



INFORME DE AUDITORÍA

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PARA LA RESTITUCIÓN DE
TIERRAS DESPOJADAS (UAEGRTD)**

**“Auditoría a la Política Pública para la Restitución de Tierras Despojadas y a la
Unidad Administrativa Especial de Gestión para la Restitución de Tierras
Despojadas”**

(VIGENCIA FISCAL 2012)

100652
CGR – CDSA No.
JUNIO DE 2013



UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PARA LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS (UAEGRTD)

Contralora General de la República	SANDRA MORELLI RICO
Vicecontralor General	CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE
Contralor Delegado S. Agropecuario	LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER
Director de Vigilancia Fiscal	JAIRO ENRIQUE GARZON RODRÍGUEZ
Supervisor Nivel Central	CESAR AUGUSTO MORENO SÁNCHEZ
Responsable de Auditoría	SONIA ALEXANDRA GAVIRIA SANTACRUZ
Equipo Auditor: UAEGRTD (Nivel Central)	FRANCISCO JOSÉ ORDUZ JUAN CARLOS SALAMANCA CARLOS ANDRÉS PERALTA VICTOR FERNANDEZ
Auditoría a la Política Pública	LUIS ALBERTO CARRANZA MARIA TERESA MOLINA V. JAVIER RODRIGUEZ CORREDOR
Colaboradores Especializados y pasantes	GISELA COLEGIAL NATALY PINZÓN JUAN MANUEL RODRIGUEZ CARLOS SALGADO SANDRA NARANJO



PUNTOS DE CONTROL (GERENCIAS)

GERENCIA	Nombre	Rol
SANTANDER	Delia Matilde Monroy De Robles	Gerente Departamental
	Wilson Gabriel Gonzalez Vega	Contralor Provincial
	Carlos Julio Jiménez	Supervisor Gerencia
	Mauricio Vanegas	Líder
	Amaranto Rodriguez	Auditor
	Cruz Delina Colmenares	Auditor
META	Yanet Sanabria Perez	Gerente Departamental
	Alberto Castro Sandoval	Contralor Provincial
	Jaime Arturo Mariño Montoya	Contralor Provincial
	Luis Enrique Castaño Muñoz	Supervisor Gerencia
	José Libardo Aguilar Hernández	Líder
	Magda Jinnett Sáenz Galindo	Auditora
NARIÑO	Alberto Benavides Fuertes	Gerente Departamental
	Fides E. Córdoba C.	Contralor Provincial
	Ana Maria Lucero Vallejo	Supervisor Gerencia
	Jairo Fernando Oliva Burbano	Lider
	Nhora Patricia Mejia Mejia	Auditor
	Cereida González Benavides	Auditor
	Helmer Cabrera Ramos	Apoyo
NORTE DE SANTANDER	Jorge Enrique Espinel B.	Gerente Departamental
	Gerardo Alberto Villamizar	Contralor Provincial Y Supervisor
	Rafael Landazabal Pabón	Contralor Provincial
	Luis Alfonso Rondón	Contralor Provincial
	Gerardo Alberto Villamizar	Supervisor Gerencia
	Werlinton Ricardo Uribe V	Líder
	Nelson Eduardo Villamizar	Auditor
	Maria Roxane Cormane	Auditor
CORDOBA	Daniel Eduardo Patrón P	Gerente Departamental
	Rodolfo Esquivia C.	Contralor Provincial
	Gustavo de la Espriella V.	Contralor Provincial
	Libia Josefa Burgos Echenique	Supervisor Gerencia
	Maximo Antonio Corena Zapata	Lider
	Pedro Javier Tulena Puche	Auditor
PUTUMAYO	Omar Geovany Moreno J	Gerente Departamental
	Rigo Noreña Fajardo	Contralor Provincial



GERENCIA	Nombre	Rol
	Nancy Lorena Córdoba C.	Contralor Provincial
	Jesús Arcesio Bonilla Londoño	Supervisor Gerencia
	Jaime Hernán Gaviria Gómez	Líder
VALLE	Maria Victoria Barrios G.	Gerente Departamental
	Sonia A. Pulido Muñoz	Contralor Provincial
	Rocio Escobar Arango	Contralor Provincial
	Dagoberto Calero Caicedo	Supervisor Gerencia
	Diana Patricia Melo Castaño	Líder
	Maria Fabiola Cotazo Nuscue	Auditor
	Henry Ely Estacio Satizabal	Auditor
ANTIOQUIA	Martha Patricia Correa T	Gerente Departamental
	Diana Carolina Torres G.	Contralor Provincial
	Alfredo Tobon	Supervisor Gerencia
	John Bernardo Trujillo Pino	Líder
	Beatriz Helena Pelaez Pedroza	Auditor
	Ignacio Echeverri Pelaez	Auditor
MAGDALENA	Rebeca Gómez Navarro	Gerente Departamental
	Hernan Pardo Botero	Contralor Provincial
	Gloria Peña Cruz	Contralor Provincial
	Maria Rodríguez Orjuela	Líder
	Alfonso Meza Prado	Auditor
	Yeni Cabas Gómez	Auditor
CESAR	Jose Antonio Soto Murgas	Gerente Departamental
	Milthon Arias Manjarrez	Contralor Provincial
	Willian Trillos Vivas	Contralor Provincial
	Rafael Antonio Dajer Hernandez	Supervisor Gerencia
	Alexis Patricia Navarro Peña	Líder
	Hugo Maestre Martínez	Auditor
	Julio Gerardo Barranco Torrez	Auditor
TOLIMA	Ferney Alcides Esquivel Arias	Gerente Departamental
	Hernan Moreno Oliveros	Contralor Provincial
	Freddy Camacho Díaz	Contralor Provincial
	Elida Josefa Serrato Reyes	Supervisor Gerencia
	Gloria Rocio López Orjuela	Líder
	Maria Virginia Rodríguez Ortiz	Auditor
	William Bernardo Parra T.	Auditor



GERENCIA	Nombre	Rol
BOLIVAR	Sergio Borge Trucco	Gerente Departamental
	Arturo Faciolince Escobar	Contralor Provincial
	Orlando Perriñan Flórez	Contralor Provincial
	Flor Alba Rincón Torres	Supervisor Gerencia
	Fabian Javier Ochoa Sanchez	Líder
	Jairo Rafael Cabrales Palencia	Auditor
	Gualberto E Sarmiento Cabarcas	Auditor

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS	13
1.1 EL DEBER SER Y LOS MARCOS INSTITUCIONALES	20
1.2 LA POLÍTICA Y EL PROCESO EN LAS INSTITUCIONES	27
1.3 LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS	29
1.4 ALCANCE DEL PROCESO AUDITOR	62
2. AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA A LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS	65
2.1 SEGURIDAD INTEGRAL EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN Y RESULTADOS SOBRE EL PROCESO DE MICROFOCALIZACIÓN	65
2.1.1 Macrofocalización	67
2.1.2 Microfocalización	67
2.2 RESULTADOS SOBRE CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL	83
2.2.1 Observaciones puntuales Departamento de Bolívar	91
2.3 RESULTADOS SOBRE RESTITUCIÓN Y POST RESTITUCIÓN	95
2.4 RESULTADOS SOBRE LA ETAPA JUDICIAL	103
2.3 RESULTADOS INDICADORES Y PROTOCOLOS	109
3. AUDITORÍA A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PARA LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	115
3.1 HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO	115
3.2 DICTAMEN INTEGRAL	116
3.3 GESTIÓN Y RESULTADOS	118
3.3.1 La Planeación en la UAEGRTD	124
3.3.2 Gestión del Proceso de Restitución Etapa Administrativa	126
3.3.3 Gestión del Proceso de Restitución Etapa Judicial – representación judicial	127
3.3.4 Gestión del Proceso de Restitución Post Fallo	128
3.3.4.1 Proyectos Productivos	128
3.3.5 Gestión financiera y presupuestal	129



3.3.6	Legalidad	132
3.3.7	Talento Humano	133
3.3.8	Sistema de Control Interno	134
3.4	CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	134
3.5	OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS CONTABLES	136
3.6	FENECIMIENTO DE CUENTA	137
3.7	RELACIÓN DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA	137
3.8	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA -EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	139
3.8.1	La Planeación en la UAEGRTD	139
3.8.2	Gestión del Proceso de Restitución Etapa Administrativa	143
3.8.2.1	OBSERVACIONES PARTICULARES VALLE	157
3.8.2.2	OBSERVACIÓN PARTICULAR MAGDALENA MEDIO	159
3.8.2.3	Caso Particular Nariño	160
3.8.2.4	Casos Particulares Bolívar	163
3.8.3	Gestión del Proceso de Restitución Etapa Judicial – representación judicial	166
3.8.4	Gestión del Proceso de Restitución Post Fallo	168
3.8.4.1	Proyectos Productivos	168
3.8.4.2	Otras acciones restitución post Fallo.	177
3.8.5	Gestión financiera	180
3.8.6	Gestión presupuestal	200
3.8.7	Legalidad	212
3.8.7	Talento Humano	223
3.8.8	Sistema de Control Interno	244
4.	RIESGOS, RETOS Y PROSPECTIVA	247
5.	ANEXOS	263



INDICE DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1 Etapas del Proceso de Restitución de Tierras	28
Tabla 2 Diagnósticos Registros a 2012	40
Tabla 3 Movimiento de Procesos	47
Tabla 4 Participación Subcomités	50
Tabla 5: Costos Asociados al Proceso de Restitución de Tierras	57
Tabla 6: Recursos Estimados de la Ley de Víctimas y la Política de Restitución de Tierras.	58
Tabla 7: Proyectos de Inversión Ejecutados por las Entidades Responsables de la Política de Restitución de Tierras	60
Tabla 8: Distribución de Solicitudes	70
Tabla 9:	71
Tabla 10: Informes con con Documentacion Incompleta	81
Tabla 11: Beneficiarios de la Política	109
Tabla 12: Resumen Muestra Puntos de Control	118
Tabla 13: Actividades Analizadas	122
Tabla 14: Programación y Ejecución Presupuestal por Rubros-U.R.T.2012 (pesos)	123
Tabla 15: Cuentas Evaluadas por la CGR (Valores en Millones de Pesos)	124
Tabla 16: Comparativo Metas Incentivos Proyectos Productivos	126
Tabla 17: Presupuesto de Gastos U.R.T. (pesos)	129
Tabla 18: Análisis Rezago Presupuestal-2012-U.R.T (pesos)	132
Tabla 19: Calificación Gestión y Resultados Consolidada	135
Tabla 20: Cumplimiento de Metas Plan de Acción 2012	142
Tabla 20: Estado de Solicitudes de Registro	150
Tabla 21: Inconsistencias en Ubicación de Predios	151
Tabla 22: Número de Casos de Estudio Previo	152
Tabla 23: Casos que Superan los 90 Días de Estudio Formal	155
Tabla 24: Demandas Inadmitidas y Rechazadas	158
Tabla 25: Expedientes Territorial Bolívar con con Plazos Sobrepassados	164
Tabla 26: Providencias Judiciales	167
Tabla 27: Procesos Verificados Nivel Central	167
Tabla 28: Tramos Programa Alivio de Pasivos	178
Tabla 29: Composición del Activo a 31 de Diciembre de 2012	180
Tabla 30: Composición del Pasivo a 31 de Diciembre de 2012	180
Tabla 31: Composición del Patrimonio a 31 de Diciembre de 2012	181
Tabla 32: Composición de los Ingresos de 01 de Enero a 31 de Diciembre de 2012	181
Tabla 33: Composición de los Ingresos de 01 de Enero a 31 de Diciembre de 2012	182
Tabla 34: Composición de las Cuentas de Orden a 31 de Diciembre de 2012	182
Tabla 35: Costo de Oportunidad Recursos en Pasividad Bancaria	187
Tabla 36: Rubros Correspondientes a Obligaciones Laborales	190
Tabla 37: Pagos con con Debilidades en los Requisitos	201
Tabla 38: Registros Presupuestales	202
Tabla 39: Contratos de Prestación de Servicios	203
Tabla 40: Reservas Presupuestales Acumuladas	204



Tabla 41: Seguimiento Reducciones	206
Tabla 42: Ejecución Reserva del Contrato	212
Tabla 43: Publicaciones Secop	213
Tabla 44: Estudios en el Exterior de Contratistas	221
Tabla 45: Distribución de la Planta por Niveles	232
Tabla 46: Distribución de la Planta por Niveles y por Sede	233
Tabla 47: Provision de los Cargos Directivos por Genero	238
Tabla 48: Comparativo Estado de la Planta - Contratos de Prestación de Servicios 2012	239
Tabla 49: Comparativo Estado de la Planta - Contratos de Prestación de Servicios 2013	240
Tabla 51: Tiempos de Respuesta Orip Fuera de Término	248

TABLA DE OBSERVACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

	Pág.
Observacion de Política No 1: Inicio Proceso de Registro	68
Observacion de Política No 2: Realización del Colrt	72
Observacion de Política No 3: Actuaciones y Decisiones del COLRT Nariño	74
Observacion de Política No 4: Informes Presentados por el Centro Integrado de Inteligencia Para la Restitución de Tierras (CI2RT)	76
Observacion de Política No 5: Plan de Gestión de Prevención, Protección y Seguridad Zonas Microfocalizadas	78
Observacion de Política No 6: Cumplimiento del Principio de Gradualidad	80
Observacion de Política No 7: Proceso de Microfocalización UAEGRTD Antioquia y Bolívar	81
Observacion de Política No 8: Informe de Condiciones de Seguridad Bolívar	82
Observacion de Política No 9: Acompañamiento de la Unidad Nacional de Protección al Proceso de Restitución de Tierras	82
Observacion de Política No 10: Colaboración Armónica de las Actuaciones Para el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente	83
Observacion de Política No 11: Rezagos Institucionales de Entidades Intervinientes	85
Observacion de Política No 12: Actualización Base de Datos IGAC Bolívar	91
Observacion de Política No 13: Resoluciones de Adjudicación INCODER Bolívar	92
Observacion de Política No 14: Control Tiempos de Salida y Entrega de Solicitudes por Parte de la UAEGRTD	93
Observacion de Política No 15: Cruces Bases de Datos	94
Observacion de Política No 16: Ventanilla Única	95
Observacion de Política No 17: Compensación	96
Observacion de Política No 18: Condiciones Para el Retorno a los Predios Restituidos	97
Observacion de Política No 19: Contrato de Uso (Derecho Real de Superficie)	99
Observacion de Política No 20: Proyectos Productivos por Parte de la UAEGRTD	101
Observacion de Política No 21: Inadmisiones	103
Observacion de Política No 22: Términos de la Etapa Judicial:	105
Observacion de Política No 23: Levantamientos Topográficos – Afectación a Terceros	107

TABLA DE HALLAZGOS¹

	Pág.
Hallazgo No 1: Plan Estratégico	140
Hallazgo No 2: Distribución de Gastos por Proyecto	140
Hallazgo No 3: Aprobación Plan de Acción 2012 y Publicaciones	141
Hallazgo No 4: Plan de Compras	141
Hallazgo No 5: Información Publicada.	142
Hallazgo No 6: Indicadores de Gestión y de Impacto	143
Hallazgo No 7: Gestión Archivística Expedientes de Solicitud de Registro y Medidas de Control de los Mismos (D) (Oi)	144
Hallazgo No 8: Identificación del Predio y Registro en el Sistema de Información	146
Hallazgo No 9: Base de Datos Solicitud de Restitución de Tierras	149
Hallazgo No 10: Análisis Previo del Caso	152
Hallazgo No 11: Debilidades Procedimientos de Atención Ciudadana	153
Hallazgo No 12: Recepción de Solicitudes de Inscripción	154
Hallazgo No 13: Mecanismos de Control a los Tiempos en la Etapa Administrativa	155
Hallazgo No 14: Individualización de los Predios y Trámites en Etapa Administrativa	157
Hallazgo No 15: Organización y Custodia de los Expedientes Procesales (D)	159
Hallazgo No 16: Sistema de Información de Solicitudes de Restitución.	160
Hallazgo No 17: Caracterización de las Condiciones de las Zonas Micro Focalizadas.	162
Hallazgo No 18: Presentación de Demandas de Predios Inscritos	163
Hallazgo No 19: Inscripción de la Medida de Protección Jurídica y Apertura de Folio.	164
Hallazgo No 20: Informe al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (D).	165
Hallazgo No 21: Ejecutoriedad de los Actos Administrativos.	165
Hallazgo No 22: Uso del Incentivo en Actividades No Priorizadas en la Formulación del Proyecto.	175
Hallazgo No 23: Pasivos de la Víctima Sin Incluir en Programa de Alivio de Pasivos (Oi)	178
Hallazgo No 24: Controles a la Información Reportada	182
Hallazgo No 25: Gastos Administrativos Versus Ingresos de Funcionamiento	183
Hallazgo No 26: Planeación Gastos de Inversión y Gasto Público Social	184
Hallazgo No 27: Mecanismos de Control Interno Tesorería	185
Hallazgo No 28: Revelación en Notas a los Estados Financieros	185
Hallazgo No 29: Recursos en Pasividad Bancaria (D) (Fa)	187
Hallazgo No 30: Prima de Navidad	190
Hallazgo No 31: Gasto Servicios Públicos	191
Hallazgo No 32: Cuentas por Pagar Causadas (D)	192
Hallazgo No 33: Otros Acreedores	194
Hallazgo No 34: Adecuaciones y Mejoras en Inmuebles de Terceros (D) (Fa)	195
Hallazgo No 35: Bienes en Uso de Terceros (D) (Fa)	197
Hallazgo No 36: Vigencias Futuras (D)	200
Hallazgo No 37: Informe de Actividades	200

¹ (D) Disciplinario, (FA) Función de Advertencia, (OI) Otras incidencias,



Hallazgo No 38: Registros Presupuestales (D)	202
Hallazgo No 39: Contratos Prestación de Servicios	202
Hallazgo No 40: Reservas Viáticos y Gastos de Viaje (D)	203
Hallazgo No 41: Vigencia y Monto de los Contratos (D)	205
Hallazgo No 42 Planeación Ejecución Obra	207
Hallazgo No 43 Monto Reservas Presupuestales de Gastos de Funcionamiento	208
Hallazgo No 44 Reporte Utilización Cupo Vigencias Futuras	209
Hallazgo No 45 Contratos con Reserva Presupuestal y Vigencias Futuras (D)	209
Hallazgo No 46: Supervisión (D)	212
Hallazgo No 47- Tiempos de Publicación en el Secop - Justificación de la Contratación Directa, Contratos y Convenios	213
Hallazgo No 48 Lugar de Consulta de Estudios y Documentos Previos - Contrato de Licencia de Uso No 063 de 2012	215
Hallazgo No 49- Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica No 176 - Licitación - Proyectos Productivos (D)	215
Hallazgo No 50: Coordinador de Grupo - Supervisión de Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No 30 (D)	218
Hallazgo No 51: Contrato 030 de 2012 - Personalidad Jurídica - Experiencia Persona Natural (D)	220
Hallazgo No 52: Convalidación de Estudios Realizados en el Exterior	220
Hallazgo No 53: Presupuesto Oficial del Contrato - Contrato 316 de 2012	221
Hallazgo No 54: Gestión Documental Expedientes Contractuales y Financieros (OI)	222
Hallazgo No 55 Procedimiento Atención a Quejas y Denuncias (D)	222
Hallazgo No 56 Provisión de los Empleos.	231
Hallazgo No 57 Debilidades en la Socialización de los Planes y Programas	235
Hallazgo No 58 Contratación para el Ejercicio de Funciones Permanentes (D)	240
Hallazgo No 59 Estudios Previos de Conformación de la Planta de Personal	242
Hallazgo No 60 Inclusión de la Comisión de Personal	242
Hallazgo No 61: Procedimiento Interno para los Procesos Disciplinarios	242
Hallazgo No 62 Calidad de la Información Suministrada	243
Hallazgo No 63 Elaboración de la Nómina	243



1. LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS

INTRODUCCIÓN

Antecedentes de la Política de Restitución de Tierras:

La iniciativa gubernamental que dio vida a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se remonta a dos antecedentes concretos que fueron determinantes para el surgimiento a la vida jurídica de la misma y para el establecimiento de su contenido.

El primero tiene que ver con todo el proceso desatado con ocasión de la emisión de la reconocida sentencia T-025 de 2004, que alertó sobre la deplorable situación por la que atravesaba la población desplazada en los lugares de recepción a lo largo y ancho del país, situación a raíz de la cual, la Corte Constitucional declara en dicha providencia, la existencia de un estado de cosas inconstitucional en lo que tiene que ver con la situación de vulnerabilidad de dicha población. A partir de esta decisión, que sin duda se ha convertido en un hito en materia de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia, ésta corporación dio inicio a un proceso de riguroso seguimiento a las entidades involucradas en la atención a esta población, que ha sido muy valioso en cuanto a la definición de la política en la materia, más acorde con la realidad del fenómeno mismo y de las capacidades institucionales del Estado colombiano.

Producto de ese seguimiento, la Corte Constitucional emite en enero de 2009 el Auto 008, el cual se convierte en el segundo antecedente de la ley. Este Auto refiere a un balance que hizo la Corte sobre el grado de cumplimiento de la política pública de atención integral a la población desplazada, dentro del cual se concluye que existen ciertos componentes de la política que deben ser replanteados en su totalidad, otros que requieren complementación y otros que necesitan avances importantes. Dentro de los componentes estudiados, el de tierras es uno de los que la Corte estimó pertinente replantear en su totalidad, razón por la cual, le ordenó al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al entonces Director de Acción Social y al Departamento Nacional de Planeación, reformular la política de tierras señalando unas características mínimas del contenido que debería tener dicha política.

De acuerdo al Auto 008, las características de la nueva política de tierras deberían ser definidas por el gobierno con miras a lograr, al menos los siguientes objetivos: a) Contar con un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del "conflicto armado"; b) Identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada; c) Diseñar y poner en



marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad, posesión, tenencia).

Para el replanteamiento de la política de tierras, la Corte además señaló en dicho Auto que las entidades involucradas podrían considerar asuntos como los siguientes:

- a) El diseño de un mecanismo excepcional y expedito para resolver las reclamaciones sobre restitución de predios;
- b) La definición de presunciones de ilegalidad de las transacciones realizadas sobre los predios e inversión de la carga de la prueba en relación con:
 - Los predios abandonados durante periodos de despojo expresamente reconocidos en procesos de justicia y paz;
 - Predios ubicados en zonas en donde se haya expedido informe de riesgo;
 - Territorios colectivos de indígenas y afrocolombianos respecto de los cuales se haya solicitado la titulación colectiva de un territorio ancestral;
- c) La identificación de los asuntos que requieren reformas urgentes para facilitar restitución a población desplazada, en especial, en relación con: el sistema de información sobre la titularidad de las tierras del país; y los obstáculos de acceso a los mecanismos de reconocimiento y protección de los derechos ostentados sobre las tierras, que impiden que las personas que han sufrido abandonos y despojos puedan probar y hacer valer sus derechos;
- d) La identificación de medidas transitorias para que en los procesos administrativos, civiles, agrarios y penales en curso adelantados para la reclamación de tierras por parte de población desplazada, se garanticen los derechos a la verdad, la justicia y a la reparación, y se autorice el cambio de jurisdicción cuando persistan presiones y amenazas en las zonas donde se han iniciado tales procesos que impidan el esclarecimiento de la verdad y un acceso real a la justicia;
- e) La identificación de zonas piloto para aplicación de los mecanismos de protección y restitución de tierras que diseñe la comisión.
- f) El diseño de un mecanismo para la presentación de informes periódicos sobre la verdad de los abandonos y despojos de tierras en el marco del conflicto armado colombiano.
- g) El cumplimiento a los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas señalados por la Corte Constitucional entre otras en la sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 185 de 2004, 178 de 2005, 218 de 2006, 092 de 2007 y 251 de 2008.
- h) El enfoque de derechos como criterio orientador de las políticas públicas y el respeto del enfoque diferencial.



- i) La protección de territorios colectivos de comunidades indígenas y afrocolombianas.
- j) La realización de un "censo" de tierras en riesgo o abandonados, tituladas y en proceso de titulación y su registro, dada la diferencia en cifras que halló la Corte entre los informes entregados a dicha entidad por parte del gobierno, la Comisión de Seguimiento, la Contraloría General de la República, el Movimiento Nacional de Víctimas y algunos centros académicos.

Como puede advertirse, fueron varios los asuntos propuestos en éstos ítems que inspiraron al gobierno a dar cumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional, en el sentido de proponer un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones sobre restitución de tierras, que finalmente derivaron en la expedición de la Ley 1448 de 2011, en cuyo contenido es de vital preponderancia el proceso de restitución de tierras.

Lineamientos de la Política de Restitución de Tierras:

La política de Restitución de Tierras, se enmarca en la Ley 1448 de 2011, "*por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*", la cual, con el fin de definir los lineamientos o directrices que deberían seguir las entidades responsables de la Política de Restitución de Tierras, fijó un objetivo general, el cual consiste en establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de la violencia contempladas en el artículo 3 de esta misma Ley², dentro de un marco de justicia transicional, entendida ésta como los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales que posibiliten a las víctimas hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia, garantizando que los responsables de las violaciones rindan cuentas de sus actos y que los hechos sucedidos no vuelvan a ocurrir.

La Ley 1448 de 2011, hace referencia en su artículo 25, en concordancia con el artículo 69 de la misma Ley, al derecho que tienen las víctimas a la reparación integral, señalando que: "*La reparación comprende las medidas de restitución,*

² Conforme al artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, Se consideran víctimas, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a ésta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de éstas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima.



indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”.

Específicamente las medidas de restitución, se caracterizan por:

- Restitución de tierras: pretende el restablecimiento del goce jurídico y material de las tierras y territorios abandonados forzosamente o despojados Capítulo III, artículos del 72 al 122 de la Ley 1448 de 2011).
- Restitución de vivienda: busca atender de manera progresiva a las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, a través del subsidio familiar de vivienda rural o urbana (Capítulo IV, Artículos 123 a 127 de la Ley 1448 de 2011).
- Créditos y Pasivos: se refiere a diferentes medidas en materia de asistencia crediticia, permitiendo a las víctimas el acceso a los beneficios contemplados en el párrafo 4° de los artículos 16, 32, 33 y 38 de la Ley 418 de 1997 (artículo 128 Ley 1448 de 2011) , así como a tasas de redescuento preferenciales dirigidas a financiar los créditos que otorguen los establecimientos de crédito a las víctimas de que trata la ley 1448 de 2011, para financiar actividades tendientes a la recuperación de su capacidad productiva (Artículo 129 Ley 1448 de 2011).

La reparación integral se instrumentalizó a través de Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (anexo CONPES 3726 de 2012), creado por orden del párrafo del artículo 161 de la Ley 1448 de 2011, donde se plantea la ruta de reparación integral en cada uno de sus ámbitos: individual o colectivo.

El Plan Nacional de Atención y Reparación integral a Víctimas, está compuesto por cinco ítems básicos: i) Asistencia y Atención, ii) Reparación Integral, iii) Prevención y Protección, iv) Verdad y v) Justicia. Transversalmente el Plan cuenta con cuatro ejes: i) Registro Único de Víctimas - RUV y la Red Nacional de Información -RNI; ii) retornos y reubicaciones; iii) articulaciones nación – territorio y al interior del Gobierno Nacional y iv) Lineamientos de participación.

La ruta de reparación individual inicia con el contacto y orientación de la víctima sobre las medidas de reparación, posteriormente se entrega la documentación de reconocimiento y dignificación, luego se da la presentación del enlace de reparación y caracterización donde se opta por dos vías: 1. acceso a la indemnización, caso en el cual se realizara la construcción y acompañamiento del “plan individual de reparación” o 2. Remisión a rutas de: vivienda, empleo, tierras, créditos, rehabilitación y/o satisfacción; por último, se desarrollan las actividades tendientes a implementar las



acciones encaminadas a surtir la medida de reparación seleccionada. El alcance de este trabajo se enfocará en el tema de restitución de tierras como parte del proceso de la ruta de reparación individual.

De esta manera, la Política de Restitución de Tierras es un instrumento que pretende el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas de despojo y abandono forzado a través de la devolución de las tierras, la formalización de sus derechos y su inserción en las políticas de desarrollo rural³, procurando ser además de una restitución formal una restitución material.

La política debe basarse en los principios de progresividad, gradualidad, e implementarse de manera continua, a través del esfuerzo conjunto de todos los actores intervinientes tanto en los niveles nacional, como en el departamental y municipal. Dichos principios, se aplican a través de los procesos de *macrofocalización* y *microfocalización*, en el primero de ellos se definen unas áreas geográficas en las cuales se iniciará primero el estudio de las solicitudes de restitución recibidas y en el segundo se decide sobre las áreas en las cuales se adelantara efectivamente el proceso de restitución de tierras, dependiendo de la seguridad, de la densidad del despojo y de las condiciones para el retorno, sobre estos procesos se hará referencia más adelante.

Las medidas adoptadas en el proceso de reparación a las víctimas deben ser complementarias con los otros componentes de la política⁴ y los ejes transversales que buscan el goce efectivo de los derechos.

La Justicia Transicional como principio general de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras:

El art. 8º de la Ley de víctimas, incorpora el concepto de justicia transicional como un principio general para el desarrollo del proceso, en los siguientes términos:

"Entiéndase por justicia transicional los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente ley, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los

³ La política integral de tierras: restitución y procesos agrarios en Colombia 170 preguntas y respuesta (Pág. 12) Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Mayo 15 de 2012.

⁴ El artículo 49 de la Ley 1448 de 2011 establece que las medidas de Asistencia tienen el objetivo de restablecer los derechos de las víctimas y garantizar las condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política, a través de un conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros. Por su parte, las medidas de Atención tienen el objetivo de brindar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial, con el propósito de facilitar el ejercicio de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral



derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible.”

Con base en la definición anterior, se entiende que los mecanismos de la justicia transicional abordan la herencia de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Mecanismos que persiguen entre otros los siguientes fines: i) Fortalecer o instaurar el estado de derecho; ii) Abordar, e intentar sanar, las heridas que surgen en la sociedad como resultado de las violaciones a los derechos humanos; iii) Avanzar en los procesos de reconciliación, garantizando los derechos de las víctimas y de la sociedad a la verdad, a la justicia y a la reparación integral; iv) Reducir la impunidad, proveer de justicia a las víctimas y responsabilizar a los culpables; v) Develar la justificación ideológica (política, cultural, económica, etc.) de la violencia y los crímenes de guerra y ofrecer a la sociedad la posibilidad de desmontar el sistema de valores asociados a ella; vi) Promover la eliminación de las causas de una situación de injusticia social de carácter estructural, que a su vez deriven en sólidas garantías de no repetición de las violaciones⁵.

Puede observarse que el alcance de la Justicia Transicional en el proceso de restitución de tierras, consiste en la puesta en marcha de un sistema excepcional de aplicación de justicia, por medio del cual se busca resolver conflictos civiles con base en principios constitucionales y figuras extraordinarias, dejando a un lado la rigidez y rigurosidad de las normas procesales que regulan los procedimientos civiles, de modo que considere y favorezca a la parte débil del proceso. Este sistema se caracteriza por su temporalidad, prontitud y flexibilidad, y hace parte de la ejecución de políticas públicas de justicia transicional, que pretenden reparar los daños ocasionados a las víctimas en contextos de violaciones continuas y generalizadas a los derechos humanos⁶.

Es importante mencionar que los procesos de justicia transicional que se han dado a nivel mundial, se han desarrollado durante la transición de una sociedad que se recupera de un conflicto o un régimen autoritario, es decir el proceso es post-conflicto. Sin embargo, uno de los retos que debe asumir la aplicación de la Ley 1448 de 2011, consiste en que para el caso colombiano, este proceso se está adelantando en medio del conflicto armado, donde persiste la acción de múltiples agentes generadores de violencia, tales como grupos guerrilleros (FARC y ELN), crimen organizado (Bandas

⁵ Apartes extractados y adaptados del Módulo de Formación Dirigida "Introducción al Concepto de Justicia Transicional y al Modelo de Transición Colombiano" del plan de formación de la Rama Judicial, de la Sala Administrativa del Consejo superior de la Judicatura y La Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

⁶ Concepto, tomado del documento ABC para los Jueces en materia de restitución de tierras, ley 1448 de 2011, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Pag.43



Criminales, narcotráfico) y delincuencia común, entre otros, cuya actividad criminal impacta directamente sobre la situación de seguridad y orden público en la mayoría de zonas del país, donde se llevan a cabo los procesos de restitución de tierras.

Características del marco de Justicia Transicional para la Restitución de Tierras:

El proceso de restitución de tierras entraña un alto grado de complejidad por la dificultad probatoria, por el número de relaciones jurídicas que puedan recaer sobre un mismo predio, por la cantidad y calidad de las de partes que puedan estar interesadas en el litigio, además de la imprescindible intervención y colaboración de diferentes autoridades en el proceso. Lo anterior representa un gran reto para jueces y magistrados, por lo tanto el marco transicional les otorga unas facultades especiales y dota al proceso de características propias entre las que se destacan:

Acumulación procesal: el artículo 95 de la Ley de víctimas, incorpora esta figura jurídica para efectos del proceso de restitución de tierras, que permite el ejercicio de concentración en este trámite especial de todos los procesos o actos judiciales, administrativos o de cualquier otra naturaleza que adelanten autoridades públicas o notariales, en los cuales se hallen comprometidos derechos sobre el predio objeto de la acción. El propósito de la acumulación es obtener una decisión judicial con criterios de integralidad, seguridad jurídica y unificación.

Serán objeto de acumulación las demandas en las que varios sujetos reclamen inmuebles colindantes, o inmuebles que estén ubicados en la misma vecindad, así como las impugnaciones de los registros de predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente - RTDAF, procesos de deslinde, servidumbres, sucesorios, divisorios y otros de tal suerte que los predios restituidos sean entregados a las víctimas sin litigios o pleitos judiciales o administrativos pendientes.

Actividad probatoria: El régimen probatorio incorporado por la Ley 1448 de 2011, se desarrolla tanto en la etapa administrativa de registro como en la judicial de restitución, con observancia de los principios del debido proceso, celeridad, inmediación, *indubio pro víctima* y principio de buena fe: En virtud de este último, se invierte la carga de la prueba, correspondiendo a los solicitantes tan solo probar de manera sumaria: i) la propiedad, posesión y ocupación, ii) el reconocimiento como desplazado o en su defecto como despojado; mientras que a los opositores y terceros, la ley exige que el escrito de oposición vaya acompañado de los documentos que quieran hacer valer como prueba de buena fe exenta de culpa o justo título del derecho, entre otros.. Igualmente La ley en su artículo 77 establece las presunciones del despojo como medios de prueba.



Amplias facultades del juez: Estas se dan en el momento de la valoración probatoria y al proferir la sentencia de restitución; la ley le da el carácter de fidedignas a las pruebas adelantadas por la UAEGRTD que se incorporan al expediente, y faculta al juez para que tan pronto tenga certeza sobre el asunto decida de fondo sin que necesariamente deba agotar todas las etapas procesales sin embargo, además de atender las solicitudes probatorias interpuestas por las partes del proceso, cuenta con facultades oficiosas para decretar las pruebas que estime necesarias. Con relación al fallo, el art. 91 de la Ley 1448 de 2011, da amplias competencias a los jueces de restitución para pronunciarse sobre distintos asuntos relacionados con el predio, como ordenes en materia sustancial y procesal, encaminadas a garantizar el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las víctimas restituidas.

1.1 EL DEBER SER Y LOS MARCOS INSTITUCIONALES

Marco legal de la Política Pública de Restitución de Tierras:

El alcance de este trabajo aborda el tema de restitución de tierras, como parte del proceso de la ruta de reparación individual, el cual se encuentra desarrollado en el siguiente marco normativo:

Ley 1450 del 16 de Junio de 2011 - Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos" (reglamentada por los decretos nacionales 734 y 2693 de 2012):

Artículo 16. Programa para la generación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial. Algunas de las acciones inmediatas que este Programa contempla, consiste en la asistencia técnica a las entidades territoriales en materia de atención integral a las Víctimas del Desplazamiento Forzado por la Violencia, indicando en el parágrafo que "En el marco de este Programa y como una de sus acciones prioritarias e inmediatas, se conformará y operará el equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial en materia de formulación, ejecución, articulación y seguimiento de la política dirigida a las Víctimas del Desplazamiento Forzado por la Violencia. Este Equipo estará integrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional. Para el logro de los propósitos de este equipo cada una de las entidades involucradas asignará los recursos humanos y financieros necesarios para tal fin".

Artículo 63. Subsidio integral de reforma agraria. Modifíquese el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, señalando entre otras, que el subsidio será asignado a través de procedimientos de libre concurrencia, por convocatorias abiertas a los pequeños productores, salvo los casos excepcionalmente definidos por el Consejo Directivo del



INCODER y como medida compensatoria cuando no sea posible adelantar la restitución de los predios despojados, en los cuales el subsidio podrá ser asignado directamente.

Artículo 181. Articulación de la política de restablecimiento socioeconómico para población víctima del desplazamiento forzado por la violencia.

El Gobierno Nacional pondrá en marcha un mecanismo de coordinación que brinde soluciones integrales para los hogares víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, en materia de vivienda, generación de ingresos y restitución o compensación de los derechos sobre la tierra en los eventos que exista; de igual manera, realizará acompañamiento y seguimiento a la materialización de dichas soluciones. Para lo anterior, se tendrá en cuenta principalmente las necesidades de los hogares desplazados por la violencia y las características particulares del territorio.

Las entidades del orden nacional que tienen oferta y programas dirigidos a la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia en los temas antes mencionados, programarán, asignarán, focalizarán y ejecutarán de manera integral y articulada la provisión de los bienes y servicios públicos prestados de acuerdo con las soluciones brindadas. Para lo anterior, el Gobierno Nacional reglamentará lo correspondiente.

Artículo 182. Determinación de criterios para la superación de la situación de vulnerabilidad individual manifiesta ocasionada por el desplazamiento forzado por la violencia.

Se autoriza al Gobierno Nacional para determinar e implementar los criterios técnicos que deban tenerse en cuenta con el fin de establecer cuándo se supera la situación de vulnerabilidad individual manifiesta generada para las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

Para este efecto, el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta que un hogar desplazado por la violencia supera la situación de vulnerabilidad manifiesta ocasionada por el desplazamiento forzado por la violencia cuando, en el marco de un proceso de retorno o reubicación: (i) se verifique a través de los indicadores de goce efectivo de derechos que goza efectivamente de los derechos básicos (vida, integridad, seguridad, libertad, salud, educación, reunificación familiar, alimentación, subsistencia mínima e identidad) con posterioridad al desplazamiento y (ii), se demuestre a través de la medición de un indicador global que el hogar ha avanzado sostenidamente en el restablecimiento económico y social.

Artículo 189. Remisión de inventario de bienes inmuebles rurales incautados y extinguidos.

La Dirección Nacional de Estupeficientes remitirá a la entidad encargada de adelantar la restitución de predios despojados el inventario de bienes inmuebles rurales que queden a su disposición, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, para que dicha entidad certifique si estos han sido objeto de despojo o



abandono forzado en el término de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la remisión.

La entidad encargada de adelantar la restitución de predios despojados registrará el predio que haya sido despojado o abandonado en caso de que aún no esté registrado y notificará a los interesados para dar inicio a la solicitud de restitución según proceda. Así mismo, remitirá al INCODER el inventario de los inmuebles rurales sobre los cuales no se registre despojo o abandono alguno para que emita concepto en el que defina su vocación y determine si lo requiere para adjudicación del Subsidio Integral de Tierras o para mitigar los efectos del Fenómeno de la Niña de conformidad con el Decreto 4826 de 2010, en el término de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la remisión.

Ley 1448 del 10 de junio 2011: por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno de que trata el art. 3º, dentro de un marco de justicia transicional y se dictan otras disposiciones: el capítulo III del Título IV de esta Ley, en su articulado 72 al 122, hace referencia al RTDAF (Título I) reglamentando su objeto y principios (capítulo I), implementación gradual y progresiva del registro (capítulo II), de la solicitud de restitución y análisis previo de las reclamaciones (capítulo III), de las actuaciones administrativas para la inclusión de víctimas y predios en el RTDAF (capítulo IV), del contenido del registro (capítulo 5), disposiciones generales para el trámite administrativo del RTDAF (capítulo VI), disposiciones complementarias (capítulo VII); el segundo Título del Decreto reglamentó el tema de las compensaciones y alivio de pasivos, reglamentando las normas generales (capítulo I), compensaciones y avalúos (capítulo II), alivio de pasivos (capítulo III), subsidio a vivienda (capítulo IV); el Título III hace referencia a la Organización del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, por último el Título IV se refiere a otras disposiciones.

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

Decreto Ley 4634 de 9 diciembre 2011: establece medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano.

Decreto Ley 4635 de 9 diciembre 2011: se refiere a medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.



Decreto 4800 de 20 diciembre 2011: regula aspectos generales, registro único de víctimas, prevención, protección y garantías de no repetición, medidas de estabilización socioeconómica y cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta y otros aspectos.

Decreto 4801 de 20 diciembre 2011: Estructura interna de la UAEGRTD

Decreto 4829 de 20 Diciembre 2011: Reglamenta capítulo III del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras.

Decreto 4939 de 29 de diciembre de 2011: Planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Decreto 599 de 2011 de 21 de marzo de 2012: Regula la instancia de coordinación local para la micro focalización e implementación gradual y progresiva del RTDAF

CONPES 3712 del 1 de diciembre de 2011: Traza los lineamientos del Plan Nacional de Financiación y sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno; desarrolla el costeo de los componentes contemplados en la misma y sus correspondientes supuestos; se definen orientaciones presupuestales que atiendan a los principios de sostenibilidad, gradualidad y progresividad que deben permear su implementación"

CONPES 3726 de 30 de mayo de 2012: Define los lineamientos generales, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – PNARIV. En documento anexo presenta el detalle de los componentes del PNARIV, las entidades responsables y los mecanismos de implementación.

Sentencia C - 715 del 13 de septiembre de 2012: mediante esta sentencia la Honorable Corte Constitucional, declaró exequible entre otros artículos de la ley 1448 de 2011, los siguientes, que hacen referencia a la restitución de tierras: Los incisos 2, 4 y 5 del artículo 72, el inciso 7º del artículo 74, el inciso 1º del artículo 75, el inciso 4 del artículo 76, los numerales 3 y 4 del artículo 77, el inciso 1º del artículo 78, el parágrafo 2º del artículo 84, el artículo 91, los incisos 1º y 3º del artículo 99.

Marco Institucional para la Política Pública de Restitución de Tierras:

El artículo 159 de la Ley 1448 de 2011 creó el Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas SNARIV-, compuesto por cuarenta y cinco programas y entidades, algunas de las cuales hacían parte del antiguo Sistema

Nacional Integral para la Población Desplazada SNAIPD-, y por otras entidades que se incorporaron con esta Ley⁷, como se detalla en el siguiente diagrama:



Tomado de: Presentación Coordinación UARIV

El objetivo del SNARIV consiste en participar en la formulación e implementación de la política integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas, integrando los esfuerzos tanto públicos como privados para la adecuada atención integral y garantía de los derechos humanos y de la aplicación del Derecho Internacional Humanitario que les asisten a las víctimas, para lo cual debe garantizar de manera oportuna y eficiente la canalización de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensable para el cumplimiento de la política en sus niveles nacional y territorial⁸.

En igual sentido, este sistema debe garantizar la coordinación interinstitucional, la articulación de su oferta y programas, al igual que la programación de recursos,

⁷ Mediante el Decreto 790 del 20 de abril de 2012, se trasladaron las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia-SNAIPD al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada-CNAIPD al Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

⁸ Artículo 161 de la Ley 1448 de 2011.



asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada la provisión de bienes y servicios públicos prestados de acuerdo con las soluciones brindadas. Con el fin de llevar a cabo el monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las responsabilidades asignadas por la Ley 1448 de 2011, el SNARIV debe apoyar la implementación de una plataforma de información que permita integrar, desarrollar y consolidar la información de las diferentes entidades que hacen parte de este Sistema⁹.

Para el diseño y adopción de la Política de Víctimas y Restitución de Tierras, el SNARIV cuenta con dos instancias del orden nacional y una a nivel territorial¹⁰:

1. Un Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, el cual diseñará y adoptará la política pública en materia de atención, asistencia y reparación a víctimas.

Este Comité se constituye en la máxima instancia de decisión del SNARIV y se encuentra conformado por: el Presidente de la República, quien lo presidirá, el Ministro del Interior y de Justicia, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, y el Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, quien ejercerá la Secretaría Técnica. Los Ministros y Directores que conforman el Comité únicamente podrán delegar su participación en los viceministros, subdirectores, en los Secretarios Generales o en los Directores Técnicos.

A su vez este Comité, cuenta con diez (10) subcomités técnicos, en calidad de grupos de trabajo interinstitucional reglamentados en el artículo 238 del decreto 4800 de 2011, encargados del diseño e implementación de la política pública de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas. Son los siguientes:

1. Subcomité de Coordinación Nacional y Territorial
2. Subcomité de Sistemas de Información
3. Subcomité de Atención y Asistencia
4. Subcomité de Medidas de Rehabilitación
5. Subcomité de Reparación Colectiva
6. Subcomité de Restitución
7. Subcomité de Indemnización Administrativa
8. Subcomité de Medidas de Satisfacción

⁹ Ibidem.

¹⁰ Artículo 162 de la Ley 1448 de 2011.

9. Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición
10. Subcomité de Enfoque Diferencial

Dentro de las responsabilidades que deben desarrollar estos subcomités se encuentran Formular los planes operativos anuales, en concordancia con las responsabilidades y funciones de su competencia, definir los lineamientos para orientar a las entidades territoriales, en la formulación de sus planes de acción, dirigidos a garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, en el territorio de su jurisdicción y establecer los lineamientos para la construcción de protocolos, metodologías y procesos que se requieran para la efectiva implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación consagradas en el presente Decreto y en la Ley 1448 de 2011¹¹.

2. Una Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas quien tiene la función de coordinar de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el SNARIV en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las competencias de coordinación señaladas en las leyes 387, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas. la ejecución de esta política pública¹².
3. En el orden departamental, municipal y distrital, el Sistema cuenta con los Comité Territoriales de Justicia Transicional CTJT, presididos por el gobernador o alcalde según corresponda, cuyas funciones consisten básicamente en las mismas desarrolladas por la UARIV, pero a nivel territorial, al ser el escenario de coordinación interinstitucional en el nivel territorial del SNAIV, así como el espacio de elaboración y aprobación de los Planes de Acción Territorial – PAT. Estos Comités debían instalarse y reglamentarse en los dos meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011¹³.

¹¹ Artículo 239 del Decreto 4800 de 2011.

¹² Artículo 168 de la Ley 1448 de 2011

¹³ Artículo 173 de la Ley 1448 de 2011, en concordancia con el artículo 252 del Decreto 4800 de 2011.



1.2 LA POLÍTICA Y EL PROCESO EN LAS INSTITUCIONES

Proceso de Restitución de Tierras:

La política de Restitución Tierras hace parte integral de la Ley 1448 de 2011 de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y busca el restablecimiento del goce jurídico y material de las tierras y territorios abandonados forzosamente o despojados.

La política se define como el conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.

La política de Restitución tierras tiene un carácter transicional, por lo que las acciones están encaminadas a atender el 100% de solicitudes realizadas por la población despojada de sus tierras, o las que inicie de manera oficiosa, en los 10 años de vigencia de la Unidad, en aplicación de los principios consagrados en la Ley 1448 de 2011.

A partir del análisis normativo, el proceso de restitución de tierras se desarrolla en dos etapas claramente definidas, una de carácter administrativo adelantada por la UAEGRTD, tendiente a la inclusión de los predios en el RTDAF, que es requisito de procedibilidad, en la que además se instruye el proceso, y otra judicial en la cual los jueces y los magistrados especializados en restitución de tierras adelantan los procesos de restitución y fallan de fondo sobre las pretensiones de las solicitudes de restitución.

Sin embargo, en la práctica además de las fases citadas, se advierte una etapa previa, que tiene que ver con los procesos de macro y micro focalización de zonas geográficas donde están ubicados los predios objeto de restitución, la cual es prerequisite para el inicio de la etapa administrativa y una post fallo, para el seguimiento al cumplimiento de las órdenes emanadas del operador judicial, en el entendido que es con la entrega material del predio y el cumplimiento de las ordenes complementarias del fallo, como se surte la reparación a las víctimas en el marco de enfoque transformador que propone la Ley.



Tabla 1 Etapas del proceso de restitución de tierras

ETAPA PREVIA – -Focalización-			
<p>MACRO FOCALIZACION Definida por el Consejo nacional de seguridad (CNS) a partir de datos suministrados por el Ministerio de Defensa Nacional con la participación de la UAEGRTD, se han macro focalizado 12 zonas.</p>		<p>MICRO FOCALIZACION Se establece con la información dada por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución CI2RT. El Decreto 599 de 2012 indica que la definición de las aéreas será asumida por la UAEGRTD en los Comités Operativos Locales para la Restitución de Tierras COLRT.</p>	
ETAPA ADMINISTRATIVA -UAEGRTD-			
<p>SOLICITUD Recepción solicitudes del titular, de oficio o por remisión otras autoridades. Individualización e Identificación del Solicitante. Establecimiento relación jurídica con el predio.</p>	<p>ANALISIS PREVIO Examen de procedibilidad de la petición, termino 20 días (máximo 50 por suspensión justificada) Da paso al estudio formal o lo excluye la decisión se notifica al solicitante.</p>	<p>ESTUDIO FORMAL DE CASO Priorización sujetos de protección. Resolución de apertura Orden de inscripción FMI o apertura del mismo. Etapa probatoria Termino 60 días prorrogables a 90 días.</p>	<p>REGISTRO Resolución de inclusión en el registro. Inscripción y notificación al solicitante. Procede recurso de reposición. Finaliza fase administrativa. Da paso a la presentación de la demanda.</p>
ETAPA JUDICIAL - Jueces y Magistrados Especializados en Restitución de Tierras			
<p>PRESENTACION DEMANDA La UAEGRTD presenta demanda individual bajo criterios de priorización o colectiva. El titular de la acción puede presentarla por sí mismo o a través de apoderado.</p>	<p>ADMISION Y TRASLADO Auto de admisión dispone inscripción FMI Notificaciones y traslados. Medidas cautelares, acumulación procesal y reconocimiento de opositores.</p>	<p>PERIODO PROBATORIO Valor probatorio pruebas aportadas por la UAEGRTD fidedignas. Decreto de pruebas solicitadas o de oficio. 30 para practicarlas</p>	<p>FALLO Favorable ordena la restitución y acciones complementarias. Desfavorable admite Grado de consulta. Procede recurso extraordinario de revisión.</p>
ETAPA POSTFALLO Instituciones que conforman el SNARIV bajo coordinación de la UARIV			
<p>Entrega material del predio Cumplimiento de las órdenes del fallo por parte de las entidades correspondientes. Acciones de las entidades del SNARIV para garantizar la reparación integral y el goce efectivo de derechos de las víctimas. El juez de Restitución mantiene la competencia para proteger la restitución adelantada.</p>			

Fuente: Equipo Auditor - CGR



1.3 LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

A. Etapa Previa

Para desarrollar la Política de Restitución de Tierras, el artículo 5 del decreto 4829 de 2011, indica que con el propósito de implementar el RTDAF atendiendo los principios de progresividad y gradualidad, se adelantará un proceso de macro y micro focalización, mediante el cual se definirán las áreas geográficas en las cuales se realizará el estudio de las solicitudes recibidas.

El artículo 4 ibídem, propone dos escenarios de articulación Institucional. Con el fin de coordinar los esfuerzos interinstitucionales para el proceso de restitución de tierras se implementarán dos instancias de coordinación:

1. Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución - CI2RT: opera bajo la responsabilidad del Ministerio de Defensa Nacional, que estará encargado de proveer insumos en materia de seguridad e identificación de riesgos para el proceso de restitución de tierras; en la que participará la UAEGRTD.
2. Comités Operativos Locales de Restitución de Tierras – COLRT: es una instancia de carácter operativo a nivel local, con el fin de adelantar la micro focalización, regulada por el gobierno nacional mediante decreto 599 de 2012, con la cual se pretende lograr la articulación en la planeación, ejecución y seguimiento al proceso gradual y progresivo del proceso de restitución y formalización de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, atendiendo los criterios que contempla la Ley 1448 de 2011 para este efecto.

Macro focalización: El proceso restitución de tierras se viene adelantado sobre doce macro zonas previamente definidas por el Consejo Nacional de Seguridad que son: i) Magdalena y Cesar; ii) Montes de María; iii) Catatumbo; iv) Urabá; v) Sur de Córdoba y bajo Cauca Antioqueño; vi) Magdalena Medio; vii) resto de Antioquia; viii) Tolima; ix) Cauca y Valle del Cauca; x) Sur del Meta; xi) Nariño y xii) Putumayo.

Micro focalización: El artículo 1° del decreto 599 del 21 de marzo de 2019, dispone que la micro focalización para el RTDAF será asumida por la UAEGRTD, con fundamento en la información suministrada por la instancia establecida por el ministerio de defensa para ese efecto. Igualmente el decreto en cita, señala que los COLRT serán la instancia de coordinación operacional para la articulación, implementación, planeación, ejecución y seguimiento al proceso de RTDAF.

De acuerdo a dicha norma, los COLRT, estarán conformados por el Director Territorial de la UAEGRTD - o el Delegado del Director Nacional de la Unidad, quien lo presidirá,



representantes de la Fuerza Pública delegados para participar en esta instancia, según lo dispuesto por el Ministerio de Defensa Nacional, los cuales serán oficiales superiores con capacidad de decisión, y, un delegado de la Procuraduría Judicial para la Restitución de Tierras; también podrán ser invitados a los COLRT de acuerdo a la norma, el Gerente Regional del Plan Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, la Defensoría del Pueblo, los Alcaldes de los municipios objeto del proceso de micro focalización, el representante regional de la Unidad Nacional de Protección o quién determine la UAEGRTD.

De otro lado, la Circular 005 del 12 de septiembre de 2012, expedida por la UAEGRTD, imparte cuatro directrices generales a los directores territoriales de la Unidad dirigidas a dinamizar el proceso de registro. Dichas directrices son las siguientes:

- 1) Las Direcciones territoriales procurarán micro focalizar, extensiones de terreno más amplias, como municipios o corregimientos en su totalidad.
- 2) La solicitud de información al CI2RT deberá referirse a las diferentes zonas o regiones que comprende el departamento en las que están focalizadas las solicitudes y no frente a una sola zona que se busca micro focalizar.
- 3) Los funcionarios que diligencian la solicitud de ingreso al registro deberán propender por lograr la ubicación geográfica aproximada del predio en el momento del diligenciamiento aprovechando la información útil que el solicitante puede brindar al respecto.
- 4) En el mismo formato de solicitud de ingreso al registro se incorporará un apéndice para que el solicitante manifieste su intención, si así lo desea, de ser representado por la Unidad en caso de ser incluido en el Registro.

La UAEGRTD, informó a la Corte Constitucional que en desarrollo de los principios de progresividad y gradualidad ha definido 70 micro zonas dentro de las 12 zonas macro focalizadas, donde se han o están tramitando los procesos administrativos de registro para la restitución de tierras¹⁴.

B. Etapa Administrativa:

Tiene como finalidad la conformación y administración del RTDAF, por parte de la UAEGRTD, en el que deben ser incluidos los predios sobre los cuales se pretenda la restitución. Respeto al registro la Corte Constitucional señaló:

"Que los registros de las víctimas son una herramienta técnica que permite identificar parte de esta población y determinar algunas de sus

¹⁴ En informe de 11 de marzo de 2013 presentado por la UAEGRTD a la Corte Constitucional, en respuesta a lo dispuesto por el alto tribunal en el auto 026 de 14 de febrero de 2013.



características, con el propósito de brindar herramientas para su atención y reparación. En este sentido, el registro no puede entenderse como el acto constitutivo de la condición de víctima, sino un acto declarativo de carácter administrativo que permite el acceso de las víctimas a los beneficios de la ley, no siendo por tanto un instrumento por medio del cual se constituya una calidad, como la de víctima, sino por medio del cual se declara administrativamente tal calidad, como requisito formal para el acceso efectivo, organizado y eficaz de las víctimas a los beneficios que plantea el derecho fundamental a la reparación integral".¹⁵

Las fases del proceso de registro son:

Solicitud: el inciso 3º del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, prescribe que la inscripción en el registro procederá de oficio, o por solicitud del interesado, a su vez el artículo 8º del decreto 4829 de 2011, señala que la solicitud de inscripción deberá contener como mínimo: i) La identificación precisa del predio, las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas, la relación jurídica de éstas con el predio; ii) Identificación de la persona que solicita el registro, incluyendo copia de la cédula y su huella dactilar; iii) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar previas, durante y posteriores a la ocurrencia de del despojo o abandono.

Análisis previo: las solicitudes de inclusión en el RTDAF se someterán a un análisis previo que tiene como objetivo establecer las condiciones de procedibilidad del registro, descartar de plano aquellos casos que no cumplen con los requisitos legales para la inscripción en el RTDAF y evitar que se incluyan predios o personas que no cumplen con los requisitos previstos en la Ley.

La UAEGRTD, contará con el término de 20 días, contados desde la recepción de la solicitud, para adelantar el análisis previo, dentro del cual deberá elaborar un orden de inicio teniendo en cuenta el enfoque diferencial que prescriben los artículos 13, 114 y 115 de la Ley 1448 de 2011; para cumplir con este cometido la UAEGRTD podrá requerir a diferentes autoridades para que faciliten o aporten la información pertinente. Una vez efectuado el análisis previo la UAEGRTD deberá decidir el inicio formal de estudio del caso o su exclusión.

El análisis previo, podrá suspenderse mediante acto administrativo motivado, cuando existan razones objetivas o causa no imputable a la UAEGRTD o a las partes, que impidan su normal desarrollo. En el acto que suspenda el trámite de la actuación la UAEGRTD deberá determinar el término de su duración, que en ningún caso podrá superar los treinta (30) días.

¹⁵ Sentencia C-715 de 2012 pag. 135

Inicio del estudio formal: Con base en el análisis previo, la UAEGRTD profiere resolución que da inicio al estudio formal, la cual según el decreto 4829 de 2011, deberá contener:

- i) Motivación, razones de hecho y de derecho así como la circunstancias que fundamenten la iniciación formal del estudio;
- ii) Inscripción de la medida de protección jurídica del predio en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, en caso de que el inmueble no posea folio de matrícula inmobiliaria, la UAEGRTD ordenara la apertura del mismo a nombre de la Nación, el registrador confirmara la inscripción de la medida de protección dentro del término de diez días;
- iii) Comunicación del inicio del estudio al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de Registro, por el medio más eficaz, de conformidad con lo establecido en el inciso 4° del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011. En dicha comunicación se informara sobre el inicio del estudio y la oportunidad para de presentar pruebas que acrediten la propiedad, posesión u ocupación sobre el predio;
- iv) Requerimiento de información a las autoridades, para el trámite de registro, para identificar plenamente a las personas, para clarificar física y jurídicamente los predios objeto de despojo o abandono forzado de tierras, y para verificar la existencia de los hechos y los argumentos presentados por el solicitante

La UAEGRTD dispondrá el apoyo que requiera de las autoridades para el desarrollo adecuado del trámite administrativo, así mismo, solicitará las medidas que considere pertinentes para garantizar la seguridad e integridad física de los reclamantes.

La norma establece la oportunidad de diez días a partir de la comunicación para que el propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de restitución allegue a la UAEGRTD, la información o documentos que pretenda hacer valer dentro del proceso de registro, vencido este término se decreta la apertura de la etapa probatoria, aquel se surtirá dentro del periodo de 30 días; una vez agotada la etapa de valoración del acervo probatorio y los hechos, la UAEGRTD deberá preferir decisión de fondo sobre la aceptación o negación de la inscripción en el registro, la cual debe darse dentro del término establecido en el inciso 4 del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011.

Registro: El registro contiene, como mínimo, la siguiente información: i) identificación precisa de los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georeferenciación individual y colectiva; ii) identificación de la víctima o víctimas de despojo; iii) relación jurídica de las víctimas con el predio; iv) periodo durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio; v) inclusión de la información complementaria, respetando todas las garantías constitucionales de las víctimas.

En conclusión, el objetivo de esta etapa, consiste en la decisión de incluir o no el predio en el RTDAF, y proceder a la conformación e instrucción del expediente, que en caso de aceptarse la inclusión del predio en el registro, el mismo será trasladado a los jueces especializados en Restitución de Tierras para surtir el proceso judicial.

C. Etapa judicial:

El artículo 83 de la ley de víctimas, dispone que una vez cumplido el requisito de procedibilidad de inclusión del predio en el registro tierras despojadas y abandonadas forzosamente RTDAF, el despojado por sí o por intermedio de apoderado podrá dirigirse al juez o magistrado para presentar la demanda de restitución, con la cual se activa la etapa judicial. El proceso judicial se caracteriza por ser de única instancia, solo permite el grado de consulta para los fallos adversos al solicitante y el recurso extraordinario de revisión por las causales taxativas definidas en el art. 380 del Código de Procedimiento Civil¹⁶ - C.P.C., la competencia es atribuida por factor territorial.

Admisión y traslado de la demanda: el juez competente estudiará la demanda para determinar su admisión, inadmisión o rechazo, habiendo determinado que el libelo satisface con los requisitos de que trata el artículo 84 de la Ley de Víctimas, proferirá auto de admisión en el cual se dispondrá¹⁷:

- a. La inscripción de la solicitud en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos indicando el folio de matrícula inmobiliaria y la orden de remisión del oficio de inscripción por el registrador al Magistrado;

¹⁶ Artículo 380 del C.P.C: Son causales de revisión: 1. Haberse encontrado después de pronunciada la sentencia documentos que habrían variado la decisión contenida en ella, y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. 2. Haberse declarado falsos por la justicia penal documentos que fueron decisivos para el pronunciamiento de la sentencia recurrida. 3. Haberse basado en la sentencia en declaraciones de personas que fueron condenadas por falso testimonio en razón de ellas. 4. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en la producción de dicha prueba. 5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia recurrida. 6. Haber existido colusión u otra maniobra fraudulenta de las partes en el proceso en que se dictó la sentencia, aunque no haya sido objeto de investigación penal, siempre que haya causado perjuicios al recurrente. 7. Estar el recurrente en alguno de los casos de indebida representación o falta de notificación o emplazamiento contemplados en el artículo 152, siempre que no haya saneado la nulidad. 8. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y que no era susceptible de recurso. 9. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada, entre las partes del proceso en que aquella fue dictada, siempre que el recurrente no hubiera podido alegar la excepción en el segundo proceso por habersele designado curador ad litem y haber ignorado la existencia de dicho proceso. Sin embargo no habrá lugar a revisión cuando en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.

¹⁷ Artículo 86 de la Ley 1448 de 2011



- b. La sustracción provisional del comercio del predio o de los predios cuya restitución se solicita, hasta la ejecutoria de la sentencia.;
- c. La suspensión de los procesos declarativos de derechos reales sobre el predio cuya restitución se solicita.
- d. La notificación del inicio del proceso al representante legal del municipio a donde esté ubicado el predio, y al Ministerio Público.
- e. La publicación de la admisión de la solicitud, en un diario de amplia circulación nacional, con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio cuya restitución se solicita, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos.

El traslado se hará a los terceros determinados por el folio de matrícula inmobiliaria, que de no comparecer dentro de los 5 días siguientes se les designará un representante judicial; con publicidad de la admisión, hecha en el auto admisorio de la demanda se entenderá surtido el traslado a las personas indeterminadas. El art.88 de la ley 1448 de 2011, señala: *"Las oposiciones se deberán presentar ante el juez dentro de los quince (15) días siguientes a la solicitud..."* En caso de que se reconozca personería a los opositores, el Juez del Circuito de Restitución sustanciará o llevará el caso hasta antes de emitir fallo, para lo cual lo deberá remitir al Magistrado de Restitución del Tribunal de Distrito Judicial.

Periodo probatorio: La Ley de Víctimas presume fidedignas las pruebas provenientes de la UAEGRTD en el proceso de registro, además de dar amplias facultades al juez en materia probatoria, permitiéndole proferir fallo de fondo al llegar al convencimiento de la situación litigiosa sin necesidad de decretar o practicar las pruebas solicitadas. No obstante, el operador judicial dispone de facultad oficiosa para decretar la práctica de las pruebas que considere pertinentes y conducentes a esclarecer los hechos de la demanda. El período probatorio será de 30 días en el cual el juez deberá practicar las pruebas decretadas en el proceso.

Fallo: agotado el termino probatorio el Juez o Magistrado deberá proferir fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud, en el que debe decidir de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda, y decretará las compensaciones a que haya lugar a favor de opositores de buena fe exenta de culpa.

El artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, describe de manera taxativa una amplia gama de disposiciones y órdenes que debe contener el fallo de restitución de tierras, respecto de las pretensiones de la demanda, las excepciones del opositor y las

peticiones de terceros; además de la identificación, individualización y características de los bienes restituidos, las medidas catastrales y registrales y todas aquellas que permitan el goce efectivo de derechos por parte del restituido, sin perjuicio de la garantía de los derechos de los demás intervinientes como los terceros de buena fe exentos de culpa.

Dentro de las amplias facultades de que disponen los Jueces y Magistrados al momento de fallar, se destaca que pueden decidir sobre: la declaración de pertenencia por prescripción adquisitiva de dominio a favor del restituido si se trata de un poseedor que cumple con los términos exigidos en cuanto a usucapión, el Juez puede declararla cuando observe que es procedente sin que resulte necesario que el solicitante deba acudir a otra instancia judicial

Para el caso de ocupantes, puede ordenar al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- que tittle el baldío a favor del restituido. Si bien la adjudicación de baldíos es una competencia exclusiva de dicha entidad, y es una función de tipo administrativa, el Juez de Restitución en virtud de las facultades que le da la justicia transicional, tiene la potestad de ordenarlo, caso en el cual el INCODER debe obedecer y expedir la resolución de adjudicación, sin realizar todo el trámite administrativo ordinario.

Declarar la nulidad de decisiones judiciales y actos administrativos con los cuales se perfecciono el despojo de los predios, que perderán validez jurídica, para poder efectuar la restitución. En este caso, el marco de justicia transicional en el que se desarrolla la Ley 1448 de 2011 le permite al Juez de restitución invadir la esfera de competencia de los Jueces Contenciosos Administrativos para declarar la nulidad de actos administrativos.

D. Etapa post-fallo:

El Art. 100 de la ley 1448 de 2011 y subsiguientes, regulan lo referente a la entrega material del predio.

Para la entrega del inmueble, el Juez o Magistrado de conocimiento practicará la respectiva diligencia de desalojo en un término perentorio de cinco (5) días y para ello podrá comisionar al Juez municipal, quien tendrá el mismo término para cumplir con la comisión. Las autoridades de policía prestarán su concurso inmediato para el desalojo del predio. De la diligencia se levantará un acta y en ella no procederá oposición alguna.

Para proteger al restituido en su derecho y garantizar el interés social de la actuación estatal, el derecho a obtener la restitución no será transferible por acto entre vivos a

ningún título durante los siguientes dos años contados a partir de la entrega del predio, salvo que se trate de un acto entre el despojado y el Estado.

Después de dictar sentencia, el Juez o Magistrado mantendrá su competencia sobre el proceso para dictar todas aquellas medidas que, según fuere el caso, garanticen el uso, goce y disposición de los bienes por parte de los despojados a quienes les hayan sido restituidos o formalizados predios, y la seguridad para sus vidas, su integridad personal, y la de sus familias.

En esta etapa del proceso de restitución, es donde se evidencia el éxito o no de la política de restitución, es en este punto donde deben confluir todos los esfuerzos de coordinación y articulación entre entidades del orden nacional y territorial, para dar respuesta efectiva a los requerimientos de condiciones seguridad y socio económicas que permitan no solo el retorno de las familias a sus territorios sino su permanencia y el desarrollo de un proyecto de vida digna.

Entidades Intervinientes en el Proceso de Restitución de Tierras:

Las entidades intervinientes en el proceso de restitución de tierras son las pertenecientes al SNARIV, las cuales en mayor o menor medida apoyan el desarrollo de este proceso tanto en su etapa administrativa como judicial y postfallo, a través del cumplimiento de su objeto misional.

De acuerdo con el diagnóstico de los "factores que limitan la capacidad de gestión institucional de las entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV – Vigencias 2010 y 2012"¹⁸, las entidades que hacen parte del SNARIV se catalogan en tres tipos: entidades de fin, entidades de medio y entidades que prestan servicios técnicos especializados.

Las entidades de fin son aquellas que formulan y ejecutan políticas o que únicamente ejecutan políticas, dentro de esta categoría se encuentran el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCODER, la Unidad de Gestión de Tierras Despojadas - UAEGRTD, el Consejo Superior de la Judicatura - CSJ, la Fiscalía General de la Nación - FGN, la Superintendencia de Notariado y Registro - SNR, la Policía Nacional y la UARIV entre otras.

Las entidades de medio son las que formulan políticas únicamente o que formulan políticas y prestan apoyo técnico a las demás entidades del SNARIV, adicionalmente no tienen un vínculo o relación directa con las víctimas para su atención, asistencia y reparación integral. Dentro de esta categoría se encuentran el Ministerio de Justicia y

¹⁸ Estudio elaborado por Universidad Nacional de Colombia facultad de ciencias económicas Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID- en Abril de 2011.

del Derecho, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación – DNP.

Finalmente, se encuentran las entidades que prestan servicios técnicos especializados como es el caso de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC.

Como parte de este ejercicio auditor, se seleccionaron aquellas consideradas vitales para la ejecución de la política, tal y como se explicará en el capítulo de alcance de la auditoría. Las entidades sobre las cuales la CGR desarrollo su trabajo fueron: la Unidad de Restitución de Tierras - UAEGRTD, la Superintendencia de Notariado y Registro - SNR, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural -INCODER y el Consejo Superior de la Judicatura - CSJ., sobre las cuales, a continuación, se hará una pequeña introducción acerca de sus funciones generales, igualmente se señalarán las actividades específicas, capacidad institucional, capacitación y resultados obtenidos frente al tema de Restitución de Tierras.

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

La UAEGRTD fue creada por el artículo 103 de la Ley 1448 de 2011, cuyo objetivo fundamental es servir de órgano administrativo para la gestión de la restitución de tierras, establecer los diseños, planes y programas que esta requiere y contribuir de este modo a la reparación integral de las víctimas.

Mediante Decreto 4801 de 2011, se estableció la estructura de la UAEGRTD, entrando en funcionamiento el 1 de enero de 2012. Posteriormente, el Decreto 4939 de 2011 le asignó una planta de personal de 503 funcionarios, de los cuales 113 corresponden al nivel central y 390 a las direcciones territoriales.

En el capítulo de auditoria se profundizará sobre el funcionamiento y gestión de esta entidad.

- **Superintendencia de Notariado y Registro – SNR, Superintendencia Delegada para la Restitución, Protección y Formalización de la Tierra – SDRPFT y Oficinas de Registros e Instrumentos Públicos ORIP:**

En cumplimiento del Parágrafo 1 del Artículo 119 de la Ley 1448 de 2011, se expidieron los decretos 0238 y 0239 de 01 de febrero de 2012, el primero de ellos modificó la estructura de la SNR, adicionándole la Superintendencia Delegada para la



Protección, Restitución y Formalización de Tierras SDRPFT – por una vigencia transitoria de diez (10) años, cuyo fin es el de atender las disposiciones judiciales y administrativas relacionadas con los trámites registrales a que se refiere la Ley de víctimas.

Para alcanzar este propósito, dentro de las funciones que la SDRPFT debe cumplir, se encuentran la de fijar las políticas y adoptar los planes generales relacionados con la vigilancia, inspección y control del servicio público registral que prestan las ORIP, sobre los predios rurales, debiendo coordinar con las diferentes instancias las gestiones necesarias para asegurar el oportuno cumplimiento de dichos planes; igualmente esta dependencia debe controlar la verificación de las matrículas inmobiliarias que identifican registralmente los predios rurales; adoptar un sistema de información registral de los predios rurales, como también la información que requieran las distintas entidades judiciales y administrativas, con base en los estudios e investigaciones que se adelanten; realizar las gestiones necesarias para asegurar la titulación masiva y la prestación de los demás servicios a través del Registro Móvil.

En materia específica de Ley de víctimas debe diseñar, implementar y evaluar el programa de orientación e información a las víctimas del despojo acerca de los derechos, los medios y rutas judiciales y administrativas; fijar las políticas y adoptar los planes generales de protección, formalización y restitución jurídica de los inmuebles despojados y velar por su cabal cumplimiento por parte de las ORIP; fijar políticas, planes y programas que se requieran para llevar a cabo la regulación del servicio de registro de instrumentos públicos, en temas relacionados con la ley de víctimas y legislación complementaria, interactuar con las entidades relacionadas con la protección de los derechos de la población desplazada por la violencia y participar en los grupos de apoyo y comités técnicos que se conformen para el desarrollo y cumplimientos de los programas de formalización masiva de la propiedad y restitución de tierras rurales.

Por su parte el decreto 0239 de 2012 de 01 de febrero de 2012, creó la planta de personal de la SDRPFD con 46 cargos, los cuales están distribuidos de la siguiente manera: 27 en el nivel central y 6 en el nivel territorial, contando con el apoyo de 102 contratistas, de los cuales 92 operan en las ORIP del nivel regional¹⁹.

El personal relacionado anteriormente, además de cumplir con las funciones de atención por demanda del servicio público registral, de toda la población colombiana sin diferenciación alguna, desarrolla las funciones que tienen asignadas como parte de la planta de la SDRPFT. Los servicios registrales se ofrecen en todo el territorio

¹⁹ Información obtenida a través del diligenciamiento de la Encuesta de Capacidad Institucional, diseñada por la CGR, comunicación 2013ER0036578 de 22 de abril de 2013.



nacional a través de las 192 Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y se prestan de forma permanente²⁰.

Adicionalmente, mediante Resolución 2648 de 22 de marzo de 2012 se creó el Grupo Interno de Trabajo de Restitución adscrito a la SDPRFT el cual está conformado por nueve (09) funcionarios encargados de orientar al personal de las ORIP en los temas de restitución jurídica de tierras a los despojados, coordinar los estudios de títulos de predios objetos de restitución, las actividades de vigilancia, control e inspección del servicio público registral en lo relacionado con la restitución de tierras y articular con otras entidades responsables de la Ley de víctimas la restitución jurídica y material de los predios despojados y en general asesorar y prestar apoyo a la SDPRFT en el cumplimiento de sus funciones relacionadas con la información y atención a este tipo de víctimas.

En materia de capacitación, 20 personas de la SNR asistieron a un evento organizado por la UAEGRTD sobre la Ley 1448 y sus decretos reglamentarios, con una intensidad de 16 horas y ofreció tres capacitaciones sobre: contratación estatal a una persona con una intensidad de 12 horas; 8 eventos de restitución de tierras, en los cuales se capacitó a 522 asistentes con una intensidad de 20 horas; 1 evento de formalización de tierras capacitando a 20 personas con una intensidad de 8 horas²¹.

De igual forma se realizaron dos mesas de acuerdos del servicio institucional "sesión de acuerdos interinstitucionales" con la asistencia de 145 participantes con una intensidad de 8 horas; y un taller registral "por la modernización del Servicio Público" con 377 asistentes y una intensidad de 12 horas²².

Esta nueva dependencia de la SNR, en relación con el proceso de restitución de tierras durante el 2012, realizó 4.152 estudios registrales, 430 protecciones, 67 suspensiones del poder dispositivo y de todos los procesos judiciales de restitución de tierras, notariales y administrativos y 34 sustracciones del predio del comercio, lo anterior independientemente de las demás funciones que tiene asignadas en relación con los procesos de protección y formalización de la tierra²³.

Es importante mencionar el trabajo que viene adelantando la SDPRFT para determinar el contexto y las tipologías jurídicas del despojo en regiones identificadas

²⁰ Tomado del "Informe a las comisiones Primeras del Congreso de la República" en marzo de 2013.

²¹ Información obtenida a través del diligenciamiento de la Encuesta de Capacidad Institucional por parte de la SDPRFT, mediante email de 05 de abril de 2013 y comunicación 2013ER0036578 de 22 de abril de 2013.

²² *Ibidem*.

²³ Información extractada de la presentación en power-point entregada a la CGR en medio magnético durante la reunión sostenida en las instalaciones de la SDPRFT el 19 de abril de 2013.

con mayores hechos de violencia y de desplazamiento forzado, así como de apropiación indebida de baldíos de la nación. Para ello, se han realizado 17 diagnósticos registrales, los cuales suman el estudio de 11.208 folios de matrícula inmobiliaria de predios rurales, con los siguientes resultados:

Tabla 2 Diagnósticos Registros a 2012

ORIP	HALLAZGOS REGISTRALES	HECTÁREAS	ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS	ACTUACIONES CULMINADAS	ACTUACIONES EN CURSO	CASOS REMITIDOS A FISCALÍA	DISCIPLINARIOS
CARMEN DE BOLIVAR	659	46.565	659	443	216	192	9
COROZAL	94	5.051	92	26	70	90	1
SINCELEJO	177	1.380	177	163	14	53	1
CUCUTA	898	44.000	898	842	56	0	0
OCAÑA	42		23	12	9	0	0
TURBO	214	44.000	214	105	109	124	2
MARINILLA	28	34.000	28	0	28	0	0
SAN MARTÍN I	193	180.696	126	13	113	51	3
SAN MARTÍN II	319	141.814	319	0	0	319	0
SAN MARTÍN III	155	11.100	0	0	0	0	0
FLORENCIA	190	62.627	0	0	0	0	0
VALLEDUPAR	355	76.821	0	0	0	0	0
SAN VICENTE DEL CAGUAN	466	150.143	0	0	0	466	0
SANTA MARTA (TAYRONA)	77	10.603	0	0	0	77	18
SANTA MARTA (SIERRA NEVADA)	165	8.424	0	0	0	0	6
CALI (PNN LOS FARALLONES)	2353	5.754	0	0	0	0	0
Tunja y Moniquira (Iguaque)	250	2.500	0	0	0	0	0
SUBTOTAL	6.635	814.383	2.536	1.604	615	1.372	40
CASOS ESPECIALES		220.604					
TOTAL		1.046.082					

Fuente: SDRPFT

Señala la SNR que el trabajo realizado y los hallazgos en materia del derecho de propiedad, han evidenciado la realidad nacional sobre la violación sistemática sobre el derecho fundamental de la propiedad, llevada a cabo no solo por grupos armados ilegales sino por terceros, tanto privados como funcionarios públicos, justificando la adopción de las políticas y normas adoptadas para proteger, reparar y garantizar la no repetición, de tal manera que constituya en un mecanismo permanente y principal de carácter estatal, en el que se establezca la colaboración y articulación armónica entre



las entidades como forma indispensable de Administración Pública. Dando cumplimiento entre otras, al artículo 2 del Decreto 4829 de 2011²⁴.

- **Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC:**

Es la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia; elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble; realizar el inventario de las características de los suelos; adelantar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial; capacitar y formar profesionales en tecnologías de información geográfica y coordinar la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE).

De conformidad con sus competencias misionales, el IGAC no es responsable de la atención directa a víctimas y como miembro del SNARIV es una entidad de apoyo técnico, por lo cual suministra información cartográfica, agrológica y catastral destinada a las entidades que la solicitan en consonancia a sus responsabilidades, tales como: INCODER, UAEGRTD y CSJ, entre otras.

El IGAC cuenta en el nivel central con 23 funcionarios de planta que apoyan el tema de Ley de víctimas, 11 de carrera y 12 de libre nombramiento y remoción; en el nivel territorial prestan sus servicios 81 funcionarios: 51 de carrera, 11 provisionales y 19 de libre nombramiento y remoción, adicionalmente cuenta con el apoyo de 2 contratistas en el nivel central²⁵.

Mediante Resolución 0926 de 21 de septiembre de 2012, la entidad creó el Comité Técnico de Alto Nivel para asuntos de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el cual tiene a cargo la coordinación y el seguimiento al apoyo técnico que realice la entidad en la aplicación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Este Comité se encuentra conformado por el Director General del IGAC, quien lo preside y por funcionarios responsables de las siguientes dependencias: Dirección General, Secretaría General, asesores de la Dirección General (Políticas de Tierras y D.H // Comunicaciones y Prensa), Subdirección de Geografía y Cartografía, Subdirección de Agrología, Subdirección de Catastro, Oficina Asesora de Planeación, Oficina Asesora Jurídica, Oficina de Control Interno, Oficina Centro de Investigación y Desarrollo en Información Geográfica- CIAF, Direcciones Territoriales y Oficina de Informática y Telecomunicaciones.

²⁴ Tomado de oficio SNR2013EE014356 enviado via email el 28 de mayo de 2013, como respuesta a las observaciones comunicadas por la CGR mediante oficio 2013EE0037219 de 22 de mayo de 2013.

²⁵ Información obtenida mediante email de 05 de abril de 2013 a través del diligenciamiento de la Encuesta de Capacidad Institucional por parte del IGAC.



El Comité para asuntos de Ley de Víctimas fue extendido a cada una de las Direcciones Territoriales del IGAC, ejerciendo las mismas funciones del Comité de nivel central y se encuentran conformados por: el Director Territorial, quien lo preside, el profesional abogado, el profesional de avalúos, el profesional de formación y actualización catastral, y el profesional de conservación de la territorial, quienes rendirán información a la Subdirección de Catastro.

Desde su creación, el Comité Técnico de Alto Nivel para asuntos de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras ha sesionado seis veces: dos en 2012 y cuatro sesiones en 2013 (con corte a 12 de marzo de 2013), donde se han abordado diversos temas como: directrices de la Oficina Jurídica para la atención y respuesta de los requerimientos de la Rama Judicial en el marco de los Procesos de Restitución de Tierras, especialmente sobre el alcance de las solicitudes de peritaciones en temas misionales del IGAC, términos de las mismas dentro de los escenarios de Justicia Transicional, concepto de la Oficina Jurídica para el tratamiento de solicitudes de avalúos comerciales, levantamientos topográficos y estudios de suelos cuando sean requeridos por la UAEGRTD en el post fallo o por terceros opositores dentro del proceso de restitución. Igualmente en este Comité se dimensionó la demanda de requerimientos de apoyo técnico por parte de la UAEGRTD, según la estadística de solicitudes de restitución, concluyendo que tendrán en el corto y mediano plazo mayores cargas de equipos de reconocedores /topógrafos/ evaluadores — agrólogos y de presupuestos de apoyo y logística²⁶.

El IGAC asistió a una capacitación en el tema de restitución de tierras, en la Universidad Javeriana, a la que asistieron 3 personas con una intensidad de 110 horas. Por su parte el IGAC realizó un taller de identificación de necesidades en el que además participaron 24 Jueces y Magistrados y 18 funcionarios de la UAEGRTD²⁷.

Con relación a los resultados obtenidos frente a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, el IGAC actualizó la cartografía básica vectorial a escala 1:25.000 a partir de imágenes de sensores remotos en 13 municipios, actualizó la información acerca de vocación, cobertura, uso, y capacidad de suelos y tierra en Esc: 1:100.000 en 5 municipios, actualizó las áreas homogéneas de tierras (AHT) con fines catastrales en

²⁶ Información obtenida de las Actas del Comité Técnico de Alto Nivel para asuntos de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, entregadas a la CGR mediante email de 05 de abril de 2013, como respuesta al requerimiento 2013EE0019793 de 18 de marzo de 2013.

²⁷ Información obtenida mediante email de 05 de abril de 2013 a través del diligenciamiento de la Encuesta de Capacidad Institucional por parte del IGAC.



6 municipios; se actualizaron catastralmente 35 municipios y se interrelacionaron las bases de datos de catastro vs registro de 40 municipios²⁸.

Con corte al 31 de Diciembre el IGAC dio respuesta a 125 solicitudes de la UAEGRTD que reúnen información de 3.148 predios de los cuales se han entregado 1.268 Certificados Catastrales (la entrega se realizaba de forma manual, por medio de actas de entrega y oficios, mientras que entraba en funcionamiento el aplicativo de gestión documental), 2.693 Fichas Prediales, 1.168 Certificado plano predial, 63 cartas catastrales, registros 1 y 2 de 84.867 predios. se realizó la entrega de certificados catastrales según solicitudes de la UAEGRTD²⁹.

- **Instituto Nacional Colombiano para el Desarrollo Rural - INCODER:**

El INCODER es una entidad que nació en el 2003, luego de que el Gobierno ordenara, por medio del decreto 1300 de 2003, la supresión del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA). El Instituto fue modificado posteriormente, mediante el decreto 3759 de 2009.

Su misión consiste en ejecutar políticas de desarrollo rural, en coordinación con las comunidades e instituciones públicas y privadas relacionadas con el sector agropecuario, forestal y pesquero, facilitando el acceso de los pobladores rurales a los factores productivos y sociales, para contribuir a mejorar su calidad de vida y al desarrollo socioeconómico del país.

El INCODER junto con la SNR son los encargados de administrar el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia - RUPTA, en cumplimiento de la Ley 387 de 1997 y los acuerdos interinstitucionales establecidos para ello, cuyo objetivo consiste en implementar medidas de protección patrimonial sobre los predios abandonados, realizando una anotación en el folio de matrícula inmobiliaria con el fin de evitar que un tercero de manera arbitraria venda o transfiera esa propiedad sin el consentimiento del titular y en el caso de poseedores, tenedores y ocupantes, como prueba sumaria de la vinculación con el predio en los procesos de restitución de tierras y para que no se pierda el tiempo de vinculación con el mismo.

Esa prueba puede ser usada en defensa de los derechos de las víctimas, para demostrar el evento del desplazamiento y la relación jurídica que tiene con el predio

²⁸ Información obtenida del Plan de Acción SNARIV 2012, entregado a la CGR mediante email de 05 de abril de 2013, como respuesta al requerimiento 2013EE0019793 de 18 de marzo de 2013.

²⁹ Ibidem.



que tuvo que abandonar, que se puede hacer valer en el marco de los proceso de restitución de tierras.

Para activar la *ruta de protección individual*, se requiere que quien haya abandonado su predio realice la solicitud de protección en cualquiera de las oficinas del Ministerio Público, quien se encargará de enviarla al INCODER, institución que verifica el cumplimiento de los requisitos e ingresa los datos al RUPTA.

Es importante aclarar que con la entrada en operación de la UAEGRTD, las medidas de protección patrimonial del predio también se pueden activar a través del Registro de Tierras Despojadas, para lo cual se realizan las respectivas anotaciones en el folio de matrícula, pero para ello es necesario que el predio se encuentre ubicado en una zona microfocalizada; de no ser así, se debe realizar la solicitud de protección en el RUPTA.

Para el tema de Ley de víctimas, en el INCODER Nivel Central prestan sus servicios 8 funcionarios: dos (02) de carrera, dos (02) provisionales y cuatro (04) de libre nombramiento y remoción; en el nivel territorial hay 77 personas vinculadas con el tema: 19 de carrera, 27 provisionales y 31 de libre nombramiento y remoción. La entidad cuenta con el apoyo de 31 contratistas³⁰.

En 2012 se realizaron 8 eventos de capacitación relacionados con la Ley 1448 de 2011 en los que participaron 154 personas con una intensidad de 4 horas³¹.

A diciembre de 2012, el INCODER recibió 3.761 solicitudes de medida de inscripción en el RUPTA, las cuales fueron tramitadas en su totalidad ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos – ORIP. Una vez verificados los predios y realizada la evaluación por parte de las Oficinas, 1.174 solicitudes quedaron con la inscripción de medida de protección y 1.648 quedaron con “nota devolutiva”; a 31 de diciembre de 2012, las restantes 939 solicitudes aparecen en “otros estados” (aún sin respuesta de las ORIP y aquellas de predios que se encuentran dentro de territorios colectivos de comunidades étnicas)³².

Durante la vigencia correspondiente al año 2012, con el objetivo de contribuir al restablecimiento del derecho a la tierra en su dimensión jurídica y material de los beneficiarios de programas de reforma agraria, el INCODER implementó un Grupo de

³⁰ Información obtenida mediante email de 12 de abril de 2013 a través del diligenciamiento de la Encuesta de Capacidad Institucional por parte del INCODER.

³¹ Información obtenida mediante email de 12 de abril de 2013 a través del diligenciamiento de la Encuesta de Capacidad Institucional por parte del INCODER.

³² Información obtenida del Plan de Acción SNARIV 2012, entregado a la CGR mediante email de 22 de abril de 2013.



trabajo el cual analizó 40 casos, entre los cuales se encuentran algunos emblemáticos respecto de las víctimas o del conflicto armado, en consideración, al número de hectáreas despojadas, las zonas de influencia de grupos al margen de la ley y las tipologías de despojo que se utilizaron³³.

Respecto a la actividad de adelantar los procedimientos de adjudicación de baldíos y expedir los actos correspondientes, en cumplimiento a órdenes judiciales en los procesos de restitución de bienes, según el marco normativo de la Ley 1448 de 2011, el INCODER, durante el 2012, recibió sólo una sentencia en virtud de la cual se le ordenaba adelantar los trámites de adjudicación de baldíos a favor de las víctimas del conflicto armado, a saber, la sentencia emitida en el proceso con radicado: 13224-31-21-002-2012-001-00 del Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado de Restitución de Tierras de Bolívar, de fecha 16 de octubre de 2012, caso Mampuján. En cumplimiento del referido fallo el INCODER expidió 39 resoluciones de adjudicación de baldíos a favor de cada una de las víctimas referidas en el fallo. A diciembre de 2012, ninguna sentencia judicial que ordene la titulación de un bien del FNA a población desplazada y/o despojada³⁴.

- **Consejo Superior de la Judicatura – CSJ: Jueces y Magistrados especializados en Restitución de Tierras:**

El artículo 119 de la Ley 1448 de 2011 ordenó al CSJ crear los cargos de Magistrados de los Tribunales Superiores y Jueces del Circuito, especializados en restitución de tierras, de conformidad con el numeral 5 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996 y normas concordantes, así como los demás cargos de otros funcionarios que sean requeridos para el cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, proceso que debería hacerse de manera gradual y progresiva, acorde con la necesidad del servicio.

Para ello, mediante Acuerdos 9265, 9266, 9268 y 9575 de 2012, la Sala Administrativa creó 15 Despachos de Magistrados y 24 Juzgados Especializados en Restitución de Tierras con una planta de 238 funcionarios judiciales que operaron en 2012.

Adicionalmente del 16 de enero al 16 de marzo de 2012, en virtud del acuerdo 9097 de 2011, operaron cinco (05) juzgados de descongestión facultados para atender la Ley 1448 de 2011, ubicados en Cartagena, Bogotá, Medellín, Cali y Cucutá.

³³ Datos tomados del Informe del INCODER de febrero de 2013 presentado a las Comisiones Primeras del Congreso de la República.

³⁴ Ibidem.



Durante el año 2013, se han creado e implementado quince (15) Juzgados Especializados en Restitución de Tierras. Ello supone un total de 54 despachos judiciales dedicados hasta la fecha a conocer de los procesos de la Ley 1448 de 2011. Estos nuevos despachos se encuentran ubicados en las siguientes sedes: Bucaramanga, Buga, Cartagena, Cúcuta, Pasto, Montería, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar, Villavicencio y Yopal³⁵.

La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura tiene la labor de garantizar el funcionamiento de los Juzgados y Despachos de los Magistrados Especializados en Restitución de Tierras y el acceso a la justicia a las víctimas y a pesar de no contar con una dependencia dedicada exclusivamente al tema de restitución de tierras, cuenta con un grupo de funcionarios responsables en el tema que conjuntamente desarrollan otras labores relacionadas con la Administración de Justicia.

En lo relativo a tierras, 7 unidades técnicas de la Sala Administrativa están involucradas en la implementación de la Ley 1448 de 2011, de la siguiente manera:

- Oficina de Correspondencia: se encarga de entregar al funcionario de la unidad responsable la solicitud o información para ser gestionada y procesada.
- Escuela Judicial: tramita lo relacionado a los procesos de capacitación de los Jueces y Magistrados de Tierras.
- Unidad de Carrera Judicial: se encarga de lo relativo a la provisión de cargos.
- Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico: tramita la información estadística del proceso judicial y los procesos de reglamentación.
- Unidad Informática: se encarga de la infraestructura tecnológica de los despachos.
- Unidad de Recursos Físicos: define la ubicación y la infraestructura de los despachos.
- Oficina de seguridad: define los proyectos de protección para los funcionarios judiciales.

Respecto a la preparación en el tema de restitución de tierras, la capacitación a servidores judiciales adscritos a los despachos civiles especializados en esta materia fue impartida en siete jornadas, en las cuales se abordaron las principales temáticas relacionadas con la Ley 1448 de 2011 y a las que asistieron un total de 575 discentes, entre funcionarios y empleados judiciales.

En este mismo sentido, la escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Unidad adscrita a la Sala Administrativa, en conjunto con el IGAC realizó el módulo "instrumentos y

³⁵ Datos tomados del Informe del CSJ de marzo de 2013, presentado a las Comisiones Primeras del Congreso de la República

herramientas de cartografía, agrología y catastro” con el fin de otorgar conocimientos en esta materia a los jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras.

Los Despachos Especializados en Restitución de Tierras, iniciaron el año 2013 con 351 procesos de tierras por fallar y durante el periodo de enero a marzo de 2013, fueron radicadas 350 procesos de tierras adicionales. Esto indica un total de 701 procesos de tierras conocidos por los jueces y magistrados especializados en restitución, hasta el primer trimestre de 2013.

Durante este mismo periodo se registró un egreso total de 216 procesos, de los cuales se evacuaron efectivamente 42, por ser éste el número de sentencias. Finalmente para el 31 de Marzo de 2013, fecha de corte, se registran 485 procesos de tierras pendientes para fallo.

En el siguiente cuadro se resumen el movimiento de procesos:

Tabla 3 Movimiento de procesos

INVENTARIO INICIAL (ENERO DE 2013)	INGRESO DE PROCESOS DURANTE EL PERIODO		EGRESOS DE PROCESOS DURANTE EL PERIODO				INVENTARIO FINAL (MARZO DE 2013)
	Por Reparto	Otras Entradas (1)	Remitidos a otros Despachos (2)	Devueltos por Requisitos	Sentencias	Otras Salidas (3)	
Inventario Inicial							Inventario Final
351	335	15	63	98	42	13	485
	350		216				

Fuente: CSJ

(1) **Otras entradas:** como en algunos municipios sólo hay un juez de tierras (como es el caso de Mocoa), los procesos de salidas de los procesos judiciales: i) remitidos a otros despachos, ii) devueltos por requisitos y iii) sentencias. A su vez, tiene una cuarta categoría denominada "otras salidas", que se incluyó con el fin de que los jueces no se someten a reparto sino que son asignados directamente al juez. En este caso algunos de ellos están registrando sus entradas, no "por reparto", sino como "otras entradas".

(2) **Remitidos a otros despachos:** cuando entra un proceso de tierras a un Juzgado, se registra en "entradas", pero cuando tiene oposición, debe ser remitido al Magistrados y en este caso se registra como "remitidos a otros despachos".

(3) **Otras salidas:** El formulario contempla inicialmente 3 tipos concretos registren otro tipo de salidas, que no quepan dentro de las 3 categorías anteriormente citadas.

Articulación Interinstitucional:

La articulación institucional en el marco de la colaboración armónica contemplada en el art. 113 de la Constitución Política, resulta de obligatorio cumplimiento, y en este sentido igualmente lo señala el artículo 26 de la ley 1448 de 2011, al indicar que las entidades del Estado deberán trabajar de manera armónica y articulada para el cumplimiento de los fines previstos en la presente ley, sin perjuicio de su autonomía.



El Decreto Reglamentario 4829 de 2011, en numeral 1º del art. 2º incorpora la colaboración armónica como un principio rector de las actuaciones para el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, cuando indica que la UAEGRTD se apoyará en las entidades y autoridades estatales del nivel nacional cuando así lo requiera, las que deberán brindar el apoyo, colaboración e información solicitados de manera oportuna e idónea.

El numeral 5 del artículo 13 del citado decreto, prescribe que UAEGRTD, dispondrá del apoyo que requiera de las autoridades para el desarrollo adecuado del trámite administrativo de RTDAF; así mismo solicitará las medidas que considere pertinentes para garantizar la seguridad e integridad física de los reclamantes.

La coordinación interinstitucional se constituye en un eje transversal de la Ley de víctimas de la mayor importancia, en tanto esté referida a la articulación entre entidades del orden nacional y nación territorio, pertenecientes al SNARIV; para lo cual, como se mencionó en el aparte del marco institucional, se han creado y diseñado sistemas de corresponsabilidad y herramientas de articulación, en aras de aunar esfuerzos que garanticen la reparación integral a las víctimas y el goce efectivo de sus derechos en los términos que propone la Ley.

Para este ejercicio auditor sólo se evaluó la implementación y el avance de los mecanismos de articulación en lo atinente a los procesos de restitución de tierras, esto es, lo que se ha adelantado desde y hacia la UAEGRTD con las entidades que se seleccionaron por la CGR (IGAC, INCODER, SNR y CSJ) que la Ley dispone deben coadyuvar o intervenir de manera significativa en el proceso.

En materia de articulación, el SNARIV cuenta con el Subcomité de Restitución, el cual está conformado por: el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Fiscalía General de la Nación, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Banco de Comercio Exterior de Colombia, el Banco Agrario, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Industria y Comercio y el Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal.

La UAEGRTD es quien ejerce la secretaría Técnica del Subcomité de Restitución, la primera sesión de este comité se llevó a cabo el 24 de mayo de 2012, aprobando su

reglamento interno en la sesión del 12 de julio de 2012; su Plan Operativo Anual – POA –, en el cual se identifican los objetivos estratégicos, líneas de acción y actividades del Subcomité, con el fin de implementar y hacer seguimiento a la política pública, fue aprobado en la sesión 9 de agosto de 2012. El subcomité ha sesionado en pleno 4 veces, con corte a 30 de marzo de 2013.

Como metodología de trabajo para adelantar las acciones definidas en el POA se crearon cuatro grupos de trabajo: 1. Grupo Medidas Financieras, 2. Grupo Vivienda Urbana, 3. Grupo para formular Orientaciones Técnicas a los Comités Territoriales de Justicia Transicional y 4. Grupo de Promoción de Empleo Rural y Urbano.

A lo largo del trabajo, los grupos dinamizaron el Subcomité y sesionaron varias veces al mes para adelantar las acciones del POA y posteriormente presentar sus avances en la plenaria. Algunos grupos, producto del cumplimiento del objetivo para el cual fueron creados se fueron transformando; ejemplo de ello fue el “Grupo para formular Orientaciones Técnicas a los Comités Territoriales de Justicia Transicional”, que posteriormente asumió la labor de abordar el tema de protección de tierras, redefiniéndose como “Grupo transitorio de Protección”, el cual sesionó por espacio de 4 meses y presentó una propuesta de trabajo para el tema que fue gestionado con las entidades responsables del Subcomité de Prevención, Protección y Garantía de No Repetición y entregado a la Plenaria de este Subcomité a fin de que se incorporara como línea de trabajo para 2013.

De otro lado, algunos grupos fueron “mutando” hasta el punto de consolidar los siguientes grupos, con las respectivas entidades líderes para la acción en 2013: 1) Restitución de Tierras: Unidad de Restitución de Tierras; 2). Medidas Financieras: Bancoldex; 3) Empleo urbano y rural: Ministerio de Trabajo; 4) Vivienda Urbana y Rural: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En cada grupo, además de las entidades responsables participan la Unidad de Restitución y la Unidad de Víctimas.

A su vez, se creó un grupo de “articulación” de los respectivos grupos, anexando algunas entidades que por su participación han sido vitales en el trabajo desarrollado. Es así como en una iniciativa de avanzar en la planeación para 2013, se presentó una primera reunión el 19 de diciembre de 2012 de lo que más tarde fue denominado: “grupo base de planeación”, conformado por las entidades líderes de cada grupo, sumándose: Ministerio de Justicia, DPS, IGAC, INCODER, SNR, y DNP.

Al interior del último grupo se avanzó en la formulación del POA para 2013, el cual fue revisado, avalado y ajustado en una “sesión de planeación institucional”, realizada el 19 de marzo, en el cual participaron 79 personas provenientes de todas las entidades que hacen parte del Subcomité, más unas invitadas de carácter especial. La sesión



plenaria de aprobación del POA 2013 definitiva se llevó a cabo el 25 de abril con la participación de 5 representantes de Víctimas.

Durante la vigencia 2012, éste Subcomité de Restitución avanzó en la formulación de lineamientos para los Comités Territoriales de Justicia Transicional, la elaboración del POA y su ejecución con resultados, específicos, la consolidación de documento propuesta de protección de tierras, entregado al Subcomité de PPGNR.

Las entidades seleccionadas por la CGR participan en varios Subcomités del SNARIV, ya sea en calidad de miembro o de invitado, de la siguiente manera:

Tabla 4 Participación Subcomités

Entidad	Subcomités
UAEGRTD	Restitución (ejerce la secretaria técnica); Reparación colectiva; Coordinación Nación Territorio y Sistemas de Información.
SNR	Restitución
IGAC	Restitución; Prevención, Protección y Garantías de no Repetición.
INCODER	Restitución; Reparación Administrativa
CSJ	Restitución de Tierras; Medidas de Satisfacción y en el de Información.

Fuente: Encuestas de Capacidad Institucional

Interoperabilidad sistemas de información:

En materia de intercambio de información, el artículo 76 de la Ley de Víctimas dispone que la UAEGRTD, tendrá acceso a todas las bases de datos sobre las víctimas de despojo o abandono forzado, del IGAC y de los catastros descentralizados, de las notarias, del INCODER, de la SNR, de las ORIP, entre otros. Para estos efectos, estas entidades dispondrán de servicios de consulta de información en tiempo real con la UAEGRTD, con base en los estándares de seguridad y políticas definidas en el Decreto 1151 de 2008 sobre la estrategia de Gobierno en Línea.

Igualmente el artículo 31 del Decreto 4829 de 2011 reglamenta el artículo 76 de la ley 1448 de 2011, en relación con la interoperabilidad de sistemas institucionales y el suministro de información, estableciendo aspectos puntuales al IGAC, SNR e INCODER, entre otras, lo cuales se han venido implementando a través de los convenios suscritos entre estas entidades y la UAEGRTD.

La interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades intervinientes en el proceso de restitución de tierras es necesaria para los siguientes fines:

1. Obtener información de orden geográfico, ambiental y de ordenamiento con el propósito de adelantar los procesos de macro y microfocalización.



2. Individualizar el predio reclamado, es decir; lograr su ubicación, la identificación jurídica y la determinación de afectaciones por uso o restricciones ambientales que se puedan presentar.

En caso de que no sea posible el intercambio de información en tiempo real, porque la infraestructura tecnológica no lo permita, la información deberá ser entregada en el término de diez (10) días, contados a partir de la solicitud³⁶.

De acuerdo con la información suministrada y las reuniones sostenidas con las entidades sobre las cuales se adelantó el ejercicio auditor, se evidenció el desarrollo de las siguientes actividades con el fin de dar cumplimiento al artículo 76 de la Ley 1448 de 2011.

SNR – ORIP - Información registral:

La información registral en el país se encuentra disponible de tres maneras I) en el Sistema Integrado Registral - SIR, ii) en folios magnéticos y III) de forma manual. A través del SIR es posible obtener copia simple del folio de matrícula inmobiliaria, habilitado el servicio de consulta en la oficina de la Territorial Bogotá de la UAEGRTD, se está adecuando la red de datos de la UAEGRTD para tener una mejor conectividad con el resto del país, con lo cual se dará acceso para todas las oficinas.

La SNR a través de SDRPFT y la UAEGRTD, establecieron dos instrumentos de articulación i) El convenio 142 del 14 de septiembre de 2012, de Cooperación Interinstitucional en el que se determinan los procedimientos y términos para dar cumplimiento a las funciones y obligaciones otorgadas por la Ley 1448 de 2011, ii) La Instrucción administrativa conjunta No 18 del 4 de diciembre de 2012, en él que se determinan cada uno de los procesos y herramientas de intercambio de información.

Convenio 142 del 14 de septiembre de 2012:

Hace referencia a que la SNR debe poner a disposición de la UAEGRTD la información registral actual e histórica a través del SIR, entregar a la UAEGRTD los estudios de títulos requeridos, aplicar mecanismos ágiles de intercambio de información y respuesta a solicitudes de la UAEGRTD, entre otras obligaciones.

Estos compromisos fueron desarrollados a través de la Instrucción Conjunta N° 18 suscrita por estas entidades.

³⁶ Inciso final artículo 76 de la Ley 1448 de 2011.

Instrucción Administrativa Conjunta No 18 del 4 de diciembre de 2012:

Suscrita por la UAEGRTD y la SNR, con el objeto de definir los procedimientos para el cumplimiento del convenio de cooperación interinstitucional 142 de 2012 celebrado por estas entidades en atención al mandato constitucional de colaboración armónica y articulación entre entidades del Estado, con el fin de cumplir con las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, en los procesos administrativos de restitución de tierras. Las instrucciones versan sobre:

Acceso a las bases de datos a los funcionarios de la UAEGRTD: se permite el acceso al Sistema de Información Registral -SIR, para el acceso en tiempo real a los folios de matrícula en las oficinas que administran su información por este sistema; en el caso de las ORIP que operan bajo el sistema de folio magnético, la consulta se hará a través de la Oficina de Tecnologías de la Información TIC, mediante oficio dirigido a la oficina de Informática de la SNR; Finalmente las consultas a las oficinas que manejan la información en forma manual se harán vía correo electrónico a la respectiva ORIP.

Estudios registrales: Con anterioridad o una vez macro o micro focalizada una zona a intervenir, la UAEGRTD podrá solicitar el inicio de estudios de tradición registral.

Etapas de estudio formal de caso: Durante esta etapa puede presentarse que:

- a. Si el predio que se solicita incluir en el registro cuenta con folio de matrícula inmobiliaria, se hace la inscripción de la protección jurídica del predio en proceso administrativo de restitución, con el código registral 0482.
- b. Si el predio que se solicita incluir en el registro no cuenta con folio de matrícula, en este caso la UAEGRTD ordenará al Registrador la apertura del mismo a nombre de la Nación y la respectiva inscripción de la medida cautelar de protección, con el código registral 0934.
- c. Si el predio que se solicita incluir en el registro de tierras se encuentra asociado a folios de matrícula con falsa tradición; la UAEGRTD proferirá resolución motivada y ordenará al registrador la inscripción de la medida de protección.
- d. Si el predio que se solicita incluir en el registro de tierras está conformado por parte de terreno que tiene folio de matrícula y parte que no lo tiene, la UAEGRTD proferirá resolución motivada ordenando la apertura del folio de matrícula inmobiliaria del área que no posee y ordenará la inscripción de la medida de protección jurídica.

Registro de tierras: una vez adoptada la decisión de incluir el predio en el registro, la UAEGRTD deberá ordenar la cancelación de la medida de protección jurídica inscrita con anterioridad, la cual se hará con el código registral 0846, y en el mismo acto deberá ordenar que se inscriba con carácter y fines publicitarios, el ingreso al registro



de tierras con el código registral 0933. Igualmente ordenaría la expedición de un certificado de libertad y tradición exento de pago.

IGAC – Catastros Descentralizados:

La UAEGRTD y el IGAC, suscribieron el convenio interadministrativo 4272 del 21 de agosto de 2012, cuyo objeto establece: *“aunar esfuerzos, recursos, tecnología, capacidades y metodologías que permitan a la UAEGRTD acceder a la disponible en los archivos y/o bases de datos o sistemas de información del IGAC, necesaria para el cumplimiento de su objetivo misional de acuerdo a la ley 1448 y decretos reglamentarios”*.

En el marco del convenio se ha gestionado y establecido acceso a la siguiente información:

- Consulta en tiempo real a la base de datos alfanumérica del catastro nacional, las direcciones territoriales de la UAEGRTD cuentan con claves de acceso y consulta de la base de datos.
- Consulta y acceso al geo portal, que incluye consultas y descargas de información predial (urbana de 163 municipios y Rural de 618 municipios) a la fecha.
- Acceso a consulta del Banco nacional de Imágenes para servicio de consulta y visualización de imágenes (fotografías aéreas, imágenes satelitales, imágenes de radar y otros sensores) existentes en el IGAC.
- Acceso al sistema SIGOT sistema de información para el ordenamiento territorial.
- La UAEGRTD por su parte elaboró un aplicativo software de Gestión Documental para ser instalado en las direcciones territoriales de IGAC con el objeto de facilitar el acceso a información documental predial existente, en la actualidad está en construcción un instrucción administrativa conjunta para la implementación y puesta en marcha del gestor así como de las acciones y lineamientos para el intercambio de información de manera expedita.
- Con el Catastro de Antioquia: la UAEGRTD gestionó el acceso a la base de datos alfanumérica y cartográfica catastral, se cuentan con claves de consulta en línea a la base de datos alfanumérica y gráfica del Catastro de Antioquia en tiempo real, cuentan con clave la dirección Territorial de Medellín, las oficinas adscritas de Apartado y Cauca, así como las Direcciones territoriales de Bogotá, Barrancabermeja y Montería, se solicitó adicionar a la consulta el acceso al módulo histórico del catastro, así como el establecimiento de un protocolo formalizado de intercambio de información.

Respecto a los avances de este convenio, se tiene que se está adelantando con el IGAC la definición de un protocolo de intercambio de información a través de una instrucción conjunta entre el Director de la UAEGRTD y el Director del IGAC. Los avances en materia de acceso a la información en tiempo real son los siguientes:



- Consulta Catastral del IGAC: permite obtener información de la base de datos alfanumérica existente en los registros 1 y 2 del catastro. Es administrada por el IGAC, la Unidad cuenta con usuarios para cada territorial.
- Geoportal del IGAC: permite obtener información de la cartografía predial urbana y rural digitalizada y descarga de la misma, a la fecha se cuenta con acceso 420 municipios de los 1130 del país. Este sistema es administrado por el IGAC, presente caídas frecuentes. Además en el Geoportal se puede obtener cartografía temática y básica en escala 1:500000 y menores.
- Servicio Web para la identificación de predios: es administrado por el IGAC y la UAEGRTD, la unidad proporciona los elementos de búsqueda a partir de los cuales el IGAC la búsqueda en sus bases de datos geográficas y alfanumérica, los resultado de estas son utilizados por el sistema de registro, se puso en funcionamiento a partir del día 1 de febrero de 2013, este servicio está embebido en la funcionalidad del sistema de Registro de Tierras Despojadas.
- La UAEGRTD desarrolló un software para facilitar el suministro de los registros 1 y 2, el plano predial y certificado catastral, con el cual las direcciones territoriales del IGAC darán respuesta a los requerimientos de la UAEGRTD, se encuentra en proceso de implementación y los términos de uso, así como los responsables de la operación han trabajado en el protocolo de intercambio de información, el cual se encuentra en la última etapa de revisión.
- Producto de las gestiones adelantadas, el Catastro de Antioquia entregó a la Unidad el servicio OBC Consulta Catastral Integrada de Antioquia que permite acceso integrado de consulta a la base de datos alfanumérica y a la información digitalizada de la cartografía predial rural y urbana del Departamento. Es administrado por la Oficina de Catastro de Antioquia.

INCODER:

Con el fin de cumplir las funciones que les fueron fijadas por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, la UAEGRTD y el INCODER, suscribieron el convenio interadministrativo N° 683 del 22 de noviembre de 2012, mediante al cual se establecieron los siguientes acuerdos³⁷:

1. Coexistencia de RUPTA y RTDAF: el INCODER permitirá a la UAEGRTD la consulta y el acceso a la información del RUPTA en tiempo real; por su parte cuando la UAEGRTD en cumplimiento de sus funciones conozca de casos que deban ser objeto de protección patrimonial en el RUPTA, deberá transferir los formularios de solicitud de protección individual INCODER para que inicie el respectivo trámite.

³⁷ Apartes tomados del convenio 683 de 2012 suscrito entre la UAEGRTD y el INCODER.



2. Transferencia y Remisión de la Información: La UAEGRTD se comprometa a: i) suministrar una aplicación en línea que facilite el intercambio de información, ii) realizar seguimiento y control al flujo de la información, así como verificar la oportunidad de respuesta. A su vez el INCODER deberá: i) disponer para la UAEGRTD, servicios de consulta y acceso a la información existente en tiempo real a través del aplicativo de baldíos, ii) a nivel central y regional, concentrara sus esfuerzos en la búsqueda, identificación y remisión de los expedientes, resoluciones, mapas y demás información relevante solicitada por la UAEGRTD.
3. Bienes Inmuebles Rurales con Extinción de Dominio: el INCODER proveerá concepto técnico e información jurídica necesaria para el ingreso al Fondo de aquellos bienes con extinción de dominio que se encuentren bajo la administración del DNE.
4. Articulación Procedimiento Administrativo de Titulación de Baldíos: La UAEGRTD adoptará para el desarrollo de levantamiento de planos topográficos y visitas de caracterización de predios, el acuerdo 180 de 2009 del INCODER, entidad que prestara la asesoría técnica, profesional y jurídica necesaria.
5. Fondo Nacional Agrario: El INCODER, remitirá a la UAEGRTD los expedientes correspondientes a bienes que hacen parte del FNA, previo cruce de información que reporte solicitudes de ingreso al registro o se tenga conocimiento de un posible despojo o abandono forzado sobre parcelas de dicho fondo.

En cumplimiento al inciso final del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 y al convenio interadministrativo N° 683, se han realizado las siguientes acciones en torno al suministro de información:

1. Las Direcciones Territoriales de la UAEGRTD, consultan permanentemente al RUPTA, la inclusión o no de los predios y territorios que son objeto de solicitud de restitución de tierras despojadas. Adicionalmente, para efectos probatorios, solicitan las certificaciones formales de inclusión al RUPTA.
2. En materia de Comunidades Étnicas, la UAEGRTD ha presentado 13 solicitudes de información respecto de expedientes de dichas comunidades y 9 solicitudes de expediente de Comunidades Afrocolombianas, de las cuales a pesar de las dificultades de localización de expedientes y reproducción física de la información en el INCODER, hasta la fecha se han transferido 9 de los 13 casos y 4 de los 9, correspondientemente.
3. Existe transferencia de la información que se encuentra en los sistemas y bases de datos del INCODER, habilitados y disponibles para el cruce con las solicitudes de restitución de tierras.

Adicionalmente, con el INCODER, la UAEGRTD adelanta la definición de un protocolo para normalizar el flujo de información durante el proceso. A la fecha se tiene acceso al RUPTA; a la UAEGRTD se le asignaron varias cuentas para los usuarios que adelantan los estudios de los casos del trámite administrativo de restitución; el INCODER ha suministrado copias de las bases de datos de titulaciones y adjudicaciones de baldíos.

Consejo Superior de la Judicatura (CSJ):

A mayo de 2013 se está gestionando la firma de un convenio entre esta entidad y la UAEGRTD y se han desarrollado varias aplicaciones para el suministro de información, así mismo, se intercambia información sobre los fallos y en el 2013 se puso en producción un servicio para la notificación a todos los jueces y magistrados del inicio de la etapa de estudio de las solicitudes, en los predios reclamados. En este mismo sentido, el CSJ adelanta gestiones para realizar una experiencia piloto para el traslado del expediente digital a los despachos.

Financiación de la Política

En cumplimiento del artículo 19 de la ley 1148, el Departamento Nacional de Planeación, formulo el CONPES 3712 de 2011, cuyo objetivo principal es propender por la sostenibilidad de la implementación de las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación.

La implementación y ejecución de la ley de víctimas, incluida la Política de Restitución de Tierras, debe estar enmarcada dentro de los principios de sostenibilidad fiscal, la magnitud de las consecuencias de las violaciones y la naturaleza de las mismas³⁸.

En el CONPES 3712 de 2011, el costo de la ley de víctimas se estimó en \$54,9 billones (\$ constantes de 2011), para los 10 años previstos en la ley, de los cuales la Política de restitución de tierras le fueron asignados \$2,95 billones, los cuales fueron ajustados en el CONPES 3276 en 534 millones para un total programado de \$3,56 billones, los cuales han sido proyectados de manera progresiva durante la vigencia de la Ley.

La estimación de los costos de la Restitución considera, el valor del proceso de restitución, las compensaciones tanto a víctimas como a poseedores de buena fe libre de culpa, la formalización de la propiedad y el saneamiento tributario de los predios, a partir de los supuestos de cuadro siguiente.

³⁸ Ley 1148 de 2011. Artículo 9o. Carácter de las medidas transicionales.



Tabla 5: Costos asociados al proceso de restitución de tierras

DETALLE	CIFRA
Porcentaje de tierras con imposibilidad de restitución	25%
Poseedores perdedores del juicio de buena fe	20%
Valor unitario del proceso de restitución	\$ 3.800.000
Valor unitario del proceso de formalización para poseedores	\$ 1.000.000
Valor unitario del proceso de formalización para ocupantes	\$ 500.000
Valor del saneamiento tributario de predios	\$ 2.000.000
Valor promedio de un predio para compensación	\$15.000.000

Fuente: DNP Documento CONPES 3712 de 2011

Respecto a los supuestos en la estimación de los costos, comparados frente a la información de las reclamaciones, se observan los aspectos como:

- Para las proporciones estimadas de tierras con imposibilidad de restitución y poseedores perdedores del juicio de buena fe, a partir de los procesos finalizados con sentencia, aún no es posible evaluar el comportamiento de estas variables, pero si es necesario hacer seguimiento a estas situaciones, dado un incremento significativo de estas podría afectar financieramente el costo de la política de Restitución.
- En cuanto a los valores estimados de los procesos, para la CGR pueden estar subestimados, por lo deben ser ajustados a partir de los costos reales que se están asumiendo con los procesos en curso, por cuanto actividades de la actualización catastral y los avalúos prediales están incrementando significativamente los costos procesales. De hecho se requiere que la UAEGRTD cuantifique estos costos.
- Finamente llama la atención la estimación del Valor promedio de un predio para compensación, por cuanto este valor estaría subestimado si se tiene en cuenta que el área promedio de los predios reclamados es de 75 hectáreas³⁹ y su valor necesariamente estaría influenciado por otras variables relacionadas con su ubicación, capacidad productiva, entre otras.

Según el documento CONPES 3712 el costo de la política de restitución se estimó en \$2,95 billones de pesos de 2011, que representa el 5,37% de la inversión estimada para las víctimas en los 10 años de vigencia de la ley 1148 de 2011. Con los ajustes realizados en CONPES 3726 de 2012 el costo se incrementó a \$3,56 billones de 2011.

³⁹ UAEGRTD, Bases de datos de las solicitudes de restitución de tierra, suministrada según comunicación del 7 de mayo de 2013.



Tabla 6: Recursos estimados de la ley de víctimas y la política de Restitución de Tierras.

Variables	Ley de Víctimas	Restitución de Tierras	Ejecutado o Presupuestado
2012	6.132.800	99.000	98.594
2013	6.030.800	313.000	395.173
2014	6.274.800	615.000	
2015	6.347.800	673.000	
2016	6.122.300	622.000	
2017	5.497.300	360.000	
2018	4.930.300	128.000	
2019	4.689.300	68.000	
2020	4.522.300	52.000	
2021	4.365.300	20.000	
Total	54.913.000	2.950.000	493.767,27

Fuente. DNP, CONPES 3712 de 2011. Cifras en Millones de \$ de 2011

La inversión en el 2012 se estimó en 98.594 millones de 2011 valor muy similar al proyectado para el primer año de la ley, sin embargo para la vigencia 2013 el presupuesto asignado, es mayor en cerca del 30% al proyectado en el documento CONPES.

En el CONPES 3726 de 2012, se determinan los recursos para actividades específicas indispensables en el desarrollo de la Política de Restitución de tierras y que corresponden a: formación y actualización de los catastros rurales, a cargo del Instituto Agustín Codazzi -IGAC para lo cual se asignaron \$323.000 millones para los diez años de la política.

Igualmente, para el sistema de la Superintendencia de Notariado y Registro se reservaron \$449.000 millones y para la actualización de información asociada a la tenencia y uso de los suelos a cargo del Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural - INCODER \$ 374.000 millones, estos recursos se dirigen al desarrollo de la política a través de proyectos específicos debidamente registrados en el BPIN⁴⁰ o mediante asignación de recursos adicionales a proyectos misionales de estas entidades para atender los requerimientos que se den en los procesos de Restitución de Tierras.

Como se observa en la tabla 5, los recursos de la ley de víctimas y en especial los Restitución de Tierras son progresivos hasta el año 2016, luego quedan solo tres años de inversión principal, por cuanto a partir del año 2017 los recursos se reducen drásticamente, al tal punto que los recursos previstos para la etapa final no permitirán mantener la actual estructura de la UAEGRTD, lo cual se constituye en una amenaza para la política, por cuanto, si descontamos estos dos primeros años de implementación donde los avances nos son significativos y los tres últimos años, se

⁴⁰ BPIN Banco de Proyectos de inversión del Departamento Nacional de Planeación.



tendría realmente 5 años de ejecución plena, razón por la cual es necesario de avanzar con mayor agilidad en los procesos.

Ejecución de recursos para la Política de Restitución de Tierras durante la vigencia 2012 (Pesos corrientes)

Durante el primer año de ejecución de la Política de Restitución de Tierras, la ejecución de recursos se estimó en \$101.260 millones, distribuidos \$38.083 millones corresponden a gastos de funcionamiento y \$63.177 millones a proyectos de inversión.

En el caso de la UAEGRTD, los gastos de funcionamiento representaron el 38% y corresponden a la nómina, la adquisición de bienes y servicios y otros gastos relacionados con la creación de la unidad. Sin embargo, a partir de los resultados de la auditoría se considera que los gastos de funcionamiento son superiores, por cuanto se utilizaron de los proyectos de inversión en actividades que corresponden a funcionamiento. Del proyecto de Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional, se destinaron recursos para reparaciones y adecuaciones de la las sedes por valor de \$2.200 millones.

En cuanto a la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, estos gastos se cuantifican a partir de la información de la encuesta de capacidad institucional diligenciada por esta entidades para la CGR, y que corresponde básicamente al costo de la nominal del nivel central y territoriales de los funcionarios asignados para atender los diferentes requerimientos de los procesos de restitución de tierras tanto en la etapa administrativa como en los procesos judiciales, estos gastos se estimaron para la vigencia 2012 en \$9.653, donde el 90% corresponde a la superintendencia y el IGAC en proporciones iguales.

Como parte de los gastos de funcionamiento, también se consideró el costo de la creación e implementación de los Despachos Judiciales, requeridos en la etapa judicial de los procesos de restitución de tierras, según el Consejo Superior de la Judicatura, esta actividad en la vigencia 2012 tuvo un costo de \$11.992 millones.

En cuanto a los proyectos de inversión desarrollados por las entidades vinculadas directamente a la Política de Restitución de Tierras, se ejecutaron 63.177 millones, de acuerdo con a la información registrada en la tabla 6, de la cual se exponen las siguientes consideraciones:

Si bien, el mecanismo dispuesto para la asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación, es la formulación y presentación de proyectos ante el Banco de



Proyectos de Inversión Nacional –BPIN, por parte de las entidades responsables, en el primer año de ejecución de la política solo la UAEGRTD, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Defensoría de Pueblo tuvieron proyectos debidamente registrados y financiados con recursos del PGN para el desarrollo de actividades básicas en los procesos de restitución de tierras.

Tabla 7: Proyectos de Inversión Ejecutados por las entidades responsables de la Política de Restitución de Tierras

Entidad / Proyecto / Objetivo		Ejecución *
Proyectos Específicos Política de Restitución con Registro BPIN		63.177.083.389
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas		26.564.768.218
Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional.	Establecer y fortalecer la capacidad institucional para atender los procesos de restitución de los derechos sobre la tierra y los territorios de las víctimas de despojo y abandono de tierras.	11.707.593.461
Implementación programa de proyectos productivos para beneficiarios de restitución de tierras nacional.	Facilitar el acceso a instrumentos para el desarrollo productivo de las familias campesinas con restitución y posesión de sus predios, con el propósito de contribuir en la generación de ingresos de manera sostenible.	14.857.174.757
Superintendencia de Notariado y Registro		5.772.503.377
Protección registral a los derechos de bienes inmuebles abandonados por la población desplazada conforme a la Política de tierras en Colombia.	Contribuir a restablecer el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, en riesgo de desplazamiento, y otras víctimas del despojo (pd; prd; ovd) a causa de la violencia armada, sobre la tierra y el territorio, mediante un enfoque de acceso a la justicia integral y diferencial.	5.772.503.377
Defensoría de Pueblo		849.811.794
Fortalecimiento de la gestión de la defensoría del pueblo para la prevención y atención del desplazamiento forzado a nivel nacional.	Garantizar el fortalecimiento de la capacidad institucional para la prevención, protección, atención humanitaria de urgencia y de emergencia y, la estabilización de la población desplazada en 20 departamentos y 6 zonas focalizadas del país.	849.811.794
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. INCODER		29.990.000.000
Implementación proyectos de desarrollo rural nivel nacional atención a la población desplazada APD.	Implementar proyectos productivos con población desplazada beneficiaria de programas de reforma agraria en predios adjudicados por el INCODER en los años 2006 y 2007, para contribuir al fomento y desarrollo socioeconómico de dicha población. Así mismo realizar el seguimiento al desarrollo exitoso de los proyectos productivos.	29.990.000.000
Proyectos Misionales, que apoyan la política de Restitución con Registro BPIN		-
Instituto Geográfico Agustín Codazzi		-



Entidad / Proyecto / Objetivo	Ejecución *	
Actualización formación y conservación catastral a nivel nacional y regional.	Formar el catastro de municipios que se encuentran sin incorporar al catastro jurídico fiscal bajo la administración del IGAC, actualizar el catastro de aquellos municipios cuya vigencia es igual o superior a cinco años o actualizar en forma permanente los municipios que se prioricen en el marco de la gestión anual del IGAC, y mantener actualizada la base de datos catastral en sus aspectos físico, económico y jurídico mediante la incorporación de cambios suministrados por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos o la atención de solicitudes de nuestros usuarios.	
Levantamiento de suelos, geomorfología y monitoreo de factores que afectan el recurso tierra en Colombia.	El presente proyecto se ha concebido con el propósito de contribuir en buena parte a un mayor conocimiento y al monitoreo del recurso suelo y sus recursos asociados, y aportar elementos técnicos y científicos que ayuden a sustentar la toma de decisiones en el proceso de ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo regional.	
Levantamiento actualización de la carta general del país.	Producir cartografía básica oficial a nivel rural en escalas 1:25.000 y 1:10.000 y a nivel urbano en áreas enmarcadas dentro del plan nacional de desarrollo.	
Conservación mantenimiento y actualización de la infraestructura tele informática a nivel nacional.	Prestar a nivel nacional, el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos de procesamiento electrónico de datos, periféricos, de comunicaciones y de protección y soporte eléctrico existentes tanto en las áreas técnicas como en las administrativas del instituto.	
Investigación en sensores remotos y sistemas de información geográfica.	Fortalecer la gestión del conocimiento científico y tecnológico en los campos de la percepción remota, los sistemas de información geográfica y las tecnologías relacionadas, con el fin de impulsar el liderazgo y la competitividad del IGAC en Colombia, Latinoamérica y el Caribe, para apoyar la implementación de aplicaciones geográficas que atiendan prioridades del desarrollo sostenible y la consolidación de la sociedad de la información.	
Fuente: DNP, según comunicación del 3 de mayo de 2013 * Ministerio Hacienda, Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF, con corte a 31 de diciembre de 2013.		

En el caso del INCODER y el proyecto de Implementación proyectos de desarrollo rural nivel nacional atención a la población desplazada APD, si bien es un proyecto dirigido a la población desplazada, no está dirigido plenamente a los beneficiarios de la Política de Restitución de Tierras, adicionalmente este proyecto se viene



ejecutando desde el año 2006 mucho antes de la creación de la Política de Restitución de tierras.

Resulta preocupante, la falta de interés por parte del IGAC, en la gestión de recursos para el desarrollo de las actividades de su responsabilidad en el cumplimiento de la Política de Restitución de Tierras. Desde la creación de la Política, el IGAC, no tiene ningún proyecto específico registrado en el BPIN para atender los requerimientos relacionados con esta Política, de ahí que para la vigencia 2012 el instituto no conto con recursos definidos para tal fin y atendió los diferentes compromisos con la política a partir de sus proyectos misionales.

Es este caso es necesario anotar, que dentro de las actividades de la UAEGRTD, resultan altamente relevante la identificación plena de los predios objeto de restitución, como parte del estudio de caso dentro de la etapa administrativa de los procesos de restitución, actividad que depende plenamente las información catastral proporcionada por el IGAC.

La falta de claridad en la información de los predios reclamados en las condiciones de actualización catastral entre otros aspectos está originando dilatación en el cumplimiento de los términos establecidos para el desarrollo de la etapa administrativa de los procesos de Restitución, en este sentido, se destaca el avance el cumplimiento de los protocolos para el acceso a la bases de información entre las distintas entidades, pero es igualmente importante disponer de información actualizada. La falta de recursos específicos para estos fines está afectando la atención oportuna de los requerimientos de los despachos judiciales en aspectos como los avalúos de los predios.

En el anexo 1. Se presenta la distribución de la ejecución por entidad para el 2012 y el presupuesto para el 2013.

1.4 ALCANCE DEL PROCESO AUDITOR

Para el ejercicio auditor a la Política Pública de Restitución de Tierras se usó la metodología de trabajo "*Reloj de Arena*" (ver anexo 2), la cual parte desde el deber ser de la política y los acuerdos institucionales y legales, para luego entrar a analizar los actores y los proyectos a cargo de las entidades intervinientes, para finalmente establecer el uso del recurso público y la gestión en cumplimiento de la política pública de restitución de tierras.

Así las cosas, la Auditoria a la Política de Restitución de Tierras, partió del análisis del componente de restitución de tierras en la Ley 1448 de 2011, la identificación de



los actores intervinientes, de sus funciones y roles en este proceso, posteriormente, se seleccionaron las entidades y temas a auditar.

Para efectos de este proceso auditor se evaluó la medida de restitución de tierras como parte de la ruta individual de reparación integral contenida en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

La institucionalidad colombiana cuenta con entidades que a través de su quehacer misional, adelantado por varios años, desarrollan actividades que apoyan el proceso de restitución de tierras; adicionalmente la Ley 14448 de 2011 creó nuevas entidades y/o dependencias dedicadas a este tema.

La mayoría de las entidades pertenecientes al SNARIV, apoyan en alguna medida el proceso de restitución de tierras, sin embargo, como parte de este ejercicio auditor, se seleccionaron aquellas consideradas vitales para la ejecución de la política, con base en la demanda de la UAEGRTD frente a la entrega de información requerida para adelantar el proceso de Restitución de Tierras.

Con base en lo anterior, las entidades escogidas son las siguientes:

- Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD
- Superintendencia de Notariado y Registro –SNR - Superintendencia Delegada para la Restitución, Protección y Formalización de la Tierra – SDRPFT y Oficinas de Registradores e Instrumentos Públicos – ORIP
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC
- Instituto Nacional Colombiano para el Desarrollo Rural - INCODER
- Consejo Superior de la Judicatura - CSJ

Adicionalmente se sostuvieron reuniones con otras entidades cuya participación en el proceso de Restitución de Tierras es muy importante, como son el Ministerio de Defensa, la Unidad Nacional de Protección - UNP y el Departamento Nacional de Planeación – DNP.

Teniendo en cuenta que para el avance de la Ley de 1448 de 2011, se requiere la puesta en marcha de la maquinaria institucional necesaria para adelantar el proceso de restitución de tierras, así como la interacción de varios actores que apoyan este proceso, ya sea en su etapa administrativa, en su etapa judicial, y en la etapa post-restitución la CGR se enfocó, en la evaluación de los siguientes puntos, en cada una de las entidades seleccionadas:



- Capacidad institucional: con el fin de evaluar la suficiencia de las entidades intervinientes para responder adecuadamente y cumplir con los retos planteados por la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta el personal de planta, los contratistas, la oportunidad de respuesta de estas entidades a la demanda de solicitudes o requerimientos a las que se vieron avocadas para apoyar el proceso de Restitución de Tierras.
- Articulación interinstitucional: se evaluó el cumplimiento del principio de colaboración armónica, consagrado en el artículo 26 de la Ley 1448 de 2011, con el fin de evaluar el grado de avance en la interacción de las diversas entidades participantes. Articulación que se concretó a través de la suscripción de convenios interadministrativos, instrucciones conjuntas, interoperabilidad de los sistemas de información.
- Asignación y ejecución presupuestal en la Política Pública

Así mismo, durante la auditoría a la Política de Restitución de Tierras, adelantada por la CGR, se tuvo en cuenta la normatividad vigente de acuerdo al periodo a auditar (2012 y 2013, con corte a 30 de marzo).

Se solicitó información a las entidades relacionada con los planes de acción y los planes de fortalecimiento institucional específicos para el tema de víctimas, se les envió para su diligenciamiento una encuesta de capacidad institucional, respecto de la planta de personal, contratistas, presupuesto, capacitación, sistemas de información y mecanismos de articulación interinstitucional, se sostuvieron reuniones con los funcionarios encargados de atender los requerimientos del proceso de restitución de tierras y se analizaron los diferentes informes que cada una de estas entidades ha rendido en diversos escenarios.

Por último, el equipo auditor realizó cruces y análisis de la información recaudada en las diversas entidades, consolidó los informes de la auditoría realizada a la UAEGRTD tanto en el nivel central como en sus direcciones territoriales a través de los doce puntos de control de la CGR, pertenecientes a las Gerencias Departamentales Colegiadas, quienes evaluaron la gestión de la UAEGRTD frente al proceso de restitución de tierras en: Cesar-Guajira, Meta, Tolima, Bolívar, Nariño, Córdoba, Magdalena, Santander, Norte de Santander, Antioquia, Valle y Putumayo.

2. AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA A LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Como resultado de las visitas realizadas a las entidades, así como del análisis de la información suministrada, se identificaron obstáculos relacionados con la capacidad, articulación interinstitucional y con el alcance de algunas de las disposiciones contenidas en el marco normativo, que afectan la oportunidad y calidad del proceso de restitución de tierras en sus diferentes fases. Las observaciones que se detallan a continuación se hacen a la política como tal y por lo tanto la superación de dichas debilidades, deberán ser asumidas por cada una de las entidades intervinientes de acuerdo con la competencia y responsabilidades que la Ley 1448 de 2011 asignó en materia de restitución de tierras.

2.1 SEGURIDAD INTEGRAL EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN Y RESULTADOS SOBRE EL PROCESO DE MICROFOCALIZACIÓN

La Ley 1448 de 2011 exige que el Estado adopte medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo, con especial atención hacia las víctimas del despojo para prevenir nuevas afectaciones en el proceso de restitución. "Las autoridades competentes deberán adoptar medidas de protección integral a las víctimas, testigos y a los funcionarios públicos que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación y en especial de restitución de tierras, a través de los cuales las víctimas reclaman sus derechos, cuando ello sea necesario según el nivel de riesgo evaluado para cada caso particular, y en la medida en que exista amenaza contra sus derechos fundamentales a la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal"⁴¹.

Sobre el particular, el Decreto 4912 de 2011, contempla en su artículo 6° como población objeto de protección, en su numeral 2°, "a dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas"; así mismo, establece en su numeral 9°, que también serán objeto de protección las "víctimas de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo".

Adicionalmente, el Decreto 4912 de 2011, consagra en su artículo 9° que "en casos de riesgo inminente y excepcional, el Director de la Unidad Nacional de Protección podrá adoptar, sin necesidad de la evaluación del riesgo, contemplando un enfoque diferencial, medidas provisionales de protección para los usuarios del Programa e

⁴¹ Artículo 31, Ley 1448 de 2011

informará de las mismas al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – CERREM en la siguiente sesión, con el fin de que este recomiende las medidas definitivas, si es del caso”.

Estas medidas de prevención deben ser suficientes para mitigar esos riesgos y para su implementación se debe tener en cuenta la información del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo si es del caso. Especialmente, en aquellos municipios en donde se estén adelantando procesos de restitución, las alcaldías deben formular estrategias de seguridad pública de manera conjunta con el Ministerio de Defensa Nacional y la Fuerza Pública, en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, y tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad en los procesos de restitución antes, durante y después de que se lleven a cabo.⁴² En resumen, la Unidad de Restitución de Tierras no es la única entidad responsable en materia de seguridad y protección, de la población reclamante de tierras, siendo éstos imperativos para garantizar la participación de los reclamantes en el proceso de restitución en condiciones de seguridad.

La existencia de garantías de seguridad debe permitir, no sólo adelantar la implementación del registro de tierras despojadas, sino llevar a cabo cada una de las fases del proceso administrativo tendientes a lograr la restitución jurídica y material de las tierras, y el retorno voluntario de las familias beneficiadas⁴³.

Durante 2012, se construyeron los protocolos de seguridad para cada una de las actividades que desempeña la Unidad, los cuales contemplan temas como seguridad a instalaciones, seguridad de la información, seguridad para las diligencias de terreno, y atención y respuesta a incidentes críticos.

Se consolidó una base de datos con los enlaces de Policía Nacional y las Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) a nivel nacional y regional. También se construyó una base de datos con la información de los funcionarios que están vinculados a otras instituciones del Estado y que tienen a su cargo labores de restitución de tierras: el Ministerio de Defensa, la Unidad Nacional de Protección y el Programa de Acción Integral contra Minas Antipersonal, entre otros.

⁴² Parágrafo 1, Artículo 32, Ley 1448 de 2011

⁴³ Unidad de Restitución de Tierras, Informe de Gestión Anual 2012, pág. 16



2.1.1 Macrofocalización

La Macrofocalización, o primera instancia de proceso de focalización, se define como un proceso administrativo de coordinación interinstitucional de focalización de unas macrozonas en las cuales se podrá implementar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, gestión que realiza el Consejo de Seguridad Nacional, con base en un insumo elaborado por una instancia de coordinación a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, concerniente a la seguridad e identificación de riesgos dentro de las respectivas áreas geográficas⁴⁴.

A partir del análisis de información de desplazamiento y despojo, se han priorizado 12 macro zonas: Catatumbo, Cauca y Valle, Magdalena Medio, Magdalena y Cesar, Montes de María, Nariño, Putumayo, Resto de Antioquia, Sur de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño, Sur del Meta, Tolima y Urabá. De esta primera zonificación se priorizaron cuatro macro-zonas: Magdalena - Cesar, Montes de María, Sur del Meta y Tolima.

2.1.2 Microfocalización

La microfocalización⁴⁵, se entiende como un segundo proceso administrativo de coordinación interinstitucional que, a partir de una macrofocalización, define las áreas geográficas en las que, a nivel de municipios, veredas y corregimientos, o predios, permiten a la Unidad adelantar las actuaciones administrativas tendientes a la inscripción de predios en el registro. Ese segundo proceso es asumido por la UAEGRTD, con fundamento en la información suministrada por la instancia establecida por el Ministerio de Defensa Nacional para el efecto.

Durante la vigencia 2012 la Unidad realizó la coordinación de las microfocalizaciones con las Direcciones Territoriales, para lo cual se emitieron diferentes lineamientos, específicamente en el seguimiento a las instancias establecidas por el Gobierno Nacional para tal fin: Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras CI2RT y 10 Subcomités.

Comité Operativo Local de Restitución de Tierras (COLRT). Así mismo, se tuvo participación en la elaboración del Decreto 599 de 2012, que fija lineamientos para la microfocalización. A través de las Direcciones Territoriales se gestionó ante los CI2RT y los COLR, los insumos de seguridad y análisis de riesgos tendientes a establecer las condiciones de seguridad requeridas para la restitución de tierras.

⁴⁴ Inciso 1, 2 y 4 artículo 4; e inciso 1 del artículo 6 Ddecreto 4829 de 2011

⁴⁵ Inciso 1 y 3 artículo 4; e inciso 2 artículo 6 Ddecreto 4829 de 2011; y artículo 1°, Ddecreto 599 de 2012.



• OBSERVACION DE POLÍTICA No. 1: Inicio proceso de Registro

Las solicitudes de restitución de predios que no se encuentran ubicados en zonas macro y micro focalizadas, no son tramitadas, por ende no se incluyen en el RTDAF, al ser un requisito de procedibilidad para la acción de restitución, conforme a lo establecido en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 y artículo 5 del decreto 4829 de 2011; lo que se podría convertir en una restricción de acceso a la justicia y a las ventajas que el marco de justicia transicional ofrece a las víctimas, en la medida que no se establezca un término y condiciones precisas (en el término de vigencia de la Ley) para dar respuesta a las mismas, haciendo nugatoria la expectativa a la restitución efectiva y la oferta institucional con enfoque transformador que se deriva de los fallos judiciales de restitución de Tierras.

En este sentido, se evidenció que de 32.688 solicitudes presentadas ante la UAEGRTD a febrero 3 de 2013, 4.941 no se encuentran en zonas macro focalizadas, 22.500 no se encuentran microfocalizadas (a pesar de estar macrofocalizadas), presentándose un rezago en el trámite de 27.441 solicitudes, lo que corresponde al 84% del total de solicitudes realizadas a la citada fecha⁴⁶.

El artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 también establece que *"el registro deberá implementarse en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno", complementándose con el artículo 5 del Decreto 4829 de 2011 el cual señala que "se adelantará un proceso de macro y microfocalización, mediante el cual se definirán las áreas geográficas en las cuales se realizará el estudio de las solicitudes recibidas"*.

La Política de Restitución de Tierras está supeditada entonces a tres requisitos: seguridad, densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno, sin embargo, el gobierno debe pensar en otros criterios de macro y microfocalización, al no existir procedimientos contemplados en la ley para ir avanzando en los procesos tendientes al registro de los predios que no se encuentran microfocalizados, lo cual podría aplazar en el término de la vigencia de la Ley la acción de restitución para estas personas, las cuales pretenden el goce efectivo del derecho que tienen como víctimas a ser restituidos. Lo anterior, teniendo en cuenta que el proceso se adelanta en un escenario de persistencia del conflicto armado, que no permite que las condiciones de seguridad sean viables para la implementación de la macro y micro focalización en algunas zonas del país.

⁴⁶ Información tomada de los anexos 34 y 35 de la respuesta por parte de la UAEGRTD a la comunicación 2013EE006658 de 01 de febrero de 2013.



De igual forma, se deberían estudiar mecanismos alternos o ajustar la normativa para casos en los cuales, así el predio no se encuentre microfocalizado, éste se encuentre contemplado dentro de aquellos eventos en que la restitución material del bien sea imposible, por las causales contempladas en el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011⁴⁷, donde la UAEGRTD tendría una ruta valiosa para avanzar en su misión de adelantar los procesos de restitución si, por ejemplo, propone compensaciones en especie, en zonas que ya han sido microfocalizadas.

En este caso, se trata de darle trámite a solicitudes que puedan materializarse en compensaciones en especie en eventuales predios disponibles que se encuentren en zonas ya microfocalizadas, donde el predio del solicitante sería transferido al Fondo de la UAEGRTD.

Lo anterior, implica una clara coordinación institucional con entidades como el INCODER que pueda informar sobre la posibilidad de disponer sobre ciertos baldíos o de aquellos transferidos por el FNA, por la DNE o con otras entidades con las cuales se puedan identificar predios que por sus características pueden ser otorgados en compensación, teniendo en cuenta que esta ruta solo podría hacer referencia a aquellos casos en los que la restitución del predio abandonado resulta inviable en vías a incluir otros casos que lleven a hacer de la compensación un mecanismo alternativo de restitución.

Tal situación se evidenció en varias zonas sobre todo en los Departamentos de Antioquia, Bolívar, Putumayo y Cesar - Guajira.

Por ejemplo en Antioquia se tienen municipios donde se presentan gran cantidad de solicitudes de registro de tierras (en los que hay concentrados en total 1114 solicitudes de inscripción con un área de 61.548 Has aproximadamente), sin que se haya iniciado este proceso:

⁴⁷ Artículo 97 de la Ley 1448 de 2011: a. Por tratarse de un inmueble ubicado en una zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe, u otro desastre natural, conforme lo establecido por las autoridades estatales en la materia; b. Por tratarse de un inmueble sobre el cual se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituído a otra víctima despojada de ese mismo bien; c. Cuando dentro del proceso repose prueba que acredite que la restitución jurídica y/o material del bien implicaría un riesgo para la vida o la integridad personal del despojado o restituído, o de su familia; d. Cuando se trate de un bien inmueble que haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo.



Tabla 8: DISTRIBUCIÓN DE SOLICITUDES

MUNICIPIOS	SOLICITUDES	HECTAREAS.	MICROFOCALIZACIÓN
Arboletes	210	17146	No ha iniciado
Chigorodó	178	7141	No ha iniciado
Necoclí	331	13151	No ha iniciado
Remedios	96	4932	No ha iniciado
Dabeiba	123	4618	No ha iniciado
Ituango	87	7623	No ha iniciado
Yondó	89	6937	No ha iniciado

Fuente: Reporte de Resultados Territorial Antioquia

En el caso del Departamento de Bolívar, la cobertura de microfocalización adelantada por la Dirección Territorial a 31 de diciembre de 2012 abarcó el trámite de 553 solicitudes de inscripción en el registro de tierras despojadas, que representan el 24.5% de las 2.258 solicitudes recibidas hasta esa fecha correspondiente a la zona macrofocalizada de los Montes de María.

En el análisis que se hace por municipio, se observa que la cobertura de áreas microfocalizadas en El Carmen de Bolívar llega a 34.6% con 429 solicitudes, en San Juan Nepomuceno a 16.1% con 21 solicitudes, María La Baja a 62.7% con 94 solicitudes, y donde se ve un avance menos representativo del proceso de microfocalización teniendo en cuenta el número de solicitudes, es en San Jacinto donde la cobertura de microfocalización es de 1.6% con 9 solicitudes; igualmente en los municipios de Zambrano, Córdoba y El Guamo, la cobertura es de 0%, pues no se ha microfocalizado ningún área de esos municipios, que tienen 94, 71 y 10 solicitudes, respectivamente.

Las solicitudes de inscripción en el registro de tierras despojadas dentro de la zona macrofocalizada de los Montes de María que no han sido microfocalizadas se encuentran ubicadas así: 812 en predios ubicados en el Carmen de Bolívar, 553 en San Jacinto, 109 de San Juan Nepomuceno, 94 de Zambrano, 71 de Córdoba, 56 de María La Baja y 10 de El Guamo.

La entidad auditada en su respuesta, informa entre otras cosas que en el curso de la pasada anualidad la Unidad se encontraba en proceso de construcción y adecuación, que la aplicación de la presente Ley contiene un componente gradual y progresivo, mediante el cual es procedente la microfocalización de predios hasta llegar a zonas más amplias como todo un Municipio o Departamento, una vez la Unidad vinculó a todo el equipo humano establecido para el funcionamiento de la misma, se procedió a Microfocalizar la Zona Baja de El Carmen de Bolívar, en razón a que es el Municipio con más índice de abandono y el que más registra solicitudes de inclusión en el Registro Único de Tierras Despojadas o Abandonadas Forzosamente a nivel nacional.



De otra parte, es innegable los esfuerzos adelantados por esta unidad durante la pasada anualidad por impulsar todas y cada una de las solicitudes presentadas respecto de las zonas microfocalizadas, si se tiene en cuenta que el recurso humano dispuesto para el funcionamiento de la misma solo se incorporó a partir del mes de julio de 2012, pero ello no impidió que se le imprimiera todo el compromiso y el esfuerzo por resolver los mismos atendiendo al trámite establecido en la ley para tal fin.

Es así como se determinó la necesidad de adelantar el proceso de microfocalización en otros Municipios de los Montes de María ubicados en el Departamento de Bolívar, por lo cual se microfocalizó el corregimiento de "las Brisas" en el Municipio de San Juan Nepomuceno; porque, además del cumplimiento de los requisitos consagrados en la Ley para microfocalizar su cercanía y colindancia a Mampuján, están incluidos en la sentencia de Justicia y Paz antes referida y por la razón técnica que se visualizó con la microfocalización de Mampuján consistente en que varios de los predios solicitados se encontraban traslapando dos entidades territoriales, que respondían a María La Baja y San Juan de Nepomuceno.

Además de "Las Brisas", la Unidad atendiendo el componente de enfoque diferencial consagrado como un principio de la ley que nos rige, consideró pertinente microfocalizar el predio denominado "Cataluña" ubicado en el Municipio de San Jacinto, por tratarse de un predio que fue abandonado por un grupo de mujeres cabeza de familia con causa y con ocasión del conflicto interno armado.

En el Departamento del Putumayo, de 13 municipios con formulación de solicitudes de restitución, se han microfocalizado tres, es decir el 23%. El Municipio de Puerto Guzmán se encuentra dentro de los 25 municipios de Colombia con mayores solicitudes de hectáreas (has) en proceso de restitución.

De un total de 1.607 solicitudes de restitución se encuentran 163 has en áreas microfocalizadas. Se encuentran en espera de microfocalización e iniciación de trámite 1.444 solicitudes.

De 54.710 has solicitadas en restitución se encuentran en zonas microfocalizadas 1.133 has el 2.07%. Adicionalmente, se encuentran por fuera del análisis previo 53.577 Has.

Tabla 9:
No DE SOLICITUDES DE RESTITUCION -TERRITORIAL PUTUMAYO
(A 15-03-2013)

MUNICIPIO	SOLICITUDES	HECTÁREAS
Valle de Guamuez	348	5.239
Puerto Guzmán	277	18.348
Puerto Asís	227	6.440
Orito	163	4.456

MUNICIPIO	SOLICITUDES	HECTÁREAS
Villa Garzón	149	3.648
San Miguel	147	1.545
Puerto Caicedo	143	5.269
Puerto Leguizamo	120	9.222
Mocoa	25	636
Sibundoy	3	8
Santiago	3	130
Colon	1	15
San Francisco	1	3
Total	1.607	54.710

Fuente: UAEGRTD-Territorial Putumayo.

La baja tasa de micro focalización se debe de una parte a que los representantes de la fuerza pública han dado en los Comités concepto desfavorable para iniciar el proceso en algunas áreas del Departamento como por ejemplo el Municipio de Puerto Asís, y de otra parte a que no se han hecho los estudios de seguridad para dar viabilidad al inicio de los procesos. Este hecho, puede causar retrasos en la evacuación de las solicitudes de restitución, la disminución del tiempo para los tramites, la no restitución o finalmente la no reparación integral al 100% de las víctimas del conflicto armado, si se tiene en cuenta que la Ley tiene una vigencia de 10 años.

En el caso de Cesar-Guajira, en la Dirección Territorial, de las 481 solicitudes de ingreso en las zonas micro focalizadas, 359 se encuentran en estado de inicio de estudio y solo el 28% (133 solicitudes) fueron incluidas en el registro de tierras despojadas y abandonadas, de acuerdo a la entidad, esta situación se debe a la falta de capacidad logística y de personal para realizar estas actividades; así mismo señala que la fuerza pública, no dispone del personal suficiente para atender la seguridad de los funcionarios que deben desplazarse a realizar visitas de campo; lo que limita a futuro el cumplimiento de las metas programadas en la territorial.

• **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 2: Realización del COLRT**

Dé acuerdo con la Circular 005 de 2012, para la UAEGRTD los Comités Operativos Locales de Restitución de Tierras - COLRT no son un prerrequisito para la microfocalización, situación que contraviene el artículo 4 del Decreto 4829 de 2011 y el artículo 2 del Decreto 599 de 2012 y comporta un riesgo para el proceso de restitución de tierras, en el sentido que este comité constituye la instancia operativa en las regiones, donde se determinan las condiciones concretas tanto de seguridad como operativas para poder adelantar el proceso de restitución de tierras.

Conforme al Artículo 4 del decreto 4829 de 2011 y el artículo 2 del Decreto 599 de 2012, este comité debe realizarse en todas las etapas del proceso de Restitución de



Tierras y previo al proceso de microfocalización, al señalar que éste será la *"instancia de carácter operativo a nivel local con el fin de adelantar la microfocalización de que trata el artículo 5º del presente Decreto, así como lograr la articulación en la planeación, ejecución y seguimiento al proceso gradual y progresivo del proceso de restitución y formalización de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, atendiendo los criterios de los que trata la Ley 1448 de 2011."* Subrayado fuera de texto.

Según lo anterior, el COLRT es una instancia que debe desarrollarse antes, durante y después del proceso de restitución de tierras. Lo cual resulta pertinente, en consideración a la persistencia del conflicto armado y los hechos generadores del desplazamiento y despojo.

Manifiesta la UAEGRTD que después de realizar el análisis correspondiente, expide una resolución debidamente motivada de micro focalización, mediante la cual se delimita el área de intervención a efectos de iniciar en ella el procedimiento de registro. Después las Direcciones Territoriales de la UAEGRTD convocan a los COLRT- de las zonas micro focalizadas en su jurisdicción, con el propósito de articular la intervención de la UAEGRTD con las demás entidades; sin embargo, la CGR considera que dicho análisis previo puede resultar inoficioso si luego de haber microfocalizado, en esta instancia de articulación se considera que las condiciones operativas para iniciar el proceso de restitución no están dadas.

La anterior, se sustenta en el reconocimiento de las delicadas implicaciones que tiene para las víctimas, una decisión sobre la microfocalización de la zona donde están ubicadas sus tierras, en tanto esta constituye una expectativa cierta de restitución y como resulta obvio, también del retorno; razones por las cuales, dicha decisión, al determinar en sí misma el futuro de las víctimas del conflicto armado que se encuentran en un especial estado de vulnerabilidad, debe responder a estudios y discusiones concienzudas sobre las características y el contexto en el que se encuentra inmerso determinado predio, de tal manera que se pueda evitar a toda costa, la toma de decisiones precipitadas que se traduzcan en simples restituciones formales, o que deriven en eventos de revictimización esta vez propiciados por el mismo Estado, situación que sería la última a esperarse en el marco de la aplicación de la Ley 1448 de 2011.

En este sentido, las decisiones de microfocalización deben obedecer a un análisis profundo, serio y objetivo que desde un comienzo permita involucrar a todas las entidades estatales competentes de acuerdo con la ley, de tal manera que dichas medidas puedan gozar de ciertas garantías de éxito en tanto derivan de compromisos consientes e informados, frente a eventuales procesos de restitución en cada zona por parte de cada entidad convocada al COLRT.

Ya que no es solo la UAEGRTD la llamada a garantizar el éxito de los procesos de restitución, en tanto que, con posterioridad a los fallos son múltiples las obligaciones a las que se ven compelidas diferentes entidades estatales, la complejidad de la decisión que implica la microfocalización debe considerar, más allá de la buena voluntad de la UAEGRTD para avanzar en procesos de restitución, debe involucrar debates reales sobre la conveniencia o no, de llevar a las víctimas a una expectativa cierta de la garantía material de sus derechos y esto puede garantizarse de alguna forma, en la medida en que sean varias las entidades involucradas en la decisión de la microfocalización, si se convocan además de la establecidas en la ley, otras entidades que tengan elementos para aportar al momento de definir zonas para iniciar procesos de restitución.

2.1.2.1 Observaciones actuaciones COLRT Nariño

- **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 3: Actuaciones y Decisiones del COLRT Nariño**

El Ministerio de Defensa a través de la Directiva 031 de 25 de septiembre de 2012, estableció los protocolos de coordinación de la Fuerza Pública en el marco de los COLRT y la creación del Centro de Observación y Seguimiento del Sector Defensa al proceso de Restitución de Tierras. Como parte del protocolo instituyó que previo a la convocatoria para asistir al COLRT, los comandantes de las unidades militares con responsabilidad operacional y de policía con jurisdicción en el área analizar, informarán al Ministerio de Defensa y coordinarán con el CI2RT regional una reunión donde, además de los comandantes, deberán estar presente los delegados, de conformidad con lo señalado en directiva Ministerial No. 3 de 2012. La reunión, tiene por objeto evaluar, al menos cuatro aspectos (Diagnóstico de seguridad entregado por el CI2RT regional; presencia y capacidades de la unidades de la Fuerza Pública en la zona micro focalizada; revisión de las capacidades propias y ambiente operacional), de manera que la decisión de esta instancia sea coherente con las condiciones de seguridad y con las capacidades de la Fuerza pública.

Del análisis de estos elementos y de otros que puedan surgir de la particularidad propia de cada zona, durante esta reunión se deberá establecer si se trata de una zona de alta complejidad o de una zona con condiciones para el proceso de restitución, a partir, entre otros elementos del análisis de variables contenidas en el diagnóstico de seguridad que genere el CI2RT regional, así: homicidios, presencia de FARC, ELN, BACRIM, Acciones de FARC, ELN, BACRIM, zonas de cultivo ilícitos, planes armados, Desplazamiento Forzado, Amenazas contra participantes en el proceso de restitución, Alertas Tempranas, tasa de homicidios, Explotación ilícita de yacimientos mineros.



De acuerdo con lo consignado en las Actas del COLRT realizadas durante el año 2012, se evidencia que:

- a. En las áreas micro focalizadas (Pasto-Corregimiento de Santa Bárbara- Buesaco y Tangua), no se definieron ni aprobaron los criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de los grupos poblacionales comprometidos, ni se establecieron los protocolos mínimos de seguridad a tenerse en cuenta para cada zona, no se concertaron medios y esfuerzos para una acción común operacional para la articulación, implementación, planeación, ejecución y el seguimiento del proceso de registro de tierras despojadas y abandonadas.
- b. Por otra parte, una de las condiciones establecidas en la norma, está que los integrantes del COLRT deben ser funcionarios y representantes de la fuerza pública, oficiales con capacidad de decisión y un delegado de la Procuraduría Judicial para Restitución de Tierras. En cinco de seis actas no se deja explícito el cumplimiento de quorum decisorio, salvo en el acta 6 en donde se determina la falta de este, porque no se ha contado con la presencia de los representantes del Ejército y de la Procuraduría Judicial. En el caso del Ejército, únicamente se registra la asistencia de personal con capacidad de decisión a dos reuniones.
- c. El personal de las fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que asiste a cada reunión es diferente, de tal manera que el Director de la Unidad ha tenido que repetir en todas las reuniones, las funciones, el que hacer del COLRT incluso se ha enviado a los correos de las instituciones una presentación sobre el tema, al menos seis veces, concomitantes con el número de veces que se ha reunido el Comité.
- d. La Procuraduría General de la Nación a través del Decreto 2247 de 2011, incrementó su planta de personal con dos cargos de Procurador Delegado y 100 Procuradores Judiciales para atender el cumplimiento de lo establecido en la Ley 1448 de 2011, pese a ello se constató mediante la revisión de las actas del COLRT Regional Nariño, que el representante de la Procuraduría no asistió al 33% (dos de seis) de las reuniones previamente convocadas por la UAEGRTD Nariño, de las fechas 26 de noviembre y 20 de diciembre de 2012. Teniendo en cuenta la importancia del actuar del COLRT, se enviará lo pertinente a Control Interno de Gestión para que adopte las medidas correctivas a lugar.
- e. En las actas no se consignan las conclusiones y compromisos en forma clara, precisa y expresa, de tal manera que permita al mismo Comité hacer seguimiento sobre su accionar y cumplimiento.



- f. Los temas tratados en cada COLRT no reflejan coordinación y concatenación, así las cosas en cada una de las reuniones se han expuesto diferentes problemas, pero no ha tomado decisiones, ni ha planteado acciones frente a lo manifestado. Por ejemplo, la Unidad expuso la contradicción que se presenta entre los diferentes informes de seguridad de las zonas que se reportan a otras entidades, como a la Unidad de Víctimas a quien se establece que puede intervenir, mientras que a la UAEGRTD se indica que por situación de seguridad no puede hacerlo. Un representante de la comunidad identifica un riesgo que de acuerdo a su criterio es significativo, sin mayor análisis se responde que lo identificado no es de orden público; pese haberse tratado en varios comités no se ha decidido sobre: el plan de acción para la intervención de Tumaco, zona bajo Mira y Frontera; la invitación a los alcaldes y personeros de las zonas micro focalizadas, ni se han definido los temas que se tratarían.
- g. Con la falta de decisión del COLRT, se corre el riesgo de ignorar una orden impartida por un Juez quien solicita la caracterización de la zona de Tumaco.

En las respuestas de las Entidades involucradas en el proceso se ratifica la situación detectada, la UAEGRTD Nariño, la Policía Nariño y el Ejército Brigada 23 cada una y de manera separada presenta un oficio donde expone individualmente sus puntos de vista, pero ninguno hace referencia a la limitante de la falta de decisión, de acción y coordinación del COLRT.

A su vez el Ejército Nacional, Batallón de Infantería No. 9 Batalla de Boyacá manifiesta que el Ejército si hace presencia en el COLRT, e indica los nombres de quienes han asistido, pero no hace referencia si quienes asistieron tenían o no poder de decisión. Por su parte, la Policía Nacional, no hace referencia a las acciones del COLRT.

• **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 4: Informes Presentados por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT)**

La Ley 1448 de 2011, el Decreto 4829 de 2011 y la Directiva del Ministerio de Defensa 03 de 2012, dispusieron que es este Ministerio el competente y encargado de suministrar información en materia de seguridad e identificación de riesgos para orientar los procesos de macro y micro focalización y creo el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT) como instancia de coordinación, intercambio e integración de información de inteligencia, encargado de obtener, analizar y suministrar la información necesaria y pertinente para orientar el planeamiento del proceso de restitución de tierras a nivel veredal y/o microzonal para orientar las estrategias en términos de seguridad que atienda tanto la dinámica del



despojo como el nivel de consolidación del Territorio; la secretaría ejecutiva es ejercida por las Regionales de Inteligencia Policial.

El comité está conformado por un oficial de inteligencia de la unidad del Ejército Nacional y el Jefe de la Regional o Seccionales de Inteligencia Policial con jurisdicción en la zona; como invitado permanente se encuentra el Director Regional de la UAEGRTD Territorial Nariño, lo anterior indica que la responsabilidad de los informes es conjunta entre la Policía y el Ejército o las fuerzas armadas actuantes en la zona, como el caso de la Armada Nacional para la zona de Tumaco.

De acuerdo con la revisión de 49 documentos denominados Diagnóstico CI2RT de diversos municipios del Departamento, se evidencia que los temas presentados no están al nivel de requerimiento de seguridad por vereda o micro zonal, sino que se encuentra en general de todo el Municipio, no establece las zonas de mayor o menor seguridad; el reporte no se encuentran estandarizado y su reporte depende del grado de incursión de los grupos armados (guerrilla, BACRIM o narcotráfico) en el municipio.

- a. En los municipios donde se ha presentado un menor grado de incursión el informe es aún más general, como las fuentes de ingresos de la población, las fechas cuando se celebran las fiestas patronales, en algunos municipios de determina el nombre del alcalde o corregidor; pero no se registra un recuento histórico de las incursiones de guerrilla, BACRIM y las hectáreas de cultivos ilícitos, lo cual es extraño en razón a que son municipios en proceso de micro focalización.
- b. En los municipios donde la incursión de los grupos armados es significativa, se hace un registro detallado e histórico, se indica la fecha última de la incursión, se identifican cabecillas, algunos riesgos referentes a guerrilleros; la información que se presenta de BACRIM es menor, en algunos eventos se identifican modus operandi, y en pocos casos donde se identifican riesgos estos hacen referencia a la generalidad del municipio, sin atender la orientación de identificar a nivel de vereda o micro zonal.
- c. No se evidencia la coordinación de acciones y estrategias que facilite el proceso de restitución de tierras abandonadas atendiendo las estrategias establecidas en la Directiva 031 de 2012.
- d. El fin primordial del Informe CI2RT no se cumple, dado que no se establecen las estrategias mínimas en términos de seguridad que atienda tanto la dinámica del despojo como el nivel de consolidación del Territorio, que permita al COLRT tomar decisiones para coordinar y planear el registro de restitución de tierras.



- e. El presentar los informes de seguridad generales, no permite determinar las zonas de mayor o menor conflicto ni avanzar en el proceso de micro focalización y por ende se corre el riesgo de que los alcances propuestos en la Ley de restitución no se cumplan.
- f. El no consolidar un plan para la intervención en la zona en términos de seguridad, hace que las acciones se emprendan sean manera desarticulada entre los programas que la integran. Dicha desarticulación se evidencia al interior de las instituciones como entre ellas. No se evidencia la concepción de la política como la sumatoria de acciones, sino por el contrario se perciben como acciones individuales sin un fin último común.

La Policía Nacional afirma que se ha omitido información respecto de grupos armados (guerrilla y BACRIM) y a las hectáreas de cultivos ilícitos existentes porque hay municipios que no han sido objeto de tales acciones, o no contar con el respectivo soporte histórico; y que de otra parte y de conformidad con el desarrollo del conflicto no puede determinar lugares específicos donde se encuentran ubicados los grupos armados ilegales. Así mismo, afirma que la Unidad de Restitución de Tierras Nariño no ha solicitado ampliación o profundización de la información previa suministrada de los diversos diagnósticos de seguridad⁴⁸.

Por su parte, el Ejército Nacional afirma que el CI2RT fue creado para identificar los riesgos referentes a la restitución de tierras, y que la información suministrada debe ser acorde al municipio a focalizar, y no para atender a la dinámica del conflicto armando indicando el nivel de despojo, el nivel de consolidación del territorio y planear el registro de restitución de tierras (el subrayado es fuera de texto).

Como se evidencia cada institución tiene un punto de vista diferente sobre el que hacer el CI2RT que demuestra la inexistencia de coordinación, colaboración mutua y sobre todo de unión en torno a un objetivo común.

- **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 5: Plan de Gestión de Prevención, Protección y Seguridad Zonas Microfocalizadas**

El artículo 32 de la Ley 1448 de 2011 establece que los programas de protección deben incluir en su revisión e implementación un carácter integral que incluyan 9 criterios establecidos en la norma. El inciso segundo del Parágrafo 1 del mencionado artículo determina que el Ministerio de Defensa Nacional y la fuerza pública, en coordinación con los Ministerios del Interior y de Justicia y Agricultura y Desarrollo Rural a través de la UAEGRTD, tomarán las medidas necesarias para garantizar la

⁴⁸ Oficio S-2013-009115/SIPOL-GRUPI-38.10, de fecha 20-03-2013.



seguridad en los procesos de restitución antes, durante y después de que se lleven a cabo.

Para verificar el cumplimiento de estas actividades durante la vigencia 2012, se solicitó información a la UAEGRTD Nariño y a la Policía Nacional quien es la responsable de la secretaría del CI2RT, se revisaron las actas del CORL, se solicitó información a los tres municipios donde se micro focalizó y no se logró evidenciar que se hayan establecido, definido o tratado algunas reglas mínimas de seguridad.

Los diversos organismos participantes en el proceso eluden entregar una respuesta sobre el tema de seguridad; la Policía Nacional, afirma que el CI2RT es una instancia de coordinación encargada de proveer insumos en materia de seguridad e identificación de riesgos para el proceso de restitución de tierras, según lo ordenado en la directiva permanente 03 de 2012 del Ministerio de Defensa Nacional.

Tal como lo confirma la Policía Nacional el CI2RT debe identificar los riesgos específicos de la zona a intervenir que a su vez es un insumo para que dentro del accionar del COLRT se establezca el Plan de Gestión de Prevención, Protección y Seguridad de la zona a intervenir, que de acuerdo con la normatividad vigente, debe estar articulado con el Plan de Seguridad y convivencia ciudadana del municipio al cual pertenece la zona microfocalizada; sin olvidar que la construcción de la seguridad y convivencia debe ser colectiva, constituirse en uno de los pilares fundamentales de la política integral de defensa y seguridad para la prosperidad democrática; y de conformidad con el plan de desarrollo nacional se requieren intervenciones priorizadas, integrales, focalizadas, coordinadas, pertinentes y progresivas; el éxito de las políticas supone el esfuerzo coordinado de actores públicos y privados, nacionales y locales, para enfrentar los desafíos en la materia.

Se observó que la UAEGRTD Nariño, solicitó y obtuvo el acompañamiento de la Policía y Ejército, dentro del cumplimiento de la Directiva 031 de 2012, para ejecutar las visitas y recolección de información de las zonas micro focalizadas, pero las acciones de seguridad van más allá, porque de lo que se trata no es solamente de proveer de seguridad a los funcionarios de la Unidad, sino de generar Políticas y cultura de Seguridad en pro mejorar las condiciones y bienestar para las víctimas a quienes está finalmente direccionada la acción.

Las instituciones intervinientes en el Proceso de Restitución de Tierras no identificaron y aprobaron durante la vigencia 2012, las reglas y el plan de la misión con base en los riesgos identificados para establecer los protocolos mínimos de seguridad para las zonas micro focalizadas, ni se articularon con el accionar en esta materia con el de las autoridades municipales involucradas en el proceso, hecho que genera un riesgo de vulnerabilidad mayor para quienes participan por no establecerse, al menos unas medidas de prevención de seguridad mínimas.

- **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 5: Cumplimiento del Principio de Gradualidad**

El principio de gradualidad implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de los programas, planes y proyectos de atención, asistencia y reparación, sin desconocer la obligación de implementarlos en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio constitucional de igualdad (art. 18 Ley 1448/11; num.8 art 2 Decreto 4829/11).

Con el propósito de establecer el grado de compromiso y de alguna manera el cumplimiento del principio de gradualidad, se interrogó a las autoridades locales (alcaldías de Pasto, Tangua y Buesaco), sobre las acciones de seguridad y convivencia ciudadana se hayan diseñado en el plan integral de seguridad para la zona que se encuentra micro focalizada y los estudios sobre el monto por impuesto predial pendiente de pago, obteniéndose el siguiente resultado:

El municipio de Pasto se encuentra planificando las acciones de seguridad y convivencia en la zona microfocalizada, acción que se realizará a lo largo del año (2013); que desconoce el número de predios que fueron abandonados y los que aún registran esta situación, tampoco se ha calculado el valor de la deuda que por impuesto predial se registra en la zona micro focalizada, de tal manera que le permita al Municipio hacer sus provisiones para amortiguar la misma. El Concejo Municipal a través del Acuerdo 032 de diciembre 3 de 2012, en el artículo 20, estableció el descuento del 100% sobre el capital e intereses del impuesto predial unificado y la contribución de la valorización generados durante la época del despojo o el desplazamiento en relación con los predios restituidos o formalizados en los términos de la Ley 1448 de 2011.

Tangua y Buesaco, a su vez, informan una situación similar, de información imprecisa y vaga sobre los predios abandonados o despojados, sobre las deudas por impuesto predial no se han realizado estudios, no se tiene un acuerdo que establezca la exoneración del pago de impuestos municipales a quienes sufrieron situaciones de desplazamiento.

Como se puede advertir, las alcaldías comprometidas en el proceso de micro focalización, no han previsto medidas ni estudios para responder y atender de manera progresiva y gradual a las víctimas de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado. Dentro de las acciones de coordinación del COLRT, en las actas que registran las acciones realizadas y emprendidas durante la vigencia 2012, no se evidencia que se promueva la participación activa de los alcaldes de las zonas micro



focalizadas, para el diseño e implementación de acciones (planes, programas y proyectos) orientadas a prever recursos y medidas tendientes a dar respuesta a la problemática de la zona con el fin de lograr avances significativos en desarrollo del principio de gradualidad, en cumplimiento de las funciones a ella encomendadas.

El no prever medidas y acciones efectivas de manera progresiva y gradual a las víctimas de desplazamiento forzado por causa de la guerra, se corre el riesgo de no cumplirse los fines buscados con la Ley de Restitución integral a las víctimas.

• **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 6: Proceso de microfocalización UAEGRTD Antioquia y Bolívar**

De acuerdo con el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 y las demás normas reglamentarias, por medio del cual se crea el "Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente" como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley; en ellas se indica que "dicho registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia, de condiciones para el retorno". Así mismo, en los considerandos de algunas resoluciones, por medio de los cuales se microfocaliza un área geográfica para incluir en el registro, se indica que: "el inciso segundo del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, dispone que el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, se implementará de manera gradual y progresiva atendiendo criterios de seguridad, densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno".

Sin embargo, en los expedientes que se relacionan a continuación, No se observa un informe o documento que demuestre el análisis en torno a la densidad histórica del despojo y abandono de tierras; así mismo, de la existencia de condiciones de retorno.

Tabla 10: INFORMES CON DOCUMENTACION INCOMPLETA

EXPEDIENTE	FECHA	MUNICIPIO
RAM.001	28 de mayo de 2012	San Carlos
RAM.005	27 de agosto de 2012	Granada
RAM.006	27 de agosto de 2012	Mutató
RAM.007	27 de noviembre de 2012	Mutató
RAM.002	20 de junio de 2012	Apartadó
RAM.001	08 de enero de 2013	Mutató
RAM.002	10 de enero de 2013	Apartadó

Hechos generados por debilidades de control y gestión, que denotan el incumplimiento de los procedimientos establecidos para tal fin.

En el caso del Departamento de Bolívar, en la Dirección Territorial no existe un registro del análisis efectuado por la Dirección Territorial, sobre la densidad del



despojo y las condiciones para el retorno, requisitos indispensables para adelantar la microfocalización, de acuerdo a lo establecido en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011. Aunque es necesario indicar que en la parte considerativa de las Resoluciones expedidas de microfocalización, se menciona que se consultaron las bases de datos sobre estas dos condiciones y la Unidad considera que así cumple con este requisito legal.

- **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 7: Informe de Condiciones de Seguridad Bolívar**

Los dos informes realizados por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras- CI2RT sobre las condiciones de seguridad de las áreas microfocalizadas durante el año 2012, indispensables para adelantar éste proceso tienen un contenido muy general, no presentan conclusiones sobre si las condiciones de seguridad permiten iniciar el proceso de restitución en esa zona.

2.1.2.2 Dirección Territorial de Norte de Santander

- **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 8: Acompañamiento de la Unidad Nacional de Protección al proceso de restitución de tierras**

El artículo 3° del Decreto 4065 de 2011 señala que el objetivo de la Unidad Nacional de Protección (UNP) es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional, que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, entre otros.

Revisado el proceso de Restitución de Tierras en Norte de Santander, se encuentra que existen varias solicitudes a la UNP (Unidad Nacional de Protección) realizadas por la Dirección Territorial Norte de Santander de la UAEGRTD, de las cuales, se desconoce cuál ha sido su efecto. Es de anotar, que estas solicitudes no se hacen directamente por la Unidad Territorial, sino que se envían a la Unidad de Restitución de Tierras en Bogotá, y esta a su vez, se la hace conocer a la UNP.

Igualmente, se encontró que a la fecha de septiembre 7 de 2012, los Jueces y Magistrados especializados en restitución han dejado constancia en el COLRT que no cuentan con medidas de seguridad, desconocen si tienen estudios de seguridad y el edificio donde laboran los juzgados no prestan garantías de seguridad.



2.2 RESULTADOS SOBRE CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL

- **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 9: Colaboración armónica de las actuaciones para el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente**

Se encontró que no se está aplicando en todos los casos el principio de Colaboración Armónica entre las entidades públicas que está establecido en el numeral 1 del Artículo 2 del Decreto 4829 de 2011 que reza "*La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas se apoyará en las entidades y autoridades estatales del nivel nacional cuando así lo requiera, las que deberán brindar el apoyo, colaboración e información solicitados de manera oportuna e idónea. Cuando requiera el apoyo de las autoridades territoriales éstas obrarán en consonancia con los propósitos de la Ley 1448 de 2011, de conformidad con sus competencias y en el marco de autonomía territorial*".

Con el fin de desarrollar el principio de colaboración armónica con las diversas entidades que interactúa, la UAEGRTD ha creado diversos mecanismos, como convenios interadministrativos, instrucciones conjuntas e interoperabilidad de los sistemas de información, sin embargo, en algunos casos las entidades actoras no han dado respuesta dentro del término establecido en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011.

Respecto a la interoperabilidad de los sistemas de información en las Direcciones Territoriales de la UAEGRTD visitadas por la CGR, suele no haber acceso a la mayoría de los aplicativos del IGAC, a catastros descentralizados, a las notarías, INCODER, SNR, y a ORIP, lo que no permite el cumplimiento oportuno y a cabalidad de la misión, los objetivos y metas que tiene trazados la UAEGRTD.

Respecto al SIR, se dieron usuarios de consulta a los funcionarios de la UAEGRTD, pero los accesos tecnológicos son diferentes lo que dificulta el funcionamiento en las direcciones territoriales.

El escenario ideal para el compartimiento y transferencia de información sería la interacción máquina a máquina y no hombre máquina, para garantía de la seguridad y confiabilidad de la información; que no es posible por las brechas tecnológicas o la falta de conectividad de algunos municipios.

En materia de tierras, vale destacar el caso del Departamento de Bolívar, donde las autoridades del IGAC, INCODER, ORIP, presentan a la UAEGRTD información con inconsistencias y desactualizada, bajo una débil comunicación, debido a que no se

han establecido mecanismos que les permitan mejorar este aspecto tan sensible para el trabajo y atender los requerimientos conforme a la solicitud de la UAEGRTD, de tal manera que no se puede acceder a información actualizada durante los trámites administrativos.

Es sabido que en muchos casos, la información cartográfica digital del IGAC no coincide con la información física hecha por las Direcciones Territoriales de la UAEGRTD, lo cual es una dificultad mayor no solo por el hecho mismo de la información sino por la carencia de personal técnico que pueda corroborar los datos. Igual sucede en los casos en que la matrícula inmobiliaria no está ligada a la cédula catastral, mostrando diferencias entre el IGAC y la ORIP.

En otros casos, algunos registros de la base digital alfanumérica, que se encuentran en la consulta catastral en línea del IGAC, están desactualizados, pues no coinciden con las fichas prediales que suministra la Unidad. El IGAC responde que procederá a observar los casos puntuales, pero antes estas situaciones son evidentes los retrasos en tanto se solicitan documentos adicionales.

Respecto a la información que se solicita de manera manual, en el diagnóstico realizado por la UAEGRTD sobre la percepción que las territoriales tienen respecto a la relación con otras entidades⁴⁹, arrojó que muchas de las solicitudes son respondidas fuera de término o no son atendidas.

En igual sentido, en los expedientes analizados por las Gerencias Departamentales Colegiadas de la CGR en las Direcciones Territoriales de la UAEGRTD, se observó que en los Autos de Pruebas se solicitan documentos o certificaciones a diferentes entidades tanto del nivel nacional como del nivel territorial (IGAC, INCODER, Registraduría, Fiscalía, Juzgados, Alcaldías, Policía Nacional, Unidad de Víctimas, Superintendencia Delgada para la Protección, Formalización y Restitución de tierras - SDPFRT, entre otras) y las mismas no han sido atendidas en su totalidad por parte de ellas, pese a que si vencido el término para dar respuesta una entidad, no se allega la misma, la UAEGRTD reitera la solicitud a través de oficio, y realiza la gestión directamente a través de llamadas o presencia de funcionarios en la Entidad.

Estas situaciones se originan por la dificultad de las entidades en dar respuesta a los requerimientos de la UAEGRTD, ya sea por rezagos institucionales que no permiten la consecución de la información puntual fácilmente o por falta de capacidad institucional. Adicional a lo anterior, la UAEGRTD no ha tomado medidas frente a la aplicación de lo preceptuado en el último inciso del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, el cual establece que *"En los casos en que la infraestructura tecnológica no*

⁴⁹ Documento elaborado por la UAEGRTD, denominado: *"Percepción de las Unidades Territoriales sobre los cuellos de botella presentados en el proceso de restitución de tierras"* de febrero de 2013.

permita el intercambio de información en tiempo real, los servidores públicos de las entidades y organizaciones respectivas, deberán entregar la información en el término máximo de diez (10) días, contados a partir de la solicitud. Los servidores públicos que obstruyan el acceso a la información o incumplan con esta obligación incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las sanciones penales a las que haya lugar”.

Es importante señalar, que las dificultades de coordinación interinstitucional en términos de gestionar y proveer la etapa administrativa de restitución de tierras de la información cierta y necesaria para proceder a iniciar los respectivos procesos judiciales, se convierten en un obstáculo para el cumplimiento de los términos señalados en la ley para cada etapa del trámite de registro de tierras, y además, implica un riesgo para la garantía del curso exitoso de la etapa judicial en tanto que, la ausencia de información o la existencia de información contradictoria, puede retardar las fases del proceso y en un caso extremo, obstaculizar restituciones judicial por ausencia de pruebas.

Adicionalmente, si bien la UAEGRTD tiene a su cargo el adelantamiento de la etapa administrativa de los procesos de restitución, su labor se sustenta en las obligaciones que también le fueron asignadas a otras entidades de acuerdo a sus competencias y misiones con el fin de garantizar un buen término de los procesos de restitución.

Caso Particular Nariño:

Es necesario que el IGAC en los procesos de formación y de actualización de la formación catastral que actualmente está adelantando en el Departamento de Nariño, cumpla con lo ordenado en la Resolución 0070 de 2011, en donde se establece que el objeto del catastro es lograr la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica. Para el caso en comento, interesa un especial cuidado en la identificación física y jurídica; entendiéndose como la identificación física la identificación, descripción y clasificación del terreno y las edificaciones del predio, sobre documentos gráficos; y la identificación jurídica en identificar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho (propietario) o poseedor, y el objeto o bien inmueble, mediante la identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor y de la escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio respectivo.

- **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 10: Rezagos Institucionales de entidades intervinientes**

El artículo 2 del decreto 4829 de 2011, incorpora el principio de colaboración armónica para la restitución de tierras. “La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas se apoyará en las entidades y autoridades



estatales del nivel nacional cuando así lo requiera, las que deberán brindar el apoyo, colaboración e información solicitados de manera oportuna e idónea..."

Los atrasos históricos en el cumplimiento de algunas de las funciones misionales y de apoyo de las entidades intervinientes en el proceso de restitución de tierras, que afectan la oportunidad y calidad de la información suministrada a la UAEGRTD y a los Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras, constituyen un riesgo para el éxito de la política de restitución de tierras, en cuanto al cumplimiento de los términos y la seguridad jurídica de los procesos.

Estos atrasos que configuran problemas estructurales en las entidades se relacionan con: i) actualización de la información de que disponen, ii) plataformas informáticas y compatibilidad de las bases de datos y, iii) conservación y sistematización de archivos

Particularmente en las entidades visitadas por la CGR, se observó lo siguiente:

INCODER

El INCODER, como ejecutor de la política de desarrollo rural, juega un papel preponderante en el desarrollo de la ley de víctimas; sin embargo, la CGR en varias oportunidades se ha pronunciado sobre algunos problemas estructurales identificados en procesos auditores y actuaciones especiales adelantadas a esta entidad, relacionados con: a) no disponer de un inventario actualizado de baldíos, b) desactualización en las bases de datos y c) sistemas de información, conservación archivos y gestión documental.

Dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública, el Gobierno Nacional ordenó la supresión del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT, del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, asignándole los objetivos que cumplían estas entidades a una nueva entidad, en este caso el INCODER, creado Mediante Decreto 1300 del 23 de mayo de 2003, con el objeto de ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural.

Esta situación, implicó asumir las responsabilidades respecto de los archivos y fondos documentales de tipo administrativo y misional acumulado hasta el 2003, de estas cuatro entidades además de los generados por el propio INCODER a nivel nacional.

Se observa que ante estas deficiencias estructurales en materia de gestión documental presentadas en el INCODER, se contempló como meta en el Plan de



Acción 2012: "Realizar el diagnóstico integral de los archivos del INCODER en el nivel central y Direcciones Territoriales; y organizar, digitalizar y geo referenciar el 100% de los expedientes existentes en los archivos del nivel central y territorial, para poder tener un registro confiable y de fácil consulta sobre la gestión en titulación de baldíos a partir de la expedición de la ley 135 de 1961"

De conformidad con lo informado por la Secretaría General del INCODER, el diagnóstico, organización, digitalización, organización, microfilmación y digitalización de los archivos ubicados en diez (10) Direcciones Territoriales y 1500 ML (Metros Lineales) en el Archivo Central, se ejecutará con recursos provenientes de USAID en virtud del convenio de cooperación No. 650 de 2012 con Cooperative Housing Foundation (CHF).

Por otra parte, el INCODER manifiesta que buena parte de esta documentación histórica presenta un alto deterioro y en algunos de los casos, lamentablemente la información es simplemente ilegible e irrecuperable, lo cual hace apremiante la rápida acción para la consecución de recursos adicionales y la continuación de actividades.

El estado de este proceso se encuentra en que a 17 de mayo de 2013, en las Direcciones Territoriales de Bolívar y Sucre se está desarrollando el diagnóstico, acopio, inventario y organización de los expedientes y planos.

En las Direcciones Territoriales de Caquetá, Tolima, Meta, Antioquia, Córdoba, Nariño, Cauca y Norte de Santander serán intervenidas por Associates in Rural Development (ARD), implementador que ha sido designado por USAID para coordinar y realizar la parte contractual de esta actividad en las territoriales mencionadas.

A la fecha no se cuenta con un cronograma correspondiente a las Direcciones Territoriales que intervendrá ARD, el cual se realizará una vez se escoja la empresa que se encargara de intervenir dichos archivos y contratado por USAID.

Se observa por parte de la CGR, que a pesar de la entrada en operación del INCODER desde hace 10 años, a la fecha no se ha logrado dar solución a este problema que afecta directamente el desarrollo de su objeto misional, así como la oportunidad y calidad de la información entregada a la UAEGRTD y a los Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras, lo cual se vio reflejado en el diagnóstico sobre la "Percepción de las Unidades Territoriales sobre los cuellos de botella presentados en el proceso de restitución de tierras" realizado por la UAEGRTD, donde el 54% de las territoriales declaran, demora en los tiempos de respuesta a las solicitudes y el 23% manifiesta que no se ha obtenido respuesta.



En este mismo sentido, la UAEGRTD mediante comunicación remitida vía email el 10 de mayo de 2013⁵⁰, señala que el INCODER presenta muchas dificultades en su gestión documental, lo que no permite que responda en término las solicitudes o requerimientos de información, de conformidad con lo establecido en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, o en su defecto, que muchas de las solicitudes no tengan respuesta alguna.

En las reuniones periódicas del comité supervisor del convenio interadministrativo N° 683 del 22 de noviembre de 2012 suscrito con el INCODER, la UAEGRTD ha dejado presente la falta de respuesta a las solicitudes de información que ha presentado ante el INCODER. Con el fin de realizar seguimiento al cumplimiento de las solicitudes de información, las Oficinas de Tecnologías de Información de las dos entidades, han acordado la creación de un aplicativo que permita alcanzar dicho seguimiento.

La CGR observa, que las deficiencias presentadas en el INCODER que más pueden afectar la articulación institucional tienen que ver, entre otras con la inexistencia de un inventario de baldíos y el estado de deterioro y la desactualización de los archivos del INCODER.

IGAC:

El IGAC y la UAEGRTD vienen desarrollando instrumentos de articulación interinstitucional, para la interoperabilidad informática, observándose situaciones que pueden constituir cuellos de botella para el desarrollo de los procesos de restitución de tierras, atinentes a: i) desactualización de la información predial y catastral, ii) dificultad para el compartimiento de información, iii) incompatibilidad en la información catastral y levantamientos topográficos.

Estos inconvenientes han sido objeto de análisis en diversas sesiones del Comité de Alto nivel para asuntos de Ley de Víctimas del IGAC, como por ejemplo, en la sesión I de 09 de octubre de 2012, donde se manifiesta que respecto a la información catastral (histórico desde 1991), ésta se encuentra muy desordenada, sin etiquetas (las cintas magnéticas de los años antes del 2000), repetidas; para el año 2012 se pretendía recuperar la información de 50 cintas magnéticas existentes en Direcciones Territoriales, sin embargo, la información que se recuperó en el año 2011 es información aleatoria más no de un año específico, por lo anterior no se ha podido comenzar con la estructuración y clasificación de la información, pero está programado avanzar en el 2013, con el fin de sustentar la información catastral existente en ellas y poder realizar análisis específicos, con la finalidad dentro de lo

⁵⁰ Como respuesta a la solicitud de la CGR 2013EE0034753 de 03 de mayo de 2013.



posible, de publicar una revista con la información catastral desde el año 1990 hasta el 2000⁵¹.

Así mismo, en la sesión IV de 12 de marzo de 2013, se trata el tema de la responsabilidad del Instituto para subir la base de datos catastral histórica del período 2000-2010 para ser consultada por las entidades del SNARIV relacionadas con tierras, particularmente con la UAEGRTD. Se comenta que en este momento la Subdirección de Catastro trabaja para subir esta información a la red mediante un aplicativo a cargo de la Oficina de Sistemas⁵².

Para el 2012 el IGAC pretendía organizar y escanear las fichas prediales de los municipios de restitución de tierras prioritarios que se ubicaran en los departamentos de Atlántico, Norte de Santander y Caldas, sin embargo, este proceso estuvo en proceso de licitación (bolsa mercantil), por lo cual su ejecución se daría en el año 2013⁵³.

La UAEGRTD, advirtió que aunque el IGAC es la entidad con la que mayores avances en articulación se han logrado, se presentan situaciones problemáticas relacionadas con la calidad de la información que posee el Instituto, derivadas de la informalidad de la tenencia de la tierra o la desactualización de dicha información que en algunos casos no permite la ubicación espacial de los predios. En varias territoriales del IGAC los planos y cédulas catastrales no se encuentran digitalizados por lo que su manejo es manual.

Se observa por parte de la CGR, que es necesario que el IGAC avance en los compromisos fijados para el 2013, con el fin de poder responder adecuadamente a las solicitudes de la UAEGRTD y de los Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras y superar los inconvenientes presentados en el suministro de la información como sucedió en el 2012, donde en el diagnóstico sobre la *"Percepción de las Unidades Territoriales sobre los cuellos de botella presentados en el proceso de restitución de tierras"* realizado por la UAEGRTD, se indicó que el 54% de las territoriales han recibido respuesta tardía.

Frente a este punto el IGAC manifestó que la UAEGRTD desarrolló y dispuso en los servidores del IGAC un aplicativo de Gestión Documental, con el fin de poner esta herramienta a disposición de los funcionarios de las dos entidades involucradas en el

⁵¹ Actas remitidas a la CGR mediante email del 05 de abril de 2013 como respuesta a la comunicación 2013EE0020942 de 20 de marzo de 2013.

⁵² Ibidem

⁵³ Tomado de Plan de Acción SNARIV 2012, remitido a la CGR mediante email del 05 de abril de 2013 como respuesta a la comunicación 2013EE0020942 de 20 de marzo de 2013.



proceso de intercambio de información, a más tardar antes de finalizar 2013, con el fin de que las solicitudes que no se absuelvan por la consulta directa de la UAEGRTD a nivel nacional, sean realizadas y tramitadas por medio de esta plataforma, reduciendo así los tiempos de respuesta⁵⁴.

Por otra parte, es preciso señalar que la desactualización catastral no permite avanzar en la interrelación catastro registro, puesto que en desarrollo de este proceso, le corresponde al IGAC efectuar las modificaciones y actualizaciones en la información física catastral de los inmuebles, la cual una vez sea procesado es la que se envía a las ORIP informando acerca de la creación de las nuevas cédulas catastrales o modificación sobre las existentes.

ORIP:

Los atrasos con estas entidades se presentan por desactualización de la información predial y por el manejo de la información de matrículas inmobiliarias a través del Sistema de Información Registral SIR y medio magnético y de forma manual.

Para mayo de 2013 la SNR, ha adelantado modernizaciones de los sistemas de información, consistente en la digitalización y sistematización de la información registral dentro de las ORIP, con 127 en el Sistema de Información Registral-SIR, 58 oficinas en sistema de folio magnético y 7 oficinas con sistema manual de las 192 oficinas de registro existentes. Proceso que se espera culminar en diciembre de 2013.

Respecto a la oportunidad de la información recibida, la UAEGRTD realizó un diagnóstico sobre la percepción de 10 de sus direcciones territoriales: Tolima, Meta, Antioquia, Sucre, Bolívar, Córdoba, Norte de Santander, Santander, Valle y Nariño, donde se manifiesta que todas las direcciones territoriales sujeto de la encuesta han realizado solicitudes a las ORIP; sin embargo, el 58% manifiesta demoras en los tiempos de respuesta.

Ante el incumplimiento de los términos de respuesta, la SNR manifiesta que en algunos casos el registro no puede efectuarse o debe ser devuelto a la UAEGRTD para que sea aclarada o modificada la actuación, puesto que las funciones y facultades registrales están taxativamente reguladas y a los registradores no les es posible **pretermittir** ningún requisito sustancial o formal, ya que al efectuar un registro se afectan los derechos de propietarios y pueden afectarse derechos de terceros. Estas circunstancias obedecen a la falta de algún requisito fundamental para poderse llevar al registro como la falta o indebida notificación, falta de claridad de una decisión, falta de perfeccionamiento de un acto administrativo, entre otros.

⁵⁴ Oficio 8002013EE4085 de 17 de mayo de 2013, mediante el cual el IGAC responde las observaciones planteadas por la CGR.



Para la CGR, a pesar de la disposición de las actuales administraciones de las citadas entidades (INCODER, IGAC y SNR), para enfrentar estos retos, es incierta la suficiencia y oportunidad de las medidas adoptadas, dado el grado del rezago y los años en que éste ha permanecido, frente a los términos perentorios establecidos por la Ley 1448 de 2011.

2.2.1 Observaciones puntuales Departamento de Bolívar

- **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 11: Actualización Base de Datos IGAC Bolívar**

Algunos registros de la base digital alfanumérica que se encuentran en la consulta catastral en línea del IGAC están desactualizados, pues no coinciden con las fichas prediales suministradas por el mismo IGAC, situación que se observó en los casos de predios ubicados en los sectores de Tacaloa y Roma en el municipio de El Carmen de Bolívar, y en el corregimiento de Mampuján en María La Baja.

El IGAC en su respuesta manifiesta que: *"En este caso en particular se requiere analizar puntualmente cada caso en particular para proceder a realizar la respectiva actualización de los registros cartográficos y alfanuméricos de la entidad."*

Con esta respuesta, vemos que el IGAC no desvirtúa el fondo de la observación, por cuanto se les dijo que corresponde a Tacaloa y Roma en El Carmen de Bolívar y Mampuján en María La Baja. El IGAC debe tener su base de datos digital actualizada con la información interna que recogen sus propios reconocedores prediales y actualizadores sin depender de los hallazgos de otras entidades.

Cuando estas situaciones se presentan hay retrasos en la UAEGRTD porque se necesita solicitar documentos adicionales para validar la información. Tal como se aprecia en los siguientes casos: el predio identificado por la referencia catastral No. 13244000100020261000 denominado parcela 41 de Tacaloa, en la consulta de información catastral digital se observa que la matrícula es la No. 062-13856 mientras que en la ficha predial del mismo predio aparece con la matrícula No. 062-15429; El predio identificado por la referencia catastral No. 13244000100020258000 denominado parcela 36 de Tacaloa, en la consulta de información catastral digital se observa que la matrícula es la No. 062-13856 mientras que en la ficha predial del mismo predio aparece con la matrícula No. 062-15367; En la ficha predial identificada por la referencia catastral No. 13244000100010047000 del predio Roma se observa en el croquis las referencias 13244000100010310000, 13244000100010320000, 13244000100010321000 entre otros que no existen en las bases de datos digitales; El



predio con referencia catastral 13442000000050192000 denominado Arenita aparece con matrícula 10300660101173 en la consulta digital mientras que en la ficha predial no tiene ninguna matrícula asociada.

Así mismo, se observó que tan solo se han actualizado los registros cartográficos a 12 de los 18 predios por medio de las resoluciones No 0257 y 0259 de 27 de diciembre de 2012 del IGAC, restando por actualizar (6) seis, correspondiente a las Resoluciones de adjudicación Nos 2830, 2230, 2827, 2821, 2832, 2829 de 2012 del INCODER, por no contar, de acuerdo con lo expresado por la funcionaria responsable del trámite en el IGAC, con las copias de las resoluciones de adjudicación del INCODER y los folios de matrícula con la inscripción de la respectiva resolución de adjudicación. Hasta la fecha 13 de marzo de 2013 la mayoría de los predios se encontraba a nombre de la nación en la ORIP.

El Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen De Bolívar, mediante fallo de fecha 03 de diciembre de 2012, ordena al IGAC, la actualización de sus registros cartográficos y alfanuméricos a 6 predios pertenecientes a 5 demandantes. Lo cual fue realizado por el IGAC mediante las resoluciones 257 y 259 del 27 de diciembre de 2012, con excepción de un demandante a quien se le formalizaron dos predios

Igualmente, se evidencian fallas en la relación catastro IGAC y registro en la ORIP, en cuanto a que algunos predios cuentan con folio de matrícula inmobiliaria, que no están ligados a una cédula catastral, lo que ocasiona dificultades en la actualización de las bases de datos de cada entidad y para la ubicación espacial de los predios. La información de los predios se encuentra desactualizada en cuanto a la interrelación catastro registro y a pesar de que se efectúe mediante el cruce con los programas respectivos se observa que no se ha actualizado a pesar de ser información de hace muchos años. Se observa que el predio identificado por la referencia catastral No. 13244000100020265000 denominado parcela 14, en la consulta de información catastral digital se observa que la matrícula es la No. 062-13856 y que el propietario es el INCODER mientras que en el certificado de tradición y libertad de la ORIP del mismo predio aparece con la matrícula No. 062-15543 en donde aparece como propietario Activar S.A.

- **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 12: Resoluciones de Adjudicación INCODER Bolívar**

En las tres sentencias emitidas durante la vigencia 2012, se determinó que todas las Resoluciones de Adjudicaciones ordenadas fueron emitidas por el INCODER entre los meses de noviembre y diciembre, y notificadas entre los meses de noviembre hasta febrero de 2013. No obstante, se evidenció que estas no fueron oportunamente remitidas por parte del INCODER a la ORIP dentro del término establecido en la



sentencia, incluso llegando en 14 casos, a ser remitidas para el registro en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria hasta el 24 de abril de 2013.

Adicionalmente, la ORIP Cartagena no ha registrado en los folios de matrícula inmobiliaria respectivos, las Resoluciones de adjudicación de 20 predios a beneficiarios de las sentencias. Lo anterior fue originado por deficiencias en el flujo de información entre el INCODER y la ORIP. Lo que ha ocasionado que a la fecha no se haya cumplido la sentencia en este aspecto.

- **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 13: Control tiempos de salida y entrega de solicitudes por parte de la UAEGRTD**

La UAEGRTD no cuenta con un instrumento de control que le permita estar al tanto de los tiempos de salida y entrega de las solicitudes realizadas a otras entidades, sobre todo en lo que se refiere a solicitud y entrega manual de información, situación que pone en riesgo el cumplimiento de los términos del proceso de restitución de Tierras.

Tal situación ya fue identificada por la misma UAEGRTD en el documento de Diagnóstico sobre la percepción en algunas de las Direcciones Territoriales de febrero de 2013.

La UAEGRTD ha desarrollado aplicaciones que facilitan la solicitud y suministro de información con el IGAC y el INCODER a través de una interconexión con el sistema de registro de tierras despojadas, las cuales dentro de poco entraran en operación, donde con el IGAC ya se superó la etapa de pruebas y definición del protocolo, el cual está en los últimos refinamientos para la firma de los directores de las dos unidades; por su parte, con el INCODER se adelantó el proceso de instalación de la aplicación en los servidores del Instituto y se envió un borrador del protocolo para revisión y ajustes.

Con el CSJ, la UAEGRTD está desarrollando servicios de intercambio de información para el envío y recepción de los documentos relacionados con las solicitudes de ingreso al registro y los originados durante la etapa administrativa.

Estos procesos son complejos y requieren del establecimiento de una serie de acuerdos y protocolos con los cuales la UAEGRTD espera en el mediano plazo integrar a las instituciones con competencia en el trámite de restitución para agilizar y controlar los tiempos de suministro y entrega de información por parte de las instituciones.



Así mismo, se adelanta el proceso de adquisición del sistema de gestión documental de la UAEGRTD, con el cual se controlarán los flujos de documentos y correspondencia recibidos y gestionados por la UAEGRTD.

No obstante lo anterior, la CGR observa que hasta tanto estas aplicaciones y sistemas no entren en funcionamiento y operen al 100%, la UAEGRTD debe desarrollar los mecanismos de control necesarios que le permitan estar al tanto del cumplimiento en los términos de respuesta de las solicitudes realizadas a las entidades intervinientes.

- **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 14: Cruces Bases de Datos**

Se evidenció, con la revisión por parte de la CGR de los expedientes de restitución de tierras, que no se hacen cruces de bases de datos en la etapa administrativa del proceso, con el fin de identificar casos en los cuales el solicitante no sea considerado víctima según lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 o para identificar al núcleo familiar del solicitante según lo establecido en el artículo 81 de la citada Ley. Tal situación, puede generar un desgaste administrativo y judicial, tiempo que podría ser invertido en el adelantamiento del proceso de otros solicitantes que si están legitimados.

Conforme al parágrafo 2 del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, los miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley no serán considerados víctimas, salvo en los casos en que los niños, niñas o adolescentes hubieren sido desvinculados del grupo armado organizado al margen de la ley siendo menores de edad; sin embargo, la UAEGRTD no indaga sobre los antecedentes de los solicitantes, lo que posteriormente puede ser evidenciado en la etapa judicial, invirtiendo tiempo y recursos sobre un caso que desde su inicio podría haberse identificado como improcedente, o en el peor de los casos restituir a un solicitante que no estaba legitimado para ello.

Si bien la sola comisión de un delito no implica la exclusión a la restitución de tierras, si es claro que existen ciertas bases de datos de la Fiscalía como la de la ley de justicia y paz, que de inmediato arrojaría la información necesaria para sustentar el no inicio del proceso de restitución frente a personas que no se encuentran legitimadas para ello.

En territoriales como Córdoba, se evidencia que la Registraduría Nacional del Estado Civil no ha puesto a disposición de la red de información los mecanismos para la confirmación, complementación o aporte para la identificación de las personas que, de acuerdo a la UAEGRTD, pueden tener derechos vinculados a los procesos de



registro, apreciación que también incide en el normal funcionamiento de los sistemas de información.

- **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 15: Ventanilla única**

Se observa por parte de la CGR, que para acceder a la oferta institucional para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, éstas deben acudir a diversas entidades con el fin de ser registrados en distintas bases de datos y registros dependiendo de la medida de atención, asistencia y/o reparación a la que quieran acceder. Dicha situación, contraviene los derechos de las víctimas a la dignidad, atención integral y oportuna y el principio de colaboración armónica entre las instituciones.

Con el fin de acceder a la oferta institucional, la víctima debe dirigirse a diversas entidades como por ejemplo: al Ministerio Público con el fin de presentar una declaración sobre los hechos que configuran la situación de desplazamiento, la cual será estudiada por la UARIV para decidir incluir o no al solicitante en el Registro Único de Víctimas – RUV; o a la UAEGRTD si es despojado y pretende se le restituya su predio, ante lo cual se presentan dos escenarios: 1. si el predio se encuentra en una zona microfocalizada y si la UAEGRTD decide iniciar el estudio formal del caso se activan las medidas de protección patrimonial del predio con la anotación respectiva en el folio de matrícula inmobiliaria o 2. Si el predio se encuentra en una zona que no está microfocalizada el solicitante debe dirigirse al Ministerio Público y solicitar que su predio sea incluido en el RUPTA, el cual es administrado por el INCODER.

Dicha situación, además de ocasionar un desgaste administrativo a las entidades, puede generar una afectación a las víctimas, al tener que revivir los hechos victimizantes de los cuales fueron objeto, en repetidas ocasiones.

Adicionalmente, no se da aplicación al principio de colaboración armónica de las entidades del estado a través de la interoperabilidad de los sistemas de información.

2.3 RESULTADOS SOBRE RESTITUCIÓN Y POST RESTITUCIÓN

La labor de seguridad debe profundizarse aún más con el incremento de las solicitudes, los fallos y la gestión post restitución; que en el caso de los retornos debe procurar la mayor confianza de las víctimas hacia el proceso. El reto más grande, una vez hay sentencia de restitución, es la sostenibilidad del retorno. Llevar a la gente en condiciones de seguridad y volver las zonas restituidas productivas son las tareas que hacen de la seguridad el reto más grande; ya que se restituye en medio del *conflicto*⁵⁵.

⁵⁵ Unidad de Restitución de Tierras, Informe de Gestión Anual 2012, pág. 16

La existencia de garantías de seguridad debe permitir, no sólo adelantar la implementación del registro de tierras despojadas, sino llevar a cabo cada una de las fases del proceso administrativo tendientes a lograr la restitución jurídica y material de las tierras, y el retorno voluntario de las familias beneficiadas

Uno de los propósitos de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, es procurar permanecer en el sitio que hayan elegido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento.

Cuando no existan las condiciones de seguridad para permanecer en el lugar elegido, las víctimas deberán acercarse al Ministerio Público y declarar los hechos que generen o puedan generar su desplazamiento.

- **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 16: Compensación**

El artículo 72 de la Ley 1448 de 2011, dispone que ante la imposibilidad para restituir materialmente el predio solicitado, se debe compensar con un predio equivalente, o por la equivalencia económica con pago en efectivo, sin embargo, la CGR evidenció que a la fecha el Fondo de la UAEGRTD no cuenta con i) la disposición de bienes para restituir en equivalencia de manera oportuna, ii) el flujo de recursos para cubrir estas compensaciones y sus repercusiones desde el punto de vista fiscal. Adicionalmente, la entidad no ha establecido cuál va a ser el tratamiento que le va a dar a los bienes cedidos por los restituidos que opten por la compensación; bienes que seguramente se encontrarán en las condiciones contempladas en los literales a) y d) del artículo 97 de la Ley 1448⁵⁶.

La UAEGRTD, respondió⁵⁷ que a la fecha no ha ingresado al Fondo ningún bien cuya destinación definitiva deba decidirse con prontitud. En principio, todos los bienes que

⁵⁶ Artículo 97 Ley 1448 de 2011: Compensaciones en especie y reubicación: Como pretensión subsidiaria, el solicitante podrá pedir al Juez o Magistrado que como compensación y con cargo a los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, le entregue un bien inmueble de similares características al despojado, en aquellos casos en que la restitución material del bien sea imposible por alguna de las siguientes razones: a. Por tratarse de un inmueble ubicado en una zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe, u otro desastre natural, conforme lo establecido por las autoridades estatales en la materia d. Cuando se trate de un bien inmueble que haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo.

⁵⁷ Respuesta a observaciones oficio 2013EE0037202 del 20 de mayo de 2013.



ingresan al Fondo conformarán el Banco de Predios previsto en el artículo 62 del Manual Técnico Operativo del Fondo, esto es, servirán de opciones para la compensación por equivalente de las víctimas cuyos bienes sean imposibles de restituir en virtud de las causales legalmente establecidas. Igualmente menciona la gestión de un proyecto de acuerdo pendiente de ser presentado al Consejo Directivo, preparado por el Fondo de la Unidad, que tiene que ver con la destinación definitiva de los bienes del fondo.

En relación con los bienes que se encuentren en las causales establecidas en los literales a) y d) del artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta sus especiales condiciones, no serán objeto de ofrecimiento a otras víctimas para efectos de la compensación, ni ingresarán al mencionado Banco de Predios. En estos casos se ha previsto la posibilidad de transferirlos a los municipios para que previas las obras de contención, recuperación u otras necesarias, procedan a disponer de ellos, de considerarlo conveniente y procedente en términos técnicos y prácticos.

La entidad plantea que las dificultades para decidir sobre la destinación de este tipo de bienes son obvias y estudia la posibilidad de presentar una propuesta legislativa a través de la cual estos predios se clasifiquen como bienes fiscales inadjudicables y se imponga a las administraciones municipales establecer sobre ellos las mayores limitaciones o restricciones a la ocupación, así como tomar las medidas administrativas correspondientes para su vigilancia y desembarazo en caso de ser necesario, para efectos de evitar futuros impases en los que el Estado tenga algún tipo de responsabilidad.

La CGR, entiende la dificultad y el reto que comporta el tema planteado, sin embargo considera que *ad portas* de que la Ley cumpla dos años de haber entrado en vigor, ya deberían estar implementadas las medidas que permitan el cumplimiento de los fallos de restitución de manera perentoria, y garanticen la concreción oportuna de la restitución de derechos en favor de las víctimas, en muchos casos aplazados por décadas. En ese sentido la institucionalidad del Estado no puede esperar que se presenten los casos que plantea la ley para reaccionar en pos de su solución; es así como en este momento se debería contar con un inventario de predios para compensaciones en equivalencia, igualmente deberían estar implementadas todas las disposiciones regulatorias anunciadas.

- **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 17: Condiciones para el retorno a los predios restituidos**

El numeral 4° del artículo 73 de la Ley 1448 de 2011 establece que: *“Las víctimas de desplazamiento forzado y del abandono forzado, tienen derecho a un retorno o*



reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad” (estabilización).

Sin embargo, como desarrollo del proceso auditor por parte de la CGR, se observó que el proceso de restitución de tierras no ha ido de la mano con los procesos de retorno, lo cual constituye un riesgo dado que las zonas que sufrieron situaciones de violencia y desplazamiento han experimentado pérdida en la infraestructura de servicios (salud, educación, servicios), que no están siendo restaurados, previo o durante el proceso de restitución, situación que no permite que las familias restituidas regresen a los mismos, por lo cual en la práctica se presenta, en algunos casos, una restitución formal de la propiedad pero no una restitución material de la tierra.

Sobre este aspecto, es pertinente señalar que la CGR adelantó un estudio de caso sobre el predio Santa Paula ubicado en la vereda Leticia del Municipio de Montería, donde se pudo evidenciar que, si bien estaba demostrada la densidad histórica del despojo en un departamento donde el conflicto armado ha tenido tan-notables repercusiones, de acuerdo a la percepción de los líderes, a informes académicos y a hechos que fueron publicados en diversos medios de comunicación, las condiciones de seguridad no estaban garantizadas, como tampoco lo estaban las condiciones para el retorno.

Igualmente, se evidenció en la visita realizada a los predios restituidos en Morroa, donde la falta de servicios públicos, vías de acceso, vivienda, servicios de salud y de educación, no permitieron el retorno completo al predio, por lo que los beneficiarios solo trabajan en el mismo durante el día, pero tienen que regresar a la cabecera municipal por las noches. En este caso, se evidenció que no existe capacidad de los entes territoriales en el cumplimiento de las órdenes de los jueces, ni quién tiene que hacerle seguimiento a las mismas.

En el proceso de restitución de Chibolo, aunque todos los beneficiarios retornaron al predio, no cuentan con todas las condiciones para vivir adecuadamente por la falta de servicios básicos de acueducto y luz eléctrica.

De acuerdo a como la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios concibieron los procesos de restitución de tierras, se observa una directa relación entre la microfocalización y los procesos de retorno que debe ser atendida con mayor interés por las autoridades competentes, en tanto, es claro que si bien la microfocalización en sí misma no garantiza por completo las condiciones óptimas para el retorno al momento de la restitución, si resulta lógico que las decisiones para microfocalizar una zona también deben partir de una planeación a largo plazo que permita que las circunstancias para regresar a los predios sean sostenibles.

No resulta suficiente que, dadas las condiciones de seguridad, la familia sea restituida a un predio alejado y sin acceso a las mínimas condiciones para el disfrute de una vida digna. El Estado debe prever que muchas de las familias que se refugiaron en la ciudad después del despojo, hoy han generado otras necesidades que posiblemente antes no tenían y sobre las cuales tienen el legítimo derecho de ser satisfechas, o tal vez las condiciones de la zona cambiaron durante la época del desplazamiento dados los hechos de violencia ocurridos allí; sin embargo, sea por una u otra razón el Estado debe garantizarles el acceso a un servicio de salud para la familia, de educación para los hijos, la posibilidad de movilizarse sin mayor dificultad y en general vivir en condiciones dignas. De lo contrario, la Ley tan solo habría creado una falsa expectativa, presentándose aquí una vulneración por parte del Estado en términos de inequidad y desigualdad.

- **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 18: Contrato de uso (derecho real de superficie)**

El artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, establece que en el caso de existir proyectos productivos en el predio a restituir, el Magistrado podrá autorizar mediante trámite incidental la celebración de un contrato de uso, entre el restituido y el tercero de buena fe exento de culpa para la explotación del predio.

La Corte Constitucional mediante sentencia C-715 de 2012, declaró la exequibilidad del artículo en cita, condicionando la celebración del contrato al cumplimiento de ciertos requisitos, entre los cuales se encuentran que debe mediar la voluntad expresa y clara de las partes, de manera que se debe contar con el consentimiento de la víctima.

Para la CGR, no obstante el habitual respeto que los pronunciamientos de la Corte le merecen, esta figura jurídica sigue siendo problemática para la materialización de los derechos que la Ley de Restitución de Tierras persigue, por las siguientes razones:

1. Al permitir que la persona que ha sido despojada de su propiedad ceda la explotación de sus tierras para la realización de proyectos agroindustriales, impide la restitución material y que la víctima pueda retornar a su propiedad, derecho que se vulnera al permitir que sean terceros y no el despojado quien explote económicamente su propiedad, lo cual desvirtúa el espíritu de la ley.
2. Con respecto a que debe mediar el consentimiento expreso del restituido, en la práctica debe considerarse hasta qué punto está libre de apremio, si le queda a la víctima una posibilidad distinta a dar ese consentimiento; en razón a la evidente desigualdad de las partes del contrato que se propone, por un lado la víctima en situación de vulnerabilidad y por otro el dueño de un proyecto productivo con todo el poder económico que puede ostentar.



3. El desarrollo de proyectos productivos generalmente requiere de grandes extensiones de tierra, lo que sugiere la concentración de predios en pocas personas.
4. Por otro lado, merece especial consideración si el o los predios están ubicados en territorios colectivos de comunidades indígenas, étnicas o campesinas, caso en el cual la implementación de este tipo de contratos podría constituir condiciones para el surgimiento de nuevos conflictos.

Se plantean algunos interrogantes en la eventualidad que el restituido o el tercero de buena fe exento de culpa no den el consentimiento para la celebración del contrato de la siguiente manera:

- ¿Qué pasa en el supuesto que el restituido no de su consentimiento para celebrar el contrato y tampoco desee que tal proyecto productivo sea desarrollado sobre el predio restituido?
- ¿Qué sucede si su interés es desarrollar otro proyecto? ¿Quién va a asumir los gastos para desmontar el proyecto que se encuentra en el predio al momento de la restitución?
- ¿Qué pasa en el caso que el tercero de buena fe exento de culpa quien explotaba el proyecto no quiera celebrar el contrato?
- ¿La unidad tendría que compensar al tercero de buena fe exento de culpa? ¿Se tiene contemplado un procedimiento específico para este caso?

Frente a estas inquietudes en alguno de los apartes de la respuesta dada por la UAEGRTD, manifiestan que: *“Si quien implementó el proyecto productivo tiene la calidad de tercero de buena fe, el Fondo de la Unidad no tiene la obligación de compensarlo, toda vez que según lo dispuesto por el inciso primero del artículo 98, la compensación está dirigida al predio, no así a los proyectos productivos”*

Sin embargo en el articulado de la Ley 1448 y de sus decretos reglamentarios, se encuentran varias referencias a la compensación de terceros de buena fe exentos de culpa con relación a las mejoras realizadas sobre los bienes objeto de restitución⁵⁸, las cuales se consideran incluidas en el valor del predio a restituir⁵⁹; compensaciones

⁵⁸ Literal j del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011.

⁵⁹ Artículo 36 del Decreto 4829 de 2011: Definiciones: se entiende por mejora todo elemento material que acrecienta el valor de un Predio, tal como: 1) cercas, 2) pastos naturales mejorados, 3) pastos artificiales, 4) cultivos permanentes o estacionales, 5) abrevaderos, 6) dotación de infraestructura de riego, 7) drenajes, 8) vías internas, 9) construcciones, 10) instalaciones agroindustriales, y en general toda obra realizada en el Predio que incida en su valor o que lo acrezca como consecuencia de inversiones y adecuaciones realizadas para su apropiada explotación económica o para habitarlo.



que deberán ser asumidas por el Fondo de la UAEGRTD en cumplimiento de una orden judicial⁶⁰.

Como puede verse, la falta de una reglamentación más detallada frente a los contratos de uso y la evidente posición de inferioridad en la que se encuentra la víctima para proceder a contratar o no con el tercero de buena fe exenta de culpa, genera que la aplicación de dicha figura pueda convertirse en un riesgo en contravía del espíritu de los procesos de restitución que en reconocimiento de un contexto general del tema de tierras en el país, consagró la Ley 1448.

- **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 19: Proyectos Productivos por parte de la UAEGRTD**

La Unidad de Restitución de Tierras, ha implementado un programa de proyectos productivos a favor de las víctimas, para ser desarrollados en los predios restituidos; sin embargo el art. 105 de la ley 1448 de 2011, que señala taxativamente las funciones que debe cumplir la UAEGRTD, no contempla tal obligación; así como tampoco los decretos reglamentarios de la Ley, ni ninguna otra disposición normativa, coloca en cabeza de esta entidad la responsabilidad de adelantar dichos proyectos.

La CGR comprende el enfoque transformador *pro víctima* que orienta la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, así como la necesidad e importancia del apoyo que el Estado a través de las instituciones debe brindarle a las víctimas de la violencia, en aras de impulsar la reconstrucción de su proyecto de vida; no obstante para el caso *sub examine*, la observancia del principio de legalidad impone que cada entidad cumpla el mandato y las funciones, que según la normatividad establecida, le competen. En este sentido, a partir de la interpretación sistemática de las normas correspondientes y de la lectura del tenor de las funciones misionales del INCODER, sería a este Instituto al que correspondería la responsabilidad de ejecutar los proyectos productivos.

Según respuesta dada por la UAEGRTD⁶¹, los fundamentos jurídicos que le permite adelantar dichos proyectos, descansan sobre el precepto de reparación transformadora, incluido en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011, sobre el principio preferente de reparación, que exhorta a restituir las tierras y a acompañar estas acciones de apoyo post-restitución, emanado del numeral 1, artículo 73 de la citada Ley y sobre la función de la UAEGRTD, prevista en el numeral 1º, del artículo 3º, del

⁶⁰ Artículos 91(literal j), 98, 105 (numeral 6) de la Ley 1448 de 2011; artículo 36 del Decreto 4829 de 2011; definiciones: Compensación monetaria: Es la entrega de dinero que en cumplimiento de una sentencia de restitución se entrega al despojado o a terceros de buena fe exenta de culpa, en las circunstancias previstas por la Ley y reglamentadas en el presente decreto.

⁶¹ Respuesta a observaciones oficio 2013EE0037202 de mayo 20 de 2013.

Decreto 4801 de 2011, relacionada con la definición del plan estratégico y de los planes y los programas con enfoque diferencial, orientados a la restitución efectiva y sostenible de tierras y territorios despojados y abandonados forzosamente, contribuyendo a la reparación integral de las víctimas y al goce efectivo de sus derechos constitucionales, a la luz de la normatividad nacional e internacional sobre la materia.

Posteriormente señala, que a partir de una interpretación teleológica que no es más que desentrañar el fin práctico y máximo de los normas citadas, la UAEGRTD tiene como función aquella prevista en el numeral 1º, del artículo 3º, del Decreto 4801 de 2011, referida a la definición del plan estratégico y de los planes y los programas, y pone como ejemplo el programa de proyectos productivos sin que la norma en cita lo relacione de forma expresa. Igualmente hace un análisis de las funciones del INCODER, referidas en el decreto 3759 de septiembre 30 de 2009, en cuanto al adelantamiento de proyectos productivos, concluyendo que estos tienen características y requisitos distintos. Por tal razón, los beneficiarios de restitución de tierras, que recuperan sus derechos sobre predios rurales no cumplirían con los requisitos para ser sus beneficiarios.

Finalmente indica, que el programa de proyectos productivos adelantados por ella, no genera expectativas, reduce de manera significativa las barreras de acceso a la asistencia técnica y a la financiación de proyectos productivos, es ágil, posee una alta capacidad de respuesta, y se fundamenta en una metodología de trabajo incluyente, participativa y transparente. Y refiere a pronunciamientos hechos por la CGR en la auditoria 2011 al INCODER frente a las convocatorias de Subsidio Integral de Tierras y Convocatorias para cofinanciar proyectos de fomento.

Por su parte el INCODER, manifiesta⁶²: que con relación a la interpretación de la normatividad correspondiente a la implementación de un programa de proyectos productivos a favor de las víctimas, para ser desarrollados en los predios restituidos, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con aprobación del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, consideraron conveniente la asignación presupuestal a la UAEGRTD, según los fundamentos legales establecidos en la Ley 1448 de 2011 y mencionados en el proyecto de inversión *"implementación programa de proyectos productivos para beneficiarios de restitución de tierras nacional"*, con código BPIN: 2012011000004.

En este sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto 305 del 6 de febrero de 2012, mediante el cual contracreditó del Ministerio de Agricultura y

⁶² Radicado 2013EE0037222 Respuesta Observaciones No. 1 y 2

Desarrollo Rural y del INCODER unos recursos presupuestales para ser acreditados a la UAEGRTD.

También expone el INCODER, que la normatividad expedida para la atención, asistencia y reparación a las víctimas no es explícita en considerar de manera exclusiva como una de las responsabilidades del INCODER la cofinanciación de los proyectos productivos a las víctimas beneficiarias de restitución de tierras. Situación que se evidencia en el mapa de competencias elaborado por el SNARIV y consolidado por la UARIV. Sin embargo, el INCODER como parte del SNARIV y de las diversas entidades que cofinanciación proyectos productivos en el área rural, y en cumplimiento de su objeto misional, continuará con el apoyo y complementación de las acciones requeridas para la reparación integral de las víctimas.

A pesar de las consideraciones anteriores, según el marco jurídico, cada entidad debe realizar las funciones que legalmente le están encomendadas sin tener que recurrir a interpretaciones distintas que a las contenidas en el mismo marco normativo. La creación del SNARIV, tiene sentido en el entendido que su propósito se cumpla a partir de la participación articulada y coordinada las entidades que lo conforman y en la realización de las funciones que la ley les asigna a cada una de ellas en razón a su quehacer misional.

2.4 RESULTADOS SOBRE LA ETAPA JUDICIAL

- **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 20: Inadmisiones**

De acuerdo a la información reportada tanto por el CSJ como por la UAEGRTD, se logró evidenciar que a Marzo de 2013, los Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras han inadmitido 98 solicitudes de las 701 presentadas por la UAEGRTD, es decir un (14%). Situación que evidencia debilidades por parte de los sustanciadores de los procesos en la etapa administrativa para dar cumplimiento a lo establecido del artículo 84 de la Ley 1448 de 2011.

Dentro de las causas de inadmisión más recurrentes se presentan las siguientes:

1. Inexistencia del folio de matrícula inmobiliaria de los predios objeto de restitución.
2. Errores en el Informe Técnico Predial
3. Falta de acreditación del parentesco del núcleo familiar del solicitante.
4. Aportar certificados de tradición y libertad y de avalúo catastral
5. Indicar fechas exactas de los hechos de violencia y de los actos de posesión en el predio objeto de demanda



6. Señalar edad y el domicilio del solicitante
7. Inconsistencias en los números prediales aportados en el escrito de la demanda y el Informe Técnico Predial
8. Falta de identificación e individualización del predio
9. Aportar folios de matrícula inmobiliaria de los predios objeto de restitución.
10. Aportar levantamiento topográfico de los inmuebles objeto de restitución por cuanto el solicitante ostenta la calidad jurídica de poseedor.
11. No coinciden los hechos con las pretensiones.
12. Incongruencias entre la información jurídica y la georeferenciación del inmueble

Señala la UAEGRTD, que como otra de las causales de inadmisión de la demanda por parte del Juez especializado en restitución de tierras, se encuentra la falta de autorización expresa por parte de los solicitantes para que la UAEGRTD ejerza representación judicial. Frente a este punto (entre otras causales no señaladas en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011), la UAEGRTD manifiesta que el Juez exige aspectos adicionales a los que delimita el artículo 84 y que tal conducta constituye un requerimiento de requisitos extralegales que no permiten un adecuado desarrollo del proceso.

Sin embargo, referente a la autorización expresa por parte de los solicitantes para que la UAEGRTD ejerza su representación judicial, aunque está no se constituye en un requisito del contenido de la solicitud, ésta resulta imprescindible al tenor de lo señalado en el inciso final del artículo 81 de la Ley 1448 de 2011, sin la cual el juez no podría admitir la demanda.

En igual sentido, la UAEGRTD, manifiesta que a pesar de que ella juega un papel protagónico dentro del proceso de restitución de tierras, también lo es que debe contar con el concurso de otras entidades para su adecuado devenir, señalando como ejemplo, a las ORIP a quienes les corresponde abrir los folios de matrícula cuando la UAEGRTD ha identificado que el predio solicitado en restitución es un baldío, o bien, debe cancelar las medidas de protección al culminar la etapa administrativa del proceso. Expresa la UAEGRTD, que si dichas oficinas no actúan, no le resulta posible cumplir con uno de los requisitos del artículo 84 y que ha sido identificado como las causales 1, 4, 8 y 9 de "inadmisión" señaladas en la observación de la CGR.

A pesar de lo expresado, la Ley 1448 de 2011 es clara en señalar que la entidad responsable de adelantar el trámite administrativo del proceso de restitución de tierras, con el acopio de las respectivas pruebas conducentes a identificar física y jurídicamente el predio es la UAEGRTD, adicionalmente es su obligación conformar el expediente con el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 84 de la citada Ley, sin los cuales resultaría inficioso presentar la demanda ante el Juez.



- **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 21: Términos de la etapa judicial:**

El párrafo 3º del art. 91 de la Ley 1448 de 2011, prescribe, "El Juez o Magistrado dictará el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud. El incumplimiento de los términos aplicables en el proceso constituirá falta gravísima" (subrayado fuera de texto). Sin embargo, la falta de claridad y las omisiones normativas referentes a este tema, sumado al término establecido para proferir fallo, puede constituir un obstáculo para el cumplimiento de dichos términos y comportar elementos de presión para el juez, por la responsabilidad y las consecuencias que la misma ley prescribe.

La anterior observación se realiza con base en las siguientes consideraciones:

- No existe claridad a partir de qué momento comienzan a correr los términos de la etapa judicial, si desde la fecha en que se radica la solicitud o demanda o desde la fecha en que se profiere el auto de admisión, de que trata el Art. 86 de la Ley 1448 de 2011;
- Surgen dudas acerca de cuál es la oportunidad procesal para presentar las oposiciones a la demanda, teniendo en cuenta que el artículo 88 de la Ley 1448, dispone que las oposiciones se deberán presentar al juez dentro de los 15 días siguientes a la solicitud (subrayado fuera de texto) o debería ser luego de surtirse la publicación de que trata el literal e) del artículo 86 ibídem, que sería el momento en el cual los terceros tendrían conocimiento de la demanda.
- La Ley omitió establecer el tiempo de que dispone el accionante para subsanar la demanda, por lo que se entiende se da por remisión al art.85 del CPC (5 días), en cuanto al plazo y a la consecuencia de su incumplimiento;
- El término establecido por la norma para proferir el fallo de restitución, en algunos casos puede resultar muy corto dadas las complejidades y particularidades de cada proceso (como definición de derechos sucesorales, servidumbres, declaraciones de pertenencia, deslinde y amojonamiento, entre otras), aunado a las dificultades evidenciadas en cuanto a la oportunidad de respuesta, por parte de las entidades técnicas que deben coadyuvar en el recaudo del acervo probatorio.

En apartes de la respuesta dada por la UAEGRTD, se indica que en virtud de una lectura sistemática e integral de lo previsto en la ley, es ostensible que dicho término se origina desde el momento de la admisión de la solicitud o demanda de restitución; de manera que la presentación de la solicitud o demanda de restitución es la actuación que se constituye como contexto introductorio del escenario judicial de los procesos destinados a ese propósito; pero es en rigor el auto admisorio de tal demanda el que da inicio a la etapa judicial.

Así mismo, señalan que en cuanto a la subsanación de la demanda, en caso de que el juez llegue a tener algún reparo respecto del contenido de tal demanda previsto en



el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011, podrá dar lugar a que se subsane la misma dentro del término de cinco (5) días que contempla la ley procesal civil colombiana.

Para la UAEGRTD, con referencia a las oposiciones de que trata el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011. Es claro que la constitución de tal calidad debe leerse en la sana forma en que lo establece el literal e) del artículo 86 ibidem que ordena la publicación de la admisión de la solicitud o demanda de restitución.

Finalmente indican, que en lo que se refiere a la eventual respuesta inoportuna por parte de las entidades requeridas en la etapa judicial por los jueces especializados, es importante señalar que tales autoridades están regidas por los principios pro víctima que amparan la restitución, de modo que con base en tales principios esas autoridades podrán exigir el imperativo cumplimiento de aquello que se requiere para el eficaz y oportuno curso del procedimiento.

La CGR concuerda con la UAEGRTD sobre la interpretación hecha de las normas citadas, sin embargo, se considera que los riesgos subsisten en tanto algunas definiciones y la oportunidad a partir de la cual empiezan a correr términos no están claramente establecidos en la disposición normativa, si bien este proceso está dotado de características especiales, donde debe brillar la realización del derecho sustancial sobre el formal; también es cierto que se trata de un proceso litigioso, donde lo que se decide versa sobre el derecho real de propiedad que impacta de manera importante el patrimonio de los involucrados, por lo que se debe velar por el cumplimiento de las garantías procesales de las partes involucradas, las cuales podrían verse menoscabadas por la presión del cumplimiento del término de 4 meses.

Con relación a lo anterior, resulta pertinente poner de presente lo expresado por el Juez Segundo Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia⁶³... *“En este sentido, lo ideal sería restablecer el derecho de posesión del señor MANUEL SALVADOR GIRALDO GIRALDO, pero existe una barrera infranqueable cual es las garantías de los terceros quienes tienen una relación sustancial con el predio. Lo anterior, por cuanto desde la solicitud se identificó inadecuadamente el predio y se erró al atribuirle al solicitante la calidad de ocupante respecto de un predio que no es de la Nación. Esa irregularidad no se logró superar en esta instancia donde apremian los términos como un pesado lastre. Ese es el precio que se paga en sede judicial por pensar en la celeridad del proceso de cara a la pronta formalización y restitución a las víctimas, pero eso tiene límites como las garantías de los terceros que pueden resultar afectados y la prevalencia del interés general. (Subrayado fuera de texto)*

⁶³ En sentencia fechada el 19 de febrero de 2013, del proceso radicado 05000-31-21-002-2012-00001-00, que niega las pretensiones deprecadas a favor de la víctima. Págs. 34 y 35.

Igualmente en esta sentencia, se plantea que el valor de la seguridad jurídica sobre la cual se sustenta este fallo asegura la estabilidad del derecho de orden público, pero no clausura para el tiempo futuro el derecho de la víctima que se mantiene incólume para una "nueva petición".

El caso en cita, demuestra el planteamiento de la CGR y devela varias consecuencias adversas como: el menoscabo de los derechos de las víctimas, la pérdida de confianza en el proceso, el desgaste administrativo y los costos fiscales de un proceso de restitución inane.

- **OBSERVACION DE POLÍTICA No. 22: Levantamientos topográficos – Afectación a terceros**

La Ley 1448 de 2011, en su artículo 105 numeral 4, establece como responsabilidad de la UAEGRTD, la identificación física y jurídica del predio solicitado en restitución, sin embargo, en algunos casos se ha evidenciado una situación conflictiva en la medida que la información acopiada por la UAEGRTD no coincide con la del IGAC o con la de los catastros descentralizados, debido a que: i) la información que posee la autoridad catastral se formó hace varios años por tanto esta desactualizada o se presenta alteración del material (papel) de medio análogo que modifica la información que contiene y, ii) la metodología empleada por estas entidades (UAEGRTD, IGAC, Catastros) es distinta: fotografías aéreas y GPS.

Esta circunstancia afecta los derechos de los colindantes, los cuales no hacen parte del proceso de restitución de tierras, pero pueden llegar a verse perjudicados con las órdenes judiciales de actualizar la información contenida en la matrícula catastral del predio restituído en cuanto a la cabida y linderos (quitándole o aumentándole área al predio) conforme al levantamiento topográfico adelantado por la UAEGRTD.

Estos terceros afectados, a los que hace referencia la CGR, son distintos a los opositores que pueden llegar a tener un interés o relación particular con el predio a restituir, de los que se trata es de los colindantes que en algunos casos pueden ser propietarios o poseedores y en otros, el propio Estado, si el terreno colindante es un baldío.

Esta situación se evidenció en el 75% de los fallos de restitución de tierras proferidos a 24 de abril de 2013, específicamente en las siguientes providencias:

1. 73001 31 21 002 2012 00082 00
2. 73001 31 21 002 2012 00048 00
3. 73001 31 21 002 2012 00090 00
4. 73001 31 21 002 2012 00084 00



5. 73001 31 21 002 2012 00091 00
6. 73001 31 21 001 2012 00090 00
7. 73001 31 21 001 2012 00090 00
8. 2000 13 12 001 2012 000147 00
9. 47001312001 2012 00057 00
10. 50001 31 21001 2012 00084 00
11. 50001 31 21 001 2012 00064 00
12. 50001 31 21 001 2012 00093 00
13. 73001 31 21 002 2012 00081 00
14. 13 244 3121 001 2012 001
15. 05000 3121 002 2012 00003 00
16. 13244 3121 001 2012 002
17. 23001 3121 001 2012 0003 00
18. 2012 00030
19. 2012 00031
20. 2012 00032
21. 2012 00033
22. 2012 00034
23. 2012 00035
24. 2012 00038
25. 2012 00039
26. 2012 00044
27. 2012 00080
28. 70001 3121 002 2012 00075 00
29. 230013 121 001 2012 00004 00
30. 2012 158

Frente a este punto, el IGAC informó a la CGR⁶⁴ que en el marco del seguimiento al Convenio 4272 de 2012, suscrito con la UAEGRTD, se identificó la necesidad de unificar los conceptos y alcances de las herramientas técnicas y metodológicas para la identificación de los predios.

Por estas razones, las dos entidades han acordado realizar un documento que contenga la descripción y alcance de cada uno de los procedimientos técnicos utilizados para firma conjunta y una correlación de pertinencia o test de viabilidad que guíe a los Jueces y Magistrados frente a los requerimientos técnicos de peritajes apropiados en caso de duda del operador de justicia. Adicionalmente, las entidades señalaron que una vez obtenido el producto anterior, se realizará un taller o capacitación con los Jueces y Magistrados para efectos de transmitir plenamente los avances del tema.

⁶⁴ Oficio 8002013EE4085 de 17 de mayo de 2013, mediante el cual el IGAC responde las observaciones planteadas por la CGR.

2.3 RESULTADOS INDICADORES Y PROTOCOLOS

Avances de la Política de Restitución:

Beneficiarios de la Política

Dado que esta política tiene un carácter transicional y su vigencia es de 10 años por lo cual sus acciones se han proyectado a atender el 100% de la población despojada de sus tierras a partir de los siguientes supuestos:

Tabla 11: Beneficiarios de la Política

Supuestos	CGR ⁶⁵	CONPES 3712
Beneficiarios Potenciales de RT		360.000
Beneficiarios por fuera de los parámetros de la ley 1148		60.000
Solicitantes con pago de compensación por imposibilidad de restituir.	30.000	55.000
Solicitantes con decisión de restitución	270.000	245.000
Poseedores a compensar por haber comprobado la buena fe		30.000
Fuente: DNP Documento CONPES 3712 de 2011		

Frente a este aspecto la CGR había manifestado que estos cálculos podrían estar subestimados, no obstante hasta el momento no se tienen ajustes o modificaciones frente a la población objetivo de la política los cuales se mantienen en 300.000 despojados; sin embargo, han habido cambios en la población a restituir y los beneficiarios a compensar, dado que el CONPES 3712 incluye también como beneficiarios de la política a los poseedores de las tierras restituidas que prueben la buena fe.

Características de las reclamaciones de tierras despojadas

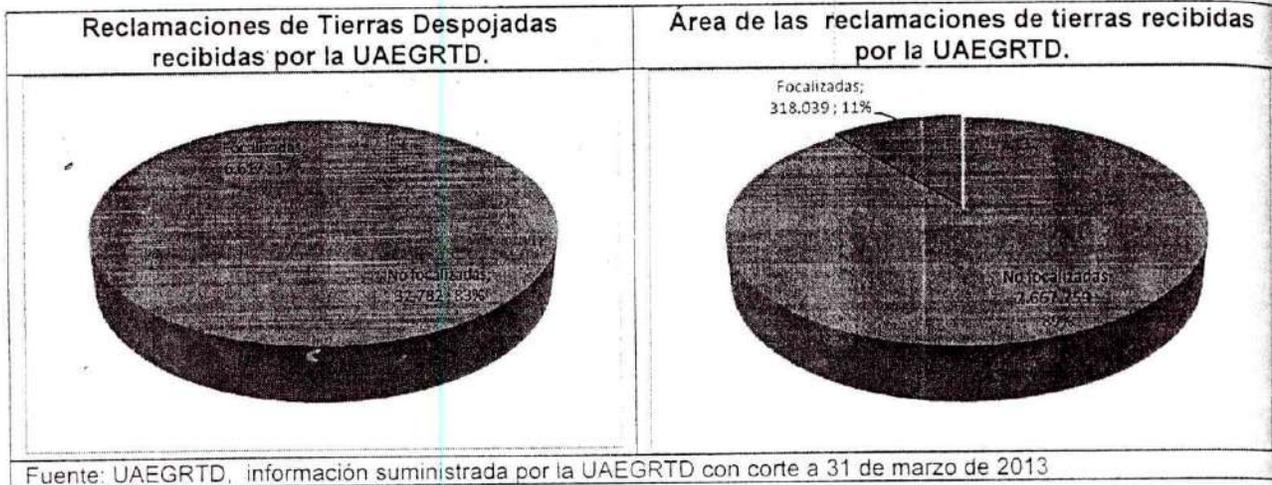
Este análisis se realiza a partir de la información suministrada por la UAEGRTD con corte a 31 de marzo de 2013, en comunicación del 7 de mayo de 2013, la cual busca establecer las tendencias de las reclamaciones recibidas por las UAEGRTD en sus oficinas regionales y en la dirección central.

En desarrollo de la política se han recibido 39.399 solicitudes o reclamaciones de restitución, de las cuales 9.194 fueron recibidas en 2011, 22.398 en el 2012 y 7.760 en lo corrido de 2013, que de mantenerse este comportamiento este año se tendrían cerca de 31.000 solicitudes. En términos de área las solicitudes suman 2.985.798

⁶⁵ CGR. Informe seguimiento al proceso de restitución de tierras - ley de víctimas. Primer semestre 2012

hectáreas, sin considerar que existen 3.795 solicitudes en las que no se tienen determinadas las áreas despojadas.

Gráfico 1: Reclamaciones sobre tierras despojadas – Análisis de Microfocalización



Del total de solicitudes, 6.617 han sido focalizadas para iniciar formalmente el proceso de restitución, estas reclamaciones solo representan el 17%, en tanto el 89% de las solicitudes quedan interrumpidas hasta que se dé el procedimiento de microfocalización.

En estas condiciones los avances en la política se ven restringidos puesto que sí a la fecha han reclamado el 13% de los 300.000 beneficiarios potenciales de la política de Restitución de Tierras y de estas solo el 2,2% han sido focalizadas para iniciar el proceso, por lo que los resultados en el avance de la política no significativos frente a las expectativas de la política.

En cuanto al origen de las solicitudes de restitución de tierras, el 92% se han originada por solicitud de parte de los interesados y 8% por remisión de otras entidades y son inexistentes las solicitudes iniciadas de oficio de parte de la unidad.

En el caso de la perspectiva diferencial de mujer y género, el 38% de la reclamaciones (14.896) corresponde a mujeres, sin embargo, en términos de focalización solo 2.262 han sido micro focalizadas, que representa el 15%, que es inferior al del género masculino con el 18%.

Para los grupos étnicos se identificaron 2.089 solicitudes, siendo mayoría el grupo de afrodescendientes con 1.160 reclamaciones y solo 37 microfocalizadas (3,2%), seguida por la solicitudes de indígenas 669 solicitudes y 81 microfocalizadas (12%), y otros grupos 260 con 27 focalizadas (10%), luego las reclamaciones provenientes de

los grupos de afrodescendientes son las de menor atención desde el punto de vista de la microfocalización.

Análisis de la Información de las reclamaciones de tierras despojadas

Este análisis se realiza a partir de la información suministrada por la UAEGRTD con corte a 31 de marzo de 2013, en comunicación del 7 de mayo de 2013, la cual busca establecer las tendencias y características relevantes de las reclamaciones recibidas por las UAEGRTD en sus oficinas regionales y en la dirección central.

En el desarrollo de este análisis se abordaron distintas perspectivas, para una mejor interpretación:

La micro focalización de las solicitudes de registro

Del total de solicitudes solo 6.617 han sido microfocalizadas para iniciar formalmente el proceso de restitución, estas reclamaciones solo representan el 17%, en tanto el 89% de las solicitudes quedan interrumpidas hasta que se dé el procedimiento de micro focalización (ver Gráfico 1).

En estas condiciones los avances en la política se ven restringidos puesto que sí a la fecha han reclamado el 13% de los 300.000 beneficiarios potenciales de la política de Restitución de Tierras y de estas solo el 2,2% han sido focalizadas para iniciar el proceso, luego los resultados en el avance de la política no significativos frente a las expectativas esperadas.

En cuanto al origen de las solicitudes de restitución de tierras el 92% se han originada por solicitud de parte de los interesados, 8% por remisión de otras entidades y son inexistente las solicitudes iniciadas de oficio por parte de la unidad.

Compartimiento geográfico de las solicitudes de registro.

Geográficamente, se encuentra que en 31 de los 32 departamentos se han presentado solicitudes de registro, por municipios existen solicitudes en 873 de los 1.120 existentes en el territorio nacional, por lo que se concluye en términos de solicitudes de reclamaciones de restitución de tierras tendría una connotación nacional, en Anexo 1 y 2 presenta las reclamaciones de ordenados por departamento y municipios.

El departamento con el mayor números de solicitudes de registro corresponde a Antioquia que representa el 16,6% del total de reclamaciones, siendo altamente representativa la zona del Urabá donde se concentran el 42% de la reclamaciones de este (2.396), con alta ocurrencia en los municipios de Turbo, Mutatá, Necoclí,

Arboletes, Apartadó y Chigorodó. En el resto del departamento son importantes los municipios de San Carlos y Granada con 1.071 solicitudes, seguidos del Dabeiba, Medellín, Itango, Sonsón, Remedios, San Luis, Yondó, Argelia, Tarazá, Cocorná, Frontino, San Rafael, Cáceres, Nariño y Urao en los que se encuentran más de 1.500 solicitudes de reclamaciones de tierras.

En términos de la focalización, se encuentra que Antioquia, del total de solicitudes de reclamación presenta un 20%, siendo significativa en los municipios de San Carlos y Granada donde se ha micro focalizado el 54% de las solicitudes, en tanto que la región la microfocalización solo es del 14% con 340 solicitudes micro focalizadas. El resto de municipios no presenta microfocalización.

En cuanto a las áreas reclamadas, Antioquia es segundo departamento con 359.632 hectáreas que representan el 12% del total reclamado en el país, de las cuales 135.440 hectáreas se localizan en la región de Urabá esto es equivalente al 38% del total del área departamental y el 4,5% de la Nacional. De total del área reclamada en Antioquia 20.955 hectáreas se encuentra microfocalizada es decir el 6% la cual resulta poco significativa frente a las expectativas de la Política en el departamento y en particular en la región de Urabá.

El segundo departamento es Bolívar con 3.796 solicitudes, de las cuales 2.959 corresponde a municipios localizados en la región de los Montes de María que sumados a las 1.463 solicitudes de Sucre, conforma la segunda región más importante desde el punto de vista de reclamaciones de tierras despojadas.

Los municipios más afectados por el despojo son El Carmen de Bolívar, San Jacinto, San Juan Nepomuceno, María la Baja, Zambrano, San Pablo, Córdoba y Simiti. Localizados en su mayoría en la región de Montes de María. El Carmen de Bolívar se recibieron 1.490 solicitudes de restitución, lo que lo convierte en el municipio líder en reclamaciones de tierras superando al municipio de Turbo en la región de Urabá.

Incluida la parte de Sucre en la región de los Montes de María se realizaron 4.422 reclamaciones de 123.874 hectáreas de las cuales se han 1.000 solicitudes para un área de 36.448 hectáreas equivalente al 30% del área reclamada.

El Cesar es el tercer departamento en reclamaciones con 3.290 reclamaciones para un área de 236.122 hectáreas, siendo el cuarto departamento en área reclamada, en este caso las reclamaciones son generalizadas en todo el departamento y no se identifica una zona en particular, en términos de focalización, se tienen 752 solicitudes por 50.000 Hectáreas.

Algunos indicadores sobre el avance de la etapa administrativa de la política de Restitución de tierras

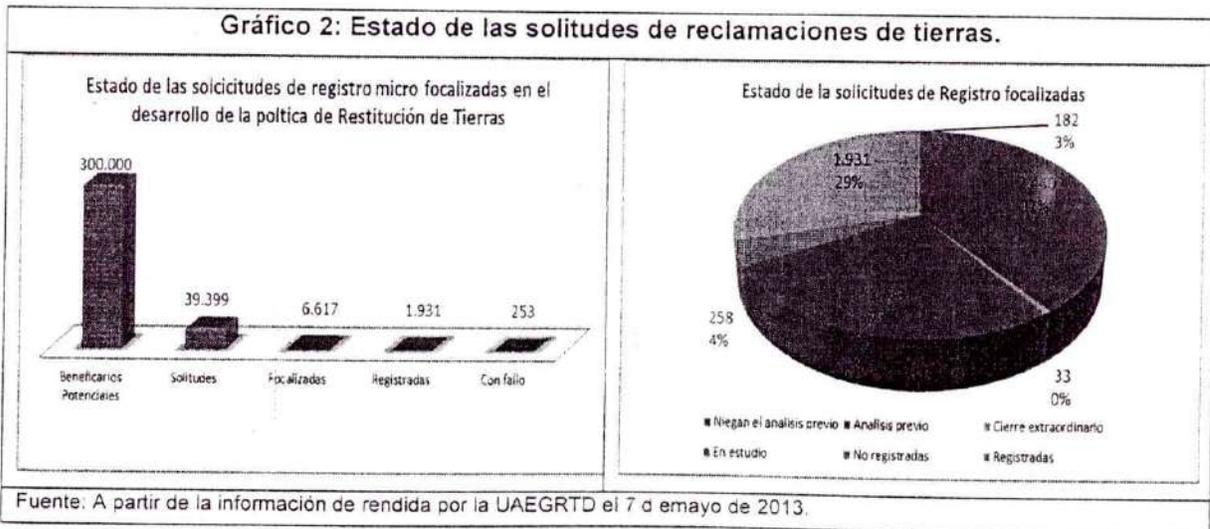
A partir de la información de rendida por la UAEGRTD, se determina la situación de las solicitudes que en principio fueron situadas en las zonas macro y micro focalizadas.

Partimos de las proyecciones realizadas por el DNP en el CONPES 3712, en el que se estima que 300 mil personas despojadas que serán beneficiarias de la Política de restitución de tierras, a partir de valoración y la información consolidada de la base suministrada por la UAEGRTD.

En la Gráfica 2, se observa el estado de las solicitudes en los momentos básicos del proceso de restitución, por lo que se puede inferir, que se ha tenido una importante acogida de la política desde la solicitud de registro por parte de la población despojada, superando las expectativas que la unidad había previsto en el primer año de la política.

Hasta el pasado 30 de marzo, se recibieron 39.399 solicitudes, que representa el 13% de los beneficiarios potenciales de la política, de estas se focalizaron 6.117 en la micro regiones que corresponden al 15% de las reclamaciones, de las cuales 1.931 (32%) superaron el estudio y fueron finalmente incluidas en el RTDAF y solo 42 procesos habían culminado la etapa judicial, Grafica 2.

Gráfico 2: Estado de las solicitudes de reclamaciones de tierras.



Si bien, las consideraciones anteriores no se deben asumir como avances de la política, si pueden indicar cuál es la dinámica del desarrollo de la política y sus



diferentes estadios. Por cuanto, de las solicitudes focalizadas a 31 de marzo se encontró, que.

- 2.440 solicitudes, no habían superado el análisis preliminar, es decir que no se ha logrado determinar si las solicitudes son susceptible de ser llevadas al proceso de restitución. Lo cual indica que existen dificultades en la comprobación de los requisitos mínimos establecidos por la ley, en lo relacionado con la condición de víctima del conflicto, haber sido despojado o haber tenido que abandonar su predio como consecuencia de las violaciones con posterioridad al 1 de enero de 1991 y tener la condición de propietario, poseedor u ocupante.

En relación con lo anterior resulta alarmante el alto número de solicitudes sin resolver el análisis preliminar, a pesar de lo complejo que esta investigación puede resultar para la UAEGRTD, esta no ha dado plena aplicación de la condición *in dubio pro víctima*, respecto a que cualquier duda respecto a los requisitos mínimos para aplicar a la ley deberá ser resuelta en favor de la víctima.

- En estudios de Caso se encontraron 1.773 solicitudes de registro, que corresponden a la etapa de análisis y valoración de los hechos y las pruebas aportadas por las partes y las encontradas por UAEGRTD en su labor de acopio de medios probatorios.
- Finalmente la etapa administrativa mostraba que 1.931 solicitudes habían finalizado adecuadamente, para continuar con la etapa judicial, de las cuales 1221 habían iniciado la etapa judicial en 701 procesos de restitución de tierras, que representan solo el 63% de los registros.
- Según la información de CSJ y de la Unidad a la fecha se tienen 42 fallos, que han beneficiado a 253 reclamantes de la política de Restitución de tierras, que en términos de área representan 17.491 hectáreas.

Al igual que las situaciones anteriores, se evidencia un importante represamiento de solicitudes, que afectan la dinámica requerida en el flujo de los procesos, situación que se hace más limitante en la medida en que se acumulan las solicitudes y no se evacuan dentro de los términos establecidos por la ley. Si bien la UAEGRTD aduce problemas de disponibilidad de la información y dificultades en su obtención, también es cierto que la UAEGRTD afronta graves dificultades de orden administrativos que están afectando significativamente los procesos misionales.



3. AUDITORÍA A LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PARA LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS

3.1 HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas fue creada en el artículo 103 de la Ley 1448 de 2011, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, por el término de diez (10) años, como una entidad especializada de carácter temporal, con domicilio en Bogotá y cuya estructura contará con el número plural de dependencias que el Gobierno Nacional determine según las necesidades del servicio; cuyo establecimiento se realizará en un término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la ley⁶⁶.

Si bien, la UAEGRTD fue creada a través de la Ley, solo hasta febrero de 2012 inicio funciones, dado que no fue incluida en la Ley de presupuesto para el 2012, hasta el decreto 305 de febrero 6 de 2012, se le asignó a la UAEGRTD un presupuesto de \$35.701 millones y con la Resolución 461 de febrero 23 de 2012, le fueron asignados \$28.869 millones adicionales.

Con recursos del USAID se contrató una consultoría para diferentes estudios con el fin de poner en marcha la Unidad, los mencionados estudios sirvieron de marco para Plan Estratégico, Plan de Acción, Aprobación de Planta de Personal y estructura funcional. Sin embargo, las estimaciones y proyecciones fruto de estos estudios desbordaron la realidad del quehacer de la Unidad, afectando el cumplimiento de metas e impactando negativamente el propósito misional de la Unidad:

⁶⁶ DIARIO OFICIAL, Edición 48.096, 10 de junio de 2011.



3.2 DICTAMEN INTEGRAL

Doctor

RICARDO SABOGAL

Director

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN
DE TIERRAS DESPOJADAS (AUEGTD)**

Bogotá D.C.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría Gubernamental (PGA 2013), a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General a 31 de diciembre del año 2012 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del mismo año; dichos estados contables fueron examinados, los cuales fueron auditados por la Contraloría General de la República.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Asimismo, se evaluó el Sistema de Control Interno.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de estos estados contables de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia y prescritos por la Contaduría General de la Nación. Esta responsabilidad incluye: diseñar, implementar y mantener un sistema de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional y para la preparación y presentación de los estados contables, libres de errores significativos, bien sea por fraude o error; seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas; así como, efectuar las estimaciones contables que resulten razonables en las circunstancias. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento de la cuenta, con fundamento en: el concepto sobre la gestión y resultados adelantados por la administración de la entidad en las áreas o procesos auditados, y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.



El representante legal de la UAEGRTD rindió la cuenta anual consolidada por la vigencia fiscal del año 2012, dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la Resolución Orgánica 5544 del 17 de diciembre de 2003 de la CGR.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA's) y con políticas y procedimientos de auditoría gubernamental con enfoque integral prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados contables están libres de errores significativos. Una auditoría gubernamental con enfoque integral incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados contables, los documentos que soportan la gestión y resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del juicio profesional del auditor. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias. La auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los estados contables. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión.

La auditoría incluye el examen al Nivel Nacional y de las territoriales Antioquia, Magdalena Medio, Nariño, Valle del Cauca, Meta, Tolima, Córdoba, Cesar – Guajira, Bolívar, Magdalena, Putumayo y Norte de Santander, al igual que dos visita de control especial realizadas a las Territoriales de Sucre y Bogotá – Cundinamarca.

En el trabajo de auditoría, hubo limitantes en cuanto a la entrega de información de parte de la UAEGRTD, demoras en entrega de información para análisis, donde se llegó a reiterar solicitudes. De igual manera, se presentaban diferencias entre la información presentada por la entidad en diferentes momentos de la auditoría.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporaron en el informe, las que fueron debidamente soportadas.

3.3 GESTIÓN Y RESULTADOS

La Contraloría General de la República evaluó las operaciones efectuadas durante el año 2012 por el Nivel Nacional y en las territoriales lo relacionado con los procesos misionales de Etapa Administrativa registro de tierras, Representación judicial de la Víctima, y acciones post-restitución.

En la evaluación del negocio misional se valoró si las actividades cumplidas por la UAEGRT y la asignación de los recursos, corresponden a las funciones misionales definidas en la Ley y sus estatutos; la adecuación de los planes en desarrollo de sus actividades Misionales y administrativas de apoyo. De igual manera que para la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos se consideren los componentes de justicia transicional, de equidad de género y diversidad.

La Gestión Misional se analizó, a partir de las tres fases del proceso de restitución de tierras en las diferentes Territoriales, seleccionando una muestra representativa de expedientes, demandas presentadas y proyectos productivos de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla 12: RESUMEN MUESTRA PUNTOS DE CONTROL

GERENCIA DPTAL/RESUMEN	MUESTRAS
ANTIOQUIA	<ul style="list-style-type: none"> • Para la selección de la muestra de las solicitudes de inscripción realizadas, aplicando la herramienta de muestreo, con un universo de 4.838 solicitudes, un error muestral del 5%, una proporción de éxito del 15% y un nivel de confianza del 95% se establece una muestra óptima de 188 solicitudes para revisión. • Se revisaran las 11 carpetas con la información de las zonas microfocalizadas mediante resolución. • En cuanto a la muestra relacionada con el trámite administrativo de inscripción, con un universo de 700 análisis de caso, un error muestral del 5%, una proporción de éxito del 20% y un nivel de confianza del 95% se establece una muestra óptima de 182 trámites administrativos. • Finalmente, se revisaran la totalidad de las demandas judiciales
BOLIVAR	<ul style="list-style-type: none"> • Para la selección de la muestra de las solicitudes de inscripción en el registro de tierras realizadas, aplicando la herramienta de muestreo, con un universo de 2.126 solicitudes, un error muestral del 5%, una proporción de éxito del 12% y un nivel de confianza del 95% se establece una muestra óptima de 151 solicitudes para revisión. • A la fecha los Jueces han emitido 3 sentencias, todas favorables a las pretensiones de la Unidad en representación de las víctimas, dichas sentencia ordenaron la formalización de 40 predios a víctimas de abandono forzado de los mismos durante el desplazamiento masivo ocurrido en el corregimiento de Mampujan, municipio de María La Baja. Se revisaran la totalidad de las demandas judiciales efectuadas y el cumplimiento de lo ordenado en las tres sentencias emitidas hasta el momento.
CESAR	<p>Para la selección de la muestra de las solicitudes de inscripción realizadas, aplicando la herramienta de muestreo, con un universo de 2.247 solicitudes, un</p>



GERENCIA DPTAL/RESUMEN	MUESTRAS
	<p>error muestral del 5%, una proporción de éxito del 20% y un nivel de confianza del 90% se establece una muestra óptima de 161 solicitudes para su revisión. Se revisara el total de la información de las 4 zonas microfocalizadas mediante resolución.</p> <p>En cuanto a la muestra relacionada con el trámite administrativo de inscripción, con un universo de 316 solicitudes, un error muestral del 5%, una proporción de éxito del 20% y un nivel de confianza del 90% se establece una muestra óptima de 112 trámites administrativos.</p> <p>Igualmente se revisaran de las demandas judiciales, con un universo de 101 solicitudes, un error muestral del 5%, una proporción de éxito del 20% y un nivel de confianza del 90% se establece una muestra óptima de 64 demandas a revisar.</p>
CORDOBA	<ul style="list-style-type: none">• Para la selección de la muestra de las solicitudes de inscripción realizadas, aplicando la herramienta de muestreo, con un universo de 1563 solicitudes, un error muestral del 8%, una proporción de éxito del 20% y un nivel de confianza del 92% se establece una muestra óptima de 73 solicitudes para revisión.• En cuanto a la muestra relacionada con el trámite administrativo de inscripción, con un universo de 551 solicitudes, un error muestral del 8%, una proporción de éxito del 15% y un nivel de confianza del 92% se establece una muestra óptima de 55 trámites administrativos.• En la Territorial Córdoba de la UAEGRTD se cuenta con tres (3) Zonas microfocalizadas con resolución, para un área microfocalizada total de 99.290 hectáreas. Las carpetas de las áreas microfocalizadas se revisarán en un 100%.• Hay un total de 10 procesos judiciales con 112 derechos de propietarios, los cuales serán revisados en su totalidad.
MAGDALENA	<p>Para la selección de la muestra de las solicitudes de inscripción realizadas, aplicando la herramienta de muestreo, con un universo de 42 demandas sobre el municipio de Ciénaga, se tomará una muestra óptima del 50%, es decir 21 expedientes para revisión.</p> <p>Se revisaran las dos (2) carpetas con la información de las zonas microfocalizadas.</p>
META	<ul style="list-style-type: none">• Para la selección de la muestra de las solicitudes de inscripción realizadas, aplicando la herramienta de muestreo, con un universo de 2.156 solicitudes, un error muestra del 5%, una proporción de éxito del 15% y un nivel de confianza del 95% se establece una muestra óptima de 180 solicitudes para revisión.• Se revisaran las actas que contengan la información de las zonas microfocalizadas que dieron origen a las resoluciones.• Para el análisis de las solicitudes de estudio se tiene un universo de 206 solicitudes, un error muestra del 5%, una proporción de éxito del 10% y un nivel de confianza del 95% se establece una muestra óptima de 83 trámites administrativos, con el criterio que tengan resoluciones de inclusión de registros.

GERENCIA DPTAL/RESUMEN	MUESTRAS															
	<ul style="list-style-type: none"> Se revisaran la totalidad de las demandas judiciales. Se verificara en campo las áreas micro focalizadas que contengan demandas presentadas a diciembre de 2012. 															
NARIÑO	<p>La distribución de la muestra se hace de la siguiente manera, de las 296 inscripciones:</p> <p>Solicitudes de inscripción en áreas micro focalizadas. 35 Solicitudes en áreas micro focalizadas que se encuentran con trámite judicial. 20 TOTAL 55</p> <p>De manera indicativa, se tomarán aleatoriamente 20 expedientes de solicitudes en áreas macro focalizadas, y se analizarán 15 solicitudes (50%) que no fueron incluidas en el registro (corte febrero de 2013), con el fin de identificar las causas del rechazo.</p>															
NORTE DE SANTANDER	<p>En cuanto a la muestra que se aplicará para la revisión de estos procedimientos misionales efectuados por la entidad auditada, se seleccionará aplicando como criterios un error muestral del 7%, una proporción de éxito del 17% y un nivel de confianza del 90%, según el modelo propuesto en la Guía de Auditoría. En tal sentido la muestra óptima seleccionada será la siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> 4 zonas microfocalizadas 74 solicitudes rechazadas 74 solicitudes en proceso de ingreso al Registro de Tierras Despojadas 36 solicitudes ingresadas al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas 36 demandas en proceso judicial. <p>En total se revisarán 224 procedimientos adelantados por la dirección territorial de Norte de Santander.</p>															
PUTUMAYO	<table border="0"> <tr> <td>-No de solicitudes recibidas:</td> <td>1.555 (a 6 de febrero de 2013).</td> </tr> <tr> <td>-No de solicitudes con resolución</td> <td></td> </tr> <tr> <td>De inicio de estudio previo</td> <td>125</td> </tr> <tr> <td>-No de solicitudes negadas:</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>-No de solicitudes con registro</td> <td>48</td> </tr> <tr> <td>-No de demandas</td> <td>26</td> </tr> <tr> <td>-No de fallos Judiciales</td> <td>0</td> </tr> </table> <p>De las 1.555 solicitudes de restitución hay 125 admitidas las cuales pasan a etapa probatoria. La muestra seleccionada es del 50% de solicitudes con registro (24 expedientes), y 50% de solicitudes con resolución de inicio de estudio previo (62 expedientes).</p>	-No de solicitudes recibidas:	1.555 (a 6 de febrero de 2013).	-No de solicitudes con resolución		De inicio de estudio previo	125	-No de solicitudes negadas:	3	-No de solicitudes con registro	48	-No de demandas	26	-No de fallos Judiciales	0	
-No de solicitudes recibidas:	1.555 (a 6 de febrero de 2013).															
-No de solicitudes con resolución																
De inicio de estudio previo	125															
-No de solicitudes negadas:	3															
-No de solicitudes con registro	48															
-No de demandas	26															
-No de fallos Judiciales	0															
SANTANDER (Macroregion MAGDALENA MEDIO)	<p>Para el análisis de la muestra se aplicó la Herramienta de Muestreo del formato 3.1.2.4, se tomaron 4 poblaciones universo, con un error muestral del 5%, una proporción de éxito del 15% y un nivel de confianza del 95% se establece una muestra óptima para revisión según el siguiente cuadro:</p> <table border="0"> <thead> <tr> <th>Población</th> <th>Tamaño Población</th> <th>Muestra Optima</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1, Solicitudes de Ingreso</td> <td>1914</td> <td>178</td> </tr> <tr> <td>2, Etapa Judicial</td> <td>56</td> <td>44</td> </tr> <tr> <td>3, Hojas de Vida</td> <td>21</td> <td>19</td> </tr> <tr> <td>4, Etapa Post restitución</td> <td>0</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>	Población	Tamaño Población	Muestra Optima	1, Solicitudes de Ingreso	1914	178	2, Etapa Judicial	56	44	3, Hojas de Vida	21	19	4, Etapa Post restitución	0	0
Población	Tamaño Población	Muestra Optima														
1, Solicitudes de Ingreso	1914	178														
2, Etapa Judicial	56	44														
3, Hojas de Vida	21	19														
4, Etapa Post restitución	0	0														



GERENCIA DPTAL/RESUMEN	MUESTRAS
TOLIMA	<ul style="list-style-type: none">• Se revisarán los expedientes de las tres zonas microfocalizadas en el Departamento del Tolima.• Para la selección de la muestra de las solicitudes de inscripción o registro realizadas, aplicando la herramienta de muestreo, con un universo de 2473 solicitudes, un error muestral del 5%, una proporción de éxito del 95% y un nivel de confianza del 90% se establece una muestra óptima de 50 solicitudes para revisión.• Para la selección de la muestra de las demandas judiciales aplicando la herramienta de muestreo, con un universo de 110 demandas, un error muestral del 15%, una proporción de éxito del 85% y un nivel de confianza del 90% se establece una muestra óptima de 13 demandas judiciales para revisión.• El único proceso judicial terminado se revisará en su totalidad
VALLE	<p>La UAEGRTD territorial, ha recibido 2.220 solicitudes de las cuales 1041 corresponden al Valle del Cauca y las demás a otros departamentos. De estas 1041 solicitudes que constituyen el universo, se tomará una muestra con un error del 3%, una proporción de éxito del 7% y un nivel de confianza del 90%, para una muestra óptima de 165 solicitudes.</p> <p>Dentro de estas 165 solicitudes que conforman la muestra, se tomarán las correspondientes a los 22 procesos suspendidos, el 50% de las solicitudes que están en etapa judicial equivalente a 48 y las 95 restantes se tomarán de las solicitudes admitidas pero que no han sido micro focalizadas.</p>

Fuente: Equipos Auditores Puntos de Control

Durante la vigencia 2012, se suscribieron 326 contratos con recursos de la Nación, por un total de \$ 24.700 millones de los cuales se analizaron los detallados en la Tabla dentro del respectivo desarrollo del procedimiento, con una representatividad del 72,8 %.

Se analizó el cumplimiento de las cláusulas pactadas, conforme a la normatividad vigente, las Sentencias de las Altas Cortes y la aplicación de los controles que se aplican para prevenir los riesgos.

La muestra de auditoria para la gestión jurídica contractual, se tomó bajo el criterio de la cuantía y objeto, representando el 72,8% de lo contratado en la vigencia 2012, que corresponde a \$ 18.000 millones.

En la evaluación de la formulación y seguimiento al proceso de Planificación Estratégica, se tomó como base, la elaboración y aprobación del Plan Estratégico 2012-2014 y Plan de Acción 2012 y su articulación con el proceso presupuestal, en

coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo. Para el cumplimiento de metas, se seleccionaron algunas actividades de importancia significativa por su impacto misional, dado el momento de acomodación de la U.R.T, así:

Tabla 13: Actividades Analizadas

ACTIVIDAD	RESPONSABLE
Estructurar Manual Operativo en sus componentes Técnico, Administrativo, Jurídico (Funciones, organización, procedimientos, definiciones, uso bienes, alternativas de administración, recepción y entrega y protocolo FRV y DNE, etc.)	SB-SUBDIRECCION GENERAL
Implementar programa o estrategia de alivio de pasivos y compra de cartera	SB-SUBDIRECCION GENERAL
Elaborar propuesta de demanda atendiendo la tipología de despojo y abandono.	DJR-DIRECCION JURIDICA DE RESTITUCION
Diseñar el protocolo de atención a víctimas desde un enfoque psicosocial	DSO-DIRECCION SOCIAL
Coordinar el diseño e implementación del "Programa especial para garantizar el acceso de las mujeres dentro de la política de restitución de tierras"	DSO-DIRECCION SOCIAL
Coordinar el diseño del Plan Estratégico de Capacitación de la Unidad	DSO-DIRECCION SOCIAL
Elaborar documento del Plan Estratégico del Talento Humano	SG-SECRETARIA GENERAL
Revisar y ajustar los Protocolos de Seguridad de la UAEGRTD.	SB-SUBDIRECCION GENERAL
Diseñar una estrategia de coordinación interinstitucional para garantizar la interoperabilidad e intercambio de información entre las instituciones relacionadas con el proceso de restitución	OTI-OFCINA TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN
Apoyar la implementación de proyectos productivos a la población beneficiaria de la restitución	SB-SUBDIRECCION GENERAL

Fuente: Plan de Acción 2012-U.R.T

Para el análisis presupuestal se verificó el proceso de programación y ejecución de los recursos, que para el 2012 la apropiación vigente fue de \$62.100.000.000,00 y su ejecución de \$43.004.185.925. De acuerdo con su estructura fueron seleccionados los rubros sombreados en la tabla siguiente que equivalen al 81% del total de la apropiación vigente, sobre los cuales se realizó un examen a los compromisos o registros presupuestales, reservas, vigencias futuras, y el rezago presupuestal.

Tabla 14: Programación y Ejecución Presupuestal por Rubros-U.R.T.2012 (pesos)

DESCRIPCION	APR. VIGENTE	COMPROMISO	% EJECUCION	% part.
SUELDOS DE PERSONAL DE NOMINA	\$ 10.955.643.819	\$ 6.782.314.484	62%	18%
PRIMA TECNICA	\$ 678.158.363	\$ 399.156.589	59%	1%
OTROS	\$ 2.596.126.317	\$ 797.611.203	31%	4%
HORAS EXTRAS, DIAS FESTIVOS E INDEMNIZACION POR VACACIONES	\$ 197.500.000	\$ 14.405.785	7%	0%
SERVICIOS PERSONALES INDIRECTOS	\$ 366.000.000	\$ 314.028.842	86%	1%
CONTRIBUCIONES INHERENTES A LA NOMINA SECTOR PRIVADO Y PUBLICO	\$ 4.894.899.053	\$ 2.736.766.290	56%	8%
IMPUESTOS Y MULTAS	\$ 30.000.000	\$ -	0%	0%
ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS	\$ 9.281.672.448	\$ 5.393.221.914	58%	15%
Subtotal Funcionamiento	\$ 29.000.000.000	\$ 16.437.505.107	57%	47%
IMPLEMENTACIÓN PROGRAMA DE PROYECTOS PRODUCTIVOS PARA BENEFICIARIOS DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS NACIONAL	\$ 15.000.000.000	\$ 14.857.575.357	99%	24%
IMPLEMENTACIÓN PROGRAMA DE RESTITUCION DE TIERRAS RURALES A LAS VICTIMAS DEL DESPOJO Y/O ABANDONO DE PREDIOS NACIONAL	\$ 15.000.000.000	\$ 9.966.054.818	66%	24%
IMPLEMENTACIÓN PROGRAMA DE RESTITUCION DE TIERRAS RURALES A LAS VICTIMAS DEL DESPOJO Y/O ABANDONO DE PREDIOS NACIONAL	\$ 3.100.000.000	\$ 1.743.050.643	56%	5%
Subtotal Inversión	\$ 33.100.000.000	\$ 26.566.680.818	80%	53%
Total Apropriación y Ejecución	\$ 62.100.000.000	\$ 43.004.185.925	69%	100%

Fuente: U.R.T-SIIF Cuadro elaborado CGR

Mediante la técnica de muestreo aleatorio, se seleccionaron 37 contratos, de los proyectos de Inversión y gastos de Funcionamiento y el 90% de las comisiones y viáticos para el tema de Registros y reservas presupuestales de las cuales se examinó el 78% y el 86% de las vigencias futuras.

Frente a la Gestión del Talento Humano, el propósito fue verificar el cumplimiento normativo en la administración del talento humano, en lo relacionado con la planta de personal el proceso de provisión.

La evaluación contable incluyó el análisis de manera selectiva de las siguientes Cuentas del Balance General y el Estado de actividad financiera, económica, social y ambiental que conforman de los Activos el valor de \$20.385,03 millones que corresponde al 99% del total de los activos, de los Pasivos y Patrimonio el valor de \$15.417,9 millones que corresponde al 55,84% de los mismos y de los resultados del ejercicio el valor de \$ 20.145,68 millones.

Tabla 15: Cuentas evaluadas por la CGR (Valores en millones de pesos)

Estado financiero	Cuenta	Saldo consolidado a 31/12/2012
Balance General	Depósitos en instituciones financieras	11.092,94
	Avances y anticipos entregados	6.132,41
	Recursos entregados en administración	1.559,84
	Obras y mejoras en propiedad ajena	1.599,35
	Adquisición de bienes y servicios nacionales	8.104,05
	Acreedores	476,33
	Salarios y prestaciones sociales	2.866,69
Estado de Actividad Económica, Financiera, Social y Ambiental	Gastos de administración - sueldos y salarios	11.748,79
	Gastos de administración -generales	3.848,70
	Gastos de operación – generales	3.928,91
	Gasto público social	619,28
Cuentas de Orden	Contratos pendientes de ejecución	4.840,88

Fuente: Saldos y Movimientos 2012 elaborado por la UAEGRTD

El Sistema de Control Interno – SCI, fue evaluado de acuerdo con la metodología adoptada por la CGR, con el fin de determinar la efectividad del mismo y conceptualizar sobre su calidad y eficiencia tanto en el componente conceptual como en el operativo.

3.3.1 La Planeación en la UAEGRTD

La Planificación de la Unidad se inició con la elaboración del Plan Estratégico diseñado para una perspectiva que abarca el periodo 2012-2014, instrumento de gestión que no se presentó para la aprobación del Consejo Directivo, órgano de dirección y administración creado por el decreto 4801 de 2011, que entre sus funciones esta la de aprobar el Plan Estratégico de la Unidad (art 7, numeral 5, Decreto 4801 de 2011), lo que deja en incertidumbre su cumplimiento

La planificación estratégica por ser un proceso continuo y flexible, requiere permanentemente de seguimiento y retroalimentación en cuanto al cumplimiento e impacto de los objetivos estratégicos y de las metas definidas en el Plan de Acción y otros proyectos. La ausencia de indicadores de Gestión como instrumento de monitoreo y control no permiten conocer en tiempo real el avance y los resultados de los planes con miras a la toma de decisiones. Le corresponde a la Oficina asesora de Planeación coordinar el diseño del sistema de Indicadores de Gestión y de impacto



de la política, planes, programas, proyecto.(art 10, numerales 6 y 7, del Decreto 4801 de 2011.

Se detectaron debilidades en la elaboración del Plan de Compras y en la publicación de información en la página WEB en cumplimiento de la política de transparencia.

Respecto del cumplimiento del Plan de acción 2012, se resalta la obtención de los siguientes productos: Manual Técnico Operativo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas Resolución No. 953 de 2012, del 28 de diciembre de 2012, Lineamientos para la ejecución del Programa de Alivio de Pasivos- Acuerdo Número 7 de 2012, Documento de tipologías de despojo y abandono de tierras, a partir de la revisión de los casos más relevantes de la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de solicitudes de Inclusión al Registro de Tierras Despojadas presentadas por mujeres, Modelo de la atención psicosocial a víctimas en el marco de la ley de víctimas y restitución de tierras del 2011, Documento Diagnóstico de las barreras de acceso de las mujeres, los niños, niñas y adolescentes en el procedimiento judicial , Plan General de Capacitaciones, 2013-2014, Plan Estratégico de Talento Humano, Protocolos de seguridad dentro del plan de prevención y seguridad y algunos convenios para coordinación interinstitucional para garantizar la interoperabilidad e intercambio de información entre las instituciones relacionadas con el proceso de restitución

Algunas actividades presentaron dificultad para medir los productos obtenidos, por cuanto las metas no son cuantificables ni específicas.

Respecto de las metas no cumplidas, se destaca la asignación de incentivos para proyectos productivos, la cual, en el Plan de Acción quedo estimada en 465, pero solo se otorgaron 97, equivalentes al 21%, lo que deja un rezago de 368 respecto del plan de acción y de 953 con relación a la meta de la política de restitución establecida en la Ficha BPIN y en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, para este año, rezago que no acumula para el 2013. Vale aclarar, de los incentivos otorgados, 33 pertenecieron a restituciones por vía judicial - Ley 1448 de 2011, los demás por vía administrativa y procesos judiciales que fueron tramitados de acuerdo a la Ley 975 de 2005 Justicia y Paz

Es importante anotar que, la meta fijada no fue producto de un estudio técnico sino de un estimativo que resulta de dividir el monto asignado para proyectos productivos en el presupuesto (apropiación vigente) entre el valor máximo a otorgar como incentivo. Para el 2013, igualmente, se fijó en 555 la meta, sobre la base de los recursos que le fueron asignados.

Así, lo programado en el Plan de Acción no es coherente con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo como política marco y genera riesgo de no cumplirse la meta

política, a menos que se cumpla por un lado con la asignación anual de recursos fijados en la política y se fortalezca la capacidad de respuesta de la U.R.T. La siguiente tabla detalla el nivel de cumplimiento:

Tabla 16: Comparativo metas incentivos proyectos productivos

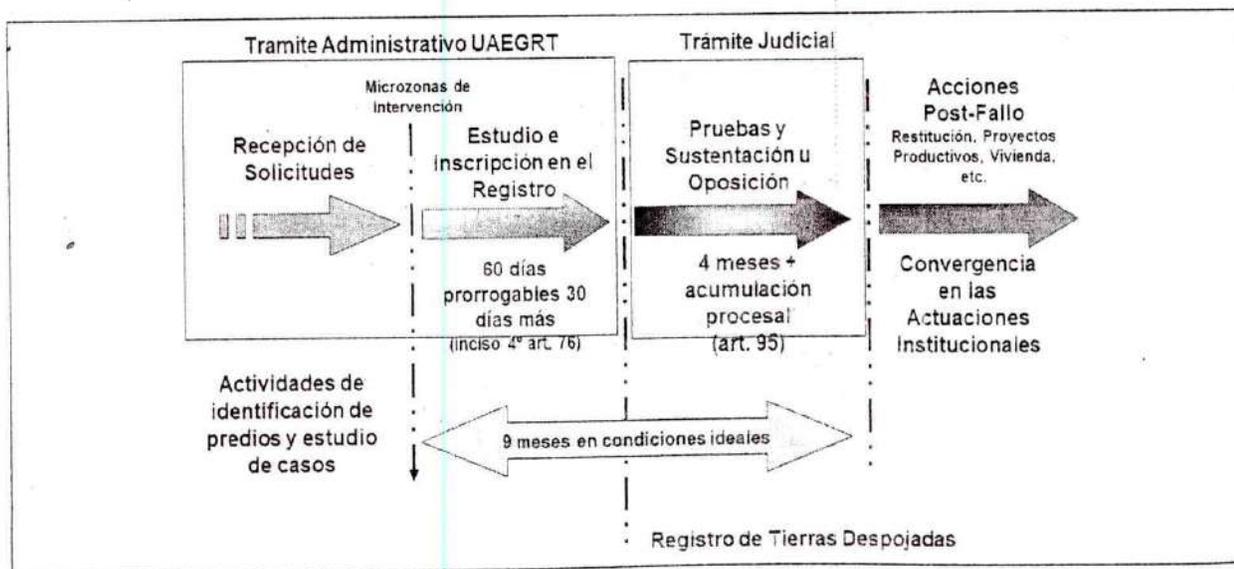
Año	Metas		
	P.N.D-Ficha BPIN	Plan de Acción	Logro
2011	23	NA	
2012	1050	465	97
2013	8683	555	

Fuente: Cálculos Equipo Auditor

3.3.2 Gestión del Proceso de Restitución Etapa Administrativa

La UAEGRTD ha tenido grandes adelantos en la implementación de procesos en la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras, identificando claramente los procesos y actividades, los insumos de la etapa, y los principales usuarios, como se detalla en el siguiente gráfico:

Gráfico 3: Etapas procesos de restitución de tierras



Fuente: Presentación del Sistema de Tierras despojadas y abandonas forzosamente de la UAEGRTD

Pero en la implementación de los procesos se encontraron deficiencias que afectan el cumplimiento del objeto misional de acuerdo a lo siguiente:



- Deficiencias en la gestión archivística de los expedientes.
- Falta de Colaboración armónica con las entidades involucradas en el proceso de restitución.
- Deficiencias en la identificación de los predios en la etapa administrativa y su respectivo registro en los sistemas de información.
- Inconsistencias en la base de datos de solicitud de restitución de tierras.
- Debilidades en la implementación de los procedimientos de atención ciudadana.
- Deficiencias en los formatos de solicitud de inscripción.
- Demoras no justificadas en el estudio previo de casos, superando los 20 días establecidos en la norma.
- Y falta de mecanismos de control a los tiempos en la etapa administrativa

3.3.3 Gestión del Proceso de Restitución Etapa Judicial – representación judicial

Con respecto al Proceso de Representación Judicial de la Unidad, se destaca que la Unidad cumplió con esta función que originalmente le corresponde a la Defensoría del Pueblo. Vale la pena aclarar, que es potestativo del Beneficiario del proceso de restitución la elección del representante judicial.

En la etapa judicial, se presentan dificultades derivadas de errores que se identificaron en la etapa administrativa.

Para el caso de la Representación Judicial, se tiene que las Sentencias de los Jueces de Restitución de Tierras, evidencian su efectividad; sin embargo, debe tomarse más en cuenta por las diversas Entidades que tienen que ver con todo este proceso, el respeto por el Debido Proceso Constitucional del artículo 29, que es de obligatorio cumplimiento para todas las actuaciones tanto administrativas, como judiciales y es crucial para la efectividad real y concreta de los derechos de las víctimas.

Se destaca que la aplicación de los Jueces en sus consideraciones y decisiones son ácordes la mayoría de ellas con la Justicia transicional, aumentando la efectividad de la Representación Judicial ejercida por los abogados de la Unidad.

Por último, se debe destacar que el Principio Constitucional de Coordinación entre las Entidades públicas es vital para el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y debe ser acatado de manera irrestricta por las Entidades Estatales.

3.3.4 Gestión del Proceso de Restitución Post Fallo

3.3.4.1 *Proyectos Productivos*

Respecto a la evaluación del proceso de Implementación de Proyectos Productivos para las familias beneficiarias de restitución, ofertado por la unidad, se constató el cumplimiento de condiciones de idoneidad, capacidad y experiencia específica de las empresas prestadoras del servicio de asistencia, acompañamiento técnico para la formulación y presentación de proyectos productivos y de solicitudes de crédito; y para el desarrollo de las actividades de fortalecimiento y/o recuperación de los planes de vida productivos de las familias participantes en el programa para su estabilización económica post restitución.

Se estableció un alto grado de satisfacción manifestado por las familias participantes por cuanto el programa hace posible el acceso a la asistencia técnica y acompañamiento administrativo, a la financiación directa de su proyecto de vida familiar de manera ágil y efectiva.

3.3.4.2 *Fondo de Restitución de Tierras*

El Fondo está creado por la Ley 1448 de 2011 a través de su artículo 111 como Instrumento financiero principal para restitución de tierras, pago de compensaciones y ejecución del programa de Alivio de pasivos ordenados en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Mediante Resolución 002 de 2012 se crea el Grupo del Fondo, constituido el grupo y asignadas sus funciones, se crea el manual técnico operativo, adoptado por la Resolución 953 de 2012; se adopta el programa de alivio de pasivos mediante el Acuerdo 007 de 2012; está terminada la guía de equivalencias para ser adoptada y se encuentra pendiente de firma.

Una de las grandes dificultades que tuvo el Fondo fue la falta de responsabilidad social del Sector Financiero, que conllevó a declarar desiertos 2 procesos licitatorios para contratar la Fiducia, conllevando que solo se pudiera contratar la fiducia hasta el mes de Mayo de 2013 con el único oferente que se presentó. Aunque se presentó esta dificultad, el Fondo no se vio afectado en gran medida por el bajo número de sentencias en el 2012.

Se evidenció deficiencias en el programa de Alivio de Pasivos, dado que no se está incluyendo en el programa el 100% de los Pasivos del solicitante que entraron en mora por el hecho victimizante, situación que ocasiona riesgo de despojo y los pone en riesgo de que sean revictimizados, pero esta vez por el sistema financiero.

3.3.5 Gestión financiera y presupuestal

El panorama presupuestal de la Unidad, nace de la asignación de recursos para gastos de funcionamiento y de Inversión mediante dos actos administrativos que sustentaron su programación y su gestión misional sin cumplir todo el rigor de formalidades establecido en la normatividad presupuestal, razón por la cual el presupuesto de 2012, no figuro en el Decreto de Liquidación correspondiente, sino que fue ordenado por la Resolución 461 del 23 de febrero de 2012, por valor de \$28.689.000.000 y el Decreto 305 del 6 de febrero de 2012, por valor inicial de \$36.012.634.670, monto que fue modificado posteriormente quedando en \$33.100.000.000, reducción que no afectó a la Administración de la U.R.T.

Para el 2013, su presupuesto fue incluido en la Ley de Presupuesto 1593 de diciembre de 2012. Así, se aprecia que el Presupuesto Global fue incrementado en un 305%, respecto del aprobado para el año anterior.

Tabla 17: PRESUPUESTO DE GASTOS U.R.T. (pesos)

DESCRIPCION RUBRO	2012	2013
	APROPIACION VIGENTE	
FUNCIONAMIENTO	\$29.000.000.000,00	\$ 48.835.000.000,00
INVERSION	\$33.100.000.000,00	\$ 202.918.632.770,00
Total	\$62.100.000.000,00	\$ 251.753.632.770,00

Fuente : Resolución 461 de febrero de 2012, Decreto 305 de febrero de 2012 . Ley de Presupuesto 1593 de 2012 (para el 2013) Cuadro elaborado C.G.R

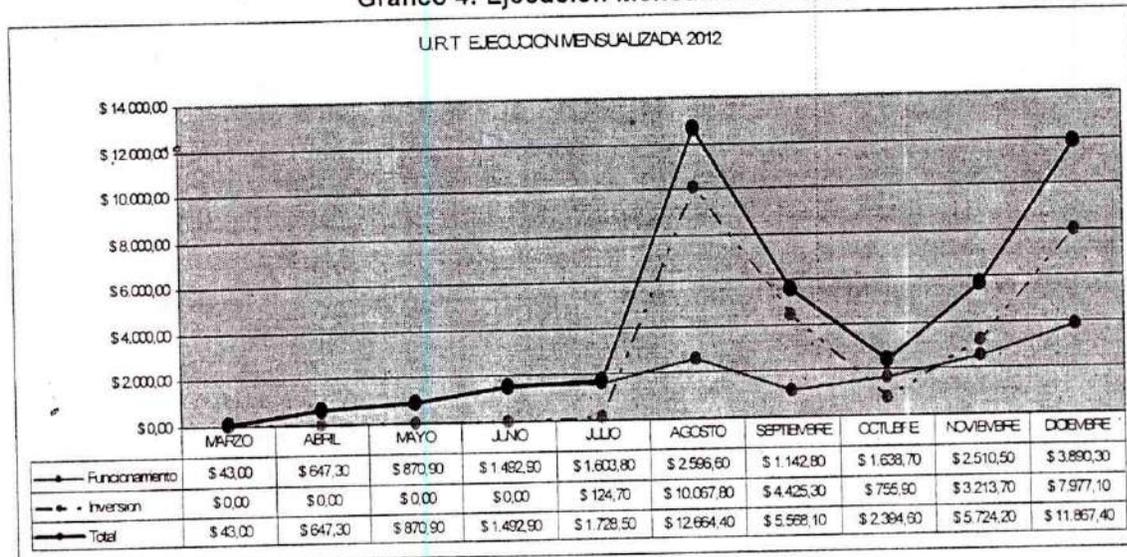
Al cierre de la vigencia fiscal de 2012, se presentó una ejecución real del 69%, correspondiente a \$43.004.185.925. La programación para la vigencia analizada evidenció ser inadecuada al sobreestimar los gastos de funcionamiento y de inversión, desconociendo los riesgos que podían afectar negativamente el cumplimiento de metas.

El bajo nivel de ejecución demuestra que su programación excedió las expectativas, por ejemplo: el rubro de Sueldos y Nómina ejecuto el 62% debido a que la Planta de Personal definida según estudio técnico realizado por la firma Bahamón Asesores Asociados SAS, no se completó, y en consecuencia afecto otros rubros como "Contribuciones inherentes a la nómina sector privado y público" que llego al 56%. "Adquisición de Bienes y servicios" igualmente dependía de la buena ejecución que se hiciera del Plan de Adquisiciones, el cual también se encontró sobredimensionado.

Si bien es cierto desde el 1 de marzo se tuvieron disponible estos recursos su ejecución fue lenta como se aprecia en la siguiente gráfica:



Gráfico 4: Ejecución Mensualizada 2012



Fuente: SIIF 2012 Gráfico elaborado por la CGR

Los picos que se registraron en el mes de agosto, noviembre y diciembre en los gastos de inversión obedecen a contratos y convenios suscritos, que si bien es cierto muestran ejecución presupuestal, no así es en términos de los resultados misionales logrados (no es ejecución misional real).

El pausado crecimiento de los gastos de funcionamiento se debe a la gradual incorporación de personal a la planta temporal

El presupuesto de Inversión se distribuyó así:

- Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios-Apropiación Vigente \$15.000.000.000 recursos de la Nación y \$3.100.000.000 de donaciones.

Llama la atención que se hayan utilizado recursos de este proyecto en cuantía \$2.561.511.123, para la remodelación de sedes de la U.R.T. De acuerdo con el catalogo funcional de cuentas del Ministerio de Hacienda, para la desagregación presupuestal, este tipo de erogaciones debe llevarse por gastos de funcionamiento, gastos Generales, Adquisición de Bienes y Servicios, Mantenimiento. Aunque este componente fue aprobado por el DNP, la CGR no comparte este procedimiento por cuanto el gasto no impacta directamente los procesos misionales, y distorsiona el monto de inversión social ejecutado que presenta la UAEGRTD.

- Implementación programa de proyectos productivos para beneficiarios de restitución de tierras- Apropiación Vigente \$15.000.000.000.

Del monto relacionado, el convenio con O.I.M (Organización Internacional para las Migraciones) y el contrato inter-administrativo con el Banco Agrario de Colombia ejecutaron el 98%.

Respecto del Convenio Inter-administrativo 079 del 23 de agosto con Banco Agrario por \$8.319.156.000, con una adición en valor por \$2.232.875.273. Para la gestión del proyecto y la eficiencia en la ejecución presupuestal, no se justifica la adición de recursos toda vez que solo se había cumplido el 19% de la meta establecida (97 incentivos) y en cambio se habían desembolsado el 80% del valor total pactado incluyendo la adición en valor. Era previsible que la meta de 465 no se cumpliría.

Situación similar ocurrió con el convenio con OIM por valor de \$4.008.732.500 (Incluye adición en valor). Al cierre de la vigencia, O.I.M, tiene asegurado el 88% de los recursos pactados contra 97 proyectos productivos formulados y entregados (Componente 1). El componente 2 y 3 dependen de proyectos productivos formulados e implementados.

Existen debilidades en la constitución de las reservas presupuestales y en las vigencias futuras, en cuanto a la aplicación de la normatividad vigente.

Para el cierre del 2012, las cuentas por pagar totalizaron \$8.647.020.509,71, de los cuales el 85% pertenecen a los proyectos de Inversión. Se encontraron deficiencias en la constitución de algunas como es el caso de la cuenta 348412 y 355612 a favor de Geocapital por \$373.359.702 y \$2.677.993.075,31, respectivamente, las que debieron ser Reservas Presupuestales, como se explica en la sección financiera de este informe.

El rezago presupuestal demuestra que los giros alcanzaron el 70%. La tabla siguiente detalla la estructura del Rezago presupuestal:

Tabla 18: Análisis Rezago Presupuestal-2012-U.R.T (PESOS)

DESCRIPCION	Monto Reservas	Cuentas por pagar	Rezago Presupuestal	
			Monto	% Part.
Otros	\$ 0,00	\$ 10.394.115,00	\$ 10.394.115,00	0%
Horas extras, días festivos e indemnización por vacaciones	\$ 0,00	\$ 524.653,00	\$ 524.653,00	0%
Servicios personales indirectos	\$ 60.026.072,00	\$ 15.077.009,00	\$ 75.103.081,00	1%
Adquisición de bienes y servicios	\$ 1.033.040.694,00	\$ 1.273.192.475,40	\$ 2.306.233.169,40	17%
Subtotal Gastos de Administración	\$ 1.093.066.766,00	\$ 1.299.188.252,40	\$ 2.392.255.018,40	18%
Implementación programa de proyectos productivos para beneficiarios de restitución de tierras nacional	\$ 1.290.638.809,50	\$ 3.470.312.520,00	\$ 4.760.951.329,50	35%
Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional	\$ 1.766.952.438,40	\$ 3.665.463.372,31	\$ 5.432.415.810,71	40%
Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional	\$ 690.221.461,00	\$ 212.056.365,00	\$ 902.277.826,00	7%
Subtotal Gastos de Inversión	\$ 3.747.812.708,90	\$ 7.347.832.257,31	\$ 11.095.644.966,21	82%
Total	\$ 4.840.879.474,90	\$ 8.647.020.509,71	\$ 13.487.899.984,61	100%

Fuente: SIF Nación, cálculos Equipo Auditor

Analizado el comportamiento de la ejecución presupuestal, de los indicadores de cumplimiento y teniendo en cuenta la magnitud de los hallazgos, se concluye que la Unidad de Restitución de Tierras para la vigencia de 2012, no presentó una adecuada gestión presupuestal, generándose por tanto ineficiencia en la utilización de los recursos e ineficacia en la programación del mismo.

3.3.6 Legalidad

De la Contratación vigencia 2012 realizada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), se destaca que la gran mayoría de los contratos, iniciaron su ejecución sin contar con el respectivo Registro Presupuestal, que conforme a recientes Sentencias del Consejo de Estado, es un requisito *sine quantum*, para la ejecución de los mismos; Situación que puso en riesgo económico la contratación de la vigencia 2012, realizada por la Unidad.



De igual manera, se pudo evidenciar que la Unidad a lo largo del año 2012 y hasta mayo de 2013, tuvo que cambiar por lo menos, en tres oportunidades de Jefe de Contratos, situación que no ayuda a que la gestión contractual se desarrolle de manera normal; ya que, cada vez que se cambia de Jefe de Contratos (Coordinador), el Grupo debe adecuarse a las nuevas directrices impartidas.

Se resalta también, que si bien es cierto, en Colombia siempre se ha contado con gran cantidad de normatividad contractual y hoy existen entre otras la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 734 de 2012, esto no obsta para que la Unidad no cuente con el respectivo Manual de Contratación que ordena el Decreto 734, por cuanto, este instrumento orienta aún más el desarrollo de la actividad contractual de las Entidades del Estado.

Por otra parte, para algunos casos de contratación directa, la Unidad, no realizó un juicioso estudio de la modalidad de selección, para el Convenio 176, o de la selección misma del contratista, tal como aconteció en el caso del Contrato 030 de 2012. Situación especial, que además permite advertir sobre el tema de la supervisión de los contratos.

La supervisión de los Contratos se considera que fue deficiente, la Unidad cuenta con un formato de supervisión, donde mes a mes, en un solo párrafo, que prácticamente repite el objeto contractual como cumplido, se certifica el cumplimiento del contrato, sin tener en cuenta que la supervisión contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

En otros temas como archivo, se encontró la no observación de la Ley de archivo en las carpetas de trámites administrativos del nivel central.

Igualmente, la entidad no tiene un procedimiento establecido para atender quejas y reclamos de parte de la ciudadanía.

3.3.7 Talento Humano

Se evidenciaron debilidades en la realización de los estudios previos para la conformación de la planta de personal, la forma de provisión de empleos, socialización de los Planes y programas de capacitación, bienestar e incentivos, contratación para el ejercicio de funciones permanentes, calidad e la información sobre contratación de prestación de servicios, conformación de la comisión de personal, definición de los procedimientos internos del proceso disciplinario y elaboración de la nómina. Adicionalmente, se presentan riesgos por la inestabilidad de los funcionarios en la planta de personal y vacancia en las áreas misionales.

3.3.8 Sistema de Control Interno

De acuerdo a la metodología de la guía de Auditoría, el Sistema de Control Interno fue evaluado en dos fases así: el diseño de los mecanismos de control Interno en la fase de planeación, y la efectividad de los controles en fase de ejecución. Este análisis partió de los factores de riesgos asociados a los diferentes procesos y macro procesos previamente identificados por la Contraloría General de la República, de los cuales se seleccionaron para la Evaluación, los procesos que se describen en la tabla correspondiente.

La Evaluación preliminar del Sistema de Control Interno de la UAEGRTD⁶⁷ dio como resultado un sistema Inadecuado (calificación de 2.021). Al realizar la evaluación al cierre de la fase de ejecución la calificación dio como resultado un Sistema Inefectivo (2.213). La calificación ponderada fue 2.155, que significa un SCI Ineficiente, que significa que los controles establecidos para minimizar los riesgos identificados no mitigan su impacto en el cumplimiento de la misión institucional.

3.4 CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

Con base en las conclusiones y hallazgos antes relacionados, la Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión y resultados, es **Deficiente**, con la consecuente calificación de **36,973**.

⁶⁷ Tabla de Evaluación del Sistema de Control Interno en el numeral 3.6.8

Tabla 19: Calificación gestión y resultados consolidada

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA GUÍA DE AUDITORÍA DE LA CGR MATRIZ DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS								
COMPONENTE	PRINCIPIOS	OBJETIVO DE EVALUACIÓN	Factores Mínimos	Variables e Indicadores	Ponderación Subcomponente %	Calificación Equipo Auditor	Consolidación de la Calificación	Ponderación Componente %
EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS	Eficacia, Efectividad	Determinar la eficiencia y la eficacia mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que estas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.	Procesos Administrativos	Dirección, planeación, organización, control (seguimiento monitorio) y ejecución	15%	58,0	8,40	20%
			Indicadores	Formulación, Oportunidad, Contabilidad de la información o datos de las variables que los conforman, Calidad, Utilidad, Relevancia y Pertinencia de los resultados	25%	23,0	5,75	
			Gestión Presupuestal y Contractual	Manejo de recursos públicos (planeación, asignación, ejecución y evaluación)	35%	21,0	7,35	
			Prestación del Bien o Servicio	Capacidad para atender la demanda de los bienes o servicios ofrecidos; para satisfacer adecuadamente a los beneficiarios y usuarios, en condiciones de cantidad, calidad, oportunidad, costo, cobertura y beneficios	25%	54,0	13,50	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN					100%			7,00
Control de Resultados	Eficacia, Efectividad, Economía, Eficiencia, Valoración de Costos Ambientales y Equidad	Establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un periodo determinado.	Objetivos misionales	Grado de cumplimiento en términos de Cantidad, Calidad, Oportunidad y Coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y/o Planes del Sector.	50%	69,0	34,50	30%
			Cumplimiento e Impacto de Políticas Públicas, Programas y Proyectos	Grado de avance y cumplimiento de las metas establecidas en términos de Cantidad, Calidad, Oportunidad, resultados y satisfacción de la población beneficiaria y coherencia con los objetivos misionales. Efectividad del Plan de Mejoramiento	50%	60,0	30,00	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS					100%			19,35
Control de Legalidad	Eficacia	Establecer aplicación normativa en las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole.	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado	Normas externas e internas aplicables	100%	64,0	64,00	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD					100%			6,40
Control Financiero	Economía, Eficacia	Establecer si los Estados financieros reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y sus cambios en su situación financiera. Establecer si el ente objeto de control fiscal realizó un uso eficiente y racional de los recursos asignados y ejecutados en una política, plan, programa, proyecto y/o proceso.	Razonabilidad o Evaluación Financiera	Opinión o Concepto	100%	0,0	0,00	
CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO					100%			0,00
Evaluación del Control Interno	Eficacia, Eficiencia	Obtener suficiente comprensión del sistema de control interno o de los mecanismos de control según la metodología descrita en este Guía	Calidad y Concepto		100%	42,330	42,33	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO					100%			4,22
CALIFICACIÓN FINAL DE GESTIÓN PONDERADA								

Las principales deficiencias al interior de la UAEGRTD se encontraron en los procedimientos transversales de apoyo (Planeación, Contabilidad, presupuesto y Talento Humano) que sustentaron la calificación de la gestión. Aunque se encontraron algunas observaciones en los procesos misionales (Etapa administrativa de restitución de tierras, Representación judicial y acciones post-fallo), se ha visto un gran avance en estos temas.

La Contraloría General de la República reconoce que la UAEGRTD lleva tan solo un año de funcionamiento, y que está en proceso de implementación, pero es importante observar los procesos con deficiencias, para que la entidad tome las medidas necesarias en el tiempo adecuado, dado la temporalidad de 10 años dada por la Ley para el cumplimiento de sus objetivos.

3.5 OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS CONTABLES

No se evidencia la total aplicación de las políticas y principios que en materia de Contabilidad Pública ha expedido la Contaduría General de la Nación, lo que no permite que la información reportada en los Estados Financieros sea confiable, oportuna y veraz, los aspectos más relevantes encontrados son los siguientes:

Se evidenciaron deficiencias en la revelación en las notas a los Estados Financieros, e incoherencia entre los Ingresos recibidos para Funcionamiento y los Gastos administrativos. Se observa que los excedentes del ejercicio están sustentados en una baja ejecución de los Fondos Recibidos para Inversión.

Existen deficiencias en los mecanismos de control interno contable en Tesorería que no amortiguan en su totalidad los riesgos del área. Se encontró Pasividad Bancaria en Cuentas autorizadas por más de 141 días, generando un costo de oportunidad de 220 millones con corte a 31 de Marzo de 2013.

De igual manera, deficiencias en las cuentas por pagar por más de 4.000 millones que determinan una sobreestimación de los pasivos y su respectiva sobreestimación en las contrapartidas en activo y gastos, así mismo sobre estimación en los gastos y pasivos por 1.224,52 millones correspondiente a una errada causación de la prima de navidad.

No se ha registrado la Propiedad, Planta y Equipo de terceros en uso por 114 millones, a los cuales no se les lleva control físico, ni contable.

Existe un riesgo de pérdida de recursos invertidos por concepto de mejoras locativas en inmuebles de terceros, en cuanto a que los contratos de arrendamientos de los mencionados inmuebles están tan solo a un año, quedando en potestad de los



arrendadores la solicitud de los inmuebles, teniendo que perder las mejoras realizadas, dado que su retiro afectaría la infraestructura de los inmuebles.

En nuestra opinión, por lo expresado en los párrafos precedentes, los estados financieros de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –UAEGRTD no presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera del auditado y los resultados de sus operaciones por el año terminado en 31 de diciembre de 2012, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General. La sumatoria de las salvedades evidenciadas ascienden a seis mil setecientos nueve millones punto veinticinco pesos, que equivalen al 32.72% de los activos de la entidad.

3.6 FENECIMIENTO DE CUENTA

Con base en el Concepto sobre la Gestión y resultados y la Opinión sobre los Estados Contables, la Contraloría General de la República NO fenece la cuenta de la entidad por la vigencia fiscal correspondiente al año 2012. Lo anterior por haber tenido al mismo tiempo una opinión negativa sobre los estados financieros y una gestión administrativa desfavorable.

3.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron de manera consolidada, 23 Observaciones de Política, 63 hallazgos Administrativos, de los cuales 18 presentan posible alcance Disciplinario que serán trasladados ante la autoridad competente, de los cuales tres (3) corresponden a Funciones de Advertencia por valor total de \$2.617,4 millones.

Adicionalmente, se establecieron dos (2) hallazgos para traslado a al Archivo General de la Nación y uno (1) para traslado al Ministerio de Hacienda. Finalmente, se reporta como Beneficio del Proceso Auditor, recuperación y/o ahorro por valor total de \$ 13.1 millones.

PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe ajustar (o formular) el Plan de Mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en este informe.



El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través de la Central de Rendición de Cuentas e Informes de la Dirección de Imprenta, Archivo y Correspondencia de la CGR, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, según lo establecido en el artículo 41 de la Resolución Orgánica No. 06289 del 08 de marzo de 2011, emitida por la CGR.

Dicho Plan de Mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, que deberán responder a cada debilidad detectada y comunicada, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo

Bogotá D.C. 3 JUN. 2013

LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

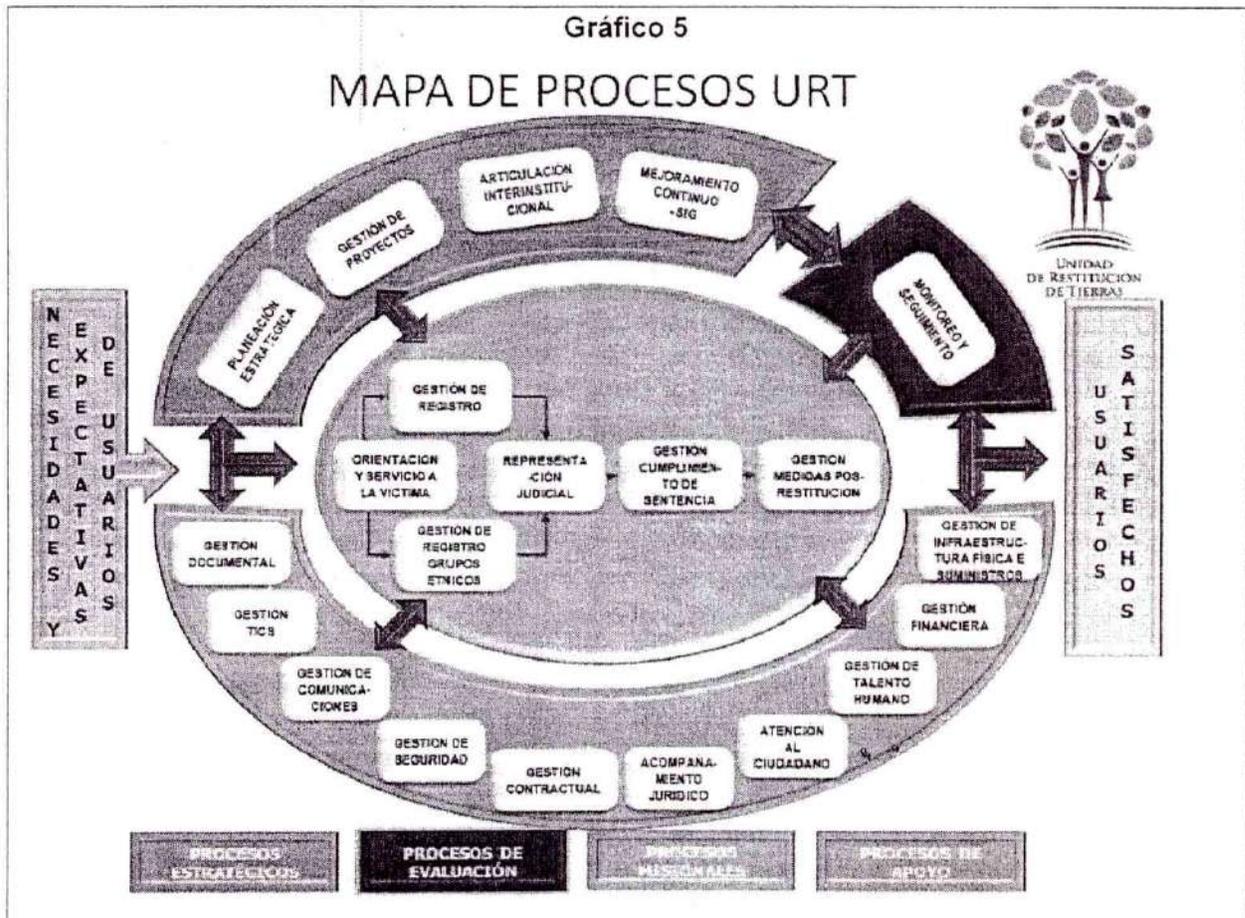
Director de Vigilancia Fiscal:
Supervisor Encargado:
Responsable de Entidad:

JAIRO ENRIQUE GARZÓN RODRÍGUEZ
CESAR AUGUSTO MORENO SANCHEZ
SONIA ALEXANDRA GAVIRIA SANTACRUZ

3.8 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA -EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

3.8.1 La Planeación en la UAEGRTD

La oficina de Planeación de acuerdo al quehacer de la entidad en su primer año de existencia, determinó cinco (5) macroprocesos misionales, los cuales se complementan con cuatro (4) procesos estratégicos, diez (10) procesos de apoyo, y un (1) proceso de Evaluación, como se detalla en el siguiente gráfico:



Fuente: UAEGRTD

El proceso de Planeación, se alimentó de varias fuentes de información, entre ellas los estudios previos que heredaron de actividades anteriores al funcionamiento de la Unidad como: Cálculo del universo de tierras abandonadas del 2011 y la Política de Restitución de tierras. Así mismo, se apoyaron de la experiencia generada por el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP) que se venía realizando en la Agencia Presidencial para la Acción Social, la



Cooperación Internacional y la vinculación de personal con los que conformaron inicialmente las diversas dependencias creadas dentro de la estructura orgánica interna, definida en el Decreto 4801 de 2011. Sin embargo, la planificación estratégica de la U.R.T. para el año 2012, fue débil en cuanto a sustentos técnicos que fortalecieran las proyecciones, estimaciones y metas. No reconocer la importancia de este instrumento de gestión, las estrategias y los proyectos específicos, podrían tener dificultad para convertir en realidad la política pública en pro de la restitución de tierras despojadas.

3.8.1.1 Formulación

Evaluado el proceso de formulación, se determinaron las siguientes deficiencias:

- **HALLAZGO No. 1: Plan Estratégico**

La Unidad Administrativa especial de Gestión para Restitución de Tierras Despojadas, formuló y aprobó el Plan de Acción de 2012, sin que estuviera aprobado el Plan Estratégico o cuatrienal 2012-2014, que sirvió de marco de referencia para su formulación, como lo establece el art 3 de la resolución 63 de 1994, del DNP, debido a que el proceso de planificación no vislumbró su conformidad como una prioridad.

Su informalidad no garantiza la estabilidad de las prelacones, objetivos y recursos para lograr los resultados esperados en beneficio de la población afectada, ni se constituye en un mecanismo confiable para la toma de decisiones y dificulta el seguimiento y control a la Gestión.

- **HALLAZGO No. 2: Distribución de gastos por proyecto**

Ley 1485 de 2011, art 19.

El presupuesto de gastos de inversión en el 2012, no tuvo una desagregación o distribución que permitiera clasificar los diferentes tipos de gastos realizados de acuerdo con los componentes de cada proyecto. Se comprobó por el SIIF, que se registran de manera indefinida gastos a los rubros globales C-320-100-1 de "Implementación programa de proyectos productivos para beneficiarios de restitución de tierras nacional" y C-520-1100-2 de "Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional", según corresponda. Esto debido a que no se ha enfatizado o fortalecido la aplicación de herramientas de control a la ejecución presupuestal y de fijación de responsabilidades en su gestión, lo que dificulta el análisis y seguimiento de la ejecución del gasto efectuado en cada proyecto limitando que se haga un mayor control del presupuesto

en su programación, ejecución y resultados, generando riesgos de que el uso y destinación de los recursos no sea adecuados, eficientes y eficaces.

- **HALLAZGO No. 3: Aprobación Plan de Acción 2012 y publicaciones**

Acta Consejo Directivo -27 de febrero de 2012
Decreto 4801 de 2011, art
Acuerdo 02 de 2012-Funciones Consejo Directivo.
Ley 1474, de 2011, art 74

Los componentes del Plan de acción 2012, aprobados en Consejo Directivo, no especifican las actividades, responsables, metas, e indicadores, que lo componen. No se hace indicación a un anexo que permita conocer la desagregación de lo aprobado en la mencionada sesión.

De otra parte, al consultar la página WEB, se observó que no se le está dando cumplimiento total al art 74 del estatuto anticorrupción, en el sentido que no se ha publicado el Plan de acción de 2012, ni el presupuesto desagregado con sus modificaciones.

Lo anterior, denota deficiencias en el monitoreo al cumplimiento de las normas relacionadas con la política de transparencia.

Así, se genera limitaciones al control ciudadano y genera riesgos de ejecutarse actividades que no son prioritarias.

- **HALLAZGO No. 4: Plan de Compras**

El artículo 17 de la Ley 1485 de 2011, establece que, "Las Entidades Estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones, el cual debe contener la lista de obras, bienes y servicios que pretenden adquirir durante el año. En el Plan Anual de Adquisiciones, la Entidad Estatal debe identificar la necesidad, el bien, obra o servicio utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, su cantidad, el valor estimado del Contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará la obra, bien o servicio, el modo de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la Entidad Estatal convocará al Proceso de Contratación, (Subrayado nuestro).

El Decreto 4801 de 2011 de la UAEGRTD establece como función de la Secretaria General (...) "*dirigir la elaboración y ejecución del plan de compras de la unidad*"

Se comprobó que para el 2012, la UAEGRTD diseñó el plan de compras, que fue aprobado el 11 de junio de 2012 según acta N 001 de 2012, por un valor total

estimado en \$61.696.485.41, el cual presenta deficiencias en los requisitos mínimos para la conformación del mismo, de acuerdo con la "guía para construir el plan anual de adquisiciones", dirigida a los servidores públicos que intervienen en su elaboración y en los procesos de compra y contratación pública.

Lo anterior, debido a debilidades en la coordinación de la elaboración del plan si se tiene en cuenta que se trata de una herramienta de gestión administrativa. Así, se genera riesgos, de adquirir bienes y servicios que no sean requeridos para el desarrollo misional de la UAEGRTD, y pierde efectividad como instrumento de seguimiento y monitoreo de la ejecución del presupuestal.

3.8.1.2 Ejecución

Analizada la ejecución del Plan de Acción 2012 se encontró un nivel de cumplimiento del mismo como lo ilustra la tabla siguiente:

Tabla 20: Cumplimiento de metas Plan de Acción 2012

	Nº Actividades Programadas	Nº Actividades realizadas	% cumplimiento
Étnicos	23	11	48%
Gestión catastral	5	1	20%
Gestión social	10	10	100%
Dirección general	8	7	88%
Jurídica	10	7	70%
Oficina de Comunicaciones	7	7	100%
Oficina de planeación	18	18	100%
Oficina de las tics	12	7	58%
Secretaría General	41	26	63%
Subdirección General	27	17	63%

Fuente: Evaluaciones oficina asesora de Planeación U.R.T. Tabulación CGR

- **HALLAZGO No. 5: Información Publicada.**

Decreto 4801 de 2011, "Estructura Interna de la UAEGRTD", art, 13, numeral 12, "Verificar el desarrollo eficaz de los procesos relacionados con el manejo de los recursos, bienes y los sistemas de información de la Unidad y recomendar los correctivos que sean necesarios".

De acuerdo con el SIIF, se comprobó que la UAEGRTD registró en el presupuesto de gastos de inversión para el 2012, una apropiación total vigente de \$18.100.000.000 para el proyecto de inversión denominado "Implementación Programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios", conformado por \$15.000.000.000 de recursos públicos por ajustes al presupuesto general de la Nación (Res 305 de 2011) y \$ 3.100.000.000 de donaciones. Sin embargo, el



proyecto en la ficha BPIN, código 2011011000377, aparece por un valor de \$ 20.701.634.670, como apropiación vigente, en los sectores "resumen financiero PGN (precios corrientes año 2012) , recursos por entidad financiadora 2012, recursos por fuente de financiación 2012, recursos de financiación, distribución indicativa por componentes actividades 2012 y distribución indicativa por componentes y actividades ".

Lo mismo sucede con la información reportada como apropiación vigente, generada en las donaciones ASDI y AECID reflejadas en el presupuesto de la entidad, que sumadas totalizan \$3.100.000.000, frente a la publicada en la página web de la UAEGRTD, en la sección, "Transparencia UAEGRTD" ,archivo cálculos financieros vigencia 2012, Sección año 2012, que suman \$2.690.484.640

Lo anterior, manifiesta debilidades en la calidad de la información que la UAEGRTD publica, lo que puede generar desconfianza sobre los reportes de conocimiento público.

- **HALLAZGO No. 6: Indicadores de gestión y de impacto**

No se cuenta con Indicadores de Gestión y de impacto, en consonancia con el artículo 8 de la Ley 42 de 1993, y con lo previsto en el artículo 209 de la Constitución Política. Esto obedece a que no se ha definido la responsabilidad de elaboración e integración al proceso de Planificación, perdiéndose una herramienta de Gestión cuya ausencia dificulta la evaluación, seguimiento y control de los objetivos misionales, planes y proyectos, el establecimiento de resultados, avance de las acciones y operaciones adelantadas e impactos a corto y largo plazo.

3.8.2 Gestión del Proceso de Restitución Etapa Administrativa

Para acceder a la restitución y formalización de los predios despojados y abandonados forzosamente se debe cumplir con dos etapas: En primera instancia, una de carácter administrativo que la adelanta la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente, cuyo propósito es inscribir el predio objeto del despojo o abandono, las personas despojadas o desplazadas, la relación jurídica con el predio y el periodo sobre el cual se ejerció influencia armada, en el Registro de Tierras despojadas y abandonadas forzosamente; una vez emitida la certificación de registro, la víctima puede continuar con la segunda etapa, la judicial.

Con el cumplimiento de la etapa administrativa se pretende recolectar un acervo probatorio sólido y suficiente, para que al llegar a la instancia judicial, la decisión que



se tome al dictar sentencia, esté dotada de certeza y seguridad jurídica. Este proceso se desarrolla bajo los postulados del debido proceso, las garantías judiciales y la acción judicial efectiva.

• **HALLAZGO No. 7: Gestión archivística expedientes de solicitud de registro y medidas de control de los mismos (D-1) (OI)**

Revisada la muestra de expedientes de las diferentes territoriales (Sucre, Meta,) se encontraron deficiencias en la aplicación de la circular 04 de 2012 de la Secretaria General de la UAEGRTD y de los numerales 3.2 y 3.3 de la Circular SG 01 de 02/01/13 "Conformación de los Expedientes de Restitución de Tierras" con respecto al orden y contenido de los mismos, que menciona que "(...)Teniendo en cuenta la Ley 1448 Ley General de Víctimas en su artículo 84 respecto al contenido de la solicitud, la cual se compila y complementa en el proceso de registro y se sustenta con los documentos listados por la circular 01 OTI., del 10 de agosto del 2012 el expediente deberá contener los siguientes documentos sin que sean requisito excluyente:

1. Carátula
2. Acto administrativo de microfocalización
3. Solicitud de inclusión en el Registro, oficio remisorio o decisión de iniciar oficiosamente, e información adicional allegada.
4. Documentos e información entregados por el solicitante, por la autoridad remitente o aquellos en los que se sustentó la decisión de inicio de oficio:
 - a) Documentos relativos al solicitante: Aquellos que identifiquen al solicitante, su núcleo familiar, condiciones de parentesco.
 - b) Documentos que soporten la condición de víctima: periódicos, certificaciones Institucionales (públicas y privadas) y otros documentos.
 - c) Documentos que identifiquen el predio y la relación jurídica con el reclamante: Planos, mapas, coordenadas, certificaciones, escrituras, promesas de Compraventa, recibos de servicios e impuestos, etc.
 - d) Otros documentos: adjuntados por el solicitante, o por la entidad remitente, o que La Unidad haya obtenido, y que no correspondan con alguno de los anteriores Literales.
5. Resolución de orden de priorización y distribución de interna de caso (cuando aplique el caso)
6. Resolución de inicio del estudio o Resolución que niega el inicio de estudio (cuando aplique el caso).
 - I. Si se ha presentado recursos de reposición contra la resolución que niega el Inicio del estudio o la que inicia el estudio, se incorporará el escrito que lo sustenté, el cual deberá tener correspondiente radicado con fecha de recibo.
 - II. Como consecuencia de lo anterior, se incorporará al expediente la resolución mediante la cual se da respuesta al recurso interpuesto.



(...)"

Esta situación se evidenció en las diferentes territoriales que se auditaron, como se evidencia en el anexo 1.

En varios expedientes se encontró que no estaban archivados en su totalidad los documentos integrales de los expedientes, faltando los Actos administrativos de Microfocalización, Auto de Pruebas, Recurso de Reposición, Medidas de protección de los predios a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Adicionalmente se encontraron caso con errores en las fechas de los actos administrativos o correcciones manuales sobre fechas de notificación generando incertidumbre sobre estas fechas. De igual manera, se encontró en algunos casos que no estaba archivado en el expediente notificación personal al propietario, poseedor u ocupante que se encontraba en el predio en el momento de inicio de estudio del caso. En algunos casos se encontró que la solicitud de representación judicial de parte de la víctima se encontraba sin fecha.

En algunos expedientes no se evidenciaron las comunicaciones a la ORIP, de las Resoluciones donde se ordena el levantamiento de la protección jurídica de los predios. También se encuentra ausencia en varias territoriales de soportes para verificar el estado civil del solicitante en el momento de los hechos victimizantes.

Con base en la información del peticionario se llenaron algunas solicitudes de inscripción en el registro de tierras despojadas, las cuales se encuentran incompletas, sin firmas del solicitante ni de la persona que recibe la información. En varias regionales (Tolima, Magdalena Medio) se encontraron deficiencias con las notificaciones a terceros ocupantes en el predio objeto de registro.

En varios expedientes no se dejó constancia en los actos administrativos de Inicio Formal de Estudio de la notificación de Estado o en el Auto de Pruebas. Adicionalmente, los expedientes no se encontraban foliados, en contravía de la normas de Archivo (los artículos 23 y 60 del Acuerdo No. 07 de 1994 del Archivo General de la Nación, Circular externa 003 de 2012) y la Circular SG 07 de 19/07/12 de la Secretaria General de la UAEGRTD, lo que evidencia un riesgo en el acopio, conservación y custodia de la información de los expedientes. Varios documentos que no se encontraban en el expedientes estaban en manos de funcionarios que lo habían tomados para los trámites judiciales, pero no se dejaba constancia del préstamo de esos documentos y no se evidenciaba la falta o no de los mismos al no estar foliados ni inventariados los expedientes.

En algunos casos (Territorial Bolívar) no se remitió la comunicación de parte de la unidad al solicitante informando que su solicitud estaba en zonas no microfocalizadas, o hubo demoras en la comunicación mayores a 30 días.



De igual manera, la UAEGRTD no ha establecido mecanismos de control que permitan evidenciar la asignación de las solicitudes a los profesionales especializados encargados del análisis previo, hecho que dificulta establecer la fecha del inicio de la actuación por parte del funcionario asignado.

Se observaron fallas en el cumplimiento de los procedimientos administrativos en el manejo del archivo documental de los expedientes, en los que se evidencian archivos sin foliación, duplicidad de documentos, copias en fax, no se mantiene un orden cronológico en el manejo de la información, detectándose además desorganización de la documentación.

Lo anterior se presenta por la falta de identificación de riesgos para cada uno de los procesos que se adelantan, evidenciando las deficiencias de control y vigilancia de los responsables de la actividad, lo que genera riesgo de pérdida de documentos, y de violación al debido proceso de los afectados.

Si bien los documentos faltantes en los expedientes fueron allegados en su mayoría o indicado en qué lugar se encontraban, se evidencia deficiencias en la aplicación de las norma de archivo, que genera un riesgo de pérdida de documentos en el proceso. La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación porque si bien algunos de los documentos faltantes fueron allegados al auditor, los mismos no estaban controlados, la falta de foliación y de índices de carpeta de documentos propicia la pérdida de documentos. Con respecto a lo manifestado por la Unidad con respecto a la foliación al momento de la etapa judicial, se revisó que los expedientes revisados que estaban en esta etapa tampoco estaban foliados. Con respecto a la resolución de microfocalización, si bien es general y no para cada caso específico, las normas internas de la UAEGRTD establecen que debe contener dichos documentos (numeral 3.2 y 3.3. de la Circular SG 01 de 02/01/13) por tal razón se valida la observación con presunta connotación disciplinaria y se remitirá al Archivo General de la Nación para lo de su competencia.

• **HALLAZGO No. 8: Identificación del predio y registro en el sistema de información**

El artículo 84 de la Ley 1448 de 2011, en su literal a, establece como requisito del contenido de la solicitud de restitución o formalización de predios, la identificación del predio que debe contener como mínimo la ubicación, el departamento, municipio, corregimiento o vereda, la identificación registral, número de matrícula inmobiliaria e identificación catastral, numero de cedula catastral.

En las zonas micro focalizadas se han identificado predios cuya información no corresponde con la realidad física y jurídica, ni corresponde con la información cartográfica digital suministrada por el IGAC, casos como predios con la misma Matrícula Inmobiliaria; un predio con varias matriculas inmobiliarias; predios sin matrícula inmobiliaria; predios con una matrícula inmobiliaria y un código predial pero con varios propietarios en falsa tradición; de tal manera que será la Unidad, quien deberá identificar plenamente el predio y determinar si la solicitud debe tramitarse como de restitución o formalización, tal como se encuentra reglado en el artículo 82 de la Ley 1448 de 2011. En los ID 59731; 60175; 63528; 70410; 70596; 77526; 60160 se adoptó el criterio de investigar y documentar en informe técnico predial, el predio de mayor extensión con la matrícula inmobiliaria, sin considerar la segunda o tercera matrícula.

La Unidad no cuenta con herramientas o suficiente información de identificación del predio que le permitan ubicar con precisión y efectividad el predio, así como las hectáreas reales reclamadas por el solicitante, toda vez que un gran porcentaje de solicitudes de las zonas rurales de los municipios, es de poseedores y ocupantes de los mismos, adquiridos en algunos casos, por falsas tradiciones y/o tenencia informal, las cuales no se encuentran registradas, es decir que la Unidad no conoce la extensión real, para estos casos y solo hasta llevar a cabo la respectiva diligencia de identificación física y jurídica del mismo, detectándose diferencias, lo cual incide en el reporte de las metas programadas versus las realmente verificadas y asignadas.

Adicionalmente, el sistema de información de registro de tierras despojadas que opera a nivel nacional, tiene un acápite destinado a la información del predio donde la función primordial del área catastral en este sistema, es mantenerla actualizada en cuanto a ubicación e identificación catastral de cada solicitud recibida por la territorial, situación que no se está sucediendo a cabalidad como se evidencia en los ID 60572, 51421, 60454 de la Territorial Valle.

En los expedientes de ID 70596 y 75383, se encontraron dos informes técnicos para el mismo predio, determinando área distintas en cada informe; así mismo, en el informe se presentan nombres diferentes para el mismo predio, lo anterior obedece, al uso de formatos en donde se obvió el cambio de la totalidad de la información, generando inconsistencia en los informes técnicos prediales.

La falta de precisión en la identificación del predio, exige en la etapa judicial, la ampliación de la información correspondiente a la totalidad de las matriculas inmobiliarias que conforman el predio, dilatando del proceso e incrementando los costos en el trámite del mismo. Esta situación sucedió en los procesos judiciales de la Territorial Nariño No. 2012-042, 2012- 47, 2012-065, 2013-029, 2012-101, 2013-028, donde se encontró requerimiento por parte del Juzgado Primero de Restitución de Tierras para que se hiciera aclaración del informe técnico predial; en el proceso



2012-065, el predio no fue individualizado, se encuentra en comunidad y proindiviso, impidiendo la decisión de fondo.

De igual manera se producen revocatorias parciales de las resoluciones donde se decide el ingreso de una solicitud al registro de tierras para corregir y precisar la identificación geográfica del predio en cuanto a sus linderos y ubicación, como se pudo observar en los expedientes 57278, 57010, 57275, 57345, 57356, 57313, 57303, 57291, 57402, 57304, 57382, 57377, 57329 y 57293 de la Territorial Bolívar.

Otra consecuencia de las deficiencias en el proceso de identificación del predio son las demoras en los registros de las anotaciones en el folio de matrícula inmobiliaria en los casos que se requiere y en el registro de medidas de protección jurídica; esta situación se presentó en la territorial Bolívar, donde la ORIP de Cartagena en varios casos presentaron notas devolutivas hasta en dos ocasiones por caso, en razón a que faltaban las constancias de ejecutoria de los actos administrativos sometidos a inscripción y posteriormente por inconsistencias dadas en las referencias catastrales, linderos y áreas, por cuanto la Unidad en las resoluciones determina los linderos bajo un sistema de coordenadas y de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 del Decreto 960 de 1970, la ORIP se rige es por el sistema métrico decimal, en el cual se deben definir las áreas, medidas y linderos.

La Unidad en su respuesta manifestó que: *"Si es necesario mayor recurso humano en lo que respecta al área técnico catastral traducido en topógrafos e ingenieros catastrales, porque ha quedado demostrado que constituye el cuello de botella para el trámite que nos atañe, debido a la complejidad en la que se encuentran los predios objeto de restitución en el Departamento. Vale indicar que pese a lo señalado anteriormente, es obligación del IGAC mantener actualizada la información catastral de los predios en Colombia, y a lo largo del funcionamiento de la entidad, y el adelantamiento de los procesos administrativos se ha evidenciado la omisión de dicha entidad en el cumplimiento de sus funciones, lo que ha ocasionado mayor dificultad en el trámite de las solicitudes, repercutiendo aún en las instancias judiciales, dado que pese a que los levantamientos topográficos y el informe técnico predial del predio solicitado se realiza conforme a los estándares establecidos por las autoridades competentes en la materia, los mismos no cuentan con la credibilidad necesaria ante los jueces por no provenir de la autoridad estatal competente para ello. Por lo anterior sería conveniente que el IGAC trabaje de manera coordinada con la Unidad para que como a bien tengan procedan a dar cumplimiento a sus obligaciones en la medida que se adelantan los procesos de restitución, toda vez que además de ser su obligación, cuentan con la idoneidad para realizar tal actividad, y de esa manera descargarían a la unidad de una obligación que no deberíamos asumir, pero que en aras de dar cumplimiento con los fines perseguidos por los procesos que adelantamos, nos hemos visto en la imperiosa necesidad de ejecutar dichas actuaciones, toda vez que*

de lo contrario se imposibilitaría el desarrollo del trámite de las solicitudes de restitución.”

Por otro lado, el IGAC en su respuesta manifiesta que: “La información que suministra la entidad es la que reposa en los archivos y se encuentra soportada con documentos públicos como Escrituras Públicas, Resoluciones de adjudicación expedidas por el INCODER, Folios de Matricula que debido al cambio de tecnología se encuentran georeferenciados en algunos casos por fuera del área. Cuando se presenten estos casos la UAEGRTD debe Notificar al IGAC para conjuntamente hacer el cruce de la información en los casos puntuales y actualizar dicha información, esto previamente a la presentación de la solicitud ante los jueces de Restitución de Tierras.”

Ante esto, se considera que si bien es cierto que la información se encuentra soportada en documentos públicos, en algunos casos estos mismos no son soporte suficiente para validar la realidad física y la geometría de los predios, situación que evidencia la UAEGRTD al contrastarlo con los levantamientos topográficos realizados, no obstante, estos hechos evidenciados por la Unidad no los pone en conocimiento del IGAC para lo pertinente, aunque es necesario tener en cuenta la función de actualización catastral le corresponde y es responsabilidad del IGAC y no de la UAEGRTD, tal como lo dice la Resolución 2555 de 1988 del IGAC y decretos complementarios.

- **HALLAZGO No. 9: Base de datos solicitud de restitución de tierras**

En cumplimiento de lo ordenado en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, respecto de la implementación del Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, la Unidad de Restitución de Tierras implementó un sistema de información que registra la presentación de solicitudes de inscripción en el Registro de Restitución asignándole un número único denominado ID, los predios objeto de despojo, las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y la relación jurídica con estas, entre otros datos. Concomitante con lo anterior, la Unidad debe disponer de los mecanismos necesarios para que tanto física como tecnológicamente se preserve de manera íntegra y segura la información contenida en los expedientes relacionados con el trámite de inscripción en el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, de acuerdo con las normas existentes (artículo 30 custodia y seguridad de la información- Decreto 4829 de 2011).

Revisados los expedientes y comparados con la información captada en el sistema dispuesto por la UAEGRTD se evidencia que los reportes no son concordantes con la realidad debido a que se cometieron errores en el cargue (se ubicó el predio despojado en un lugar geográfico diferente) y manejo de información (El estado actual registrado no corresponde a la situación real del expediente), pese haberse detectado

las inconsistencias, las correcciones no se realizaron, situación que genera confusión en los reportes, incertidumbre frente a la dinámica de este procedimiento y posibilita el riesgo de que no se tramite la totalidad de las peticiones para inscripción en el registro de tierras, negando la posibilidad continuar con el trámite en procura de restablecer los derechos vulnerados a las víctimas del conflicto.

En el inventario de solicitudes de Restitución de Tierras correspondientes al Valle del Cauca de febrero 28 de 2013, se evidenció, que los ID 58660, 58663 no corresponden a solicitudes reales sino a errores que hasta la fecha no habían sido corregidos.

De igual manera sucede con los ID 20090 de Jamundí, 35231 de El Dovio, 63439 de Putumayo, 35214 y 35215 de Dagua, figuran en el sistema registrados en Cali; el 69621 es de Bolívar y figura en Urrao, su reporte de modificación se hizo desde agosto del 2012 y la fecha no se ha realizado.

Lo mismo sucedió en la regional Sucre, donde el expediente con ID No. 61554, al consultarlo en el sistema de registro pertenece a una solicitud del predio Paz del Río, ubicado en el Corregimiento de Caracolí en el Municipio de Valledupar y en la base de datos suministrada al equipo auditor figuraba como si se tratara de un predio del Municipio de Morroa, en el Departamento de Sucre.

En el caso de la territorial de Nariño se evidencia diferencias de la información reportada con corte a 31/01/2013 del trámite de solicitudes así:

**Tabla 21: Estado de Solicitudes de Registro
UAEGRTD- Dirección Territorial Nariño (A 31-01-2013)**

CARACTERÍSTICA	REPORTE TERRITORIAL	REPORTE NACIONAL	DIFERENCIA
TOTAL SOLICITUDES	1152	1257	105
MACROFOCALIZADAS	869	862	7
MICROFOCALIZACIÓN	283	395	112
• Solicitudes en tramite	128	297	169
• Demanda Judicial	98	70	28
• Desistimiento	1	11	10
• Incluido en Registro de Tierras	27	No reporta	
• No Incluido	29	17	12

Fuente: UAEGRTD – Nariño a 31 de enero de 2013.

En el análisis documental de los expedientes de muestra en la Territorial Cesar - Guajira, se detectó que veintiocho (28) de las solicitudes recibidas en el año 2011, fueron diligenciadas manualmente antes de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, y dos (2) el 5 y 7 del mes de marzo 2012, periodo este en que se dio apertura la Dirección Territorial, a la fecha del análisis, no se observaron los soportes que

evidencien que estas, hayan sido subidas al aplicativo del sistema de registro. De igual manera, realizado el análisis de los expedientes seleccionados de muestra en esta territorial, se pudo establecer desfases en los estados de trámite entre el listado reportado por el Nivel Central de la UAEGRTD y la última actuación realizada por la Dirección Territorial Cesar, según lo manifestado por la entidad, lo anterior se debe a la desactualización de la base de datos que maneja el Nivel Central, lo que impidió establecer el estado real de los registros en el listado general.

Al cruzar las bases de datos reportadas por el Nivel Central y la Unidad Territorial de Cesar – Guajira, se estableció inconsistencia en la información relacionada con la ubicación de los predios, atribuible a inconvenientes de carácter técnicos en la captura de la información y a la constante modificación del aplicativo de tierras, y de acuerdo a lo manifestado por la entidad estas se deben corregir desde el Nivel Central.

Tabla 22: Inconsistencias en ubicación de Predios

Id Web	Ubicación del predio	
	Según listado de las Zonas Micro focalizadas	Según Listado generado por el Nivel Central y aportado a la comisión por la Unidad Territorial
69635	El Copey	Valledupar
69736	El Copey	Valledupar
60125	San Diego	Valledupar
51369	Agustín Codazzi	Valledupar
39066	San Diego	Agustin Codazzi
67923	El Copey	No aparece
61554	Valledupar	No aparece

Fuente: Equipo Auditor Cesar- Guajira

Adicionalmente, se constató en la base de datos 126 casos en los cuales la fecha de resolución de inicio de análisis forma del estudio es anterior a la fecha de la solicitud de inclusión al registro de tierras despojadas, como se detalla en el anexo al final del documento

Adicionalmente, en el módulo de información digital, en el cual se registra toda la información de los procesos de inclusión en el registro de tierras despojadas y abandonadas, se detectó que este no permite a las Unidades Territoriales emitir reportes generales sobre los procesos adelantados por la misma dirección. Por tal motivo, la Unidad Territorial se ve en la necesidad de solicitar estos reportes al nivel central, generando pérdida de tiempo o en su defecto disponer de sistemas de respaldo que generan mayores cargas laborales a los funcionarios.

El soporte de respuesta sobre la gestión adelantada por UAEGRTD para subsanar esta situación, puso en evidencia las numerosas inconsistencias que presenta el sistema en el inventario de solicitudes y los requerimientos permanentes del nivel

central a la territorial sobre inconsistencias correspondientes a solicitudes de ingreso que se encuentran inscritas en el registro y carecen del área inscrita, errores de digitación en el reporte de las fechas e inconsistencias en los reportes del sistema; la respuesta de la territorial atribuye la causa a errores humanos que no son representativos frente al volumen de información que se maneja, sin embargo esta situación genera desinformación en el inventario real de solicitudes, sumado a la inoportunidad en la actualización de los registros. De igual manera, la Unidad explicó que a nivel territorial no se puede modificar la información transcrita en las bases de datos porque no se cuenta con los permisos para dicho proceso, el cual debe ejecutarse desde el ámbito central; sin embargo, se evidencia que el sistema de control implementado es débil ya que la cantidad de errores muestran que estos son sistemáticos.

- **HALLAZGO No. 10: Análisis Previo del Caso**

El artículo 9 del Decreto 4829 de 2011 "establece que Las solicitudes de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se someterán a un análisis previo que tiene como objetivo establecer las condiciones de procedibilidad del registro, descartar de plano aquellos casos que no cumplen los requisitos legales para la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente y evitar que se incluyan predios o personas que no cumplen con los requisitos previstos en la Ley" (...).

Verificando los expedientes tomados de muestra, no se encontró controles a los términos del artículo 9° del Decreto en mención, que permitan hacer seguimiento al término de 20 días establecido en el artículo 11 del mismo decreto.

La entidad manifiesta que no se requiere un acto administrativo para el inicio del Estudio previo de caso, porque el mismo está dado por la fecha de microfocalización (si la solicitud es anterior a la fecha de microfocalización del predio) o de la fecha de solicitud de registro (en caso de que ya esté microfocalizado), permitiendo así el control de los tiempos del estudio previo. Pero, al aplicar el criterio de control manifestado por la entidad, se evidencia que existen 2486 expedientes que superaron los 20 días de tiempo de estudio previo, como se ve en la siguiente tabla (el detalle de los ID observa en el anexo 7):

Tabla 23: Número de casos de Estudio previo con intervalos de tiempo mayores a 20 días

Número de días del Estudio previo	Número de Casos
Cuenta Entre 21 y 30 días	1637
Cuenta Entre 31 y 60 días	517
Cuenta Entre 61 y 90 días	149
Cuenta Entre 91 y 120 días	64



Número de días del Estudio previo	Número de Casos
Cuenta Entre 120 y 150 días	45
Cuenta Entre 151 y 180 días	40
Cuenta Mayores a 180 días	34
Cuenta general	2486

Fuente: Base de datos suministrada por la entidad con corte a 31 de marzo de 2013

Esta situación se presenta por deficiencias de los mecanismos de control a los tiempos del proceso de restitución en la etapa administrativa, ocasionando demoras injustificadas que afectan el resarcimiento de derecho de las víctimas.

- **HALLAZGO No. 11: Debilidades procedimientos de atención ciudadana**

*Ley 1448 de 2011, artículo 30 Principio de Publicidad*⁶⁸. El Decreto 4801 de 2011, en su artículo 15, numeral 9, establece como función de la Dirección Social de la Unidad diseñar e implementar estrategias de formación a las víctimas, líderes, organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas orientada a la apropiación de conceptos, rutas y metodologías para la restitución de tierras.

El Plan Estratégico de Desarrollo 2012 contempla acciones encaminadas a la Comunicación Estratégica y a la Capacitación a los diversos actores sociales e Institucionales con objetivos precisos que permitan cumplir con lo establecido por la Unidad que es: *"...Diseñar e implementar estrategias de Comunicación orientadas a la Unidad, las víctimas de abandono o despojo de tierras y territorios, y la comunidad en general regional, nacional e internacional; Generar conocimiento técnico y reconocimiento social y político entre actores sociales e institucionales sobre las acciones necesarias para la restitución; y diseñar e implementar estrategias de Comunicación orientadas a la Unidad, las víctimas de abandono o despojo de tierras y territorios, y la comunidad en general regional, nacional e internacional..."*

Se observaron limitaciones en la Territorial Meta en la difusión de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios a la población objeto de los programas de restitución de tierras despojadas y abandonadas para que reclamen sus derechos, ya que dicha actividad sólo se ha circunscrito a las autoridades y funcionarios de los entes territoriales y a algunas organizaciones de la sociedad civil.

Al igual que en la territorial de Magdalena Medio, donde se evidencian debilidades en la implementación en los procedimientos de participación ciudadana, toda vez que la

⁶⁸ El Estado a través de las diferentes entidades a las cuales se asignan responsabilidades en relación con las medidas contempladas en esta ley, deberá promover mecanismos de publicidad eficaces, los cuales estarán dirigidos a las víctimas. A través de estos deberán brindar información y orientar a las víctimas acerca de los derechos, medidas y recursos con los que cuenta, al igual que sobre los medios y rutas judiciales y administrativas a través de las cuales podrán acceder para el ejercicio de sus derechos

Dirección Territorial del Magdalena Medio no ha diseñado procedimientos que le permitan la programación, ejecución, seguimiento y evaluación de las metas propuestas para las actividades de capacitación y comunicación orientada a los diferentes actores sociales e institucionales, que permitan medir el impacto y grado de confiabilidad y de asertividad por parte de los diferentes actores; igualmente, no manejan registros de control de asistencia y asesoría a las víctimas, para hacer un seguimiento a las actividades programadas y ejecutadas.

Lo mismo se detectó en el Departamento de Bolívar, donde no se evidenció acciones de formación y/o capacitación en las diferentes comunidades de beneficiarios objeto de restitución. Estas deficiencias ocasionan falta de participación democrática y oportunidad de las comunidades organizadas de víctimas. Situación similar que sucedió en Antioquia, donde no se incluyó en el plan de acción actividades relacionadas con la sensibilización y capacitación a los entes territoriales, a las juntas de acción comunal y a los individuos y comunidades solicitantes del ingreso a registro.

Por otra parte al verificar los soportes que reportan el desarrollo de actividades institucionales encaminadas a la participación en eventos necesarios en temas de restitución de tierras, con participación de gobernadores, alcaldes, personeros y demás funcionarios del orden territorial, se observó que se presenta una baja participación, situación que obedece a la falta de coordinación institucional e interés para asistir a estos eventos, sin fijarse en la importancia de estas capacitaciones para el cumplimiento de la política pública de restitución de tierras del Gobierno nacional, conllevando a que la Dirección Territorial se vea inmersa en costos innecesarios por la inasistencia del personal invitado, como también que no se cumpla la finalidad de estas capacitaciones. Hallazgo con connotación Administrativa.

- **HALLAZGO No. 12: Recepción de solicitudes de inscripción**

El artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, reglamentado por el artículo 8 del Decreto 4829 de 2011, define que la inscripción en el registro de Tierras despojadas y abandonadas forzosamente procederá de oficio o por solicitud del interesado. En el registro se inscribirá con precisión y debidamente identificado el predio objeto del despojo o abandono forzado, la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio y su relación jurídica con estas, las circunstancias de modo, tiempo y lugar previas, durante y posteriores a la ocurrencia del despojo o abandono. En desarrollo de estos postulados, la entidad cuenta con formatos preestablecidos que logran el cumplimiento normativo de manera integral, acorde con el Artículo 33 del decreto 4829 de 2011, con el fin de facilitar el ejercicio de los derechos de las víctimas o partes dentro del trámite administrativo.

No obstante, en la generalidad de los expedientes tomados como muestra, si bien, el formato de inscripción desarrolla el componente de identificación del núcleo familiar (Nombre, género, edad y parentesco) y el ítem sobre el listado de documentos (documento, y folios), estos apartes no se diligencian en el momento de recepción de la solicitud, siendo que la información del núcleo familiar es fundamental en el proceso de restitución puesto que se requiere la identificación plena de los titulares del derecho a la restitución. De otra parte, al no relacionar los documentos anexos aportados por la víctima, se generan riesgos de pérdida de información con la cual los solicitantes soportan la identificación del predio y la relación jurídica con los mismos, presupuestos fundamentales en el proceso administrativo de restitución.

Los formularios de solicitudes de restitución exponen campos sin diligenciar, siendo los más frecuentes los relacionados con el ítem información del caso, particularmente con las gestiones realizadas en otras entidades y sobre la aspiración que tiene con la tierra abandonada.

Hechos generados por debilidades de control en el diligenciamiento de las solicitudes, que puede conllevar a retrasos cuando las mismas inician el trámite administrativo, y ponen en riesgo los fines que se persiguen con el diseño de formularios de los que trata el Decreto 4829 de 2011, por cuanto no se facilita el ejercicio de los derechos de las víctimas o partes dentro del trámite administrativo.

- **HALLAZGO No. 13: Mecanismos de control a los tiempos en la etapa administrativa**

Revisada la base de datos entregada por la entidad con corte a 31 de marzo de 2013, se evidencia ausencia de mecanismos de control a los tiempos en la etapa administrativa establecidos en los artículos 11 y 76 del Decreto 4829 de 2011 y de la Ley 1448 de 2011 respectivamente. Donde no se ejerce un control al cumplimiento de los tiempos establecidos por la norma. Situación que se genera por falta de mecanismos de control en los diferentes procedimientos de la Etapa administrativa. Se encontraron 797 casos que superaron los 90 días entre el inicio del estudio formal de la solicitud y el acto de decisión de inclusión o no en el Registro de Tierras Despojadas, de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla 24: Casos que superan los 90 días de Estudio Formal

Rango de Tiempo de análisis formal de Solicitudes	Número de Casos
Cuenta de 91 a 100 días	104
Cuenta de 101 a 120 días	281
Cuenta de 121 a 150 días	308
Cuenta de 151 a 180 días	80



Cuenta más de 180 días	24
Total casos que superan los 90 días	797

Fuente: Base de datos entregada por la UAEGRTD con corte a 31 de Marzo de 2013

Adicionalmente, en los expedientes relacionados a continuación: ID 65581, ID67469, ID66908, ID66949, ID65274, ID65464, ID67640, ID66961, ID66958, ID66952, ID67034, ID63931, ID66876, ID67471, ID65175, ID65516, ID67073, ID67450, ID65271, ID66491, ID65276 los formularios de Solicitudes de Inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas diligenciadas manualmente se elaboraron entre el 13/07/2012 y el 27/07/2012, las cuales se cargaron al sistema o aplicativo entre el 01/08/2012 y el 03/10/2012, presentándose una diferencia entre unos y otros de cinco (5) días y hasta más de dos (2) meses; evidenciándose que no existe un criterio claro para este procedimiento por parte de las Territoriales. Al existir dos fechas en el diligenciamiento del formulario de Solicitud de Inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, una manual y la ingresada al sistema, se genera incertidumbre en los tiempos aplicados en los expedientes, situación causada por debilidades en el seguimiento y monitoreo de los mismos.

De igual manera, en los expedientes identificados como ID 65581, ID 65599, ID67363, ID67046, ID67469, ID66908/66657, ID66949, ID65274, ID65464, ID67640, ID67636, ID66961, ID66958, las Resoluciones RDGMI0029, RDGMI0025, RDGMI0086, RDGMI0071, RDGMI0084, RDGMI0059, RDGMI0089, RDGMI0085, RDGMI0005, RDGMI0034, RDGMI0054, RDGMI0053, RDGMI0056, RDGMI0055, expedidas el 27/08/2012, las cuales resuelven ordenar a la ORIP de Ciénaga (Magdalena), abrir folio de matrícula inmobiliaria a nombre de la Nación sobre algunos predios; estas Resoluciones se comunicaron mediante oficios del 15/11/2012 (aproximadamente dos meses y veinte días después); situación que denota demora en el trámite para la aplicación del artículo 13, numeral 2 del Decreto 4829 de 2011.

En los expedientes identificados como: ID 65581, ID 65599, ID67363, ID67046, ID67469, ID66908/66657, ID66949, ID65274, ID65464, ID67640, ID67636, ID66961, ID66958, se ordena comunicar los siguientes actos administrativos RDGMI0029, RDGMI0025, RDGMI0086, RDGMI0071, RDGMI0084, RDGMI0059, RDGMI0089, RDGMI0085, RDGMI0005, RDGMI0034, RDGMI0054, RDGMI0053, RDGMI0056, RDGMI0055, al INCODER para lo de su competencia y al Consejo Superior de la Judicatura para que en caso de que se estén adelantando procesos sobre los inmuebles objeto de estas actuaciones, ordene las medidas que considere pertinente para facilitar, la posterior concentración procesal en la etapa judicial de conformidad con el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011. Estas Resoluciones se comunicaron mediante oficios del 30/11/2012 (más de tres meses después de expedidas la mencionadas resoluciones)



en los procesos administrativos tales como: RAI 0065, RAI 0275, RAI 0272, RAI 0079 adelantados por la Unidad, no se cumple con el requisito de temporalidad establecido por la mencionada ley, excediendo el tiempo estipulado; por falta de gestión administrativa y control interno, lo que conlleva un registro tardío y genera retrasos para la etapa judicial.

3.8.2.1 Observaciones Particulares Valle

- **HALLAZGO No. 14: individualización de los predios y trámites en etapa administrativa**

El Decreto 4801 de 2011 define las funciones de la UAEGRTD, dentro de las cuales le compete acopiar las pruebas de despojos y abandonos forzados sobre los predios, para presentarlas en los procesos de restitución Individualizar física y jurídicamente, los predios objeto de restitución. El numeral 5° del artículo 73 de la Ley 1448 de 2011 establece como uno de los principios que rigen la restitución, la seguridad jurídica y el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de restitución.

La UAEGRTD no realizó la individualización de los predios de Puerto Frazadas en forma preferente dentro de la etapa administrativa; por esta razón se han presentado inconvenientes en la etapa judicial razón por la cual el Juzgado 1° Civil del Circuito de Buga Especializado en restitución de tierras, ha ordenado realizar la individualización de cada uno de los predios solicitados tanto de los de mayor extensión como de los de menor extensión no solo mediante georeferenciación, si no realizando el correspondiente levantamiento topográfico, lo cual afecta el trámite procesal, toda vez que la entidad no responde dentro de los términos fijados por el juzgado.

En el estudio realizado por el Juzgado se han presentado casos donde se ha llegado a determinar que el predio solicitado no es el que se incluyó en el registro de tierras despojadas, procedimiento realizado en la etapa administrativa responsabilidad de la UAEGRTD, en consecuencia el juzgado ha ordenado la terminación de la actuación procesal por falta del requisito de procedibilidad.

En la solicitud correspondiente al ID 60572, incluido en el Radicado asignado por el Juzgado 2012-0004, la cual versaba sobre el predio denominado Santa Marta de propiedad de Asoforestal, la UAEGRTD presentó memorial de respuesta manifestando que efectivamente la solicitud no recae sobre el predio Santa Marta si no sobre otro predio distinto pero de propiedad de Asoforestal.

Las solicitudes del ID 51421 y 58654 que solicitan la restitución de los predios el Rincón y las Brumas, de acuerdo lo manifestado por el Juzgado, recaen realmente sobre el predio denominado "EL PUERTO 4" distinguido con folio de matrícula

inmobiliaria N° 384-15261; "el levantamiento topográfico que presentan, dichos predios de menor extensión, ni siquiera se traslapan con el predio de mayor extensión sobre el cual se pretende hacer recaer la acción; en todo caso deberá tenerse en cuenta que respecto del predio "PUERTO 4" no se ha hecho la respectiva inclusión en el registro, es decir no se ha cumplido con el requisito de procedibilidad que exige la Ley 1448 de 2011". Como consecuencia de lo anterior se afectan los términos de la etapa judicial y se aumentan los costos administrativos del proceso.

Por estas inconsistencias encontradas en el trámite realizado en la etapa administrativa se han rechazado e inadmitido varias de las demandas presentadas por la UAEGRTD ante el Juzgado 1° Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Guadalajara de Buga, lo cual se traduce en un desgaste administrativo y aumenta los costos del proceso a saber:

Tabla 25: Demandas inadmitidas y rechazadas

RADICADO	FECHA DE PRESENTACIÓN	NOMBRES DE LOS SOLICITANTE	PREDIO	MUNICIPIO	ADMITE O INADMITE	CAUSA DE LA INADMISION
2012-0008	19 DE DICIEMBRE DE 2012	JOSÉ DE JESÚS BUITRÓN SANCHEZ CC 2659843 Y EDER RAMÍREZ CC 94317636	LA PALMERA	TRUJILLO VALLE DEL CAUCA	INADMITE	QUE NO SE HA REALIZADO UNA CORRECTA IDENTIFICACIÓN DEL PREDIO
2012-0010	19 DE DICIEMBRE DE 2012	ANA SILVA FORERO VILLAMIL CC 41105043	LA ITALIA	BOLIVAR - VALLE DEL CAUCA	INADMITE	INDEBIDA INDIVIDUALIZACIÓN DEL PREDIO
2012-0018	19 DE DICIEMBRE DE 2012	YONNIER TORO ARIAS Y OTROS	LA SECRETA, CASA LOTE, EL BOSQUE ALASKA 2, EL BRILLANTE, EL BRASIL, LA PLAYA, PREDIO SIN DENOMINACION	TRUJILLO VALLE DEL CAUCA	INADMITE Y RECHAZA	SE RECHAZO POR FALTA DE UNA CORRECTA INDIVIDUALIZACIÓN TANTO MATERIAL COMO JURIDICA LA UNIDAD DEJO VENCER EL TERMINO SIENDO POSTERIORMENTE RECHAZADA EN ESTE CASO NO SE PRESENTARON EN EL
2012-0019	19 DE DICIEMBRE DE 2012	ROBINSON LULIGO RESTREPO	LA PAOLA	TRUJILLO VALLE DEL CAUCA	INADMITE Y RECHAZA	FALTA DE IDENTIFICACION DEL PREDIO
2012-0024	19 DE DICIEMBRE DE 2012	EDWIN MAURICIO BOCANEGRA ARBOLEDA	LAS PALOMAS	TRUJILLO VALLE DEL CAUCA	RECHAZADA	ANEXE AL PROCESO EL LEVANTAMIENTO TOPOGRAFICO DEL PREDIO
2012-0025	19 DE DICIEMBRE DE 2012	ABEL BRÍNEZ HOYOS, MARIA INÉS JARAMILLO LOPEZ, JOSE GUILLERMO GALLEGO	LA PLAYITA	TRUJILLO VALLE DEL CAUCA	INICIALMENTE INADMITE	INADMITIDO POR PROVIDENCIA FECHADA EL DIA 6 DE FEBRERO DE 2013 DE LA CUAL SE ADJUNTA COPIA
2012-0027	19 DE DICIEMBRE DE 2012	HURTADO, JOSE OCTAVO LEON AGUIRRE, UBALDINA	"CASA LOTE", "LA CABAÑA" Y/O "LA ESPERANZA", "EL REFUGIO"	TRUJILLO VALLE DEL CAUCA	INADMITE SOLICITUD	

FUENTE: REGISTRO DE ACTUACIONES APORTADO POR EL JUZGADO 1° CIVIL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO EN RESTITUCIÓN DE TIERRAS - 1042013

La UAEGRTD manifestó en su respuesta que "realizó el procedimiento administrativo de la forma más responsable y rigurosa posible, tratando en todo momento de ser diligentes y de agotar dicha etapa atendiendo al pie de la letra la normatividad que rige la materia y con la expectativa de culminarla con un cúmulo de medios probatorios importantes, suficientes y sólidos que le permitieran al Juzgado tomar una decisión de fondo de manera expedita y con certeza jurídica, sin embargo las vicisitudes propias del primer proceso administrativo, del que hacen parte las solicitudes en cuestión, condiciones de seguridad y en este caso particular, la falta de



información precisa y oportuna por parte de algunas entidades de las que tomamos nuestros insumos y de las que dependemos en cierta medida, por ser autoridades en la materia, impidieron de una u otra forma tener una corroboración inequívoca de algunas decisiones”.

3.8.2.2 Observación Particular Magdalena Medio

- **HALLAZGO No. 15: Organización y custodia de los expedientes procesales (D-2)**

El Decreto 4829 de 2011, en el artículo 30. Custodia y seguridad de la información, señala: “...*La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas dispondrá los mecanismos necesarios para que tanto física como tecnológicamente se preserve de manera íntegra y segura la información contenida en los expedientes relacionados con el trámite de inscripción en el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, de acuerdo con las normas existentes para el efecto...*”.

La Circular SG No 008 de fecha 01/08/2012, emanada de la Unidad de Restitución de Tierras, Secretaria General - Coordinación de Gestión Documental “Instructivo para el préstamo de documentos”, señala en el numeral 3. Condiciones Generales en el numeral 3.1. Marco legal, archivístico y lo establecido en la Ley 1448 de 2011, artículo 144 sobre “*acopio, conservación y custodia de documentos*”, como también lo establecido en la Ley 734 de febrero del 2002 Código Disciplinario Único, en su artículo 34, numeral 5, 10 y artículo 35 numeral 21; como también, la Ley 594 de 2002 artículo 27 sobre el acceso y consulta de los documentos, en concordancia con el Acuerdo No 42 que establece los criterios para la organización de los archivos de gestión en las entidades públicas y privadas, señalando los lineamientos generales para el préstamo de documentos.

No obstante lo anterior, se observa que en la UAEGRTD-Dirección Territorial Magdalena Medio, hay falencias en el cuidado y protección de los expedientes, así como el procedimiento y control en el préstamo de documentos que se tienen bajo su custodia en los archivos de gestión, toda vez que se evidenció en todos los expedientes de solicitud de inscripción en el registro de tierras, algunos ya archivados y otros que fueron prestados, sin que exista registro de custodia temporal en manos de quien tiene el uso y no están debidamente foliados, como son: ID 61019, 70910, 72676, 75692, 55353, 37025, 75694, 76154, 67529, 55423, 78057, 80257, 69494, 65040, 70978, 51073, 69346, 37712, 37032, 75832, 63730, 77766, 71786, 77784, 76644, 78980, 62292, 76690, 79972, 70503, 79012, 76322, 78200, 79272, 75611, 69004, 51354, 59475, 38719, 81680, 80404, 80407, 81682, 77986, 59474, 77692, 75876, 65094, 55801, 69574, 70178, 69766, 38157, 65440, 37546, 73056, 66423, 55991 y 25370, procesos éstos que se encuentran en otras dependencias.

Por otra parte, hay expedientes que carecen de documentos que hicieron parte del mismo, como en el caso del ID. 25409 en el que faltan folios (49-50) y según la abogada sustanciadora, señala que tenían reserva y tocó sacarlos del expediente. En el ID. 62175. Mediante oficio 5682012EE6698-01-F1-A: O del 6/12/2012 del IGAC de Barrancabermeja envía la información solicitada con oficio OGC-1139 del 17/09/2012, el cual no reposa en el expediente.

Lo anterior refleja debilidades en los procesos y procedimientos en el manejo y custodia de los expedientes archivados, lo cual conlleva el riesgo de pérdida de documentos o pruebas allegadas en la etapa administrativa, afectando de esta forma la misión institucional. Hallazgo con connotación Disciplinaria.

3.8.2.3 Caso Particular Nariño

- **HALLAZGO No. 16: Sistema de información de solicitudes de restitución.**

La UAEGRTD diseñó el sistema de información para el procedimiento de restitución de tierras mediante el desarrollo de dos módulos, el primero para la captura solicitudes de registro, en el que se identifica al titular del derecho y su núcleo familiar, identificación y ubicación del predio, relato de los hechos, y escaneo de documentos, denuncias de amenazas, entre otros; información básica al momento de la recepción de la solicitud de inclusión en el registro de tierras despojadas.

El segundo módulo denominado, Estudio de Caso, permite la actualización de información del caso, adjunta información que se genera, da cuenta de cambio de estado del proceso, genera actos administrativos hasta el acto de ingreso al registro de tierras; de manera simultánea se genera un expediente electrónico digital que contiene el expediente de cada reclamación.

La revisión efectuada permite concluir que el primer módulo está completamente desarrollado, el sistema permite la captura de información de las solicitudes de inscripción y en efecto, por cada solicitud de registro se genera un código que se conoce como ID, que es el registro a nivel nacional.

Referente la segundo módulo de Estudio de Caso, aún está en desarrollo en el nivel central, de tal manera en las condiciones actuales no es posible consultar el cambio de estado de los procesos, sin que se pueda a través del sistema generar alertas, información posterior al trámite administrativo sobre la decisión final de inclusión, respecto de las hectáreas en conflicto en cada solicitud, de tal manera que todavía no es posible a través del sistema de información prevenir oportunamente el vencimiento de términos y consolidar entre otras características, la totalidad de hectáreas inscritas en el registro de tierras despojadas.

En la conformación del expediente digital, se encontró que la carga de la información de los expedientes es limitada, teniendo en cuenta que a 31 de enero de 2013 se han digitalizado 558 solicitudes de restitución lo cual representa el 49% aproximadamente del total.

Al examinar la conformación de los expedientes digitales de la muestra analizada, se encontró que el 78% (28 casos) solo tienen los documentos presentados por la víctima en el momento de la solicitud de inscripción, y en unos casos las consultas efectuadas al IGAC o RUPTA, no se adjuntan las actuaciones administrativas posteriores a la solicitud (Resoluciones, notificaciones, información de las entidades, informes técnicos prediales, pruebas testimoniales, presentación petición al juez de restitución, entre otros.), que soporten el desarrollo del procedimiento de restitución. Para el 22% restante (12 expedientes), no se encontró ningún documento digitalizado, de tal manera que la información cargada al sistema está incompleta y desactualizada.

Dicha situación obedece a que una vez efectuado el reparto de los expedientes a los abogados para su estudio y desarrollo, estos no entregan la información que se genera en cada etapa del trámite administrativo, para que sea adicionada al expediente digitalizado de manera permanente, develando que no existe un canal o procedimiento definido para lograr esta articulación con los digitalizadores, que no tiene acceso a la información generada en cada caso, solo hasta la devolución de los expedientes a esta dependencia de la UAEGRTD.

Entre las causas de estos resultados se encontró que la UAEGRTD no contaba con la logística suficiente (agosto de 2012)⁶⁹ para llevar a cabo el archivo digital, además de una conexión a internet, dado que el proceso presenta una serie de dificultades que se relacionan con la velocidad de conexión.

Lo observado genera riesgo en cuanto a la preservación de manera íntegra y segura la información contenida en los expedientes relacionados con el trámite de inscripción en el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, lo cual va en contra de lo definido en el numeral 4 del Artículo 20, Decreto 4801 de 2011, son funciones de las Direcciones Territoriales las siguientes: Alimentar y mantener actualizada la información correspondiente en el ámbito de su jurisdicción, del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

⁶⁹ Informes de actividades digitador UAEGRTD .Nariño.



• **HALLAZGO No. 17: Caracterización de las Condiciones de las Zonas Micro focalizadas.**

El registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente se implementa de manera gradual y progresiva, atendiendo a criterios de seguridad, densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno (Ley 1448/11). Legalmente se restringe este proceso para quienes sean reconocidas como víctimas del conflicto armado interno con posterioridad al 1 de enero de 1991 y hayan sido afectadas por el despojo y/o abandono forzoso; en otros casos, que no cumplen con las condiciones establecidas se deben exigir el restablecimiento de los derechos a través de las vías jurídicas ordinarias, o incluso por la indemnización administrativa para la población desplazada. Al interior del Departamento, la UAEGRTD identificaron tres zonas para micro focalizar: Corregimiento de Santa Bárbara perteneciente al Municipio de Pasto; Buesaco y Tangua, con las cuales se dio inicio al trámite de restitución.

La UAEGRTD estableció y precisó en el manual de procesos y procedimientos en el subproceso Radicación de la solicitud, se definió dos procedimientos: focalización y micro focalización. Como una de las salidas dentro de la focalización se estableció la identificación de las condiciones de la zona, la cual proviene del cumplimiento del análisis de la información en los aspectos sociales, de seguridad, de salubridad y productividad de la misma; para facilitar la restitución jurídica, la restitución material en condiciones de seguridad y dignidad, que involucra la coordinación entre las acciones que desarrolle la Nación y los entes territoriales para acercar toda la oferta institucional a las familias restituidas para lograr mejorar su bienestar.

De acuerdo con la información presentada por la UAEGRTD Nariño, se encontró que en el documento no se identifican los predios que actualmente se encuentran despojados o abandonados; ni el número de casas existentes por vereda y el estado de las mismas, aunque en la narración histórica de los hechos violentos se afirma que hubo destrucción de viviendas no se precisa la cantidad y sus propietarios o poseedores. Respecto de la infraestructura educativa, de salud y de vías no se establece si la capacidad instalada es acorde con las necesidades de los residentes de la zona y el deterioro sufrido a causa del conflicto armado.

Este documento cobra especial importancia porque sirve de base para presentar las pretensiones de carácter comunitario al Juzgado dentro de la demanda de restitución de tierras, las mismas que fueron acogidas en su totalidad en las sentencias emitidas en el departamento.

Al incluir en las pretensiones de las demandas deficiencias y solución a necesidades que no corresponden a efectos del conflicto armado, el riesgo es que el principio de



sostenibilidad de la implementación de las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado colapse.

En la respuesta de la Unidad no aborda el tema planteado sino que lo elude al afirmar que se tocan otros aspectos como las viviendas por la población, la infraestructura educativa y la infraestructura de servicios de salud, para contextualizar al juez, de la situación vivida por los habitantes de la zona; respuesta que no es precisa pues el hallazgo cuestiona precisamente el hecho de que la información presentada no determina si las condiciones actuales en que se encuentra la infraestructura de la zona obedece o no a causas originadas en el conflicto armado, para que el juez tome una decisión.

3.8.2.4 Casos Particulares Bolívar

- **HALLAZGO No. 18: Presentación de demandas de predios inscritos**

Durante la vigencia 2012 se expidieron 117 Resoluciones de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, de las cuales 73 se tramitaron en la oficina de Cartagena y 44 en la Oficina de El Carmen de Bolívar. De las 117 Resoluciones de inclusión expedidas, 80 se llevaron mediante solicitudes (demandas) ante los jueces de Restitución, observándose que hay 37 solicitudes que tienen resolución de inclusión en el registro, pero que a esa fecha no se han presentado las solicitudes (demandas) respectivas ante los Jueces.

En respuesta la entidad informa que: *"El trámite administrativo que se le imprime a las solicitudes de inclusión en el Registro Único de Tierras despojadas o Abandonadas Forzosamente, puede desembocar en la inclusión o no en el mismo, es por ellos que respecto a un grupo de solicitudes no se presenta demanda toda vez que:*

- *La inscripción de la medida de cancelación de la medida cautelar e inscripción en el registro, no hubiese sido realizada por la ORIP correspondiente. Ya sea porque la inscripción realizada por la ORIP se encuentra errada, o no se ha realizado la misma.*
- *El término indicado en la ley para el trámite de la solicitud no estuviese vencido.*
- *No ejecutoriedad de la Resolución de Inclusión en el registro.*
- *Ausencia de solicitud de representación judicial de la víctima ante la Unidad."*

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación, dado que la mayoría de los casos son representados por la Unidad, y no explican porque el 32% de las inscripciones en el registro de tierras del 2012 todavía no se han llevado a la etapa judicial.



- **HALLAZGO No. 19: Inscripción de la medida de protección jurídica y apertura de folio.**

En los expedientes relacionados a continuación no se hizo la inscripción de las medidas de protección jurídica del predio; 57306, 57278, 57275, 57279, 57335, 57381, 57313, 57291, 57402, 57382, 57377 y 57329 en el folio de la matrícula respectivo, durante la etapa administrativa

En los expedientes relacionados a continuación se hizo la inscripción de las medidas de protección jurídica del predio en el folio de matrícula respectivo, sobrepasando los términos de 10 días establecidos en la norma:

Tabla 26: Expedientes Territorial Bolívar con plazos sobrepasados

No ID	Fecha de a la ORIP	Fecha de inscripción
57010	25/06/2012	05/12/2012
57348	07/05/2012	18/07/2012
57289	02/05/2012	12/10/2012
57362	07/05/2012	25/05/2012
57282	07/05/2012	12/10/2012
57372	07/05/2012	03/10/2012
57290	07/05/2012	28/05/2012
57323	07/05/2012	03/10/2012
57345	07/05/2012	29/10/2012
57356	02/05/2012	No se hizo
57330	07/05/2012	17/07/2012
57365	07/05/2012	25/05/2012
57303	02/05/2012	23/11/2012
62174	01/10/2012	26/11/2012
57273	07/05/2012	03/10/2012
57304	07/05/2012	29/10/2012
57293	07/05/2012	29/10/2012

Fuente: Expedientes Administrativos Físicos de la UAEGRTD

Lo anterior contraviene lo establecido en el artículo 13 numeral 2 del Decreto 4829 de 2011, debido a que se presentaron notas devolutivas hasta en dos ocasiones enviadas por la ORIP a la Unidad, en razón a que faltaban las constancias de ejecutoria de los actos administrativos sometidos a inscripción y posteriormente por inconsistencias dadas en las referencias catastrales, linderos y áreas, por cuanto la Unidad en las resoluciones determina los linderos bajo un sistema de coordenadas y de acuerdo a lo establecido en el artículo 31 del Decreto 960 de 1970, la ORIP se rige por el sistema métrico decimal, en el cual se deben definir las áreas, medidas y



linderos. Lo anterior ocasionando demoras en el trámite administrativo e inadmisión de la demanda.

3.8.2.5 Casos Particulares Antioquia

- **HALLAZGO No. 20: Informe al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (D-3).**

Los párrafos 1 y 2 del artículo 10 del Decreto 4829 de 2011, establecen lo siguiente: "**Parágrafo 1°.** En los casos donde los solicitantes sean niños, niñas y adolescentes, se comunicará de la apertura del trámite administrativo al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para que ejerza las funciones propias de la ley en relación con el menor a través del Defensor de Familia; así mismo se comunicará al Procurador Judicial de Familia, para que intervenga en lo de su competencia; en aquellos lugares donde no exista Procurador Judicial para la defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia y la Familia, se comunicará al Personero Municipal o Distrital. Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011 en la materia.

Parágrafo 2°. Las funciones del Defensor de Familia y de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, se llevarán a cabo de manera articulada, coordinada y complementaria para garantizar el interés superior. En caso de duda, se aplicará la disposición que sea más favorable para el niño, niña o adolescente".

Sin embargo, en el trámite administrativo que se realizó para la solicitud de inscripción de los predios de Belén de Bajirá en el municipio de Mutatá que corresponden a los ID Nos: 76039, 75985, 75495, 75962, 76026, 76021, 76005, 76057, 76048, entre otros, a pesar de que un menor es el titular del derecho, no se le informó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de dicha situación como lo establece la norma. Situación generada por debilidades de control y gestión, que pueden incidir en la vulneración de los derechos del menor. Hallazgo con connotación Disciplinaria.

- **HALLAZGO No. 21: Ejecutoriedad de los actos administrativos.**

El artículo 25 del Decreto 4829 de 2011, establece: "Notificaciones. Las decisiones que den inicio al trámite administrativo y ponga fin al mismo se notificarán al solicitante o a sus representantes o apoderados, de conformidad con las normas del Código Contencioso Administrativo o la norma que lo sustituya, con la entrega de copia íntegra, auténtica y gratuita del acto que contiene la decisión.



En consecuencia, la Unidad debe buscar el medio más eficaz para enterar al solicitante sobre el acto que contiene la decisión; de todas maneras enviará por correo certificado, dentro de los 5 días siguientes a la expedición del acto, una citación a la dirección que aquel haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la última registrada en el expediente, para que se acerque a la sede que expidió el acto o a la oficina regional de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas más cercana a su lugar de habitación. En caso de no ser posible la notificación personal, se acudirá a los medios de notificación supletorios previstos en el Código Contencioso Administrativo o el que lo sustituya y se incluirá en la página electrónica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Parágrafo. La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse por medio electrónico. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o sus unidades o dependencias territoriales desconcentradas, podrán notificar el acto administrativo de no inclusión del predio en el Registro a través de medios electrónicos, siempre que el actor haya aceptado previamente ese medio de notificación”.

En el trámite administrativo de los predios ubicados en Belén de Bajirá del municipio de Mutatá, Por medio de Resolución No. RUR 0007 del 14 de marzo de 2013, se decide sobre el ingreso de una solicitud al registro de tierras despojadas y abandonadas y se resuelve: “Inscribir en el registro de tierras a los ID con los predios y no incluir un ID (Claver); así mismo, ordena compulsar copia a la Fiscalía del expediente; y además, comunicar y ordenar a la Oficina de Instrumentos Públicos del Circula de Frontino cancelar la medida preventiva e inscribir en dichos folios que los predios han ingresado al registro de tierras despojadas y cancelar la medida preventiva a nombre del ID Claver”.

Sin embargo, no se ha surtido con la notificación y demás aspectos de la parte resolutive de dicho acto administrativo. Situación generada por debilidades de control y gestión, que impiden que los actos queden debidamente ejecutoriados y produzcan sus efectos.

3.8.3 Gestión del Proceso de Restitución Etapa Judicial – representación judicial

Procesos Judiciales

Vale la pena resaltar que para la vigencia 2012, no existía ningún proceso judicial ni a favor, ni en contra de la Unidad Administrativa especial de Gestión de Restitución de Tierras despojadas (UAEGRTD); sin embargo, como parte de su objeto misional, esta,

presenta solicitudes ante los Jueces y Magistrados de Tierras en nombre y representación judicial de las víctimas, que además, no tienen una cuantía como tal, ya que propenden básicamente es por la devolución de las tierras a las víctimas.

De estos últimos procesos mencionados, se tiene que, con corte al mes de Mayo de 2013, existen setenta (70) providencias judiciales, distribuidas de la siguiente manera:

Tabla 27: Providencias Judiciales

Departamento	No. Providencias Judiciales
Antioquia	3
Bolívar	3
Cesar	4
Córdoba	3
Choco	1
Nariño	3
Norte de Santander	2
Meta	6
Magdalena	2
Popayán	1
Putumayo	9
Sucre	10
Tolima	23
Total:	70

Fuente: <http://www.ramajudicial.gov.co/csjs/publicaciones/index/subcategoria/403/1527/Sentencias->

Para la fecha los Magistrados y Jueces Especializados en Restitución de Tierras han proferido providencias en el marco de la Ley 1448 de 2011 y decretos leyes 4633, 4634 y 4635 de 2011. Ver anexo al final el informe con esta información.

Se verificó en el nivel Central la existencia de actuaciones de la unidad con respecto a los siguientes procesos:

Tabla 28: Procesos Verificados Nivel Central

Despacho	Proceso	No de Radicación	Solicitante
Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Carmen de Bolívar	Proceso de Restitución y formalización de tierras despojadas o abandonadas forzosamente.	13-224-31-21-001-2012-010	Ana Cecilia Rodríguez de Ortiz y Otros
Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de	Sentencia de Única Instancia - Proceso de Restitución y formalización de tierras	73001-31-21-001-2012-00082-00	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Dirección

Despacho	Proceso	No de Radicación	Solicitante
Tierras de Ibagué - Tolima	(Baldío)		Territorial Tolima, en nombre de representación de Hermes Ramírez Ramírez y Carmen Rosa Devia Tique
Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Carmen de Bolívar	Sentencia No 0001 13224-31-21-002-2012-001-00 Mampuján	Especial de Restitución de Tierras	Demandante: Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas - Territorial Bolívar
Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras - Cúcuta - Norte de Santander	Radicado No 2012-159 TIBU	Solicitud de Restitución y Formalización de Tierras	UAEGRT - Norte de Santander, en representación de María Regina Roperó Guerrero, hijas y Luis Eduardo Ortega Arévalo en representación de su padre fallecido Luis Ramón Ortega Roperó
Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Carmen de Bolívar	Segunda Sentencia MAMPUJAN 23 Nov 2012 - Proceso de Restitución y formalización de Tierras despojadas o abandonadas forzosamente	Radicado único: 13-244-31-21-001-2012-001	Alfonso López Mejía y otros
Juzgado Civil del Circuito especializado en Restitución de Tierras - Cúcuta - Norte de Santander	Segunda Sentencia Norte de Santander 19 Dic 2012 - Solicitud de Restitución y Formalización de Tierras	2012-158	UAEGRTD - Ana Mercedes Hernández de Calderón, Pablo Antonio Calderón Hernández y otros
Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Valledupar	Proceso de Restitución y Formalización de Tierras Abandonadas Forzosamente	200013121001-2012-00147-00	Robinson José de la Cruz Salcedo y Juan Manuel Rodríguez Rodríguez

Fuente: Información entregada a Supervisor de Auditoría Nivel Central

3.8.4 Gestión del Proceso de Restitución Post Fallo

3.8.4.1 Proyectos Productivos

El programa Implementación de Proyectos Productivos de la UAEGRTD está dirigido a las familias que han recibido fallo de restitución como parte de las medidas para su estabilización socioeconómica de acuerdo con su derecho a la reparación integral de



manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño sufrido como víctimas del conflicto.

Uno de los riesgos inherentes a este tipo de actividad es la baja capacidad que tienen los grupos vulnerables para la formulación de propuestas y proyectos de manera técnica y sostenible cobrando especial relevancia la necesidad de contar con acompañamiento de tipo técnico y administrativo con el fin de garantizar una adecuada formulación del proyecto y una adecuada implementación del mismo en el predio intervenido al tiempo que se debe facilitar el empoderamiento de las familias en la gestión de su proyecto de vida familiar lo que determinará su persistencia en la actividad y el desarrollo de su capacidad emprendedora para la generación de ingresos.

Atendiendo a esta necesidad, la UAEGRTD estructuró el Proyecto de Inversión "Implementación Programa de Proyecto Productivos para Beneficiarios de Restitución de Tierras Nacionales", Código BPIN 2012011000004. Mediante Decreto 305 del 6 de febrero de 2012, se acreditó en el presupuesto de la UAEGRTD, recursos para su implementación por valor de \$15.000 millones de pesos. Este proyecto consiste en la oferta de un paquete de servicios tendiente a generar acceso directo a la formulación del plan productivo para cada familia así como al acompañamiento técnico para su implementación y para la planificación de crédito en los casos en que las familias lo soliciten. El servicio es prestado por operadores especializados contratados para este fin. De esta forma los beneficiarios de restitución acceden al servicio sin tener que concursar en convocatorias.

El incentivo otorgado a través de este programa es de 55 smmlv por familia, distribuido en 40 smmlv para gastos de implementación directamente relacionados con la producción (jornales, insumos, materiales, pie de cría, etc.) los cuales corresponden a una asignación por familia restituida de \$22.668.000; 5 smmlv representados en el servicio de formulación del plan productivo, asistencia técnica y acompañamiento por parte de una EPSAGRO acreditada, 5 smmlv para la planificación del crédito agropecuario necesario y 5 smmlv en el servicio de monitoreo y evaluación de los resultados del programa.

La Organización Internacional para las Migraciones- OIM, y La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, suscribieron el Convenio de Cooperación No.176/2012 MYR-001, cuyo objeto es: Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las mencionadas entidades, para brindar el acompañamiento y asistencia técnica a las familias focalizadas en el proyecto denominado: Implementación programa proyectos productivos para población beneficiaria de la restitución de tierras.



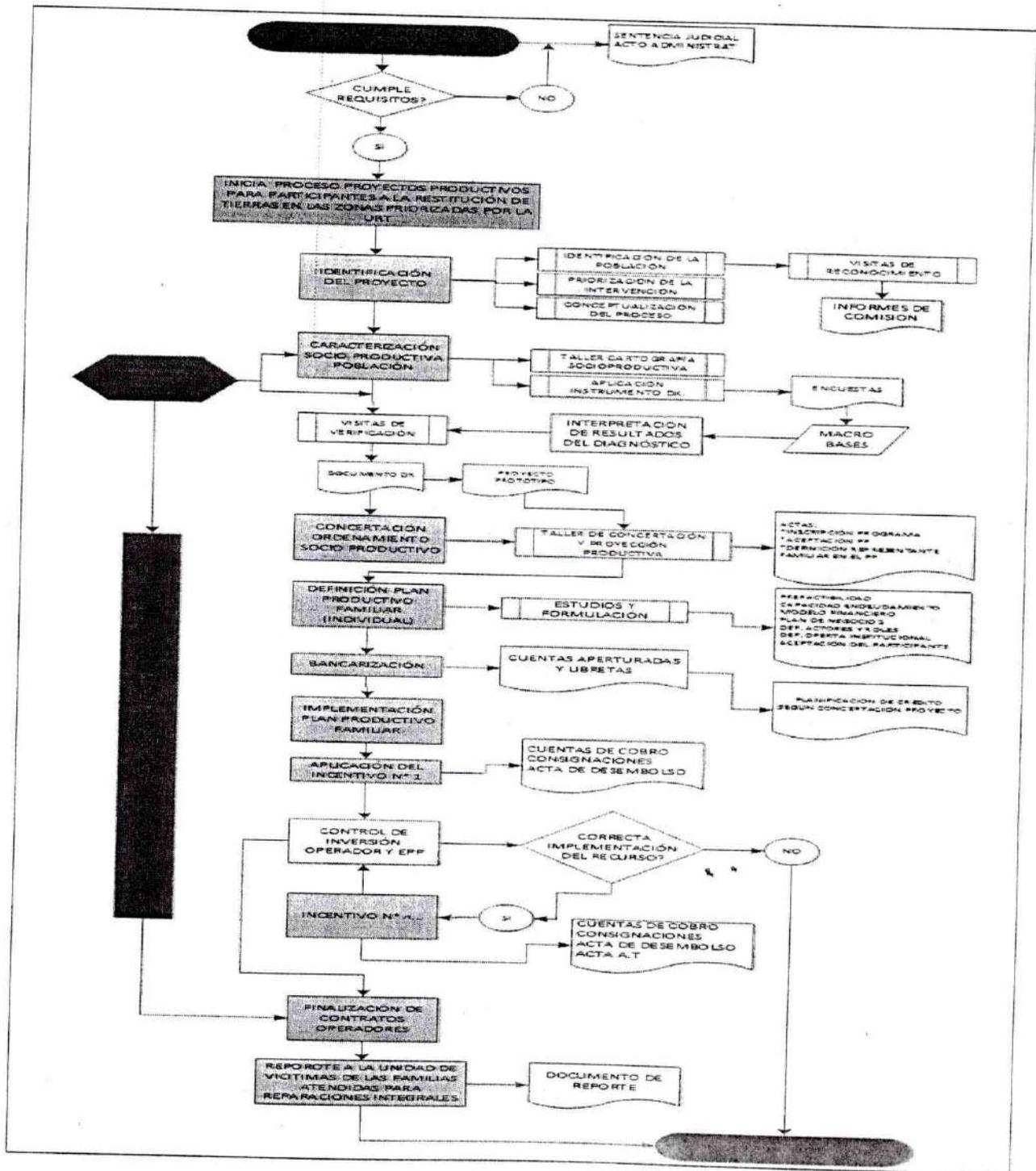
Las Empresas Prestadoras del Servicio de Asistencia Técnica Directa Rural con enfoque agroempresarial, EPSAGRO, encargadas de prestar los servicios de asistencia, acompañamiento técnico para la formulación y presentación de proyectos productivos y de solicitudes de crédito; y para el desarrollo de las actividades de fortalecimiento y/o recuperación de los planes de vida productivos de las familias participantes en dicho proyecto se seleccionaron mediante licitación pública, las licitaciones y el, o los contratos que consecuentemente se celebren, están sujetos a los procedimientos de la OIM.

Con el fin de establecer el grado de idoneidad de las EPSAGRO participantes en la implementación de los proyectos de vida familiar en los municipios de María La Baja, Chibolo, Urabá y Oriente Antioqueños, se analizaron los pliegos de condiciones con los que se realizó su selección a través de licitación pública. Solamente pudieron presentar propuestas personas jurídicas que demostraran por lo menos 5 años de existencia y que contaran con capacidad demostrada en el ámbito financiero, técnico y operativo para el desarrollo del objeto del contrato y que contaran con el personal administrativo y técnico, necesario para cumplir las exigencias establecidas en cuanto a número y requisitos de formación y experiencia del equipo de trabajo solicitado. Las personas jurídicas favorecidas fueron: Fundación para el Desarrollo Social y Productivo del Cesar – Fundicop, Corporación Colombia Internacional - CCI y La Fundación de Estudios Superiores de Urabá - FESU.

Dentro de las actividades a realizar por las EPSAGRO en el proceso de formulación del proyecto productivo según lo referencia la Guía Operativa del Programa Implementación Proyectos Productivos, se destacan las relacionadas con la caracterización social y productiva de las familias con predios restituidos, con el fin de individualizar sus necesidades respecto de bienes y servicios sociales para la gestión institucional del grupo familiar y para la identificación de cadenas productivas en los contextos locales, como oportunidades que contribuyan al ordenamiento socio productivo de las familias restituidas así como la realización de los diagnósticos que aporten los elementos necesarios para definir y concertar los sistemas de producción exitosos, sostenibles y viables para implementar en cada caso en particular.



Gráfico 1 Proceso Proyectos Productivos





Para la formulación del proyecto y su posterior ejecución, las EPSAGRO deben seguir la Guía Operativa del proyecto: Implementación Programa Proyectos Productivos para Población Beneficiaria de la Restitución de Tierras, allí se encuentran descritos los procedimientos, los roles y los respectivos controles para garantizar la efectiva implementación del programa y adicionalmente se contemplan actividades de evaluación y seguimiento, a desarrollar por un operador contratado mediante licitación pública. Estas actividades de monitoreo se programan con el fin de cuantificar y cualificar la eficacia y la pertinencia del acompañamiento y la asistencia técnica prestada durante las fases de formulación y desarrollo de los planes de vida productivos. El siguiente diagrama tomado del primer informe presentado por Econometría Consultores, operador contratado para el Diseño, aplicación y validación de un Modelo de seguimiento y evaluación del Programa de Proyectos Productivos para Población beneficiaria de la Restitución de Tierras, muestra en su conjunto las acciones a desarrollar dentro del modelo operativo del Programa de Proyectos Productivos.

El seguimiento se efectuará a través de indicadores generales asociados a:

Desembolso de los incentivos; plan de inversión e inversión de los incentivos en el establecimiento del sistema productivo; uso y aprovechamiento del acompañamiento y la asistencia técnica; seguimiento a los parámetros e indicaciones emanados de quien presta la asistencia técnica, para cada caso en particular; seguimiento a la producción; seguimiento a la comercialización y seguimiento al pago de obligaciones crediticias, cuando a esto haya lugar.

El operador deberá desarrollar una herramienta de seguimiento que permita el cargue y la consulta constante de las variables de seguimiento definidas, la misma deberá ser de fácil manejo y compatible con los sistemas definidos por la Organización Internacional para las Migraciones – OIM, y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

En febrero de 2013, Econometría Consultores, operador seleccionado, entregó el primer producto consistente en el plan de trabajo y visitas de campo dentro del diseño, aplicación y validación de un modelo de seguimiento y evaluación del programa de proyectos productivos para población beneficiaria de la restitución de tierras. Se establece un tiempo de 9 meses para la entrega final de la herramienta de seguimiento a implementar para el programa de proyectos productivos plazo que se cumple en el mes de septiembre de 2013.

Mediante convenio inter-administrativo N°079 de 2012, para prestación de servicios bancarios de pago y crédito con el Banco Agrario, las familias se encuentran bancarizadas y reciben los desembolsos del incentivo a través de cuenta individual de



manejo compartido, lo que ha contribuido a dinamizar la gestión para la entrega del incentivo.

Bajo esta forma de acción se encuentran inscritas 192 familias en Bolívar, Magdalena, Urabá y Oriente Antioqueños y Sucre. Recientemente, se ha iniciado el proceso de caracterización socio-productiva para 70 predios restituidos en Córdoba.

En general, se han establecido proyectos para la producción de cultivos transitorios y ganadería doble propósito. En la vigencia 2012 se ha ejecutado la implementación de 97 planes de vida productiva en los municipios de Mampuján y Chibolo.

Para el municipio de María La Baja, Bolívar, la UAEGRTD se encuentra implementando 65 planes de vida familiar en el corregimiento de Mampuján, de éstos, treinta y dos (32) corresponden a campesinos beneficiados con sentencia de restitución de predios, es decir, un 49.2%, el resto corresponden a aquellas familias cuyos derechos sobre la tierra ubicada en Mampuján Viejo, fueron formalizados mediante resoluciones de adjudicación de baldíos, emitidas por el INCODER en diciembre de 2010, es decir, restitución vía administrativa correspondientes al 51.8% de los predios intervenidos.

El costo de los recursos destinados para los beneficiarios de los proyectos productivos asciende a la suma de \$1.473.4 millones, de los cuales a la fecha se han realizado desembolsos por \$643.6 millones, lo que representa una ejecución de recursos de un 43,68% para este municipio. Las líneas productivas que se identificaron fueron Maíz, Ñame y Yuca, principalmente, y en menor escala cacao y plátano establecidos como cultivo asociado y ganadería doble propósito.

En el municipio de Chibolo, Magdalena, se encuentran en implementación 32 planes de vida familiar, en el corregimiento de La Pola, específicamente ganadería doble propósito.

Se encuentran en desarrollo las caracterizaciones socio-productivas y la bancarización en Antioquia, Sucre y Córdoba. A medida que se producen los fallos de restitución las familias entran por orden de inscripción al programa de implementación de proyectos productivos, dicha inscripción es voluntaria, la firma de la solicitud de inscripción al programa determina el inicio de la intervención, este proceso deben seguirlo todas las familias con predios restituidos.

Se realizó el análisis de la operación para la implementación de proyectos productivos con el objetivo de determinar la eficiencia en la prestación del servicio de asistencia, acompañamiento técnico para la formulación y presentación de proyectos productivos y de solicitudes de crédito; y para el desarrollo de las actividades de fortalecimiento y/o recuperación de los planes de vida productivos de las familias

participantes en el programa ofertado por la UAEGRTD para su estabilización económica post restitución y verificar la consistencia en la información contenida en los expedientes individuales de las familias beneficiarias de restitución en los municipios de María La Baja, Bolívar; Chibolo, Magdalena; San Carlos y Granada, Oriente Antioqueño; Turbo y Mutatá, Urabá Antioqueño; y Morroa, Sucre.

La guía operativa establece que se deberá inscribir a todo potencial participante en el programa proyectos productivos y diseña formulario con la información requerida el cual reposa en carpeta individual de cada familia como se constata en la revisión de la muestra de expedientes seleccionada; el incentivo no reembolsable se otorga en el orden cronológico de inscripción orden que se romperá para atender prioritariamente solicitudes de mujeres despojadas cabeza de familia.

El monto del incentivo a otorgar en cada caso en particular así como la estrategia de distribución total del mismo y los plazos o momentos en que se asignarán se define teniendo en cuenta entre otros factores: la extensión del predio y el área a intervenir, el esfuerzo de la familia, la duración del ciclo productivo y el tipo de actividad a realizar, acción que corresponde con el acompañamiento de tipo particular que el programa pretende garantizar a cada familia restituida. Estos procedimientos tienen su trazabilidad en actas firmadas por el funcionario responsable de la UAEGRTD, el representante legal de la EPSAGRO y el representante legal de la familia.

Se evidencia que el grupo de sostenibilidad de la restitución (GSR) de la UAEGRTD, desarrolla una estrategia de intervención de tipo participativo, donde se propicia la posibilidad de una rápida respuesta a la población participante, demostrando un alto grado de efectividad en la respuesta de atención a los beneficiarios. Esta forma de operar ha generado confianza en las personas que reciben la atención y que de manera general se quejan de la desatención del Estado. En un tiempo relativamente corto, se han dado respuestas efectivas y esto lo han manifestado con satisfacción las familias visitadas en Chibolo, Magdalena.

A nivel central el equipo de sostenibilidad de la restitución está compuesto por un coordinador general, gerentes Chibolo, María La Baja, Turbo y Oriente de Antioquia. A nivel local las EPSAGRO garantizan los profesionales técnicos agropecuarios, administrativos y del sector social, necesarios para la atención de las familias según se constató en visita a predios en Chibolo, Magdalena, María La Baja, Bolívar, Morroa, Sucre.



- **HALLAZGO No. 22: Uso del incentivo en actividades no priorizadas en la formulación del proyecto.**

La guía operativa del programa Implementación de proyectos productivos establece en el numeral 11.1 Las fases que debe desarrollar el plan de vida productivo, allí se establece que *“tomando como punto de partida los diagnósticos que adelante el GSR, se identificarán las principales alternativas productivas y se concertará en un trabajo conjunto entre el operador y las familias participantes, aquella o aquellas que de manera prioritaria deban ser incluidas en el documento de proyecto del plan de vida productivo. No será posible formular, ni desarrollar ningún plan productivo familiar cuyo objeto sea adelantar actividades no priorizadas o contempladas como prioritarias, dentro de los diagnósticos que adelante el GSR y que contengan las recomendaciones técnicas de la UAEGRTD, sobre las alternativas de uso productivo de los predios sobre los cuales van a realizarse los planes de sistemas de producción..., que “para la ejecución y el control de los recursos desembolsados a título de estímulo y/o de crédito, cuando ello suceda, se constituirá un comité tripartito integrado por la familia participante, el operador regional y el grupo de sostenibilidad de la restitución GSR. Este comité se encargará de estudiar y aprobar las cotizaciones y compras de los bienes necesarios para el desarrollo, la continuación o el fortalecimiento del plan de vida productivo, conforme a lo contenido en el respectivo documento de proyecto. El objeto de esta actividad, se encamina hacia la generación de capacidades familiares, locales y comunitarias que permitan en el mediano plazo, la sostenibilidad de los planes de vida productiva y hacia la construcción de conciencia respecto de la necesidad del acompañamiento calificado como herramienta para el mejoramiento de las condiciones socio-productivas.”*

Revisadas 27 carpetas de la muestra representativa seleccionada, que contienen el documento del plan productivo familiar, se detecta para los proyectos del municipio de María La Baja, una irregular destinación de los recursos del primer desembolso para el pago de arriendo de una hectárea de tierra a una empresa dedicada a la comercialización de insumos agropecuarios con sede en El Copey, Cesar, NIT 900207376-9 para un proyecto de siembra de yuca industrial el cual no corresponde con el formulado y aprobado por las familias.

Con esta empresa no se ha suscrito ningún convenio de tipo comercial que la faculte para recibir dineros del incentivo otorgado a las familias para la realización de negociaciones para la siembra y comercialización de yuca industrial la cual sería comercializada con Almidones de Sucre. Se estableció así mismo que no existe un convenio de comercialización de yuca industrial suscrito con Almidones de Sucre y las familias beneficiarias del programa de Proyectos Productivos de la UAEGRTD y que todas las acciones realizadas para arrendar 65 hectáreas de terrenos a un particular por parte de las familias así como la intermediación de la mencionada empresa con



sede en El-Copey, para recolectar los dineros de las familias y su propia participación en el posible negocio, se realizaron incumpliendo el procedimiento establecido en la Guía Operativa del Programa Implementación de Proyectos Productivos.

La empresa comercializadora de insumos agropecuarios en cuestión, recibió dineros provenientes del incentivo, de 64 familias a razón de \$200.000 por cada una sin que las mismas cuenten con el respaldo de un convenio que aclare la participación de cada una de las partes en el pretendido negocio configurándose de esta forma un presunto detrimento patrimonial.

La UAEGRTD procedió a realizar un plan de acciones correctivas en Mampuján consistentes en el reintegro del dinero por parte de la empresa comercializadora NIT 900207376-9, a las cuentas de cada beneficiario con el respectivo interés que haya generado y socializar a las familias las razones que motivaron esta acción. Se recibieron los correspondientes soportes por valor de \$13.101.617 que cubren la totalidad de los aportes de los 64 beneficiarios, acción que se produce como un beneficio de la auditoría.

De otra parte, se realizó visita a 32 predios ubicados en Chibolo, Magdalena, donde se encuentran en implementación proyectos productivos para ganadería doble propósito con el fin de verificar el avance en su puesta en marcha y el grado de satisfacción que las familias beneficiarias perciben con la intervención de la UAEGRTD.

Se constató un alto grado de satisfacción por el servicio que reciben a través de la unidad de restitución y el operador contratado que formuló sus proyectos y presta la asistencia técnica necesaria. Al momento de la visita se estaba realizando el segundo de tres desembolsos para entregar el incentivo con el cumplimiento de las condiciones establecidas en la guía operativa del programa.

Hasta la fecha se están implementando proyectos productivos por solicitud expresa de las familias restituidas, en Bolívar, Magdalena, Antioquia y Sucre y se encuentran en desarrollo procesos de caracterización socio - productiva, bancarización y preparación de desembolsos en Córdoba. Las intervenciones en San Carlos y Granada, Antioquia han finalizado la etapa de caracterización en el mes de marzo, el operador es CCI; en Turbo y Mutatá se cumplió con la socialización del proyecto formulado y las familias han dado su visto bueno en el mes de febrero, se está a la espera de la bancarización, presentación de las cotizaciones y realización del primer desembolso, el operador es FESU.



3.8.4.2 Otras acciones restitución post Fallo.

Con relación a los predios restituidos y formalizados en Bolívar, municipio de María La Baja, se encontró la exoneración del impuesto predial, tasas y otras contribuciones a favor de los predios restituidos o formalizados en el marco de la Ley 1448 de 2011. Esta se dio a través del Acuerdo 19 emanado del Concejo Municipal de María La Baja, de fecha 16 de noviembre de 2012. Los beneficiarios no tienen obligación en concreto que se adeude a las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas combustible por redes físicas, ni a entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera sobre la cual se pueda disponer los sistemas de alivios y/o exoneración de los pasivos. De otra parte, Magdalena, se está a la espera de la exoneración del impuesto predial para los predios restituidos pertenecientes al municipio de Plato así como del arranque del programa de construcción y mejoramiento de vivienda para las familias restituidas.

3.6.4.3 Fondo de Restitución de Tierras

El Fondo está creado por la Ley 1448 de 2011 a través de su artículo 111; mediante resolución 002 de 2012 se crea el grupo del fondo. Constituido el grupo y asignadas sus funciones, se crea el manual técnico operativo, adoptado por la Resolución 953 de 2012; se adopta el programa de alivio de pasivos mediante el acuerdo 007 de 2012; está terminada la guía de equivalencias para ser adoptada y se encuentra pendiente de firma.

Entre las principales funciones del Fondo, se destacan administrar transitoriamente y a través de una fiducia comercial, los bienes que entren al fondo pago de las compensaciones a víctimas, el pago de compensaciones a terceros de buena fe provenientes, aliviar los pasivos de los predios restituidos por sentencia judicial (predial, servicios públicos y financieros), y administrar a través de un tercero los proyectos productivos agroindustriales establecidos en el artículo 99 de la Ley 1448 de 2011.

La Ley 1448 de 2011 dispuso que la administración de los bienes que conforman el Fondo se realice a través de fiducia comercial, es decir, entre Sociedades Fiduciarias constituidas como sociedades anónimas, sujetas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera, y la Unidad en calidad de beneficiaria. Pero, solo hasta el mes de mayo del año 2013 se pudo contratar la fiducia en un tercer proceso licitatorio, dado que en los dos anteriores se habían declarado desiertos por que no se presentó ningún oferente.

Hasta finales del año 2012 empezaron a salir las primeras sentencias, y en el 2013 las primeras con órdenes de compensación, por lo que el Fondo durante la vigencia 2012 no tuvo que realizar actividades misionales.

Alivio De Pasivos

El artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 estableció los mecanismos reparativos en relación con los pasivos, entre los cuales estaba la implementación en el orden territorial y / o exoneración de cartera del impuesto predial y otros impuestos relacionados con el predio restituido o formalizado. Con respecto a los pasivos por concepto de servicios públicos domiciliarios y las deudas con el sector financiero existentes al momento de los hechos a los predios restituidos o formalizados deberá ser objeto de un programa de condonación de cartera que podrá estar a cargo del Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

En concordancia con la Ley la Unidad estableció un programa de alivio de pasivos identificando 3 momentos en el tiempo: antes – durante y después del hecho victimizante, y un tercer tramo que corresponde a cartera sin causar, que es después de la restitución. (Artículo 8 Acuerdo 07 de 2012), como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 29: Tramos Programa Alivio de Pasivos

Tramo	Impuestos, tasas y contribuciones	Servicios Públicos Domiciliarios	Sector Financiero
Tramo 1	Gestión (Fondo) y Condonación o Refinanciación (Ente Territorial)	Gestión (Fondo) y Condonación o Refinanciación (Empresa Prestadora Servicio Público Domiciliario)	Gestión (Fondo) y Condonación o Refinanciación (Entidad Financiera)
Tramo 2	Gestión (Fondo) y Condonación (Ente Territorial)	Negociación y Pago con Descuento (Fondo)	Negociación y Pago con Descuento (Fondo)
Tramo 3	Gestión (Fondo) y Exoneración (Ente Territorial)	Pago por el beneficiario en condiciones favorables	Pago por el beneficiario en condiciones Favorables

Tomado del acuerdo 007 de 2011, artículo 12. En sombreado amarillo donde se requieren gestiones del Fondo, y en negrilla donde se tiene previsto pago por parte del fondo.

- **HALLAZGO No. 23: Pasivos de la víctima sin incluir en programa de Alivio de Pasivos (OI)**

Para la línea financiera, se tiene que en el primer tramo (el previo al hecho victimizante) no hay pago por parte del fondo, para el segundo tramo (durante el hecho victimizante) si hay pago de parte del fondo, pero si y solo si está relacionado con el predio. El artículo 9° del Acuerdo 007 de 2007 establece que la cartera vencida antes de los hechos violentos no será objeto de pago por parte del fondo, Esta situación va en contravía de la filosofía de la Ley 1448 en cuanto a las garantías de no



repetición (artículo 1°), dado que el no aliviar el 100% de los pasivos de las víctimas, pone en riesgo de que sean nuevamente despojados pero esta vez por el sistema financiero.

Adicionalmente, esta situación implicaría la No aplicación del principio general de Derecho a la reparación integral consagrado en el artículo 25 de la Ley 1448, el cual establece que *"Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley"*. Si bien es cierto que los pasivos del tramo uno son anteriores a los hechos victimizante, la ocurrencia del mismo cortó los medios económicos de la víctima para cumplir sus obligaciones, luego el no pago de las misma es una consecuencia de las violaciones que trata el artículo 3° de la Ley 1448.

Esta situación se está presentado por la posición del Ministerio de Hacienda con respecto al programa de Alivio de Pasivos, como consta en concepto de la Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda de 03/01/2013 y en el Acta No. 05 de 13/02/2013, donde se discutió la posibilidad de pagar con cargo a los recursos del fondo el primer tramo del alivio de pasivos, la Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda realizó observación referente al Acuerdo No 7 del Alivio de Pasivos, solicitando la inclusión de un parágrafo que expresara que los pasivos de servicios públicos y financieros que serán aliviados con cargo a los recursos del fondo solo serán aquellos que se hayan generado desde el hecho victimizante o el desplazamiento y hasta la fecha de cumplimiento de la sentencia judicial que ordene restituir o formalizar la entrega de tierras, de igual manera manifiestan que la UAEGRTD *"no tiene título jurídico de gasto para extinguir la deuda equivalente al primer tramo, por cuanto este abarca las deudas antes del desplazamiento, es decir, antes de los hechos violentos"*

La Entidad manifiesta respecto a este punto que si bien se tenía estipulado dentro del programa de alivio de pasivos en su primera versión aprobada, la compra de cartera el valor del tramo 1, *"el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo modifiko por solicitud de dicha instancia, en la medida que se presentó el argumento que la Ley de Víctimas y Restitución no otorgaba el título de gasto público para realizar dicha operación, por consiguiente se adoptó la figura que hoy expresa el Acuerdo del Consejo, esto es que en el caso de existir el tramo 1, este será en primera instancia objeto de una gestión de parte del Fondo de la Unidad conducente a que el acreedor financiero lo condone, de no lograrse dicha rebaja se optará por una refinanciación."* Ante esto, manifiesta la unidad que *"...el propio Ministro de Agricultura, Dr. Juan Camilo Salazar Restrepo pidió que se revisara el tema y que la cartera de Hacienda midiese el impacto que esto podía llegar a tener en el marco de la restitución, pues así las cosas en el evento de existir una hipoteca, bajo el nuevo esquema del programa, la garantía se mantiene a favor del acreedor lo que a futuro, por las*

condiciones de vulnerabilidad manifiesta del beneficiario de restitución, puede incurrir nuevamente en mora y se corre el riesgo de perder su bien ante la gestión del Banco en recuperar su crédito otorgado.”

Teniendo en cuenta la respuesta de la Unidad, esta observación se valida, pero será trasladada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que este efectúe la respectiva respuesta que sustenta el cambio que hubo que realizar al programa de alivio de pasivos.

3.8.5 Gestión financiera

De acuerdo a los Estados Financieros reportados por la entidad con corte a 31 de diciembre, se determinó la siguiente composición por Clases:

Clase 1 Activos

Tabla 30: Composición del Activo a 31 de diciembre de 2012

Código	Nombre	Saldo Final	Porcentaje
1	ACTIVOS	20.500.329,00	100,00%
1.1	EFFECTIVO	11.092.942,00	54,11%
1.4	DEUDORES	7.692.810,00	37,53%
1.6	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	92.865,00	0,45%
1.9	OTROS ACTIVOS	1.621.712,00	7,91%

Fuente: Archivo de Saldos y Movimientos preparado por la UAEGRTD

El 54.11% de los activos corresponde a Efectivo en cuentas bancarias, de este grupo, el 82.57% está en cuentas corrientes.

El 37.53% de los activos corresponde a Deudores, de los cuales el 79.71% corresponden a anticipos para adquisición de bienes y servicios.

El 7.91% Corresponde a otros activos, los cuales hacen referencia a obras y mejoras en propiedad ajena.

Clase 2: Pasivos

Tabla 31: Composición del Pasivo a 31 de diciembre de 2012

Código	Nombre	Saldo final	Porcentaje
2	PASIVOS	11.731.887,00	100%
2.4	CUENTAS POR PAGAR	8.836.744,00	75,32%

Código	Nombre	Saldo final	Porcentaje
2.5	OBLIGACIONES LABORALES Y DE SEG. SOCIAL	2.866.688,00	24,44%
2.7	PASIVOS ESTIMADOS	-	
2.9	OTROS PASIVOS	28.455,00	0,32%

Fuente: Archivo de Saldos y Movimientos preparado por la UAEGRTD

El 75.32% de los pasivos corresponde a Cuentas por pagar, de las cuales el 87.00% corresponde a adquisición de bienes y servicios en proyectos de inversión (Objeto misional).

El 24.44% corresponde a obligaciones laborales pendientes de pagar.

Clase 3: Patrimonio

Tabla 32: Composición del Patrimonio a 31 de diciembre de 2012

3	PATRIMONIO	8.768.442,00	100,00%
3.2	PATRIMONIO INSTITUCIONAL	8.768.442,00	100,00%
3.2.30	RESULTADOS DEL EJERCICIO	8.768.442,00	
3.2.30.01	UTILIDAD O EXCEDENTE DEL EJERCICIO	8.768.442,00	

Fuente: Archivo de Saldos y Movimientos preparado por la UAEGRTD

El 100% corresponde a Excedentes del ejercicio, pero estos están dados por la baja ejecución de recursos destinados a Inversión, como se observa en el análisis a las clases 4 y 5.

Clase 4: Ingresos

Tabla 33: Composición de los Ingresos de 01 de Enero a 31 de diciembre de 2012

Código	Nombre	saldo final	Porcentaje
4	INGRESOS	31.225.364,00	100,00%
4.7	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	28.528.879,00	91,36%
4.7.05	FONDOS RECIBIDOS	28.528.879,00	
4.7.05.08	FUNCIONAMIENTO	14.076.158,00	45,08%
4.7.05.10	INVERSIÓN	14.452.721,00	46,29%
4.8	OTROS INGRESOS	2.696.485,00	8,64%

Fuente: Archivo de Saldos y Movimientos preparado por la UAEGRTD

El 91.36% de los ingresos corresponden a recursos del Tesoro público para el desarrollo de su objeto misional, el saldo corresponden a donaciones recibidas. El 45.08% del total de Ingresos fue destinado para Gastos de Funcionamiento y el 46.29% para gastos de Inversión.



Clase 5: Gastos

Tabla 34: Composición de los ingresos de 01 de Enero a 31 de diciembre de 2012

Código	Nombre	Saldo Final	Porcen-Taje
5	GASTOS	31.225.364,00	100,00%
5.1	DE ADMINISTRACIÓN	17.726.225,00	78,93%
5.2	DE OPERACIÓN	4.111.420,00	18,31%
5.5	GASTO PÚBLICO SOCIAL	619.277,00	2,76%

Fuente: Archivo de Saldos y Movimientos preparado por la UAEGRTD

El 78.93% de los gastos corresponden a Gastos de Administración, mientras que el 21.07% corresponden a gastos que tienen que ver netamente con el objeto misional (Gastos de operación y Público social), este 21% al compararlo con los ingresos destinados a Inversión, observamos una baja ejecución de estos recursos, que es lo que está sustentando los excedentes del ejercicio.

Clase 9: Cuentas de Orden

Tabla 35: Composición de las Cuentas de Orden a 31 de diciembre de 2012

9	CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS	-	
9.3	ACREEDORAS DE CONTROL	4.840.880,00	
9.3.90	OTRAS CUENTAS ACREEDORAS DE CONTROL	4.840.880,00	
9.3.90.11	CONTRATOS PENDIENTES DE EJECUCIÓN	4.840.880,00	
9.9	ACREEDORAS POR CONTRA (DB)	(4.840.880,00)	

Fuente: Archivo de Saldos y Movimientos preparado por la UAEGRTD

El 100% de las cuentas de orden corresponden a Contratos suscritos pero pendientes de ejecutar, no se revela posibles demandas contra la entidad, ni el uso de bienes de terceros en el desarrollo de su quehacer.

• **HALLAZGO No. 24: Controles a la información reportada**

De acuerdo al párrafo 106, capítulo 7 "Características Cualitativas de la Información Contable Pública" Capítulo Único, Título II "Sistema Nacional de Contabilidad Pública" del Plan General de Contabilidad Pública versión 2007.4; El sistema de contabilidad pública debe "garantizar la disposición del insumo básico para alcanzar los objetivos de control, mediante la aplicación de procedimientos necesarios para confirmar o acreditar la procedencia de los datos registrados, las transacciones, hechos y operaciones revelados por la información contable pública, con sujeción a los principios, normas técnicas y procedimientos del Régimen de contabilidad pública".



De acuerdo a la prueba de recorrido y a la aplicación del cuestionario de control interno contable, se evidenció que la entidad no cuenta con mecanismos de verificación de la oportunidad y veracidad de la información reportada a las diferentes instancias gubernamentales. De igual manera, no se cuentan con un sistema de indicadores para analizar e interpretar la información financiera, económica, social y ambiental de la Unidad.

Esta situación va en contravía de las características cualitativas de la información pública, en especial la característica de Verificabilidad, se genera por la falta de personal en el área financiera y las debilidades en los mecanismos de control en el sistema de información de la entidad, afectando la confiabilidad de la información reportada, aumentando el riesgo de auditoría y que la misma no sea insumo para la adecuada toma de decisiones para los diferentes usuarios de la información contable.

La entidad "...desde el Grupo de Gestión financiera y Contable de la Entidad se certifica que la Unidad cuenta con todos los soportes de las transacciones que se han realizado desde el inicio de sus actividades, ha venido implementado mecanismos de verificación que permiten presentar información veraz, adicionalmente los indicadores que la entidad ha venido manejando tienen relación directa con la información que transmite y resguarda el SIIF nación".

La respuesta de la entidad no desvirtúa el hallazgo, en cuanto que la situación descrita quedo en evidencia cuando los archivos subidos en el SIRECI no coincidían con la información reportada a la Contaduría General de la Nación vía CHIP, si bien de manera posterior a la comunicación de la observación, la entidad tuvo que proceder a corregir la información del reporte de Saldos y Movimientos CGN 2005_001 correspondiente al trimestre octubre -diciembre 2012, como consta en correo de 19 de febrero.

• **HALLAZGO No. 25: Gastos Administrativos versus Ingresos de Funcionamiento**

Analizada la composición de los Estados Financieros y valorada la respuesta de la entidad, se observó que no existe concordancia entre los gastos administrativos y los ingresos destinados a funcionamiento, dado que los gastos administrativos suman 17.726 millones y los ingresos para funcionamiento fueron de tan solo \$14.076 millones, teniendo en cuenta la causación de los gastos correspondientes a las prestaciones sociales por valor de \$2.856,8 millones, las retenciones por declarar pendientes de solicitar por \$33.58 y el saldo en activos de Disponible y muebles y enseres, se tiene una diferencia de \$846.16 millones, que corresponden a las cuentas por pagar causadas al gasto a 31/12/2012, menos los anticipos realizados sobre las



mismas, valores que si bien fueron causados en el gasto, no fueron causados los ingresos asociados a los mismos, en contravía del principio de asociación que establece

"El reconocimiento de ingresos debe estar asociado con los gastos necesarios para la ejecución de las funciones de cometido estatal y con los costos y/o gastos relacionados con el consumo de recursos necesarios para producir tales ingresos". Dado que estos gastos fueron causados porque estaban cubiertos con presupuesto de 2012, los ingresos asociados a estos gastos en concordancia al principio de asociación debieron haber sido causados en la cuenta de Transferencias por cobrar, que de acuerdo al manual de procedimientos *"Representa el valor de los derechos adquiridos por la entidad contable pública para el desarrollo de sus funciones de cometido estatal, por concepto de los recursos establecidos en el presupuesto que se reciben sin contraprestación. Este registro debe efectuarse en el momento de establecerse el derecho cierto y no sobre la base de apropiaciones presupuestales o estimaciones."*

Esta situación genera una subestimación de los ingresos y los activos en \$846.16 millones.

- **HALLAZGO No. 26: Planeación Gastos de Inversión y Gasto Público Social**

Se encontró deficiencia en la planeación del Gasto de Inversión y el Gasto Público social, dado que de los 14.453 millones de fondos recibidos para inversión tan solo se dio uso en \$4.731 millones en gastos de inversión y publico social, y \$1.599,35 millones en adecuación de la capacidad institucional, para un total del 43.8%, esta situación va en contravía del principio contable de asociación (numeral 118, capítulo único Título I Plan General de Contabilidad pública) y el principio presupuestal de Planificación y programación integral (art. 13 y 17, decreto 111 de 1996). Los excedentes generados en el 2012 son causa de esta baja ejecución de recursos de inversión dada por la deficiencia en la planeación del gasto.

La entidad manifiesta que se ha dado una mayor eficiencia en el uso de los recursos de la entidad porque la diferencia está sustentada en los recursos que se encuentran en el Banco agrario y Bogotá (Valores que ascienden a \$9.156 millones), los anticipos entregados en administración a OIM y la Cámara de Compensación (Valores que ascienden a \$2.682 millones).

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación dado que los recursos en pasividad bancaria en el Banco Agrario, y los recursos entregados a la OIM y a la Cámara de compensación, no es una ejecución real de recursos en pro de los fines



misionales de la entidad, la misma se da hasta que se reciba a satisfacción la prestación de los servicios y los bienes adquiridos se hará efectivo el uso de los recursos. Por lo que la observación se valida como hallazgo. Si bien los registros contables están bien realizados, Los Estados Financieros evidencian la baja ejecución de los recursos solicitados de inversión consecuencia de las deficiencias en la programación y planeación presupuestal (Especialmente con las partidas destinadas a incentivos de proyectos productivos).

- **HALLAZGO No. 27: Mecanismos de Control Interno-Tesorería**

Verificando las carpetas de las conciliaciones bancarias, se observa que las mismas no están siendo revisadas, dado que el formato solo está suscrito por quien las elaboró. De igual manera, en la cuenta 6507638 del Banco de Bogotá, se tiene un saldo pendiente por conciliar con 2 meses de antigüedad por concepto de comisiones por dispersión de nómina. Esta situación no permite Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión, ni asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros, en contravía de los literales d y e de la Ley 87 de 1993.

La entidad manifiesta que “..Se está haciendo la caracterización y levantamiento de la documentación de los procesos y procedimientos que permitan una mejora continua y la inclusión de actividades de autocontrol y control necesarios en la realización de las actividades de competencia de cada una de estas áreas. Frente al saldo conciliatorio por concepto de comisiones bancarias, la Unidad ha adelantado gestiones para solicitar las correspondientes devoluciones de recursos por este concepto, como se evidencia en la carta adjunta.”

La entidad acepta la observación, por lo que se valida el hallazgo.

- **HALLAZGO No. 28: Revelación en Notas a los Estados Financieros**

Después de revisar y analizar la información contenida en las notas explicativas de los Estados Financieros, se evidencia que existen falencias en la información revelada en las notas, que son consideradas parte de los Estados Financieros, de acuerdo al siguiente detalle:

- Los valores revelados en la nota del grupo Efectivo, no son congruentes con los saldos en libros (tomados como insumo en las conciliaciones bancarias) de la cuatro (4) cuentas bancarias de la entidad, ni en el total mostrado en el Balance General.
- Las notas realizadas a las cuentas que conforman el grupo de otros activos, no se revela el tiempo en que se están amortizando los gastos en obras y mejoras de propiedad ajena.



- La nota respectiva a las cuentas de orden correspondiente a Convenios y/o Contratos pendientes de ejecutar no muestran la especificidad necesaria para conocer y entender la constitución de las reservas a las que la misma nota se refiere.

Esta situación va en contravía de la esencia y objetivo de las notas a los estados financieros (párrafo 375 del numeral 9.3.1.5 Notas a los estados contables básicos, Capítulo Único, Título II: Sistema Nacional de Contaduría Pública, del Plan General de Contaduría Pública versión 2007.4), y así mismo, a los principios de la información contable pública, en especial al de revelación (contenido en el párrafo 122 del numeral 8: Principios de Contabilidad Pública, Capítulo Único, Título II: Sistema Nacional de Contaduría Pública, del Plan General de Contaduría Pública versión 2007.4), y a la cualidad de verificabilidad, (expuesta en el párrafo 106 del Numeral 7: Características Cualitativas de la Información Contable Pública, Capítulo Único, Título II: Sistema Nacional de Contaduría Pública, del Plan General de Contaduría Pública versión 2007.4), generando dificultades en la utilización de la información contable pública para la toma de decisiones, ya que no se tiene la información necesaria y completa sobre las transacciones, hechos y operaciones financieras, económicas, sociales y ambientales que sean materiales.

La entidad manifiesta que las diferencias en las cuentas de disponible "*corresponden a partidas conciliatorias que se detectaron con posterioridad a la emisión de las notas de los estados financieros*". Situación que refleja deficiencias en el sistema de información de la entidad, donde cada dependencia maneja una información diferente y no se realiza conciliación entre las mismas. Además la entidad no explica las diferencias en las cuentas del Banco Agrario y Banco de Bogotá manifestando que se debe "*a un ajuste contable que se detectó con posterioridad, debido a un proceso de depuración*", pero verificadas las partidas de la cuenta corresponden a un registro errado en la causación de la cuenta por pagar del Banco Agrario por valor de \$1.456,13 millones como se deja constancia en el hallazgo de las Cuentas por pagar, donde se sobrestima el disponible por dicho valor causando la diferencia.

Con respecto a las notas del grupo de otros activos la entidad manifiesta que "no se especificó la amortización de esta cuenta debido a que solo se registraron las obras y mejoras en propiedad ajena ejecutadas en 2012, teniendo en cuenta que parte de esos bienes fueron recibidos a 3 de diciembre". Pero la madurez de esta cuenta es importante para realizar un análisis de los Estados Financieros, situación que debe estar reveñada en la nota.

Con respecto a las Cuentas de orden –Convenios y/o Contratos pendientes de ejecutar, la entidad manifiesta que "esta cuenta representa el saldo de los convenios y contratos los cuales están registrados de acuerdo con la información suministrada por



el área presupuestal, ya que esta cuenta en el sistema integrado de información financiera se registra por el valor total no se puede registrar a nivel de tercero..." adicionalmente mencionan que "Debe revelarse en notas a los estados contables una descripción de los valores más significativos en activos, pasivos, ingresos, gastos y costos (...)" es decir lo más relevante que haya sucedido durante la vigencia como aparece en la notas presentadas." La revelación en la nota de las cuentas de orden, y en especial en la cuenta de Convenio y/o contratos pendientes de ejecutar son significativas, porque nos permite analizar el rezago presupuestal, y la coordinación de las áreas contables y presupuestal.

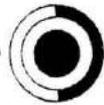
• **HALLAZGO No. 29: Recursos en Pasividad Bancaria (D-4) - Función de Advertencia**

Revisando el movimiento de la Cuenta Bancaria No. 3-0070-0-00642-6 del Banco Agrario, se determinó que se encuentran en pasividad bancaria desde el 13 de agosto de 2012 los valores presupuestados para apoyo económico proyectos productivos (promedio mensual de \$7.861 millones en 8 meses), generando un costo de oportunidad por valor de \$220,58 millones por el lucro cesante de dichos recursos en cuenta corriente sin cumplir con los fines estatales para que fueron destinados, de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla 36: Costo de Oportunidad Recursos en Pasividad Bancaria

Mes	Recursos en pasividad	Costo de Oportunidad
Agosto	8.319.159.000,00	22.122.766,87
Septiembre	8.319.159.000,00	30.256.183,83
Octubre	8.319.159.000,00	33.451.529,01
Noviembre	8.319.159.000,00	33.135.925,42
Diciembre parte 01	8.319.159.000,00	16.342.157,52
Diciembre parte 02	7.699.879.200,00	14.067.344,32
Enero	7.699.879.200,00	27.502.173,62
Febrero parte 01	7.699.879.200,00	17.697.519,23
Febrero parte 02	5.871.012.000,00	4.446.239,07
Marzo parte 01	5.871.012.000,00	6.010.352,61
Marzo parte 02	7.259.136.000,00	15.548.834,99
Total a 31 de Marzo de 2013		220.581.026,50

* El cálculo se realizó de acuerdo a la Tasa diaria de la rentabilidad ofrecida por el Banco de la República a los recursos del Tesoro nacional, certificada por ellos.



Los hechos encontrados van en contravía de los artículos 15 y 16 del Decreto 359 de 1995 que establecen: "Artículo 15. Los recursos que formen parte del presupuesto nacional, girados por la dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no podrán mantenerse en cuentas corrientes autorizadas por más de cinco (5) días promedio mensual, contados a partir de la fecha de los giros respectivos, sin perjuicio de aquellos recursos correspondientes a cheques entregados al beneficiario y no cobrados. (...)

Artículo 16. Los Recursos del Presupuesto Nacional podrán permanecer por un tiempo superior al establecido en el artículo anterior en cuentas corrientes, cuando así se halla convenido como reciprocidad a servicios especiales que preste el establecimiento financiero donde se encuentre radicada la cuenta. En este evento, los respectivos servicios y el tiempo de reciprocidad deben acordarse previamente y por escrito y las condiciones financieras las autorizará la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (...)" (El subrayado es nuestro).

Esta situación se presenta por la cláusula octava (8ª) del convenio 079 de 2012, la cual es lesiva para la entidad, dado que exige que los recursos se manejen en la cuenta corriente, como consta en el literal b de la cláusula en mención que establece que "Depositar a la firma del presente convenio en la cuenta corriente centralizadora ... el valor total de los recursos a administrar para el componente de pagos e incentivos que hace parte integral del objeto del presente convenio". Adicionalmente, el convenio en mención no está autorizado por la Dirección del Tesoro Nacional, como lo exige el artículo 16 del Decreto 359 de 1995. De igual manera, debido a las deficiencias en la Planeación de la ejecución de los recursos de Inversión, se realizó una sobrestimación de los recursos de Inversión a ejecutar por concepto de apoyo a Proyectos productivos en la vigencia 2012.

De igual manera, revisando el Convenio suscrito con el Banagrario, no se evidencia reciprocidad que supla el costo de oportunidad de los recursos del Tesoro Nacional, ni Estudios previos que sustenten porque se decide transferir la totalidad de los recursos previstos para el programa de incentivos a proyectos productivos en una cuenta corriente que no genera ningún tipo de retorno, en vez de solicitarlos paulatinamente a medida que van saliendo las sentencias de parte de los jueces, ni tampoco un estudio comparativo con los demás oferentes del mercado bancario.

Esta situación continúa presentándose en el mes de Abril y hasta el 05 de Mayo de 2013, fecha en la cual hacen devolución al Ministerio de Hacienda de los valores no ejecutados (\$4.720.302.274), por lo cual el valor se deberá actualizar hasta la fecha de entrega del saldo.

Los hechos aquí descritos tienen presunta connotación disciplinaria, y La Contraloría General de la República considera oportuno hacer uso de la función de advertencia



consagrada en el artículo 5 del Decreto Ley 267 de 2000 que establece: "*Advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer control posterior sobre los hechos así identificados*", sobre el cálculo de la reciprocidad de los servicios del Banco contra el costo de oportunidad de los recursos públicos dejados de percibir, para determinar en el momento de la liquidación del convenio.

La entidad manifiesta que "Los recursos trasladados al Banco Agrario responden a una destinación particular que es la de aplicar incentivos a los proyectos productivos de las familias restituidas, en tal sentido no se persigue una rentabilidad financiera, sino el apoyo a dichas iniciativas que corresponden a los nuevos planes de vida de los beneficiarios de la restitución de tierras; no obstante y teniendo en cuenta el marco normativo que regula el tema, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, gestionó el ahorro de unos costos administrativos en virtud del objeto del convenio, por tal razón en el parágrafo del literal a) y en el literal c), de la cláusula novena, en desarrollo del principio pro-victima, se establecieron exoneraciones de costos en favor de las familias restituidas participantes del programa de proyectos productivos.

En virtud de tal ahorro, también se logró la ausencia o nulidad de los costos asociados a las transacciones, los cuales en la práctica son un ahorro o un costo evitado en favor de la Unidad, que de forma directa compensa la rentabilidad no percibida por el tipo de convenio celebrado, pues no se incurrió en gasto alguno por la apertura de la cuenta corriente centralizadora, por los giros nacionales de los incentivos dirigidos a las cuentas de ahorro de los núcleos familiares y por la expedición de las libretas de las citadas cuentas de ahorro, entre otras". Adicionalmente la entidad manifiesta que dichos costos ahorrados corresponden a 221 millones de acuerdo a comunicación electrónica emitida por la Gerencia de Ventas de la Vicepresidencia de la Banca Agropecuaria del Banco Agrario. Adicionalmente la entidad manifiesta lo siguiente "Sumado a lo anterior para el segundo semestre de 2012, se presentaron hechos imprevistos e imprevisibles como el paro de la rama judicial, levantado un día antes de la vacancia judicial de fin de año, lo cual afectó el volumen de sentencias proferidas, y con ello el pago de los incentivos previstos para proyectos productivos".

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación, dado que si bien los recursos no persiguen una rentabilidad financiera, los mismos si buscan una función social y misional, que no se está cumpliendo, por la cual La Nación incurrió en un costo por Deuda pública y que de no haberse solicitado prematuramente hubieran percibido una rentabilidad que ofrece el Banco de la Republica a los depósitos del Tesoro Nacional, por tal razón en concordancia con el concepto 80112-0070A de 15/01/2001 de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la Republica "Estudio sobre el daño patrimonial al Estado" que enuncia en su acápite IV "El daño patrimonial al Estado", numeral 3 "Daño emergente vs lucro cesante" (Pagina 16 y siguientes del archivo



adjunto): "el lucro cesante es el «no ingreso patrimonial», el «no embolso», la «pérdida sufrida», la «ganancia frustrada»". Y más adelante enuncia: "En efecto, el artículo 6° de la Ley 610 da una definición amplia del «daño patrimonial al Estado» en la que de ninguna manera limita dicho daño al daño emergente ni excluye de forma alguna el lucro cesante". De igual manera en el acápite V "Acciones que producen el daño" menciona: "La segunda parte del artículo 6° de la Ley 610 de 2000 —que define el daño patrimonial al Estado—, nos dice que dicho daño es producido por «una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías»".

Como se evidencia en las actuaciones de la UAEGRTD con respecto a estos recursos destinados a Proyectos productivos son gestiones antieconómicas e inoportunas, dado que por los tiempos establecidos para la Etapa administrativa del procesos de registro y la Etapa Judicial que son previos a la etapa de post-restitución, para agosto no estaba previsto sentencias de jueces de tierra, lo que evidencia que esos recursos inmovilizados en cuenta corriente no permiten el cumplimiento de los fines esenciales del estado, en particular con el resarcimiento de derechos de las víctimas, beneficiando exclusivamente a un tercero, que en este caso es el Banco.

• **HAELLAZGO No. 30: Prima de Navidad**

El Artículo 11 del Decreto 3135 de 1968 establece: "Todos los empleados públicos y los trabajadores oficiales, tendrán derecho a una Prima de Navidad equivalente a un (1) mes del sueldo que corresponda al cargo en treinta (30) de noviembre de cada año, prima que se pagará en la primera quincena del mes de diciembre." Analizando las partidas de salarios y prima de navidad de 2012, al igual que las obligaciones laborales en el pasivo, encontramos lo siguiente (Datos Estados Financieros a 31/12/2012, Cifras en miles):

Tabla 37: Rubros correspondientes a Obligaciones laborales

Concepto	Tipo	Valor
Salarios (acumulado por 10 meses de labores de la entidad)	Gasto	\$ 6.760.446
Prima de navidad	Gasto	\$ 1.872.240
Prima de navidad por pagar	Pasivo	\$ 1.224.520

Fuente: Cálculo equipo auditor sobre Archivo de Saldos y Movimientos]

Como expone la norma, esta prestación se causa a 30 de noviembre y se paga en la primera quincena de diciembre, por lo que en el grupo de obligaciones labores por pagar no debería figurar saldo por Prima de Navidad pagado en la primera quincena de diciembre.



Esta situación genera una sobreestimación de los Gastos y los Pasivos en \$1.224,52 millones de pesos, lo que ocasiona que los Estados Financieros no reflejen la realidad de la Entidad.

La entidad manifiesta que "Para subsanar el error cometido al cierre de la vigencia 2012, la Unidad aplicó como medida correctiva la realización de ajustes al Balance para revertir mediante un comprobante de contabilidad el mayor valor causado con corte a 31 de marzo de 2013".

- **HALLAZGO No. 31: Gasto Servicios Públicos**

El párrafo 284 del Plan General de Contabilidad Pública, relacionado a las normas técnicas de los Gastos menciona que "Los gastos se revelan de acuerdo con las funciones que desempeña la entidad contable pública, la naturaleza del gasto, la ocurrencia de eventos extraordinarios y hechos no transaccionales, y las relaciones con otras entidades del sector público; se clasifican en: administrativos, operativos, gastos estimados, transferencias, gasto público social, operaciones interinstitucionales y otros gastos". Adicionalmente el párrafo 285 establece "Los gastos de administración corresponden a los montos asociados con actividades de dirección, planeación y apoyo logístico" y el párrafo 286 establece "Los gastos de operación se originan en el desarrollo de la operación básica o principal de la entidad contable pública, siempre que no deban registrar costos de producción y ventas, o gasto público social, de conformidad con las normas respectivas".

Analizados los rubros de los Gastos Operativos (de Inversión), se detectó que en estos se están registrando valores correspondientes a servicios públicos (Servicio de Energía), gastos que por sus características deben clasificarse como gastos administrativos (al ser de funcionamiento) y no de Inversión al no estar vinculados directamente con el objeto misional de la Entidad. Estos valores ascienden a la suma de \$2.15 millones. Situación que no permite medir con claridad los gastos de acuerdo a su naturaleza.

Esta situación que no permite medir con claridad los gastos de acuerdo a su naturaleza. La entidad acepta la observación, diciendo que el error efectivamente sucedió pero por un error del SIIF II, se valida como observación el hallazgo dado que los mecanismos de control interno del área no verificaron los saldos reales por cuenta, para haber realizado las reclasificaciones del caso.



- **HALLAZGO No. 32: Cuentas Por Pagar Causadas (D-5)**

En las normas relativas a los pasivos del Plan de General de Contabilidad en el numeral 224 se establece que "Las cuentas por pagar se registran en el momento en que se reciba el bien o servicio, o se formalicen los documentos que generan las obligaciones correspondientes, de conformidad con las condiciones contractuales". Revisadas las cuentas por pagar registradas en contabilidad a 31 de diciembre de 2012 se observa que las mismas están constituidas sin haber recibido a satisfacción el bien o el servicio, como se detalla a continuación:

- *Geocapital S.A. por \$3.050.955.655,71 y Cámara de Compensación de la bolsa Mercantil de Colombia por \$16.714.322,00.*

Revisados los soportes de constitución de la cuenta por pagar, se observa que corresponden a la transacción de 2 tipos de elementos: una por \$373.359.702,40 que corresponde a la adquisición de Cartuchos, Tóner y elementos de papelería, y otra por \$2.677.993.075,31 que corresponde a equipos de cómputo y complementarios. La primera tenía fecha prevista de entrega de bienes el 04 de Enero de 2013, y la segunda para el 22 de enero de 2013, como se verifica al cierre del ejercicio contable no hay entrega a satisfacción de los bienes tramitados a través de la Cámara de Compensación de la bolsa Mercantil por el Comisionista Geocapital. Adicionalmente, existe un formato de recibo a satisfacción que no es real dado que no se ha recibido a satisfacción los bienes y que queda corroborado con la observación que dejan consignada en el mismo formato que reza: "Teniendo en cuenta las negociaciones efectuadas con la bolsa se autoriza realizar el pago correspondiente a la Cámara de Compensación de la Bolsa Mercantil de Colombia, quien desembolsara al comisionista una vez la Unidad reciba a satisfacción los bienes adquiridos".

- *Organización de Congresos Eventos y Mercadeo S.A. por \$114.767.258*

Revisados los soportes de constitución de la cuenta por pagar, no existe entrega a satisfacción de los bienes contratados, ni entrada de almacén de los mismos tan solo existe una certificación del Supervisor que menciona que ha cumplido con el objeto del contrato, sin entrar en el detalle de la entrega de los productos que establecía el clausulado.

- *Banco Agrario de Colombia S.A. por \$1.456.128.000*

Este valor corresponde a la adición realizada al convenio suscrito con el Banco para manejo de las cuentas de proyectos productivos, revisando los soportes este valor que fue consignado en la cuenta del convenio el 11 de marzo de 2013, a 31 de marzo



no se había ejecutado, el giro de estos recursos no corresponde a un bien o servicio que se hubiera recibido, sino a la expectativa de giro a familias restituidas de acuerdo a futuras sentencias. Además, la causación se realizó erradamente contra la cuenta corriente, sin haber recibido los recursos, situación que conlleva a sobreestimar el disponible de la entidad.

Como se observa, las cuentas por pagar anteriormente detalladas, no correspondían a esta figura, sino debieron constituirse como reservas y reflejarse en los Estados Financieros en cuentas de orden, esta situación conlleva a una sobreestimación de los Pasivos de la entidad por valor de cuatro mil seiscientos treinta y ocho millones punto cincuenta y siete (\$4.638,57 millones) y sus respectivas contrapartidas en Gastos y Activos. Esta observación tiene presunta connotación disciplinaria.

Con respecto a la cuenta por pagar de Geocapital y la Cámara de compensación la entidad acepta la observación manifestando "El Grupo de Gestión Financiera al cierre de la vigencia 2012, dejó los saldos en una cuenta por pagar, siendo procedente la figura de reserva presupuestal, esto con base en la detección después del cierre de vigencia, que hubo un error de comprensión en el procedimiento financiero para el manejo de los giros de la Bolsa Mercantil, de tal manera que en el mes de enero se pagaron todas las cuentas por pagar que constituyó la entidad".

La entidad manifiesta sobre la cuenta por pagar de Organización de congresos Eventos y Mercadeo S.A. que "Ahora bien, a efectos de verificar la entrega de los bienes y su recibo a satisfacción se allega la entrada almacén de los mismos, es de anotar que al momento de la verificación del expediente, por parte del equipo auditor los mismos se encontraban en la carpeta de archivos de consulta del supervisor". La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación, en cuanto a que el supervisor tan solo está revisando la existencia de la factura y el pago de los aportes parafiscales y no la entrega a satisfacción de los bienes. Adicionalmente, no es cierto que la entrada de almacén se encontrará en el expediente presentado al equipo auditor, y como no fue adjuntada a la respuesta se valida la observación.

Sobre la cuenta por pagar del Banco Agrario de Colombia S.A, la entidad manifiesta que "Conforme lo estableció el Convenio Interadministrativo para Prestación de Servicios Bancarios de Pago y Crédito No. 079 de 2012 Suscrito entre el Banco Agrario de Colombia S.A. y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, a través del Otrosí No. 1 "El valor adicionado al presente convenio, será depositado por la UNIDAD en la Cuenta Corriente Centralizadora No. 30070000642-6 previamente abierta en la oficina - Avenida Jiménez de El BANCO en Bogotá, denominada Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas -Contribución a la sostenibilidad de la restitución de tierras", de la siguiente manera: i) La suma de Mil Cuatrocientos Cincuenta y Seis Millones Ciento Veintiocho Mil Pesos M/cte. (\$1.456.128.000) a la

firma del presente Otrosí. ii) Los restantes Setecientos Setenta y Seis Millones Setecientos Veintisiete Mil Doscientos Setenta y Tres Pesos M/cte. (\$776.727.273), con la expedición por parte del BANCO de la certificación en la que conste la apertura de las cuentas de ahorro del 100% de los beneficiarios del proyecto: "Implementación Programa, Proyectos Productivos para Población Beneficiaria de la Restitución de Tierras"; el supervisor del convenio presentó para el mes de marzo de 2013, el formato "Certificación de Recibo a Satisfacción de Bienes y Servicio y Autorización de Pago".

Por lo anteriormente mencionado, y teniendo en cuenta que se estaba dando cumplimiento a lo estipulado en la cláusula de pago del convenio, el Grupo de Gestión Financiero gestionó el pago correspondiente a la reserva presupuestal, quedando pendiente el segundo desembolso. Concluyendo este numeral, el Grupo de Gestión Financiera no considera que haya una sobreestimación de los pasivos, teniendo en cuenta que constituyó las cuentas por pagar y la reserva presupuestal atendiendo el Estatuto Orgánico del Presupuesto, acorde con el principio de legalidad en el marco de los contratos suscritos y el recibo a satisfacción de los supervisores". La respuesta de la entidad no desvirtúa el hallazgo, dado que la constitución contable de la reserva fue registrada erradamente, registrando la cuenta por pagar contra bancos, sin haber recibido esos dineros en la cuenta (se recibieron hasta marzo y no por ese valor), sobreestimando el saldo de bancos y generando diferencias con tesorería, y no mostrando la realidad de la entidad a 31 de diciembre de 2012. Por tal razón se valida el hallazgo con connotación disciplinaria.

• **HALLAZGO No. 33: Otros Acreedores**

En las normas relativas a los pasivos del Plan de General de Contabilidad en el numeral 224 se establece que "Las cuentas por pagar se registran en el momento en que se reciba el bien o servicio, o se formalicen los documentos que generan las obligaciones correspondientes, de conformidad con las condiciones contractuales". Revisados los saldos de la cuenta 242590 "Otros acreedores" aparece una cifra de \$5.182.863 con cargo al Nit de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, situación que no es coherente, dado que la entidad no se puede deber a sí misma, lo que evidencia falencias en los mecanismos de control interno del área contable, dado que no se han depurado partidas que fueron registradas con el Nit de la unidad.

La entidad manifiesta que el saldo de la cuenta corresponde a las deducciones de nómina practicadas por concepto de AFC "Ahorro Fomento a la Construcción" que quedó pendiente de pago al cierre de la vigencia; ésta deducción quedó a cargo del NIT de la Unidad, en razón a la parametrización establecida en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF-Nación, el cual al momento de generar la obligación



muestra el tercero del retenedor que en este caso es la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, y solo cuando se paga la deducción con las Ordenes de Pago no Presupuestales, registra en el comprobante contable el tercero real, puesto que el pago se genera directamente al beneficiario final. Procedimiento aclarado por la mesa de soporte del SIIF- Nación".

Se acepta parcialmente la respuesta de la entidad, en cuanto a que el pasivo es real, pero se debió reclasificar el NIT a los terceros correspondían, luego la observación queda para mecanismos de control interno contable.

- **HALLAZGO No. 34: Adecuaciones y Mejoras en Inmuebles de Terceros (D-6) – Función de Advertencia**

Se observa irregularidades en la aplicación del principio de economía y eficacia consagradas en el artículo 209 de la Constitución, dado que en los estudios previos de los contratos de arrendamiento para la sede nacional de la Calle 72, Sede Territorial de Mocoa, de Pasto, de Tumaco, de Popayán y de Cauca, no se incluyó la necesidad de realizar las cuantiosas inversiones en adecuación y mantenimiento para poner en funcionamiento los inmuebles. Adicionalmente, durante la vigencia 2012 (en el momento de suscripción de los contratos de Obra sobre los inmuebles en mención) los contratos de arrendamiento iban hasta 31 de diciembre de 2012, sin garantía de suscripción de un nuevo contrato para el 2013. Si bien para el 2013 se celebraron contratos de arrendamiento que cubren hasta el 31 de diciembre de 2013, no hay certeza sobre la celebración de un nuevo contrato de arrendamiento que cubra la vigencia 2014 y siguientes, ya que es potestativo del arrendatario solicitar el inmueble.

En el 2012, se giraron recursos por valor de \$ 1.599,35 millones por concepto de obras y mejoras en propiedad ajena, contratos de obra 106 (\$915.886.977) y 253 de 2012 (\$683.458.590). Adicionalmente en el 2013 se giran \$683.46 millones por el mismo concepto por el contrato 253. Rubros que valorizan los inmuebles de terceros, pero que no van a ser reconocidos del canon de arrendamiento como consta en las cláusulas de Obras, mejoras y reparaciones: cláusula 6ª del contrato 024 de 2012 y cláusula 9ª de los contratos 095, 096, 213, 214, y 242 de 2012, teniendo el arrendatario que retirar las mejoras realizadas siempre y cuando no afecten la estructura del inmueble (Ver anexo Contratos de arrendamiento versus contrato de obra). Adicionalmente en el resto de clausulado de los contratos se establece que los inmuebles se encuentran en buen estado, totalmente terminado y que se debe reintegrar en el mismo estado

Por tal razón, el valor de las adecuaciones y mejoras e inmuebles de terceros están expuestas a pérdida, dado el plazo de los contratos de arrendamiento de los

inmuebles respectivos, por lo que se configura en una función de advertencia por valor de \$2.282,81 millones y con presunta connotación disciplinaria. Esta situación se presenta por debilidades en la fase precontractual (aplicación del principio de planeación) en los contratos de arrendamiento generando riesgo de pérdida de los recursos invertidos en el inmueble.

La entidad manifiesta que *"En los estudios previos para realizar los contratos de arrendamiento de los inmuebles, se incluyen los elementos que exige el Artículo 2.1.1. del Decreto 734 de 2012, por lo tanto, contienen la descripción de la necesidad de contar con los bienes inmuebles para facilitar el cumplimiento de la misión de la Unidad en las diferentes regiones del país, el objeto de la contratación, el valor estimado del contrato, las formas de pago, el plazo, etc.*

Las adecuaciones requeridas para el funcionamiento de la Unidad en dichos inmuebles, no fueron incluidas directamente en los estudios previos de los contratos de arrendamiento, debido a que las especificaciones técnicas, descripción de la necesidad de la contratación, costos frente a las adecuaciones a realizar en los inmuebles arrendados, se incluyeron directamente en los estudios previos de los respectivos contratos de adecuación de los inmuebles que ya se encontraban bajo el manejo de la Unidad en virtud de los respectivos contratos de arrendamiento (Contrato No. 253 y No. 106 de 2012).

En este sentido, consideramos que el hecho de no incluir el tema de adecuaciones en los estudios previos de los contratos de arrendamiento, no supone que la Unidad este cometiendo irregularidades en la aplicación del principio de economía y eficacia, teniendo en cuenta que las diferentes contrataciones que se deben realizar en una entidad pública, se planean e identifican a través del Plan Anual de Adquisiciones el cual "es una herramienta para: (i) facilitar a las entidades estatales identificar, registrar, programar y divulgar sus necesidades de bienes, obras y servicios; y (ii) diseñar estrategias de contratación basadas en agregación de la demanda que permitan incrementar la eficiencia del proceso de contratación"[1] y en el plan de adquisiciones elaborado para el año 2012, la Unidad previó y planificó las adecuaciones requeridas a los inmuebles donde funcionaria, y las especificaciones técnicas de las mismas se detallaron e incluyeron en los estudios previos de las respectivas contrataciones que tenían este objeto".

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación en cuanto a que independiente de que la contratación sea de forma directa, la misma debe garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y, en especial del deber de selección objetiva, establecidos en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007. En este sentido se pronunció la Corte Constitucional en su Sentencia C-949 proferida el 5 de septiembre de 2001, al precisar que la contratación directa no implica la exclusión de las normas



y principios que garantizan la escogencia del sujeto que más convenga al Estado, expresó el Tribunal:

"....., no es cierto que dicha clase de contratación implique que la entidad estatal contratante pueda inobservar los principios de economía, transparencia y de selección objetiva. Por el contrario, en ella también rigen, para asegurar que en esta modalidad de contratación también se haga realidad la igualdad de oportunidades.

Se reitera que la potestad de contratación directa debe ejercerse con estricta sujeción al reglamento de contratación directa, actualmente consignado en el Decreto 855 de 1994, cuyas disposiciones, conforme al parágrafo del artículo 24 de la Ley 80, precisamente, buscan garantizar y desarrollar los principios de economía, transparencia y, en especial, el deber de selección objetiva establecidos en el Estatuto Contractual.

Por ello, esta Corte estima que no puede darse validez a la equiparación que el demandante hace entre el régimen de contratación directa y la inexistencia tanto de controles como de deberes para las autoridades de controlar las conductas de los servidores públicos que hubieren intervenido en el proceso de vinculación contractual hasta su terminación, que es lo que al parecer, también entiende el demandante."

En tal sentido, si previo al uso del inmueble se requería hacer adecuaciones a la infraestructura de los edificios esto afectaría la selección del inmueble si el criterio fue económico. En el estudio previo existe un listado de inmuebles pero no se determinó si de los mismos requerían adecuaciones o no.

El clausulado no se cuestionó por su legalidad, sino que el mismo se citó para indicar que varias de las mejores fueron incluidas en la infraestructura del inmueble, y como tal no se podrán retirar en el momento que el contrato sea terminado, valorizando el inmueble del tercero.

Con respecto a los plazos, es viable la constitución de vigencias futuras, para garantizar la prestación del servicio en las diferentes sedes y preservar los recursos invertidos en las mismas. Por tal razón se valida el hallazgo y su connotación disciplinaria, y la Contraloría General de la República considera oportuno hacer uso de la función de advertencia consagrada en el artículo 5 del Decreto Ley 267 de 2000.

- **HALLAZGO No 35: Bienes en uso de Terceros (D-7) – Función de Advertencia**

Revisadas las 82 actas de entrega de Bienes a funcionarios del proyecto de tierras del entonces Acción social (hoy DPS), se detectó 719 ítems que corresponden a



propiedad planta y equipos de terceros que siguen en uso ahora por la UAEGRTD, estos bienes que son de terceros deben ser controlados, pero la UAEGRTD no está ni registrando en cuentas de Orden los bienes que está administrando de terceros, ni llevando un inventario de los mismos, en contravía del Plan General de Contabilidad en cuanto a las normas técnicas relativas a las cuentas de Orden que establecen que "(...)Las cuentas de orden deudoras y acreedoras representan la estimación de hechos o circunstancias que pueden afectar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, así como el valor de los bienes, derechos y obligaciones que requieren ser controlados. (...)". Observación con presunta connotación disciplinaria.

De acuerdo a certificación del Contador del DPS, estos bienes ascienden a la suma de \$114.011.628. Esta situación se presenta por debilidades en los mecanismos de control interno, tanto del Departamento de Prosperidad Nacional (antes Acción Social) y de la UAEGRTD, generando un riesgo de pérdida del patrimonio del Estado, dado que en el entonces Acción Social lo registraron como gasto (siendo propiedad planta y equipo que debió ser registrada en activos e inventariado para sus controles), por lo que no se le lleva registro de parte de esta entidad, ni en la UAEGRTD que no figuran en registro alguno, si le lleva un control de existencia física, ni de asignación a funcionarios. Por tal razón se establece una función de advertencia por el riesgo de daño al patrimonio del Estado por valor de \$114,01 millones en concordancia con el artículo 5 del Decreto Ley 267 de 2000 que establece entre las funciones de la Contraloría General de la República: "...Advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer control posterior sobre los hechos así identificados".

Sobre esta función de advertencia, se realizará traslado de copia a la Contraloría Delegada del Sector Social para que le realice seguimiento en las auditorías que se realice al DPS, aparte del seguimiento que se realizará en las auditorías posteriores a la UAEGRTD.

La entidad manifiesta que *"En consideración a que los bienes contenidos en las 82 actas, se encuentran en el marco del Convenio Marco de Cooperación No CM-022 de 22 de febrero de 2008 suscrito entre Acción Social y la OIM, cuyo objeto es: "regular las relaciones entre las partes con el fin de establecer los lineamientos generales y responsabilidades para la ejecución de la fase III del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada en Colombia"; y el Convenio de Donación TF 051116 Ref. 318 suscrito entre el Banco Mundial, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social-, hoy DPS y la Organización Internacional para las Migraciones -OIM; recursos donados para la operación del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada que era un programa de Acción Social y transferidos directamente por el Banco Mundial a la OIM; es pertinente aclarar:*



Que el entonces Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, es el cimiento de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y la experiencia adquirida y capacidades instaladas facilitaron la implementación y entrada en funcionamiento de la Unidad.

En coherencia con lo anterior, el Decreto 4801 de 2011 en su artículo 26 establece: "Los contratos y convenios actualmente vigentes, celebrados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción SOCIAL, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, cuyo objeto corresponda a las funciones y actividades propias de la Unidad, se entienden subrogados a partir del 1 de Enero de 2012 a esta Entidad, la cual continuará con su ejecución en los mismos términos y condiciones..."

En virtud de este artículo, los convenios 022 de 2008 y convenio de Donación TF 094596 que se encuentran vigentes, quedaron subrogados a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Las subrogaciones se formalizaron mediante Otrosí No 8 al convenio 022 y enmienda de fecha 12 de junio de 2012 al convenio de donación TF 094596.

Igualmente el artículo 27 del Decreto antes mencionado, establece: "Transferencia de Bienes, derechos y obligaciones. Los bienes, derechos y obligaciones relacionados con las funciones que cumplirá la Unidad, deberán ser transferidos a ésta, a título gratuito, por las respectivas entidades, con base en su cierre contable a 31 de diciembre de 2011, y de conformidad con el procedimiento que se establecerá para tal efecto".

En ese sentido, teniendo en cuenta que estos bienes aún siguen estando a nombre de la OIM porque no se han realizado las respectivas transferencias, la Unidad ha solicitado a dicha entidad, se informe el costo de los bienes que se adquirieron y que a la fecha no han sido transferidos; Una vez se haga la liquidación de las etapas de estos convenios y la valoración de los respectivos bienes serán incluidos dentro de los inventarios de la Unidad".

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación en cuanto que se realiza la respectiva transferencia se debió registrar como bienes de tercero y llevarles un control adecuado a lo mismo, situación que hasta la fecha no se ha dado y pon en riesgo de pérdida los elementos. Se valida el hallazgo con la connotación disciplinaria, y la Contraloría General de la República considera oportuno hacer uso de la función de advertencia consagrada en el artículo 5 del Decreto Ley 267 de 2000.



3.8.6 Gestión Presupuestal

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, es una entidad del Presupuesto General de la Nación. Su panorama presupuestal para el 2012, nace de la asignación de recursos para gastos de funcionamiento y de Inversión mediante dos actos administrativos que sustentaron su programación y su gestión misional. Al entrar en operación a partir de marzo de 2012, todo el rigor de formalidades establecido en la normatividad presupuestal no se cumplió, sin embargo tuvo una programación previa a la expedición de los actos administrativos que oficializaron la asignación de recursos y de alguna manera los focalizaron en la implementación y acomodamiento operativo y al cumplimiento de planes, programas y proyectos en procura de la consecución de su Misión en coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo, marco de la política de restitución de tierras despojadas.

- **HALLAZGO No. 36: Vigencias futuras (D-8)**

La UAEGRTD, suscribió el 30 de noviembre de 2012, el "otro si No. 1" al convenio inter-administrativo 079 de 2012, con Banagrario, por un valor de \$2.232.855.273, comprometiendo bajo la figura de reservas presupuestales recursos de la misma vigencia, por un valor de \$776.727.273, sin tener en cuenta que el plazo de ejecución del convenio modificado involucra dos vigencias (2012 y 2013), debiendo aplicar el mecanismo de las vigencias futuras como lo establece el art 10 de la Ley 819 de 2003 y resolución interna 02 de 2012 del Ministerio de Hacienda.

Lo anterior, obedece a debilidades en el proceso de planificación y ejecución de recursos con relación a las metas y logros definidos en el programa de inversión relacionado con los incentivos para los proyectos productivos. Así, se limita la atención oportuna de las necesidades sociales al acumularse sin justificación recursos públicos en detrimento de los fines esenciales del estado. Presunta incidencia Disciplinaria

- **HALLAZGO No. 37: Informe de Actividades**

El artículo 19 de la ley 1150 de 2007, establece que (...) "las entidades deben llevar un registro de presentación por parte de los contratistas, de los documentos requeridos para hacer efectivos los pagos derivados de los contratos".

En cumplimiento de lo anterior la UAEGRTD pacto en todos los contratos, en la cláusula N° 4 Forma de Pago, que se tendrá como requisitos para efectuar los pagos, (...) "la Certificación expedida por el supervisor del contrato, en la que conste el cumplimiento a satisfacción del objeto y obligaciones durante el respectivo lapso, previa presentación por parte del contratista de; 1) el informe mensual de ejecución.2)



la acreditación del pago de aportes al sistema de seguridad social integral" entre otros. (el subrayado es nuestro)

Sin embargo, se comprobó en los contratos que se relacionan a continuación, celebrados en 2012, que se tramita un formato de una hoja máximo, donde se relaciona de manera general, actividades realizadas por parte del contratista (a veces son tres renglones), su firma y la del supervisor, lo que no evidencia de manera detallada y clara el cumplimiento de las obligaciones pactadas; estos son:

Tabla 38: Pagos con debilidades en los requisitos

N° Contrato	Fecha	N° OPP	fecha OPP	Valor OPP	Beneficiario
229	22-oct-12	579534812	18/12/2012	\$ 3.300.000	HOYOS COLONIA CAROLINA
156	19-sep-12	506765912	06/11/2012	\$ 4.400.000	CABRERA ARANGO JOHN ALEJANDRO
		545878412	29/11/2012	\$ 4.400.000	
179	21-sep-12	540954712	27/11/2012	\$ 2.800.000	HERRERA GUZMAN KATHERIN DEL CARMEN
		502781612	30/10/2012	\$ 2.800.000	
50	20-ago-12	576190312	17/12/2012	\$ 6.500.000	PEREZ ROJAS NATALIA SOFIA
91	29-ago-12	529668412	21/11/2012	\$ 4.000.000	AMAYA LEAL WILSON EDUARDO
		576058712	17/12/2012	\$ 4.000.000	
299	28-nov-12	50079213	15/03/2013	\$ 3.600.000	MEJIA USSA CARLOS GUILLERMO
173	21-sep-12	526641812	20/11/2012	\$ 4.500.000	CORTES GOMEZ JAVIER ALONSO
160	18-sep-12	546477312	29/11/2012	\$ 2.800.000	BAÑOS BAÑOS VIVIANA CONSTANZA
		527724712	21/11/2012	\$ 2.800.000	
		579170612	18/12/2012	\$ 2.800.000	
80	23-ago-12	501246412	30-oct-12	\$ 4.400.000	TRUJILLO LEAL WILMAR JOSE
		529602712	21-nov-12	\$ 4.400.000	
		579369012	18-dic	\$ 4.400.000	
52	06-ago-12	481707512	11/10/2012	\$ 1.050.000	ACUÑA ORTEGA EDWIN
		576090612	17/12/2012	\$ 1.050.000	
		595595912	24/12/2012	\$ 525.000	
253	01-nov-12	584500912	20-dic-12	\$ 683.488.590	EMPRESA INMOBILIARIA CUNDINAMARQUESA
90	29-ago-12	464634112	26/09/2012	\$ 198.241.908	RTVC
		595106712	24/12/2012	\$ 148.681.431	

Fuente: Cálculos Equipo auditor sobre información comunicada por la UAEGRD

Vale aclarar que en otros contratos por ejemplo el N° 091 con OPP N° 484644412 el N° 037 con OPP N° 481736712 y el N° 260 con OPP N° 591355312 se encontró del contratista un informe detallado de actividades y una certificación expedida por el



supervisor del contrato, lo que denota que no existe uniformidad y claridad en la forma como se debe cumplir con este requisito, de acuerdo con lo pactado.

Lo anterior obedece a debilidades en el control que debe ejercer el supervisor del contrato. La omisión de este requisito genera riesgos de que se realicen los pagos sin que se cumpla el propósito del contrato.

- **HALLAZGO No. 38: Registros Presupuestales (D-9)**

Se encontró que se expidieron Registros Presupuestales en fechas posteriores al inicio de la ejecución de los contratos de prestación de servicios que se relacionan a continuación, contrariando lo indicado en el art 71 del Estatuto Orgánico de presupuesto Decreto Ley 111 de 1994, y entre otras lo dicho por el Consejo de Estado, en sentencia sección tercera, Radicación número: 66001-23-31-000-1998-00261-01(17860), del 23 de junio de 2010, Consejero ponente Mauricio Fajardo, que establece que el Registro Presupuestal es un requisito para la ejecución del Contrato.

Tabla 39: Registros presupuestales

Contrato	Fecha inicio ejecución	Registro presupuestal	Fecha Registro Presupuestal
80	23/08/2012	115212	2012-09-04
128	14/09/2012	157612	2012-09-28
75	23/08/2012	99512	2012-08-24
52	06/08/2012	78312	2012-08-09

Fuente: Cálculos equipo auditor

Este hecho evidencia el inadecuado seguimiento al trámite de los compromisos adquiridos por la Unidad en cuanto a la afectación presupuestal, lo que genera riesgo que los recursos sean desviados a otro fin. Presunta Incidencia Disciplinaria

- **HALLAZGO No. 39: Contratos Prestación de Servicios**

Se suscribieron contratos de prestación de servicios con incongruencias entre la cláusula de pagos, y el tiempo de ejecución del mismo, en el sentido de que la cantidad de pagos allí definidos superaron el número de los meses contratados, lo que género que al finalizar la vigencia fiscal del 2012, se disminuyera en valor el registro presupuestal, sin que se hubiera suscrito la modificación del contrato de manera unilateral o de común acuerdo. Esto se evidencio en los siguientes contratos:



Tabla 40: Contratos de prestación de servicios

Número	Fecha	Fecha Inicio	Fecha terminación	Valor Inicial	Pago mensual pactados	Valor R.P Disminuido
80	23/08/2012	23/08/2012	31/12/2012	\$23.000.000,00	\$ 4.600.000,00	\$(3.373.333,00)
88	28/08/2012	28/08/2012	31/12/2012	\$16.500.000,00	\$ 3.300.000,00	\$(3.190.000,00)
75	22/08/2012	23/08/2012	31/12/2012	\$32.500.000,00	\$ 6.500.000,00	\$(4.776.667,00)
131	12/09/2012	12/09/2012	31/12/2012	\$17.600.000,00	\$ 4.400.000,00	\$(1.906.667,00)
42	26/07/2012	31/07/2012	31/12/2012	\$33.000.000,00	\$ 5.500.000,00	\$(5.500.000,00)
229	22-oct-12	24-oct-12	31-dic-12	\$9.900.000,00	\$ 3.300.000,00	\$(2.530.000,00)
165	19-sep-12	25-sep-12	31-dic-12	\$17.600.000,00	\$ 4.400.000,00	\$(3.520.000,00)
034	18-jul-12	19-jul-12	31-dic-12	\$72.000.000,00	\$ 12.000.000,00	\$(6.800.000,00)
179	21-sep-12	28/09/2012	31-dic-12	\$ 11.200.000,00	\$ 2.800.000,00	\$(2.333.333,00)
127	12-sep-12	21-sep-12	31-dic-12	\$ 16.000.000,00	\$ 4.000.000,00	\$(1.600.000,00)
050	20-ago-12	03-ago-12	31-dic-12	\$32.500.000,00	\$ 6.500.000,00	\$(650.000,00)
160	18-sep-12	21-sep-12	31-dic-12	\$11.200.000,00	\$ 2.800.000,00	\$(1.773.333,00)
086	27-ago-12	29-ago-12	31-dic-12	\$22.000.000,00	\$ 4.400.000,00	\$(4.106.667,00)
278-2012	19-nov-12	19/11/2012	31-dic-12	\$ 7.200.000,00	\$ 3.600.000,00	\$(2.160.000,00)
038	26-jul-12	31-jul-12	31-dic-12	\$48.000.000,00	\$ 8.000.000,00	\$(8.000.000,00)

Fuente: Información allegada al equipo auditor por la U.R.T

Lo anterior, en razón a que no se verifica la consistencia de la información que se consigna en los contratos en el momento de la firma del mismo. Además, no se encontró evidencias de la gestión adelantada por la Unidad, para subsanar le diferencia entre el R.P modificado y el contrato. Así, se genera riesgos de demandas contra la unidad, al exigirse el cumplimiento su cumplimiento.

- **HALLAZGO No. 40: Reservas viáticos y gastos de viaje (D-10)**

En el artículo 89 del ESTATUTO ORGÁNICO DE PRESUPUESTO, Decreto Ley 111 de 1996, se establece...*(...) que al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales de los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando e legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.*

Así, una reserva presupuestal se genera cuando el compromiso es legalmente constituido pero cuyo objeto no fue cumplido dentro del año fiscal que termina y será pagada con cargo a la reserva que se constituye a más tardar el 20 de enero de la vigencia siguiente plazo otorgado para hacer los respectivos ajustes

Se comprobó que se constituyeron 324 reservas presupuestales de comisiones y gastos de viaje por un valor de \$131,8 millones por el rubro A-2-0-4-11-2 y 107 F, por \$72,2 millones de los rubros C-320-1100-1 y C-520-1100-2 de programas de inversión, las cuales no fueron debidamente creadas, (ver anexo). Algunos valores corresponden a saldos que se generaron una vez legalizadas las mismas. Vale resaltar que existen saldos que se mantuvieron por más de tres meses sin que se hubieran cerrado como por ejemplo la comisión de la señora Paola Sanabria quien legalizó el 11 de mayo de 2012, y desde esa fecha se mantuvo un saldo el cual se constituyó en reserva presupuestal sin razón legal para ello. Casos similares la comisión del señor José Colmenares, Milena Peña, Luis Sigilfredo Mora, y Betsy Matiz Prado entre otros. También, existen personas que figuran con más de tres saldos constituidos como reservas, de comisiones otorgadas un mes antes en promedio del cierre fiscal así:

Tabla 41: Reservas presupuestales acumuladas

Nombre	Numero de saldos en Reservas Ptales
Oscar Arturo Ortiz	4
Sandra Milena Zorio	4
Paola Andrea Zabala	4
Andrea del Pilar Ordoñez	5
Leonor marina Restrepo	6
Alexander Novoa	6
Astrid Moreno	6
Fabio Camargo	8
Doris Elena Alzate	8
Sigifredo Mora T	10

Fuente: Información entregada por la U.R.T al equipo auditor

Lo anterior, indica que no fue efectiva la labor de depuración y ajuste pese a que se contó hasta el 20 de enero de 2013, para ello.

Por lo anterior, se generan informes y reportes de ejecución presupuestal no confiables y se inmovilizan recursos que no se van a ejecutar: Además, generó una sobreestimación contable en las cuentas de Orden, "Contratos pendientes de ejecución, cuenta 939011" por el valor arriba mencionado. Presunta incidencia Disciplinaria.

- **HALLAZGO No. 41: Vigencia y monto de los contratos (D-11)**

Decreto 111 de 1996: Artículo 14.

Anualidad. El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38 de 1989, art. 10).

En virtud de este principio no es posible adquirir compromisos que excedan en su ejecución la vigencia respectiva, a menos que se afecte el presupuesto de la siguiente vigencia con el mecanismo de las vigencias futuras, teniendo en cuenta la fecha del cumplimiento del objeto del compromiso.

Decreto 4836 de 2011, artículo 3°.

Modifícase el artículo 1° del Decreto 1957 de 2007, el cual quedará así:

"Artículo 1°. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confisc de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.

Decreto 111 de 1996: Artículo 71.

Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya

lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del CONFIS o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos

Decreto 568 de 1996: Artículo 20.

Art. 20.- El registro presupuestal es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar.

Así, el acto del registro perfecciona, por tanto, el compromiso.

La U.R.T, suscribió el contrato 269 el 16 de noviembre de 2012, por un valor de \$5.033.918.399, con Geocapital, en el cual se estableció inicialmente su terminación el 31 de enero de 2013, excediendo su ejecución la vigencia de 2012.

De otra parte, para garantizar los recursos presupuestales se expidieron los registros presupuestales 301112 por \$4.602.883.749 y 301212 por \$431.034.650, que fueron reducidos como se indica en el cuadro siguiente, sin que el valor del contrato se haya disminuido. Aunque se surtieron dos modificaciones en tiempo, las demás cláusulas pactadas inicialmente se dejaron vigentes.

Tabla 42: Seguimiento Reducciones

RP N°	Fecha	Valor Inicial	Reducción	Valor Actual
301212	2012-12-05 00:00:00	\$ 431.034.650,00	\$(57.674.947,60)	\$ 373.359.702,40
301112	2012-12-05 00:00:00	\$ 4.602.883.749,00	\$ (802.550.410,13)	\$ 3.800.333.338,87
		\$ 5.033.918.399,00	\$ (860.225.357,73)	\$ 4.173.693.041,27

Fuente: Cálculos equipo auditor

Así, se tiene un contrato con un compromiso por un valor superior en \$860.225.357, respecto de los Registros presupuestales. Lo anterior, denota debilidades en la supervisión del contrato y desarticulación entre las actividades presupuestales y contractuales, lo que genera riesgos de no cumplir con los pagos con posibles reclamaciones por la vía judicial. Presunta incidencia Disciplinaria



• **HALLAZGO No. 42: Planeación ejecución Obra**

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, se refirió también al principio de planeación en la contratación estatal, planteando lo siguiente:

“...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: **(Subrayado nuestro)**

- i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato.
- ii) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.
- iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.
- iv) Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.
- v) La disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato.
- vi) La existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores...”

Se observó que la UAEGRTD Suscribió el contrato 253 del 1 de noviembre de 2012, con el objeto de la El proceso se alimentó de dos fuentes de información. En primer lugar los responsables, de las diversas dependencias presupuestales a principios de 2012, realizaron la autoevaluación de su respectivo Programa Operativo Anual, capturando en el Sistema Integral de Información Administrativo (SIIA) las actividades realizadas y el grado de cumplimiento de cada una de las metas planteadas para el año 2012 UAEGRTD en MOCOA, PASTO, TUMACO, POPAYAN Y CAUCASIA, con la EMPRESA INMOBILIARIA CUNDINAMARQUESA, el cual se inició el 15 de noviembre de 2012, según acta de inicio, y con vencimiento el 31 de diciembre del mismo año. El 27 de diciembre de 2012, se firmó el OTROSÍ 1,



ampliandóla vigencia hasta el 31 de enero de 2013, por lo que obligo a la constitución de una reserva presupuestal por \$ 1.025.187.885. Era previsible que estas obras se recibirían en su totalidad en la vigencia siguiente, máxime cuando a la fecha está previsto la entrega definitiva de las obras para el 15 de mayo de 2013.

Además, de la falta de planeación de las obras, y de debilidades en la supervisión, al analizar los informes de interventoría, se pudo apreciar que la ejecución del contrato presentaba un atraso considerable agravado con el hecho de que surgieron obras que no se tuvieron en cuenta en los estudios previos. Lo anterior genera, riesgos de sobrecostos en la obra.

- **HALLAZGO No. 43: Monto Reservas Presupuestales de Gastos de Funcionamiento**

Decreto 1957 de 2007:

“Artículo 1°. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras.

Artículo 2°. De conformidad con lo previsto en el artículo 9° de la Ley 225 de 1995 y el artículo 31 de la Ley 344 de 1996, en cada vigencia, el Gobierno Nacional reducirá el presupuesto en el 100% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto del año inmediatamente anterior, que excedan el 2% de las apropiaciones de funcionamiento y el 15% de las apropiaciones de inversión del presupuesto de dicho año”. (...)

Al analizar el monto de las reservas presupuestales de gastos de funcionamiento, constituidas al cierre de la vigencia fiscal 2012, se comprobó que excedieron el 2% del monto de las apropiaciones del presupuesto de Funcionamiento, debido a deficiencias en la programación y ejecución presupuestal. Lo anterior, expone a la U.R.T a una disminución de recursos de la siguiente vigencia y a que su práctica se constituya en un factor entorpecedor de la gestión y del cumplimiento oportuno de la política social.



- **HALLAZGO No. 44: Reporte utilización cupo Vigencias Futuras**

Decreto 568 de 1996

Art. 7.-Los cupos anuales autorizados para asumir compromisos de vigencias futuras no utilizados a 31 de diciembre de cada año caducan sin excepción. En consecuencia, los órganos deberán reportar a la Dirección General del Presupuesto Nacional antes del 31 de enero de cada año la utilización de los cupos autorizados.

El 25 de septiembre de 2012, el CONFIS, a través del Director General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, en respuesta a la solicitud formulada por la UAEGRTD sobre Vigencias futuras, le autorizo un cupo de \$1.312.642.618, para la vigencia de 2013. En virtud de lo anterior, la U.R.T, asumió compromisos por un total de \$873.765.182, dejando un saldo sin utilizar equivalente al 34%. Se comprobó que la UAEGRTD, al 8 de mayo de 2013, no ha reportado a la Dirección General de presupuesto sobre la no utilización de parte de esos recursos. Así, se evidencia ausencia de monitoreo al cumplimiento de las obligaciones legales.

Lo anterior genera pérdida de oportunidad en la utilización de los recursos con fines sociales.

Por la observación presentada por la Contraloría, la Unidad procedió a realizar la respectiva comunicación a la Dirección General del Presupuesto.

- **HALLAZGO No. 45: Contratos con Reserva Presupuestal y Vigencias Futuras (D-12)**

Decreto 111 de 1996

"Art. 89.- Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse. Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido siempre y cuando estén legalmente que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.



Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para El Gobierno Nacional establecer los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo. (Ley 38 de 1989, Art. 72 , Ley 179 de 1994 , Art. 38, Ley 225 de 1995 Art. 8).

Decreto 4836 de 2011 Artículo 7°. *Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar.*

A más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo, podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos. Cumplido el plazo para adelantar los ajustes a que hace mención el inciso primero del presente artículo y constituidas en forma definitiva las reservas presupuestales y cuentas por pagar a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, los dineros sobrantes de la Nación serán reintegrados por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros quince (15) días del mes de febrero del respectivo año.

Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre de la vigencia en la cual se constituyeron, expiran sin excepción. En consecuencia, los respectivos recursos de la Nación deben reintegrarse por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente a la expiración de estas.

Función de Advertencia CGR, noviembre de 2012

Se comprobaron deficiencias en la asignación y ejecución de los recursos de los contratos 051 del 6 de agosto de 2012, de Servicios Postales Nacionales S.A, por \$900.000.000 y 250 del 31 de octubre de 2012, con Seguridad Oncor Ltda. por \$390.975.942, así:



Contrato 051

El 6 de agosto de 2012, se contrataron servicios de Correo y otros, por un valor de \$700.000.000, cuyo vencimiento dependía de si se agotaban estos recursos antes del 13 de diciembre de 2012, o es su defecto se entendía vencido en esta fecha. El 2 de diciembre de 2012, se firmó el OTRO SI 1, con el cual se modificó la fecha de vencimiento para el 30 de enero de 2013 y se adiciono en valor la suma de \$200.000.000 con cargo a vigencias futuras. Al cierre de la vigencia fiscal se habían efectuado pagos mensuales por un total de \$159.307.723 de acuerdo con las órdenes de pago presupuestales que se analizaron, quedando una cuenta por pagar por \$89.975.575. Así, se cubrían todos los servicios prestados hasta el 31 de diciembre de 2012, toda vez que los que se prestarían durante enero del 2013, se cubrían con la vigencia futura. De acuerdo con lo anterior resulta incoherente que se haya llevado todo el saldo (\$450.716.702), del valor inicial del contrato como reserva presupuestal, cuando era previsible que de ese monto solo se podía descontar el equivalente a la facturación del último mes del año, por lo que resultaba inficiosa la adición en valor, además se comprobó que a partir del mes de febrero de 2013, se suscribió un nuevo contrato por \$1.650.000.000.000, con recursos del 2013, dejando sin posibilidad de ejecución los recursos reservados.

Igualmente resulto desmedido el monto de la vigencia futura, puesto que los servicios prestados en enero de 2013, costaron \$92.983.889.

El 51% de los recursos totales pactados en el contrato no se ejecutaron

Contrato 250

El 31 de octubre de 2012, se contrató el servicio de vigilancia por un valor de \$390.975.942, con vencimiento el 31 de enero de 2013, de los cuales \$256.377.665, con vigencia actual y \$134.598.277, con vigencia futura por el servicio que se prestaría durante el mes de enero de 2013. La ejecución se inició el 13 de diciembre de 2012, según el acta de inicio (mes y medio después la firma), fecha en la que era imposible que se cumpliera el objeto en el tiempo restante. El 31 de enero de 2013, se firmó el OTRO SI 1, con el cual se adiciono tiempo a la ejecución hasta el 1 de abril de 2013, y valor por \$195.487.971, quedando su valor total en \$586.463.913. La U.R.T, constituyo una reserva presupuestal por el monto de los recursos del 2012, sin fundamento, toda vez que era previsible que únicamente se podía ejecutar lo correspondiente a 17 días del mes de diciembre de 2012.

De otra parte, de acuerdo con la ejecución de la Reserva y pagos según reporte SIIF, al 2 de mayo de 2013, se estableció lo siguiente:

Tabla 43: Ejecución reserva del contrato

ORDEN DE PAGO PPTAL.	FECHA	VALOR	NOTAS SOBRE EL RECURSO Y EL PERIODO PAGADO
47432813	13/03/2013	\$ 60.193.021	Con Cargo a la Reserva presupuestal servicio de Diciembre 2012
63164313	01/04/2013	\$ 121.750.918	Con cargo a la vigencia Futura, servicio de Enero 2013
63164313	01/04/2013	\$ 124.649.749	Con cargo vigencia 2013, servicio de Febrero de 2013

Fuente: Cálculos del equipo auditor

Del contrato se concluye por un lado que la Reserva presupuestal quedó sobrevalorada, y por otro que su cumplimiento en pagos está en riesgo, toda vez que de los recursos atrás mencionados el saldo de las reservas no se pueden ejecutar, tampoco el de la vigencia futura, y el valor de la adición con recursos de 2013 no alcanzaría para cubrir la cuenta del mes de marzo de 2013, de mantenerse la tendencia del monto facturado en enero y febrero de 2013. No se pudo establecer el valor que se está cobrando para este mes.

De acuerdo con el SIIF, a partir del 2 de abril de 2013, presta el servicio de vigilancia una nueva empresa "UNION TEMPORAL PCC".

Lo anterior se debe a que hay debilidades en la planificación de los recursos y en la elaboración de los estudios previos sustento prioritario para realizar el contrato. Así, se generan compromisos con riesgos de demandas contra la U.R.T, por incumplimiento de lo pactado, y por obligaciones cumplidas sin recursos para su pago. Presunta Incidencia Disciplinaria

3.8.7 Legalidad

En el Nivel Central, con respecto al tema de contratación de la Unidad (UAEGRTD), se evidenciaron los siguientes Hallazgos:

- **HALLAZGO No. 46: Supervisión (D-13)**

En los expedientes contractuales tomados de muestra, no reposan informes de supervisión que den cuenta de la gestión contractual desarrollada y del seguimiento efectuado a la misma; solamente se evidencia como soporte un certificado en el que el supervisor menciona que se ha cumplido el objeto del contrato, pero no evidencia un seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del contrato ni constancia de la verificación de la oportunidad y calidad de los bienes contratados o de la prestación del servicio.

Esta situación va en contravía del estatuto anticorrupción (Ley 1474 de 2011) establece en su artículo 83 que *“Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieran conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos...”*.

Adicionalmente, el parágrafo 1 del artículo 84 del Estatuto Anticorrupción reglamenta El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 de la siguiente forma: *“No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. ...”*. (El subrayado es nuestro).

Esta situación se presenta por las deficiencias en los mecanismos de control del área administrativa, poniendo en riesgo los recursos invertidos en la contratación, y generando un inadecuado manejo al rezago presupuestal -Cuentas por pagar y Reservas presupuestales (como se observó en las líneas financiera, contable y presupuestal).

Esta observación se configura con presunta connotación disciplinaria.

- **HALLAZGO No. 47 - Tiempos de publicación en el SECOP - Justificación de la Contratación Directa, Contratos y Convenios**

La Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) publicó en el SECOP las siguientes Justificaciones de las Contrataciones Directas, Contratos y Convenios de manera tardía:

Tabla 44: Publicaciones SECOP

Justificación de la C. Directa	Contrato o Convenio	Contratista	Valor:	Publicación en Secop:
(Resolución 448 de 31 de julio de 2012	Contrato Interadministrativo No 051 de 2012 (firmado agosto 06)	Servicios Postales Nacionales	\$700.000.000,00	Justificación: 15-08-2012 09:05 AM; es decir, quince días después de su expedición. Contrato 051: nueve días después de su expedición. Es



Justificación de la C. Directa	Contrato o Convenio	Contratista	Valor:	Publicación en Secop:
				decir, Adicionalmente, se publican el mismo día, la Justificación de la Contratación Directa y el Contrato Interadministrativo; es decir, 15-08-2012 09:05 AM
Resolución 447 de 31 de julio de 2012	Contrato de Licencia de Uso No 063 de 2012	Procalculo Prosis	\$508.587.865,00	La Justificación se publico 14 días luego de su expedición:14-08-2012 12:08 PM; es decir, solo un minuto antes de incluir el Contrato 063 de 2012: 14-08-2012 12:09 PM
Resolución 506 de 22 de Agosto de 2012	Convenio Interadministrativo para la Prestación de Servicios Bancarios de Pago y Crédito No 079 firmado el 23 de Agosto de 2012	Banco Agrario	\$8.319.156.000,00	Justificación Contratación Directa y Convenio 079: 20-11-2012 es decir, casi tres meses después de su expedición.

Fuente: Secop

Por lo mencionado anteriormente, la UAEGRT, transgrede lo establecido por el Decreto 734 de 13 de Abril de 2012, ART. 2.2.5.- Publicidad del procedimiento en el SECOP. , PAR. 2, que establece que la publicación deberá hacerse en la fecha de su expedición, o, a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes.

Esta situación se ocasiona por la falta de control sobre el cumplimiento de la normatividad a aplicar y la eventual consecuencia es una vulneración al Principio de Publicidad, que se realiza mediante el reconocimiento del derecho que tiene la comunidad a conocer las actuaciones de las autoridades públicas y, a través de ese conocimiento, a exigir que ellas se surtirán con total sometimiento a la ley.

De igual manera, el principio de publicidad constituye una garantía de transparencia en la actuación de los poderes públicos y un recurso que permite las condiciones necesarias para el reconocimiento del derecho a controlar el ejercicio del poder.

Decreto 734 (Abril 13 de 2012) *"Por el cual se reglamenta el estatuto general de contratación de la administración pública y se dictan otras disposiciones"*.

ART. 2.2.5.—Publicidad del procedimiento en el SECOP. La entidad contratante será responsable de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación, salvo los asuntos expresamente sometidos a reserva.



(...)

PAR. 2º—La publicación electrónica de los actos y documentos a que se refiere el presente artículo deberá hacerse en la fecha de su expedición, o, a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes. El plazo general de su permanencia se extenderá hasta tres (3) años después de la fecha de liquidación del contrato o del acta de terminación según el caso, o de la ejecutoria del acto de declaratoria de desierta según corresponda.

(...)"

- **HALLAZGO No. 48 - Lugar de Consulta de Estudios y Documentos Previos - Contrato de Licencia de Uso No. 063 de 2012**

La Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), en la Justificación de la Contratación Directa (Resolución 447 de 31 de julio de 2012), que derivó en el Contrato 063 de 2012 con la firma Procalculo Prosis, no incluyó "La indicación del lugar en donde se podrán consultar los estudios y documentos previos(...)", conforme lo ordena el Decreto 734 de 2012, artículo ART. 3.4.1.1.—Acto administrativo de justificación de la contratación directa, numeral 4.

Esta situación se ocasiona por la falta de control sobre el cumplimiento de la normatividad a aplicar y la eventual consecuencia es una vulneración al Principio de Publicidad, que se realiza mediante el reconocimiento del derecho que tiene la comunidad a conocer las actuaciones de las autoridades públicas y, a través de ese conocimiento, a exigir que ellas se surtirán con total sometimiento a la ley.

De igual manera, el principio de publicidad constituye una garantía de transparencia en la actuación de los poderes públicos y un recurso que permite las condiciones necesarias para el reconocimiento del derecho a controlar el ejercicio del poder.

- **HALLAZGO No. 49 - Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica No. 176 - Licitación -Proyectos Productivos (D-14)**

Licitación Pública:

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) no realizó Licitación Pública, de acuerdo con la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 734 de 2012 y contrató de manera directa a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), mediante el Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica No176 de 2012 MYR-001, con el objeto de "Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y la Organización Internacional para las

*Migraciones –OIM, para brindar el acompañamiento y asistencia técnica a las familias focalizadas en el proyecto denominado: **“Implementación programa proyectos productivos para población beneficiaria de la restitución de tierras descrito en la ficha de proyecto contenida en el Anexo A del Presente Convenio.” (resaltado nuestro).***

El valor total del Convenio fue de tres mil cuatrocientos sesenta y seis millones setecientos sesenta y nueve mil quinientos pesos M/CTE (\$ 3.466.769.500), de los cuales, la Unidad aporta tres mil ciento diecinueve millones seiscientos ochenta y tres mil quinientos pesos M/CTE (\$ 3.119.683.500), amparados con CDP No 16312 de 11 de septiembre de 2012. La OIM aporta trescientos cuarenta y siete millones ochenta y seis mil pesos M/CTE (\$ 347.086.000.00) de los cuales noventa y dos millones doscientos veinte mil pesos (\$ 92.220.000.00) M/CTE fueron en especie; es decir, OIM en recursos aporta doscientos cincuenta y cuatro millones ochocientos sesenta y seis mil pesos (\$ 254.866.000).

En el Convenio se justifica la contratación directa de OIM, mediante el Inciso 2 del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 3.6.1 del Decreto 734 de 2012; sin embargo, de acuerdo al inciso tercero del art. 20 de la Ley 1150 de 2007: **“Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional.” (resaltado nuestro).**

La OIM, con recursos del Convenio 176 con la Unidad, realizó entre otros, el Contrato de Prestación de Servicios PSPJ No 1763 firmado el 24 de diciembre de 2012 MYR-001, con la Corporación Colombia Internacional (CCI), por valor de mil cuatrocientos veintiocho millones ochenta y cuatro mil pesos (\$ 1.428.084.000) M/CTE, cuyo objeto fue: *“ EL CONTRATISTA de manera independiente y autónoma, sin que exista subordinación, se compromete a prestar los servicios de asistencia y acompañamiento técnico para la formulación y presentación de proyectos productivos y de solicitudes de crédito; y para el desarrollo de las actividades de fortalecimiento y/o recuperación de los planes de vida productivos de familias participantes en el proyecto MYR-001: Implementación programa proyectos productivos para población beneficiaria de la restitución de tierras, en los municipios de Granada y San Carlos, Oriente Antioqueño y los demás que la OIM y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas definan. “*

La Unidad justifica el Convenio de OIM y su contratación directa, con los siguientes argumentos:

“ 27) Que el artículo 3.6.1 del Decreto 734 de 2012, estipula “ Los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito, entes



gubernamentales extranjeros o personas extranjeras de derecho público, así como aquellos a los que se refiere el Inciso 2 del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, se ejecutaran de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales marco y complementarios, y en los convenios celebrados, o sus reglamentos, según sea el caso, incluidos los recursos de aporte de fuente nacional o sus equivalentes vinculados a tales operaciones en dichos documentos, sin que a ellos le sea aplicable el porcentaje señalado en el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007. En los demás casos, los contratos o convenios en ejecución al momento de entrar en vigencia la Ley 1150 de 2007 continuarán rigiéndose por las normas vigentes al momento de su celebración hasta su liquidación, sin que sea posible adicionarlos ni prorrogarlos. Los contratos con personas extranjeras de derecho público se celebraran y ejecutaran según se acuerde entre las partes.

28) Que de acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que parte de los aportes de OIM provienen de un ente gubernamental extranjero como el Fondo Global para la Paz y la Seguridad de Canadá, el presente Convenio de rige por las normas y procedimientos de la OIM".

Se observa por tanto que la Unidad al hacer el convenio considera a la OIM un ente gubernamental extranjero por cuanto sus aportes provienen del Fondo Global para la Paz y la Seguridad de Canadá y no como un organismo internacional, de acuerdo con la Ley 1441 de 2011 "Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia", hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).

De acuerdo con lo anterior, la Procuraduría General de la Nación se pronunció al respecto en documento RECOMENDACIONES PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS PREVIOS, Abril de 2010, donde afirma que :

"PROHIBICIÓN: las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional". (Resaltado nuestro)

Con lo mencionado en esta observación, también se evidencia transgresión de acuerdo con lo expresado por el Consejo de Estado, en Sentencia de La Sección Tercera, Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA, de veinte (20) de mayo de dos mil cuatro (2004), Radicación número: 11001-03-26-000-1997-02932-01(12932), al decir:

"El referido deber de selección objetiva rige sin consideración al procedimiento o trámite que se utilice para elegir al contratista, de manera que están sometidos a él no



sólo la licitación pública y el concurso de méritos, sino también la contratación directa.”

Es decir, en últimas, se estaría contrariando también, lo mencionado por la Corte Constitucional, **Sentencia C-508/02**, con respecto al Principio de Transparencia:

“ (...) en virtud del principio de transparencia, se consagró por el legislador con el fin de garantizar la imparcialidad, que la escogencia del contratista siempre se efectuará a través de la licitación o concurso público, que no es otra cosa que el ejercicio de la función administrativa correspondiente a la actividad que en materia contractual le compete al Estado, la cual se encuentra al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios ya mencionados en el párrafo precedente. La selección del contratista mediante la licitación pública o concurso, como lo señaló este Tribunal, es uno de los aspectos que merece especial interés en el Estatuto de Contratación Pública [4], pues se garantiza que los procedimientos que han de ser utilizados para la escogencia del contratista, serán claros, nítidos, transparentes, en aras de asegurar la prevalencia del interés general como principio fundante del Estado social de derecho (art. 1 C.P.)”

La causa de esta observación es la ausencia de control con respecto a la etapa precontractual de este proceso; por cuanto, no se evidenció que eventualmente el proceso se debía realizar por Licitación Pública.

La consecuencia de esta observación es la eventual transgresión directa a lo establecido en el inciso tercero del art. 20 de la Ley 1150 de 2007 al decir: “Las entidades estatales no podrán celebrar contratos o convenios para la administración o gerencia de sus recursos propios o de aquellos que les asignen los presupuestos públicos, con organismos de cooperación, asistencia o ayuda internacional.”, que puede conllevar a presuntas conductas disciplinarias.

- **HALLAZGO No. 50– Coordinador de Grupo – Supervisión de Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 30 (D-15)**

El coordinador del grupo Fondo (Profesional Especializado Código 2028, Grado 24), es el Supervisor del Contrato 030 de 04 de Julio de 2012. Se observa, que al parecer, es al mismo tiempo Socio de la firma a la que le realiza Supervisión, y adicionalmente, trabajaba como Coordinador en el INCODER, cuando la Representante Legal de Ocampo Duque S.A.S, era Jefa de la Oficina Asesora Jurídica de INCODER. Cabe destacar, que los Estudios Previos realizados el 05 de Junio de 2012, aparecen firmados por el Coordinador Grupo Fondo (Supervisor).

De acuerdo al Decreto 734 de 2012: “ART. 3.1.1. —Modalidades de selección.



(...)

PAR. —*Para la selección de los contratistas se aplicarán los principios de economía, transparencia y responsabilidad contenidos en la Ley 80 de 1993 y los postulados que rigen la función administrativa.*

Adicionalmente, en este caso, eventualmente se podría estar transgrediendo el Principio de Imparcialidad, que conforme al Consejo de Estado, en Sentencia - ACCION DE NULIDAD EN CONTRA DEL DECRETO 2170 DE 30 DE SEPTIEMBRE DE 2002 - de la Sección Tercera de fecha tres (3) de diciembre de dos mil siete (2007), C.P: RUTH STELLA CORREA PALACIO, Radicación número: 11001-03-26-000-2003-00014-01(24715); 1100-10-326-000-2003-000-32-01(25206); 1100-10-326-000-2003-000-38-01(25409); 1100-10-326-000-2003-000-10-01(24524); 1100-10-326-000-2004-000-21-00(27834); 1100-10-326-000-2003-000-39-01(25410); 1100-10-326-000-2003-000-71-(26105); 100-10-326-000-2004-000-34-00(28244); 1100-103-26-000-2005-000-50-01(31447) Acumulados-, estableció:

“PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD - Contenido / PROCESO DE SELECCION - Principio de imparcialidad / CONTRATACION ESTATAL - Principio de imparcialidad

En virtud del principio de imparcialidad: las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos (para el caso los de selección contractual) consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación; por consiguiente, deberán darles igualdad de tratamiento, respetando el orden en que actúen ante ellos. Como puede apreciarse la definición legal de este principio es desarrollo del derecho a la igualdad establecido en el artículo 13 de la C.P. En tratándose de los mecanismos de selección, significa el deber de transparencia de la administración de actuar sin designio anticipado o prevención a favor o en contra de un posible oferente o participante por algún motivo o factor subjetivo de segregación irrazonable y desproporcionado, esto es, que no tengan una justificación objetiva y proporcional que fundamente el trato diferente. “

Esta situación se ocasiona por la ausencia de control de la Unidad, con respecto a la verificación de eventuales conflictos de intereses, inhabilidades y/o incompatibilidades durante la etapa pre-contractual y contractual, lo que trae como consecuencia que, presuntamente, esta situación quede enmarcada dentro de lo descrito en la Ley 734 de 2002, artículo 40, que trata sobre “Conflicto de Intereses”. Presunta incidencia disciplinaria.



• **HALLAZGO No. 51 – Contrato 030 de 2012 - Personalidad Jurídica — experiencia persona natural (D-16)**

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), realizó el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No 30 firmado el 04 de Julio de 2012, con la firma Ocampo Duque Abogados S.A.S., en donde se tuvo en cuenta como experiencia de la Sociedad por Acciones Simplificada, la experiencia de la persona natural, lo que contraría lo normado en la Ley 1258 de 2008 *“Por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada.”*, **“ARTÍCULO 2o. PERSONALIDAD JURÍDICA. La sociedad por acciones simplificada, una vez inscrita en el Registro Mercantil, formará una persona jurídica distinta de sus accionistas.”**, por cuanto, no se podía tener en cuenta para contratar a Ocampo Duque Abogados S.A.S, con NIT No 900515467-1, inscrita el 11 de abril de 2012 bajo el número 01624188 del Libro IX, la experiencia profesional de la persona natural. Adicionalmente, el Código Civil Colombiano, en su artículo 633, al definir qué es una persona jurídica, expresa: *“Se llama persona jurídica, una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente (...)”*, lo que quiere decir, que antes del 11 de abril de 2012, no existía la persona jurídica denominada Ocampo Duque Abogados S.A.S. y es por ello, que al no existir, no podía ser *“capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles”*

Por último, se observa que se contrató a una Sociedad, que apenas se había constituido como tal, tres (3) meses antes a la celebración del contrato y que además contrato con la Unidad por Cuarenta Millones de Pesos (\$ 40.000.000.00), teniendo un activo total reportado de Veinte Millones (\$ 20.000.000.00).

Esta situación se ocasiona por el deficiente seguimiento y verificación de los requisitos de los contratistas de la Unidad, por parte de quien realizó los estudios de experiencia y quien recomendó la contratación, que trae como consecuencia un eventual incumplimiento del objeto contractual.

Presuntamente se transgrede la Ley 734 de 2002, artículo 34, numeral 1. La Unidad debe ser cuidadosa al realizar los contratos; por cuanto, se podrían dar eventualmente consecuencias de tipo penal. Presunta connotación disciplinaria.

• **HALLAZGO No. 52– Convalidación de Estudios realizados en el exterior**

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), debe exigir a todos los contratistas cuando anexan como soporte de su hoja de vida estudios realizados en el exterior, la debida Convalidación de los mismos, para que tengan validez en Colombia, conforme a la Resolución No 5547 de

2005 "Por la cual se define el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior " del Ministerio de Educación Nacional y demás normas concordantes.

La causa de esta observación, es la ausencia de verificación de este requisito por parte de las personas que desarrollan la etapa pre-contractual y contractual en la Unidad, que puede conllevar a que se tengan en cuenta estudios que no están Convalidados por el Ministerio de Educación de Colombia y que trae como consecuencia, que se contrate a personas que realmente, no cumplen con las especificaciones de estudios requerida por la Unidad.

Los casos en los cuales se evidencia que se anexan estudios realizados en el exterior, en donde la UAEGRTD, no exigió su respectiva convalidación en Colombia, son los siguientes:

Tabla 45: Estudios en el Exterior de contratistas

Contrato:	Estudio realizado y no convalidado para su validez en Colombia:
Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No 30 firmado el 04 de Julio de 2012, con la firma Ocampo Duque Abogados S.A.S.	Master of Administrative Law and Policy (Australia)
Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No 222 firmado el 19 de Octubre de 2012	Master Oficial en Internacionalización (España)

Fuente: UAEGRTD

- **HALLAZGO No. 53- Presupuesto Oficial del Contrato – Contrato 316 de 2012**

El Decreto 734 de 2012, Art. 2.2.1, ordena que se debe publicar en el Aviso de Convocatoria el presupuesto oficial del contrato y la Unidad transgrede este mandato, al publicar un presupuesto estimado del contrato.

Por ausencia de seguimiento a los documentos precontractuales y a lo publicado en la pagina Web del Secop, se evidenció, entre otros, que en la Selección Abreviada de Menor Cuantía (SA-02-2012), que derivó en el Contrato de Prestación de Servicios No 316 de 2012, cuando se publicó en el Aviso de Convocatoria: " *La entidad ha estimado un presupuesto oficial para la presente contratación de CIENTO CINCUENTA Y SIETE MILLONES CIENTO TREINTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS PESOS (\$ 157.134.500.00) moneda corriente*", para luego, expresar en el Contrato 316, clausula 3, que el valor total del contrato, es por " *CIENTO VEINTIDOS MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO VEINTIOCHO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$ 122.549.128.00) incluido Iva*". Lo anterior, genera incertidumbre del



contratista del verdadero presupuesto del contrato y en la información que oficialmente reporta la Unidad. .

- **HALLAZGO No. 54: Gestión documental expedientes contractuales y financieros (OI)**

En los artículos 23 y 60 del Acuerdo No. 07 de 1994 del Archivo general de la Nación y los artículos 19, 24 de la Ley 594 de 2000, se establecen las condiciones en que se debe garantizar la permanencia y organización de los documentos que se generan en el desarrollo de la gestión de una entidad. Se observó que la Entidad no está cumpliendo con la conservación integral de la documentación de los contratos y demás acuerdos de voluntades, teniendo en cuenta que en las carpetas respectivas no reposan los documentos totales correspondientes a las etapas precontractual, contractual y post contractual (Estudios previos, Actas de liquidación, Informes del contratista, justificaciones de las adiciones, Informes de supervisión, etc ..). De igual manera se evidencia en las carpetas la ausencia de foliación y de inventario de los documentos que contiene e incluso en algunas se superan los 200 folios. Adicional, la Entidad no cuenta con un espacio adecuado para el archivo y conservación de los expedientes contractuales y financieros. .

Lo anterior indica la ausencia de supervisión y monitoreo a la recopilación de los documentos, conformación de carpetas y archivos de acuerdo con las normas relativas a las tablas de retención documental y manejo de archivos

Esta situación, expone a la entidad al deterioro, pérdida y o cambio de documentos. Se realizará traslado de la observación al Archivo General de la Nación, para su respectivo tramite.

La Unidad manifiesta que se han adelantado varias acciones en gestión documental, pero las mismas han sido insuficientes, dado que se evidencia vulneración a la normatividad al respecto, ocasionando pérdida de documentos y demoras en la entrega de soportes al equipo auditor por el desorden del archivo de la entidad, razón por la cual se valida el hallazgo.

- **HALLAZGO No. 55: Procedimiento atención a quejas y denuncias (D-17)**

El artículo 34 de la Ley 734 de 200 establece como deberes de todo servidor público, entre otros los siguientes:

"34. Recibir, tramitar y resolver las quejas y denuncias que presenten los ciudadanos en ejercicio de la vigilancia de la función administrativa del Estado.



35. Ofrecer garantías a los servidores públicos o a los particulares que denuncien acciones u omisiones antijurídicas de los superiores, subalternos o particulares que administren recursos públicos o ejerzan funciones públicas.

38. Actuar con imparcialidad, asegurando y garantizando los derechos de todas las personas, sin ningún género de discriminación, respetando el orden de inscripción, ingreso de solicitudes y peticiones ciudadanas, acatando los términos de ley".

Se evidenció que la unidad no cuenta con un procedimiento para atender quejas y denuncias, dado que con oficio 2013EE0010615 de 15 de febrero de 2013 se solicitó Copia de las Denuncias o quejas recibidas contra funcionarios o contratista de la Unidad de Restitución de Tierras, o de un proceso específico, o de una persona externa que afecte el proceso de restitución e Informe de las Gestiones realizadas por la Unidad en la atención de las Quejas o Denuncias. Solicitud de información que no fue respondida, por lo que se reiteró en abril 22 a través de correo electrónico, solicitando de nuevo la información (solicitando específicamente las actuaciones realizadas frente a la queja recibida sobre el funcionario en la Territorial Bolívar) junto con el procedimiento respectivo, a lo cual la entidad respondió adjuntando la Circular 004 del 31 de julio de 2012, la cual solo establece el procedimiento para contestar peticiones, más no para tramitar quejas y/o denuncias. Esta observación tiene presunta connotación disciplinaria.

La entidad manifiesta que de momento se han recibido 5 quejas, las cuales están en indagación preliminar, y sobre el caso de de la queja recibida contra un funcionario de la Dirección Territorial de Bolívar, manifiesta que " *tal como lo dispone el artículo 150 de la Ley 734 de 2002, se procedió a dictar auto de apertura de indagación preliminar en su contra, con el fin de verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de falta disciplinaria o si se ha actuado al amparo de una causal de exclusión de la responsabilidad*".

La respuesta de la entidad no desvirtúa el hallazgo, en cuanto no adjunta procedimiento para atender quejas y reclamaciones de la ciudadanía, ni fue facilitada la información de las quejas recibidas durante el desarrollo de la auditoria, por lo que se valida el hallazgo con su connotación disciplinaria.

3.8.7 Talento Humano

Se evaluó la gestión del Recurso Humano adelantada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con el fin de establecer si dicha gestión se ajustó a los lineamientos definidos por la normatividad y a su vez responde de forma adecuada a la demanda del proceso de restitución.

Verificar el cumplimiento de la normatividad y calidad en los procesos de conformación de la estructura de la entidad como fundamento para la definición de la planta de personal, la caracterización de los cargos por nivel y su clasificación según el tipo de vinculación; el proceso de selección y vinculación de la planta, así como la adecuada gestión del recurso (inducción, capacitación, bienestar y evaluación del desempeño). Capítulo especial mereció el análisis de la Contratación de Prestación de Servicios y del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 581 de 2000, por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público.

El concepto sobre la capacidad de respuesta del recurso Humano vinculado a la Unidad para el cumplimiento de los objetivos y metas del proceso de restitución se realiza en el análisis de la capacidad institucional.

Se evidenciaron debilidades en la realización de los estudios previos para la conformación de la planta de personal, la forma de provisión de empleos, socialización de los Planes y programas de capacitación, bienestar e incentivos, contratación para el ejercicio de funciones permanentes, calidad e la información sobre contratación de prestación de servicios, conformación de la comisión de personal, definición de los procedimientos internos del proceso disciplinario y elaboración de la nómina. Adicionalmente, se presentan riesgos por la inestabilidad de los funcionarios en la planta de personal y vacancia en las áreas misionales.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas fue creada en el artículo 103 de la Ley 1448 de 2011, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, por el término de diez (10) años, como una entidad especializada de carácter temporal, con domicilio en Bogotá y cuya estructura contará con el número plural de dependencias que el Gobierno Nacional determine según las necesidades del servicio; cuyo establecimiento se realizará en un término de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la ley⁷⁰.

Es esta la razón que obliga a cumplir con procedimientos establecidos por la normatividad vigente para definir la estructura interna, en primera instancia, y posteriormente la planta de personal asociada a la estructura establecida.

En lo referente al estructura interna el Gobierno Nacional la estableció mediante el Decreto 4801 de 2011, emitido en desarrollo a lo dispuesto en el artículo 109 de la mencionada ley y cumpliendo con el requisito del concepto favorable expresado por

⁷⁰ DIARIO OFICIAL, Edición 48.096, 10 de junio de 2011.



el Departamento Administrativo de la Función Pública sobre el estudio técnico⁷¹ de que trata el artículo 46 de la ley 909 de 2004. La estructura definida es la siguiente:

- a. Consejo Directivo de la Unidad.
- b. Dirección General.
 - Oficina Asesora de Planeación.
 - Oficina Asesora de Comunicaciones.
 - Oficina de Tecnologías de la Información.
 - Oficina de Control Interno.
- c. Subdirección General.
- d. Dirección Social.
- e. Dirección Jurídica de Restitución.
- f. Dirección Catastral y de Análisis Territorial.
- g. Dirección de Asuntos Étnicos.
- h. Direcciones Territoriales.
- i. Secretaría General.
- j. Órganos de Asesoría y Coordinación.
 - Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.
 - Comisión de Personal.

3.8.7.1 Determinación de la planta de personal⁷²

Según el Departamento Administrativo de la Función Pública la planta de personal se define como "el conjunto de los empleos permanentes requeridos para el cumplimiento de los objetivos y funciones asignadas a una institución, identificados y ordenados jerárquicamente acorde con el sistema de nomenclatura y clasificación vigente".⁷³

Para la Unidad, de la planta de personal como producto de la creación de una nueva dependencia adscrita al MADR el procedimiento se asimila con una reforma como lo dispone el numeral 96.4 del Artículo 96 del Decreto 1225 de 2005 y por lo tanto, para

⁷¹ ESTUDIO TÉCNICO Para el Desarrollo de la Institucionalización de la función de Gestión de Tierras Despojadas CUADERNO I. ESTUDIO TÉCNICO: DIAGNÓSTICO, Bahamón Asesores Asociados. Bogotá, Colombia, USAID, Diciembre de 2011

⁷² ESTUDIO TÉCNICO Para el Desarrollo de la Institucionalización de la función de Gestión de Tierras Despojadas CUADERNO II. ESTUDIO TÉCNICO: PROPUESTA, numeral 7.7, Bahamón Asesores Asociados. Bogotá, Colombia, USAID, Diciembre de 2011

⁷³ Guía de Modernización de Entidades Públicas. Versión, 2, pagina 63. DAFP

su aprobación, se presentó un Estudio Técnico que soporta la composición, basado en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contempla, análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, evaluación de la prestación de los servicios y evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.

3.8.7.2 Marco normativo

Para la conformación de la planta se partió de la revisión del marco legal que contiene los parámetros para su definición tales como:

- a. En virtud, de que los empleos que genera la planta de personal no tienen ningún sistema especial ni específico y tienen como característica pertenecen a una entidad creada para desarrollar programas o proyectos de duración determinada, por lo tanto están cobijados por el régimen establecido para los empleos temporales en el artículo 21 de la ley 909 de 2004 y en el Título I, Capítulo I del Decreto 1227 de 2005.
- b. En lo relacionado con la nomenclatura y clasificación los empleos temporales la planta se rige por lo dispuesto en el Decreto 2489 de 2006.
- c. El ingreso a la planta de personal para este tipo de empleos temporales se realiza mediante nombramiento⁷⁴ seleccionando candidatos que hacen parte del Banco Nacional de Listas de Elegibles y que corresponden a un empleo de la misma denominación, código y asignación básica del empleo a proveer. Para verificar el cumplimiento del perfil y de las competencias requeridas, la entidad realizó un proceso de evaluación del perfil requerido para su desempeño a los aspirantes a ocupar dichos cargos, de acuerdo con el procedimiento establecido para tal efecto.

El acto administrativo de nombramiento en el que se indicará el término de su duración, al vencimiento del cual quien lo ocupe quedará retirado del servicio automáticamente. Sin embargo, antes de cumplirse dicho término, el nominador en ejercicio de la facultad discrecional, podrá declarar la insubsistencia del nombramiento.

Cuando, excepcionalmente, no existan listas de elegibles vigentes que permitan la provisión del empleo temporal, la entidad

- d. El régimen salarial, prestacional y demás beneficios salariales⁷⁵ de los empleos temporales será el que corresponda a los empleos de carácter permanente que rige para la entidad que va a crear el cargo y se reconocerá de conformidad con lo establecido en la ley. Para el momento de la definición de la planta se encontraba vigente el Decreto 1031 de 2011.

⁷⁴ Artículo 3°, Decreto 1227 de 2005

⁷⁵ Artículo 2°, Decreto 1227 de 2005

3.8.7.3 Marco técnico

Adicionalmente a los criterios normativos en la definición de la planta se tuvieron en cuenta los siguientes de carácter técnico:

- a. Profesionalización de la planta: dado el tema misional la mayor parte de su personal debe tener formación profesional universitaria y/o especializada, que garantice un adecuado manejo de los temas bajo responsabilidad de la Unidad.
- b. Experticia: la planta asume altos niveles de conocimiento y experticia en su conformación y dado el objetivo que se le ha asignado requiere funcionarios con unos conocimientos y una experiencia muy especializados en los temas específicos de restitución de tierras.
- c. Planta global: es un criterio que permite desplazamiento del personal entre dependencias a los mismos niveles ocupacionales, que se aplica para empleos distintos a los adscritos directamente al despacho del Director General.
- d. Tercerización: este criterio se ha venido aplicando con el fin de que las entidades públicas concentren su personal en las áreas misionales, en tanto puedan contratar servicios o actividades de apoyo.
- e. Regionalización en la atención, el proceso de restitución de tierras tiene un doble sentido de atención por una parte las regiones expulsoras, o sea de donde han salido los desplazados y las regiones receptoras a donde han ido a parar los desplazados del proceso de despojo. Esto se traduce en que los sitios de atención a las víctimas no necesariamente va a coincidir con las zonas de donde ellos fueron despojados.
- f. Medición de cargas de trabajo evaluación que se realizó como lo prevé el Departamento Administrativo de la Función Pública-DAFP⁷⁶, previa identificación de productos, procesos, etapas o fases y tareas que requiere la Entidad en cada una de sus dependencias. Es uno de los elementos que soportan las decisiones administrativas referidas a las modificaciones estructurales de las plantas de personal de las Entidades, complementada por otros escenarios de evaluación referidos a los procesos, funciones y competencias inherentes a los empleos⁷⁷. Para la Sede Central por tratarse de una Entidad nueva, las cargas de trabajo no podían establecerse con a en terreno, por cuanto las funciones de carácter misional y de apoyo no correspondían de manera exacta con las que se venían desarrollando en el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada PPTP. Por lo tanto el cálculo para definir la planta de

⁷⁶ Guía de Modernización de Entidades Públicas. Versión, 2, página 47, DAFP.

⁷⁷ ESTUDIO TÉCNICO Para el Desarrollo de la Institucionalización de la función de Gestión de Tierras Despojadas CUADERNO II. ESTUDIO TÉCNICO: PROPUESTA, numeral 7.6, Bahamón Asesores Asociados. Bogotá, Colombia, USAID, Diciembre de 2011



personal se hizo con fundamento en las actividades de los contratistas que estaban desarrollando procesos similares.

Por su parte, para las Direcciones Territoriales, que son las dependencias realmente operativas del proceso se estimó de modo cualitativo el número y tipo de funcionarios que son necesarios en las Direcciones, definiéndolo como equipo base. En segundo lugar se realizó el cálculo de la productividad de dicho equipo a lo largo de cada una de las fases de los procesos definidos. "estimado a partir del trabajo de campo y las entrevistas semiestructuradas realizadas por la consultoría, teniendo en cuenta además las necesidades de la población beneficiaria y el tipo de conocimientos indispensables para poder construir un proceso judicial en donde abogados y expertos catastrales deben construir un lenguaje común. Adicionalmente, se hizo una estimación del equipo de apoyo que necesita el equipo misional".

3.8.7.4 Composición Planta de Personal

La Ley 1448 de 2011 establece que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, entidad Adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como instancia administrativa tiene objetivo central es "servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojado" y llevar el Registro Único de Tierras Despojadas. Esto significa que la Unidad será la encargada de diseñar y administrar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas, en donde además del predio, se inscribirán las personas sujeto de restitución, su relación jurídica con la tierra y su núcleo familiar.

Además, la Unidad debe llevar a nombre de las víctimas, las solicitudes o demandas de restitución ante los Jueces y/o Magistrados de Restitución de Tierras y, en el caso que no sea posible la restitución, y previa orden judicial, compensa a la víctima y a los terceros de buena fe exenta de culpa.

Para cumplir con esos objetivos en el estudio previo se definió que la mayor parte de la labor encomendada recae en los niveles profesional y técnico (especialmente para el cargo de topógrafos) de la planta de personal, este tipo de cargos son los que más alto nivel de vacancia muestran a 31 de diciembre de 2012 (38.9% y 70.5% respectivamente). A 3 de abril de 2013 muestran un nivel que a pesar de ser menor (24,1% y 59,1%) De lo anteriormente expuesto se deduce que no deja de tener impacto en el cumplimiento de las metas establecidas. La distribución de las vacantes se muestra a continuación.

Una vez elaborados los estudios previos y aplicando los criterios normativos y técnicos establecidos, el gobierno nacional, determinó la planta de personal conformada por 503 cargos para la UAEGRTD mediante Decreto 4939 de 2011. Los

empleos establecidos allí son de libre nombramiento y remoción, contemplados por la ley, y de tipo temporal. Como ya se ha dicho la temporalidad está sujeta a la duración de la Unidad como entidad pública y a la duración de proyectos específicos, o sea diez (10) años. Consecuencialmente, estos empleos tienen dos categorías unos que irán por todo el periodo y serán suprimidos al final y otros cuya temporalidad será menor y podrán ser eliminados una vez concluya el proyecto específico que les dio origen, y atribuyendo a la Entidad la posibilidad de crear otros con el fin de garantizar flexibilidad y agilidad en la atención a la focalización y microfocalización que se determine por el Gobierno Nacional, según la gradualidad del proceso de restitución.

Como paso inicial y fundamental, se adoptó el manual específico de funciones y competencias laborales, mediante Resolución No 001 de 2012, el cual fue modificado según resoluciones 228, 453 y 894 de 2012, básicos para definir los requisitos que deberían cumplir los postulantes a desempeñar cada uno de los cargos previstos.

3.8.7.5 Provisión de la Planta

Por regla general, la constitución dispone que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. A título de excepción⁷⁸, la disposición constitucional citada excluye del régimen de carrera los empleos "de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley".

En desarrollo de esta excepción constitucional la Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, en el inciso 3 de su artículo 1° dispone que hacen parte de la función pública los siguientes empleos públicos: de carrera, de libre nombramiento y remoción, de período fijo y temporales. Estos últimos, según el artículo 21 de la misma Ley, son aquellos que de acuerdo con las necesidades, de los organismos y entidades pueden contemplar excepcionalmente en sus plantas de personal siempre y cuando respondan, entre otras condiciones, a desarrollar programas o proyectos de duración determinada.

Para efectos de este proceso auditor se ha determinado que la Unidad ha sido creada⁷⁹, como una entidad especializada de **carácter temporal**, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, **por el término de diez (10) años**, cuyo objetivo es fundamentalmente⁸⁰ servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la

⁷⁸ Sentencia C-532/06

⁷⁹ Artículo 103 de la Ley 1448 de 2011

⁸⁰ Artículo 104 Ley 1448 de 2001 y Artículo 2°, Decreto 4801 de 2011

restitución de tierras de los despojados en los términos establecidos en la ley 1448 de 2011.

Y específicamente, en el párrafo del artículo 170 estipula: “Los empleos de carrera administrativa que se creen como resultado de las reformas institucionales que deben implementarse en la presente ley, serán provistos a través de una convocatoria especial que deberá adelantar la Comisión Nacional del Servicio Civil”. (La norma no afirma que los empleos de la Unidad son de carrera solo establece la posibilidad de su creación)

En este punto es necesario hacer las siguientes precisiones con respecto a la carrera administrativa se deben realizar las siguientes precisiones:

La carrera administrativa se cimienta en “la prevalencia y generalidad de la misma, la igualdad de oportunidades para acceder al servicio público, la eficiencia y la eficacia que deben orientar a la administración pública, la capacitación de los funcionarios, la estabilidad en el empleo y, la disponibilidad de ascenso de los servidores públicos⁸¹”.

La finalidad misma de la carrera administrativa es reclutar un personal óptimo y capacitado para desarrollar la función pública. Con el propósito de garantizar el cumplimiento de los fines estatales, la carrera permite que quienes sean vinculados a la administración bajo esta modalidad, ejerzan de manera calificada la función pública que se les asigna, ya que dicho sistema está diseñado para que ingresen y permanezcan en él aquellas personas que tengan suficientes calidades morales, académicas, intelectuales y laborales para asumir con eficiencia y honestidad dicho servicio. Existe entonces una estrecha relación entre el cumplimiento de los fines del Estado y la prioridad que el constituyente otorga a la carrera administrativa, que se explica en la naturaleza del sistema y en los principios que lo fundan⁸².

Adicionalmente, la carrera administrativa está delimitada por tres objetivos fundamentales⁸³, a saber:

- a. *“La búsqueda de la eficiencia y eficacia en el servicio público, ya que la administración debe seleccionar a sus trabajadores exclusivamente por el mérito y su capacidad profesional empleando el concurso de méritos como regla general para el ingreso a la carrera administrativa;*

⁸¹ Sentencia C-532/06

⁸² Sentencia C-954 de 2001

⁸³ Sentencia C-517 de 2002



- b. *La garantía de la igualdad de oportunidades, pues de conformidad con lo preceptuado en el artículo 40-7 de la Carta todos los ciudadanos tienen igual derecho a acceder al desempeño de cargos y funciones públicas; y*
- c. *La protección de los derechos subjetivos consagrados en los artículos 53 y 125 de la Carta, pues esta Corporación ha señalado que las personas vinculadas a la carrera son titulares de unos derechos subjetivos adquiridos que deben ser protegidos y respetados por el Estado."*

La carrera administrativa se caracteriza básicamente porque su ingreso se realiza mediante concurso de méritos, en el cual los participantes que cumplen unos requisitos preestablecidos acceden en igualdad de oportunidades, procurando garantizar la eficiencia y eficacia en el servicio público y quienes ingresan en ella deben desarrollar unas funciones fijadas en un acto administrativo y adquieren derechos principalmente la **estabilidad en el empleo a través del tiempo**, siempre y cuando no se haga merecedor de declaratoria de insubsistencia por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.⁸⁴

El derecho de estabilidad en el empleo a través del tiempo, no es posible garantizarla, para los empleos de entidades que tienen periodo fijo de funcionamiento como es el caso de los cargos que conforman la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, los cuales *"tendrán una vigencia acorde con el periodo de existencia de la Unidad, periodo a partir del cual se entenderán automáticamente suprimidos"*⁸⁵.

- **HALLAZGO No. 56: Provisión de los empleos.**

Una vez elaborados los estudios previos y aplicando los criterios normativos y técnicos establecidos, el gobierno nacional, determinó la planta de personal conformada por 503 cargos para la UAEGRTD mediante Decreto 4939 de 2011. Los empleos establecidos, como se ha expuesto, deben ser de libre nombramiento y remoción, contemplados por la ley, y de tipo temporal. Como ya se ha dicho la temporalidad está sujeta a la duración de la Unidad como entidad pública y a la duración del proyecto específico, o sea diez (10) años. Consecuencialmente, estos empleos tienen dos categorías unos que irán por todo el periodo y serán suprimidos al final y otros cuya temporalidad será menor y podrán ser eliminados una vez concluya el proyecto específico que les dio origen, y atribuyendo a la Entidad la posibilidad de crear otros con el fin de garantizar flexibilidad y agilidad en la atención a la

⁸⁴ Artículo 125, Constitución Política y Artículo 43, Ley 909 de 2004

⁸⁵ Parágrafo. Artículo 1°, Decreto 4939 de 2011

focalización y microfocalización que se determine por el Gobierno Nacional, según la gradualidad del proceso de restitución.

El nombramiento deberá, entonces, efectuarse mediante acto administrativo en el que se indicará el término de su duración, al vencimiento del cual quien lo ocupe quedará retirado del servicio automáticamente. Sin embargo, antes de cumplirse dicho término, el nominador en ejercicio de la facultad discrecional, podrá declarar la insubsistencia del nombramiento.

Sin embargo la Unidad, utiliza para provisionar su planta nombramientos de carácter provisional que son propios para proveer transitoriamente empleos de carrera con personal no seleccionado de acuerdo con la reglamentación de la respectiva carrera, cuyo período provisional no podrá exceder cuatro meses. Estos nombramientos, realizados en esta forma, generan expectativas de permanencia indefinida en el desempeño del cargo que eventual desembocarían en demandas en contra de la Unidad comprometiendo en el futuro recursos públicos.

3.8.7.6 Distribución de la Planta de Personal

Por niveles la Planta se distribuye así:

Tabla 46: DISTRIBUCIÓN DE LA PLANTA POR NIVELES

DENOMINACION DE CARGOS	CANTIDAD	% PARTICIPACION
NIVEL DIRECTIVO	26	5,2%
NIVEL ASESOR	6	1,2%
NIVEL PROFESIONAL	334	66,4%
NIVEL TECNICO	71	14,1%
NIVEL ASISTENCIAL	66	13,1%
TOTAL EMPLEOS	503	100,0%

Fuente: Información reportada por la UAEGRTD a 31 de diciembre de 2012

A 31 de diciembre de 2012 la planta se había distribuido por niveles y por sede de oficina de la siguiente forma:



Tabla 47: DISTRIBUCIÓN DE LA PLANTA POR NIVELES Y POR SEDE

SEDES DE OFICINA	NIVEL					TOTAL	% PARTICIPACION
	DIRECTIVO	ASESOR	PROFESIONAL	TECNICO	ASISTENCIAL		
SEDE CENTRAL	8	4	73	7	8	100	26,8%
ANTIOQUIA- MEDELLIN	1		13	3	4	21	5,6%
ANTIOQUIA- APARTADO			10	1		11	2,9%
ANTIOQUIA-CAUCASIA			2			2	0,5%
ATLANTICO-B/QUILLA			2			2	0,5%
BOGOTA	1		8	1	1	11	2,9%
BOLIVAR -CARTAGENA	1		10	1	3	15	4,0%
BOLIVAR-CARMEN DE BOLIVAR			10		2	12	3,2%
CAUCA	1		11	3	3	18	4,8%
CESAR						0	0,0%
CHOCO						0	0,0%
CORDOBA	1		11	3	3	18	4,8%
MAGDALENA	1		12	1	4	18	4,8%
MAGDALENA MEDIO	1		11	1	2	15	4,0%
META	1		13	2	2	18	4,8%
NARIÑO-PASTO	1		11	2	3	17	4,6%
NARIÑO - TUMACO			8		1	9	2,4%
NORTE DE SANTANDER	1		13	1	3	18	4,8%
PUTUMAYO	1		7		3	11	2,9%
SUCRE	1		12	1	3	17	4,6%
TOLIMA	1		12	4	3	20	5,4%
VALLE	1		13	3	3	20	5,4%
TOTAL	22	4	262	34	51	373	100,0%

Fuente: Información reportada por la UAEGRTD a 31 de diciembre de 2012

3.8.7.7 Plan Estratégico de Talento Humano

Mediante la Resolución 430 del 30 de julio de 2012, la Unidad adoptó el, el cual busca “lograr un desarrollo integral de los servidores a nivel de calidad de vida laboral, un proceso de continuo aprendizaje que procura el fortalecimiento de las competencias laborales, mejorando la calidad del desempeño laboral y, por tanto, el cumplimiento de la misión institucional”.

El Plan Estratégico de Talento Humano “está concebido como una política orientadora y facilitadora de las gestiones de selección y vinculación, bienestar y salud ocupacional, gestión del desempeño, situaciones administrativas y nómina, gestión del conocimiento y capacitación”.

3.8.7.8 Inducción

En el Plan se establecen criterios y procedimientos que permiten seleccionar de forma técnica y objetiva, el recurso humano con las mejores competencias profesionales, idoneidad y experticia para el desempeño de los cargos de la Unidad.

La inducción está dirigida a iniciar al empleado en su integración a la cultura organizacional, en lo que tiene que ver con los fundamentos normativos de la Entidad, los objetivos y metas institucionales, los procesos misionales, estratégicos y de apoyo, el sistema de valores, formación ética, servicio público, la organización y las funciones del Estado, y las funciones de su dependencia, y de su cargo, entre otros aspectos.

Tiene como documento fundamental el Manual de Inducción cuyo contenido tiene las siguientes materias:

- a. Información Institucional: Naturaleza, Misión, Visión, Objetivo, y Funciones.
- b. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas: Reseña, Estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, Funciones Generales de las Oficinas de la UAEGDTD, Horario de Trabajo.
- c. Formas de vinculación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas: Nombramiento ordinario y Nombramiento provisional.
- d. Bienestar social y capacitación: Capacitación, Cajas de Compensación Familiar, Comité Paritario de Salud Ocupacional, Administradora de Riesgos Profesionales y Comité de Convivencia y Conciliación Laboral.
- e. Situaciones administrativas: Licencia (Ordinaria No Remunerada, por Enfermedad y por Maternidad, Permiso, Comisión, Horas Extras y Retiro del Servicio).
- f. Régimen salarial y prestacional: Salario, Vacaciones, Prima Vacaciones, Bonificación Especial de recreación, Prima de Servicio, Subsidio Familia, Prima de Navidad, Auxilio de Cesantía, Calzado y Vestido de Labor, Auxilio de Maternidad y Subsidio de Enfermedad.
- g. Funciones esenciales de los cargos.
- h. Derechos, deberes y prohibiciones de los servidores públicos.

- Programa de Reinducción.

Está dirigido a actualizar y enterar a los empleados acerca de reformas en la organización del Estado y sus funciones, informarles sobre la reorientación de la misión institucional, lo mismo que sobre los cambios en las funciones de las dependencias y de su puesto de trabajo.

3.6.7.9 Capacitación

La UAEGRTD, contribuye con el fortalecimiento de las capacidades, habilidades, destrezas, conocimientos y competencias de los servidores públicos e introducir la



gestión del conocimiento como instrumento para la capitalización del aprendizaje corporativo, que permita desarrollar una cultura de inteligencia organizacional.

Teniendo en cuenta los decretos 1567 de 1998 y 1227 de 2005, y atendiendo las directrices de la administración pública, se implementó el Plan Institucional de Capacitación Proyecto de Aprendizaje en Equipo. Durante 2012 se realizaron sesiones de inducción a nivel nacional con más de 250 personas, capacitaciones en temas relacionados con habilidades gerenciales y de dirección para 25 personas, y una capacitación en Código Contencioso Administrativo con 35 personas.

3.8.7.10 Bienestar

A través de diversas actividades se trata de propiciar condiciones en el ambiente de trabajo que favorezcan tanto el desarrollo de la creatividad, la identidad y la participación de los empleados, como la eficiencia, la eficacia y la efectividad en su desempeño, igualmente desarrollar valores organizacionales, compromiso institucional y sentido de pertenencia e identidad frente a la Entidad, en función de una cultura de servicio público.

Es así, como resultado de la aplicación de un instrumento de evaluación de necesidades de Bienestar Social Laboral en las dependencias del Nivel Nacional y Territorial, se identifican las necesidades que constituyen los requerimientos de mayor recurrencia en los funcionarios de la Unidad y que están orientados a mejorar la calidad de vida laboral y fortalecer la integración del funcionario y su familia con la Unidad, para lo cual se diseñará un Plan de Bienestar Social laboral, con la suficiente sustentación, que permita la máxima cobertura dentro de los mejores criterios de equidad y pertinencia con los objetivos del programa de bienestar de la institución.

Los programas de bienestar, pretenden implementar programas de bienestar para el fortalecimiento individual y colectivo de los funcionarios, con la formación de actitudes artísticas, deportivas, de recreación y de buenos hábitos de higiene, seguridad industrial y medicina preventiva, que vinculen tanto al funcionario, como a su familia.

- **HALLAZGO No. 57: Debilidades en la socialización de los Planes y Programas**

Sin embargo se evidencian debilidades en su socialización como sucede en la Dirección Territorial Magdalena Medio que no conoce los programas de formación y capacitación, salud ocupacional, recreación y deporte y cultura, que contribuya al fortalecimiento de los conocimientos y de las competencias laborales, la calidad de vida laboral de los servidores públicos. Igualmente, no se han implementado programas de bienestar social que permitan mejorar el nivel de vida del funcionario y



de su familia, así como elevar los niveles de satisfacción, eficacia, eficiencia, efectividad e identificación del empleado con el servicio de la entidad para la que labora, lo cual se refleja en la calidad del servicio prestado y del clima laboral de la territorial, hecho que sin duda afecta negativamente los resultados institucionales.⁸⁶

3.8.7.11 Evaluación del desempeño

Se debe entender como una política que pretenda el seguimiento a la gestión del desempeño, en procura de acompañar el desempeño de los funcionarios, buscando la eficiencia y el mejoramiento de las competencias laborales para cumplir los objetivos y las metas institucionales.

La Unidad desarrolló y adoptó mediante la Resolución 802 de 2012 un instrumento de evaluación que buscará reconocer y estimular el alto desempeño, optimizar el cumplimiento de las funciones de los servidores funcionarios e identificar los bajos rendimientos que deberán ser considerados frente a su permanencia en la Unidad. El instrumento tiene las siguientes características:

- Rango de calificación:
 - a. Sobresaliente, si el resultado es superior al 90% de los compromisos.
 - b. Satisfactorio: si el resultado de los compromisos está entre el 70% y el 89%.
 - c. No satisfactorio: Si el resultado es inferior al 70%

- Efectos:
 - a. Reconocimiento institucional: que incrementa en el funcionario su motivación y satisfacción laboral.
 - b. Formulación de planes de capacitación.
 - c. Desarrollo e implementación de compromisos de mejoramiento.
 - d. Como factor de análisis para la desvinculación laboral cuando se ha obtenido una primera calificación no satisfactoria y una segunda igualmente no satisfactoria, después del compromiso de mejoramiento.

La Resolución establece que la evaluación del rendimiento laboral no otorga derechos de carrera, ni de inscripción en el registro público, ni brinda los privilegios propios que la ley establece para los servidores públicos.

⁸⁶ Hallazgo 14, INFORME DE AUDITORÍA GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE SANTANDER, vigencia 2012, pag.44

3.8.7.12 Aplicación del Artículo 4° de la Ley 581 DE 2000

El concepto de género identifica diferencias y relaciones determinadas culturalmente, susceptibles de ser transformadas, y no particularidades biológicas, determinadas por el sexo.

La igualdad de género se propone como un gran reto en el cual, si bien se ha avanzado en el país en los últimos años, por ejemplo con la vinculación cada vez mayor de la mujer en todas las esferas laborales, todavía queda en este frente un importante camino por recorrer, en particular en temas como la violencia intrafamiliar, el apoyo a las madres cabeza de hogar, la baja participación de los hombres en la educación superior o el reconocimiento de derechos a la población LGBTI⁸⁷.

Por su parte, el concepto de equidad de género hace referencia a la construcción de relaciones equitativas entre mujeres y hombres –desde sus diferencias–, tanto como a la igualdad de derechos, al reconocimiento de su dignidad como seres humanos y a la valoración equitativa de sus aportes a la sociedad. Por tanto, esta categoría de análisis permite incluir tanto las inequidades que afectan a las mujeres como las que afectan a los hombres. Uno de los elementos importantes a destacar de la noción de género son las relaciones desiguales de poder que se establecen entre hombres y mujeres y que se deben a los roles socialmente establecidos. Por otra parte, tener un enfoque de género significa estar atentos a esas diferencias que socialmente se establecen y actuar en consecuencia.

El Plan Nacional de Desarrollo citado, expedido por la Ley 1450 de 2011, en desarrollo de la Constitución Nacional, en cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia y con el propósito de impulsar el desarrollo con equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, establece que para construir equidad se requiere impulsar acciones que compensen o moderen las discriminaciones que afectan a unas y otros; avanzar hacia la igualdad de derechos y oportunidades demanda introducir de manera transversal y como eje conductor en las políticas públicas de equidad, en los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la administración pública, el enfoque de género, como categoría de análisis social y como método de identificación y corrección de desigualdades; así mismo, requiere, establecer un marco de colaboración, coordinación y concertación entre todas las ramas del poder público, acorde con los mandatos constitucionales, legales y los compromisos internacionales adquiridos por el Estado.

La Ley 581 de 2000, que cumple con los anteriores delineamientos, ha creado los mecanismos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos

⁸⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos"



constitucionales, le den a la mujer la adecuada y efectiva participación a que tiene derecho en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público, incluidas las entidades a que se refiere el inciso final del artículo 115 de la Constitución Política de Colombia, y además promuevan esa participación en las instancias de decisión de la sociedad civil.

En el artículo 4° de esta ley, se establece que mínimo el 30% de los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios deben ser desempeñados por mujeres (empleos de libre nombramiento y remoción). Por su parte, la Unidad, a medida que provee su planta de personal ha logrado cumplir con pues la distribución pasó del 22,7% a 31 de diciembre de 2012, al 34,6% a 3 de abril de 2013 de estos cargos son desempeñados por mujeres. A nivel de sede la distribución se muestra en el siguiente Tabla:

Tabla 48: PROVISION DE LOS CARGOS DIRECTIVOS POR GENERO

CORTE	CARGOS A NIVEL DIRECTIVO					
	TOTAL	CARGOS PROVISTOS	HOMBRES		MUJERES	
			CANTIDAD	PARTICIPACION	CANTIDAD	PARTICIPACION
31/12/2012	26	22	17	77,3%	5	22,7%
03/04/2013	26	26	17	65,4%	9	34,6%

Fuente: Información reportada por la UAEGRTD a 31 de diciembre de 2012

3.8.7.13 Contratación de Prestación de Servicios

Globalmente la cantidad de contratos de prestación de servicios representa, a 31 de diciembre de 2012, el 44,7% de la planta, el 60,2% de los cargos provistos y el 174% de las vacantes. Como se refleja en la siguiente tabla:



Tabla 49: COMPARATIVO ESTADO DE LA PLANTA - CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS 2012

DEPENDENCIA	Nº TOTAL FUNCIONARIOS PLANTA	Nº PERSONAL POSESIONADO A 31/12/12	VACANTES	Nº CONTRATISTAS A 31/12/12	CONTRATOS vs PLANTA	CONTRATOS vs POSESIONADOS	CONTRATOS vs VACANTES
NIVEL NACIONAL							
Dirección General	8	7	1		0,0%	0,0%	0%
Oficina de Control Interno	5	4	1		0,0%	0,0%	0%
Oficina Asesora de Planeación	7	7	0	6	85,7%	85,7%	100%
Oficina de Comunicaciones	7	3	4	1	14,3%	33,3%	25%
Oficina de Tecnologías de la Información	9	9	0	26	288,9%	288,9%	100%
Subdirección General	13	11	2	15	115,4%	136,4%	750%
Dirección Social	8	7	1	23	287,5%	328,6%	2300%
Dirección Jurídica y de Registro	14	13	1	14	100,0%	107,7%	1400%
Dirección Catastral y de estudios Geográficos	7	7	0	1	14,3%	14,3%	100%
Dirección de Asuntos Etnicos	9	8	1	3	33,3%	37,5%	300%
Secretaría General	26	24	2	22	84,6%	91,7%	1100%
SUBTOTAL NIVEL NACIONAL	113	100	13	111	98,2%	111,0%	85,4%
DIRECCIONES TERRITORIALES							
Antioquia - Medellín	25	21	4		0,0%	0,0%	0%
Antioquia - Apartado	13	10	3		0,0%	0,0%	0%
Antioquia - Cauca	14	2	12		0,0%	0,0%	0%
Antioquia - San Pedro de Urabá	1	1	0		0,0%	0,0%	0%
Atlántico	16	2	14		0,0%	0,0%	0%
Bogotá	17	11	6		0,0%	0,0%	0%
Bolívar - Cartagena	17	15	2	10	58,8%	66,7%	500%
Bolívar - Carmen de Bolívar	18	12	6		0,0%	0,0%	0%
Cauca	17	0	17		0,0%	0,0%	0%
Cesar - Guajira	23	19	4	11	47,8%	57,9%	275%
Chocó	16	0	16		0,0%	0,0%	0%
Córdoba	18	18	0	9	50,0%	50,0%	100%
Magdalena	24	18	6	5	20,8%	27,8%	83%
Magdalena Medio	21	15	6	10	47,6%	66,7%	167%
Meta	22	18	4	9	40,9%	50,0%	225%
Nariño	18	17	1	12	66,7%	70,6%	1200%
Nariño (Tumaco)	12	9	3		0,0%	0,0%	0%
Norte de Santander	20	18	2	12	60,0%	66,7%	600%
Putumayo	15	11	4	5	33,3%	45,5%	125%
Sucre	21	17	4	11	52,4%	64,7%	275%
Tolima	21	20	1	7	33,3%	35,0%	700%
Valle	21	20	1	13	61,9%	65,0%	1300%
SUBTOTAL DIRECCIONES TERRITORIALES	390	274	116	114	29,2%	41,6%	98%
TOTAL UNIDAD	503	374	129	225	44,7%	60,2%	174%

Fuente: Información reportada por la UAEGRTD a 31 de diciembre de 2012

A 3 de abril de 2013, la relación con respecto a los contratos muestra una relación superior a la del 2012, por cuanto la equivalencia ascendió a 61% de la planta, 72% de los cargos provistos y el 372% de las vacantes como se muestra a continuación:

Tabla 50: COMPARATIVO ESTADO DE LA PLANTA - CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS 2013

TERRITORIAL/DEPENDENCIA	Nº TOTAL FUNCIONARIOS PLANTA	Nº PERSONAL POSESIONADO A 03-ABR-13	VACANTES	Nº CONTRATISTAS 2013	CONTRATOS vs PLANTA	CONTRATOS vs POSESIONADOS	CONTRATOS vs VACANTES
NIVEL NACIONAL							
Dirección General	8	7	1		0%	0%	0%
Oficina de Control Interno	5	5	0	4	80%	80%	0%
Oficina Asesora de Planeación	7	7	0	4	57%	57%	0%
Oficina de Comunicaciones	7	5	2	7	100%	140%	350%
Oficina de Tecnologías de la Información	9	8	1	6	67%	75%	600%
Subdirección General	13	12	1	5	38%	42%	500%
Dirección Social	8	7	1	22	275%	314%	2200%
Dirección Jurídica y de Registro	14	14	0	16	114%	114%	0%
Dirección Catastral y de estudios Geográficos	7	7	0	10	143%	143%	0%
Dirección de Asuntos Éticos	9	7	2	6	67%	86%	300%
Secretaría General	26	26	0	55	212%	212%	0%
SUBTOTAL NIVEL NACIONAL	113	105	8	135	119%	129%	1688%
DIRECCIONES TERRITORIALES							
Antioquia - Medellín	25	22	3		0%	0%	0%
Antioquia- Apartado	13	13	0		0%	0%	0%
Antioquia - Cauca	14	7	7		0%	0%	0%
Antioquia - San Pedro de Urabá	1		1		0%	0%	0%
Atlántico	16	3	13		0%	0%	0%
Bogotá	17	14	3		0%	0%	0%
Bolívar - Cartagena	17	17	0	13	76%	76%	0%
Bolívar - Carmen de Bolívar	18	13	5	1	6%	8%	20%
Cauca	17	11	6	1	6%	9%	17%
Cesar - Guajira	23	20	3	11	48%	55%	367%
Chocó	16	4	12	1	6%	25%	8%
Córdoba	18	18	0	12	67%	67%	0%
Magdalena	24	21	3	13	54%	62%	433%
Magdalena Medio	21	19	2	8	38%	42%	400%
Meta	22	20	2	10	45%	50%	500%
Nariño	18	16	2	15	83%	94%	750%
Nariño (Tumaco)	12	10	2	2	17%	20%	100%
Norte de Santander	20	18	2	18	90%	100%	900%
Putumayo	15	12	3	6	40%	50%	200%
Sucre	21	17	4	24	114%	141%	600%
Tolima	21	20	1	13	62%	65%	1300%
Valle	21	21	0	22	105%	105%	0%
SUBTOTAL DIRECCIONES TERRITORIALES	390	316	74	170	44%	54%	230%
TOTAL	503	421	82	305	61%	72%	372%

Fuente: Información reportada por la UAEGRTD a 31 de diciembre de 2012

• **HALLAZGO No. 58: Contratación para el ejercicio de funciones permanentes (D-18)**

En el estudio técnico de creación de la planta se planteó la posibilidad de la tercerización en la contratación de servicios de apoyo básico (vigilancia, aseo) y especializado (software y hardware), sin embargo, como se ha evidenciado la contratación de prestación de servicios se ha concentrado en áreas misionales.

La CGR determinó que la Unidad está celebrando contratos de prestación de servicios con contratistas que desarrollan funciones de carácter permanente, a pesar de que se evidenció en los niveles profesional y técnico (especialmente para el cargo

de topógrafos) de la planta de personal sobre los cuales recae la mayor parte de la labor misional de cargos un alto nivel de vacancia a 31 de diciembre de 2012 el 38.9% y 70.5% respectivamente y el 3 de abril de 2013 muestran un nivel que a pesar de ser menor (24,1% y 59,1%) es significativo. Los siguientes ejemplos de objetos contractuales reafirman que la labor es misional:

- Prestación de servicios profesionales para asesorar, apoyar y acompañar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en las actividades y acciones vinculadas a la atención al público y algunas acciones relacionadas a la etapa administrativa y a la etapa judicial, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios y el Decreto 4801 de 2011.
- Prestar sus servicios a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para digitar, crear imágenes de los documentos adjuntos y organizar la información contenida en las solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas recibidas por la Unidad en forma directa; las transferidas por las Comisiones Regionales de Restitución de Bienes o las que entregue la Defensoría del Pueblo, en el sistema de Información dispuesto para este propósito y de acuerdo con las directrices y responsabilidades trazadas por la oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Prestación de servicios profesionales para apoyar y asesorar con su conocimiento técnico a las Direcciones Territoriales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en los procesos de identificación y ubicación geográfica de las solicitudes objeto de ingreso al registro de tierras despojadas y abandonadas por causa de la violencia que a la fecha se encuentran sin identificar en el aplicativo.
- Prestar sus servicios a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas sus servicios como profesional para llevar a cabo las actividades necesarias para garantizar la sistematización, análisis y reporte de informes de análisis de contexto para efectos de la implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas forzosamente.

Por cuanto la situación evidenciada conlleva el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 que dispone que los contratos de prestación de servicios sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta y en el Artículo 2° del Decreto 2400 de 1968, que establece que para el ejercicio de funciones de carácter permanente y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el



desempeño de tales funciones se crearán los empleos correspondientes, esta observación tiene presunta incidencia disciplinaria.

- **HALLAZGO No. 59: Estudios previos de conformación de la planta de personal**

Del anterior hallazgo se puede también inferir que en los estudios previos realizados por la firma consultora contratada no se utilizaron las variables suficientes ni se tuvo en cuenta las experiencias de entidades con objetos similares sin tener en cuenta las experiencias como el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, PPTR, que tuvo como principal objeto de intervención la protección de las tierras y territorios afectados por la violencia o el desplazamiento y adicionalmente propender por la formalización y restitución de los derechos sobre tierras y territorios abandonados o despojados generando debilidades en la conformación de la planta de personal de la Unidad con su correspondiente impacto en las áreas misionales.

De otra parte, en lo relacionado con el límite de la remuneración mensual de los contratos cuyo objeto sea la prestación de servicios personales como lo dispone el artículo 1° del Decreto 2785 de 2011, la Unidad cumple con lo normado.

- **HALLAZGO No. 60: Inclusión de la Comisión de Personal**

En concepto de la CGR, en el Decreto 4801 de 2011, que establece la estructura interna, existe un error de conceptualización al incluir dentro de sus Órganos de Asesoría y Coordinación una "Comisión de Personal" que por sustracción de materia no puede funcionar, puesto que la Unidad por sus características de temporalidad debe contar con empleos temporales y no de carrera administrativa que brinda estabilidad a través del tiempo y son el objeto y la razón última de la Comisión.

- **HALLAZGO No. 61: Procedimiento interno para los procesos disciplinarios**

Otro punto de análisis tiene que ver con el control disciplinario el cual ejerce la Administración Pública en dos niveles. Por un lado, está el control externo, directamente previsto en la Constitución, y cuyo ejercicio corresponde a la Procuraduría General de la Nación y, por otro, el control interno, desarrollado por la ley a partir de la Constitución, y que es el que se ejerce por cada una de las entidades que forman parte de la Administración Pública en desarrollo de la potestad sancionadora de la administración. El control disciplinario interno es una consecuencia de la situación de sujeción y de subordinación jerárquica en la que se encuentran los servidores públicos, con el objeto de mantener el orden en las



diferentes entidades del Estado y para garantizar que las mismas respondan a las finalidades del Estado previstas en la Constitución⁸⁸.

La función de Control Interno Disciplinario se asigna al más alto nivel jerárquico de la UAEGRTD, asegurando su autonomía e independencia para resolver las investigaciones en primera instancia por la Secretaria General⁸⁹ y en segunda instancia a nivel de la Dirección General⁹⁰, pero no se ha adoptado formalmente el procedimiento interno que se debe hacer parte del Sistema Integrado de Gestión Institucional, que debe implementar la Dirección General y que contenga la descripción de actividades que deben seguirse en su realización precisando los puestos o unidades administrativas que intervienen su responsabilidad y grado de participación.

- **HALLAZGO No. 62: Calidad de la información suministrada**

En la relación de contratos de prestación de servicios suministrada a la CGR por la Unidad con corte a 31 de diciembre de 2012, se evidencian errores en el cálculo del valor mensualizado que demuestra debilidades en la calidad de la información suministrada a este ente de control que en cierta medida puede obstaculizar, entorpecer o impedir el cabal cumplimiento de las investigaciones y actuaciones que se adelanten de las funciones asignadas a la Contraloría⁹¹ y por lo tanto objeto del proceso sancionatorio de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución Orgánica 5554 de 2004 emitida por la CGR.

Para la actual vigencia la administración con el ánimo de corregir la debilidad emitió la Circular Conjunta No 001 de 18 de abril de 2013 que organiza el trámite de pagos de contratos de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión y a la cual se le dio alcance mediante la Circular 0011 de 3 de mayo de 2013.

- **HALLAZGO No. 63: Elaboración de la nómina**

La Unidad no cuenta con medios tecnológicos que le permitan correr sus procesos mediante sistemas integrados de información, lo que ha generado el manejo de nómina de la Unidad, mediante archivos planos que elabora el responsable del Talento Humano y transmite a través de medio magnético a la parte financiera de la entidad, tiene un riesgo alto por cuanto no se cuenta con un módulo integrado al

⁸⁸ Sentencia C-1061/03

⁸⁹ Numeral 14, Artículo 19, Decreto 4801 de 2011

⁹⁰ Numeral 21, Artículo 9, Decreto 4801 de 2011

⁹¹ Artículo 100 y 101, Ley 42 de 1993



manejo financiero que permite soportar cualquier tipo de pago, deducción, conceptos base para liquidación, cuentas contables a afectar, empleados a los cuales se aplica y no permite al usuario una parametrización que se ajuste fácilmente a sus necesidades. Esta forma de elaborar produce debilidades en la protección de la información crítica contra una posible destrucción total, en la reconstrucción de esta en caso de interrupción parcial o total de las operaciones diarias y en la minimización del riesgo de error por digitación.

3.8.8 Sistema de Control Interno

Durante la auditoría se pudo evidenciar que no se realizan funciones de supervisión y monitoreo en los procesos misionales y de apoyo, no se ha realizado la gestión de riesgos internos y externos, ni se han establecido estrategias y controles que permitan mitigar el impacto ante la ocurrencia de un evento adverso. No se tienen documentados y aprobados los manuales de procesos y procedimientos (Art 2 y 4 del Decreto 1537 de 2001), debido a la ausencia del Comité Coordinador de Control Interno establecido por el Art 13 de la Ley 87 de 1993, quien tiene bajo su responsabilidad, entre otras, la de brindar los lineamientos para la determinación, implantación, adaptación, complementación y mejoramiento permanente del Sistema de Control Interno de acuerdo con el Decreto 2145 de 1999, razón por la cual tampoco se ha iniciado la gestión de implementación del MECI, aunque se tienen creados comités a través del Sistema Integral de Gestión..

En la siguiente tabla se ilustra la calificación por procesos realizada a los Mecanismos de Control Interno de la Entidad:

Tabla 51: Evaluación Sistema Control Interno

GUÍA DE AUDITORÍA AJUSTADA CONTEXTO SICA										
EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL INTERNO										
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS										
	FASE DE PLANEACIÓN				FASE DE EJECUCIÓN				CALIFICACIÓN PONDERADA	
	Items evaluados	Puntos	Calificación	30%	Items evaluados	Puntos	Calificación	70%	Items evaluados	Calificación
PROCESO: 1) Pliegos de Condiciones y Estudios Previos	3	6		0,600	3	5	1,567	1,167	3	1,767
PROCESO: 2) Liquidación	1	2		0,600	1	1	1,000	0,700	1	1,300
PROCESO: 3) Supervisión e Interventoría	3	6		0,600	3	8		1,867	3	
PROCESO: 4) Ejecución Contractual, anticipos, modificaciones y adiciones	5	10		0,600	5	10		1,400	5	
PROCESO: 1) Programación, trámite de presentación del Presupuesto	2	4		0,600	2	5		1,750	2	
PROCESO2: Ejecución y cierre del presupuesto	5	12		0,720	5	14		1,960	5	
PROCESO 3: Revelación de los estados contables y financieros	3	6		0,600	3	8		1,867	3	
PROCESO 4: Reconocimiento de los Registros Contables	1	2		0,600	1	3		2,100	1	
PROCES 1.: Formulación	2	5		0,750	2	5		1,750	2	
PROCESO 2 Seguimiento y Monitoreo	2	4		0,600	2	4		1,400	2	
PROCESO 3 Resultado e Impacto	4	4	1,000	0,300	4	6	1,500	1,050	4	1,350
PROCESO 1 Selección del Talento Humano	3	6		0,600	3	7		1,633	3	
PROCESO 1 : Afiliación de Usuarios	2	4		0,600	2	4		1,400	2	
PROCESO2: Gestión de Riesgos de negocio	2	6		0,900	2	6		2,100	2	
PROCESO 3: Satisfacción y Defensa de Clientes y Usuarios	2	6		0,900	2	6		2,100	2	
PROCESO 1: Administración de Bienes	1	2		0,600	1	2		1,400	1	
PROCESO 1: Seguimiento actividad apoderados	2	2	1,000	0,300	2	2	1,000	0,700	2	1,000
PROCESO 1: Resultados e impacto	4	8		0,600	4	8		1,400	4	
TOTAL	47	96		0,606	47	104		1,549	47	

Fuente: Cálculos equipo auditor

Se generan riesgos en que las actividades, operaciones y actuaciones no atiendan normas legales vigentes y/o que no se evalúen, reorienten y fortalezcan oportunamente para la consecución de metas y objetivos misionales. Además, la información y los registros, resultado de las actividades desarrolladas podrían tener deficiencias que impacten su confiabilidad para la toma de decisiones.

Los mayores factores de riesgos que se detectaron en la Unidad se dieron en consistencia de la información, legalidad, competencia y efectividad, lo cual se vio evidenciado en los hallazgos del presente informe y en la calificación de la calidad y efectividad de control interno la cual fue Ineficiente.



En respuesta a esta situación detectada por la Contraloría, la Unidad creó el Comité Coordinador de Control Interno.

4. RIESGOS, RETOS Y PROSPECTIVA

A partir de lo evidenciado en el ejercicio de la auditoría a la UAEGTRD, tanto a nivel central, como a nivel de 12 de las direcciones territoriales, se efectúa el siguiente análisis respecto a:

Riesgo Capacidad Institucional

Con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, tanto la nueva institucionalidad como las demás entidades intervinientes tuvieron que responder a los nuevos retos establecidos en la citada Ley para brindar a las víctimas la adecuada atención, asistencia y reparación integral (dentro de la cual se encuentra la medida de restitución de tierras); sin embargo, se observa que las plantas de las entidades seleccionadas por la CGR no fueron ampliadas, excepto en la SNR, donde se creó la SDPRF y en la rama judicial con la (creación) de la planta de nuevos Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras.

Aunque en la mayoría de los casos estas entidades han respondido a las solicitudes de la UAEGRTD, así como a la de los Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras, adecuando su estructura interna a través de la conformación de grupos internos de trabajo especializados, han tenido que trabajar a marchas forzadas y acudir a contratos de prestación de servicios y a solicitud de recursos adicionales con el fin de poder responder a los requerimientos realizados tanto en la etapa administrativa como judicial. La UAEGRTD también se ha visto afectada por estas limitaciones de capacidad, para adelantar las funciones propias del proceso.

De acuerdo con la información recibida por parte de las entidades seleccionadas por la CGR, se logró establecer que a casi 2 años de la entrada en vigencia de la Ley de Víctimas, la capacidad institucional se encuentra desbordada.

Esta situación se considera crítica por parte de la CGR, teniendo en cuenta que a 3 de febrero de 2013 se han presentado 32.688 solicitudes, de las cuales la UAEGRTD ha tramitado 5.393, presentándose 701 demandas ante los Jueces de restitución de tierras.

Unidad de Restitución de Tierras:

La planta de la UAEGRTD fue subestimada, teniendo en cuenta la relación de personal de planta Vs contratistas.

Las sedes territoriales de la UAEGRTD no cuentan con suficiente capacidad institucional (física, tecnológica, y de recurso humano) para dar trámite al volumen de

solicitudes que se presentan, dificultando y retrasando el levantamiento de las pruebas necesarias para adelantar los procesos.

Es necesario que la Unidad optimice las condiciones de capacidad institucional (en especial el recurso de talento humano) con que cuenta actualmente, para no poner en riesgo el cumplimiento de su actividad misional y así lograr atender todas las solicitudes de inscripción en el registro de tierras despojadas presentadas.

ORIP:

De acuerdo con información suministrada por la UAEGRTD, a las oficinas de registro que manejan folios magnéticos se les envía previamente un listado de municipios micro focalizados para que vayan alistando la información, con las oficinas que llevan la información de manera manual las solicitudes se hacen vía correo, sin embargo, en algunos casos las ORIP no han dado respuesta oportuna a la UAEGRTD, tal y como se relaciona en el siguiente cuadro:

Tabla 52: Tiempos de respuesta ORIP fuera de término

Dirección Territorial	¿La SNR ha cumplido el inc. final del art. 76 ley 1148/11?	Objeto general de las solicitudes a la SNR	Tiempo promedio que ha tardado la respuesta	Motivo de la tardanza señalado por la SNR
Santander y Magdalena Medio	no	antecedentes registrales de predios	2 meses	exceso de trabajo y poco personal de apoyo
Córdoba	ha cumplido pero no dentro del término señalado	estudio de títulos	2 meses	ninguno señalado
Valle del Cauca	no en el año 2012	estudio de títulos	2 meses y medio	---
Magdalena	no	solicitud estudio de folio de matrícula de municipio de zona bananera	no ha sido respondido, se envió oficio el 01-04-13	no responden
Sucre	no	estudio de títulos	1 mes y medio aproximadamente, sin embargo últimamente se ha ido regularizando y están tardando entre 20 días y un mes.	No se ha recibido información sobre la entrega tardía de la información solicitada
Nariño	no	estudio de títulos y ayuda	se remitió oficio no. 172 30 de enero de	Se desconoce las causas de la demora.



Dirección Territorial	¿La SNR ha cumplido el inc. final del art. 76 ley 1148/11?	Objeto general de las solicitudes a la SNR	Tiempo promedio que ha tardado la respuesta	Motivo de la tardanza señalado por la SNR
		sobre cumplimiento de órdenes de las ORIP	2013, dan respuesta hasta el 13 de marzo de 2013	pero por lo general estas acciones se están realizando desde la oficina de la SNR en Bogotá, y requieren información de notarías de la región y la ORIP del círculo donde se encuentra el predio.
Antioquia sede Medellín	no	estudio de títulos	2 meses	Falta de personal para atender la solicitud
Tolima	no	estudio de títulos	2 meses	No disponibilidad de documentos requeridos digitalizados y la orip no puede colaborarles con documentos escaneados en tanto carece de recursos tecnológicos, lo cual obliga a efectuar comisiones que deben en lo posible atender varios requerimientos.

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras

IGAC

En Abril de 2012, la UAEGRTD comunicó al IGAC un listado de 147 municipios priorizados, sobre los cuales se iniciaría el proceso de restitución de tierras, de los cuales el IGAC, para 2013 priorizó 81 y adicionalmente otros 19 sobre los cuales la UAEGRTD también tiene interés, para un total de 100 municipios programados para actualizar por el IGAC.

Desde la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y hasta mayo de 2013, ha sido dificultoso el tema de los levantamientos topográficos y avalúos comerciales, efectuados como respuesta a requerimientos de los Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras, en términos de capacidad de personal y disponibilidad de recursos puesto que para el 2012 y el 2013 el IGAC no contó con recursos adicionales para dicha tarea, cumpliendo con una demanda de 34 avalúos

comerciales con un costo de \$18.2 millones y 53 levantamientos topográficos, de los cuales ha atendido ⁹² por un valor de \$123.3 millones.

Ante esta falta de recursos, y como se mencionó en la sesión II del Comité de Alto Nivel para el Tema de Ley de Víctimas y Restitución de Tierras del IGAC⁹³, mediante comunicados EE3080 y EE3098 del 17 de abril de 2013, dirigidos al DNP y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, respectivamente, el IGAC solicitó una adición de \$65.260 millones para la vigencia 2014, con el fin de dar cumplimiento a los requerimientos de información para lograr la implementación gradual y progresiva de planes y programas dentro de la Política de Tierras de acuerdo al Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del conflicto armado interno - CONPES 3726 de 2012.

En ese mismo sentido, el tema de la adecuación de la capacidad institucional ha sido tratado en otras de las sesiones de los Comité de Alto Nivel para el tema de Ley de Víctimas del IGAC, es así que en la sesión I de 09 de octubre de 2012, se indica que con el fin de realizar las actividades de recuperación de la información para las Direcciones Territoriales se necesita: Scanner para las fichas prediales, GPS, permanentemente acceso a Internet, papelería y medios de copiado. Respecto al tema de telecomunicaciones e informática, se indica que para 2013 se necesita ampliar a dos (2) megas que se tienen de manera gratuita por RABEC, además solo está disponible para 5 ciudades del país.

En la sesión I de 16 de enero de 2013, como parte de los obstáculos resaltados se mencionan dos que cobran relevancia para este apartado: 1. Responder a los Jueces y Magistrados las solicitudes de peritazgo y avalúos en el tiempo que lo están requiriendo 2. Falta de personal en las territoriales para atender los casos de peritazgo y dar respuesta a los Jueces y Magistrados.

En la sesión III de 25 de febrero de 2013, se pidió agilizar los procesos de contratación, donde se trata el tema de contratar 8 topógrafos. Además, se informó que para esta área del IGAC se asignó el siguiente personal: 1 reconocedor por territorial, 1 auxiliar administrativo por funcionamiento, 1 perito para control de calidad, 1 abogado y 2 abogados para Bolívar y Norte de Santander, y se aprueba apoyar con

⁹² Frente a las cifras presentadas para los requerimientos asociados a levantamientos topográficos, el IGAC aclaró que la entidad ha dado respuesta inmediata a los operadores de la justicia, precisando los alcances y tiempos para la atención de sus requerimientos, teniendo en cuenta su desconocimiento de los conceptos y alcances de las herramientas, técnicas y metodologías utilizadas para la identificación de los predios.

⁹³ En esta sesión del Comité de 21 de noviembre de 2012, se menciona que como una de las conclusiones del Conversatorio entre la Rama Judicial y el IGAC, es la solicitud de presupuesto específico al Gobierno nacional para cubrir los peritajes realizados por el IGAC dentro del proceso de restitución de tierras; g) Se vislumbra la intencionalidad para que los avalúos comerciales para efectos de compensaciones sean incluidos en ese presupuesto de la nación que fuera asignado al IGAC en materia de peritajes



un topógrafo a las 11 territoriales, las demás se apoyan con seis topógrafos de la sede central.

En la sesión IV de 12 de marzo de 2013, se menciona el caso de la afluencia creciente de peritazgos ordenados por los Jueces especializados de restitución de tierras y el esfuerzo adaptativo que el instituto viene haciendo, así como las dificultades relacionadas con los procesos de contratación.

En esta misma sesión se le advierte al director acerca de las dificultades para disponer de una cartografía apta para los procesos de actualización catastral y otros relacionados con política de tierras y se insiste en la necesidad urgente de adquirir otro avión para poder actualizar la cartografía con las toma de fotografías aéreas, o buscar salidas técnicas alternas para asegurar la disponibilidad de esta cartografía.

Sin embargo, es preciso señalar, que para atender todos los requerimientos judiciales de peritajes para la realización de avalúos comerciales, el IGAC se encuentra modificando los procedimientos necesarios, con el fin de garantizar la oportunidad en la respuesta sobre los peritajes y consecuentemente el derecho de la víctima al fallo.

De manera progresiva en las Direcciones Territoriales cuentan con un profesional de control de calidad de avalúos, en cuyas actividades contractuales se encuentra la de servir como auxiliar de justicia, especialmente en los procesos de restitución de tierras en caso de ser requeridos para ello.

INCODER

Se observa como un riesgo importante, en cuanto a la consecución de recursos por parte del INCODER para adelantar al 100% la meta contemplada en el plan de acción 2012, consistente en *"Realizar el diagnóstico integral de los archivos del INCODER en el nivel central y Direcciones Territoriales; y organizar, digitalizar y geo referenciar el 100% de los expedientes existentes en los archivos del nivel central y territorial, para poder tener un registro confiable y de fácil consulta sobre la gestión en titulación de baldíos a partir de la expedición de la ley 135 de 1961"*, puesto que en la medida en que no se superen las debilidades en materia de gestión documental será muy difícil dar oportuna respuesta a los requerimientos de la UAEGRTD.

Adicional a lo anterior, como resultado de la auditoría realizada en 12 territoriales de la UAEGRTD, es común encontrar que en la Superintendencia de Notariado y Registro, el INCODER y la Fiscalía están operando en cuanto a personal, contratación, convenios, proyectos, logística e infraestructura sin recursos adicionales, dado que sus presupuestos no han sido incrementados para atender las obligaciones impuestas por la Ley.

Igualmente se observaron demoras y retrasos de hasta de cinco meses en la apertura de los folios de las matrículas inmobiliarias, en el registro de medidas de protección jurídica e inconsistencias en las referencias catastrales.

En otras regionales de la UAEGRTD, la coordinación interinstitucional parece ser fluida, pero no exenta de dificultades, asociadas a falta de personal y recursos para atender en el menor tiempo posible los requerimientos de la Unidad.

Caso particular Cesar – La Guajira:

Las herramientas tecnológicas con que cuentan los juzgados para desarrollar su labor son precarias e insuficientes, teniendo que recurrir a métodos manuales y obsoletos, que no están acordes con sus necesidades y exigencias del proceso de restitución de tierras, causando retraso en las actividades que realizan para tal fin.

Además, la planta de personal no es proporcional al trabajo que demanda esta etapa, dado que la tendencia de este es creciente y está siendo atendido con el mismo número de funcionarios vinculados en la vigencia 2011, lo que causa acumulación de trabajo y riesgo en los términos para fallar.

Caso particular Antioquia:

En la Dirección Territorial Antioquia de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas o Abandonadas se evidenciaron las siguientes:

- Solo en el 4% de los municipios de Antioquia se ha adelantado procesos de micro focalización.
- De las 5.112 solicitudes que reporta la territorial al 11 de febrero de 2013, solo el 2,66% han culminado el trámite administrativo.
- Finalmente, de las 5.112 solicitudes reportadas al 11 de febrero de 2013, solo el 1% se encuentra en la etapa judicial.

De las estadísticas anteriores se hacen necesarias medidas administrativas y de gestión orientadas a subsanar todas las dificultades que se presentan, de tal manera que refleje el incremento de la productividad de dicha territorial en su quehacer misional acorde con los objetivos establecidos en la ley, toda vez, que la rata de crecimiento en el ingreso de solicitudes a registro de tierras se aumenta diariamente, y comparada la misma con aquellas que están culminando el trámite administrativo o judicial o post restitución, reflejan una acumulación cada vez mayor de solicitudes.



Caso Particular Meta:

El Meta es uno de los departamentos con mayor extensión de tierra, lo que hace que la gran mayoría de solicitudes de esta territorial, pertenezcan a zonas rurales donde se requiere la formalización de los predios baldíos, función que se puede confundir con la competencia de otras Entidades del Estado.

Caso particular Córdoba:

- Territorios Colectivos:

Pese a que existen y se han identificado territorios colectivos en la jurisdicción de la Territorial Córdoba, en la vigencia 2012, no se evidenció actuaciones orientadas a identificar posible población víctima de despojo o abandono forzoso, susceptibles de procesos de restitución de tierras. Esta situación se origina por deficiencias en la capacidad institucional y como consecuencia no se ha efectuado la implementación integral de la ley de tierras

Riesgo Prevención, protección y seguridad

Las condiciones de seguridad representan en las territoriales la mayor amenaza para el cumplimiento de la función misional de la UAEGRTD, generado por la presencia de grupos armados al margen de la ley y la insuficiencia de la fuerza pública para contrarrestar los actos delictivos; hechos que representan potenciales riesgos para los funcionarios que intervienen en el proceso de restitución, y para las familias que retornan a sus tierras, las cuales temen represalias de los grupos insurgentes. Además, se genera retraso e incertidumbre sobre el cumplimiento de las metas del programa de restitución de tierras, teniendo en cuenta que la gestión depende más de la seguridad, que de la densidad del despojo o el número de solicitudes radicadas.

De lo anterior se evidencia que el ejercicio misional de la Unidad adelantado bajo el conflicto armado, representa un reto especial para el Gobierno Nacional y la Fuerza pública, ya que debe conseguir brindar seguridad tanto a los funcionarios de la unidad de restitución, a los solicitantes y reclamantes al retornar a sus predios y en las zonas restituidas. Además, que se hace necesario optimizar la capacidad de respuesta en materia de seguridad antes, durante y después de la restitución en beneficio de la política de restitución de tierras.

Para lograr esto, se requiere contar con la participación permanente y coordinada de la Policía y del Ejército, haciendo una planeación y coordinación permanente de las actividades de la UAEGRTD con la fuerza pública, garantizando condiciones de vida



digna y seguridad para aquellos que opten por el retorno voluntario a los lugares de desplazamiento.

Resultado de las entrevistas realizadas con varias entidades involucradas en el proceso de Restitución de Tierras (Mindefensa, UAEGRTD, UNP), se pudo evidenciar que las responsabilidades frente al tema de prevención, protección y seguridad se reparten entre diferentes entidades así:

1. Prevención:

La ley 1448 de 2011 señala que el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la UAEGRTD, tomará las medidas necesarias para garantizar la seguridad en los procesos de restitución antes, durante y después de que se lleven a cabo. Igualmente el artículo 174 ibídem, pone en cabeza de las entidades territoriales la obligación del diseño e implementación de programas de prevención y atención en favor de las víctimas, así como adelantar acciones que propendan por el mantenimiento, conservación y restablecimiento del orden público; Elaborar y ejecutar los planes de acción para garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención.

La norma convoca como instancias de coordinación a entidades del orden nacional, regional y local además de organizaciones cívicas, etc, y atribuye responsabilidades concernientes a la prevención de situaciones o hechos que alteren o atenten contra el normal desarrollo de los procesos de restitución de tierras o que afecten la seguridad de las personas intervinientes o los territorios donde se ubican los predios objeto de restitución.

Como se observa, se requiere aunar grandes esfuerzos para generar esas condiciones de seguridad, lo cual constituye un reto de primer orden para el éxito de la política, si se tiene en consideración que la dinámica del conflicto aun continúa, además de otros fenómenos de violencia, como la conformación de bandas criminales con poder de intimidación, anuncio de existencia de un ejército anti restitución, posiblemente financiado por enemigos de la política o actuales poseedores de grandes predios que ostentan poder económico.

El interrogante que surge, es si se ha efectuado la socialización suficiente y si se tiene el convencimiento, el compromiso, la voluntad y los recursos necesarios por parte de los representantes de las autoridades locales y de los mandos medios u operativos de las fuerzas militares y de policía, para lograr este propósito.



2. Protección:

El art. 31 de la Ley 1448 de 2011, dispone que las autoridades competentes deberán adoptar medidas de protección integral a las víctimas, testigos y a los funcionarios públicos que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación y en especial de restitución de tierras. Este concepto refiere a las rutas individuales y colectivas que brinden medidas de protección a los intervinientes en los procesos de restitución de tierras y sus núcleos familiares.

Para el caso de las víctimas, dichas medidas se brindan por solicitud del propio interesado por haber recibido una amenaza relacionada con la solicitud de restitución, de esa manera se activa la ruta de protección individual de manera inmediata en acatamiento de la presunción de riesgo que ha advertido la Corte Constitucional para las víctimas de desplazamiento forzado.

Sin embargo, surgen algunos interrogantes frente a este punto:

- i) Si las víctimas conocen o se les informa con suficiencia acerca del derecho que les asiste de que el Estado les brinde esta protección
- ii) El grado de confianza de las víctimas respecto de los agentes del Estado y de la efectividad de los esquemas y medidas de protección que se les ofrecen
- iii) Si de alguna manera ciertas medidas de protección pueden constituir un riesgo mayor para la víctima, como el caso de equipos de comunicación que puedan ser de interés de grupos delincuenciales y pretendan apoderarse de ellos, para citar un ejemplo.

Lo anterior, considerando que de acuerdo con información reportada por la UNP, se tiene que a 8 de abril de 2013, 427 personas han solicitado protección a pesar de que según cifras reportadas por la UAEGRTD a 03 de febrero de 2013 las solicitudes de restitución ascienden a 32.688, ubicándose 5.393 en zonas microfocalizadas. Es decir, apenas el 1.3% de las víctimas ha solicitado protección, frente al total de solicitudes o el 8% de las solicitudes cuyos predios se encuentran en zonas microfocalizadas.

En cuanto a la protección de los funcionarios, cada entidad ha adoptado sus protocolos y esquemas de seguridad y apropiado los presupuestos para tal efecto, como en el caso de la UAEGRTD y el CSJ; no obstante la responsabilidad por el concepto de protección descansa en la UNP, en cuanto a la valoración de los riesgos y la prestación del servicio, ésta entidad no recibió recursos adicionales para soportar la carga que significa en términos fiscales y de capacidad institucional la atención a los intervinientes en los procesos de restitución.



3. Seguridad:

El inciso 2º del art. 4 del decreto 4829 de 2011, prescribe que el Ministerio de Defensa Nacional es la entidad encargada de proveer los insumos en materia de seguridad e identificación de riesgos para el proceso de restitución de tierras. Para este efecto, cuenta con dos instancias, una de inteligencia que a partir de informes que dan cuenta de las condiciones de seguridad (CI2RT), permite la macro y micro focalización de territorios o zonas donde se ubican los bienes a restituir, para poder activar el proceso de registro y posteriormente el judicial, dichos informes se constituyen en el insumo para la decisión de focalizar un territorio, y otra operativa (COLRT) donde por parte de las fuerzas militares y de policía se integran comandantes de operaciones en el territorio, con capacidad de decisión. Desde este Ministerio se han adelantado los espacios de socialización, capacitación y se han creado los instrumentos de coordinación de las fuerzas.

En cuanto a estos tres escenarios de seguridad para las víctimas, los funcionarios públicos y los territorios: la prevención, la protección y la seguridad, sería pertinente señalar que si bien, frente a personas con riesgos individuales ya sean víctimas o funcionarios, éstos en definitiva deben ser atendidos de manera individual, dichos riesgos deben ser entendidos de manera integral y en el marco de territorios específicos en los cuales quieren perpetuarse o imponerse poderes tendientes a evitar la recuperación de tierras por parte de las víctimas.

Así mismo, en el escenario territorial donde se espera que los predios restituidos cuenten con la seguridad necesaria que permita a las víctimas reconstruir su modelo de vida, el Estado debe estar en la capacidad, una vez asumida la decisión de microfocalizar un área, de brindar la seguridad en la zona restituida, comprendida esta como un territorio que implica cierta movilidad de las víctimas y en ese sentido, abarca un área más amplia que la que comprende los predios mismos y hace referencia a la comprensión de la seguridad, en términos de una perspectiva amplia que va más allá de la presencia o no de un actor armado que cause amenaza en el territorio, si no, a la posibilidad de que los restituidos gocen de la tranquilidad y sosiego en tanto están en la capacidad de ejercer su territorialidad sin obstáculos, riesgos, amenazas o limitantes por parte de poderes locales, ya se trate de los físicos, o los invisibles, pero que cobran vida en la dinámica cotidiana de un lugar en el marco de un conflicto armado.

En ese sentido, los riesgos de seguridad que recaen sobre una persona, ya sea víctima o funcionario público en el marco de un proceso de restitución de tierras, es claro que se encuentra directamente relacionados por su conexión con un predio o un territorio en sí mismo, ya sea porque se trata del predio solicitado en restitución, o sea el predio frente al cual el funcionario debe tomar decisiones. Así mismo, los riesgos de



seguridad que recaen en las condiciones de orden público sobre los predios a ser restituidos, se materializan en un escenario concreto de conflictividad territorial.

De acuerdo a lo anterior, la relación directa de todo tipo de amenazas que frente a las personas o a la seguridad de una zona se dan en correspondencia con la historia, la presencia de ciertos actores, y el control que puedan o no ejercer las víctimas, el Estado y otros agentes en el territorio, lleva a considerar que, ante la persistencia de un conflicto armado en el país, resulta necesario que tanto la prevención, como la protección y la seguridad, puedan ser ligadas entre sí, al contexto de un territorio en concreto y en esa medida puedan arrojar análisis de riesgos que abarquen las condiciones del área, la seguridad de las víctimas que han retornado, la seguridad de las víctimas que sin haber regresado al territorio se encuentra amenazada por su relación con el mismo, así como la seguridad personal de los funcionarios públicos involucrados en la toma de decisiones o actuaciones en relación con dicho territorio.

En esa medida, resulta indispensable, la necesidad de que las entidades comprometidas con la garantía de la prevención, seguridad y protección, si bien tienen responsabilidad independientes de acuerdo a la ley, puedan coordinar sus acciones en la perspectiva de hacer confluir sus análisis de riesgo en términos personales y territoriales con respecto a zonas en concreto, que le permitan actuar al Estado en cabeza del Ministerio de Defensa, y con base en un enfoque integral y a largo plazo, bajo una perspectiva de coordinación, que convoque e involucre el compromiso y esfuerzo de entes del orden nacional, territorial, local, gremios y asociaciones civiles, y de víctimas etc. en el territorio concreto. Estos escenarios de coordinación deben atender a un concepto de seguridad amplio e integral, de tal suerte que de forma gradual y progresiva se logren las condiciones que permitan la restitución material y el retorno a los predios, por parte de las víctimas de la violencia, como fin último que persigue la Ley.

Caso particular Córdoba:

Es fundamental y prioritario lograr vencer el temor de las víctimas de acudir ante la institucionalidad para reclamar su atención y derechos, ya que este temor ha dificultado la intervención inicial de la Unidad, situación comprensible debido a que los actores armados ilegales en el departamento permearon las esferas de la sociedad, situación que ha ido mejorando a medida que avanza la implementación del proceso, pero que no por esto, puede descuidarse.

Caso particular Cesar – La Guajira:

- Principio de confidencialidad:

A partir del mes de septiembre de 2012, comienza a operar en esta Territorial los módulos de atención al público, espacios que cuentan con tres (3) cubículos con igual número de computadores y profesionales en Derecho encargadas de recibir y tramitar las solicitudes a través del aplicativo Sistema del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

La estructura física no guarda la privacidad y confidencialidad de los funcionarios y las presuntas víctimas que acceden a solicitar el registro de restitución de tierras, sus declaraciones están expuestas a ser escuchadas por las personas ajenas al proceso que se encuentren en la sala de espera adyacente, contraviniendo de esta manera el numeral 3 del artículo 2 Decreto 4829 de 2011 (Principio de confidencialidad).

Mecanismos de Control y Oportunidad

La ausencia de indicadores de resultado, gestión e impacto, no permite una evaluación cualitativa y cuantitativa de los avances de la política pública, dificultando la evaluación por parte de los organismos de control sobre la gestión desplegada por la Unidad, además de no permitirle a la administración detectar procesos en donde los resultados son deficitarios, con el fin de diseñar estrategias de mejora para optimizar los recursos disponibles en dichos procedimientos.

Se hace necesario el diseño y aplicación indicadores confiables, medibles, relevantes, que permitan controlar la efectividad y desarrollo del impacto de la política pública y así mismo poder identificar posibles falencias y fallas, y sus respectivas medidas, tanto preventivas como correctivas.

La centralización en la asignación y ejecución presupuestal de la Dirección Nacional de Restitución de Tierras, se constituye en una dificultad para el desarrollo del quehacer diario de las territoriales, limitando la oportunidad en el desarrollo de la atención oportuna y eficaz de las solicitudes de las víctimas del desplazamiento y el cumplimiento de los términos legales dentro del proceso administrativo y judicial.

La UAEGRTD debe diseñar mecanismos que le permitan a las territoriales disponer de ciertos recursos para atender posibles eventualidades y contingencias que se presenten en el desarrollo de sus labores cotidianas.

Proyectos Productivos:

La falta de condiciones para el retorno constituye un riesgo para la implementación de proyectos productivos, incide desfavorablemente en los resultados de la intervención que desarrolla la UAEGRTD para la estabilización socio-económica de las familias restituidas, esta situación se hace más notoria a nivel territorial; el mal estado de las vías de comunicación, la carencia de energía eléctrica, de acueducto, de vivienda digna y en general de una adecuada infraestructura social, son comunes en las poblaciones vulneradas y amenazan la sostenibilidad de los programas de generación de ingresos.

Además se necesita garantizar la calidad en la formulación de los proyectos de vida familiar, así como en el acompañamiento técnico y administrativo para su implementación, ya que estos factores constituyen un reto para el programa de proyectos productivos, se alerta sobre el cuidado que se debe dar a la calidad en la formulación de los proyectos y la prestación del servicio de asistencia técnica y acompañamiento administrativo, pues precisamente la desventaja de los grupos vulnerables para la presentación de proyectos técnicamente elaborados es la que se pretende superar con la contratación de empresas especializadas en estos temas.

Respuesta CNE sobre Bienes Incautados Objeto de Restitución

El plazo dado por el artículo 8 del Decreto 698 de 2013 al Consejo Nacional de Estupefacientes, extiende injustificadamente el proceso de restitución, y expone a la Unidad a un incumplimiento de la sentencia del Juez, en el artículo en mención se le otorga un plazo de sesenta (60) días hábiles, contados a partir de la remisión de la solicitud de asignación definitiva de bienes rurales con declaratoria de extinción del dominio por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Esta situación va en contravía del principio de complementariedad consagrado en el artículo 21 de la Ley 1448 que establece que *"Todas las medidas de atención, asistencia y reparación deben establecerse de forma armónica y propender por la protección de los derechos de las víctimas"*, al igual que el principio de Colaboración armónica consagrado en el artículo 26 de la mencionada Ley que establece que *"Las entidades del Estado deberán trabajar de manera armónica y articulada para el cumplimiento de los fines previstos en la presente ley, sin perjuicio de su autonomía"*.

Responsabilidad Social Sector Financiero

Se evidenció en el proceso de Licitación para la contratación de la Fiducia para administrar los recursos del fondo la falta de responsabilidad social del sector financiero, dado que en 2 ocasiones se declaró desierta la licitación porque no se presentó ninguna fiduciaria (ni siquiera las fiduciarias del Estado), obligando a la

unidad a un tercer proceso licitatorio, en el cual solo hasta mayo 6 se culminó con la presentación de una única propuesta de la Fiduciaria Fiduprevisora. La Unidad indagó sobre las causas de esta situación, y las Fiduciarias expresaron temor o reticencia a vincularse con el tema de Víctimas. Se observa que el Sistema Financiero Colombiano va en contra de las tendencias mundiales en la medida en que la industria bancaria ha dejado de concebir los temas ambientales y sociales como un riesgo de negocio, se ha avanzado en este tema a nivel global con la adopción de los "Principios Ecuador" que son *"una serie de directrices que se adaptan de manera voluntaria en función de las políticas de la CFI para asegurar que los temas sociales y ambientales reciban plena atención en el negocio de financiamiento de Iso proyectos de dicha institución"*⁹⁴

Avalúos para las Compensaciones

En cuanto a las compensaciones por equivalencia económica, la UAEGRTD ha detectado que existe un riesgo en cuanto a los avalúos que puedan ser presentados por los terceros de buena fe exentos de culpa, ya que estos avalúos pueden estar por encima del valor catastral, por lo que es importante que no lo lleven los abogados de la territorial, sino por la Dirección catastral, para no elevar el precio. Lo anterior está reflejado tanto en el manual técnico operativo, como en el flujo de compensaciones del fondo, en el que se evidencia claramente el avalúo del predio lo llevaría a cabo el Grupo Fondo.

Como hasta el momento no se han presentado terceros de buena fe exentos de culpa que tengan que ser compensados, la efectividad del control establecido por la UAEGRTD se podrá evaluar una vez se comiencen a dar estos casos. Con lo anterior lograr determinar claramente que las compensaciones tanto a los terceros de buena fe exentos de culpa, como las víctimas a compensar, se ejecuten bajo parámetros justos, equitativos y proporcionales.

Conocimiento de los Jueces sobre Proceso de Compensación

Con respecto a las órdenes de los jueces referentes a la compensación, no existe claridad de ellos sobre el tema, esto se evidenció revisando las sentencias, dado que de 5 sentencias con compensación, 3 están en aclaración.

Sobre el particular es importante que la UAEGRTD realice encuentros con los jueces para explicarles el proceso de compensación en los casos en que la víctima no era propietaria sino ocupante, dado que primero se debe ajustar la propiedad del predio, y después si se debe realizar la compensación.

⁹⁴ Artículo CFI: Los Principios de Ecuador, Banco Mundial
http://www.bancomundial.org/temas/resenas/principios_ecuador.htm

CASOS PARTICULARES:

Territorial Sucre:

- Inclusión De La Servidumbre En Las Pretensiones De La Demanda:

El artículo 905 del Código civil establece del derecho a la servidumbre de la siguiente manera: *"Si un predio se halla destituido de comunicación con el camino público, por la interposición de otros predios, el dueño del primero tendrá derecho para imponer a los otros la servidumbre de tránsito en cuanto fuere indispensable para el uso y beneficio de su predio, pagando el valor del terreno necesario para la servidumbre, y resarciendo todo otro perjuicio"*.

De acuerdo a la visita realizada en el municipio de Morroa-Sucre, se evidenció que en uno de los 7 predios restituidos no se incluyó en la sentencia del juez la Servidumbre legal de acceso al predio restituido, conllevándolo a conflicto con los predios vecinos y obligándolo a recurrir a la fuerza pública como se constató en la visita. Esta situación se origina porque en las pretensiones de la demanda presentadas por la Unidad en su calidad de representante de la víctima en la etapa judicial, no incluyó explícitamente la determinación de la Servidumbre del predio, situación que no permitió a la Víctima el goce efectivo de derechos en el predio restituido.

Seguimientos Contrato de uso

Si bien el inciso final del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, contempla que *"el Magistrado velará por la protección de los derechos de las partes y que éstos obtengan una retribución económica adecuada"*, entendida esta garantía dentro de los términos contemplados en la minuta del contrato, la norma no señala quién será el responsable de efectuar el seguimiento del cumplimiento de éstos contratos, de tal forma que la víctima, quien es la parte débil del acuerdo, cuente con el debido acompañamiento en pro de sus derechos.

Términos presentación demanda

La Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, no establecen el término que tiene el accionante para presentar la demanda ante los Jueces especializados en restitución de tierras, luego de haberse efectuado el registro del predio en el RTDAF, tal situación puede dilatar los términos del proceso y afectar los derechos de los solicitantes.



Cumplimiento términos judiciales

La Ley fija un término perentorio e inaplazable para surtir la etapa judicial, ante lo cual se evidencia un riesgo al no contemplar la posibilidad o facultad por parte del juez para decretar la suspensión o prórroga del proceso por causas sobrevinientes, como por ejemplo, agudización del conflicto o situación de orden público que impedirían la restitución material, lo que si es posible en la etapa administrativa.

Permanencia del conflicto armado

Uno de los grandes riesgos y retos que afrontan la URT y los Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras, para poder dar cumplimiento al espíritu de la Política, consiste en la persistencia del conflicto armado y de los grupos al margen de la Ley. Situación que no permite que se den las condiciones de seguridad tanto en las etapas previa, administrativa, judicial y de post-fallo que inciden en los procesos de microfocalización y en las condiciones para el retorno, por lo cual surgen algunos interrogantes:

- ¿Qué sucederá en aquellos casos donde los predios de los solicitantes se encuentren en zonas donde persista el conflicto armado por el término de la vigencia de la ley y no sea posible microfocalizar la zona?
- ¿Qué plan tiene el Gobierno para asumir aquellos casos en los que luego de haber restituido al solicitante, se presenten nuevos hechos de abandono y despojo.
- Dentro de las proyecciones del financiamiento de la política, ¿se tienen en cuenta a los nuevos desplazados?



5. ANEXOS



ANEXO No. 1 - COSTO DE LA LEY DE VICTIMA – POLÍTICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS (Pesos Corrientes)

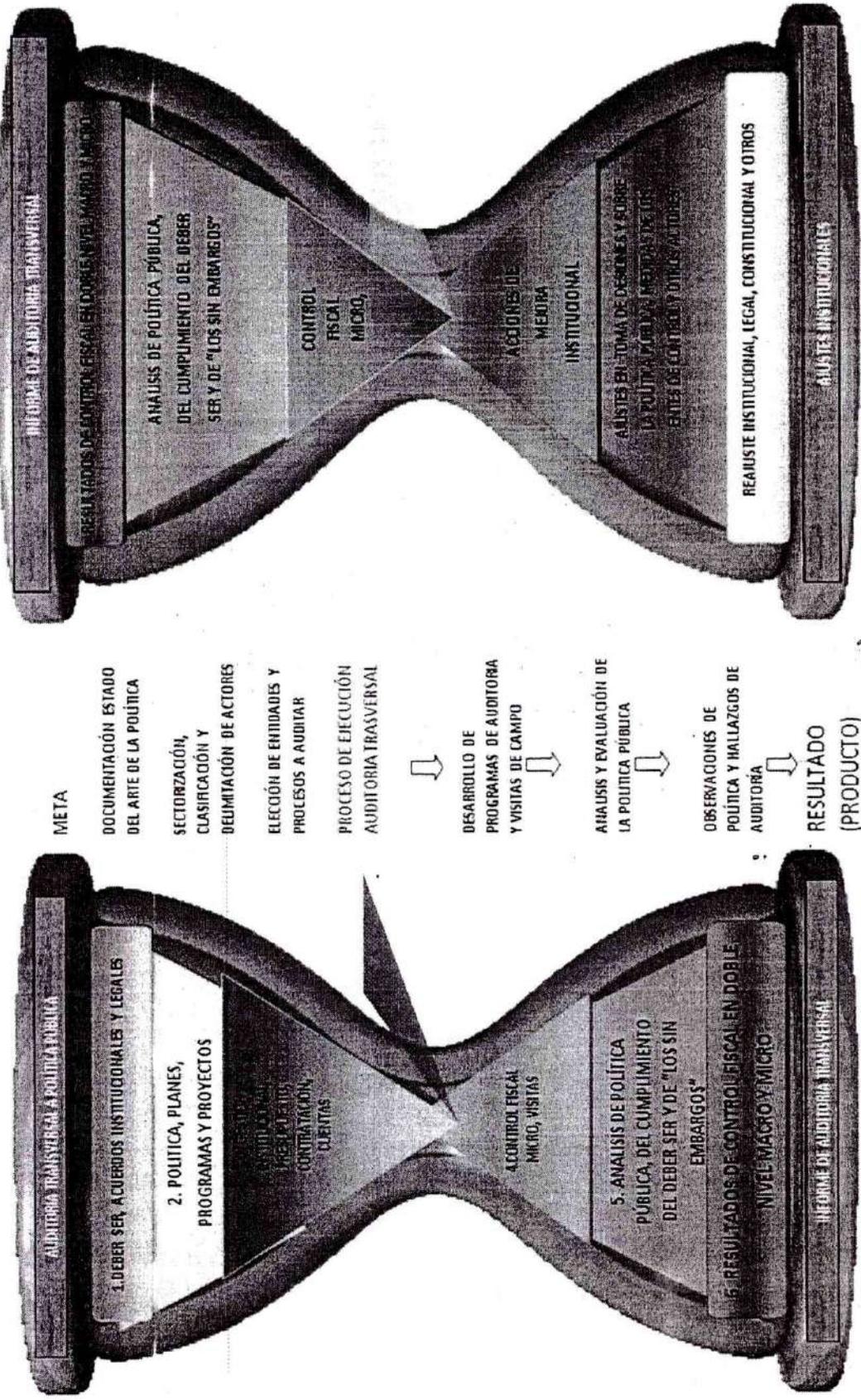
COSTO DE LEY DE VICTIMAS - POLITICA DE RESTITUCION DE TIERRAS

Entidad/ Tipo de Gasto / Proyectos o Rubros	Ejecución 2012	Presupuesto 2013
Unidad de Restitución de Tierras	43.002.273.325	251.754.000.000
- Funcionamiento *	16.437.505.107	48.835.000.000
Nomina	10.246.671.990	25.957.127.933
Adquisición de Bienes y Servicios	5.393.221.914	16.350.000.000
Otros	797.611.203	6.527.872.067
- Proyectos Especificos	26.564.768.218	202.919.000.000
Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o	11.707.593.461	182.919.000.000
Implementación programa de proyectos productivos para beneficiarios de restitución de t	14.857.174.757	20.000.000.000
Superintendencia de Notariado y Registro	10.054.008.530	7.471.110.058
- Funcionamiento *	4.281.505.153	1.314.110.058
Nomina Nivel central	1.005.389.270	1.035.550.948
Nomina Territoriales	286.915.883	278.559.110
Contratista	2.989.200.000	
- Proyectos Especificos	5.772.503.377	6.157.000.000
Protección registral a los derechos de bienes inmuebles abandonados por la población de	5.772.503.377	6.157.000.000
Instituto Geografico Agustin Codazzi - IGAC	4.443.783.225	50.000.000.000
- Funcionamiento *	4.443.783.225	
Contratista	79.183.275	
Nomina Nivel central	1.668.709.619	
Nomina Territoriales	2.695.890.331	
- proyectos Indirectos	-	50.000.000.000
Actualización formación y conservación catastral a nivel nacional y regional.	-	28.999.000.000
Levantamiento de suelos, geomorfología y monitoreo de factores que afectan el recurso t	-	8.302.000.000
Levantamiento actualización de la carta general del país.	-	7.180.000.000
Conservación mantenimiento y actualización de la infraestructura tele informática a nivel	-	5.200.000.000
Investigación en sensores remotos y sistemas de información geográfica.	-	319.000.000
Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Incoder	30.918.352.347	80.347.452.917
- Funcionamiento *	928.352.347	956.202.917
Nomina Territoriales	840.978.009	866.207.349
Nomina Nivel central	87.374.338	89.995.568
- Proyectos Especificos	29.990.000.000	44.500.000.000
Implementación proyectos de desarrollo rural nivel nacional atención a la población desp	29.990.000.000	44.500.000.000
- proyectos Indirectos	-	34.891.250.000
Implementación programa nacional de titulación, saneamiento, ampliación y dotación de	-	13.677.000.000
Implementación programa de legalización, adquisición y adjudicación de tierras rurales y	-	8.000.000.000
Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias atención a la población desplazada y	-	7.699.000.000
Implementación del ordenamiento, protección y regularización de tierras a nivel nacional	-	5.515.250.000
Defensoría de Pueblo	849.811.794	3.600.000.000
- Proyectos Especificos	849.811.794	3.600.000.000
Fortalecimiento de la gestión de la defensoría del pueblo para la prevención y atención de	849.811.794	1.800.000.000
Asesoría orientación y acompañamiento a las víctimas del conflicto armado interno nacion	-	1.800.000.000
Consejo Superior de la Judicatura	11.991.909.533	11.642.630.615
- Funcionamiento *	11.991.909.533	11.642.630.615
Creación e implemetación de los despacios Judiciales	11.991.909.533	11.642.630.615
Total general	101.260.138.754	404.815.193.590

Fuente: Ministerio de Hacienda - SIIF - a 31 de Diciembre de 2012 y 30 Marzo de 2013

* Fuente: Encuesta Capacidad Institucional. Abril de 2013

ANEXO No. 2: METODOLOGÍA RELOJ DE ARENA



ANEXO No. 3: SOLICITUDES POR DEPARTAMENTO Y MUNICIPIOS

Departamento / Municipio	Total solicitudes	Micro focalizadas	Departamento / Municipio	Total solicitudes	Micro focalizadas	Departamento / Municipio	Total solicitudes	Micro focalizadas
Antioquia	6.523	915	Bolívar	3.796	734	Cesar	3.290	752
Turbo	1.217	195	El Carmen de Bolívar	1.490	570	Valledupar	552	100
San Carlos	549	312	San Jacinto	833	10	Agustín Codazzi	333	82
Granada	522	263	San Juan Nepomuc	188	54	El Copey	304	302
Mutatá	406	119	María La Baja	172	95	La Gloria	282	-
Necoclí	346	-	Zambrano	141	1	San Alberto	247	218
Arboletes	221	-	San Pablo	123	-	Becerril	177	-
Apartadó	211	26	Córdoba	121	2	San Diego	171	48
Chigorodó	204	-	Simití	116	-	La Jagua de Ibirico	154	-
Dabeiba	203	-	Calamar	57	-	Curumani	139	-
Tolima	3.043	514	Meta	2.805	322	Magdalena	2.261	420
Ataco	598	287	Mapiripán	446	-	Ciénaga	390	95
Rioblanco	383	-	Vistahermosa	397	5	Chibolo	318	76
Chaparral	230	-	Puerto Gaitán	296	151	Pivijay	244	-
Coyaima	173	-	Puerto Rico	230	-	Aracataca	211	47
Rovira	144	-	Mesetas	190	-	Santa Marta	176	-
Planadas	137	-	Uribe	160	-	Fundación	147	147
San Antonio	118	-	La Macarena	154	-	Zona Bananera	140	1
Ortega	110	-	San Martín	131	-	Sabanas de San Ang.	128	21
Norte Santander	2.069	576	Putumayo	1.810	175	Nariño	1.743	287
Tibú	1.145	426	Valle Del Guamuez	413	128	Tumaco	327	-
Cúcuta	173	58	Puerto Guzmán	302	-	Pasto	215	162
Sardinata	101	-	Puerto Asís	250	1	Policarpa	142	-
Sucre	1.714	430	Córdoba	1.703	820	Santander	1.363	329
Ovejas	617	116	Valencia	526	525	Sabana de Torres	217	215
Morroa	325	221	Montería	511	292	Barrancabermeja	210	-
San Onofre	157	-	Tierralta	287	3	San Vicente de Chuc	89	-
Valle Del Cauca	1.319	336	Caqueta	921	-	Chocó	777	-
Buenaventura	241	-	San Vicente del Cagu	255	-	Riosucio	258	-
Tuluá	200	55	Florencia	137	-	El Carmen de Atrato	93	-
Trujillo	144	144	Cartagena del Chairá	131	-	Unguía	73	-
Cauca	726	4	Cundinamarca	523	-	Guaviare	519	-
El Tambo	81	-	Yacopí	57	-	San José del Guavía	206	-
Argelia	54	-	La Palma	49	-	Miraflores	191	-
Patía	48	-	Medina	34	-	Calamar	67	-
Arauca	398	-	Huila	385	-	Caldas	373	-
Tame	121	-	Baraya	79	-	Samaná	205	-
Araucuita	81	-	Algeciras	39	-	Pensilvania	32	-
Saravená	71	-	Neiva	37	-	Salamina	26	-
Vichada	368	-	Casanare	294	-	La Guajira	234	-
Cumaribo	292	-	Orocué	33	-	Díbulla	72	-
La Primavera	48	-	Maní	32	-	Riohacha	52	-
Puerto Carreño	19	-	Yopal	30	-	El Molino	34	-
Boyaca	177	-	Risaralda	86	-	Atlántico	36	-
Socotá	52	-	Pueblo Rico	31	-	Ponedera	9	-
Otanché	22	-	Quinchía	11	-	Barranquilla	7	-
Puerto Boyacá	19	-	Pereira	9	-	Piojó	7	-
Vaupés	31	-	Quindío	29	-	Guainía	13	-
Mitú	16	-	Córdoba	10	-	Barranco Minas	9	-
Carurú	11	-	Calarcá	4	-	Mapiripán	2	-
Pacoa	4	-	Armenia	4	-	Inírida	2	-

Departamentos macro focalizados

Municipios Micro focalizados

Departamentos No macro focalizados

ANEXO No. 4: ÁREAS RECLAMADAS POR DEPARTAMENTO Y MUNICIPIO

Departamento / Municipio	Hectáreas solicitadas	Micro focalizadas	Departamento / Municipio	Hectáreas solicitadas	Micro focalizadas	Departamento / Municipio	Hectáreas solicitadas	Micro focalizadas
Meta	754.891,4	104.653,1	Antioquia	359.631,5	20.955,0	Vichada	237.557,8	-
Mapipán	195.719,4		Turbo	64.670,0	7218,6067	Cumanbo	164.784,0	-
Puerto Gaitán	175.334,0	71.928,0	Frontino	38.204,6		La Primavera	38.039,0	-
San Martín	96.715,5		Dabeiba	26.198,0		Puerto Carr	27.315,4	-
Puerto Lleras	50.516,6		Tarazá	21.561,5		Santa Rosa	7.418,0	-
Vistahermosa	43.882,5	500,0	Mutatá	20.428,0	6.480,8			
Cesar	233.122,4	49.926,4	Casanare	163.009,1		Bolívar	145.406,0	20.581,9
Valledupar	39.307,6	7697,6	Trinidad	29.487,0		El Carmen	30.925,1	16556,4
Agustín Codazzi	37.994,2	10.267,5	Maní	22.570,8		Simití	17.863,1	
El Copey	20.803,0	20.774,0	Orocúe	20.820,9		San Jacinto	15.202,1	88,0
Curumani	12.000,0		Paz de Ari	18.698,1		San Pablo	10.855,5	
La Gloria	11.843,1		San Luis D	17.829,0		San Juan B	9.966,7	1.393,0
Magdalena	119.471,3	15.537,2	Norte Santander	107.524,5	15.343,1	Tolima	103.072,3	21.084,8
Ciénaga	20.301,5	2607,7	Tibú	52.157,9	4878,3	Ataco	24.052,5	16260,1
Chibolo	16.758,5	2.073,8	Abrego	14.035,6		Roncesvalle	12.702,1	
Pivijay	16.243,6		La Esperanza	9.606,5	9.606,5	Chaparral	9.116,0	
Aracataca	9.574,8	1.266,6	Cúcuta	6.340,8	160,4	Rioblanco	8.832,0	
Fundación	7.877,7		El Carmen	5.130,5		Coyaima	5.895,4	
Caquetá	101.413,0		Santander	91.208,2	28.659,2	Córdoba	79.795,2	13.523,8
San Vicente	56.668,5		Sabana de	23.526,4	23526,4	Tierralta	24.054,0	246,6
Cartagena de	14.205,4		Puerto Wilk	9.640,7	712,0	Puerto Libe	11.537,9	
Florencia	6.021,2		Simacota	8.008,2		Montería	11.208,0	2.871,7
Puerto Rico	5.762,7		Cimitarra	7.584,7		Ayapel	10.627,3	
Solano	5.428,6		Barrancabe	7.166,3		Valencia	10.406,8	10.405,5
Arauca	62.326,2	35,0	Sucre	60.899,1	16.469,7	Putumayo	60.689,6	1.045,1
Cravo Norte	17.395,5		Ovejas	20.112,1	5.627,1	Puerto Guiz	20.689,3	
Puerto Rondó	16.095,0		Morroa	10.658,0	8.010,3	Puerto Legi	9.654,2	
Arauca	10.149,1	35,0	San Onofre	7.790,4		Puerto Asié	7.725,9	
Araucuita	9.805,7		Coloso	3.589,6	2.251,0	Valle Del G	5.815,2	596,9
Tame	7.351,5		Majagual	3.011,0		Puerto Calc	5.361,2	
Guaviare	57.465,1		Chocó	49.221,2	200,0	Nariño	39.456,2	821,4
San José del	23.186,0		Riosucio	26.124,2		Barbacoas	8.674,2	
Miraflores	20.638,0		Acandí	5.040,2		Los Andes	4.304,3	
Calamar	7.321,8		Unguía	4.756,4		Tumaco	4.118,1	
El Retorno	6.319,3		Cértegui	2.750,0		Roberto Pa	2.208,1	
			El Carmen	2.698,2		Samaniego	2.157,1	
Valle Del Cauca	35.149,4	9.146,4	La Guajira	25.324,7		Caldas	17.339,9	
Tuluá	7.116,4	1.021,9	Riohacha	9.409,2		Samaná	11.585,5	
Bolívar	3.908,8	3.908,8	Dibulla	5.660,8		Salamina	1.776,5	
Bugalagrande	2.623,6		El Molino	3.648,0		Pensilvania	1.092,6	
Guadalajara C	2.310,3		Urumita	1.722,0		La Dorada	639,7	
Trujillo	2.203,4	2.203,4	San Juan C	1.307,7		Victoria	490,8	
Cauca	17.309,4	8,5	Huila	17.194,7	48,0	Cundinamar	17.107,3	
Buenos Aires	2.866,0		Baraya	5.341,0		Medina	2.789,1	
El Tambo	2.034,9		Isnos	4.282,7		San Cayete	2.166,0	
Patía	1.839,0		Algeciras	1.577,5		Paratebuen	1.657,9	
Santa Rosa	1.496,7		Colombia	906,1		Yacopi	1.478,9	
Piamonte	1.288,3		Suaza	829,8		Pulí	1.186,7	
Boyacá	9.428,9		Atlántico	6.012,3		Vaupés	4.977,4	
Guoicán	3.904,0		Barranquilla	2.222,8		Caruru	3.119,1	
Labranzagran	2.130,0		Ponedera	1.826,6		Pacoa	1.174,0	
Otanche	862,0		Manatí	1.551,0		Mitú	684,3	
Susacón	678,0		Piojó	286,7				
Puerto Boyac	646,4		Luruaco	71,0				
Quindío	4.770,4		Risaralda	2.670,2		Guanía	1.293,4	
Genova	4.481,0		Pueblo Rico	1.984,0		Barranco M	870,3	
Córdoba	240,3		Apía	193,2		Mapipana	420,0	
Calarca	41,0		Mistrató	146,0		Ininda	3,0	
Pijao	7,7		Santa Rosa	62,0				
Armenia	0,4		Marsella	57,0				

ANEXO No. 5: FALLOS DE RESTITUCIÓN PROFERIDOS HASTA LA FECHA

ANTIOQUIA:

- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia (San Carlos- Antioquia) 19/02/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia (San Carlos- Antioquia) 26/02/2013
- Tribunal Superior de Distrito Judicial de Antioquia- Resuelve consulta- (02/04/2013)

BOLIVAR:

- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Carmen de Bolívar (Mampuján- Bolívar) 16/10/2012
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Carmen de Bolívar (Mampuján- Bolívar) 23/11/2012
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Carmen de Bolívar (Mampuján- Bolívar) 03/12/2012

CESAR

- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Valledupar (El Toco- César) 08/02/2013
- Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena (San Diego-César) 09/05/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Valledupar (Valledupar-Cesar) 20/05/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Valledupar (Agustín Codazzi- Cesar) 10/05/2013

CÓRDOBA

- Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras de Antioquia- (Santa Paula-Córdoba) 13/02/2013
- Tribunal Superior de Distrito Judicial Antioquia (Santa Paula-Córdoba) 13/03/2013 PARTE I
- Tribunal Superior de Distrito Judicial Antioquia (Santa Paula- Córdoba) 13/03/13 Parte II
- Tribunal Superior de Distrito Judicial Antioquia (Santa Paula- Córdoba) 15/03/2013

CHOCÓ

- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó- Medida Cautelar Alto Andagueda (04/02/2013)

NARIÑO

- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Tumaco- Medida Cautela Alto Mira y Frontera (Nariño) 25/10/2012
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Tumaco- Sede Pasto- (Pasto-Nariño) 15/03/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Tumaco- Sede Pasto- (Pasto-Nariño) 01/04/2013

NORTE DE SANTANDER

- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta (Tibú-Norte de Santander) 11/12/2012
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta (Tibú-Norte de Santander) 19/12/2012 - PARTE I-
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta (Tibú-Norte de Santander) 19/12/2012 - PARTE II-
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta (Tibú-Norte de Santander) 19/12/2012 - PARTE III-

META

- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio (Puerto Gaitán-Meta) 05/03/2013
- Tribunal Superior de Bogotá -(Villavicencio-Meta) 15/03/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tieras (Puerto Gaitán-Meta) 05/03/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras (Puerto Gaitán-Meta) 02/04/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio (Puerto Gaitán) 22/04/2013
- Tribunal Superior de Bogotá (Puerto Gaitán- Meta) 14/05/2013



MAGDALENA

- Sala Civil Especializadas en Restitución de Tierras de Cartagena- (Chibolo-Magdalena) 05/03/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio (Puerto Gaitán) 05/03/2013

POPAYÁN

- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán-Medida Cautelar Timbiquí- Cauca (12/02/2013)

PUTUMAYO

- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa (Valle del Guamuez -Putumayo) 06/05/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa (Villagarzón-Putumayo) 09/05/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa (Valle del Guamuez-Putumayo) 10/05/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa (Valle del Guamuez- Putumayo) 10/05/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa (Villagarzón-Putumayo) 10/05/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa (Villagarzón- Putumayo) 10/05/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa (Valle del Guamuez-Putumayo) 14/05/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa (Valle del Guamuez-Putumayo) 14/05/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa (Valle del Guamuez) 14/05/2013

SUCRE

- Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras de Cartagena- (Morroa-Sucre) 01/02/2013- PARTE I-
- Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras de Cartagena- (Morroa-Sucre) 01/02/2013- PARTE II-
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Sincelajo (Morroa-Sucre) 17/01/2013



- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Sincelejo (Morroa-Sucre) 01/02/2013- PARTE I-
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Sincelejo (Morroa-Sucre) 01/02/2013- PARTE II-
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Sincelejo (Morroa-Sucre) 01/02/2013- PARTE III-
- Tribunal Superior de Cartagena- (Morroa-Sucre) 14/03/2013
- Tribunal Superior de Cartagena (Morroa-Sucre) 14/03/2013
- Tribunal Superior de Cartagena (Morroa-Sucre) 11/04/2013
- Tribunal Superior de Cartagena (Morroa- Sucre) 25/04/2013
- Tribunal Superior de Cartagena (Morroa-Sucre) 15/05/2013
- Tribunal Superior de Cartagena (Oveja-Sucre) 16/05/2013
- Tribunal Superior de Cartagena (Morroa-Sucre) 16/05/2013

TOLIMA

- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) 04/12/2012
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) 22/01/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) 12/02/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) 21/02/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) Ataco-Tolima (21/02/2013)
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) 26/02/2012
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) 26/02/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) 27/02/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) 27/02/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) 27/02/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) 01/03/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) 11/04/2013



- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) 18/04/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) 12/04/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima 12/04/2013- Corrección sentencia-
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) 09/05/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) 26/04/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) 26/04/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (San Juan-Tolima) 06/05/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) 17/05/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) 17/05/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) 09/05/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué (Ataco-Tolima) 22/05/2013

VALLE DEL CAUCA:

- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cali (Cali/Valle del Cauca) 09/03/2013
- Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cali (Cali/Valle del Cauca) 12/04/2013

ANEXO No. 6: HALLAZGO GESTIÓN ARCHIVÍSTICA EXPEDIENTES DE SOLICITUD DE REGISTRO Y MEDIDAS DE CONTROL DE LOS MISMOS

Territorial	ID Expedientes glosados
Sucre	51298, 55585, 56310, 57571, 58062, 60343, 61012, 61527, 61642, 61661, 61899, 64810, 69152, 69310, 72784,
Meta	25528, 36635, 38870,4305, 61836, 63252, 63637, 63691, 63649, 63717, 63705, 1890,4045, 2147,3931, 3970, 12025, 11810, 70595, 70573,
Valle	100% Expedientes en cuanto a foliación y orden cronológico
Tolima	69830, 70899, 30030, 37692, 71515, 81200, 81195, 70716, 70745, 70747, 70748, 70750, 71629,
Magdalena medio	100% Expedientes en cuanto a citación por correo certificado, 36564, 25409, 62175
Nariño	67583, 58107, 58306, 64435, 70366, 70410, 70679, 71686, 75383, 70410, 70596, 60175, 62079, 55791
Magdalena	65581, 65599, 7363, 7469, 66908, 66657
Bolívar	57306, 57278, 57010, 57275, 57348, 57289, 57362, 57279, 57282, 57372, 57290, 57323, 57345, 57335, 57356, 57330, 57365, 57381, 57313, 57303, 57291, 57273, 68508, 63380, 64244, 61885, 65016, 57005
Antioquia	RAM 006, RAM 003, RAM 004, RAM 005, RAM 001, RAM 002, RAM 007, RAM 022, 82982, ID 86560, 77161, 38837, 83047, 77161, 82833, 38817, 79082, 79140, 62808, 79137, 56642, 57160, 57283, 62782, 62808, 62819, 64091, 64114, 64192, 68462, RAI 023, RAI 088, RAI 092



ANEXO No. 7: CASOS CON DESFASE DE TIEMPO

ID-	Departamento de ubicación del predio	Municipio de ubicación del predio.	Dirección Territorial -Oficina de la UAEGRTD receptora de la solicitud	Fecha de la solicitud de inclusión al registro de tierras despojadas	Fecha Resolución de inicio de análisis formal del estudio
3831	Antioquia	San Carlos	Antioquia -Medellin	05/12/12	24/05/12
3832	Antioquia	San Carlos	Antioquia -Medellin	05/12/12	25/05/12
3833	Antioquia	San Carlos	Antioquia -Medellin	05/12/12	26/05/12
3868	Antioquia	San Carlos	Antioquia -Medellin	05/12/12	28/05/12
4110	Antioquia	San Carlos	Antioquia -Medellin	05/12/12	02/06/12
4112	Antioquia	San Carlos	Antioquia -Medellin	05/12/12	04/06/12
4437	Valle Del Cauca	Bolívar	Valle Del Cauca -Cali	28/09/12	17/08/12
3753	Bolívar	María La Baja	Bolívar -Carmen de Bolívar	07/06/12	01/05/12
4690	Magdalena	Zona Bananera	Magdalena -Santa Marta	01/10/12	27/08/12
4436	Valle Del Cauca	Bolívar	Valle Del Cauca -Cali	18/09/12	17/08/12
4435	Valle Del Cauca	Trujillo	Valle Del Cauca -Cali	13/09/12	17/08/12
3820	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	31/05/12	06/05/12
4434	Valle Del Cauca	Bolívar	Valle Del Cauca -Cali	11/09/12	17/08/12
25430	Valle Del Cauca	Trujillo	Valle Del Cauca -Cali	04/12/12	09/11/12
25431	Valle Del Cauca	Trujillo	Valle Del Cauca -Cali	04/12/12	09/11/12
3926	Valle Del Cauca	Tuluá	Valle Del Cauca -Cali	22/06/12	29/05/12
3927	Valle Del Cauca	Tuluá	Valle Del Cauca -Cali	22/06/12	29/05/12
4107	Bolívar	María La Baja	Bolívar -Carmen De Bolívar	25/06/12	01/06/12
4108	Bolívar	María La Baja	Bolívar -Carmen De Bolívar	25/06/12	01/06/12
4109	Bolívar	María La Baja	Bolívar -Carmen De Bolívar	25/06/12	01/06/12
4433	Valle Del Cauca	Bolívar	Tolima -Ibagué	10/09/12	17/08/12
4378	Nariño	Buesaco	Nariño -Pasto	06/09/12	16/08/12
3819	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	24/05/12	06/05/12
25429	Valle Del Cauca	Trujillo	Valle Del Cauca -Cali	27/11/12	09/11/12
25428	Valle Del Cauca	Trujillo	Valle Del Cauca -Cali	26/11/12	09/11/12
4104	Bolívar	María La Baja	Bolívar -Cartagena	12/06/12	01/06/12
4106	Bolívar	María La Baja	Bolívar -Cartagena	12/06/12	01/06/12
4807	Nariño	Tangua	Nariño -Pasto	19/03/12	10/09/12
4804	Magdalena	Sabanas De San Angel	Magdalena -Santa Marta	15/09/12	07/09/12
3992	Bolívar	María La Baja	Bolívar -Cartagena	07/06/12	31/05/12
4806	Nariño	Tangua	Nariño -Pasto	17/09/12	10/09/12
25425	Valle Del Cauca	Trujillo	Valle Del Cauca -Cali	15/11/12	09/11/12



ID-	Departamento de ubicación del predio	Municipio de ubicación del predio	Dirección Territorial -Oficina de la UAEGRD receptora de la solicitud	Fecha de la solicitud de inclusión al registro de tierras despojadas	Fecha Resolución de inicio de análisis formal del estudio
25426	Valle Del Cauca	Trujillo	Valle Del Cauca -Cali	15/11/12	09/11/12
25427	Valle Del Cauca	Trujillo	Valle Del Cauca -Cali	15/11/12	09/11/12
25424	Valle Del Cauca	Trujillo	Valle Del Cauca -Cali	14/11/12	09/11/12
25074	Valle Del Cauca	Bolívar	Valle Del Cauca -Cali	26/10/12	23/10/12
3865	Cesar	San Alberto	Magdalena Medio - Barrancabermeja	30/05/12	28/05/12
12529	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	02/10/12	01/10/12
4493	Magdalena	Plato	Magdalena -Santa Marta	04/06/12	21/08/12
4069	Bolívar	San Juan Nepomuceno	Bolívar -Carmen De Bolívar	22/02/12	01/06/12
4431	Valle Del Cauca	Bolívar	Valle Del Cauca -Cali	05/09/12	17/08/12
4432	Valle Del Cauca	Bolívar	Valle Del Cauca -Cali	05/09/12	17/08/12
4409	Valle Del Cauca	Bolívar	Norte De Santander - Cúcuta	21/06/12	17/08/12
4403	Valle Del Cauca	Bolívar	Valle Del Cauca -Cali	26/04/12	17/08/12
4393	Valle Del Cauca	Bolívar	Valle Del Cauca -Cali	10/06/11	17/08/12
3811	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	09/05/12	06/05/12
3806	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	07/05/12	06/05/12
3807	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	07/05/12	06/05/12
3808	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	07/05/12	06/05/12
3805	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	03/05/12	06/05/12
3804	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	02/05/12	06/05/12
3795	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	23/04/12	06/05/12
3796	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	23/04/12	06/05/12
3794	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	20/03/12	06/05/12
3789	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	14/02/12	06/05/12
3788	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	10/02/12	06/05/12
3797	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	20/01/12	06/05/12
3798	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	17/01/12	06/05/12
3768	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	30/11/11	06/05/12
3757	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	23/11/11	06/05/12
3755	Cesar	San Diego	Bogotá D.C. -Bogotá D.C.	16/11/11	06/05/12
3810	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	27/10/11	06/05/12
3773	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	19/10/11	06/05/12
3818	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	11/10/11	06/05/12
3761	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	19/08/11	06/05/12
3764	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	19/08/11	06/05/12
3769	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	19/08/11	06/05/12

ID-	Departamento de ubicación del predio	Municipio de ubicación del predio	Dirección Territorial -Oficina de la UAEGRTD receptora de la solicitud	Fecha de la solicitud de inclusión al registro de tierras despojadas	Fecha Resolución de inicio de análisis formal del estudio
3772	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	19/08/11	06/05/12
3775	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	19/08/11	06/05/12
3780	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	19/08/11	06/05/12
3781	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	19/08/11	06/05/12
3782	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	19/08/11	06/05/12
3783	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	19/08/11	06/05/12
3784	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	19/08/11	06/05/12
3785	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	19/08/11	06/05/12
3790	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	19/08/11	06/05/12
3791	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	19/09/11	06/05/12
3792	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	19/08/11	06/05/12
3793	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	19/08/11	06/05/12
3813	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	19/08/11	06/05/12
3814	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	19/08/11	06/05/12
3776	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	08/07/11	06/05/12
3762	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	16/06/11	06/05/12
3767	Cesar	San Diego	Cesar -Valledupar	22/04/11	06/05/12
3745	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	02/05/12	30/04/12
2907	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
2920	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3151	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3182	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3227	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3294	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3336	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3341	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3376	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3485	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3572	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3657	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3685	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3699	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3701	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3702	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3712	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3714	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3715	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3716	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12



ID-	Departamento de ubicación del predio	Municipio de ubicación del predio	Dirección Territorial -Oficina de la UAEGRTD receptora de la solicitud	Fecha de la solicitud de inclusión al registro de tierras despojadas	Fecha Resolución de inicio de análisis formal del estudio
3717	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3718	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3719	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3720	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3726	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3728	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3729	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3730	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3731	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3735	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3736	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3739	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3740	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3741	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3743	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3744	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3746	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3748	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3750	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	26/10/11	30/04/12
3737	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	10/10/11	30/04/12
2894	Sucre	Morroa	Sucre -Sincelejo	02/05/11	30/04/12

Fuente: Base de Datos a 31 de Marzo suministrada por la UAEGRTD

ANEXO No. 8: CONTRATO DE OBRA 253 VERSUS CONTRATOS DE ARRIENDO RESPECTIVOS:

No. CONTRATO	INFORMACIÓN DIRECCIONES TERRITORIALES			INFORMACIÓN SOPORTES FINANCIEROS			INFORMACIÓN CONTRACTUAL					
	DIRECCIÓN TERRITORIAL	NOMBRE DEL CONTRATISTA	TIPO DE IDENTIFICACIÓN	FUENTE DE FINANCIACIÓN	AFECCIÓN DEL RECURSO	OBJETO DEL CONTRATO	VALOR TOTAL INICIAL DEL CONTRATO	CLASE DE CONTRATO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN DEL CONTRATO	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACIÓN	PLAZO DE EJECUCIÓN (DÍAS)
095	TERRITORIAL ANTIOQUIA	MARIO AUGUSTO VELEZ MUÑOZ	CÉDULA	NACIÓN	FUNCIONAMIENTO	Contratar el arrendamiento del inmueble ubicado en la Carrera 11 No 19-46/ Avenida El Pajonal Local Comercial - Primer Piso en el municipio de Caucaia (Antioquia), para el funcionamiento de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restricción de Tierras Despojadas - Territorial Antioquia - Sede Caucaia, cuyos linderos son los que constan en la Escritura Pública Número 75 de 2012 (Enero 17), otorgada por la Notaría Veintidua del Circuito Notarial de Medellín, e identificado con la Matricula Inmobiliaria Número 015-52616	\$ 12.466.667,00	ARRENDAMIENTO BIEN INMUEBLE	30/08/2012	11-sep-12	31-dic-12	110
096	TERRITORIAL PUTUMAYO	NABILA DAVANA MUSTAFA GAVIRIA	CÉDULA	NACIÓN	FUNCIONAMIENTO	Contratar el arrendamiento del inmueble ubicado en la Calle 15 No. 7-23 / Barrio Olímpico en la ciudad de Mocoa (Putumayo), para el funcionamiento de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restricción de Tierras Despojadas - Territorial Putumayo - Sede Mocoa. Cuyos linderos son los que constan en la Escritura Pública Número 183 de 1973 (Diciembre 20), otorgada por la Notaría Única del Circuito Notarial de Mocoa, e identificado con la Matricula Inmobiliaria Número 440-34658.	\$ 10.620.000,00	ARRENDAMIENTO BIEN INMUEBLE	30/08/2012	03-sep-12	31-dic-12	118
213	TERRITORIAL CAUCA	EDITORIAL LIBERAL S.A.	MIT	NACIÓN	FUNCIONAMIENTO	Contratar el arrendamiento del inmueble ubicado en la Carrera 3 # 2-60 Sector Centro en Popayán	\$ 12.150.000,00	ARRENDAMIENTO BIEN INMUEBLE	09/10/2012	10-oci-12	31-dic-12	81
241	TERRITORIAL NARIÑO	EDITH ANDREA GUERRERO BARRA	CÉDULA	NACIÓN	FUNCIONAMIENTO	Arrendamiento de Bien Inmueble SEDE PASTO	\$ 22.746.500,00	ARRENDAMIENTO BIEN INMUEBLE	25/10/2012	26-ect-12	31-ene-13	95
242	TERRITORIAL NARIÑO	GLORIA ROSARIO GUTIÉRREZ DE AGOSTA	CÉDULA	NACIÓN	FUNCIONAMIENTO	Arrendamiento de Bien Inmueble SEDE TUMAPEO	\$ 9.418.800,00	ARRENDAMIENTO BIEN INMUEBLE	25/10/2012	27-ect-12	31-ene-13	94
253	NACIONAL	EMPRESA INMOBILIARIA CUPDINAMARQUESA	MIT	NACIÓN	INVERSIÓN	El contratista se obliga para con la UNIDAD a llevar a cabo la "REMEDIACIÓN, ADECUACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS INMUEBLES, MONTAJE DE LOS FUESTOS DE TRABAJO, MOBILIARIO, REDES Y EQUIPOS NECESARIOS PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS OFICINAS TERRITORIALES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PARA LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS	\$ 1.708.646.475,00	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO	01/11/2012	27-nov-12	31-dic-12	34

CONTRATO DE OBRA 106 VERSUS CONTRATO DE ARRENDAMIENTO 024 EDIFICIO CALLE 72 SEDE BOGOTÁ:

INFORMACIÓN DIRECCIONES TERRITORIALES				INFORMACIÓN SOPORTES FINANCIEROS				INFORMACIÓN CONTRACTUAL				
NO. CON. TERRITORIAL	DIRECCIÓN TERRITORIAL	HOMBRE DEL CONTRATISTA	TIPO DE IDENTIFICACION	FUENTE DE FINANCIACIÓN	AFECCIÓN DEL RECURSO	OBJETO DEL CONTRATO	VALOR TOTAL INICIAL DEL CONTRATO	CLASE DE CONTRATO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN DEL CONTRATO	FECHA DE INICIO	FECHA DE TERMINACIÓN	PLAZO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO
024	NACIONAL	HORACIO DUQUE DUQUE	CÉDULA 19 331 217	NACIÓN	FUNCIONAMIENTO	Contratar el arrendamiento del inmueble ubicado en la Carrera 12 número 71 - 99 en Bogotá D.C para el funcionamiento a nivel nacional de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restricción de Tierras Despojadas, cuyos linderos son los que constan en la escritura pública No 852 de 15 de abril de 2007 otorgada en la oficina tercera y dos del círculo de Bogotá identificado con matrícula inmobiliaria SOC-501155	\$ 308.766.579,03	ARRENDAMIENTO BIEN INMUEBLE	12/06/2012	14-jun-12	31-dic-12	197
106	NACIONAL	LEONARDO FABIO ORJUELA MORENO	CÉDULA 80 497 906	AECID	INVERSIÓN	El contratista se obliga para con la UAEGRTD a llevar a cabo la remodelación adecuada y mantenimiento del edificio para la sede principal de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restricción de Tierras Despojadas, ubicada en la Carrera 12 N° 71 - 99 de Bogotá	\$ 682.280.350,00	CONTRATO DE OBRA	10/09/2012	18-sep-12	17-nov-12	60

El Contrato 024 tiene una adición de \$377.293.440 para un total de \$1.059.573.690

En el 2013, se renuevan los contratos, pero van solo hasta el 31 de diciembre de 2013, teniendo incertidumbre sobre la renovación para el 2014 y años siguientes.

Fuente de información de los cuadros: Base de datos de contratación 2012

ANEXO No. 9. ESTADOS FINANCIEROS

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS		BALANCE GENERAL	
A DICIEMBRE 31 DE 2 017		A DICIEMBRE 31 DE 2 017	
(cifras en miles de pesos)			
Cod.	ACTIVO	Cod.	PASIVO
	CORRIENTE		CORRIENTE
31	EFFECTIVO	34	CUENTAS POR PAGAR
1105	CAJA	2401	ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS
1110	BANCOS Y CORPORACIONES	2425	ACREEDORES
34	DEUDORES	2438	RETENCIÓN EN LA FUENTE E IMPUESTO
1420	AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS	2440	IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS
1424	RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN		
1470	OTROS DEUDORES	2466	OBLIGACIONES LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL
19	OTROS ACTIVOS	2469	SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES
1905	BIENES Y SERVICIOS PAGADOS POR ANTICIPADO	27	PASIVOS ESTIMADOS
1978	BIENES Y SERVICIOS EN PROPIEDAD AJENA	2715	PROVISIONES PARA PREST. SOCIALES
	NO CORRIENTE		NO CORRIENTE
18	PROPIEDAD, PLANTA Y EQUIPO	29	OTROS PASIVOS
1605	MUEBLES, ENSERES Y EQUIPOS DE OFICINA	2905	RECAUDOS A FAVOR DE TERCEROS
	TOTAL ACTIVO		TOTAL PASIVO
	26.540.325		31.131.887
			PATRIMONIO
		32	PATRIMONIO INSTITUCIONAL
		3209	CAPITAL FISCAL
		3230	RESULTADOS DEL EJERCICIO
			TOTAL PATRIMONIO
			8.768.442
			TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO
			20.960.322

Diego Rodríguez
JESUS RICARDO SARDAL JIRRECO
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

Diego Rodríguez
DIEGO RODRIGUEZ CUBILLAS
CONTRALORIA
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION DE RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONOMICA Y SOCIAL A DICIEMBRE 31 DE 2012 (Cifras en miles de pesos)	
Codigo	Concepto
	A DICIEMBRE 31 DE 2012
	<u>28.528.879</u>
	<u>28.528.879</u>
	<u>28.528.879</u>
	<u>22.456.922</u>
	<u>17.726.225</u>
	<u>11.748.730</u>
	<u>39.364</u>
	<u>1.747.757</u>
	<u>342.575</u>
	<u>3.848.699</u>
	<u>4.111.420</u>
	<u>4.111.420</u>
	<u>619.277</u>
	<u>619.277</u>
	<u>0</u>
	<u>0</u>
	<u>6.071.957</u>
	<u>2.695.485</u>
	<u>2.695.485</u>
	<u>8.768.442</u>
	<u>8.768.442</u>
	<u>8.768.442</u>

Jesús Ricardo Sabotaj Urrego
Director General
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION
DE RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS

Mariela Cardozo Guzman
Coordinadora Grupo de Gestión Financiera
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION
DE RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS

Elizbeth Mulo Cubillos
CONTADOR
TP/19021
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION
DE RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS

ANEXO No. 10 - CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

HALLAZGOS	NÚMERO	Valor \$ (millones)
ADMINISTRATIVOS	63	-
DISCIPLINARIOS	18	-
FISCALES	0	-
PENALES	0	-
OBSERVACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA	23	