. En el 2015, la URT reportó el procesamiento de 15 190 solicitudes, de las cuales 5308 fueron inscripciones y 9882 negaciones, lo que arroja una tasa de inscripción del 34,9%. En el 2017, la URT reportó el procesamiento de 15 027 solicitudes, de las cuales 3610 fueron inscripciones y 11 417 negaciones, lo que arroja una tasa de inscripción del 24%. En la figura 4 se detalla mes a mes el comportamiento de la tasa de inscripción de solicitudes desde el 2012 hasta el 2017. Esta gráfica da cuenta de la correlación entre el aumento de solicitudes procesadas con la significativa disminución de la tasa de inscripción de la entidad. Por ejemplo, el mes de octubre del 2015, el cual

reporta el mayor número de solicitudes procesadas (2168), presentó una tasa de inscripción del 33%⁴².

FIGURA 4. Histórico mes a mes de la tasa de inscripción solicitudes ante el RTDAF.



Fuente: Unidad para las Víctimas. *Reportes-RMI*. CIFRAS.UNIDADVICTIMAS.GOV.CO 2018. Disponible en: <http://cifras.unidadvictimas.gov.co/tierras?tema=40&subtema=44>

Esta correspondencia entre la disminución de la tasa de inscripción con el aumento de la productividad hace que sea necesario analizar en detalle en qué medida estas negaciones incidieron en los cambios significativos entre el reporte de cumplimiento de metas del periodo 2015-2017 con el reporte del 2012-2014. En especial, es necesario desagregar y analizar la incidencia de los tres tipos de decisiones que componen la categoría de negación de la inscripción en el RTDAF: 1. No inscripción; 2. No inicio formal del estudio; y 3. Desistimientos. De igual forma, es necesario analizar si existe alguna relación entre los cambios de estos componentes, las transformaciones normativas enunciadas y la disminución de la tasa de inscripción.

⁴² *Id.*

4. Negar derechos: la relación entre la negación de solicitudes de inscripción en el RTDAF y el cumplimiento de metas

La implementación del RTDAF no ha sido gradual, progresiva, ni sostenida en el tiempo. La gestión de la URT en el trámite de solicitudes de inscripción en el RTDAF ha sido cambiante, en especial en su rendimiento comparado entre los periodos 2012-2014 y 2015-2017. Ese cambio le ha permitido a la entidad reportar avances significativos en el cumplimiento de sus metas. Sin embargo, como se ha evidenciado, el avance reportado en la implementación del RTDAF se debe, principalmente, al cambio de indicadores y metas de la entidad, a algunas reformas normativas que afectaron su procedimiento y, en especial, a un cambio en la tasa de inscripción de solicitudes en el RTDAF que coincide con el aumento en la productividad de la entidad. Este último aspecto parece haber sido determinante en el reporte de cumplimiento de metas. Por tanto, es necesario analizar cómo ha sido el comportamiento en cada periodo de las decisiones de negación de la entidad con relación al cumplimiento de metas, y qué consecuencias trae ese comportamiento en materia de los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado del país.

4.1 El aumento de no inscripciones, no inicios formales del estudio y de desistimientos

El cambio en la tasa de aprobación de inscripción de solicitudes en el RTDAF lo componen las negaciones que emite la URT. Estas negaciones se pueden expresar a través de tres tipos de decisiones: 1. La no inscripción de la solicitud en el RTDAF; 2. El no inicio formal del estudio de la solicitud; y 3. El decreto del desistimiento de la solicitud. A continuación, se analizará el comportamiento de cada una de estas decisiones en la gestión de la URT.

4.1.1 Las no inscripciones en el RTDAF⁴³

En el periodo 2012-2014 la URT reportó 2990 no inscripciones de solicitudes en el RTDAF. Esta cifra significó el 20% del total de las 14 926 solicitudes procesadas en ese periodo. Para cada año del periodo, el impacto de las no inscripciones en el RTDAF sobre el global de solicitudes procesadas fue el siguiente: 153 no inscripciones, correspondientes al 8,3% sobre las 1842 solicitudes procesadas en el 2012; 1109 no inscripciones, correspondientes al 19% sobre las 5813 procesadas para el 2013; y 1728 no inscripciones, correspondientes al 23,4% del 2014. Por su parte, el impacto de las 2985 solicitudes no inscritas en el total global de solicitudes procesadas por la URT a diciembre del 2017 fue del 5,2% sobre las 57 079 reportadas⁴⁴. El impacto de las no inscripciones en cada año respecto al total de solicitudes procesadas a 2017 fue del 0,3% para el 2012, 1,9% para el 2013 y del 3 % para el 2014.

En el periodo 2015-2017 el impacto de las no inscripciones cambió de forma sustancial. Para este periodo, la URT reportó 10 754 no inscripciones en el RTDAF⁴⁵, correspondientes al 25,5% de las 42 243 solicitudes procesadas para ese lapso. Anualmente, el impacto de las no inscripciones en el RTDAF fue el siguiente: 19,8% sobre las 15 190 solicitudes procesadas en el 2015; 29,2% sobre las 11 806 solicitudes procesadas en el 2016; y 28,6% sobre las 15 027 soli-

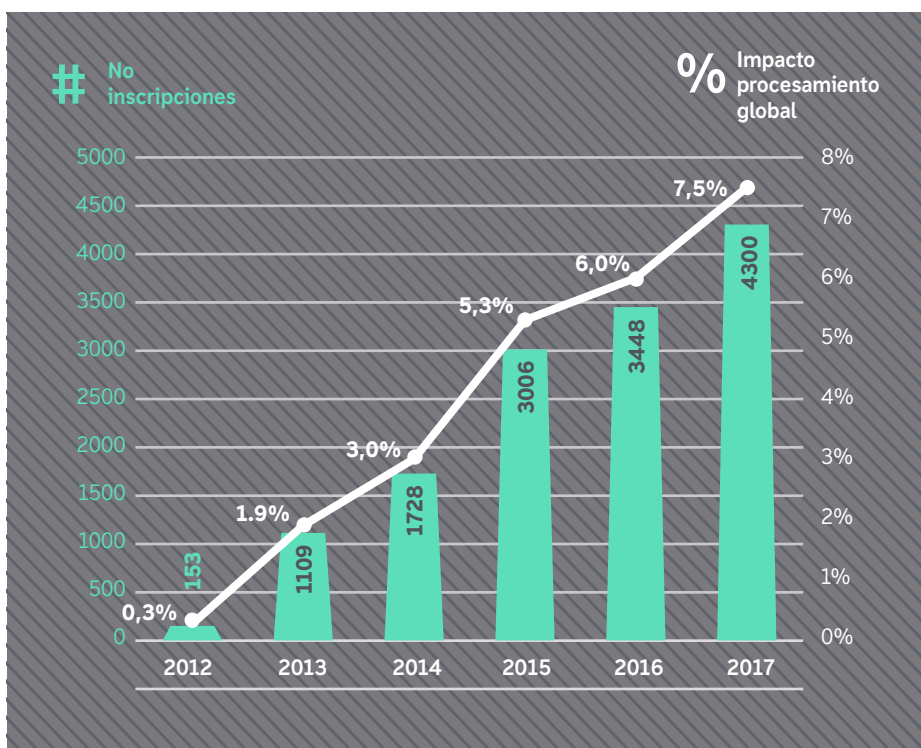
⁴³ Las cifras de este acápite surgen de la información proveída por la URT en su respuesta del 31 de mayo del 2018. Véase Unidad de Restitución de Tierras. RESPUESTA DERECHO DE PETICIÓN. (Oficio DSC1-201804286 2018). Las cifras consignadas en esa respuesta discriminan las negaciones de la URT en no inscripciones, no inicios formales del estudio y desistimientos. Estas se cruzan con las cifras de solicitudes procesadas. Cf. Unidad para las Víctimas, *supra*, nota 22.

⁴⁴ Si bien en el primer acápite se mencionó el reporte de 57 284 solicitudes a diciembre del 2017, esa cifra surgió de los informes de gestión de la URT. En ese caso, la cifra de 57 079 se toma del reporte mensual de solicitudes inscritas y no inscritas disponible en el RNI, ya que es la que surge del reporte discriminado mes a mes de solicitudes inscritas o no en el RTDAF, el cual se considera más preciso que el de los informes de gestión que no discriminan las cifras con tal precisión. La diferencia entre una cifra y otra, como se mencionó, puede responder a las fechas de corte de cada una de las fuentes.

⁴⁵ Cf. Unidad de Restitución de Tierras, *supra*, nota 45.

citades procesadas en el 2017. El impacto de las 10 754 solicitudes no inscritas de este periodo sobre el total de las 57 079 reportadas a diciembre del 2017 es del 18,8%. Para cada año de este periodo, el impacto en el procesamiento total de solicitudes fue del 5,3% para el 2015, del 6% para el 2016, y del 7,5% para el 2017⁴⁶.

FIGURA 5. Comportamiento anual no inscripciones e impacto- elaboración propia

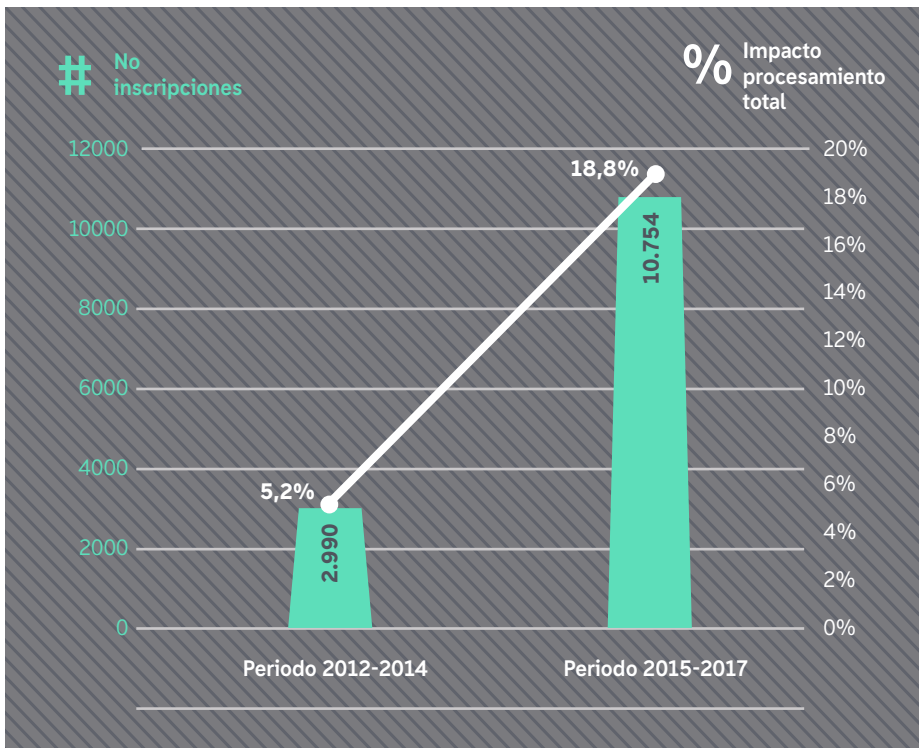


La diferencia del impacto en el total de las solicitudes procesadas por la URT de las no inscripciones en el RTDAF entre el periodo 2012-2014 y 2015-2017 es de 13,6 puntos porcentuales. Esta diferencia significativa sugiere que hubo un cambio en el comportamiento de la URT a la hora de analizar las solicitudes y decidir sobre su inscripción o no, y que ese cambio impactó

⁴⁶ Cf. Unidad para las Víctimas, *supra*, nota 22.

en los reportes de avance de cumplimiento de metas de la entidad. Además, es posible que los cambios normativos señalados, en especial la expedición del Decreto 440 de 2016 que incrementó los requisitos de inscripción de solicitudes en el RTDAF, tuvieran una incidencia en el aumento de este tipo de decisiones.

FIGURA 6. Comparación periodos



Elaboración propia

La comparación de este impacto resulta aún más problemática si se tiene en cuenta que la URT carece de información sistematizada y coherente que dé cuenta de las razones jurídicas que sustentan las decisiones que niegan la inscripción en el RTDAF. Según respuestas de la entidad, las razones con las que se fundamentan las decisiones de no inscripción se enmarcan en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. Sin embargo, esta respuesta genérica no indica cómo se aplican esos criterios, o cuáles han fundamentado

cada una de sus decisiones de no inscripción. Tampoco existe información discriminada sobre las condiciones de las solicitudes que no se han inscrito. Salvo datos genéricos sobre la ubicación de los predios solicitados o el tipo de relación jurídica que alegan los reclamantes, la URT no cuenta con información relativa a la extensión de los predios, la calidad jurídica de estos, la presencia o no de ocupantes o terceros y su naturaleza, o la existencia de afectaciones ambientales o minero-energéticas, entre otras. Una información discriminada y minuciosa sobre las condiciones de los predios a los que se les niega la inscripción en el RTDAF o sobre las razones que motivan dicha decisión facilitaría el control de legalidad y el análisis sobre la constitucionalidad del RTDAF⁴⁷.

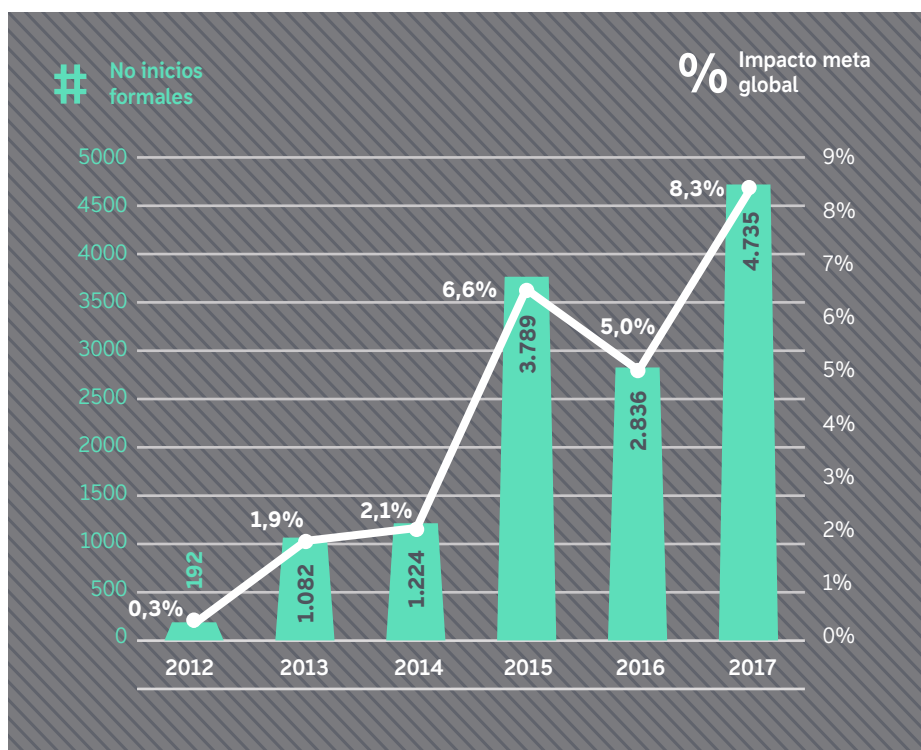
4.1.1 Los no inicios formales de estudio de solicitudes

En el periodo 2012-2014 la URT reportó 2498 no inicios formales de estudio. Esta cifra significó el 16,6% de las 15 056 solicitudes procesadas en ese lapso. Para cada año del periodo, el impacto de los no inicios de estudio de solicitudes sobre el global de solicitudes procesadas fue el siguiente: 192 no inicios de estudio, correspondientes al 10,4% sobre las 1842 solicitudes procesadas en el 2012; 1082 no inicios de estudio, correspondientes al 18,6% sobre las 5813 procesadas para el 2013, y 1224 no inicios de estudio, correspondientes al 16,6% para el 2014. Por su parte, el impacto de los 2498 no inicios de estudio sobre el total global de solicitudes procesadas por la URT a diciembre del 2017 fue del 4,3% sobre las 57 079 reportadas. El impacto de los no inicios formales de estudio en cada año respecto al total de solicitudes procesadas al 2017 fue de 0,3% para el 2012, 1,9% para el 2013 y 2,1% para el 2014.

Al igual que en el caso de las no inscripciones en el RTDAF, en el periodo 2015-2017 este impacto cambió de forma sustancial. Para este periodo, la URT reportó 11 360 no inicios formales del estudio de solicitudes de inscripción en el RTDAF, correspondientes al 26,9% sobre las 42 243 solicitudes procesadas para ese lapso. Anualmente, el impacto de los no inicios formales de estudio fue el siguiente: 24,9% sobre las 15 190 solicitudes procesadas en el 2015; 24% sobre las 11 806 solicitudes procesadas en el 2016; y 31,5% sobre las 15 027 solicitudes procesadas en el 2017. El impacto de los 11 360 no inicios de estudio de este periodo sobre el total de las 57 079 solicitudes reportadas a diciembre del 2017 es del 19,9%. Para cada año de este periodo, el impacto en el procesamiento total de solicitudes fue 6,6% para el 2015, 5% para el 2016 y 8,3% para el 2017.

⁴⁷ Cf. Unidad de Restitución de Tierras. RESPUESTA DERECHO DE PETICIÓN. (Oficio DSC2-201707342 2017).

FIGURA 7. Comportamiento anual no inicio formal e impacto

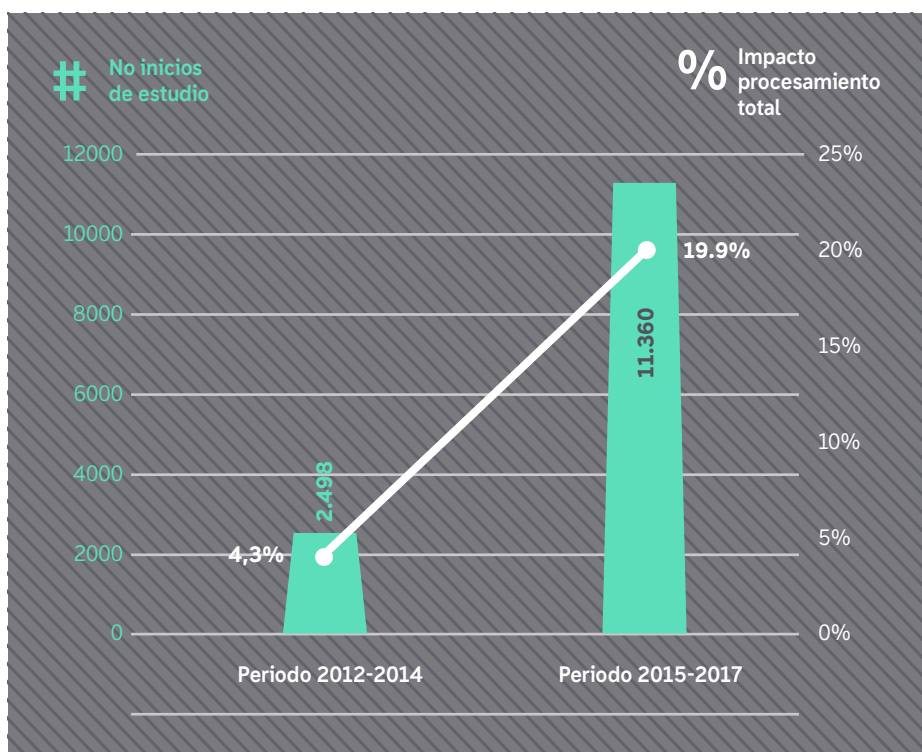


Elaboración propia

Las cifras analizadas dan cuenta de que hubo un incremento sustancial de los no inicio formales de estudio decretados por la URT en el periodo 2012-2014, en comparación con el periodo 2015-2017. Este cambio implicó una diferencia de 15,6 puntos porcentuales entre el impacto de los no inicios de estudio en el procesamiento total de solicitudes a diciembre del 2017, toda vez que en el primer periodo este impacto fue del 4,3% y en el segundo periodo fue del 19,9%. El aumento de los no inicio formales de estudio sugiere que la URT implementó un filtro más estricto a fin de determinar qué solicitudes cumplen con los requisitos para surtir el estudio de fondo de inscripción en el RTDAF. Al igual que en el caso de las no inscripciones, el Decreto 440 de 2016 pudo haber influido en este aspecto al ampliar las causales de no inicio formal del estudio. De igual forma, es posible que este incremento en los no inicio formales se deba a las estrategias y las metas plasmadas por la URT en el propósito de evacuar solicitudes o aumentar su rendimiento. En especial, es

importante anotar que las decisiones de no inicio formal del estudio requieren de un trámite más ágil y expedito que aquellas en las que se decide sobre la inscripción o no de solicitudes en el RTDAF⁴⁸.

FIGURA 8. Comparación periodos – elaboración propia



Elaboración propia

Este alarmante crecimiento de los no inicio de estudios resulta problemático de cara a la garantía del derecho fundamental a la restitución de tierras a las víctimas del conflicto y al debido proceso sustancial, ya que se trata de decisiones que se toman en una etapa muy temprana del trámite, y solo a partir de la información suministrada en un momento inicial por las víctimas,

⁴⁸ Esto se puede observar en el procedimiento establecido para cada análisis expuesto en el Decreto compilatorio 1071 de 2015, modificado por el Decreto 440 de 2016 en lo referente a la actuación de la URT.

sin que se practicara de fondo la comprobación documental, el cruce o el análisis de información, ni el levantamiento cartográfico, ni la ampliación de información por parte de las víctimas, de manera que permita un análisis sustancial del caso. Es una decisión de negación de derechos que se toma antes de iniciar el proceso, a partir de meras consideraciones formales. Como se anotó, es posible que una porción de estas decisiones se fundamentara en los requisitos establecidos por el Decreto 440 de 2016. En especial, diversos no inicios formales se han fundamentado en la prohibición de restituir predios baldíos dentro de áreas de protección ambiental. Sin embargo, como se ha sostenido en otros estudios, estas disposiciones son inconstitucionales en la medida en que exceden la competencia reglamentaria del Gobierno nacional y vulneran diversos principios constitucionales como, por ejemplo, el acceso a un recurso judicial efectivo, la igualdad, la buena fe y la confianza legítima, el derecho a la reparación integral o la doctrina constitucional sobre justicia ambiental, entre otros⁴⁹. Además, no es clara la manera como la URT en esta etapa incipiente del procedimiento logra comprobar el traslape de las figuras ambientales del Decreto (zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 y parques naturales nacionales y regionales), ya que en esta etapa difícilmente cuenta con información georreferenciada veraz de la ubicación de los predios, y la información catastral de las áreas protegidas suelen estar en una escala imprecisa (1:25.000) que, técnicamente, impide identificar si un predio reclamado por una víctima se encuentra en su interior o está excluido. Mucho menos permite corroborar la zonificación ambiental interna de estas áreas con el fin de determinar si el predio se encuentra en una zona de uso para la producción o la conservación.

4.1.2 Los no inicios formales de estudio de solicitudes

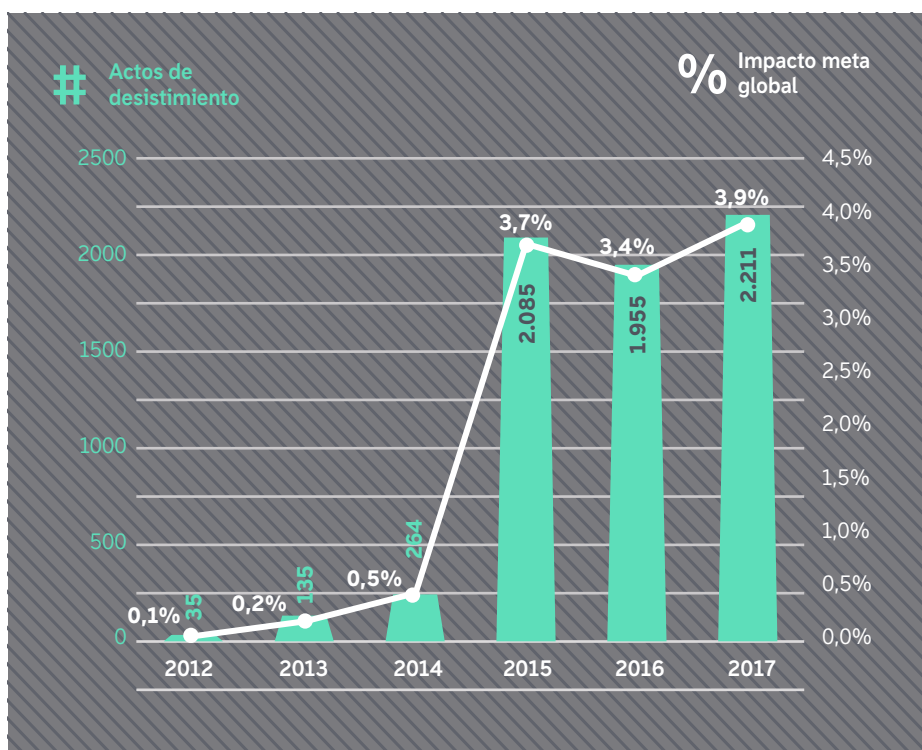
En el periodo 2012-2014 la URT reportó 434 actos de desistimiento equivalentes al 2,9% sobre un total de 15 056 solicitudes procesadas en ese lapso. Para cada año del periodo, el impacto de los desistimientos sobre el global de solicitudes procesadas fue el siguiente: 35 desistimientos, correspondientes al 1,9% sobre las 1842 solicitudes procesadas en el 2012; 135 desistimientos, correspondientes al 2,3% sobre las 5813 procesadas para el 2013; y 264 desistimientos, correspondientes al 3,6% para el 2014. El impacto de los 434 desistimientos sobre el total global de solicitudes procesadas por la URT a diciembre del 2017 fue del 0,8% de las 57 079 reportadas. El impacto de los no

⁴⁹ Para agosto del 2016 existían 2078 decisiones de no inicio formal del estudio sobre solicitudes con afectaciones ambientales. Véase Comisión Colombiana de Juristas, *supra*, nota 38. En este mismo informe se detallan las razones de inconstitucionalidad de distintos apartes del Decreto 440 de 2016.

desistimientos en cada año respecto al total de solicitudes procesadas al 2017 fue del 0,1% para el 2012, del 0,2% para el 2013 y del 0,5% para el 2014.

El cambio de comportamiento de la URT respecto al decreto de desistimientos en el periodo 2015-2017 fue drástico. Para este periodo, la URT reportó 6251 desistimientos correspondientes al 14,8% de las 42 243 solicitudes procesadas para ese lapso. Anualmente, el impacto de los desistimientos fue el siguiente: 13,7% sobre las 15 190 solicitudes procesadas en el 2015; 16,6% sobre las 11 806 solicitudes procesadas en el 2016; y 14,7% sobre las 15 027 solicitudes procesadas en el 2017. El impacto de los 6251 desistimientos de este periodo sobre el total de las 57 079 reportadas a diciembre del 2017 es del 11%. Para cada año de este periodo, el impacto en el procesamiento total de solicitudes fue del 3,7% para el 2015, 3,4% para el 2016 y 3,9% para el 2017.

FIGURA 9. Comportamiento anual actos de desistimiento e impacto- elaboración propia



Elaboración propia

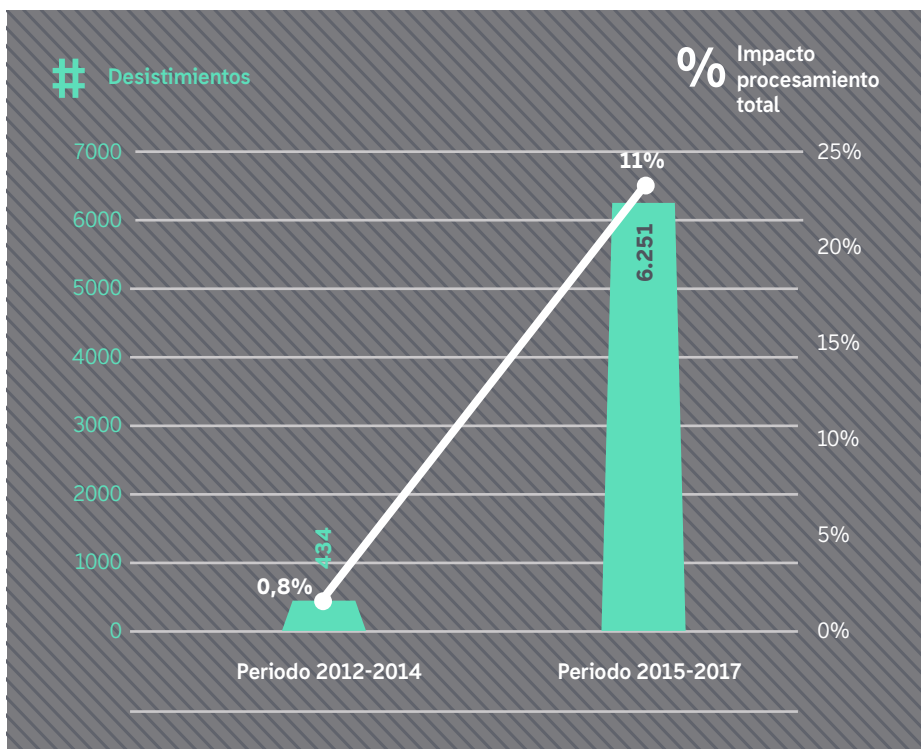
El aumento de los desistimientos y su impacto en el procesamiento total de solicitudes a diciembre del 2017 entre los periodos 2012-2014 y 2015-2017 es indiscutible. La diferencia de 10,2 puntos porcentuales entre uno y otro periodo lo demuestra. Al igual que en los casos de no inicio formal del estudio, la declaratoria de desistimiento por parte de la URT es una labor que implica —dependiendo del momento en el que se decreta— menor desgaste administrativo en comparación con los estudios de inscripción o no de solicitudes en el RTDAF. Esta práctica podría explicarse desde dos componentes. El primero es que el indicador del periodo 2015-2017 incluyó de manera explícita en la fórmula de cálculo este tipo de decisiones⁵⁰. Esta inclusión pudo haber causado un efecto de aumento en el número de desistimientos decretados. En segundo lugar, al igual que en los casos anteriores, este aumento se puede deber al plan de la URT de descongestionar las solicitudes que estaban inactivas con la puesta en marcha de la “Estrategia 20-15”.

Esta realidad es preocupante porque la URT ha justificado la posibilidad de decretar los desistimientos con base en la remisión que hace el Decreto 1071 al artículo 1 de la Ley 1755 de 2011 (compilatoria de los artículos 17 y 18 de la Ley 1427 de 2011). Según este marco del derecho administrativo ordinario, los desistimientos tácitos y expresos proceden en los procedimientos administrativos⁵¹. Sin embargo, esa interpretación es contraria a la jurisprudencia constitucional específica del proceso de restitución de tierras. En la Sentencia T-244 de 2016⁵², la Corte Constitucional declaró que el desistimiento no procedía en el proceso de restitución de tierras.

⁵⁰ Es importante anotar que en la fórmula de cálculo del indicador del periodo 2012-2014 no estaban contemplados de forma explícita los actos de desistimiento. Sin embargo, el análisis de las cifras y los reportes de avances para este periodo suministrados por la URT permite observar que estos —a pesar de no estar incluidos en la fórmula— sí integraron parte del universo calculado de solicitudes procesadas. Esto se puede corroborar al analizar las cifras del RNI y contrastarlas con las reportadas por la URT en la respuesta del derecho de petición del 2018 referenciado en este acápite.

⁵¹ Cf. Unidad de Restitución de Tierras, *supra*, nota 49.

⁵² Cf. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-244 de 2016. (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado: mayo 16 del 2016).

FIGURA 10. Comparación periodos- elaboración propia.

Elaboración propia

Según la Corte, esta figura no es procedente en el procedimiento de restitución de tierras contemplado en la Ley 1448 de 2011, en razón a que: 1. El proceso de restitución de tierras es de interés público, ya que se encuentra en un marco de justicia transicional que busca lograr la paz y materializar los derechos de las víctimas; 2. Este persigue la garantía del derecho a la verdad que tiene un carácter colectivo; 3. Los reclamantes están en situación de desventaja y el desistimiento puede alentar a los opositores a forzar a los reclamantes a renunciar a sus peticiones; 4. Puede poner en riesgo la seguridad y vida de los reclamantes; y 5. El proceso de restitución de tierras es un medio para aclarar el fenómeno de despojo y abandono forzado de tierras en el país, y el legislador quiso evitar que los derechos de restitución sean negociables⁵³. Estas razones

⁵³ *Id.*

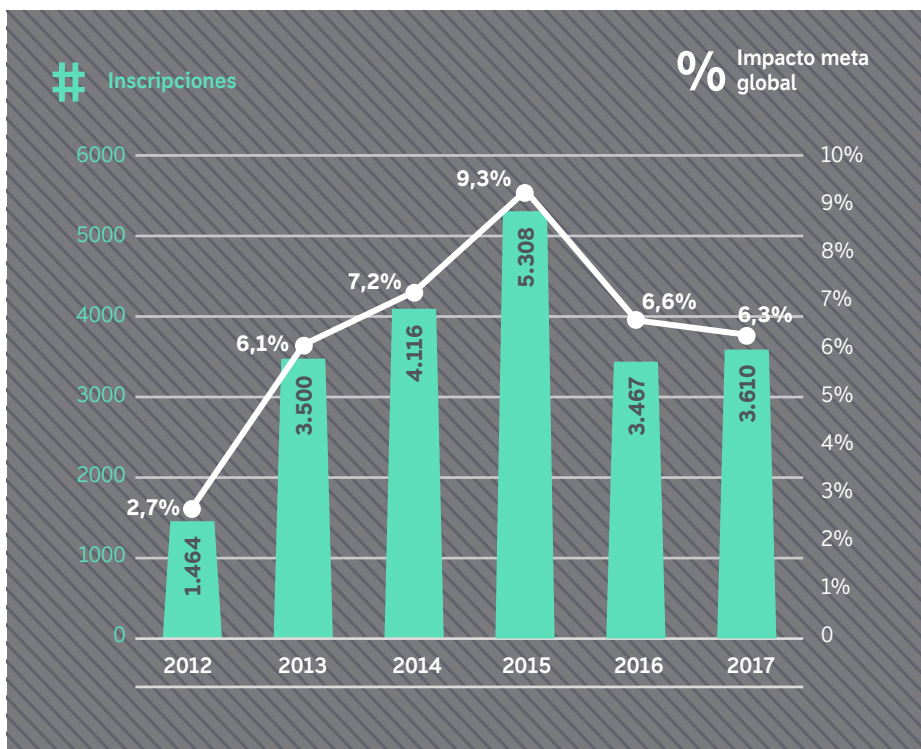
son predicables de todo el proceso de restitución de tierras y no tan solo de la etapa judicial. Sería ilógico que si la Corte Constitucional determinó las razones enunciadas para negar su procedencia en sede judicial, admita lo contrario en sede administrativa. Lo anterior, porque todas las razones enunciadas se verían igualmente afectadas si se desiste del derecho a la restitución de tierras en la etapa administrativa del proceso. En este sentido, es posible concluir que los desistimientos decretados por la URT y contemplados dentro de su productividad y cumplimiento de metas en la implementación del RTDAF, son contrarios a la Constitución y, por tanto, deberían revocarse.

4.2 El comportamiento de la inscripción de solicitudes en el RTDAF ⁵⁴

Para el periodo 2012-2014, la URT reportó 9080 solicitudes inscritas en el RTDAF, correspondientes al 60,3% sobre un total de 15 056 solicitudes procesadas en ese lapso. Para cada año del periodo, el impacto de las inscripciones del global de solicitudes procesadas fue el siguiente: 1464 inscripciones, correspondientes al 79,5% de las 1842 solicitudes procesadas en el 2012; 3500 inscripciones, correspondientes al 60,2% de las 5813 procesadas para el 2013; y 4116, correspondientes al 55,7% de las 7383 procesadas para el 2014. Por su parte, el impacto de las 9080 inscripciones sobre el total global de solicitudes procesadas por la URT a diciembre del 2017 fue del 15,9% de las 57 079 reportadas. El impacto de las inscripciones en cada año respecto al total de solicitudes procedas al 2017 fue de 2,7% para el 2012, 6,1% para el 2013 y 7,2% para el 2014.

En el periodo 2015-2017 la variación de las inscripciones en el RTDAF no fue significativa. En este periodo la URT reportó 12 385 solicitudes inscritas correspondientes al 29,3% de las 42 243 solicitudes procesadas para ese lapso. Anualmente, el impacto de las inscripciones fue el siguiente: 5308 inscripciones correspondientes al 34,9% de las 15 190 solicitudes procesadas en el 2015; 3467 inscripciones correspondientes al 29,3% de las 11 806 solicitudes procesadas en el 2016; y 3610 inscripciones correspondientes al 24% de las 15 027 solicitudes procesadas en el 2017. El impacto de las 12 385 inscripciones de este periodo sobre el total de las 57 079 reportadas a diciembre del 2017 es del 21,7%. Para cada año de este periodo, el impacto en el procesamiento total de solicitudes fue del 9,3% para el 2015, 6,6% para el 2016 y 6,3% para el 2017.

⁵⁴ Las cifras de este acápite surgen de la información del RNI. Véase Unidad para las Víctimas, *supra*, nota 22.

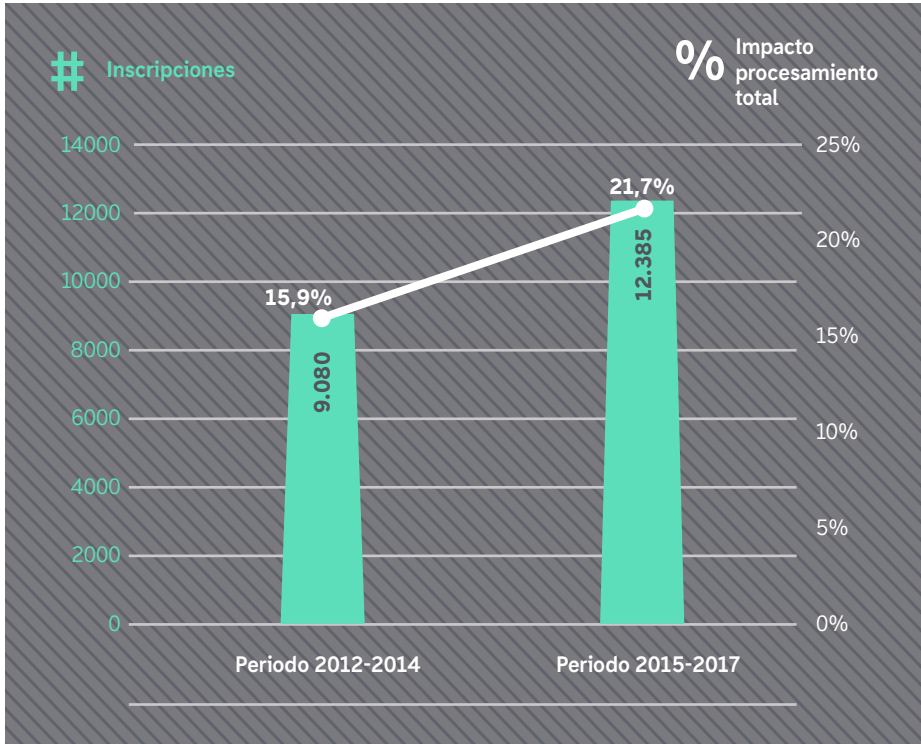
FIGURA 11. Comportamiento anual inscripciones e impacto

Elaboración propia

El aumento de la inscripción de solicitudes en el RTDAF en el periodo 2015-2017, comparado con el 2012-2014, no fue significativo. Entre ambos periodos solo hay una diferencia porcentual de 5,2 respecto al total de solicitudes procesadas a diciembre del 2015. Como se detalla en la figura 11, si se excluye el 2012 por ser un año con reportes desde mayo del 2015, el impacto de las inscripciones de cada año con respecto al total de solicitudes procesadas no varió de forma sustancial. Estos resultados, contrastados con las variaciones de impacto de las negaciones, sugieren que el cumplimiento de metas reportado por la URT para diciembre del 2017 se debió, principalmente, a un aumento en su productividad compuesto por no inscripciones de solicitudes en el RTDAF, no inicios formales del estudio y actos de desistimiento. Es decir, la aparente eficiencia del Estado en la gestión de la fase administrativa del proceso de restitución de tierras se logró, sobre todo, a partir de la negación de los derechos de las víctimas, constituyéndose la etapa administrativa en

un gran embudo que filtra la posibilidad de acceso de las víctimas a la justicia y la reparación.

FIGURA 12. Comparación periodos- elaboración propia



Elaboración propia

Lo problemático de esta realidad es que algunas de estas negaciones se deciden en momentos muy preliminares del proceso administrativo (como, por ejemplo, en la fase inicial antes del inicio del estudio formal de la solicitud), sin el debido análisis y comprobación, de modo que pueden ser en varios casos contrarias al marco normativo del proceso de restitución de tierras y, en consecuencia, a los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado en el país. Por tal motivo, como se detallará más adelante, los avances significativos en el cumplimiento de metas de la URT no solo no han sido graduales, progresivos y sostenidos en el tiempo, sino que se han nutrido,

principalmente, de la negación al acceso a la justicia de los reclamantes de restitución de tierras.

4.3 La necesidad de evaluar y revitalizar el trámite administrativo de inscripción de solicitudes en el RTDAF

El inciso 5 del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 estableció como requisito de procedibilidad de la acción de restitución de tierras la constancia de inscripción en el RTDAF. Este requisito lo declaró exequible la Corte Constitucional en la Sentencia C-715 de 2012⁵⁵. Según la Corte, este requisito no vulnera el derecho al acceso a la justicia y al debido proceso de las víctimas de despojo o abandono forzado de tierras toda vez que,

No constituye un requisito irrazonable o desproporcionado, no tiene un manejo discrecional o arbitrario por parte de la administración, no es una exigencia de imposible cumplimiento por parte de las víctimas, y es un trámite que no tiene la gravosidad de provocar una revictimización de los despojados, usurpados o de quienes abandonaron forzosamente sus tierras; sino que por el contrario, con ello se pretende racionalizar la actividad de la administración pública con el fin de lograr una efectiva y eficaz restitución de tierras como componente preferente de la reparación integral⁵⁶.

Por su parte, según la Corte, el requisito de inscripción RTDAF no es un obstáculo insalvable toda vez que la víctima cuenta con mecanismos y recursos de defensa para controvertir las decisiones de la URT. Finalmente, para la Corte este trámite es meramente registral y no puede constituirse en el elemento determinante para el reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales⁵⁷.

La realidad respecto a las negaciones de inscripción analizadas en este documento sugiere que la gestión de la URT con relación a la inscripción de solicitudes en el RTDAF no se enmarca en los supuestos de constitucionalidad con los que la Corte declaró exequible este trámite. El incremento masivo de no inscripciones en el RTDAF, no inicio formal del estudio y desistimientos,

⁵⁵ Véase Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-715 de 2012. (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva: septiembre 13 de 2012).

⁵⁶ *Id.*

⁵⁷ *Id.*

así como su impacto en los reportes de cumplimiento de metas, indican que este trámite administrativo se ha convertido en una exigencia de casi imposible cumplimiento y un requisito desproporcionado para el acceso a la justicia por parte de las víctimas de despojo o abandono forzado de tierras en el país. A 31 de diciembre del 2017, la URT reportaba 35 723 solicitudes no inscritas contra 21 561 inscritas. Es decir, al casi 63% de las personas que han reclamado la restitución de tierras se les ha negado el acceso a la justicia.

Además, como se señalará a continuación, la falta de control legal sobre estas decisiones, la carencia de información coherente sobre las razones jurídicas con las que se toman y las serias dudas sobre la legalidad de algunas de estas, indican que la forma en la que se implementa el trámite administrativo de inscripción en el RTDAF sí puede constituir una vulneración al acceso a la justicia y al debido proceso de las víctimas de despojo o abandono forzado de tierras en el país.

4.3.1 Falta de control legal y carencia de información coherente sobre las razones que sustentan las negaciones

Para el 31 de junio del 2017, la URT reportaba que existían tan solo 45 acciones de tutela en contra de actos administrativos de no inscripción o no inicio formal del estudio. De igual forma, la URT reportó la existencia de apenas 26 revocatorias directas frente a actos de no inicio formal del estudio y 42 revocatorias de actos de no inscripción en el RTDAF. Finalmente, para esa misma fecha, la entidad reportó 19 demandas contra sus decisiones de no inscripción ante la jurisdicción contencioso administrativa, y cuatro casos en ese mismo ámbito por decisiones de no inicio formal del estudio. Si se tiene en cuenta que para junio del 2017 existía un acumulado de 10 700 no inicios formales de estudio, 11 163 no inscripciones y 5192 actos de desistimiento, las cifras de control de legalidad indican que este en la práctica es casi inexistente⁵⁸. Esto impide conocer si estas actuaciones se enmarcan dentro de la legalidad y la constitucionalidad, o si por el contrario, algunas de ellas puedan tomarse de manera arbitraria y discrecional en perjuicio de los derechos de las víctimas. Es decir, las diferentes direcciones territoriales de la URT niegan en masa solicitudes de restitución a víctimas, sin que desde el nivel central se realice un seguimiento o una evaluación de la legalidad de dichas decisiones. No ha llamado la atención a los órganos directivos de la entidad que el 63% de las solicitudes se nieguen, no se han establecido sistemas de información que permitan discriminar en el caso a caso los motivos ni las consideraciones

⁵⁸ Cf. Unidad de Restitución de Tierras, *supra*, nota 49.

de estas negaciones y existe una notoria incapacidad de los reclamantes de defenderse judicialmente frente a estos actos.

Uno de los pocos estudios que ha valorado de forma cualitativa las razones con las que la URT niega las solicitudes de inscripción en el RTDAF lo elaboró la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. En el “Tercer informe al Congreso de la República sobre la implementación a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, la Comisión lleva a cabo un análisis de 339 actos administrativos que deciden la no inclusión al RTDAF. Según los hallazgos, un 52% de estas solicitudes se niegan por la falta de nexo causal entre el abandono o despojo del predio con el conflicto armado. De igual forma, identifican un 17,7% de solicitudes negadas por razón de la falta de acreditación de relación jurídica con el predio por parte del solicitante⁵⁹. Estas razones resultan preocupantes en la medida en que estos asuntos son controversiales y deben estar sometidos al criterio del juez. Más si se tiene en cuenta que la etapa administrativa opera bajo el principio de buena fe de la víctima y el carácter sumario de las pruebas. En este mismo sentido, también resulta insuficiente la explicación atribuida por la Comisión de Seguimiento al crecimiento de negaciones. Según el informe referenciado, este crecimiento en las negaciones se debe, principalmente, al desconocimiento de la ciudadanía sobre el proceso de restitución de tierras⁶⁰. Sin embargo, no es probable que el desconocimiento de la ciudadanía o las solicitudes que no aplican al ámbito de la Ley 1448 de 2011 hayan incrementado de manera abrupta en el segundo periodo estudiado, como lo denotó este informe. En especial, cuando una de las causales que podría explicar estas negaciones, y que se refiere a las actuaciones fraudulentas de los ciudadanos, no ha sido regla en la temática. De acuerdo con la URT, a junio del 2017, tan solo existían 220 compulsas de copias a la Fiscalía General de la Nación por estos motivos⁶¹.

4.3.2 *El no inicio formal del estudio, los desistimientos y las cuestiones de constitucionalidad*

Los no inicios formales del estudio, como se evidenció, constituyen una parte importante del universo de solicitudes procesadas por la URT. Tan solo

⁵⁹ Cf. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. TERCER INFORME AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS. (2016). Disponible en: https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/462047/Tercer_informe_al_Congreso_de_la_Rep%C3%BAblica_sobre_la_implementaci%C3%B3n_a_la_Ley_de_V%C3%ADctimas_y_Restituci%C3%B3n_de_Tierras.pdf/bad8f94c-5919-41a0-afec-c36eded7d461?version=1.2

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ Cf. Unidad de Restitución de Tierras, *supra*, nota 49.

en el segundo periodo (2015-2017), la URT decidió 11 360 solicitudes bajo esta modalidad, correspondientes al 19,9% del total reportado a diciembre del 2017, y fundamenta las hipótesis de cumplimiento de metas. Esta situación es crítica en la medida en que, como se mencionó, esta modalidad de decisión puede resultar altamente lesiva para los derechos de los reclamantes, ya que no cuentan con un estudio formal de sus solicitudes. De hecho, la Ley 1448 de 2011 no consagra de forma explícita esta posibilidad en la definición del trámite administrativo de restitución de tierras, enmarcado en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011. Por su parte, como se indicó, uno de los incrementos más abruptos de la gestión de la URT entre los periodos 2012-2014 y 2015-2017 se presentó en el decreto de desistimientos. De los 434 desistimientos decretados en el primer periodo, se pasó a los 6251 en el segundo. Estas cifras incluyen el decreto de desistimientos explícitos y tácitos, en ambos casos inconstitucionales de acuerdo con la Corte Constitucional. No obstante, la URT no ha brindado información respecto a cuántos desistimientos se decretaron por solicitud de parte y cuántos de forma tácita⁶². La existencia de desistimientos tácitos es aún más violatoria de los derechos de las víctimas, ya que las personas en situación de desplazamiento forzado se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad socioeconómica y de desarraigo que las obliga a cambiar de forma continua de domicilio y de datos de contacto telefónico, lo cual dificulta su ubicación. Deducir del hecho de que una víctima no conteste llamadas telefónicas o de que no es de manera activa participe del trámite administrativo de restitución de tierras que ha resuelto desistir de la acción de restitución es a todas luces inconstitucional.

4.3.3 *La posible vulneración al acceso a la justicia y a los derechos de las víctimas*

Las negaciones a la inscripción en el RTDAF pueden impedir a los reclamantes de restitución de tierras acceder a la justicia y a que sea un juez o un tribunal imparcial e independiente el que decida sobre su reclamación. Así lo disponen los “Principios de las Naciones Unidas sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas” (o “Principios Pinheiro”)⁶³. La evidencia de este informe da cuenta de que existe una negación masiva y sistemática de solicitudes de inscripción al RTDAF, en especial en el periodo 2015-2017. Esta realidad es más grave si se tiene en cuenta que existen fundamentos para cuestionar la legalidad de la forma en

⁶² *Id.*

⁶³ Cf. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *Principios de las Naciones Unidas sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*. Doc. E/CN4/SUB2/2005/17. (2005).

que se toman algunas de esas decisiones. Esto conlleva a que el derecho al acceso a la justicia⁶⁴ de las personas que reclaman la restitución de tierras pueda vulnerarse a través de un proceso que se diseñó como una medida registral para hacer más efectivo y eficaz el proceso de restitución de tierras, y no como una etapa determinante en el reconocimiento y la terminación de derechos fundamentales.

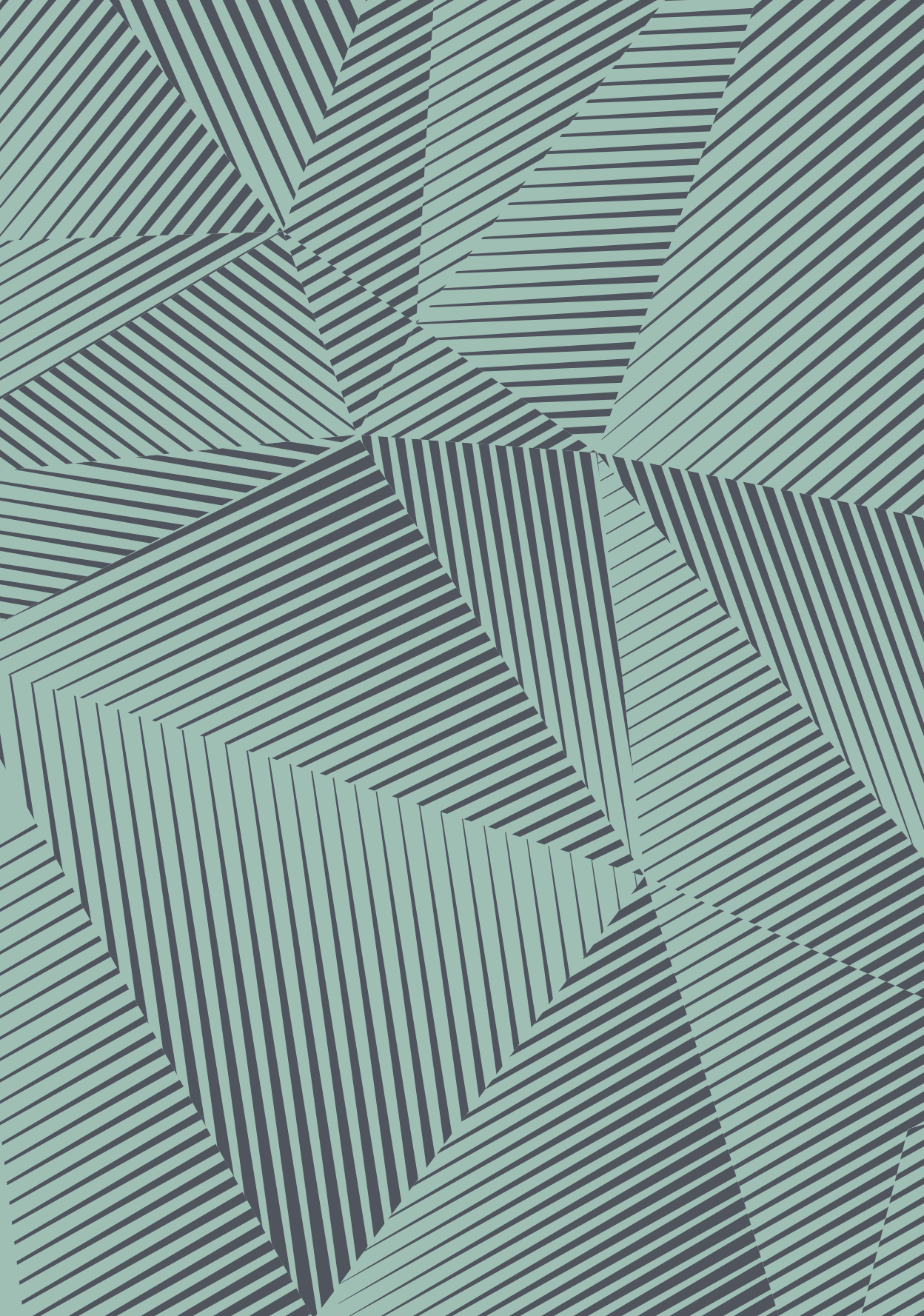
La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en que el acceso a la justicia, en relación con el debido proceso, debe ser efectivo y no meramente nominal, lo que implica que los derechos sustanciales deben prevalecer sobre las formalidades procesales con el fin de optimizar la protección de los derechos y los medios de defensa de los ciudadanos⁶⁵. En un sentido similar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que los trámites administrativos no pueden ser un obstáculo para el acceso a la justicia, ya que estos deben contar con decisiones fundadas que respeten el derecho a la publicidad y que permitan la revisión judicial⁶⁶. Por último, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los mecanismos de reclamo para la tutela de los derechos de las víctimas deben ser efectivos y que el Estado tiene la obligación de garantizar su debida implementación⁶⁷. El Estado colombiano debe evaluar detenidamente la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras y tomar las medidas necesarias para que esta se ajuste a los estándares legales, constitucionales e internacionales en la materia. Este informe da cuenta de que es necesario tomar esas medidas a fin de revitalizar esta fase del proceso y así garantizar el acceso a las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras a la justicia.

64 El derecho al acceso a la justicia se contempla en: artículo 2 (3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 7 (1) (a) de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos; artículo 9 de la Carta Árabe de Derechos Humanos; artículo 13 de la Convención Europea de Derechos Humanos; y artículo 47 de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

65 Véase Corte Constitucional de Colombia, *supra*, nota 57.

66 Cf. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. EL ACCESO A LA JUSTICIA COMO GARANTÍA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. ESTUDIO DE LOS ESTÁNDARES FIJADOS POR EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CIDH. (2007). Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>

67 Cf. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Durand y Ugarte vs. Perú. Sentencia de 16 de agosto 2000.



5. Conclusiones

La etapa administrativa del proceso de restitución de tierras requiere ser revitalizada. Contrario a lo sostenido por el Gobierno nacional en el Decreto 1167 de 2018, la gestión de la URT para estudiar y decidir sobre la inscripción de solicitudes en el RTDAF no ha sido gradual, progresiva, ni sostenida en el tiempo. Los avances presentados por la entidad en el cumplimiento del trámite administrativo no son precisos y queda todavía tarea por hacer. Este informe demostró que la implementación del RTDAF no ha sido eficaz. Mientras en el periodo 2012-2014 la URT mostró avances insuficientes en el procesamiento de solicitudes, en el periodo 2015-2017 estos avances cambiaron de forma drástica y reportaron resultados superiores al 100% con respecto a las metas trazadas por la entidad. Este cambio no se debe exclusivamente al aprendizaje progresivo de la URT ni a cambios sustanciales en la destinación de recursos para desarrollar esta actividad. Sobre todo, el cambio en los reportes de avance en el cumplimiento de las metas con relación al procesamiento de solicitudes se dio por modificaciones en los indicadores y las metas de la entidad. Sumado a esto, el incremento en la productividad de la URT a la hora de tramitar solicitudes se dio por una disminución sustancial en la tasa de inscripción ante el RTDAF. Esta cuestión se generó debido a reformas normativas y estrategias operativas que aumentaron los requisitos de inscripción de solicitudes en el RTDAF, lo cual pudo motivar la evacuación de solicitudes acumuladas por medio de negaciones. Esta cuestión se evidencia en el análisis del impacto que tuvieron en el segundo periodo (2015-2017) las decisiones de no inscripción, las negaciones de inicio formal del estudio y los decretos de desistimiento en el universo total de solicitudes procesadas por la URT a diciembre del 2017. El peso de este impacto es aún más notorio si se compara con el impacto causado por estas mismas decisiones en el periodo 2012-2014 y si se compara con la escasa variación en la tasa de inscripción de solicitudes en ambos periodos. En suma, los avances en el cumplimiento de metas con los que se busca justificar el cierre de la etapa administrativa se basan en decisiones que niegan el acceso a la justicia de los reclamantes.

Lo anterior requiere de estudios que profundicen sobre las razones con las que la URT ha fundamentado las distintas decisiones que niegan la inscripción en el RTDAF o que determinan no iniciar el estudio de las solicitudes. Una revisión cualitativa de estas decisiones permitiría comprender con mayor precisión si el incremento anormal de este tipo de decisiones se debe a actuaciones discrecionales, arbitrarias o contrarias al marco normativo que rige el derecho fundamental a la restitución de tierras. De igual forma, es necesario revisar la práctica de la entidad de decretar el desistimiento de las solicitudes e incluir esta actuación dentro de su reporte de resultados, ya que resulta contraria a la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Estos estudios podrán enriquecer el análisis acá presentado y ofrecer insumos para que la implementación del RTDAF sea realmente una herramienta que facilite y optimice el proceso de restitución de tierras, y no un obstáculo casi insalvable para los reclamantes de restitución de tierras. Así, el Gobierno nacional y las autoridades con competencia en la materia deben, por una parte, revisar la legalidad de las actuaciones de la URT hasta el momento y, por otra, impulsar reformas y estrategias que vitalicen esta etapa y corrijan las cuestiones que derivaron en el cambio drástico de reporte de resultados y de la tasa de inscripción. Indistintamente de las discusiones sobre los estimados de casos de despojo y abandono forzado en el país, lo cierto es que la tasa de inscripción sobre el universo de solicitudes tramitadas al 2017 es sustancialmente baja en comparación con las cifras que la misma entidad proyecta sobre el despojo y abandono de tierras en el país.

El proceso de restitución de tierras contemplado en la Ley 1448 de 2011 constituyó un hito en la garantía y la protección de los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado en el país. Gracias a este proceso y a la labor de las entidades, a las personas y a las organizaciones que trabajan en su ejecución, miles de personas han recuperado sus tierras y retornaron a sus proyectos de vida. Ese logro es significativo si se tiene en cuenta el abandono estatal en el que estuvieron estas personas por años. La labor de la URT en este avance ha sido imprescindible. Su meta, por tanto, debe ser la de seguir ampliando la protección de los derechos de esta población. Si bien la tarea no es fácil, se requiere de un examen de lo hecho hasta el momento a fin de profundizar en los aciertos y corregir los errores. Este informe invita a la reflexión respecto a lo avanzado hasta este punto y a que la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras se revitalice, de modo que las personas que aún reclaman la restitución de la tierra puedan obtenerla a través de la ley que trazó la meta de garantizar sus derechos.

6. Recomendaciones

6.1 A la Unidad de Restitución de Tierras

- Revisar los indicadores y las metas trazados por la entidad a partir de la estrategia 20-15 y ajustarlos a la realidad de solicitudes recibidas. Se recomienda que se retorne a un indicador con fórmula de cálculo porcentual similar a la del primer periodo de implementación de la política de restitución.
- Eliminar de la metodología de cálculo los actos de desistimiento y discutir sobre la validez de incluir los no inicios formales de estudio en estos, toda vez que —dado el procedimiento para decretarse— no involucran el mismo estudio ni inversión de recursos públicos que las decisiones de inscripción o no inscripción en el RTDAF.
- Evaluar los impactos no previstos que tuvieron los indicadores a partir de la estrategia del “Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”, la “Estrategia 20-15”, el Decreto 440 de 2016 y el “Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras 2017-2021” frente a las decisiones de negación de solicitudes a las víctimas (mediante actos de no inscripción en el RTDAF, no inicio de estudio formal y desistimientos). De acuerdo con esto, hacer las modificaciones pertinentes para garantizar que estos no generen incentivos perversos en el procesamiento de solicitudes de inscripción en el RTDAF.
- Revisar la legalidad de las decisiones de no inscripción en el RTDAF y de no inicio formal del estudio, así como revocar de forma directa aquellas que carezcan de los fundamentos normativos suficientes para su negación mediante la aplicación, entre otros, del espíritu registral de su actuación, el principio de buena fe y el *indubio pro* víctima.
- Revocar todos los actos de desistimiento decretados hasta la fecha por ser contrarios a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual declaró

de forma explícita la improcedencia de esta figura en el proceso especial de restitución de tierras contemplado en la Ley 1448 de 2011.

- Concertar con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Defensa Nacional la derogación del Decreto 1167 de 2018 y, en su defecto, impulsar reformas o estrategias que revitalicen la etapa administrativa de restitución de tierras, lo cual dé lugar a la revisión del 63% de los casos que han sido negados en esta etapa hasta la fecha. En especial, impulsar o apoyar una reforma para prorrogar el término de vigencia de la Ley 1448 de 2011.
- Incentivar espacios de estudio y debate con respecto a la dimensión del despojo y abandono forzado de tierras en el país que incluya a la academia, a la sociedad civil, a los órganos de control, a los observadores internacionales y a las víctimas del conflicto armado.

6.2 Al Gobierno nacional

En especial al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a las distintas dependencias gubernamentales que implementan la Ley 1448 de 2011:

- Concertar la derogación del Decreto 1167 de 2018 por carecer de motivaciones precisas para su implementación. Impulsar las reformas y estrategias necesarias para revitalizar la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras.
- Junto con la Unidad de Restitución de Tierras impulsar o apoyar una reforma con el fin de prorrogar el término de vigencia de la Ley 1448 de 2011.
- Concertar entre el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la derogatoria de las disposiciones inconstitucionales del Decreto 440 de 2016.

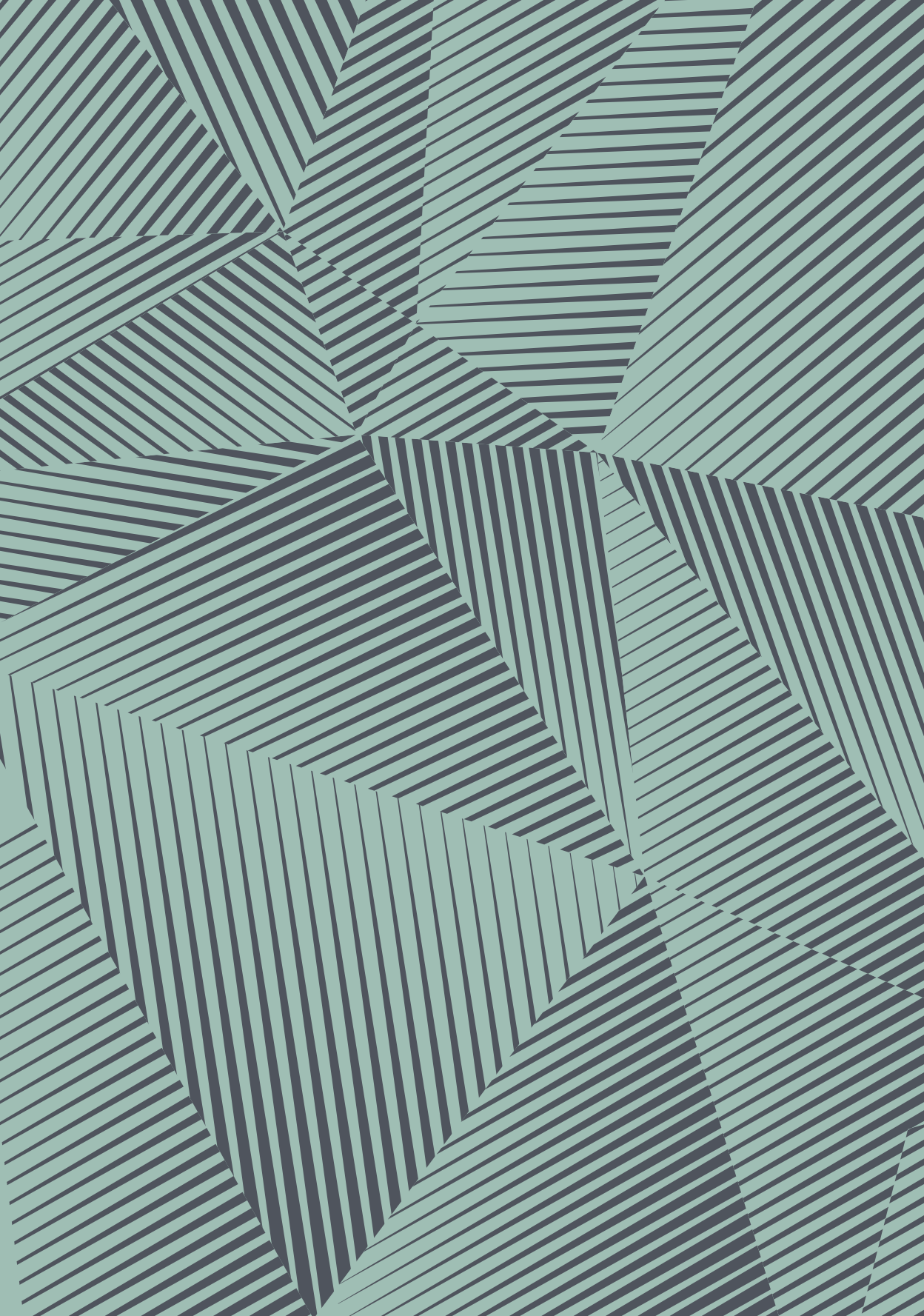
6.3 A la Corte Constitucional

- Reevaluar el análisis efectuado por la Corte en el Auto 376 de 2016 sobre el estado de cosas inconstitucional en materia de restitución de tierras, en especial lo referente a la implementación de la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras contemplado en la Ley 1448 de 2011.

- Pronunciarse, por medio de la Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2011, sobre la información contenida en este informe referente a las negaciones masivas de solicitudes de inscripción en el RTDAF.
- Reevaluar el umbral de superación del estado de cosas inconstitucional en materia de restitución de tierras del 70% de las solicitudes de restitución tramitadas en la etapa administrativa, e incluir criterios cualitativos dentro del análisis.

6.4 A la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011

- Revisar y evaluar detenidamente la gestión de la URT en el estudio y la decisión sobre las solicitudes de inscripción en el RTDAF, en especial lo acontecido desde el 2015 hasta la fecha.
- Efectuar un análisis cualitativo detallado sobre una muestra suficiente de actos administrativos que no inscriben la solicitud, no inician el estudio y decretan el desistimiento producidos por la URT.
- Desde la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, ejercer su función de control fiscal y disciplinario e indagar posibles irregularidades en el trámite de solicitudes de restitución de tierras y en la proyección de indicadores y metas de la URT, así como en la rendición de cuentas y la difusión de resultados.
- Desde la Defensoría del Pueblo, acompañar a las personas que les fue negada la inscripción en el RTDAF en el impulso de acciones legales para la revisión de dichas decisiones y así facilitar el derecho a la defensa de los reclamantes. De igual manera, impulsar una reforma legal que cree una vía de control de legalidad de las decisiones de la URT ajustada al contexto de la justicia transicional.
- Hacer una veeduría constante frente al trámite de las solicitudes de inscripción en el RTDAF que aún se encuentran en estudio o que están por ser habilitadas para este.



Referencias

- Comisión Colombiana de Juristas. RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y DERECHO AMBIENTAL: TENSIONES Y CONVERGENCIAS. Impresol Ediciones. (2017). Disponible en http://www.coljuristas.org/centro_de_documentacion/documento.php?id_doc=607
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011. TERCER INFORME AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS. (2016). Disponible en: https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/462047/Tercer_informe_al_Congreso_de_la_Rep%C3%BAblica_sobre_la_implementaci%C3%B3n_a_la_Ley_de_V%C3%ADctimas_y_Restituci%C3%B3n_de_Tierras.pdf/bad8f94c-5919-41a0-afec-c36eded7d461?version=1.2
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (CIDH 2007). Disponible en: <http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf>
- Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *Principios de las Naciones Unidas sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*. Doc. E/CN4/Sub2/2005/17. (2005).
- Corte Constitucional de Colombia. Auto 373 de 2016. (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva: agosto 23 del 2016).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-715 de 2012. (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva: septiembre 13 de 2012).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-244 de 2016. (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado: mayo 16 del 2016).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Durand y Ugarte vs. Perú. Sentencia de 16 de agosto 2000.
- Departamento Nacional de Planeación-DNP. *Sinergia*. DNP.GOV.CO 2018. Disponible en: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntE/22/814/3889/120>
- Departamento Nacional de Planeación-DNP. *Sinergia*. DNP.GOV.CO 2018. Disponible en: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEnt/26/1170/4494>
- Semana. “*Nuestro legado será haber cambiado el fusil por un juez*”: Ricardo Sabogal. SEMANA.COM 27 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.semana.com/Item/ArticleAsync/558519>
- Unidad de Restitución de Tierras. *Estadísticas de Restitución-URT*. RESTITUCIONDETIERRAS.GOV.CO 2018. Disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>
- Unidad de Restitución de Tierras. INFORME DE GESTIÓN 2012. (2013) Disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/web/guest/pdf-transparencia/-/pdf/10184&2d9263a4-6f2c-489e-b8bf-cb26e89ca166>

- Unidad de Restitución de Tierras. *Infografías 2015*. RESTITUCIONDETIERRAS.GOV.CO 2015. Disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/564539/infografia-estadisticas-de-restitucion-de-tierras-Diciembre-2015-semana-4-sierre.jpg/847cfe-fa-5941-454a-9231-b68abb50foba?version=1.0&t=1452186388624>
- Unidad de Restitución de Tierras. *Infografías 2016*. RESTITUCIONDETIERRAS.GOV.CO 2016. Disponible en <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/625195/infografia-estadisticas-de-restitucion-de-tierras-Diciembre-2016-semana-4.jpg/9ec20352-c1b9-4578-9234-cb7aa11eac10?version=1.0&t=1484322177188>
- Unidad de Restitución de Tierras. *Infografías 2017*. RESTITUCIONDETIERRAS.GOV.CO 2018. Disponible en <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/953221/infografia-de-Restitucion-de-Tierras-2017-DICIEMBRE-31-Y-ENERO-5.jpg/56f949b9-c273-4cf5-82c6-31b4bb866e0e?version=1.0&t=1516376640648>
- Unidad de Restitución de Tierras. INFORME DE GESTIÓN 2013. (2014). Disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/web/guest/pdf-transparencia/-/pdf/10184&d13ec780-ea84-4b69-9a4a-0f68774d43ad>
- Unidad de Restitución de Tierras. INFORME DE GESTIÓN 2014. (2015). Disponible en: <<https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/447616/INFORME+FINAL+DE+GESTI%C3%93N+2014+Fe+de+erratas.pdf/dc3a97a4-4085-436a-aa62-931160a1bf84>>
- Unidad de Restitución de Tierras. INFORME DE GESTIÓN 2015. (2016). Disponible en: https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/447597/Informe+de+gesti%C3%B3n_URT_31122015_V5.pdf/30941989-f6c1-40bc-9649-4829f18c6e52
- Unidad de Restitución de Tierras. INFORME DE GESTIÓN 2016. (2017). Disponible en: https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/698900/Informe+de+gestio%C3%81n+2016+_FINAL.pdf/efa8707a-129b-4a60-bd88-30ae2f76624
- Unidad de Restitución de Tierras. INFORME DE GESTIÓN 2017. (2018). Disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/698900/Informe+de+Gesti%C3%B3n+2017+Definitivo.pdf/21b930b5-5b6b-4c15-8b90-cd4b91e1af67>
- Unidad de Restitución de Tierras. PLAN ESTRATÉGICO INTERINSTITUCIONAL DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS PARA EL PERIODO 2017-2021. (2016). Disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/769596/PEIRT-+Version+aprobada.pdf/78754a85-fd43-46a3-9046-f9176aab1232>
- Unidad de Restitución de Tierras. RESPUESTA DERECHO DE PETICIÓN. (Oficio DSC1-201804286 2018).
- Unidad de Restitución de Tierras. RESPUESTA DERECHO DE PETICIÓN. (Oficio DSC2-201707342 2017).
- Unidad para las Víctimas. *Reportes-RNI*. CIFRAS.UNIDADVICTIMAS.GOV.CO 2018. Disponible en: <http://cifras.unidadvictimas.gov.co/tierras?tema=40&subtema=44n=1.0&t=1516376640648>

Criterios de acción de la Comisión Colombiana de Juristas

-
1. Trabajamos, ante todo, por el respeto que se debe dar a todas las personas y a sus derechos, por parte de todo el mundo, es decir, por parte del Estado colombiano, de agentes paraestatales y de agentes contraestatales, así como de la gente común, además de los otros Estados.
 2. Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tienen los grupos guerrilleros en la realización de actos de violencia, tanto contra la población civil, como contra militares, policías y otros agentes estatales, actos que causan daño u dolor, dificultan la definición democrática de las diferencias sociales y estimulan respuestas abusivas y violentas por parte del Estado y de algunos sectores de la sociedad.
 3. Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tienen los grupos paramilitares en la realización de actos contra la población civil, actos que son la razón de ser de su existencia y que constituyen la mayoría de hechos causantes de muertes por razones sociopolíticas y de desplazamiento forzado en el país, y que dificultan la definición democrática de las diferencias sociales y estimulan respuestas abusivas y violentas de parte de algunas personas.
 4. Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tienen los agentes del Estado que incurren de manera masiva y sistemática en violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho humanitario, bien sea por acción directa o por connivencia con grupos paramilitares, acciones que también causan daño y dolor de inmensas magnitudes, dificultan la definición democrática de las diferencias sociales y estimulan respuestas abusivas de parte de algunas personas.
 5. Repudiamos y enfrentamos la grave responsabilidad que tiene el Estado colombiano, que de una manera u otra ha sido incapaz de proteger a la población colombiana frente a las guerrillas, a los grupos paramilitares y a agentes estatales violadores de derechos humanos, a lo largo de la historia del país y especialmente desde mediados del siglo XX. El Estado ha estimulado y ha sido cómplice del desarrollo de las acciones de los grupos paramilitares, y además ha sido incapaz de enfrentar y neutralizar las violaciones de derechos humanos por parte de agentes estatales. Más grave aún, actualmente, a comienzos del siglo XXI, hay preocupantes propuestas de debilitamiento del Estado social y democrático de derecho previsto en

la Constitución de 1991. Todo lo anterior causa grave daño, agudiza la dificultad para definir democráticamente las diferencias sociales y estimula respuestas abusivas de algunas personas, al tiempo que alimenta el desarrollo del conflicto armado en Colombia.

6. En consecuencia, estamos en contra de la violencia, venga de donde venga, y propendemos por el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la cultura democrática en Colombia, de tal forma que se dé lugar a una solución negociada de los conflictos, cuando sea posible, y siempre con garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación.
7. En síntesis, actuamos a favor de una actitud respetuosa de las garantías de los derechos de las personas en todo tiempo, en todo lugar, y por parte de toda persona que detente, de hecho o de derecho, cualquier atributo de poder en nuestro país: un país que queremos que se desarrolle a plenitud, con base en el respeto, la promoción y la garantía integral de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, que permitan y contribuyan asimismo a la realización de los derechos a la paz, a la autonomía y al desarrollo.

