



**HAL**  
open science

# CARACTERIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL COMPORTAMIENTO DE LA OFICINA TERRITORIAL CARMEN DE BOLÍVAR

David Camargo, Liliana Sánchez, Jaime Parra

► **To cite this version:**

David Camargo, Liliana Sánchez, Jaime Parra. CARACTERIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL COMPORTAMIENTO DE LA OFICINA TERRITORIAL CARMEN DE BOLÍVAR. [reportType\_4] Unidad de Restitución de Tierras. 2014. halshs-01770375

**HAL Id: halshs-01770375**

**<https://shs.hal.science/halshs-01770375>**

Submitted on 18 Apr 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
República de Colombia



## **OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN**

# **CARACTERIZACIÓN Y DIAGNÓSTICO DEL COMPORTAMIENTO DE LA OFICINA TERRITORIAL CARMEN DE BOLÍVAR EN LAS ETAPAS ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN**

BOGOTÁ, SEPTIEMBRE DE 2014

Elaborado por equipo de gestión del conocimiento OAP:

David Camargo Cárdenas, PhD

Liliana Sánchez Fúquene

Jaime Parra Milic



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
República de Colombia



## Tabla de contenido

|  |    |
|--|----|
| 1. PRESENTACIÓN.....   | 3  |
| 2. Hito “solicitudes de inscripción que se encuentran en zona microfocalizada” ..... | 4  |
| 2.1 Trabajo realizado .....  | 4  |
| CARMEN DE BOLÍVAR.....   | 4  |
| 2.2 Represamiento de solicitudes .....   | 4  |
| 2.3 Análisis.....  | 5  |
| 3. Hito “solicitudes de inscripción con decisión de fondo” .....                     | 6  |
| 3.1 Trabajo realizado .....  | 6  |
| 3.2 Represamiento de solicitudes .....   | 6  |
| 3.3 Análisis.....  | 7  |
| 4. Hito “solicitudes inscritas en el RTDAF con solicitud de restitución” .....       | 7  |
| 4.1 Trabajo realizado.....   | 8  |
| 4.2 Represamiento de solicitudes .....   | 8  |
| 4.3 Análisis.....  | 8  |
| 5. Hito “solicitudes inscritas en el RTDAF con sentencia” .....                      | 9  |
| 5.1 Trabajo realizado.....   | 9  |
| 5.2 Represamiento de solicitudes a la espera de Sentencia .....                      | 9  |
| 6. Conclusión .....  | 10 |
| 7. REFLEXIÓN .....   | 10 |
| 8. REFERENCIAS.....  | 10 |



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
República de Colombia



Prosperidad  
para todos

## 1. PRESENTACIÓN

Este documento muestra un diagnóstico preliminar del comportamiento de las solicitudes de inscripción al registro en el proceso de registro y de las solicitudes de restitución en el proceso judicial de la Oficina Territorial **Carmen de Bolívar** con el fin de dar indicios sobre “qué es lo que debería hacer” la Unidad y la Oficina para mejorar y optimizar el trabajo que desarrolla y, por ende, sus indicadores de eficiencia, eficacia, efectividad y economía.

A partir de esta descripción se puede entender “qué” se debe observar, monitorear, planear e intervenir en procura de unas mejores condiciones de desarrollo del proceso de restitución de tierras.

El estudio **no** contempla restitución de derechos étnicos.

La caracterización de los datos se hace a partir de la información obtenida de la base de datos (“sábana en Excel”) producida por OTI a partir de la información contenida en el RTDAF con fecha de corte a **mayo 31 de 2014**.

Para establecer los porcentajes de avance se emplea el indicador de eficacia en cada uno de los hitos principales de las etapas de registro y judicial:

| ETAPAS PROCESO    | HITOS PRINCIPALES  |
|-------------------|--|
| Etapa de registro | 1. Solicitudes de inscripción al registro                              |
|                   | 2. Solicitudes de inscripción que se encuentra en zona microfocalizada |
|                   | 3. Solicitudes de inscripción con decisión de fondo                    |
| Etapa judicial    | 1. Solicitudes inscritas en el RTDAF                                   |
|                   | 2. Solicitudes inscritas en el RTDAF con solicitud de restitución      |
|                   | 3. Solicitudes inscritas en el RTDAF con sentencia                     |

Dicho indicador de eficacia se aplica de acuerdo a la definición que se encuentra en la Guía de Indicadores de la Unidad (2014), así:

- a) Indicador de eficacia: “Se establece un indicador compuesto para medir la eficacia de cada proceso. Estos indicadores se construyen mediante la ponderación de variables auxiliares de evaluación (de eficacia) de cada producto de dicho proceso. Dichas variables de evaluación permiten evaluar el cumplimiento de: las metas programadas de producción, los tiempos establecidos por ley, y la calidad esperada”.

Para este ejercicio no se tomaron en cuenta los tiempos de ley y la calidad esperada; adicionalmente se estableció que la meta de producción debe ser del 100% (es decir, como Unidad nos corresponde tramitar todas las solicitudes). La ecuación de cálculo se corresponde con la de una “variable auxiliar de evaluación por producto del indicador compuesto de eficacia”. En ese sentido, solamente mide el cumplimiento de las “metas programadas de producción”, supuesta sobre un 100%.

La ecuación de cálculo es:

$$PUP_{p,i,u} = (PIN_{p,i,u} / MPI_{p,u,i}) \times 100$$

Donde los índices son:

- p Producto  
u Unidad Básica Territorial  
i Intervalo de Tiempo

Donde los parámetros son:

- $PIN_{p,i,u}$  Cantidad de productos **p** producidos en el intervalo de tiempo **i**, en la unidad territorial **u**  
 $MPI_{p,u,i}$  Meta de producción para el producto **p**, en la unidad territorial **u**, en el intervalo de tiempo **i**



## 2. Hito “solicitudes de inscripción que se encuentran en zona microfocalizada”

### 2.1 Trabajo realizado

Dado que la acción de microfocalización de una solicitud solo la puede realizar la Unidad a partir de una decisión tomada en el COLR, se puede decir que el trabajo a la fecha es evaluar la cantidad de solicitudes recibidas por la Oficina Territorial para evaluación que se encuentra en dichas zonas.

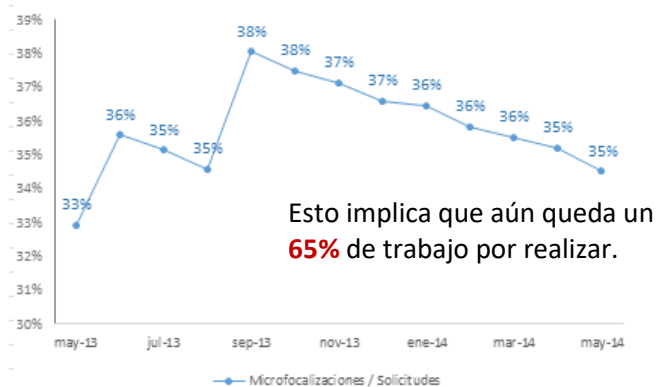
Para ello se realizó el cociente de:

$$\% \text{ de solicitudes de inscripción en zona microfocalizada} = \frac{\text{Solicitudes de inscripción en zona microfocalizada}}{\text{Solicitudes de inscripción al registro}}$$

El resultado es que a 31 de mayo de 2014 la oficina territorial **Carmen de Bolívar** ha podido microfocalizar el 34,52% de solicitudes recibidas para trámite.

| Orden descendente | Oficina Territorial | % de solicitudes en zona microfocalizada |
|-------------------|---------------------|--|
| 13                | Carmen De Bolívar   | 34,52%                                   |

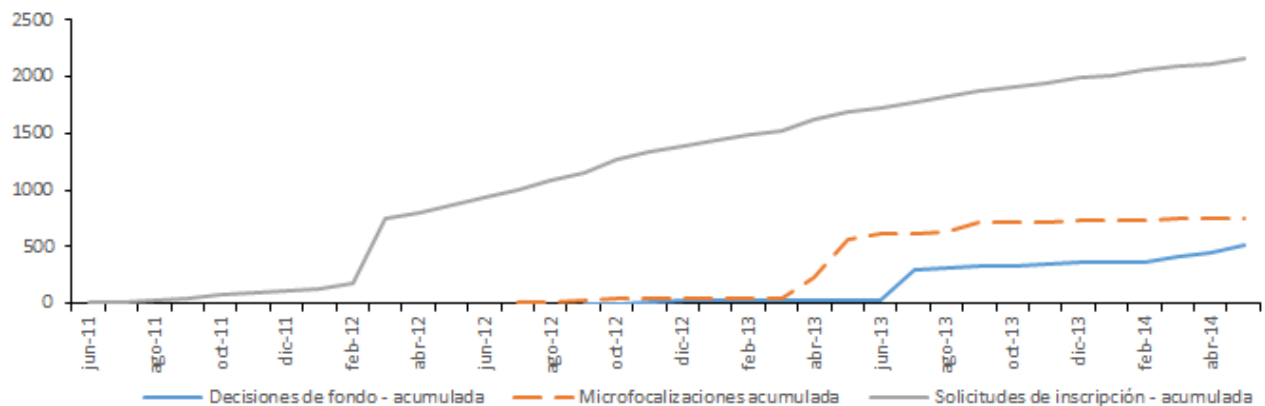
**Indicador de eficacia de microfocalización**  
(Valores para el último año)



En términos del acumulado de solicitudes de inscripción se tiene el siguiente comportamiento:

### CARMEN DE BOLÍVAR

#### Proceso de registro (Series acumuladas)



### 2.2 Represamiento de solicitudes

La cantidad de solicitudes represadas por no estar en zona microfocalizada equivale a:



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
República de Colombia



Prosperidad  
para todos

Solicitudes de inscripción a la  
espera de microfocalización

= Solicitudes de  
inscripción al  
registro

- Solicitudes de inscripción que se  
encuentran en zona microfocalizada

Al realizar esta diferencia se observa que a 31 de mayo de 2014 para la Oficina Territorial **Carmen de Bolívar** se tiene:

| Orden descendente | Oficina Territorial | Solicitudes de inscripción a la espera de microfocalización | % de participación respecto al total |
|-------------------|---------------------|---|--------------------------------------|
| 10                | Carmen De Bolívar   | 1413  | 3,53%                                |

La posición **10** en la tabla a nivel nacional indica el peso que se tiene respecto a la cantidad total represada en la Unidad (a menor número mayor peso).

### 2.3 Análisis

El primero de los datos (trabajo realizado) nos muestra qué tantas microfocalizaciones se han podido hacer, mientras que el segundo de los datos (represamiento de solicitudes) nos muestra cuál es la cantidad, respecto al total nacional, de microfocalizaciones a hacer. Para el tomador de decisiones ambos datos separados no le son suficientes, es por ello necesario hacer un ejercicio combinado, el cual nos indica hacia dónde mirar cuando se quiere aumentar el indicador de microfocalización.

La metodología consiste en hacer comparables las dos formas de distribución porcentual.

De una parte, los porcentajes del ítem 'trabajo realizado' muestran el "valor del problema" que existe en cada una de las Oficinas Territoriales, los cuales se organizan de forma descendente. Eso significa que hay situaciones más complejas cuando tengo un menor porcentaje, y hay una situación menos compleja cuando hay un mayor porcentaje. De forma inversa, en los porcentajes del ítem 'represamiento de solicitudes' tengo la participación de cada Oficina Territorial en el problema total de la Unidad, en ese sentido, a mayor porcentaje situaciones más complejas, y a menor porcentaje situaciones menos complejas. Para encontrar cuáles son las que representan el "mayor problema" realmente, lo que tenemos que hacer es normalizar los valores para poder compararlos.

La forma de otorgar peso a la situación sin resolver representada en el ítem 'trabajo realizado' es dividir la distribución porcentual asignando pesos a la posición en dicha distribución. Se toma que el mejor valor es 100% y, por ende, representa un peso cero (0) en la situación a resolver. Mientras que un valor 0% tiene el mayor peso en el problema y tiene un valor uno (1). Se asignan decimales cada 10% de forma descendente o ascendente y al interior de cada uno de esos deciles se asignan centesimales cada 2%. Para el peso del ítem 'represamiento de solicitudes' la dificultad es diferente y se tiene una serie que distribuye el 100% de un valor, por ello lo que se hace es ajustar los pesos entre cero (0) y uno (1) respecto al que más pesa. Con una regla de tres simple se ubica al mayor valor (12,5% - Medellín) como el mayor de los problemas en ese ítem, y se distribuye el peso de la situación a resolver de las demás oficinas respecto a dicho valor. La regla de tres toma que 12,5% es el 100% y se halla cuál es el valor que representa cada porcentaje respecto a ese porcentaje. La distribución permite asignarle pesos a cada una de esas situaciones a resolver.

Para hallar cuál es el valor combinado, se suman las cantidades y se organizan según la clasificación encontrada. Es claro que en este ejercicio se logra ponderar el problema de tener muchas solicitudes sin microfocalizar al interior de una Oficina con la situación de tener muchas solicitudes, en general. El resultado es satisfactorio porque la clasificación muestra, sin duda, que quien tiene muchas solicitudes (del total) y tiene muchas solicitudes sin microfocalizar es quien está con la situación más compleja; de otra parte, quien tiene pocas solicitudes (del total) y tiene pocas solicitudes sin microfocalizar es quien tiene el menor problema.

Esta distribución permite al tomador de decisión establecer prioridades de actuación en razón a los recursos y el análisis de los problemas. No significa que se tenga claridad sobre el origen de la problemática



o las razones por las cuales se da. De esta forma, solamente presenta una aproximación a “qué es el problema” y “dónde debe ser estudiado”.

En términos totales, para el Director de la Unidad, se tiene que la oficina **Carmen de Bolívar**, respecto al total de la situación nacional, se encuentra en la mitad inferior de la tabla:

| Orden descendente | Oficina Territorial | % de solicitudes en zona microfocalizada (Valor del problema) - ascendente | Peso del problema | % de participación respecto al total (Tamaño del objeto) - descendente | Peso del problema |
|-------------------|---------------------|--|-------------------|--|-------------------|
| 14                | Carmen De Bolívar   | 34,52  | 0,63              | 3,53   | 0,28              |

### 3. Hito “solicitudes de inscripción con decisión de fondo”

#### 3.1 Trabajo realizado

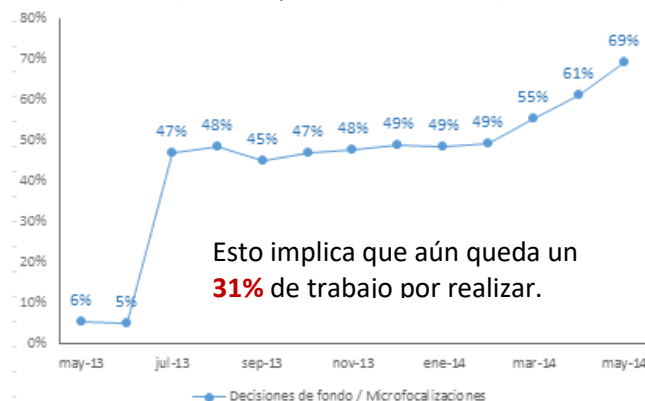
Las decisiones de fondo de inscripción o no en el RTDAF requieren que se realice el análisis previo o cierre extraordinario de la solicitud respecto a la totalidad de solicitudes que están en zonas microfocalizadas, para ello se realizó el cociente de:

$$\frac{\% \text{ de solicitudes de inscripción con decisiones de fondo}}{\% \text{ de solicitudes de inscripción con decisiones de fondo}} = \frac{\text{Solicitudes de inscripción con decisión de fondo}}{\text{Solicitudes de inscripción en zona microfocalizada}}$$

El resultado es que a 31 de mayo de 2014 la oficina territorial **Carmen de Bolívar** ha podido tomar decisiones de fondo sobre el 69,13% de solicitudes microfocalizadas.

| Orden descendente | Oficina Territorial | % de solicitudes con decisiones de fondo |
|-------------------|---------------------|--|
| 19                | Carmen De Bolívar   | 69,13%                                   |

**Indicador de eficacia de decisiones de fondo**  
(Valores para el último año)



#### 3.2 Represamiento de solicitudes

El represamiento se calculó teniendo en cuenta que:



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
República de Colombia



UNIDAD  
DE RESTITUCIÓN  
DE TIERRAS



Solicitudes de inscripción a la espera de una decisión de fondo =

Solicitudes de inscripción que se encuentran en zona microfocalizada

- Solicitudes de inscripción con decisión de fondo

Al realizar esta diferencia se observa que a 31 de mayo de 2014 para la Oficina Territorial **Carmen de Bolívar** se tiene:

| Orden descendente | Oficina Territorial | Solicitudes de inscripción a la espera de una decisión de fondo | % de participación respecto al total |
|-------------------|---------------------|---|--------------------------------------|
| 19                | Carmen De Bolívar   | 230   | 1,63%                                |

La posición **19** en la tabla a nivel nacional indica el peso que se tiene respecto a la cantidad total represada en la Unidad (a menor número mayor peso).

### 3.3 Análisis

Siguiendo el mismo modelo explicado en el numeral 2.3:

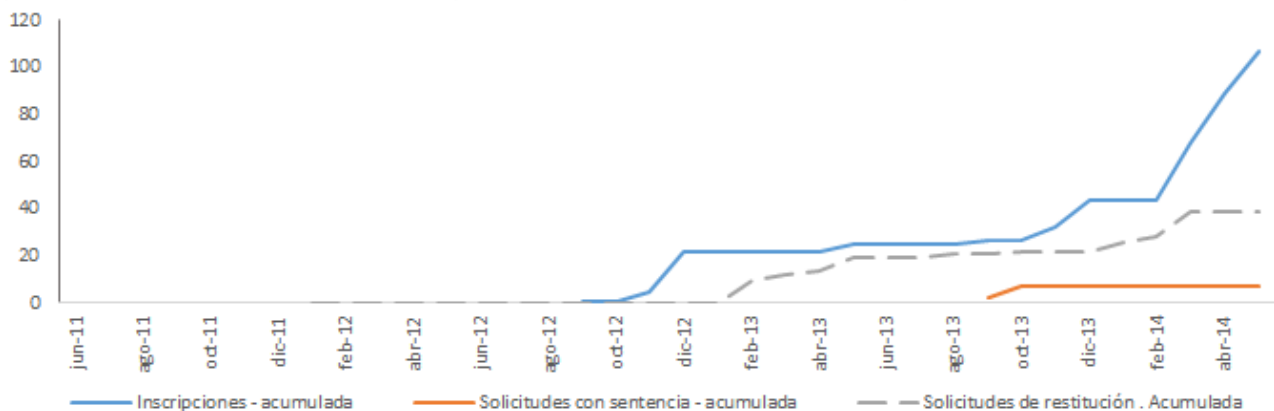
Para las microfocalizaciones el mayor valor es: 16,62% (Santa Marta).

En términos totales, para el Director de la Unidad, se tiene que la oficina **Carmen de Bolívar**, respecto al total de la situación nacional, se encuentra en la mitad inferior de la tabla:

| Orden descendente | Oficina Territorial | % de solicitudes con decisiones de fondo (Valor del problema) - ascendente | Peso del problema | % de participación respecto al total (Tamaño del objeto) - descendente | Peso del problema |
|-------------------|---------------------|--|-------------------|--|-------------------|
| 19                | Carmen De Bolívar   | 69,13  | 0,3               | 1,63   | 0,10              |

### 4. Hito “solicitudes inscritas en el RTDAF con solicitud de restitución”

Proceso judicial (Series acumuladas)







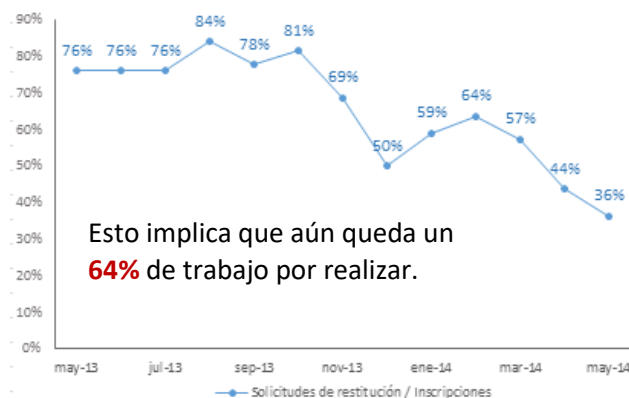
#### 4.1 Trabajo realizado

El universo para determinar la cantidad de solicitudes de restitución es la cantidad de solicitudes efectivamente inscritas en el registro (éste representa el 100% de la factibilidad de trabajo a realizar). Tomando este referente el trabajo realizado se mide como:

$$\frac{\% \text{ de solicitudes inscritas en el RTDAF con solicitud de restitución}}{\% \text{ de solicitudes inscritas en el RTDAF}} = \frac{\text{Solicitudes inscritas en el RTDAF con solicitud de restitución}}{\text{Solicitudes inscritas en el RTDAF}}$$

| Orden descendente | Oficina Territorial | % de solicitudes inscritas en el RTDAF con solicitud de restitución |
|-------------------|---------------------|---|
| 2                 | Carmen De Bolívar   | 36,45%  |

#### Indicador de eficacia de solicitudes de restitución (Valores para el último año)



#### 4.2 Represamiento de solicitudes

La cantidad de solicitudes inscritas en el registro y que se encuentran pendientes de elaborar y presentar la solicitud de restitución se calcula como:

$$\text{Solicitudes inscritas en el RTDAF a la espera de solicitud de restitución} = \text{Solicitudes inscritas en el RTDAF} - \text{Solicitudes inscritas en el RTDAF con solicitud de restitución}$$

| Orden descendente | Oficina Territorial | Solicitudes inscritas en el RTDAF a la espera de solicitud de restitución | % de participación |
|-------------------|---------------------|---|--------------------|
| 11                | Carmen De Bolívar   | 68  | 3,35%              |

La posición **11** en la tabla a nivel nacional indica el peso que se tiene respecto a la cantidad total represada en la Unidad (a menor número mayor peso).

#### 4.3 Análisis

Siguiendo el mismo modelo explicado en el numeral 2.3:

Para las solicitudes de restitución el mayor valor es: 15,08% (Ibagué).

En términos totales, para el Director de la Unidad, se tiene que la oficina **Carmen de Bolívar**, respecto al total de la situación nacional, se encuentra en la mitad superior de la tabla:

| Orden descendente | Oficina Territorial | % de solicitudes inscritas en el RTDAF con solicitud de restitución (Valor del problema) - ascendente | Peso del problema | % de participación respecto al total (Tamaño del objeto) - descendente | Peso del problema |
|-------------------|---------------------|---|-------------------|--|-------------------|
| 6                 | Carmen De Bolívar   | 36,45   | 0,61              | 3,35   | 0,22              |

## 5. Hito “solicitudes inscritas en el RTDAF con sentencia”

### 5.1 Trabajo realizado

Es importante resaltar que aunque la cantidad de solicitudes con sentencia no depende de la Unidad (porque no es quien emite los fallos de restitución), la Unidad sí se ve afectada por la cantidad de fallos emitidos por los juzgados.

El avance en el trabajo se calcula con el cociente entre las solicitudes con sentencia sobre el total de solicitudes de restitución presentadas así:

$$\frac{\text{\% de solicitudes inscritas en el RTDAF con sentencia}}{\text{\% de solicitudes inscritas en el RTDAF con solicitud de restitución}} = \frac{\text{Solicitudes inscritas en el RTDAF con sentencia}}{\text{Solicitudes inscritas en el RTDAF con solicitud de restitución}}$$

| Orden descendente | Oficina Territorial | % de solicitudes inscritas en el RTDAF con sentencia |
|-------------------|---------------------|--|
| 12                | Carmen De Bolívar   | 17,95%   |

**Indicador de eficacia de sentencias**  
(Valores para el último año)



### 5.2 Represamiento de solicitudes a la espera de Sentencia

La cantidad de solicitudes represadas por sentencia equivale a:

$$\text{Solicitudes inscritas en el RTDAF a la espera de sentencia} = \frac{\text{Solicitudes inscritas en el RTDAF con solicitud de restitución} - \text{Solicitudes inscritas en el RTDAF con sentencia}}{\text{Solicitudes inscritas en el RTDAF con solicitud de restitución}}$$



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
República de Colombia



Prosperidad  
para todos

| Orden descendente | Oficina Territorial | Solicitudes inscritas en el RTDAF a la espera de sentencia | % de Participación |
|-------------------|---------------------|--|--------------------|
| 18                | Carmen De Bolívar   | 32   | 0,91%              |

## 6. Conclusión

En términos del comportamiento combinado a lo largo de todo el proceso administrativo y judicial la oficina se encuentra en la mitad de la tabla a nivel nacional.

## 7. REFLEXIÓN

- Las gráficas de las series de cada hito nos permite observar las brechas entre cada etapa; con esto se busca observar cuáles son las más amplias y acentuadas para discernir cómo se han comportado en el tiempo, si hay eventos relevantes que afecten la tendencia y cuáles pueden ser los factores que la afectan.
- Este ejercicio de pre-diagnóstico nos muestra que las Oficinas Territoriales tienen diferentes secuencias de actividades que pueden repercutir en la “agilidad” o “demora” con la que desarrollan su labor misional.
- La clasificación por orden descendente en el represamiento de cada uno de los hitos de los procesos de registro / judicial nos permite decir que en la mayoría de los casos las primeras 5 oficinas territoriales concentran alrededor del 50% del trabajo total represado; y las primeras 4 el 50% del problema.
- El cálculo del indicador de eficacia se realizó tomando en cuenta solo cantidades producidas, sin embargo es necesario lograr vincular estos cálculos a los recursos asociados a cada producto con el fin de ampliar el análisis hacia uno de “eficiencia” en la producción.
- Es necesario implementar herramientas de recolección de información, procesamiento y representación estándar y efectiva de la misma para mostrar los cambios en la serie de forma oportuna.

## 8. REFERENCIAS

- UAEGRTD (2014). *Guía para la elaboración de indicadores de desempeño institucional*. Unidad de Restitución de Tierras. Bogotá. Junio de 2014.