

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION DE RESTITUCION DE TIERRAS DESPOJADAS – URT VIGENCIA 2023

CGR – CDSA No. 01027
Diciembre de 2024

**INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE
TIERRAS DESPOJADAS – URT**

Contralor General de la República Carlos Hernán Rodríguez Becerra

Vicecontralor Carlos Mario Zuluaga Pardo

Contralor Delegado Sector Agropecuario Anwar Salim Daccarett Alvarado

Director de Vigilancia Fiscal Diego Alberto Ospina Guzmán

Supervisor de Auditoría Beatriz Helena Hernández Varón

Líder de Auditoría Myriam Consuelo Merizalde B.

Auditores Cesar David Mercado Buelvas
 Haell Marcela Acero Bermúdez
 Martha Isabel Serrato Céspedes

TABLA DE CONTENIDO

	Página
	Contenido
1. HECHOS RELEVANTES	6
2. DICTAMEN	18
2.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD	18
2.2. RESPONSABILIDAD DE LA CGR	19
2.3. OPINION CONTABLE	20
2.3.1. Fundamentos de la Opinión	20
2.3.2. Opinión Sin Salvedades	21
2.4. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO	21
2.5. OPINION SOBRE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO	22
2.5.1. Fundamento de la Opinión	22
2.5.2. Opinión No Razonable	23
2.6. FENECIMIENTO DE LA CUENTA.....	23
2.7. HALLAZGOS DE AUDITORÍA.....	23
2.8. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	24
2.9. PLAN DE MEJORAMIENTO	24
3. RELACION DE HALLAZGOS	26
3.1. MACROPROCESO GESTION FINANCIERA Y CONTABLE	26
3.1.1. Otros procesos Significativos - Proceso de cumplimiento de órdenes Judiciales	26
Hallazgo No. 1 - Pagos a terceros ajenos al proceso de restitución de tierras y no reconocidos en las órdenes judiciales (A)(D)(P)(F)(OI)	26
Hallazgo No. 2 - Incumplimiento de los plazos para el pago de compensaciones en dinero (A)	43
Hallazgo No. 3 - Incumplimiento de Sentencia por modificación de la decisión judicial y la vulneración de derechos a uno de los beneficiarios (A) (D) (P) (F)	48
Hallazgo No. 4 - Incumplimiento de Sentencia por modificación de la decisión judicial (A) (D) (P) (F)	56
Hallazgo No. 5 - Giro a terceros ajenos al proceso de restitución de tierras – opositores de buenas fe exentos de culpa (A)(D)(F)(OI)	66

Hallazgo No. 6 - Giro a terceros ajenos al proceso de restitución de tierras – opositora de buena fe exenta de culpa - instrucción 1492 (A)(D)(F)(P)(OI)	76
Hallazgo No. 7 - Incumplimiento de lo ordenado en la sentencia No. 007 del 2022 – Pago a persona natural de lo reconocido a persona jurídica (A)(D)(F)(OI)	85
Hallazgo No. 8 - Contratación de servicios por mayor valor por hectárea, con respecto a la propuesta económica (A) (D) (F)	93
Hallazgo No. 9 - Órdenes de pago sin decisión judicial de respaldo con cargo al fondo de restitución de tierras y territorios (A) (D) (P) (F).....	103
Hallazgo No. 10 - Autorización de pagos a través de la Instrucción 1502 del 15 de diciembre de 2023 a terceros no beneficiarios de sentencia judicial (A)(D)(F)	116
Hallazgo No. 11 - Instrucciones sin acto administrativo de reconocimiento y sin orden de pago (A)	128
Hallazgo No. 12 - Incumplimiento de los plazos en los pagos de compensación (A).....	135
Hallazgo No. 13 - Giro a terceros ajenos al proceso de restitución de tierras – Instrucciones 1747 y 1695 (A)(D)(P)(F)(OI)	138
Hallazgo No. 14 - Incumplimiento de Sentencia por modificación de la decisión judicial (A) (D) (P) (F).....	148
Hallazgo No. 15 - Inadecuada clasificación a nivel de subcuenta de los movimientos contables (A)	156
Hallazgo No. 16 - Órdenes de pago sin decisión judicial de respaldo con cargo al fondo de restitución de tierras y territorios a étnicos (A) (D) (P) (F)	158
3.1.2. Otros procesos Significativos – Proyectos Productivos Agroindustriales	173
Hallazgo No. 17 - Gastos en Proyecto Productivo Agropecuario Aguas Bonitas, pese a voluntad de liquidación del proyecto por parte del beneficiario. (A) (D) (F)	173
Hallazgo No. 18 - Servicio de custodia predio Venecia en Simacota – Santander (A) (D) (F).....	187
Hallazgo No. 19 - Administración de Proyectos Productivos Agroindustriales – PPA (A) (D).....	193
Hallazgo No. 20 - Comercialización en predios (A) (D).....	213

3.2. MACROPROCESO GESTION PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO	219
3.2.1. Proceso de destinación de Gasto Público	219
Hallazgo No. 21 - Destinación de gastos de funcionamiento en gastos de inversión - Proyecto para cumplimiento de órdenes de restitución de tierras. (A) (D) (P)	219
Hallazgo No. 22 - Destinación de gastos de funcionamiento en gastos de inversión – Otros proyectos. (A) (D) (P).....	230
Hallazgo No. 23 - Destinación de gastos de funcionamiento en gastos de inversión - Arrendamientos (A)(D)(P).....	243
3.2.2. Proceso Gestión de Costos y Gastos y Ejecución Presupuestal	250
Hallazgo No. 24 - Pagos duplicados en contrato de prestación de servicios No. 13467-033- 2023 (A)(F)(D)(P)(OI).....	250
Hallazgo No. 25 - Reconocimiento de incentivo económico para proyectos productivos familiares – Resolución No. 124 de 2023 (A)(D)(IP)	264
Hallazgo No. 26 - Selección del proveedor - Contrato Interadministrativo No. 1828-2023 (A)(D).....	276
Hallazgo No. 27 - Destinación de gastos de inversión - Contrato 2119-2023 Tejidos y saberes comunitarios (A)(D)	283
4. ANEXOS.....	292
4.1. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS Y PRESUNTAS INCIDENCIAS	292
4.2. ESTADOS FINANCIEROS	294

1. HECHOS RELEVANTES

Atención de órdenes judiciales en la vigencia 2023

Como resultado de la Auditoría Financiera que se realizó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - URT, la Contraloría General de la República hace un llamado sobre los siguientes hechos relevantes asociados con la misionalidad de la Unidad, en los que encuentran actuaciones que se apartan incluso del marco legal de la justicia transicional, definido en la Ley 1448 de 2011, que tiene como propósito hacer efectivo el goce de los derechos de las víctimas 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.

Al inicio de la vigencia 2023, se reporta por la Unidad, que existen 9.038 órdenes judiciales en proceso; y al cierre de 2023, se reportan 11.088 órdenes judiciales, es decir, éstas son el número de decisiones que han sido emitidas por los jueces y magistrados de la Justicia Especial para la Restitución de Tierras Despojadas, y que aún no se ha dado cumplimiento cabal a las mismas, por lo que se observa que cada año se ha venido incrementando este número, haciendo cada vez más compleja la atención de los rezagos. En la siguiente tabla, se presenta el detalle:

Tabla No. 1
Órdenes judiciales rezagadas y pendientes de atención desde 2011 a 2023

Año de emisión de las órdenes judiciales	Número de órdenes judiciales al 1 de enero de 2023	Número de órdenes judiciales al 31 de diciembre de 2023	Número de órdenes judiciales atendidas del rezago en 2023
2011	2	2	0
2012	1	1	0
2013	20	16	4
2014	55	49	6
2015	150	139	11
2016	478	462	16
2017	871	730	141
2018	1.556	1.418	138
2019	721	603	118
2020	1.111	929	182
2021	1.651	1.364	287
2022	2.422	2.404	18
2023	N/A	2.972	
Totales	9.038	11.089	921

Fuente: Elaborado por la CGR con base en la información entregada por la Unidad denominada “LISTADO ORDENES JUDICIALES EN PROCESO RUTA INDIVIDUAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2022” y “LISTADO ORDENES JUDICIALES EN PROCESO RUTA INDIVIDUAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2023”

Nótese que en 2023 se atendieron solo 921 órdenes judiciales de las pendientes de atención de años anteriores, es decir, cerca del 10% del rezago; y, por el contrario, se incrementaron en el inventario de órdenes pendientes de cumplimiento, 2.051 órdenes judiciales emitidas en 2023.

Esta situación es relevante, si se tiene en cuenta que, en la Ley Orgánica del Presupuesto para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023 (Ley 2276 de 2022, sección 1716), se apropió un proyecto de inversión denominado “*RESTITUCIÓN DE TIERRAS A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO. INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO*”, bajo el rubro C-1705-1100, por valor de \$320.407.169.918.

Este proyecto se relaciona con lo aprobado por la Dirección de Planeación Nacional – DNP, en la ficha del Banco de Proyecto de Inversión - BPIN No. 2021011000032 denominado “*Mejoramiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras acordes a las competencias de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas y abandonadas, a nivel nacional*”, que tiene por objetivo principal reducir el número de órdenes judiciales pendientes de cumplimiento, que como se observa no ocurrió, y que por el contrario se incrementó el rezago de órdenes judiciales pendientes de atender.

Proyectos de Inversión y destinación del Gasto Público Social

En materia presupuestal, se reporta en el SIIF que el proyecto para la restitución de tierras a víctimas del conflicto armado, se apertura en dos proyectos: uno para la atención de las órdenes judiciales una vez ejecutoriadas las sentencias, y el segundo para el desarrollo de mecanismos para facilitar la ruta de restitución, es decir, para las actividades de acompañamiento a las víctimas antes y durante el proceso de restitución.

En este segundo proyecto, se destinó el 32% de los recursos inicialmente apropiados para la atención de órdenes judiciales, es decir, una tercera parte se distribuyó para la atención de la ruta o trámites para la restitución; por lo tanto, el valor de \$101.572.398.912 se apropió para atender las siguientes actividades:

- Servicio de implementación de medidas de protección y cancelación de predios y territorios abandonados.
- Servicio de divulgación de las políticas públicas de restitución y protección de tierras y territorios abandonados.

- Servicio de identificación para la inscripción o no en el registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.
- Servicio de información de restitución y protección de tierras y territorios abandonados actualizado.
- Servicio de medidas de prevención, protección y restitución de derechos territoriales para grupos étnicos.
- Servicio de solicitudes judiciales de restitución de tierras y territorios

Por lo tanto, el proyecto para el servicio de atención a las víctimas durante el trámite de restitución revela una ejecución de \$97.560.105.324, por lo que el servicio misional de la Unidad, no se cubre con la planta de personal, aunque los gastos de funcionamiento ascendieron a \$70.410.791.948.

En la siguiente tabla, se presenta el valor de la apropiación inicial y la apropiación vigente para el gasto de inversión distribuido en los 3 proyectos, que suman \$354.958.238.513.

Tabla No. 2
Apropiación, vigencia definitiva, compromisos, pérdida de apropiación 2023
(Cifras en pesos)

Proyecto de Inversión	Apropiación Ley Orgánica del Presupuesto vigencia fiscal 2023 (Ley 2276 de 2022)	Apropiación definitiva según SIIF Nación	Compromisos	Pérdida de apropiación
Mejoramiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras	320.407.169.918	218.834.771.006	206.538.836.226	12.295.934.780
Implementación de mecanismos para el acceso de las víctimas a la ruta de restitución	No existe	101.572.398.912	97.560.105.324	4.012.293.588
Fortalecimiento de la gestión administrativa de la unidad de restitución de tierras	34.551.068.595	34.551.068.595	33.903.858.625	647.209.970
Totales	354.958.238.513	354.958.238.513	338.002.800.175	16.955.438.338

Fuente: Elaborado por la CGR con base en la información de SIIF Nación al cierre de 2023

De estos recursos, se comprometieron \$338.002.800.175 y no fueron comprometidos (pérdida de apropiación) \$16.955.438.338, que, aunque porcentualmente son un 5% de los recursos disponibles; no obstante, son recursos que dejaron de gestionarse principalmente para dar cumplimiento a las órdenes judiciales.

Por su parte, el proyecto para “*Mejoramiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras*”, se estableció que debía cubrir actividades como:

- Servicio de apoyo financiero para formular e implementar proyectos productivos familiares en predios restituidos y compensados.
- Servicio de cumplimiento a medidas complementarias a la restitución de tierras.
- Servicio de entrega de predios en atención de restituidos, compensados y segundos ocupantes.
- Servicio de administración de bienes con vocación de restitución.

Y el proyecto de “*Fortalecimiento de la gestión administrativa de la unidad de restitución de tierras*” se destinaría para:

- Servicio de Educación Informal para la Gestión Administrativa.
- Servicios tecnológicos.
- Servicio de Implementación Sistemas de Gestión.

Sin embargo, como se establece en el presente informe de auditoría, se destinaron recursos de los proyectos de inversión, que están enmarcados dentro del gasto público social, para atender gastos de funcionamiento como arrendamiento de inmuebles en los que funcionan las sedes de la Unidad, gastos de personal como los aportes a la ARL, gastos por cajas menores, gastos para realizar eventos institucionales y de talento humano, servicios de internet, entre otros, por lo cual, se determinan presuntas incidencias disciplinarias y penales sobre estos hechos, y las incorrecciones en materia presupuestal por el uso diferente de los recursos.

Tabla No. 3
Destinación de gastos de inversión para gastos de funcionamiento
(Cifras en pesos)

Proyecto de Inversión	Compromisos según SIIF Nación	Destinación de gastos de inversión para gastos de funcionamiento
Mejoramiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras	206.538.836.226	7.434.191.251
Implementación de mecanismos para el acceso de las víctimas a la ruta de restitución	97.560.105.324	14.455.603.591
Fortalecimiento de la gestión administrativa de la unidad de restitución de tierras	33.903.858.625	1.019.583.548
Totales	338.002.800.175	22.909.378.390

Fuente: Elaborado por la CGR con base en la información de SIIF Nación al cierre de 2023 y la sumatoria de los hallazgos de auditoría incluidos en el presente informe que revelan la destinación diferente del gasto público social.

Irregularidades con cargo a los recursos para la restitución de tierras

También dentro de los hallazgos incluidos en el presente informe, se tienen situaciones irregulares de los pagos realizados con recursos comprometidos con cargo al proyecto de cumplimiento de órdenes judiciales y/o del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – FURT, dentro de los cuales se suscribieron contratos con personas jurídicas que luego son pagados a otras personas jurídicas; contratos con empresas o personas naturales para realizar actividades organizacionales (convocatorias a reuniones de funcionarios de la entidad en forma virtual o presencial, actividades de talento humano, etc.), o de “ollas comunitarias”, que no cuentan con soportes que permitan establecer en qué se gastaron los dineros, o se presentan actas de los eventos que luego son reemplazadas por otras con diferente contenido y propósito, generando incertidumbre sobre la validez de los documentos; o por ejemplo 24 reuniones realizadas en resguardos indígenas, en un tiempo récord de 10 días calendario, y que se pagó con una factura expedida antes de celebrar el contrato. Estas y otras situaciones irregulares se describen en este informe con connotaciones fiscales, penales y/o disciplinarias.

Proyectos productivos familiares

Otra situación relevante, es la de dos resoluciones que suman \$41.707.920.000 que se expiden para atender los proyectos productivos familiares que se determinan como medidas complementarias en las órdenes judiciales, las cuales actúan como bolsas globales, porque no se determinan los beneficiarios al momento de expedir las resoluciones; tanto es así, que luego se realizaron reducciones al compromiso presupuestal para ser destinados a otros conceptos de gastos.

De los recursos girados que en el presupuesto ascienden a \$35.183.027.673, en la cuenta bancaria se reportan abonos en cuenta por \$36.716.542.475, lo que presuntamente corresponde a un mayor valor de abonos por devoluciones de recursos girados a los beneficiarios de los proyectos productivos familiares, pero que según la Unidad fueron vueltos a consignar a personas naturales diferentes a las reportadas por el Banco en su extracto, lo que no permite tener claridad sobre quiénes fueron los destinatarios de los recursos puestos en las cuentas individuales, que como se dijo previamente, cuando se expiden las resoluciones no son identificados plenamente, lo que le resta transparencia a la identificación de los destinatarios finales de estas medidas que buscan acompañar el proceso de retorno de los restituidos.

Al respecto el Banco, certificó que la labor de aplicación a cuentas individuales se realiza directamente por parte de la URT por transferencia virtual, por lo que la operación está de forma exclusiva en cabeza de la Unidad. Esta situación se atenderá en una indagación preliminar.

La URT se abroga competencias de los jueces y magistrados de la justicia especial para la restitución de tierras despojadas

Dentro del proyecto “*Mejoramiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras*” se dan por ejecutados los recursos que se trasladan al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, el cual es administrado a través de una fiducia comercial.

Para la vigencia 2023, tuvieron cobertura el Contrato de fiducia mercantil No. 1904 de 2022 suscrito por la Unidad con la Fiduciaria Central S.A.; y el Contrato de fiducia mercantil No. 2117 de 2023 suscrito con el Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023 conformado por Fiduciaria La Previsora S.A. – FIDUPREVISORA S.A. y Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. - FIDUAGRARIA S.A.

Por su parte, al interior de la Unidad, se estableció que la ordenación del gasto estaría en cabeza de la Coordinadora del Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional – COJAI, y hacia finales de 2023, se modificó la estructura organizacional, estableciendo que la ordenación del gasto estaría en cabeza de la Coordinadora del Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios, que generalmente es la misma funcionaria, quien emite las instrucciones con destino a la fiduciaria para que ésta realice el pago para el cumplimiento de las órdenes judiciales.

En el intermedio, entre las órdenes judiciales emitidas por los jueces y magistrados especiales para la restitución de tierras y la instrucción de ordenación de gasto dirigida a la fiducia, el manual operativo estableció que se generaría un acto administrativo de reconocimiento del gasto, los cuales son suscritos por diferentes directivos y cargos dentro de la Unidad.

En estos trámites, también se encontraron irregularidades que van en contravía de lo establecido en la Ley 1448 de 2011, por cuanto incumplen las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, como se describen en los siguientes casos:

El artículo 102 de la citada norma establece que 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, por lo que se determinó una extralimitación de funciones por parte de funcionarios de la Unidad, al abrogarse la modificación de las decisiones judiciales, expidiendo resoluciones en las que cambia la entrega de los predios restituidos por pagos en dinero, en contravía del marco legal.

Así mismo, en el artículo 91 que se refiere al contenido del fallo, señala que una vez ejecutoriada la sentencia y en todo caso, el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, y agrega que esta competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso; por lo tanto, no pueden los funcionarios de la Unidad abrogarse este tipo de competencias, justificando que se hace la entrega de dinero, porque no se pudo entregar el predio restituido, o que no se encontró otro predio en condiciones equivalentes tanto en materia ambiental como socioeconómica, máxime cuando la ley señaló las causales que deben justificarse.

Además, durante el proceso de restitución de tierras, la Unidad ha estado al tanto del trámite del mismo, es así que cuenta con los recursos del proyecto *“Implementación de mecanismos para el acceso de las víctimas a la ruta de restitución”*, para financiar la labor de acompañamiento a las víctimas y para atender los requerimientos de caracterización socioeconómica.

Al respecto, en el espíritu de la ley y la exposición de motivos, se establece que se busca la restitución de tierras despojadas como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de quienes fueron desplazados para que retornen a las condiciones previas al desplazamiento, y en ese sentido es que definió como acción “subsidiaria” el compensar en especie y reubicar a las víctimas, entregándoles un bien inmueble de similares condiciones, solo cuando sea imposible la restitución material del bien objeto del proceso, por las causales señaladas en el artículo 97, entre las cuales se encuentra el riesgo de desastres naturales o el riesgo a la integridad de la víctima; sin embargo, estas circunstancias tendrán que demostrarse ante el juez o magistrado especial de restitución de tierras para que sea él, como instancia competente, quien module la sentencia y decida al respecto.

Es decir, en ningún caso le compete a la Unidad actuar con tales poderes, incumpliendo las decisiones judiciales y solapando la competencia de la instancia de la justicia especial.

Como si fuera poco, el marco normativo en el artículo 72, señala que solo se considerará la compensación en dinero, cuando no sea posible ninguna de las formas de restitución, es decir, cuando se hayan agotado todas las condiciones para

el retorno del despojado, situaciones que deberán ser demostradas ante el juez o magistrado competente, y sea éste quien modifique la decisión inicial.

En complemento, el artículo 98 reitera que las compensaciones en dinero se pagan a los opositores de buena fe exentos de culpa, que obviamente hayan sido determinados en las órdenes judiciales, y solo se hace pago monetario, es decir, en dinero a las víctimas cuando se han demostrado las causales del artículo 97.

Al respecto la URT, respondió a la CGR que esta competencia se la abrogaron por una negativa dada en una orden judicial, lo cual, es absurdo, dado que el caso planteado es puntual sobre una decisión individual, porque ya se había decidido al respecto, y no puede asumirse como una postura general, aplicable a todos los procesos de restitución.

Tampoco es de recibo de la CGR, el argumento de la Unidad de que se abrogan estas competencias por la congestión judicial o las demoras de los jueces, por cuanto esto en ningún momento los faculta para ello; e incluso un llamado realizado por los jueces y magistrados en el que instan a las Unidad para agotar las acciones administrativas para dar cumplimiento a las decisiones judiciales, se interpreta erróneamente por la entidad como una facultad de asumir sus competencias.

A lo anterior se agrega, que en las instrucciones que emite la ordenadora del gasto del Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional – COJAI o la Coordinadora del Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios, se decide que los pagos en dinero se realicen a personas que no han sido reconocidas en las órdenes judiciales, es decir, que se le paga a terceros que no tienen ningún tipo de vínculo con el proceso de restitución de tierras, y que no han sido reconocidos como víctimas, ni como opositores de buena fe exentos de culpa dentro del proceso de restitución de tierras despojadas.

Situaciones que evidencian el incumplimiento del marco legal y de las órdenes judiciales, vulnerando el derecho de las víctimas a ser restituidos, de retornar a la tierra de la cual fueron despojadas, o de compensarles como propietarios de la tierra; además, que no podrían ser sujetos de las medidas complementarias ordenadas en las sentencias como son los programas productivos, de vivienda, de educación y formación profesional, entre otras.

Todo esto, desdibuja el sentido de la justicia transicional y especial y vulnera los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado, por lo que se determinan presuntas incidencias fiscales, disciplinarias, penales y de carácter tributario.

Sobre este particular, la entidad se justifica señalando que cuenta con autorizaciones, lo que carece de toda consideración con las víctimas, por cuanto no se cumple con la protección y garantía que le compete a la Unidad en representación del Estado, de evitar la revictimización, dado que las sumas de dinero se entregan a terceros, que como se ha dicho no fueron reconocidos en las órdenes judiciales, y que en ningún caso, estos acuerdos entre partes pueden estar por encima del marco legal y constitucional.

Sobre estas órdenes de pago, las entidades fiduciarias han procedido a realizar las transferencias de dinero por el valor de los predios a los terceros ajenos al proceso, desconociendo sus obligaciones contractuales y el propósito del Fondo que se les ha confiado administrar, al punto que se transfiere el dinero a quien les han indicado en la instrucción, sin detenerse a considerar que cohonestan con una orden que vulnera todo el marco normativo.

Otras instrucciones con irregularidades, sin actos administrativos de respaldo y con indebida justificación del gasto

También ocurre, que en algunas instrucciones, se incorpora el texto de una de las decisiones contenidas en las sentencias, las cuales, no tiene relación con los gastos que se autorizan pagar a través de la fiducia, entrando en irregularidades sin fin, entre ellas: Adelantar procesos de selección contractual para que sean luego contratados por la fiducia según la discrecionalidad de la Coordinadora de COJAI o del Grupo Fondo; señalar apartes de las órdenes impartidas a otra entidad pública como el nombramiento de apoderados por la defensoría pública, para sustentar contratos para eventos, y cuyos soportes de ejecución no son suficientes para evidenciar la realización de los mismos.

En varios de estos casos, se observa que se contrata de forma reiterada una empresa de eventos para adelantar actividades en todo el país; siendo estos gastos ordenados por parte del Grupo Fondo de Restitución de Tierras, sin que medie un acto administrativo que lo justifique, y ejecutándose el pago por parte de la fiduciaria.

Situación similar ocurre con los gastos relacionados con asuntos étnicos, que en 2023 se realizaron pagos por valor de \$33.918.400.000, que fueron transferidos desde la fiduciaria a las cuentas bancarias de 6 personas naturales bajo el concepto de seguridad alimentaria para comunidades étnicas; sin embargo en las instrucciones que soportan el gasto, se describen órdenes judiciales dirigidas a otras entidades con las cuales se pretende justificar el gasto; y en uno de los casos, se toma una orden emitida por el Tribunal dirigida a la Unidad, que se debió cumplir en el año 2017, por cuanto era una medida transitoria mientras la reubicación de la comunidad en el territorio restituido.

Por lo tanto, estos gastos ordenados no se encuentran justificados dentro de las competencias de la Unidad, y, por el contrario, se estarían abrogando funciones de otras entidades públicas como el Departamento para la Prosperidad, el ICBF, la Agencia Nacional de Tierras o la Agencia de Desarrollo Rural, destinando recursos del Fondo de Restitución de Tierras Despojadas cuando en el año 2023, solo se atendió una orden judicial del rezago de la ruta étnica.

Tabla No. 4
Órdenes judiciales rezagadas y pendientes de atención desde 2011 a 2023
(Cifras en pesos)

Año de emisión de las órdenes judiciales	Número de órdenes judiciales al 1 de enero de 2023	Número de órdenes judiciales al 31 de diciembre de 2023	Atendidas del rezago
2014	1	1	0
2015	1	1	0
2016	4	3	1
2017	14	14	0
2018	14	14	0
2019	8	8	0
2020	6	6	0
2021	9	9	0
2022	4	4	0
2023	N/A	18	
Totales	61	78	1

Fuente: Elaborado por la CGR con base en la información entregada por la Unidad denominada "LISTADO ORDENES JUDICIALES EN PROCESO RUTA ÉTNICA A 31 DE DICIEMBRE DE 2022" y "LISTADO ORDENES JUDICIALES EN PROCESO RUTA ÉTNICA A 31 DE DICIEMBRE DE 2023"

Incremento del inventario de predios restituidos o adquiridos, por la no entrega a las víctimas

A todo esto, se suma la problemática de los predios que la Unidad tiene a su cargo, los cuales corresponden a bienes inmuebles restituidos, los adquiridos para la compensación a las víctimas, ya sea por pago a los opositores o comprado externamente, pero que luego decide pagarles en dinero, entonces se queda con este predio en sus inventarios, o los recibidos de la SAE que también al no ser entregados a beneficiarios, entonces, han venido incrementando el número de predios, que en algunos casos ingresa con valor cero, o que llevan un tiempo sin poder adelantar un avalúo, por el volumen de predios a su cargo.

Y que algunos de estos predios son entregados al Fondo, para que sean administrados por la fiduciaria, lo que representa gastos para pago de custodios, mantenimientos de predios, situaciones de invasión, pago de impuestos, etc., que se van llevando recursos del presupuesto.

Proyectos productivos agroindustriales - PPA

Dentro del asunto de los predios, también se tiene la administración de proyectos productivos agroindustriales, los cuales corresponden a actividades económicas que generan un usufructo y que durante el proceso de restitución de tierras, los jueces y magistrados ordenan a la Unidad mantener este bien económico, de modo que luego de la restitución, el beneficiario decida si desea administrar el proyecto agroindustrial o si prefiere que la Unidad continúe con la administración, o autorice a un tercero (como la fiducia) para que lo sostenga.

En esos casos, la norma establece que el producido de estos proyectos productivos agroindustriales – PPA, se destinen a programas para la protección integral de las personas alrededor del predio donde está el proyecto, incluyendo al beneficiario.

Sin embargo, en varios casos se evidenció que la Unidad no tiene un adecuado manejo y administración de los bienes, y en otros casos, ha hecho entrega material del proyecto productivo agroindustrial al beneficiario, sin que medie la decisión judicial, ya sea por demoras y omisiones por parte de la Unidad, o porque no se ha informado al juez o magistrado sobre las decisiones de la víctima respecto del PPA; lo que ha llevado a la dualidad de la entrega material, pero no jurídica y formal del PPA, por lo que siguen en los inventarios de la Unidad y no se reportan ingresos por lo producido.

También se encontraron casos en que los beneficiarios decidieron administrar directamente los PPA o dar por terminado el proyecto, sin que se actúe de forma eficaz por parte de la Unidad, dándole largas a las situaciones, incurriendo en gastos, y exponiéndose a las sanciones por parte de los jueces o magistrados.

Las situaciones descritas, se presentan con mayor detalle en varios de los hallazgos de este informe.

Cambios en la estructura organizacional de la URT

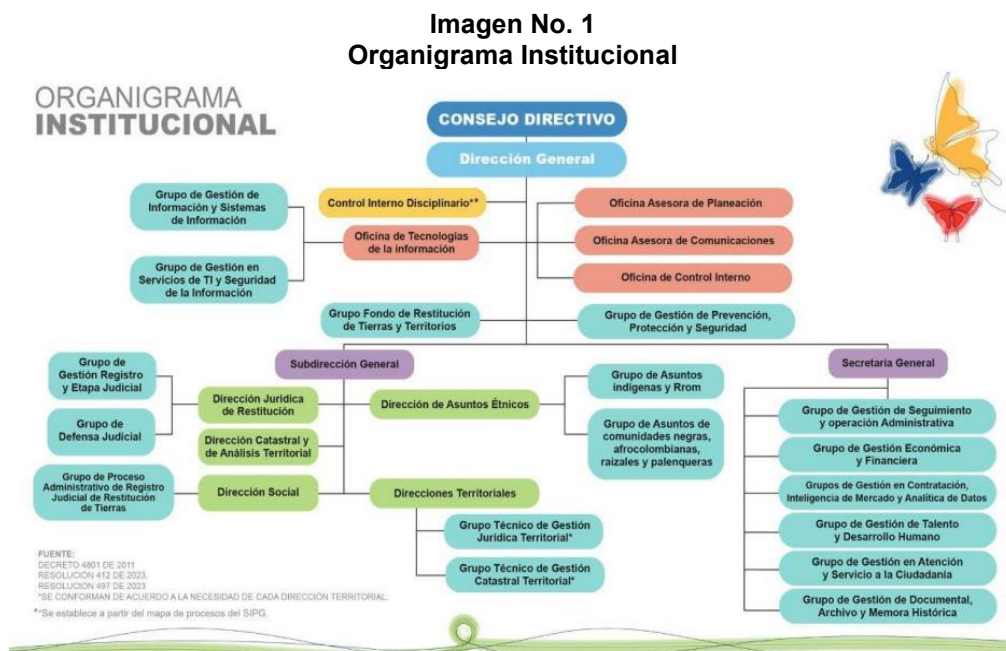
En el año 2023, se realizó una reorganización de las dependencias y grupos internos de trabajo, sin embargo, en el diseño de la estructura se determinó que el Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios se estableciera como un Grupo independiente del resto de los componentes misionales, que depende directamente de la Dirección General.

Si bien, es factible que la entidad internamente se organice, no obstante, se establece por parte de la CGR, que este Grupo Fondo, está aislado y actúa en consecuencia de forma independiente del resto de la organización, aunque tiene a

su cargo la función misional más relevante de la Unidad, como es el atender el cumplimiento de las órdenes judiciales para la restitución de tierras.

Es por ello, que este grupo tiene bajo su responsabilidad el mayor volumen de recursos apropiados y comprometidos, la ordenación del gasto mediante instrucciones dirigidas a la fiduciaria que administra el Fondo a través del cual se busca dar cumplimiento a las órdenes judiciales y el manejo de los predios y proyectos productivos agroindustriales.

En la siguiente imagen se presenta el organigrama, con la distribución de las direcciones y grupos, y las relaciones de autoridad y dependencia:



Fuente: Unidad de Restitución de Tierras Despojadas

En conclusión, se observa una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente por parte de la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, y el incumplimiento de su deber misional al no atender adecuadamente las órdenes judiciales impartidas por los jueces y magistrados especiales para la restitución de tierras.

2. DICTAMEN

Doctor
GIOVANI YULE ZAPE
Director
Y CONSEJO DIRECTIVO
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –
URT.
Ciudad.

Respetado Doctor Yule,

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia y en desarrollo del Plan de Vigilancia y Control Fiscal de la vigencia 2024, adelantó Auditoría Financiera al periodo comprendido entre el 01 de enero y 31 de diciembre de 2023, dicho examen incluyó el Estado de Situación Financiera y el Estado de Resultados, así como la evaluación de la Ejecución Presupuestal de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – URT.

La Auditoría Financiera se orientó a comprobar que las operaciones financieras y económicas, se realizaron de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI¹ (por sus siglas en inglés), con arreglo a las Normas Internacionales de Auditoría - NIA y los procedimientos aplicables.

En el trabajo no se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de la Auditoría Financiera, sin embargo, existieron dificultades en la entrega de la información por falta de completitud en los archivos a sabiendas de la obligación legal y administrativa

La Contraloría General de la República considera que la evidencia de auditoría obtenida proporciona una base suficiente y adecuada para expresar la opinión.

2.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – URT, se creó con la Ley 1448 de 2011, artículo 103, con el propósito de consolidar

¹ *The International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)*

la nueva institucionalidad que responderá a los retos del posconflicto, en lo concerniente al desarrollo del campo y la implementación de los acuerdos suscritos en el marco del proceso de paz.

La URT es responsable de la preparación y correcta presentación de los Estados Financieros de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados en Colombia, y de la información que sea entregada a la Contraloría General de la República para el desarrollo de la auditoría.

Esta responsabilidad incluye el diseñar, implementar y mantener mecanismos de control interno adecuados, para la preparación y presentación de estados financieros libres de incorrecciones materiales, 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.

El representante legal de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – URT, rindió la cuenta por la vigencia fiscal 2023, dentro de los plazos previstos en la Resolución No. 0064 del 4 de octubre de 2023- que se encontraba vigente para la fecha de presentación.

2.2. RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La Contraloría General de la República – CGR, con fundamento en las facultades constitucionales establecidas en el artículo 267 y 268 de la Constitución Política de Colombia, realiza auditorías financieras con el fin de vigilar la gestión fiscal y control financiero de los recursos públicos administrados por las entidades públicas o por particulares, así mismo, tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas reportadas por los responsables del erario.

La Auditoría Financiera se llevó a cabo de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI, con arreglo a las Normas Internacionales de Auditoría - NIA, las cuales han sido adaptadas por la Contraloría General de la República a través de la Guía de Auditoría Financiera - GAF y la Guía de Principios, Fundamentos y Aspectos Generales del proceso auditor. Dichas normas exigen que se cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría, con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales, están libres de incorrección material.

La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados financieros y la adecuada implementación y funcionamiento del Control Interno Financiero.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el Fenecimiento o no de la Cuenta, con fundamento en la opinión sobre los Estados Financieros y la opinión sobre la contabilidad de la Ejecución del Presupuesto.

Al efectuar dichas valoraciones, la CGR tiene en cuenta el control interno para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias.

Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por la URT, así como la evaluación de la presentación global de los estados financieros y cifras presupuestales.

La Contraloría General de la República concluye que la aplicación de los procedimientos seleccionados a juicio del equipo y la evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para expresar la opinión.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la URT, dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando los plazos dentro de lo establecido en el marco regulatorio, para que se emitiera el pronunciamiento por parte de la entidad. En el presente informe, se incluyen algunos apartes de las respuestas según se ha considerado pertinente y el análisis respectivo de la misma.

2.3. OPINION CONTABLE

2.3.1. Fundamentos de la Opinión

Los Estados Financieros de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – URT, con corte al 31 de diciembre de 2023, registran activos totales por \$88.792.728.045

La Unidad certifica, que los Estados Financieros están elaborados de acuerdo con la resolución 533 de 2015, y sus modificaciones que incorporan el marco normativo con base en las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), al igual que el Catálogo General de Cuentas y los conceptos emitidos por la Contaduría General de la Nación (CGN). Mediante Resolución 356 del 30 de

diciembre de 2022 incorpora, en los Procedimientos Transversales del Régimen del Contabilidad Pública, el Procedimiento para la preparación, presentación y publicación de los informes financieros y contables, que deban publicarse conforme a lo establecido en el numeral 37 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019, instructivo 001 del 12 de diciembre del 2023.

Para el análisis de los Estados Financieros se tomó como insumo los reportados ante la Contaduría General de la Nación, a través del Sistema CHIP, teniendo en cuenta que este es el parámetro que la CGR toma para la consolidación de la auditoria al Balance General de la Nación, y aunque en este caso, los resultados de la presente auditoria no van a consolidación se mantuvo el mismo criterio.

Como resultado de la evaluación de los estados financieros a 31 de diciembre de 2023, no se determinaron incorrecciones materiales; sin embargo, los ingresos correspondientes a la venta de frutos agropecuarios, derivados de la administración de proyectos productivos agroindustriales, se registraron en la subcuenta 480866001 que corresponde a recuperación de activos no financieros dados de baja en períodos anteriores, lo cual no guarda consistencia con el propósito de la subcuenta. Esta situación no es material, pero se plantea en aras del cuidado que debe atenderse en los registros contables para que revelen razonablemente las operaciones y no distorsionen la interpretación de los Estados Financieros por los usuarios de los mismos.

2.3.2. Opinión Sin Salvedades

En opinión de la Contraloría General de la República, los Estados Financieros de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas-URT, presentan razonablemente en todos los aspectos importantes la situación financiera a 31 de diciembre de 2023, y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en dicha vigencia, de conformidad con el marco normativo para las entidades que integran el régimen de contabilidad pública expedido por la Contaduría General de la Nación, que es el organismo de regulación contable para las entidades públicas colombianas.

2.4. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO

Como resultado de la evaluación del diseño de los controles implementados por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, se determinó una calificación de Parcialmente Adecuado; sin embargo, en la evaluación sobre la efectividad del control interno financiero y de acuerdo con la

metodología aplicada, la cual está vigente en la guía de auditoría que valora el diseño del control, la existencia y la efectividad de los mismos en la vigencia auditada, el puntaje final fue **1.7** valor que permite a la Contraloría General de la República, conceptuar, que para el período auditado, la calidad y eficiencia del control interno, fue **con deficiencias**.

Lo anterior, obedece a la materialización de riesgos y deficiencias en controles, de acuerdo con las situaciones que se presentan en este informe, de las cuales se extraen las siguientes:

- La Unidad no atendió las órdenes judiciales, si no que efectuó cambios en el tipo de compensación, sin haber adelantado las acciones pertinentes ante la autoridad judicial para demostrar la ocurrencia de las razones definidas en la ley.
- Pago de compensaciones a una persona natural o jurídica diferente a la víctima de desplazamiento o al opositor objeto de la compensación que fue reconocido en la decisión judicial.
- Irregularidades en el proceso de contratación, por falta de soportes que sustenten los gastos o porque son insuficientes para determinar la realización de actividades por las cuales se pagan valores representativos.
- Pago de actividades y conceptos que no fueron ordenados por decisión judicial, aunque se describió en las instrucciones para justificar el gasto.
- Destinación diferente de recursos de inversión para cubrir gastos de funcionamiento.

2.5. OPINION SOBRE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO

2.5.1. Fundamento de la Opinión

El presupuesto definitivo de gastos, en la vigencia 2023, ascendió a \$428.374.337.085, con la siguiente distribución:

Tabla No. 5
Presupuesto de Apropriaciones de la URT (Cifras en pesos)

Concepto	Aporte Nacional
PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	71.624.096.000
PRESUPUESTO DE SERVICIO A LA DEUDA	1.792.002.572
PRESUPUESTO DE INVERSION	354.958.238.513
Fortalecimiento de la gestión Administrativa	34.551.068.595
Implementación de mecanismos para el acceso de las víctimas	101.572.398.912
Mejoramiento al cumplimiento de órdenes Judiciales	218.834.771.006
TOTAL, PRESUPUESTO	428.374.337.085

Fuente: Elaboró CGR con base en la información del SIIF Nación para la vigencia 2023

Los compromisos netos para la vigencia auditada ascendieron a \$410.205.594.695,75 y las obligaciones suman el mismo valor, por lo que no se constituyeron reservas presupuestales

Evaluada la Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto se concluye que, la Unidad, presentó inobservancia del marco normativo presupuestal por cuanto destinó recursos de los proyectos de inversión, que corresponden al gasto público social, a atender gastos de funcionamiento, vulnerando la destinación de las apropiaciones del presupuesto definidas en la ley, lo que generó incorrecciones materiales, significativas y generalizadas por valor de \$22.909.378.390 que equivalen a 11,17 veces la materialidad de planeación, y que están representadas en:

- \$7.434.191.251 con cargo al proyecto *“Mejoramiento al Cumplimiento de Órdenes Judiciales de Restitución de tierras”*;
- \$14.455.603.591 del proyecto de inversión *“Implementación de mecanismos para el acceso de las víctimas a la ruta de restitución”*
- \$1.019.583.548 del proyecto *“Fortalecimiento de la gestión administrativa de la unidad de restitución de tierras”*

2.5.2. Opinión No Razonable

En opinión de la CGR, la contabilidad de la ejecución presupuestal de la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas es **No Razonable**, como se detalla en el fundamento de la opinión y se aprecia en los hallazgos de la presente auditoria.

2.6. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la Contraloría General de la República **No Fenece** la cuenta fiscal de la Unidad de Restitución de Tierras, para la vigencia fiscal 2023.

2.7. HALLAZGOS DE AUDITORÍA

En desarrollo de la presente auditoria, se establecieron 27 hallazgos administrativos de los cuales, 15 tienen presunto alcance Fiscal en cuantías que suman \$57.131.885.405; uno (1) con solicitud de Indagación Preliminar (I.P.), 23 tienen presunta incidencia Disciplinaria, 12 con presunto alcance Penal, y 6 con Otras

Incidencias (O.I.) de carácter tributario, los cuales serán trasladados a las instancias correspondientes.

2.8. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Del análisis practicado a la efectividad de las acciones establecidas en el plan de mejoramiento suscrito al 31 de diciembre del 2022, y al informe de avance con corte a la misma fecha, se estableció el siguiente resultado:

A diciembre 31 del 2023, se evaluaron dos (2) hallazgos los cuales persistieron en la vigencia actual auditada relacionada con la existencia de predios que se encuentran desde el año 2016 sin que se decida su destinación en los inventarios del Fondo y el Patrimonio Autónomo de la URT, y la no existencia de indicadores de gestión que permitan evaluar el impacto de los proyectos productivos familiares PPF en las víctimas de restitución. El resultado de la evaluación arrojó una valoración de **Inefectivo**.

2.9. PLAN DE MEJORAMIENTO

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – URT, deberá elaborar el Plan de Mejoramiento, con sus acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidos a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe.

El Plan de Mejoramiento deberá ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes al recibo de este informe, conforme a lo establecido en la Resolución No. 0066 del 02 de abril de 2024.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el representante legal del sujeto de control debe remitir al correo electrónico soporte_sireci@contraloria.gov.co el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos james.tunjano@contraloria.gov.co y beatriz.hernandez@contraloria.gov.co

Sobre el plan de mejoramiento elaborado por la UAEGRT (URT), la Contraloría General de la República, no emitirá pronunciamiento. No obstante, dentro de la

siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por los diferentes entes objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Bogotá, D.C. **13-DICIEMBRE-2024**



ANWAR SALIM DACCARETT ALVARADO
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Diego Alberto Ospina Guzmán, director de Vigilancia Fiscal

Revisó: Beatriz H. Hernández Varón, Supervisora

Elaboró: Líder y Equipo Auditor.

JAFC

3. RELACION DE HALLAZGOS

3.1. MACROPROCESO GESTION FINANCIERA Y CONTABLE

3.1.1. Otros procesos Significativos - Proceso de cumplimiento de órdenes Judiciales

Hallazgo No. 1 - Pagos a terceros ajenos al proceso de restitución de tierras y no reconocidos en las órdenes judiciales (A) (D1) (P1) (F1) (Ol.1)

Constitución Política de Colombia

“Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

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”.

“Artículo 25. Derecho a la Reparación Integral. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, restaurativa, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones que trata la presente Ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, buscando satisfacer las necesidades de cada una de las víctimas, entendiendo sus características únicas como grupo y como individuo. Cada una de estas medidas será implementada a favor de los sujetos de reparación en su núcleo familiar dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”

“Artículo 80. Competencia Territorial.: Serán competentes de modo privativo los jueces y Magistrados del lugar donde se hallen ubicados los bienes, y si estos se encuentran en varios municipios con distintas jurisdicciones, serán competentes el juez y los magistrados del municipio de la respectiva jurisdicción donde se presente la demanda”.

“Artículo 91. Contenido Del Fallo. La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda

y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso.

La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

(...)

h. Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;

(...)

Parágrafo 1. Una vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato. En todo caso, el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia, aplicándose, en lo procedente, el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil. Dicha competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso.

Parágrafo 2. 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”.

“Artículo 97. 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;

b. Por tratarse de un inmueble sobre el cual se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituido 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 restituido, 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.

e. Por tratarse de un inmueble baldío inadjudicable, excepto cuando sea viable el otorgamiento del derecho de uso de acuerdo con la legislación ambiental y agraria y siempre que se dé cumplimiento de las obligaciones de conservación y restauración ambiental.”

“Artículo 102. Mantenimiento De Competencia Después Del Fallo. 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”.

Resolución 953 del 28 de diciembre de 2012: Manual Técnico Operativo del Fondo

*“Artículo 5.- Funciones. En concordancia con el objeto expuesto, y de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios 4801 y 4829 de 2011, el Fondo de la Unidad realizará las siguientes funciones:
(...)*

23. Pagar, a través de la(s) sociedad(es) fiduciaria(s) contratada(s), las compensaciones, en dinero o en especie, ordenadas por los Jueces Civiles del Circuito y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil especializados, a favor de los beneficiarios de los procesos de restitución”.

Contrato de fiducia mercantil No. 1904 de 2022 suscrito por la URT con la Fiduciaria Central S.A.

“II Compensaciones, Pagos a Terceros y Segundos Ocupantes

La fiduciaria atenderá de manera oportuna lo relativo al cumplimiento de compensaciones, pagos a terceros y órdenes judiciales de atención a segundos ocupantes, de la siguiente manera:

1. Efectuará los pagos que sean ordenados por los montos establecidos en las providencias judiciales donde se determine la medida de atención respectiva bien sea en predios o en dinero.

2. Suscribirá las respectivas escrituras públicas de transferencia de bienes.

3. Realizar todos los trámites notariales y registrales de transferencia de bienes, tanto a favor del Fondo de la Unidad como a Terceros, de acuerdo a la orden judicial que se pretenda cumplir.

4. Realizar todos los trámites jurídicos y materiales para la adquisición de los predios a los que haya lugar para la atención a los segundos ocupantes y los pagos en dinero que deban plazo realizarse a los mismos.

5. Realizar todos los trámites necesarios para la atención a los segundos ocupantes con relación a proyectos productivos.

6. Efectuará los pagos ordenados por orden judicial a terceros de buena fe”.

Contrato de fiducia mercantil No. 2117 de 2023 suscrito por la URT con el Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023 conformado por Fiduciaria La Previsora S.A. – FIDUPREVISORA S.A. y Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. FIDUAGRARIA S.A.

“II Compensaciones, Pagos a Terceros y Segundos Ocupantes

La fiduciaria atenderá de manera oportuna lo relativo al cumplimiento de compensaciones, pagos a terceros y órdenes judiciales de atención a segundos ocupantes, de la siguiente manera:

1. Efectuará los pagos que sean ordenados por los montos establecidos en las providencias judiciales donde se determine la medida de atención respectiva bien sea en predios o en dinero.

2. Suscribirá las respectivas escrituras públicas de transferencia de bienes.

3. Realizar todos los trámites notariales y registrales de transferencia de bienes, tanto a favor del Fondo de la Unidad como a Terceros, de acuerdo a la orden judicial que se pretenda cumplir.

4. Realizar todos los trámites jurídicos y materiales para la adquisición de los predios a los que haya lugar para la atención a los segundos ocupantes y los pagos en dinero que deban plazo realizarse a los mismos.

5. Realizar todos los trámites necesarios para la atención a los segundos ocupantes con relación a proyectos productivos.

6. Efectuará los pagos ordenados por orden judicial a terceros de buena fe”.

Resolución 593 de 2023 “Por la cual se delegan funciones en el Asesor 1020-14 de la Dirección General relacionadas con el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”

“Artículo primero. Delegación. Delegar en el asesor 1020-14 de la Dirección General, las siguientes funciones:

1. Dirigir y administrar con apoyo del Grupo del Fondo de Restitución de Tierras y Territorios, el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, creado en la ley 1448 de 2001 y reglamentado en la Resolución a través de la cual se adopte el Manual Técnico Operativo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas.

2. Autorizar el pago de las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución a favor de los terceros de buena fe exenta de culpa.

3. Autorizar el pago a los beneficiarios de las compensaciones a que haya lugar cuando, en casos particulares, no sea posible restituirles los predios

4. Autorizar el pago de las sumas necesarias para la administración y ejecución de los Proyectos Productivos Agroindustriales entregados al Fondo de la Unidad en sentencias de Restitución.

5. Ejecutar el programa de alivios de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados, adoptado por la Unidad.

6. Autorizar el pago de las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución en favor de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el marco de la restitución de derechos territoriales étnicos.

7. Proferir todos los actos administrativos o autorizaciones que se requieran para la adecuada operación, pagos, administración y ejecución del Fondo de la Unidad

8. Proferir todos los actos administrativos o autorizaciones que se requieran para la implementación de Programas de Proyectos Productivos Estratégicos de la Unidad.

9. Suscribir y/o autorizar en nombre del Fondo de la Unidad, las escrituras públicas de compraventa, donación o transferencia a cualquier título, necesarias para la operación ordinaria del Fondo y en general el cumplimiento de los propósitos de restitución”

“Acuerdo 033 de 2016 expedido por el Consejo Directivo “Por el cual se deroga el Acuerdo número 29 de 2016 y se establecen medidas de atención a segundos ocupantes, así como el procedimiento para su aplicación, en cumplimiento de lo dispuesto en las órdenes emitidas de Jueces o Magistrados de Restitución de Tierras”

“Considerando:

(...)

Que, de igual forma, la Corte Constitucional al revisar acciones de tutela que fueron promovidas por opositores dentro de procesos de restitución en los cuales no se definió su calidad de segundos ocupantes y medidas a que tenían derecho, se pronunció mediante Sentencias T-315 de 2016 y T-367 de 2016. En el primer fallo señaló que “(...) la actuación del juez es crucial en este sentido, pues para que la Unidad de Restitución pueda adoptar medidas concretas de atención, como la compensación a través de predios o proyectos productivos, es necesario una orden judicial al respecto. Dicho de otro modo, la Unidad no tiene la competencia para ordenar el reconocimiento de una persona como segundo ocupante, puesto que sus funciones están circunscritas particularmente a la ejecución de lo ordenado por el funcionario judicial”.

En el segundo pronunciamiento concluyó a título de sub regla constitucional, que con posterioridad a la adopción de un fallo de restitución de tierras en el cual se amparan los derechos de los reclamantes, con miras a proteger los derechos de quienes han probado ser segundos ocupantes, los Jueces y Magistrados preservan competencia para decretar ciertas medidas con miras a amparar a esta calidad de opositores.”

Ley 610 de 2000. “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

“Artículo 3o. “Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el

menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”

Ley 1952 de 2019. “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”.

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)”

Decreto 2229 de 2023 “Por el cual se reglamentan los artículos 20-3, 260-5, 260-9, 298-8, 356-3, 364-5, 378, 381, 512-1, 512-6, 513-12, 513-13, 555-2, 579, 579-2, 580, 588, 591, 592, 595, 596, 599, 600, 602, 603, 605, 606, 607, 800, 803, 811, 876, 877, 910 Y 915 del Estatuto Tributario, artículo 170 de la Ley 1607 de 2012, artículos 221 y 222 de la Ley 1819 de 2016 modificados por los artículos 47 y 48 de la Ley

2277 de 2022, respectivamente, el párrafo 7 del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, se modifica el epígrafe y se sustituyen unos artículos de la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para establecer los calendarios de plazos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias administradas por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN a partir del año 2024 y siguientes”.

“ARTÍCULO 1.6.1.13.2.6. Contribuyentes obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementario. Están obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementario, todos los contribuyentes sometidos a dicho impuesto, con excepción de los que se enumeran en el artículo siguiente.

PARÁGRAFO. Son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementario las cajas de compensación respecto a los ingresos generados en actividades industriales, comerciales y en actividades financieras distintas a la inversión de su patrimonio, diferentes a las relacionadas con las actividades meritorias previstas en el artículo 359 del Estatuto Tributario”.

“ARTÍCULO 1.6.1.13.2.7 Contribuyentes no obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementario. No están obligados a presentar la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios los siguientes contribuyentes:

1. Los asalariados que no sean responsables del impuesto a las ventas -IVA, cuyos ingresos brutos provengan por lo menos en un ochenta por ciento (80%) de pagos originados en una relación laboral o legal y reglamentaria, siempre y cuando en relación con el año gravable a declarar se cumplan la totalidad de los siguientes requisitos adicionales.

1.1. Que el patrimonio bruto en el último día del año gravable a declarar no exceda de cuatro mil quinientas (4.500) UVT (\$190.854.000)

1.2. Que los ingresos brutos sean inferiores a mil cuatrocientas (1.400) UVT (\$ 59.377.000).

1.3. Que los consumos mediante tarjeta de crédito no excedan de mil cuatrocientas (1.400) UVT (\$ 59.377.000).

1.4. Que el valor total de compras y consumos no supere las mil cuatrocientas (1.400) UVT (\$ 59.377.000).

1.5. Que el valor total acumulado de consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras, no excedan de mil cuatrocientas (1.400) UVT (\$59.377.000)”.

Por medio de sentencias judiciales las autoridades competentes reconocen a los ciudadanos los derechos de restitución de tierras, sin embargo, la CGR en la revisión sobre el cumplimiento de las sentencias observó que la Unidad no atendió la orden judicial, si no que efectuó cambios en el tipo de compensación emitiendo resoluciones para realizar el pago en dinero y no atendió la orden judicial de hacer entrega de un predio en las condiciones señaladas en la sentencia.

Es preciso señalar que, el marco normativo establece los casos en que opera la compensación económica, lo cual no aplica para los casos relacionados en la siguiente tabla; además, la normatividad determina que, en los casos de imposibilidad de cumplimiento de la sentencia, se debe proceder a la modulación ante la instancia judicial.

Por lo tanto, la CGR determina una irregularidad, dado que la Unidad se abroga una competencia que es exclusiva del ámbito judicial y que impide con esta decisión que se pueda dar cumplimiento a las demás órdenes complementarias impartidas por los jueces y magistrados de la justicia especial para la restitución de tierras.

Adicionalmente, en los casos relacionados a continuación se efectuó el giro de los recursos a una persona natural diferente a la identificada en la sentencia y que son terceros no reconocidos en el proceso judicial.

Tabla No. 6
Procesos de restitución de tierras con pago a terceros no reconocidos en la orden judicial

Contrato de fiducia mercantil No.	Instrucción No.	Fecha de instrucción	Valor Instrucción	Tipo de compensación ordenada mediante sentencia	Resolución de reconocimiento de compensación por parte de la URT
2117 de 2023	684	4 de septiembre de 2024	3.481.939.150	Auto No. 039 del 04/02/2021 Juzgado Tercero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras Montería – Córdoba. "Primero: Modular el numeral Segundo de la sentencia número 14 del 21 de febrero de 2019 (...) En consecuencia compensar, con cargo a los recursos del	Resolución No. RC-GF-00254 del 2023 emitida por la Asesora Dirección General. "Artículo segundo: Reconocimiento Y Pago ordenar a la correspondiente fiducia pagar la suma de \$3,481,939,150 a favor de la Sociedad..."

Contrato de fiducia mercantil No.	Instrucción No.	Fecha de instrucción	Valor Instrucción	Tipo de compensación ordenada mediante sentencia	Resolución de reconocimiento de compensación por parte de la URT
				<i>Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con un inmueble de iguales o mejores características al predio "Nueva Holanda"</i>	
2117 de 2023	653	30 de agosto de 2023	3.403.537.450	<p>Sentencia No. 44 del 05/05/2020 Juzgado Tercero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras Montería – Córdoba</p> <p><i>"Segundo: Ordena la restitución jurídica y material para la Sociedad... del predio denominado 'Nueva Holanda'.</i></p> <p><i>Mediante Auto de modulación No. 044 de 04/02/2021 resolvió:</i></p> <p><i>Primero Modular el numeral segundo de la sentencia número 14 (...) en consecuencia Compensar (...) Con un Inmueble de iguales o mejores características al Predio "Nueva Holanda "</i></p>	<p>Resolución No. RC-GF-00252 del 2023 emitida por la Asesora Dirección General</p> <p><i>"Artículo segundo: Reconocimiento y pago ordenar a la correspondiente fiducia pagar la suma de \$3,403,537,450 a favor de Sociedad..."</i></p>

Contrato de fiducia mercantil No.	Instrucción No.	Fecha de instrucción	Valor Instrucción	Tipo de compensación ordenada mediante sentencia	Resolución de reconocimiento de compensación por parte de la URT
2117 de 2023	472	8 de agosto de 2024	463.468.950	Auto No. 190 del 18/08/2020 Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras Apartadó. Mediante auto No. RT 190 del 18 de agosto de 2020 el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó ordenó al fondo de la unidad de Restitución de Tierras de Apartadó, en compensación, la entrega de un predio rural que debe corresponder al menos a una UAF.	Resolución No. RC-GF-00209 del 2023 emitida por el Director General. "Artículo segundo: RECONOCIMIENTO Y PAGO ordenar a la correspondiente fiducia pagar dividida en partes iguales la suma de \$463,468,950"
1904 de 2022	1838	23 de marzo de 2023	396.020.100	Sentencia No. 002-2019-02 del 25/06/2020 Juzgado Tercero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras Montería – Córdoba "Artículo Primero: (...) Amparar el derecho fundamental a la restitución de tierras invocado por los solicitantes ... sobre el predio denominado "hicoatea" Artículo Segundo: Ordenar a favor de los solicitantes..., la compensación por equivalente (...) sobre	Resolución No. RC-GF-00014 del 2023 emitida por la subdirectora General y el Coordinador Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional "Artículo Segundo: Reconocimiento y pago ordenar a la fiducia pagar dividida en partes iguales la suma de \$396,00,100 (...) a los señores..."



Contrato de fiducia mercantil No.	Instrucción No.	Fecha de instrucción	Valor Instrucción	Tipo de compensación ordenada mediante sentencia	Resolución de reconocimiento de compensación por parte de la URT
				<i>un bien equivalente que posea condiciones similares a las del que originalmente no se pudo restituir...</i>	
2117 de 2023	558	23 de agosto de 2023	188.900.720	<p>Auto No. 374 del 02/12/2021 Juzgado Tercero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería Córdoba.</p> <p>Mediante Auto No. 374 de 02/12/2021 decidió:</p> <p><i>“Primero ACCEDER a la compensación por equivalencia medioambiental solicitada por..., según se motivó.</i></p> <p>SEGUNDO: <i>MODULAR el numeral SEGUNDO de la sentencia número 40 del 21 de abril de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído, en los siguientes términos:</i></p> <p>SEGUNDO: <i>ORDENAR la restitución por equivalencia medioambiental a favor del señor ..., del predio “1/7 parte del predio de mayor extensión denominado Parcela Rusia Grupo 8”</i></p>	<p>Resolución No. RC-GF-00239 del 2023 Emitida por la Asesora Dirección General</p> <p><i>“Artículo segundo: reconocimiento y pago ordenar a la correspondiente fiducia pagar la suma de \$188,900,720 al señor...”</i></p>

Fuente: Elaborado por la CGR con base en la información recibida del AG10 - 09 Requerimiento AFI-URT-010 punto 5 y 9

Los casos descritos se constituyen en un presunto daño al patrimonio en cuantía de \$7.933.866.370, por cuanto los pagos efectuados en contravía de las órdenes judiciales emitidas por los jueces y magistrados de la justicia especial, evidencian una gestión ineficaz al no cumplir con la restitución de tierras despojadas que le brinde a la víctima la restauración de los derechos fundamentales vulnerados y que le fueron reconocidos en la decisión judicial, como son el retorno de su propiedad, que pueda recuperar las condiciones de habitabilidad, productividad y arraigo de las que gozaban antes del desplazamiento; además, de impedir la implementación de las órdenes complementarias impartidas a la URT y otras entidades públicas, para este propósito.

Lo anterior se presenta porque el Director General, la Subdirectora General, la Asesora Dirección General, y el Coordinador del Grupo de Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional, respectivamente, expiden resoluciones a través de las cuales se abrogan competencias que no les corresponden y que son exclusivas de la instancia judicial; además, porque el Coordinador del Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional y la Coordinadora del Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios, según sea el caso, emite la instrucción y ordena el pago a beneficiarios no relacionados en la decisión judicial; y por la falta de verificación y cumplimiento de las obligaciones asignadas en los contratos de fiducia mercantil a cargo del Gerente del Patrimonio Autónomo URT 2022 (Fiduciaria Central S.A.) y de la Gerente de Negocios y de la Ejecutiva de Cuenta de la Fiduprevisora (Representantes del Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023), que según el caso de la vigencia del contrato de fiducia, les compete ser garantes de la administración de los recursos del fondo.

Las situaciones descritas reflejan extralimitación de funciones al proferir resoluciones con motivación contraria al marco legal; lo que conlleva a que se desdibuje el propósito del proceso de restitución de tierras que es la devolución o compensación de un predio para que el beneficiario retorne a las condiciones previas a su desplazamiento e imposibilitando el cumplimiento de órdenes complementarias asociadas con la reubicación de las víctimas.

Además, genera distorsiones en materia tributaria por cuanto los responsables de declarar por movimientos financieros son personas naturales diferentes a las reconocidas en las órdenes judiciales y que no son sujetos de exención.

Hallazgo Administrativo (A), con presunta connotación Disciplinaria (D), Penal (P), Fiscal (F) en cuantía de \$7.933.866.370, y otras incidencias (OI) para traslado a la administración de impuestos.

Respuesta de la entidad

La entidad transcribe en su respuesta el articulado de la Ley 1448 de 2011 en la que establece las medidas de restitución.

A su vez la Unidad menciona que con la expedición del Decreto 4829 de 2011, hoy día compilado en el Decreto 1071 de 2015, se faculta a la Unidad para la adopción del Manual Técnico Operativo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, el cual se desarrolló mediante la Resolución No. 953 de 2012 y que mediante Resolución No. 145 de 2016 adoptó la Guía Procedimental y de Parámetros Técnicos para la determinación de Bienes Equivalentes el cual estableció: *“...sólo en los casos en que no se logre determinar y validar una equivalencia medioambiental o económica ...cuando se suscriba manifestación expresa de los beneficiarios sobre su decisión de no esperar más tiempo para habilitar opciones de compensación... el Fondo de la Unidad procederá con el respectivo pago en dinero...”*

En cuanto a la afirmación relacionada con *“Pagos a terceros ajenos al proceso de restitución de tierras y no reconocidos en las órdenes judiciales”* la Unidad indica que *“...el cumplimiento de las órdenes judiciales en ningún caso se hace a persona distinta al beneficiario de la decisión judicial, cosa distinta es que éstos faculden a terceras personas a recibir el pago por ellos o en su nombre...según lo establece el artículo 74 del Código General del Proceso y el artículo 2142 Código Civil”*

Finalmente, la unidad indica que *“...cuando el titular o beneficiario del pago faculta expresamente para que un tercero reciba una suma de dinero en su nombre, no le traslada el derecho o lo hace beneficiario del pago, solo lo autoriza para ejercer determinada actuación en su nombre...”*, por lo cual advierten que las consecuencias tributarias derivadas de los pagos efectuados por la Unidad en el cumplimiento de las sentencias de restitución de tierras son responsabilidad de los propios beneficiarios.

Concluyendo de esta forma la Unidad que *“... En todos y cada uno de los casos ... el pago en dinero cumplió a cabalidad con el procedimiento y las previsiones legales y reglamentarias ya mencionadas, contenidas en el artículo 97 y 98 de la Ley 1448 de 2011, los artículos 2.15.2.1.2, 2.15.2.1.10, 2.15.2.1.14. 2.15.3.4. del Decreto 1071 de 2015, artículos 60 y 67 de las Resoluciones 953 de 2012 y 145 de 2016, entre otras, que disponen el pago en efectivo, cuando no sea posible realizar las compensaciones por equivalencias medioambientales o económicas”*

Respuesta de la Fiduciaria Central

La fiduciaria central en su rol de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo 2022, adjudicataria del contrato fiduciario 1904 de 2022, referente al pago de la instrucción No. 1838, indica que: *“atendiendo el principio de la autonomía de la voluntad, y a su capacidad jurídica, los terceros beneficiarios reconocidos en la orden judicial: ..., mediante documento privado, presentado para reconocimiento de firma y contenido ante la Notaria 7 del Círculo de Cartagena, autorizaron de forma conjunta el giro de los recursos a la beneficiaria de giro ..., identificada con cedula de ciudadanía No. ...*

(...)

en relación con los pagos, la Fiduciaria procedió a realizar los pagos... teniendo en cuenta el subnumeral 2 del numeral V 1 del Contrato de Fiducia y el numeral 3.3.1 del Manual Operativo del Contrato de Fiducia... En este sentido, las órdenes de pago números 3744 y 3745... fueron suscritas por la Subdirección General de la Unidad como autorizador del pago

(...)

la Fiduciaria actuó dentro del marco del Contrato de Fiducia y el Manual Operativo, atendiendo las obligaciones a las cuales se encuentra sujeta como administrador de los recursos”

Respuesta de la Fiduprevisora

La Fiduprevisora, en su rol de vocera y administradora del Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023, adjudicataria del contrato fiduciario 2117 de 2023, indica que *“Así mismo, para el Consorcio Unidad de Tierras 2023... no le es dable ni se encuentra facultado... exigir, ni crear nuevos requisitos o realizar cuestionamientos o devoluciones al Fideicomitente, máxime que frente a los actos administrativos expedidos por este como lo son las resoluciones emitidas, resultaría excesivo y extralimitado ejercer desde el Consorcio Fondo Tierras 2023 un control jurídico del acto administrativo, dado que tal actividad no se ha enlistado como deber funcional u obligación o requisito...”*

Análisis de Respuesta

Respecto a la respuesta allegada por la Unidad resulta de significativa relevancia mencionar que el propósito del marco normativo del proceso de restitución de tierras despojadas es garantizar al desplazado el retorno a las condiciones socioeconómicas previas al momento del desplazamiento forzado y reconocerle los derechos fundamentales que le fueron vulnerados, dentro de los cuales se encuentra: propender de manera progresiva por el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas, derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones

de sostenibilidad, seguridad y dignidad, y la protección y garantías para el goce de los bienes restituidos.

Es por ello que, aunque las disposiciones normativas consideran la compensación en dinero, no obstante, ésta es la última acción de reparación, dando prioridad a la restitución jurídica y material del inmueble despojado, y en caso de esto no ser posible, se ampara en subsidio la restitución por equivalencia o compensación en tierra. Y, en última medida, la ley considera la compensación en dinero, por cuanto, el propósito de este instrumento no es indemnizatorio, si no restitutorio de derechos.

Es así que, por la naturaleza de los derechos protegidos y restaurados, la ley estableció que los jueces o magistrados mantendrán la competencia después de emitida la decisión, como garantía del goce efectivo de los derechos del reivindicado, hasta el punto en que se debe allegar al expediente las medidas de ejecución y cumplimiento de la sentencia. Y es por ello que, debe demostrarse ante la instancia judicial, la imposibilidad de la restitución de los predios conforme a las causales contenidas en la ley, para que sean ellos, los jueces y magistrados especiales, quienes modulen la decisión.

Por lo tanto, no puede la Unidad abrogarse las competencias judiciales, modificando e incumpliendo los mandatos y no dar cabal cumplimiento a la ley, por lo que demuestra una gestión ineficaz de su función misional.

Respecto a la suscripción de autorizaciones por parte de las víctimas del desplazamiento forzado para que sean girados los dineros a personas ajenas al proceso, esto puede provocar de cierta manera una revictimización porque, aunque las personas expresen que actúan de forma voluntaria, en algunos casos, estos fueron los mismos hechos que conllevaron a que en su momento se desplazaran o entregaran sus predios a grupos al margen de la ley.

Además, la Unidad en representación del Estado, le compete garantizar y proteger a las víctimas, por lo que aceptar una autorización de entrega onerosa de dinero porque presuntamente el beneficiario no posee una cuenta bancaria, es un argumento ingenuo y que vulnera los derechos reconocidos a los ciudadanos, después de haber estado expuestos a un amplio proceso que conlleva el desgaste administrativo, emocional y social de la víctima. E incluso en algunos casos, en los expedientes reposan certificaciones de cuentas bancarias de las víctimas, que posteriormente fueron reemplazadas por las de otras personas.

Por lo tanto, la CGR determina que los “acuerdos” entre las partes no pueden estar por encima de lo establecido en la ley, por cuanto el reconocimiento como víctima ocurre como consecuencia de lo demostrado en el proceso judicial de restitución y se realiza de forma nominal.

Respecto a la otra incidencia que se anunció con destino a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, no es de buen recibo por parte de la CGR que, la Unidad señale que es responsabilidad de los beneficiarios, por cuanto es esta entidad la que incurre en el giro a terceros que no se encuentran exentos de impuestos por la compensación en dinero, y que debe reportar en la información exógena ante la DIAN, por cuanto es quien efectivamente recibe las sumas de dinero en su cuenta; por lo tanto, genera distorsiones en la información tributaria al informar que el pago se efectúa a una persona, pero luego se gira a otra, por lo que puede contribuir a la evasión de impuestos y al fraude fiscal.

En cuanto a la respuesta dada por los voceros y administradores de los contratos fiduciarios 1904 de 2022 y 2117 de 2023, la CGR señala que los contratos establecen como objeto, el *“Contratar una fiducia mercantil de administración y pagos para el cumplimiento de las órdenes proferidas por jueces y magistrados especializados en restitución de tierras relacionadas con el pago de compensaciones, medidas de atención a los segundos ocupantes, la ejecución de los programas de alivios de pasivos, la administración de proyectos productivos agroindustriales, adquisición, administración y transferencias jurídicas y materiales de bienes, así como efectuar los pagos a cargo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, a través de un patrimonio”*.

Además, en el numeral primero de las obligaciones específicas de los contratos suscritos, en relación con las compensaciones, pagos a terceros y segundos ocupantes se indica que la fiducia *“Efectuará los pagos que sean ordenados por los montos establecidos en las providencias judiciales donde se determine la medida de atención respectiva bien sea en predios o en dinero”*.

Nótese que el propósito no es el mero pago, sino la administración de recursos y bienes, bajo el régimen de la sociedad fiduciaria administradora del Fondo, por lo que le compete la ejecución de actividades que garanticen a los terceros el cumplimiento de las obligaciones, la administración o vigilancia de los bienes sobre los que recaigan las garantías, con sujeción a las restricciones que la ley establece.

Y de ser necesario, advertir al Comité Fiduciario y/o a quien corresponda, que los actos administrativos emitidos por la Unidad o las instrucciones, según el caso, están en contravía de lo establecido en las órdenes judiciales, por lo que les induce a error a la fiduciaria; sin embargo, ante la actitud pasiva de ésta, cohonestan con la Unidad para la vulneración de los derechos de las víctimas y beneficiarios.

Los soportes allegados con la respuesta, no desvirtúan lo observado por la CGR.

Hallazgo administrativo (A), con presunta connotación disciplinaria (D), penal (P), fiscal (F) en cuantía de \$7.933.866.370, y otras incidencias (OI) para traslado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Hallazgo No. 2 - Incumplimiento de los plazos para el pago de compensaciones en dinero (A)

Constitución Política De Colombia

“Artículo 209 La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”

Decreto Ley 403 de 2020, “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.”

“Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

- a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*
 - b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*
- (...)”*

Minuta del Contrato de fiducia mercantil No. 1904 de 2022 suscrito por la URT con la Fiduciaria Central S.A., numeral 6, Obligaciones del contratista.

*“Obligaciones específicas - i. Costos de Implementación y Operación del Fondo
(...)”*

11. Implementar el Manual Operativo y el Manual de Contratación... una vez sea aprobado por el Fideicomitente.”

Manual Operativo Contrato de fiducia mercantil No. 1904 de 2022 suscrito por la URT con la Fiduciaria Central S.A.”

“Numeral 3.3.7

La Fiducia deberá efectuar los pagos solicitados dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la instrucción de pago recibida formalmente con los soportes correspondientes, asumiendo las sanciones por mora que genere su incumplimiento.”

Minuta del Contrato de fiducia mercantil No. 2117 de 2023 suscrito por la URT con el Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023 conformado por Fiduciaria La Previsora S.A. – FIDUPREVISORA S.A. y Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. FIDUAGRARIA S.A, numeral 6, Obligaciones del contratista.

“Obligaciones específicas - i. Costos de Implementación y Operación del Fondo (...)

11. Implementar el Manual Operativo y el Manual de Contratación... una vez sea aprobado por el Fideicomitente.”

Manual Operativo Contrato de fiducia mercantil No. 2117 de 2023 suscrito por la URT con el Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023 conformado por Fiduciaria La Previsora S.A. – FIDUPREVISORA S.A. y Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. FIDUAGRARIA S.A.

“Numeral 3.3.7

La Fiducia deberá efectuar los pagos solicitados dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la instrucción de pago recibida formalmente con los soportes correspondientes, asumiendo las sanciones por mora que genere su incumplimiento.”

Una vez adelantado el trámite de compensaciones para el reconocimiento económico, la Unidad a través del Director General, la Subdirectora General, la Asesora Dirección General, y el Coordinador del Grupo de Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional, el Grupo del Fondo de Restitución de Tierras y Territorios según el caso, ordena el pago mediante instrucciones que se emiten con destino al Patrimonio Autónomo administrado por el Fideicomiso Patrimonio Autónomo URT 2022 (según contrato con la Fiduciaria Central S. A.) y el Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023 (representado por Fiduprevisora), respectivamente.

En la aplicación de pruebas de auditoría, la CGR realizó el cruce de información entre la fecha de emisión de la instrucción y el pago efectivo al beneficiario, en el que se observó que se sobrepasa el tiempo de tres (3) días, establecido en el Manual operativo del contrato fiduciario; plazo que igualmente se cita en el Formato de la instrucción.

En la siguiente tabla se relacionan 40 de 65 instrucciones de compensación revisadas, que fueron pagadas por las fiduciarias en términos posteriores a los acordados:

Tabla No. 7
Pagos que superan los plazos definidos en el manual operativo de los contratos fiduciarios

Contrato de fiducia mercantil No.	Instrucción No.	Valor de la instrucción	Fecha Instrucción	Fecha del pago	Tiempo transcurrido entre instrucción y pago
2117 de 2023	684	3.481.939.150,00	04/09/2023	15/09/2023	11
2117 de 2023	653	3.403.537.450,00	30/08/2023	08/09/2023	9
2117 de 2023	1022	3.054.353.521	19/10/2023	31/10/2023	12
2117 de 2023	1246	3.207.738.445,00	22/12/2022	26/01/2023	35
2117 de 2023	1492	880.087.000,00	04/12/2023	21/12/2023	17
2117 de 2023	454	867.798.200,00	28/07/2023	17/08/2023	20
2117 de 2023	149	754.016.500,00	21/06/2023	12/07/2023	21
2117 de 2023	62	751.000.536,00	30/05/2023	29/06/2023	30
2117 de 2023	1225	728.432.050,00	09/11/2023	11/12/2023	32
2117 de 2023	185	1.064.608.000,00	22/06/2023	11/07/2023	19
2117 de 2023	300	1.441.356.491,00	13/07/2023	25/07/2023	12
2117 de 2023	899	479.600.000,00	04/10/2023	26/10/2023	22
2117 de 2023	946	454.327.130,00	06/10/2023	26/10/2023	20
2117 de 2023	1240	446.069.404,00	08/11/2023	05/12/2023	27
2117 de 2023	455	413.996.950,00	31/07/2023	17/08/2023	17
2117 de 2023	37	396.490.854,00	23/05/2023	23/06/2023	31
2117 de 2023	313	963.652.377,00	18/07/2023	09/08/2023	22
2117 de 2023	837	285.476.000,00	22/09/2023	27/10/2023	35
2117 de 2023	458	536.093.792,00	01/08/2023	17/08/2023	16
2117 de 2023	477	526.273.100,00	04/08/2023	23/08/2023	19
2117 de 2023	457	505.514.801,00	02/08/2023	17/08/2023	15
2117 de 2023	314	249.294.800,00	17/07/2023	02/08/2023	16
2117 de 2023	59	241.930.500,00	30/05/2023	29/06/2023	30

Contrato de fiducia mercantil No.	Instrucción No.	Valor de la instrucción	Fecha Instrucción	Fecha del pago	Tiempo transcurrido entre instrucción y pago
2117 de 2023	472	463.468.950,00	08/08/2023	23/08/2023	15
2117 de 2023	158	436.056.200,00	21/06/2023	12/07/2023	21
2117 de 2023	253	421.829.000,00	07/07/2023	13/07/2023	6
2117 de 2023	168	190.000.000,00	21/06/2023	17/07/2023	26
2117 de 2023	558	188.900.720,00	23/08/2023	06/09/2023	14
2117 de 2023	298	188.006.820,00	12/07/2023	27/07/2023	15
2117 de 2023	188	162.000.000,00	26/06/2023	08/08/2023	43

Fuente: Elaborado por la CGR con base en la información recibida del AG10 - 09 Requerimiento AFI-URT-010 punto 5 y 9

Situación que se presenta por incumplimiento del clausulado de los contratos de fiducia mercantil y del manual operativo de los contratos fiduciarios por parte del Gerente del Patrimonio Autónomo URT 2022 (Fiduciaria Central S. A.) y de la Gerente de Negocios y de la Ejecutiva de Cuenta de la Fiduprevisora (Representantes del Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023), respectivamente; y por deficiencias en el control de supervisión del contrato que no han requerido a las entidades fiduciarias para cumplir con los tiempos establecidos.

Hecho que ocasiona ineficiencia e ineficacia en el proceso de restitución de los derechos reconocidos a los beneficiarios, existiendo la disponibilidad de los recursos en la cuenta financiera en que se administran los recursos del fondo.

Hallazgo Administrativo (A)

Respuesta de la entidad

La Unidad manifiesta que *“...los tiempos que tiene la fiducia para cancelar las órdenes empiezan a contar el día siguiente a la fecha en que la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional gira los dineros... se deben tener en cuenta los tiempos necesarios para dar cumplimiento a todos los presupuestos... como lo son el SARLARF, certificados bancarios, autenticación de documentos, entre otros, que pueden representar dificultades particulares en razón de las condiciones especiales de la población beneficiaria”*

Respuesta de la Fiduciaria Central

La fiduciaria central actuando como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo URT 2022 señala que *“...si bien la Comunicación indica una fecha de instrucción, dicha fecha no corresponde a la fecha en la cual la Unidad, en su calidad de Fideicomitente, envió y/o instruyó efectivamente a la Fiduciaria para la realización del pago, siendo esta fecha posterior a la tomada por la CGR, como fecha de inicio de término para dar cumplimiento al pago*

(...)

Cabe resaltar que, de acuerdo con el Contrato de Fiducia y el Manual Operativo, no solo bastaba con la instrucción por parte de la Unidad, para que la Fiduciaria como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo realizará el pago, a su vez este debía contar con los recursos en la cuenta bancaria, y la orden de pago debía estar acompañada con los soportes requeridos”

Respuesta de la Fiduprevisora

La Fiduprevisora actuando como vocera y administradora del Consorcio Unidad de Tierras 2023 señala que *“Respecto de los tiempos de ejecución de pagos...la Contraloría General de la República está tomando el plazo de pago desde la fecha de emisión de la instrucción, sin tener en cuenta la fecha de cumplimiento de requisitos...*

(...)

Sobre el particular, en el archivo Excel denominado Soportes observación n. 5, se encuentra el detalle de los pagos con la fecha de situado de recursos con la observación respectiva...”

Análisis de Respuesta

Respecto a los argumentos presentados por las empresas Fiduciaria Central y Fiduprevisora resulta importante precisar que las mismas hacen referencia a soportes que sustentan las fechas en las que los recursos les fueron transferidos para el cumplimiento de las instrucciones, no obstante, sólo la Fiduciaria Central allegó documentos que soportan los tiempos entre el giro de la Dirección del Tesoro Nacional y el pago efectivo de las obligaciones, por lo cual, se retiraron los casos relacionados con este contrato fiduciario.

En cuanto, a la Fiduprevisora, en los documentos soportes allegados por esta, los mismos no dan cuenta de las fechas de las comunicaciones de las instrucciones, ni allega soportes bancarios en los que se evidencie las fechas en que la Dirección del Tesoro Nacional procedió al giro de los recursos, por lo que no se desvirtúa lo observado por la CGR.

Tanto las fiduciarias como la misma Unidad, reconocen que las fechas de giro, son posteriores a las fechas de las instrucciones, lo cual, no se explica las causas de

las demoras de la Unidad en adelantar los trámites pertinentes, por lo cual, se valida el hallazgo como administrativo (A).

Hallazgo No. 3 - Incumplimiento de Sentencia por modificación de la decisión judicial y la vulneración de derechos a uno de los beneficiarios (A) (D2) (P2) (F2)

Constitución Política de Colombia

“Artículo 60. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

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”.

“Artículo 25. Derecho a la Reparación Integral. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, restaurativa, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones que trata la presente Ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, buscando satisfacer las necesidades de cada una de las víctimas, entendiendo sus características únicas como grupo y como individuo. Cada una de estas medidas será implementada a favor de los sujetos de reparación en su núcleo familiar dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”

“Artículo 80. Competencia Territorial.: Serán competentes de modo privativo los jueces y Magistrados del lugar donde se hallen ubicados los bienes, y si estos se encuentran en varios municipios con distintas jurisdicciones, serán competentes el juez y los magistrados del municipio de la respectiva jurisdicción donde se presente la demanda”.

“Artículo 91. Contenido Del Fallo. La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso.

La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

(...)

h. Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;

(...)

Parágrafo 1. Una vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato. En todo caso, el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia, aplicándose, en lo procedente, el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil. Dicha competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso.

Parágrafo 2. 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”.

“Artículo 97. 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;

b. Por tratarse de un inmueble sobre el cual se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituido 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 restituido, 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.

e. Por tratarse de un inmueble baldío inadjudicable, excepto cuando sea viable el otorgamiento del derecho de uso de acuerdo con la legislación ambiental y agraria

y siempre que se dé cumplimiento de las obligaciones de conservación y restauración ambiental.”

“Artículo 102. Mantenimiento De Competencia Después Del Fallo. 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”.

Resolución 953 del 28 de diciembre de 2012: Manual Técnico Operativo del Fondo

“Artículo 5.- Funciones. En concordancia con el objeto expuesto, y de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios 4801 y 4829 de 2011, el Fondo de la Unidad realizará las siguientes funciones:

(...)

23. Pagar, a través de la(s) sociedad(es) fiduciaria(s) contratada(s), las compensaciones, en dinero o en especie, ordenadas por los Jueces Civiles del Circuito y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil especializados, a favor de los beneficiarios de los procesos de restitución”.

Resolución 593 de 2023 “Por la cual se delegan funciones en el Asesor 1020-14 de la Dirección General relacionadas con el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”

“Artículo primero. Delegación. Delegar en el asesor 1020-14 de la Dirección General, las siguientes funciones:

1. Dirigir y administrar con apoyo del Grupo del Fondo de Restitución de Tierras y Territorios, el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, creado en la ley 1448 de 2001 y reglamentado en la Resolución a través de la cual se adopte el Manual Técnico Operativo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas.

2. Autorizar el pago de las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución a favor de los terceros de buena fe exenta de culpa.

3. Autorizar el pago a los beneficiarios de las compensaciones a que haya lugar cuando, en casos particulares, no sea posible restituirles los predios

4. Autorizar el pago de las sumas necesarias para la administración y ejecución de los Proyectos Productivos Agroindustriales entregados al Fondo de la Unidad en sentencias de Restitución.

5. Ejecutar el programa de alivios de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados, adoptado por la Unidad.

6. Autorizar el pago de las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución en favor de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el marco de la restitución de derechos territoriales étnicos.

7. Proferir todos los actos administrativos o autorizaciones que se requieran para la adecuada operación, pagos, administración y ejecución del Fondo de la Unidad

8. Proferir todos los actos administrativos o autorizaciones que se requieran para la implementación de Programas de Proyectos Productivos Estratégicos de la Unidad.

9. Suscribir y/o autorizar en nombre del Fondo de la Unidad, las escrituras públicas de compraventa, donación o transferencia a cualquier título, necesarias para la operación ordinaria del Fondo y en general el cumplimiento de los propósitos de restitución”

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

“Artículo 3o. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, ... 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.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”

Ley 1952 de 2019. “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”.

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)”

Mediante Auto No. AIR-20-243 del 11 de noviembre de 2020 emitido por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio, moduló la sentencia que emitió previamente, decidiendo la compensación por equivalencia en términos ambientales y de no ser posible uno equivalente en términos económicos (Rural o Urbano) para cuatro beneficiarios.

En la resolución No. RC-GF-00121 del 06 de junio de 2023 emitida por el Director General se indica que el avalúo del predio objeto de restitución se estableció por valor de \$2,855,141.988 y que éste se encuentra aprobado por tres de los cuatro beneficiarios; por lo que, no se tuvo en cuenta la aprobación de uno de los beneficiarios, en razón a que, según la Unidad, se dará espera al proceso de sucesión por parte de sus herederos, al considerarlo fallecido.

En la misma resolución, la Unidad ordenó la compra de dos predios a favor de tres de los beneficiarios que suman \$700.000000, y la diferencia con respecto al avalúo por \$1.441.356.491 se le ordenó a la fiducia que le fuera entregado en efectivo a los tres beneficiarios, quedando pendiente la porción del trámite de sucesión del fallecido por \$713.785.497.

Con la Instrucción No. 300 de fecha 13 de Julio de 2023 por \$1.441.356.491 a nombre de los tres beneficiarios, se dio por ejecutada la orden.

La CGR consultó con la Registraduría Nacional del Estado Civil la vigencia del registro del beneficiario que se indicó por parte de la Unidad que está fallecido; sin embargo, la Registraduría certificó que, al 27 de septiembre de 2024, el beneficiario se encuentra en estado vigente VIVO; por lo que se establece que se le estarían vulnerando sus derechos a la restitución de tierras despojadas.

Por otra parte, la CGR observó que la Unidad no atendió la orden judicial, si no que efectuó cambios en el tipo de compensación emitiendo una resolución para realizar el pago en dinero y no la entrega de un predio en las condiciones señaladas en la sentencia, que indicó la compensación mediante la entrega de un predio equivalente en términos ambientales y de no ser posible uno equivalente en términos económicos (Rural o Urbano); lo cual no puede interpretarse por parte de la Unidad que podía hacer entrega de un predio de menores condiciones y compensar lo restante en dinero, sin haber adelantado las acciones pertinentes ante la autoridad judicial para demostrar la ocurrencia de las razones definidas en la ley, y que fuera autorizada nuevamente la modulación de la decisión.

Por lo tanto, la CGR determina una irregularidad al abrogarse la Unidad la competencia de modificar la decisión de compensación, que es exclusiva del ámbito judicial, y al decidir la entrega de un predio que no se encuentra en las condiciones económicas y ambientales en equivalencia al predio objeto de restitución.

Lo anterior, ocurre porque el Director General expidió una resolución a través de la cual se abroga competencias que son exclusivas de la instancia judicial, impidiendo el goce de los derechos de restitución de tierras, y omite el reconocimiento a uno de los beneficiarios.

Las situaciones descritas reflejan extralimitación de funciones al proferir resoluciones con motivación contraria al marco legal; lo que conlleva a que se desdibuje el propósito del proceso de restitución de tierras que es la devolución o compensación de un predio para que el beneficiario retorne a las condiciones previas a su desplazamiento e imposibilitando el cumplimiento de órdenes complementarias asociadas con la reubicación de las víctimas, constituyéndose un

presunto daño al patrimonio en cuantía de \$1.441.356.491, al efectuar el pago en dinero de una compensación cuya orden judicial era la compra de predios para los beneficiarios de restitución de tierras despojadas, e imposibilitando el cumplimiento de las órdenes complementarias ordenadas por los jueces y magistrados, por lo que se transgrede el derecho integral a la restitución y al restablecimiento de los derechos fundamentales que le fueron vulnerados como víctima.

Hallazgo administrativo (A), con posible incidencia disciplinario (D), penal (P) y fiscal (F) en cuantía de \$1.441.356.491.

Respuesta de la entidad

La entidad transcribe en su respuesta el articulado de la Ley 1448 de 2011 en la que establece las medidas de restitución.

A su vez la Unidad menciona que con la expedición del Decreto 4829 de 2011, hoy día compilado en el Decreto 1071 de 2015, se faculta a la Unidad para la adopción del Manual Técnico Operativo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, el cual se desarrolló mediante la Resolución No. 953 de 2012 y que mediante Resolución No. 145 de 2016 adoptó la Guía Procedimental y de Parámetros Técnicos para la determinación de Bienes Equivalentes el cual estableció: “...sólo en los casos en que no se logre determinar y validar una equivalencia medioambiental o económica ...cuando se suscriba manifestación expresa de los beneficiarios sobre su decisión de no esperar más tiempo para habilitar opciones de compensación...el Fondo de la Unidad procederá con el respectivo pago en dinero...”.

“En relación con la orden de compensación a favor del señor ..., su mamá y hermanos manifestaron que se encontraba desaparecido ... por lo que decidieron iniciar un proceso de sucesión... situación que fue puesta en conocimiento del Despacho, mediante oficios URT-GCOJAI03778 y URT-GCOJAI-06547 del 07 de septiembre y 18 de octubre de 2022,el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio mediante auto del 13 de octubre del 2023, requirió al abogado en representación del caso, para que informara si se habían adelantado los trámites de declaratoria de muerte presunta y sucesión ante la Defensoría del Pueblo; el cual, a través de oficio URT-DTMV-05637 del 10 de noviembre de 2023, puso en conocimiento del Despacho lo indicado por la familia..., ...mediante comunicación telefónica del 17 de abril de 2024, el señor... informó que la abogada que habían contratado de forma particular presentó la demanda ante el Juzgado de Familia, que fue rechazada por el ente judicial y que no fue subsanada por dicha profesional en derecho...”

Finalmente, en cuanto a la afirmación de “no pago a uno de los beneficiarios”, es preciso señalar que, dentro de los procedimientos establecidos, la Unidad debe

procurar por el cumplimiento oportuno y efectivo a los beneficiarios de las sentencias de restitución, que para el caso particular implicaba compensar a aquellos que se presentaron en el curso del cumplimiento y que manifestaron no tener conocimiento del paradero del otro beneficiario”

Concluyendo de esta forma la Unidad que “...En todos y cada uno de los casos ... el pago en dinero cumplió a cabalidad con el procedimiento y las previsiones legales y reglamentarias ya mencionadas, contenidas en el artículo 97 y 98 de la Ley 1448 de 2011, los artículos 2.15.2.1.2, 2.15.2.1.10, 2.15.2.1.14. 2.15.3.4. del Decreto 1071 de 2015, artículos 60 y 67 de las Resoluciones 953 de 2012 y 145 de 2016, entre otras, que disponen el pago en efectivo, cuando no sea posible realizar las compensaciones por equivalencias medioambientales o económicas”

Análisis de Respuesta

Respecto a la respuesta allegada por la Unidad resulta de significativa relevancia mencionar que el propósito del marco normativo del proceso de restitución de tierras despojadas es garantizar al desplazado el retorno a las condiciones socioeconómicas previas al momento del desplazamiento forzado y reconocerle los derechos fundamentales que le fueron vulnerados, dentro de los cuales se encuentra: propender de manera progresiva por el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas, derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad, y la protección y garantías para el goce de los bienes restituidos.

Es por ello que, aunque las disposiciones normativas consideran la compensación en dinero, no obstante, ésta es la última acción de reparación, dando prioridad a la restitución jurídica y material del inmueble despojado, y en caso de esto no ser posible, se ampara en subsidio la restitución por equivalencia o compensación en tierra. Y, en última medida, la ley considera la compensación en dinero, por cuanto, el propósito de este instrumento no es indemnizatorio, si no restitutorio de derechos.

Es así que, por la naturaleza de los derechos protegidos y restaurados, la ley estableció que los jueces o magistrados mantendrán la competencia después de emitida la decisión, como garantía del goce efectivo de los derechos del reivindicado, hasta el punto en que se debe allegar al expediente las medidas de ejecución y cumplimiento de la sentencia. Y es por ello que, debe demostrarse ante la instancia judicial, la imposibilidad de la restitución de los predios conforme a las causales contenidas en la ley, para que sean ellos, los jueces y magistrados especiales, quienes modulen la decisión.

Por lo tanto, no puede la Unidad abrogarse las competencias judiciales, modificando e incumpliendo los mandatos y no dar cabal cumplimiento a la ley, por lo que demuestra una gestión ineficaz de su función misional.

La CGR determina que los “acuerdos” entre las partes no pueden estar por encima de lo establecido en la ley, por cuanto el reconocimiento como víctima ocurre como consecuencia de lo demostrado en el proceso judicial de restitución y se realiza de forma nominal.

Ahora respecto al caso en cuestión, se observa que careció de verificación por parte de la Unidad, el determinar que un beneficiario se encontraba fallecido, y que sólo de oídas se haya actuado al respecto, vulnerando los derechos de una de las personas reconocidas en el proceso como víctima.

Además, el argumento dado por la Unidad, de que por la celeridad del pago a 3 de los 4 beneficiarios se haya vulnerado sus derechos, no es aceptable para la CGR, máxime cuando la misma Unidad manifiesta que, conoció de una demanda que no fue admitida por el Juzgado de Familia al considerarla improcedente por no estar demostrado el deceso del individuo.

Por lo tanto, se validó el hallazgo como administrativo (A), con presunta connotación disciplinaria (D), penal (P) y fiscal (F) en cuantía de \$1.441.356.491

Hallazgo No. 4 - Incumplimiento de Sentencia por modificación de la decisión judicial (A) (D3) (P3) (F3)

Constitución Política de Colombia

“Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

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”.

“Artículo 25. Derecho a la Reparación Integral. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, restaurativa, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones que trata la presente Ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva,

material, moral y simbólica, buscando satisfacer las necesidades de cada una de las víctimas, entendiendo sus características únicas como grupo y como individuo. Cada una de estas medidas será implementada a favor de los sujetos de reparación en su núcleo familiar dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”

“Artículo 80. Competencia Territorial.: Serán competentes de modo privativo los jueces y Magistrados del lugar donde se hallen ubicados los bienes, y si estos se encuentran en varios municipios con distintas jurisdicciones, serán competentes el juez y los magistrados del municipio de la respectiva jurisdicción donde se presente la demanda”.

“Artículo 91. Contenido Del Fallo. La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso.

La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

(...)

h. Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;

(...)

Parágrafo 1. Una vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato. En todo caso, el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia, aplicándose, en lo procedente, el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil. Dicha competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso.

Parágrafo 2. 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”.

“Artículo 97. 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;

b. Por tratarse de un inmueble sobre el cual se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituido 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 restituido, 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.

e. Por tratarse de un inmueble baldío inadjudicable, excepto cuando sea viable el otorgamiento del derecho de uso de acuerdo con la legislación ambiental y agraria y siempre que se dé cumplimiento de las obligaciones de conservación y restauración ambiental.”

“Artículo 102. Mantenimiento De Competencia Después Del Fallo. 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”.

Resolución 953 del 28 de diciembre de 2012: Manual Técnico Operativo del Fondo

“Artículo 5.- Funciones. En concordancia con el objeto expuesto, y de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios 4801 y 4829 de 2011, el Fondo de la Unidad realizará las siguientes funciones:

(...)

23. Pagar, a través de la(s) sociedad(es) fiduciaria(s) contratada(s), las compensaciones, en dinero o en especie, ordenadas por los Jueces Civiles del Circuito y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil especializados, a favor de los beneficiarios de los procesos de restitución”.

Resolución 5966 de 2023 “Por la cual se delegan funciones en el Asesor 1020-14 de la Dirección General relacionadas con el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”

“Artículo primero. Delegación. Delegar en el asesor 1020-14 de la Dirección General, las siguientes funciones:

1. Dirigir y administrar con apoyo del Grupo del Fondo de Restitución de Tierras y Territorios, el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, creado en la ley 1448 de 2001 y reglamentado en la Resolución a través de la cual se adopte el Manual Técnico Operativo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas.

2. Autorizar el pago de las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución a favor de los terceros de buena fe exenta de culpa.

3. Autorizar el pago a los beneficiarios de las compensaciones a que haya lugar cuando, en casos particulares, no sea posible restituirles los predios

4. Autorizar el pago de las sumas necesarias para la administración y ejecución de los Proyectos Productivos Agroindustriales entregados al Fondo de la Unidad en sentencias de Restitución.

5. Ejecutar el programa de alivios de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados, adoptado por la Unidad.

6. Autorizar el pago de las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución en favor de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el marco de la restitución de derechos territoriales étnicos.

7. Proferir todos los actos administrativos o autorizaciones que se requieran para la adecuada operación, pagos, administración y ejecución del Fondo de la Unidad

8. Proferir todos los actos administrativos o autorizaciones que se requieran para la implementación de Programas de Proyectos Productivos Estratégicos de la Unidad.

9. Suscribir y/o autorizar en nombre del Fondo de la Unidad, las escrituras públicas de compraventa, donación o transferencia a cualquier título, necesarias para la operación ordinaria del Fondo y en general el cumplimiento de los propósitos de restitución”

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

“Artículo 3o. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, ... 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. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”

Ley 1952 de 2019. “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”.

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...).”

Por medio de sentencias judiciales las autoridades competentes reconocen a los ciudadanos los derechos de restitución de tierras, sin embargo, la CGR en la revisión sobre el cumplimiento de las sentencias observó que la Unidad no atendió la orden judicial, si no que efectuó cambios en el tipo de compensación emitiendo resoluciones para realizar el pago en dinero y no la entrega de un predio en las condiciones señaladas en la sentencia.

Es preciso señalar que, el marco normativo establece que los casos en los que opera la compensación en efectivo corresponden a opositores de buena fe exentos de culpa o cuando se demuestre ante la instancia judicial, la imposibilidad de compensación por medio de la restitución de tierras por las causales definidas en la ley, lo cual no ocurrió en los casos siguientes, por cuanto no procedió la demostración y modulación ante la instancia judicial.

Por lo tanto, la CGR determina un presunto daño al patrimonio en cuantía de \$6.517.797.568, por cuanto los pagos efectuados se realizaron en contravía de las órdenes judiciales emitidas por los jueces y magistrados de la justicia especial, evidenciando una gestión ineficaz al no cumplir con la restitución de tierras despojadas que le brinde a la víctima la restauración de los derechos fundamentales vulnerados y que le fueron reconocidos en la decisión judicial, como son el retorno de su propiedad, que pueda recuperar las condiciones de habitabilidad, productividad y arraigo de las que gozaban antes del desplazamiento; además, de impedir la implementación de las órdenes complementarias impartidas a la URT y otras entidades públicas, para este propósito.

Tabla No. 8
Relación de sentencias con incumplimiento de la orden judicial

Instrucción No.	Valor instrucción (en pesos)	Tipo de compensación ordenada mediante sentencia	Resolución de reconocimiento de compensación por parte de la URT
1246	3.207.738.445	Sentencia No. 47001-31-21-004-2018-00046-00 del 29/11//2021 emitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. "Artículo Segundo: <i>Compensación equivalente inmuebles de similares condiciones.</i> "	Resolución No. RC-GF-00123 del 2022, emitida por la Subdirectora General y la Coordinadora Grupo Cumplimiento Órdenes Judiciales y Articulación Institucional "Artículo segundo: <i>Reconocimiento y pago de la compensación en dinero.</i> "
1324	919.737.112	Sentencia No. 023 del 2019 emitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. "Artículo Décimo Cuarto: <i>Restitución por equivalencia (...)</i> A) <i>previo su asentimiento y brindándole, si es del caso, el acompañamiento pertinente, un predio que resulte equivalente a aquél del que fue desplazado y despojado, en el lugar de elección del reclamante</i> "	Resolución No. RC-GF-00130 del 2022, emitida por la Subdirectora General y la Coordinadora Grupo Cumplimiento Órdenes Judiciales y Articulación Institucional. "Artículo Primero: <i>el pago del predio entregado en compensación al beneficiario... deberán ser cancelados al señor ...</i> "
1240	446.069.404	Sentencia con Radicado 50001312100120160008901 del 22/03/2022 emitida por el Tribunal Superior de Bogotá Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras "CUARTO: <i>...ACCEDER al reconocimiento de las subsidiarias. En consecuencia, ORDENAR como medida de reparación en favor de la promotora de esta acción la compensación prevista en el artículo 97 de la Ley 1448/11. Para su cumplimiento</i>	Resolución No. RC-GF-00224 del 2023, emitida por la Asesora Dirección General "Artículo segundo: <i>Reconocimiento y Pago ordenar a la correspondiente fiducia pagar la suma de \$446,069,404 valor correspondiente (...)</i> Parágrafo <i>los recursos económicos serán transferidos a la cuenta bancaria de la señora ...</i> "



Instrucción No.	Valor instrucción (en pesos)	Tipo de compensación ordenada mediante sentencia	Resolución de reconocimiento de compensación por parte de la URT
		<i>ARTÍCULO 97. 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, ...”</i>	
313	963.652.377	<p>Sentencia No. ST 22 de 05/11/2021 emitida por el Tribunal Superior del Distrito judicial de Cúcuta Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras</p> <p><i>“PRIMERO: AMPARAR el derecho fundamental a la restitución de tierras de ... y su compañera permanente para el momento de los hechos... TERCERO: En consecuencia de lo anterior, RECONOCER a favor de los beneficiarios relacionados en el ordinal primero, la restitución por equivalencia y ORDENAR con cargo a los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, la compensación con la entrega efectiva, material y jurídica de uno o dos inmuebles equivalentes, de similares o de mejores características a los que son objeto en este proceso”</i></p>	<p>Resolución No. RC-GF-00090 del 2023, emitida por la Subdirectora General y el Coordinador Grupo Cumplimiento Órdenes Judiciales y Articulación Institucional</p> <p><i>“Artículo Segundo - COMPRA DEL PREDIO Ordenar a la fiducia constituida para el efecto... compra del predio ubicado en la manzana G-2 l... por valor de \$250,000,000. (...)</i></p> <p><i>Parágrafo 3, la disponibilidad del saldo producto del predio seleccionado por los beneficiarios correspondiente a la suma de \$713,652,377 deberá ser cancelado en partes iguales a los señores ... cada uno por la suma de \$356,826,188,50...”</i></p>

Instrucción No.	Valor instrucción (en pesos)	Tipo de compensación ordenada mediante sentencia	Resolución de reconocimiento de compensación por parte de la URT
477	526.273.100	<p>Sentencia con radicado No. 700001-31-21-001-2017-0001800 del 29/11//2021 emitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras</p> <p><i>“SEGUNDO: ORDENAR, a favor de los solicitantes... la compensación por equivalente por las razones expuestas en esta providencia. Como consecuencia de ello, se ordena al FONDO DE LA UAEGRTD, entregar a los señores..., dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, inmuebles equivalentes a los que se pretenden en este proceso”</i></p>	<p>Resolución No. RC-GF-000223 del 2023, emitida por la Asesora Dirección General</p> <p><i>“Artículo segundo: Reconocimiento y Pago ordenar a la correspondiente fiducia pagar la suma de \$526,273,100 dividida en partes iguales a los señores ...”</i></p>
946	454.327.130	<p>Auto con radicado 23_001_31_21_001_2019_0013 5_00 del 25/04/2022 emitido por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Montería</p> <p><i>“... Se ordena... y con recursos del FONDO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS (UAERTD), que en calidad de Compensación en Especie por Equivalencia Medioambiental le haga entrega de bienes inmuebles de similares características a los que sirvieron de fundamento para la compensación...”</i></p>	<p>Resolución No. RC-GF-00277 del 27/09/2023 emitida por la Asesora de la Dirección General</p> <p><i>“Artículo segundo: Reconocimiento y Pago ordenar a la correspondiente fiducia pagar la suma de \$454,327,130 que corresponde al 100% del avalúo comercial del predio LA FE y el 50% del predio EL ESCONDIDO A FAVOR DE LA SEÑORA ...”</i></p>

Fuente: Elaborado por la CGR con base en la información recibida del AG10 - 09 Requerimiento AFI-URT-010 punto 5 y 9

Lo anterior, ocurre porque la Subdirectora General, la Asesora Dirección General, y el Coordinador del Grupo de Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional expidió resolución a través de la cual se abroga competencias que no les corresponde y que son exclusivas de la instancia judicial.

Las situaciones descritas reflejan extralimitación de funciones al proferir resoluciones con motivación contraria al marco legal; lo que conlleva a que se desdibuje el propósito del proceso de restitución de tierras que es la devolución o compensación de un predio para que el beneficiario retorne a las condiciones previas a su desplazamiento e imposibilitando el cumplimiento de órdenes complementarias asociadas con la reubicación de las víctimas; por lo que se constituye un presunto daño al patrimonio en cuantía de \$6.972.124.698, y se transgrede el derecho integral a la restitución y al restablecimiento de los derechos fundamentales que le fueron vulnerados como víctima.

Hallazgo administrativo (A), con posible incidencia disciplinaria (D), penal (P) y fiscal (F) en cuantía de \$6.517.797.568.

Respuesta de la entidad

La entidad transcribe en su respuesta el articulado de la Ley 1448 de 2011 en la que establece las medidas de restitución.

A su vez la Unidad menciona que con la expedición del Decreto 4829 de 2011, hoy día compilado en el Decreto 1071 de 2015, se faculta a la Unidad para la adopción del Manual Técnico Operativo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, el cual se desarrolló mediante la Resolución No. 953 de 2012 y que mediante Resolución No. 145 de 2016 adoptó la Guía Procedimental y de Parámetros Técnicos para la determinación de Bienes Equivalentes el cual estableció: *“...sólo en los casos en que no se logre determinar y validar una equivalencia medioambiental o económica ...cuando se suscriba manifestación expresa de los beneficiarios sobre su decisión de no esperar más tiempo para habilitar opciones de compensación...el Fondo de la Unidad procederá con el respectivo pago en dinero...”*.

Análisis de Respuesta

Respecto a la respuesta allegada por la Unidad resulta de significativa relevancia mencionar que el propósito del marco normativo del proceso de restitución de tierras despojadas es garantizar al desplazado el retorno a las condiciones socioeconómicas previas al momento del desplazamiento forzado y reconocerle los derechos fundamentales que le fueron vulnerados, dentro de los cuales se encuentra: propender de manera progresiva por el restablecimiento del proyecto de

vida de las víctimas, derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad, y la protección y garantías para el goce de los bienes restituidos.

Es por ello que, aunque las disposiciones normativas consideran la compensación en dinero, no obstante, ésta es la última acción de reparación, dando prioridad a la restitución jurídica y material del inmueble despojado, y en caso de esto no ser posible, se ampara en subsidio la restitución por equivalencia o compensación en tierra. Y, en última medida, la ley considera la compensación en dinero, por cuanto, el propósito de este instrumento no es indemnizatorio, si no restitutorio de derechos.

Es así que, por la naturaleza de los derechos protegidos y restaurados, la ley estableció que los jueces o magistrados mantendrán la competencia después de emitida la decisión, como garantía del goce efectivo de los derechos del reivindicado, hasta el punto en que se debe allegar al expediente las medidas de ejecución y cumplimiento de la sentencia. Y es por ello que, debe demostrarse ante la instancia judicial, la imposibilidad de la restitución de los predios conforme a las causales contenidas en la ley, para que sean ellos, los jueces y magistrados especiales, quienes modulen la decisión.

Por lo tanto, no puede la Unidad abrogarse las competencias judiciales, modificando e incumpliendo los mandatos y no dar cabal cumplimiento a la ley, por lo que demuestra una gestión ineficaz de su función misional.

La CGR determina que los “acuerdos” entre las partes no pueden estar por encima de lo establecido en la ley, por cuanto el reconocimiento como víctima ocurre como consecuencia de lo demostrado en el proceso judicial de restitución y se realiza de forma nominal.

Se validó el hallazgo administrativo (A), con presunta connotación disciplinaria (D), penal (P) y fiscal (F) en cuantía de \$6.517.797.568.

Hallazgo No. 5 - Giro a terceros ajenos al proceso de restitución de tierras – opositores de buenas fes exentos de culpa (A) (D4) (F4) (OI.2)

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”.

“Artículo 25. Derecho a la Reparación Integral. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, restaurativa, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones que trata la presente Ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, buscando satisfacer las necesidades de cada una de las víctimas, entendiendo sus características únicas como grupo y como individuo. Cada una de estas medidas será implementada a favor de los sujetos de reparación en su núcleo familiar dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”

“Artículo 91. Contenido Del Fallo. La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso.

La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

(...)

h. Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;

(...)

Parágrafo 1. Una vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato. En todo caso, el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia, aplicándose, en lo procedente, el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil. Dicha competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso.

Parágrafo 2. 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”.

“Artículo 102. Mantenimiento De Competencia Después Del Fallo. 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”.

Resolución 953 del 28 de diciembre de 2012: Manual Técnico Operativo del Fondo

“Artículo 5.- Funciones. En concordancia con el objeto expuesto, y de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios 4801 y 4829 de 2011, el Fondo de la Unidad realizará las siguientes funciones:

(...)

23. Pagar, a través de la(s) sociedad(es) fiduciaria(s) contratada(s), las compensaciones, en dinero o en especie, ordenadas por los Jueces Civiles del Circuito y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil especializados, a favor de los beneficiarios de los procesos de restitución”.

Contrato de fiducia mercantil No. 2117 de 2023 suscrito por la URT con el Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023 conformado por Fiduciaria La Previsora S.A. – FIDUPREVISORA S.A. y Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. FIDUAGRARIA S.A.

“II Compensaciones, Pagos a Terceros y Segundos Ocupantes

La fiduciaria atenderá de manera oportuna lo relativo al cumplimiento de compensaciones, pagos a terceros y órdenes judiciales de atención a segundos ocupantes, de la siguiente manera:

1.Efectuará los pagos que sean ordenados por los montos establecidos en las providencias judiciales donde se determine la medida de atención respectiva bien sea en predios o en dinero

(...)

6. Efectuará los pagos ordenados por orden judicial a terceros de buena fe”.

Resolución 593 de 2023 “Por la cual se delegan funciones en el Asesor 1020-14 de la Dirección General relacionadas con el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”

“Artículo primero. Delegación. Delegar en el asesor 1020-14 de la Dirección General, las siguientes funciones:

1.Dirigir y administrar con apoyo del Grupo del Fondo de Restitución de Tierras y Territorios, el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, creado en la ley 1448 de 2001 y reglamentado en la Resolución a través de la cual se adopte el Manual Técnico Operativo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas.

2.Autorizar el pago de las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución a favor de los terceros de buena fe exenta de culpa.

3. Autorizar el pago a los beneficiarios de las compensaciones a que haya lugar cuando, en casos particulares, no sea posible restituirles los predios

4. Autorizar el pago de las sumas necesarias para la administración y ejecución de los Proyectos Productivos Agroindustriales entregados al Fondo de la Unidad en sentencias de Restitución.

5. Ejecutar el programa de alivios de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados, adoptado por la Unidad.

6. Autorizar el pago de las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución en favor de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el marco de la restitución de derechos territoriales étnicos.

7. Proferir todos los actos administrativos o autorizaciones que se requieran para la adecuada operación, pagos, administración y ejecución del Fondo de la Unidad

8. Proferir todos los actos administrativos o autorizaciones que se requieran para la implementación de Programas de Proyectos Productivos Estratégicos de la Unidad.

9. Suscribir y/o autorizar en nombre del Fondo de la Unidad, las escrituras públicas de compraventa, donación o transferencia a cualquier título, necesarias para la operación ordinaria del Fondo y en general el cumplimiento de los propósitos de restitución”

Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

“Artículo 3o. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el

menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”

Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”.

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)”

Decreto 2229 de 2023 “Por el cual se reglamentan los artículos 20-3, 260-5, 260-9, 298-8, 356-3, 364-5, 378, 381, 512-1, 512-6, 513-12, 513-13, 555-2, 579, 579-2, 580, 588, 591, 592, 595, 596, 599, 600, 602, 603, 605, 606, 607, 800, 803, 811, 876, 877, 910 Y 915 del Estatuto Tributario, artículo 170 de la Ley 1607 de 2012, artículos 221 y 222 de la Ley 1819 de 2016 modificados por los artículos 47 y 48 de la Ley

2277 de 2022, respectivamente, el parágrafo 7 del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, se modifica el epígrafe y se sustituyen unos artículos de la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para establecer los calendarios de plazos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias administradas por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN a partir del año 2024 y siguientes”.

“Artículo 1.6.1.13.2.6. Contribuyentes obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementario. Están obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementario, todos los contribuyentes sometidos a dicho impuesto, con excepción de los que se enumeran en el artículo siguiente.

Parágrafo. Son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementario las cajas de compensación respecto a los ingresos generados en actividades industriales, comerciales y en actividades financieras distintas a la inversión de su patrimonio, diferentes a las relacionadas con las actividades meritorias previstas en el artículo 359 del Estatuto Tributario”.

“Artículo 1.6.1.13.2.7 Contribuyentes no obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementario. No están obligados a presentar la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios los siguientes contribuyentes:

1. Los asalariados que no sean responsables del impuesto a las ventas -IVA, cuyos ingresos brutos provengan por lo menos en un ochenta por ciento (80%) de pagos originados en una relación laboral o legal y reglamentaria, siempre y cuando en relación con el año gravable a declarar se cumplan la totalidad de los siguientes requisitos adicionales.

1.1. Que el patrimonio bruto en el último día del año gravable a declarar no exceda de cuatro mil quinientas (4.500) UVT (\$190.854.000)

1.2. Que los ingresos brutos sean inferiores a mil cuatrocientas (1.400) UVT (\$ 59.377.000).

1.3. Que los consumos mediante tarjeta de crédito no excedan de mil cuatrocientas (1.400) UVT (\$ 59.377.000).

1.4. Que el valor total de compras y consumos no supere las mil cuatrocientas (1.400) UVT (\$ 59.377.000).

1.5. Que el valor total acumulado de consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras, no excedan de mil cuatrocientas (1.400) UVT (\$ 59.377.000)”.

Por medio de sentencias judiciales, las autoridades competentes decretan las compensaciones a que haya lugar a los opositores de buena fe exenta de culpa dentro del proceso de restitución de tierras. La Unidad emitió las resoluciones de reconocimiento y las instrucciones por medio de las cuales se da la orden de pago para cumplir con las decisiones judiciales.

En los casos relacionados en la tabla siguiente, la CGR observó que, en las instrucciones se ordenó por parte de la Coordinadora del Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios y el Coordinador del Grupo de Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional según sea el caso, el pago de dichas compensaciones a una persona natural diferente al opositor objeto de la compensación, lo cual se determina como un presunto daño al patrimonio en cuantía de \$3.450.844.375.

Tabla No. 9
Pagos a terceros no reconocidos como opositores de buena fe

Instrucción No.	Valor de la instrucción	Tipo de compensación ordenada mediante sentencia	Resolución de reconocimiento de compensación por parte de la URT
1022	3.054.353.521	Auto radicado No. 0504531210012050115901 del 10/10/2023 emitido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. “SEGUNDO: En consecuencia, el derecho a la restitución que fue amparado respecto del predio «SANTA MÓNICA 1» para materializarse por la vía de compensación por equivalente, lo será por la vía de la compensación económica o en dinero, según quedó motivado.” “TERCERO: El Grupo Fondo Restitución de Tierras y Territorios (GFRTT) de la UAEGRTD, conforme sus competencias, debe proceder al pago por compensación en dinero del valor que resultó del avalúo del inmueble imposible de restituir, equivalente a la suma de \$3.054.353.521, según lo motivado y a favor de ...”	Resolución No. RC-GF-00306 del 18/10/2023, emitida por La Asesora Dirección General. “Artículo segundo: reconocimiento y pago. ordenar a la correspondiente fiduciaría pagar la suma de \$3.054.353.521 a los señores ... iguales correspondiendo a cada uno la suma de \$1.527.176.760,50”

37	396.490.854	<p>Sentencia con radicado No. 70001-31-21-004-2018-00090-00 del 07/12/2021</p> <p><i>“Artículo Quinto: Reconocer a favor de la sociedad SERVIGARCIA y CIA LTDA la compensación (...), el pago a favor de la sociedad opositora del valor que dictamine el Instituto Geográfico Agustín Codazzi”</i></p>	<p>Resolución No. RC-GF-00087 del 11/05/2023, emitida por La Subdirectora General y el Coordinador Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional</p> <p><i>“Artículo Segundo: Reconocimiento y pago: ordenar a la correspondiente fiducia pagar la suma de \$396,490,854 a la sociedad Servi-García & CIA LTDA representada legalmente por ...”</i></p>
----	-------------	---	---

Fuente: Elaborado por la CGR con base en la información recibida del AG10 - 09 Requerimiento AFI-URT-010 punto 5 y 9

Por su parte, la Fiduprevisora actuando en representación del Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023, realizó el pago de las compensaciones sin garantizar la destinación del recurso conforme al objeto del patrimonio autónomo e incumpliendo las obligaciones que le son asignadas, como son la de validar que los destinatarios de los giros correspondan con los documentos que ordenan el gasto de cumplimiento de órdenes judiciales para la restitución de tierras.

Lo anterior se presenta porque la Coordinadora del Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios y el Coordinador del Grupo de Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional según sea el caso, emite la instrucción y ordena el pago a una persona natural no reconocida en la decisión judicial; y por la falta de verificación y cumplimiento de las obligaciones asignadas a la Gerente de Negocios y de la Ejecutiva de Cuenta de la Fiduprevisora (Representantes del Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023), que les compete ser garantes de la administración de los recursos del Fondo.

Las situaciones descritas generan que se favorezca a un tercero no reconocido en la sentencia, y que se pueda reclamar a posteriori nuevamente el pago, ante la inexistencia de una constancia de giro conforme a lo ordenado en la decisión judicial.

Además, genera distorsiones en materia tributaria por cuanto los responsables de declarar por movimientos financieros son personas naturales diferentes a las reconocidas en las órdenes judiciales.

Hallazgo administrativo (A), con presunta connotación disciplinaria (D), fiscal (F) en cuantía de \$3.450.844.375, y otras incidencias (OI) para traslado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Respuesta de la entidad

La Unidad en respuesta manifiesta que *“...En el procedimiento de cumplimiento como en el correspondiente acto administrativo, se surtió y se dispuso el giro de recursos a las personas reconocidas en la sentencia. Circunstancia diferente es que, para el recibo de los correspondientes dineros, ellos hayan decidido por diferentes razones, autorizar mediante poder a otra persona exclusivamente para estos efectos, lo cual ... no solo es plenamente válido y ajustado en nuestro ordenamiento jurídico, sino que, en muchos de los casos, se aviene a los principios de la Ley 1448 de 2011”*

Finalmente, la unidad señaló que frente a las distorsiones en materia tributaria advirtió que *“...las consecuencias tributarias derivadas de los pagos efectuados por la Unidad en el cumplimiento de las sentencias de restitución de tierras son responsabilidad de los propios beneficiarios...”*

Respuesta de la Fiduprevisora

De conformidad con lo observado, la Fiduprevisora refiere que *“...es importante tener en cuenta los roles y funciones de los administradores fiduciarios, bajo el entendido que no facultativo desatender una instrucción del Fideicomitante, dado que el flujo del proceso está concebido para que una vez se presente la instrucción esta se ejecuta en las plataformas...”*

Es así como, la fiducia argumenta que no le es dable ni se encuentra facultado para exigir, crear nuevos requisitos o realizar cuestionamientos o devoluciones al fideicomitante, máxime que frente a los actos administrativos expedidos por este como lo son las resoluciones emitidas, resultaría excesivo y extralimitado ejercer un control jurídico del acto administrativo, dado que tal actividad no se ha enlistado como deber funcional u obligación cuando es claro que ni desde sus funciones y sus deberes tienen este alcance el control de los actos administrativos (Resoluciones de pago).

Análisis de Respuesta

En este caso, la decisión judicial reconoce a los opositores de buena fe exentos de culpa, por lo que procede el pago en dinero para compensar el bien objeto de restitución; sin embargo, no es posible aceptar por parte de la CGR, que las partes (opositor y Unidad) acuerden presuntamente el giro a otra persona, cuando el

reconocimiento de la orden judicial es nominal; tanto es así, que señala la ley que en los casos correspondientes se tendrá que demostrar dentro del proceso las condiciones de buena fe y exención de culpa, para que el juez o magistrado le reconozca como tal.

Además, al ser pagado a otra persona se presenta el riesgo que a posteriori se solicite el incumplimiento de la sentencia por parte del opositor.

Respecto a la otra incidencia que se anunció con destino a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, no es de buen recibo por parte de la CGR que, la Unidad señale que es responsabilidad de los beneficiarios, por cuanto es esta entidad la que incurre en el giro a terceros que no se encuentran exentos de impuestos por la compensación en dinero, y que debe reportar en la información exógena ante la DIAN, por cuanto es quien efectivamente recibe las sumas de dinero en su cuenta; por lo tanto, genera distorsiones en la información tributaria al informar que el pago se efectúa a una persona, pero luego se gira a otra, por lo que puede contribuir a la evasión de impuestos y al fraude fiscal.

En cuanto a la respuesta dada por la Fiduprevisora, la CGR señala que el contrato establece como objeto, el *“Contratar una fiducia mercantil de administración y pagos para el cumplimiento de las órdenes proferidas por jueces y magistrados especializados en restitución de tierras relacionadas con el pago de compensaciones, medidas de atención a los segundos ocupantes, la ejecución de los programas de alivios de pasivos, la administración de proyectos productivos agroindustriales, adquisición, administración y transferencias jurídicas y materiales de bienes, así como efectuar los pagos a cargo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, a través de un patrimonio”*.

Además, en el numeral primero de las obligaciones específicas del contrato, en relación con las compensaciones, pagos a terceros y segundos ocupantes se indica que la fiducia *“Efectuará los pagos que sean ordenados por los montos establecidos en las providencias judiciales donde se determine la medida de atención respectiva bien sea en predios o en dinero”*.

Nótese que el propósito no es el mero pago, sino la administración de recursos y bienes, bajo el régimen de la sociedad fiduciaria administradora del Fondo, por lo que le compete la ejecución de actividades que garanticen a los terceros el cumplimiento de las obligaciones, la administración o vigilancia de los bienes sobre los que recaigan las garantías, con sujeción a las restricciones que la ley establece.

Y de ser necesario, advertir al Comité Fiduciario y/o a quien corresponda, que las instrucciones inducen a error a la fiduciaria; sin embargo, ante la actitud pasiva de

ésta, cohonestan con la Unidad para el incumplimiento de las órdenes judiciales y la vulneración de los derechos de los opositores.

Por lo tanto, se evidencia que las empresas fiduciarias no actúan exclusivamente como instrumento de pagos si no que su deber funcional se encuentra relacionado a ser garantes de la administración de los recursos del fondo.

Hallazgo administrativo (A), con presunta connotación disciplinaria (D), fiscal (F) en cuantía de \$3.450.844.375, y otras incidencias (OI) para traslado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Hallazgo No. 6 - Giro a terceros ajenos al proceso de restitución de tierras – opositora de buena fe exenta de culpa - instrucción 1492 (A) (D5) (F5) (P4) (OI.3)

Constitución Política de Colombia

“Artículo 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

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”.

“Artículo 25. Derecho a la Reparación Integral. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, restaurativa, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones que trata la presente Ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, buscando satisfacer las necesidades de cada una de las víctimas, entendiendo sus características únicas como grupo y como individuo. Cada una de estas medidas será implementada a favor de los sujetos de reparación en su núcleo familiar dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”

“Artículo 91. Contenido Del Fallo. La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso.

La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

(...)

a. Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros;

(...)

r. Las órdenes necesarias para garantizar que las partes de buena fe exenta de culpa vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuera del caso, en los términos establecidos por la presente ley;

(...)

Parágrafo 2. 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”.

Resolución 953 del 28 de diciembre de 2012: Manual Técnico Operativo del Fondo

“Artículo 5.- Funciones. En concordancia con el objeto expuesto, y de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios 4801 y 4829 de 2011, el Fondo de la Unidad realizará las siguientes funciones:

(...)

23. Pagar, a través de la(s) sociedad(es) fiduciaria(s) contratada(s), las compensaciones, en dinero o en especie, ordenadas por los Jueces Civiles del Circuito y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil especializados, a favor de los beneficiarios de los procesos de restitución”.

Contrato de fiducia mercantil No. 2117 de 2023 suscrito por la URT con el Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023 conformado por Fiduciaria La Previsora S.A. – FIDUPREVISORA S.A. y Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. FIDUAGRARIA S.A.

“II Compensaciones, Pagos a Terceros y Segundos Ocupantes

La fiduciaria atenderá de manera oportuna lo relativo al cumplimiento de compensaciones, pagos a terceros y órdenes judiciales de atención a segundos ocupantes, de la siguiente manera:

1. Efectuará los pagos que sean ordenados por los montos establecidos en las providencias judiciales donde se determine la medida de atención respectiva bien sea en predios o en dinero.

(...)

6. Efectuará los pagos ordenados por orden judicial a terceros de buena fe”.

Resolución 593 de 2023 “Por la cual se delegan funciones en el Asesor 1020-14 de la Dirección General relacionadas con el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”

“Artículo primero. Delegación. Delegar en el asesor 1020-14 de la Dirección General, las siguientes funciones:

1. Dirigir y administrar con apoyo del Grupo del Fondo de Restitución de Tierras y Territorios, el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, creado en la ley 1448 de 2001 y reglamentado en la Resolución a través de la cual se adopte el Manual Técnico Operativo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas.

2. Autorizar el pago de las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución a favor de los terceros de buena fe exenta de culpa.

3. Autorizar el pago a los beneficiarios de las compensaciones a que haya lugar cuando, en casos particulares, no sea posible restituirles los predios

4. Autorizar el pago de las sumas necesarias para la administración y ejecución de los Proyectos Productivos Agroindustriales entregados al Fondo de la Unidad en sentencias de Restitución.

5. Ejecutar el programa de alivios de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados, adoptado por la Unidad.

6. Autorizar el pago de las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución en favor de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el marco de la restitución de derechos territoriales étnicos.

7. Proferir todos los actos administrativos o autorizaciones que se requieran para la adecuada operación, pagos, administración y ejecución del Fondo de la Unidad

8. Proferir todos los actos administrativos o autorizaciones que se requieran para la implementación de Programas de Proyectos Productivos Estratégicos de la Unidad.

9. Suscribir y/o autorizar en nombre del Fondo de la Unidad, las escrituras públicas de compraventa, donación o transferencia a cualquier título, necesarias para la operación ordinaria del Fondo y en general el cumplimiento de los propósitos de restitución”

Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

“Artículo 3o. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”

Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”.

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)”

Decreto 2229 de 2023 “Por el cual se reglamentan los artículos 20-3, 260-5, 260-9, 298-8, 356-3, 364-5, 378, 381, 512-1, 512-6, 513-12, 513-13, 555-2, 579, 579-2, 580, 588, 591, 592, 595, 596, 599, 600, 602, 603, 605, 606, 607, 800, 803, 811, 876, 877, 910 Y 915 del Estatuto Tributario, artículo 170 de la Ley 1607 de 2012, artículos 221 y 222 de la Ley 1819 de 2016 modificados por los artículos 47 y 48 de la Ley 2277 de 2022, respectivamente, el parágrafo 7 del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, se modifica el epígrafe y se sustituyen unos artículos de la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para establecer los calendarios de plazos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias administradas por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN a partir del año 2024 y siguientes”.

“Artículo 1.6.1.13.2.6. Contribuyentes obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementario. Están obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementario, todos los contribuyentes sometidos a dicho impuesto, con excepción de los que se enumeran en el artículo siguiente.

Parágrafo. Son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementario las cajas de compensación respecto a los ingresos generados en actividades industriales, comerciales y en actividades financieras distintas a la inversión de su patrimonio, diferentes a las relacionadas con las actividades meritorias previstas en el artículo 359 del Estatuto Tributario”.

“Artículo 1.6.1.13.2.7 Contribuyentes no obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementario. No están obligados a presentar la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios los siguientes contribuyentes:

1. Los asalariados que no sean responsables del impuesto a las ventas -IVA, cuyos ingresos brutos provengan por lo menos en un ochenta por ciento (80%) de pagos originados en una relación laboral o legal y reglamentaria, siempre y cuando en

relación con el año gravable a declarar se cumplan la totalidad de los siguientes requisitos adicionales.

1.1. Que el patrimonio bruto en el último día del año gravable a declarar no exceda de cuatro mil quinientas (4.500) UVT (\$190.854.000)

1.2. Que los ingresos brutos sean inferiores a mil cuatrocientas (1.400) UVT (\$ 59.377.000).

1.3. Que los consumos mediante tarjeta de crédito no excedan de mil cuatrocientas (1.400) UVT (\$ 59.377.000).

1.4. Que el valor total de compras y consumos no supere las mil cuatrocientas (1.400) UVT (\$ 59.377.000).

1.5. Que el valor total acumulado de consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras, no excedan de mil cuatrocientas (1.400) UVT (\$ 59.377.000)”.

Por medio de sentencias judiciales, las autoridades competentes decretan las compensaciones a que haya lugar a los opositores de buena fe exenta de culpa dentro del proceso de restitución de tierras.

Mediante sentencia radicado No. 230001 3121 002 2017 00102 00 del 10 de septiembre de 2018 emitida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Valledupar en el artículo primero ordenó:

“PROTEGER el derecho fundamental a la Restitución y Formalización de Tierra a favor de la señora... y su núcleo familiar, en la modalidad de compensación, en consecuencia, se ordena a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN EN RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS, pagar a la beneficiaria el valor del predio de acuerdo al avalúo comercial vigente.”

La Unidad emitió la resolución RC-GF-00382 del 17 de noviembre de 2023, emitida por la Asesora de la Dirección General para el reconocimiento de la compensación a opositora de buena fe exenta de culpa en la cual se indicó: *“ARTÍCULO SEGUNDO: RECONOCIMIENTO Y PAGO ordenar a la correspondiente fiducia pagar la suma de \$880,087,000 a favor de la señora..., de conformidad con lo establecido en la parte considerativa de la presente resolución y con cargo a los recursos del Patrimonio Autónomo.*

Parágrafo el pago de la compensación ser puesto a disposición mediante

transferencia electrónica a la cuenta de ahorros No. 0940424435 del Banco BBVA a nombre de la señora... autorizada por la beneficiaria”.

En consecuencia, se ordenó el pago mediante instrucción No. 1492 del 04 de diciembre de 2023, emitida por la Coordinadora del Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios en la cual se ratifica el giro a nombre de una persona natural diferente al opositor objeto de la compensación, lo cual se determina como un presunto daño al patrimonio en cuantía de \$880.087.000.

Por su parte, los representantes del Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023 (Fiduprevisora) realizó el pago de las compensaciones sin garantizar la destinación del recurso conforme al objeto del patrimonio autónomo e incumpliendo las obligaciones que le son asignadas, como son la de validar que los destinatarios de los giros correspondan con los documentos que ordenan el gasto de cumplimiento de órdenes judiciales para la restitución de tierras.

Lo anterior se presenta porque la Asesora Dirección General, expidió resolución a través de la cual reconoce el pago a una persona natural ajena al proceso; la Coordinadora del Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios emite la instrucción y ordena el pago a una persona natural ajena al proceso; y por la falta de verificación y cumplimiento de las obligaciones asignadas a la Gerente de Negocios y Ejecutivo de Cuenta de la Fiduprevisora que les compete ser garantes de la administración de los recursos del fondo.

Las situaciones descritas reflejan una actuación contraria al marco legal, al proferir una resolución e instrucción en la que se ordena el giro a una persona natural no reconocida en el proceso de restitución de tierras; y que se pueda reclamar a posteriori nuevamente el pago, ante la inexistencia de una constancia de giro conforme a lo ordenado en la decisión judicial.

Además, genera distorsiones en materia tributaria por cuanto los responsables de declarar por movimientos financieros son personas naturales diferentes a las reconocidas en las órdenes judiciales.

Hallazgo administrativo (A), con presunta connotación disciplinaria (D), penal (P), fiscal (F) en cuantía de \$880,087,000 y otras incidencias (OI) para traslado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Respuesta de la entidad

La Unidad en respuesta manifiesta que “...*El cumplimiento de las órdenes judiciales en ningún caso se hace a persona distinta al beneficiario de la decisión judicial, cosa distinta es que éstos faculden a terceras personas a recibir el pago por ellos o en su*

nombre, lo cual es totalmente viable según lo establecido en el artículo 74 del Código General del Proceso y el artículo 2142 Código Civil
(...)

Así mismo, como consta en el párrafo del artículo en mención, los recursos fueron dispuestos a través de transferencia electrónica a la cuenta de ahorros del banco BBVA No 0940424435 a nombre de..., en virtud de la autorización autenticada en notaría que fue aportada por la beneficiaria... lo cual como se indicó en precedencia, no solo es plenamente válido y ajustado en nuestro ordenamiento jurídico, sino que, en muchos de los casos, se aviene a los principios de la Ley 1448 de 2011”

Finalmente, la Unidad señaló que frente a las distorsiones en materia tributaria *“...las consecuencias tributarias derivadas de los pagos efectuados por la Unidad en el cumplimiento de las sentencias de restitución de tierras son responsabilidad de los propios beneficiarios...”*

Respuesta de la Fiduprevisora

La Fiduprevisora en respuesta a la presente observación indica que *“...es importante tener en cuenta los roles y funciones de los administradores fiduciario, bajo el entendido que no es facultativo desatender una instrucción del Fideicomitente, dado que el flujo del proceso está concebido para que una vez se presente la instrucción esta se ejecuta en las plataformas*
(...)

Finalmente, la Fiduprevisora argumenta que no existe un criterio normativo que asigne esa función de validación de las sentencias o resoluciones de pago, por lo tanto, pretender que los roles de la gerencia y la ejecutiva de cuenta se adjudiquen una facultad que solo otorga el legislador a ciertos roles resultaría una contrariedad de la Ley 1437 de 2011

Análisis de Respuesta

En este caso, la decisión judicial reconoce a la opositora de buena fe exenta de culpa, por lo que procede el pago en dinero para compensar el bien objeto de restitución; sin embargo, no es posible aceptar por parte de la CGR, que las partes (opositora y Unidad) acuerden presuntamente el giro a otra persona, cuando el reconocimiento de la orden judicial es nominal; tanto es así, que señala la ley que en los casos correspondientes se tendrá que demostrar dentro del proceso las condiciones de buena fe y exención de culpa, para que el juez o magistrado le reconozca como tal.

Además, al ser pagado a otra persona se presenta el riesgo que a posteriori se solicite el incumplimiento de la sentencia por parte de la opositora.

Respecto a la otra incidencia que se anunció con destino a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, no es de buen recibo por parte de la CGR que, la Unidad señale que es responsabilidad de los beneficiarios, por cuanto es esta entidad la que incurre en el giro a terceros que no se encuentran exentos de impuestos por la compensación en dinero, y que debe reportar en la información exógena ante la DIAN, por cuanto es quien efectivamente recibe las sumas de dinero en su cuenta; por lo tanto, genera distorsiones en la información tributaria al informar que el pago se efectúa a una persona, pero luego se gira a otra, por lo que puede contribuir a la evasión de impuestos y al fraude fiscal.

En cuanto a la respuesta dada por la Fiduprevisora, la CGR señala que el contrato establece como objeto, el *“Contratar una fiducia mercantil de administración y pagos para el cumplimiento de las órdenes proferidas por jueces y magistrados especializados en restitución de tierras relacionadas con el pago de compensaciones, medidas de atención a los segundos ocupantes, la ejecución de los programas de alivios de pasivos, la administración de proyectos productivos agroindustriales, adquisición, administración y transferencias jurídicas y materiales de bienes, así como efectuar los pagos a cargo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, a través de un patrimonio”*.

Además, en el numeral primero de las obligaciones específicas del contrato, en relación con las compensaciones, pagos a terceros y segundos ocupantes se indica que la fiducia *“Efectuará los pagos que sean ordenados por los montos establecidos en las providencias judiciales donde se determine la medida de atención respectiva bien sea en predios o en dinero”*.

Nótese que el propósito no es el mero pago, sino la administración de recursos y bienes, bajo el régimen de la sociedad fiduciaria administradora del Fondo, por lo que le compete la ejecución de actividades que garanticen a los terceros el cumplimiento de las obligaciones, la administración o vigilancia de los bienes sobre los que recaigan las garantías, con sujeción a las restricciones que la ley establece.

Y de ser necesario, advertir al Comité Fiduciario y/o a quien corresponda, que las instrucciones inducen a error a la fiduciaria; sin embargo, ante la actitud pasiva de ésta, cohonestan con la Unidad para el incumplimiento de las órdenes judiciales y la vulneración de los derechos de los opositores.

Por lo tanto, se evidencia que las empresas fiduciarias no actúan exclusivamente como instrumento de pagos si no que su deber funcional se encuentra relacionado a ser garantes de la administración de los recursos del Fondo.

Los soportes allegados con la respuesta, corresponden a los ya analizados en la fase de ejecución de la auditoria, por lo tanto, no desvirtúan lo observado por la CGR.

Se valida como hallazgo administrativo (A), con presunta connotación disciplinaria (D), penal (P), fiscal (F) en cuantía de \$880,087,000 y otras incidencias (OI) para traslado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Hallazgo No. 7 - Incumplimiento de lo ordenado en la sentencia No. 007 del 2022 – Pago a persona natural de lo reconocido a persona jurídica (A) (D6) (F6) (OI.4)

Constitución Política de Colombia

“Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

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”.

“Artículo 25. Derecho a la Reparación Integral. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, restaurativa, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones que trata la presente Ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, buscando satisfacer las necesidades de cada una de las víctimas, entendiendo sus características únicas como grupo y como individuo. Cada una de estas medidas será implementada a favor de los sujetos de reparación en su núcleo familiar dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”

“Artículo 91. Contenido Del Fallo. La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso.

*La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:
(...)*

*h. Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;
(...)*

Parágrafo 1. Una vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato. En todo caso, el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia, aplicándose, en lo procedente, el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil. Dicha competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso.

Parágrafo 2. 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”.

Resolución 953 del 28 de diciembre de 2012: Manual Técnico Operativo del Fondo

*“Artículo 5.- Funciones. En concordancia con el objeto expuesto, y de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios 4801 y 4829 de 2011, el Fondo de la Unidad realizará las siguientes funciones:
(...)*

23. Pagar, a través de la(s) sociedad(es) fiduciaria(s) contratada(s), las compensaciones, en dinero o en especie, ordenadas por los Jueces Civiles del Circuito y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil especializados, a favor de los beneficiarios de los procesos de restitución”.

Contrato de fiducia mercantil No. 2117 de 2023 suscrito por la URT con el Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023 conformado por Fiduciaria La Previsora S.A. – FIDUPREVISORA S.A. y Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. FIDUAGRARIA S.A.

“II Compensaciones, Pagos a Terceros y Segundos Ocupantes

La fiduciaria atenderá de manera oportuna lo relativo al cumplimiento de compensaciones, pagos a terceros y órdenes judiciales de atención a segundos ocupantes, de la siguiente manera:

1. *Efectuará los pagos que sean ordenados por los montos establecidos en las providencias judiciales donde se determine la medida de atención respectiva bien sea en predios o en dinero”.*

Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

“Artículo 3o. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”

Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”.

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)”

Decreto 2229 de 2023 “Por el cual se reglamentan los artículos 20-3, 260-5, 260-9, 298-8, 356-3, 364-5, 378, 381, 512-1, 512-6, 513-12, 513-13, 555-2, 579, 579-2, 580, 588, 591, 592, 595, 596, 599, 600, 602, 603, 605, 606, 607, 800, 803, 811, 876, 877, 910 Y 915 del Estatuto Tributario, artículo 170 de la Ley 1607 de 2012, artículos 221 y 222 de la Ley 1819 de 2016 modificados por los artículos 47 y 48 de la Ley 2277 de 2022, respectivamente, el parágrafo 7 del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, se modifica el epígrafe y se sustituyen unos artículos de la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para establecer los calendarios de plazos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias administradas por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN a partir del año 2024 y siguientes”.

“Artículo 1.6.1.13.2.6. Contribuyentes obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementario. Están obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementario, todos los contribuyentes sometidos a dicho impuesto, con excepción de los que se enumeran en el artículo siguiente.

Parágrafo. Son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementario las cajas de compensación respecto a los ingresos generados en actividades industriales, comerciales y en actividades financieras distintas a la inversión de su patrimonio, diferentes a las relacionadas con las actividades meritorias previstas en el artículo 359 del Estatuto Tributario”.

“Artículo 1.6.1.13.2.7 Contribuyentes no obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementario. No están obligados a presentar la

declaración del impuesto sobre la renta y complementarios los siguientes contribuyentes:

1. Los asalariados que no sean responsables del impuesto a las ventas -IVA, cuyos ingresos brutos provengan por lo menos en un ochenta por ciento (80%) de pagos originados en una relación laboral o legal y reglamentaria, siempre y cuando en relación con el año gravable a declarar se cumplan la totalidad de los siguientes requisitos adicionales.

1.1. Que el patrimonio bruto en el último día del año gravable a declarar no exceda de cuatro mil quinientas (4.500) UVT (\$190.854.000)

1.2. Que los ingresos brutos sean inferiores a mil cuatrocientas (1.400) UVT (\$59.377.000).

1.3. Que los consumos mediante tarjeta de crédito no excedan de mil cuatrocientas (1.400) UVT (\$59.377.000).

1.4. Que el valor total de compras y consumos no supere las mil cuatrocientas (1.400) UVT (\$59.377.000).

1.5. Que el valor total acumulado de consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras, no excedan de mil cuatrocientas (1.400) UVT (\$59.377.000)”.

Mediante Sentencia No. 007 del 04 de abril de 2022 emitida por el Tribunal Superior de Antioquia Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras Sala Primera se decidió:

“7.1. La compensación, será por equivalencia en favor de... identificado con la cédula de ciudadanía número... expedida en Medellín (Ant.) y de la Sociedad T. constituida mediante la Escritura Pública 2395 del 2 de junio de 1989 de la Notaría Cuarta del Círculo de Medellín (Ant.), respecto de los inmuebles descritos en el ordinal SEGUNDO, para lo cual el FONDO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS aplicará una a una las opciones legales en el orden establecido en el artículo 2.15.2.1.2., del Decreto 1071 del 26 de mayo de 2015, privilegiando la compensación por equivalencia medioambiental; teniendo en cuenta además que, si el predio que se da en compensación es rural, no podrá estar por debajo de la UAF y si es urbano, deberá reunir como mínimo las exigencias y características de una vivienda de interés social (artículo 72 de la Ley 1448 de 2011)”.

La Unidad mediante resolución No. RC-GF-00113 del 08 de junio de 2023 emitida por el Director General y el Coordinador del Grupo de Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional señaló que:

“Artículo Segundo: Reconocimiento y pago: ordenar a la correspondiente Fiducia pagar la suma de \$1,064,608.000 distribuidos así: \$693,995,000 al señor... y \$370,613,000 a la Sociedad...”

Sin embargo, la CGR observó que la instrucción No. 185 del 22 de junio de 2023 suscrita por el Director General ordenó el giro del total de la orden judicial a nombre de la persona natural; por lo cual, el valor que le correspondía a la persona jurídica se transfirió a la cuenta de la persona natural, por lo cual, se determina un presunto daño patrimonial en cuantía de \$370.613.000.

Por su parte, los representantes del Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023 (Fiduprevisora) realizó el pago de las compensaciones sin garantizar la destinación del recurso conforme al objeto del patrimonio autónomo e incumpliendo las obligaciones que le son asignadas, como son la de validar que los destinatarios de los giros correspondan con los documentos que ordenan el gasto de cumplimiento de órdenes judiciales para la restitución de tierras.

Lo anterior se presenta porque el Director General expidió instrucción, a través de la cual, reconoce el pago total de la orden judicial a una persona natural de la porción correspondiente a una persona de naturaleza jurídica; y por la falta de verificación y cumplimiento de las obligaciones asignadas a la Gerente de Negocios y de la Ejecutiva de Cuenta de la Fiduprevisora (Representantes del Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023), que les compete ser garantes de la administración de los recursos del fondo.

Las situaciones descritas reflejan una actuación contraria al marco legal, al proferir una instrucción en la que se ordena el giro del total de la orden judicial a una persona natural, lo que puede conllevar a que a posteriori se reclame nuevamente el pago por la vulneración de los derechos a los demás asociados de la persona jurídica, ante la inexistencia de una constancia de giro conforme a lo ordenado en la decisión judicial.

Además, genera distorsiones en materia tributaria por cuanto no se realizan los reportes conforme a la realidad de los giros correspondientes.

Hallazgo administrativo (A), con presunta connotación disciplinaria (D), fiscal (F) en cuantía de \$370.613.000 y otras incidencias (OI) para traslado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Respuesta de la entidad

La entidad transcribe en su respuesta el articulado de la Ley 1448 de 2011 en la que establece las medidas de restitución.

A su vez la Unidad menciona que con la expedición del Decreto 4829 de 2011, hoy día compilado en el Decreto 1071 de 2015, se faculta a la Unidad para la adopción del Manual Técnico Operativo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, el cual se desarrolló mediante la Resolución No. 953 de 2012 y que mediante Resolución No. 145 de 2016 adoptó la Guía Procedimental y de Parámetros Técnicos para la determinación de Bienes Equivalentes el cual estableció: “...sólo en los casos en que no se logre determinar y validar una equivalencia medioambiental o económica ...cuando se suscriba manifestación expresa de los beneficiarios sobre su decisión de no esperar más tiempo para habilitar opciones de compensación...el Fondo de la Unidad procederá con el respectivo pago en dinero...”.

La Unidad refiere que “...Teniendo en cuenta que no fue posible realizar la compensación en especie por cuanto el Fondo de la Unidad no contaba en su inventario con predios que coincidieran con la vocación y ubicación de interés del beneficiario y su voluntad era recibir el dinero, se profirió la resolución N° RC-GF-00113 del 08 de junio de 2023 mediante la cual se ordenó cumplir con lo ordenado por el Tribunal Superior de Antioquia Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras

(...)

Así las cosas, se procedió con el pago de las sumas de dinero antes mencionada en favor del señor... quien actúa en nombre propio y en calidad de representante legal de la sociedad... como se evidencia en el Certificado de Cámara de Comercio de esta y donde se faculta al representante legal para celebrar las operaciones correspondientes dentro del giro ordinario de los negocios sociales.”

Así mismo la Unidad reitera que, “...tanto en el procedimiento de cumplimiento como en el correspondiente acto administrativo, se surtió y se dispuso el giro de recursos a los beneficiarios de la sentencia. Circunstancia diferente es que, para el recibo de los correspondientes dineros, ellos hayan decidido por diferentes razones, autorizar mediante poder a otra persona exclusivamente para estos efectos

(...)

Finalmente, en cuanto a la afirmación relacionada con que se generan “distorsiones en materia tributaria por cuanto no se reporta en los movimientos financieros el giro a una persona jurídica afectando la realidad de los ingresos de la Sociedad Tobón Olarte y Cía. S en C”, es preciso advertir que las consecuencias tributarias derivadas de los pagos efectuados por la Unidad en el cumplimiento de las sentencias de restitución de tierras son responsabilidad de los propios beneficiarios...”

Respuesta de la Fiduprevisora

La Fiduprevisora en respuesta a la presente observación indica que *“...es importante tener en cuenta los roles y funciones de los administradores fiduciario, bajo el entendido que no es facultativo desatender una instrucción del Fideicomitente, dado que el flujo del proceso está concebido para que una vez se presente la instrucción esta se ejecuta en las plataformas.”*

Análisis de Respuesta

En este caso, la decisión judicial admitió la posibilidad de reconocer el pago de compensación en dinero a los beneficiarios; sin embargo, se giró la porción que le correspondía a la persona jurídica, a una persona natural.

No es posible aceptar por parte de la CGR, el argumento de la Unidad, que al ser el representante legal de la sociedad y estar facultado para actuar en su nombre, se decida transferir el valor reconocido a la persona jurídica a la cuenta bancaria personal del representante, por cuanto vulnera los derechos de uno de los reconocidos en la sentencia judicial.

Valga señalar que toda sociedad, debe contar con una cuenta bancaria, la cual se exige la apertura desde el momento de la creación de la misma, y no puede operar en Colombia sin este requisito.

Además, al ser pagado a otra persona se presenta el riesgo que a posteriori se solicite el incumplimiento de la sentencia, por cuanto, la Unidad vulnera los derechos de la sociedad.

Respecto a la otra incidencia que se anunció con destino a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, no es de buen recibo por parte de la CGR que, la Unidad señale que es responsabilidad de los beneficiarios, por cuanto es esta entidad la que incurre en el giro a terceros que no se encuentran exentos de impuestos por la compensación en dinero, y que debe reportar en la información exógena ante la DIAN, por cuanto es quien efectivamente recibe las sumas de dinero en su cuenta; por lo tanto, genera distorsiones en la información tributaria al informar que el pago se efectúa a una persona, pero luego se gira a otra, por lo que puede contribuir a la evasión de impuestos y al fraude fiscal.

En cuanto a la respuesta dada por la Fiduprevisora, la CGR señala que el contrato establece como objeto, el *“Contratar una fiducia mercantil de administración y pagos para el cumplimiento de las órdenes proferidas por jueces y magistrados especializados en restitución de tierras relacionadas con el pago de*

compensaciones, medidas de atención a los segundos ocupantes, la ejecución de los programas de alivios de pasivos, la administración de proyectos productivos agroindustriales, adquisición, administración y transferencias jurídicas y materiales de bienes, así como efectuar los pagos a cargo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, a través de un patrimonio”.

Además, en el numeral primero de las obligaciones específicas del contrato, en relación con las compensaciones, pagos a terceros y segundos ocupantes se indica que la fiducia *“Efectuará los pagos que sean ordenados por los montos establecidos en las providencias judiciales donde se determine la medida de atención respectiva bien sea en predios o en dinero”.*

Nótese que el propósito no es el mero pago, sino la administración de recursos y bienes, bajo el régimen de la sociedad fiduciaria administradora del Fondo, por lo que le compete la ejecución de actividades que garanticen a los terceros el cumplimiento de las obligaciones, la administración o vigilancia de los bienes sobre los que recaigan las garantías, con sujeción a las restricciones que la ley establece.

Y de ser necesario, advertir al Comité Fiduciario y/o a quien corresponda, que las instrucciones inducen a error a la fiduciaria; sin embargo, ante la actitud pasiva de ésta, cohonestan con la Unidad para el incumplimiento de las órdenes judiciales y la vulneración de los derechos de los opositores.

Por lo tanto, se evidencia que las empresas fiduciarias no actúan exclusivamente como instrumento de pagos si no que su deber funcional se encuentra relacionado a ser garantes de la administración de los recursos del Fondo.

Se valida como hallazgo administrativo (A), con presunta connotación disciplinaria (D), fiscal (F) en cuantía de \$370.613.000 y otras incidencias (OI) para traslado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Hallazgo No. 8 - Contratación de servicios por mayor valor por hectárea, con respecto a la propuesta económica (A) (D7) (F7)

Constitución política de Colombia

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”

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”.

“Artículo 25. Derecho a la Reparación Integral. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, restaurativa, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones que trata la presente Ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, buscando satisfacer las necesidades de cada una de las víctimas, entendiendo sus características únicas como grupo y como individuo. Cada una de estas medidas será implementada a favor de los sujetos de reparación en su núcleo familiar dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”

Resolución 953 del 28 de diciembre de 2012: Manual Técnico Operativo del Fondo

“Artículo 79.- Principios de contratación. Los procedimientos para la selección de los contratistas y para la celebración de los contratos que suscriban el administrador inmobiliario contratado para la administración de los bienes que hagan parte del Fondo de la Unidad y los intermediarios contratados para la administración de los proyectos productivos agroindustriales que éste administre, se regirán por los postulados de selección objetiva, de acuerdo con los principios de transparencia, economía y responsabilidad, que rigen la función administrativa y por las normas previstas en los Códigos Civil y de Comercio.”

Manual de Contratación Contrato de fiducia mercantil No. 2117 de 2023 suscrito por la URT con el Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023 conformado por Fiduciaria La Previsora S.A. – FIDUPREVISORA S.A. y Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. FIDUAGRARIA S.A.

“Artículo 10. Requisitos para la selección objetiva y la celebración del contrato. - Los procedimientos de selección de contratistas estarán a cargo de la Fiducia, y deberán iniciarse por el responsable del negocio, de acuerdo con lo establecido en el presente Manual de Contratación, previa recomendación del inicio del proceso de contratación por parte del Comité Fiduciario y para la celebración del contrato la Fiducia deberá contar con la instrucción de la supervisión del contrato 2117 de 2023 previa recomendación del Comité Operativo, a este.

Los procesos de selección de proveedores de bienes y servicios se iniciarán a partir de la identificación de la necesidad por parte de la Fiducia o de la Unidad, la

modalidad de selección indicada para cada caso en particular deberá ser expuesta al Comité de seguimiento, respetando las condiciones del contrato fiduciario y previa presentación al Comité fiduciario.

Los estudios y documentos de justificación deberán ser elaborados por la Fiducia o la Unidad, de acuerdo con los lineamientos indicados en el presente artículo, sin perjuicio de los trámites particulares aplicables al proceso de selección de que se trate, para lo cual, el Comité Fiduciario aprobará el inicio de la contratación y el Comité Operativo recomendará al Supervisor o supervisores del Contrato de Fiducia Mercantil la respectiva contratación derivada, quien a su vez instruirá a la Fiducia la elaboración del respectivo contrato derivado.”

“Artículo 12. Etapas de la gestión contractual. - Las actividades de los contratos que celebre la Fiducia en desarrollo el Contrato de Fiducia Mercantil 2117 de 2023, estarán integrados por tres etapas fundamentales: a) etapa precontractual; b) etapa contractual y; c) etapa post-contractual o de liquidación, si a ello hubiere lugar. Corresponderá a la Fiducia, en el marco de las instrucciones que sobre el particular sean indicada por el o los supervisores del contrato 2117 de 2023, adelantar los procesos de planeación para la contratación de los bienes o servicios a que haya lugar, de acuerdo con las necesidades de que se trate, y conforme los lineamientos y procedimientos establecidos en el presente Manual.”

“Artículo 13. Etapa precontractual. - Constituirá el período en que se realizarán 7 todas las actividades necesarias para adelantar el proceso con criterio objetivos, así como adelantar todos los actos preliminares a la celebración del contrato, en procura de seleccionar la propuesta más favorable a los requerimientos de bienes y servicios por parte de la Fiducia, para el logro de sus finalidades y objetivos.

Esta etapa comprenderá: a) la planeación de la necesidad, que comprende a su vez, la estructuración de los estudios previos, el estudio de mercado, en caso de ser requerido, la tipificación, estimación y cobertura de los riesgos en la ejecución del contrato, la definición de los requisitos técnicos, financieros, jurídicos y organizacionales habilitantes de los oferentes, la definición de los criterios de evaluación de los oferentes, las modalidades de selección objetiva de los contratistas y los demás aspectos que enmarquen la necesidad que se espera satisfacer con la contratación; b) la definición del presupuesto; c) las autorizaciones y/o licencias; d) la elaboración de los términos de referencia cuando aplique o justificación de las condiciones de contratación, y; e) evaluación de los requisitos habilitantes de los proponentes f) la selección del contratista de acuerdo con la modalidad de contratación.

El proceso de gestión contractual derivada que deberá adelantar la Fiducia iniciará con la identificación de la necesidad de la contratación. Una vez identificada la

necesidad, La Fiducia deberá preparar el documento de justificación de la contratación para presentarlo al Comité Fiduciario previa exposición de dicha necesidad al comité de seguimiento.

(...)

Culminado el proceso de selección de acuerdo con la modalidad establecida, la Fiduciaria deberá presentar como mínimo los siguientes documentos para revisión del Comité Operativo:

Cuando el proceso se realiza a través de contratación directa:

- 1. Cotizaciones de bienes o servicios a adquirir.*
- 2. Evaluación de las cotizaciones u ofertas.*
- 3. Acta de comité fiduciario donde conste la autorización para el inicio de contratación.”*

Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

“Artículo 3o. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”

Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”.

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)”

En el contrato de fiducia mercantil 2117 de 2023 suscrito entre la Unidad y el Consorcio Unidad de Tierras 2023 para la administración del Fondo de Restitución de Tierras y Territorios, las obligaciones específicas indican:

*“El Contratista se obliga a cumplir lo establecido en el Ficha técnica y entre otras, todas y cada una de las siguientes obligaciones, de acuerdo con las líneas de acción de la administración del Fondo:
(...)”*

- 1. Administrar los recursos entregados por el Fondo de LA UNIDAD y que tienen como destinación la restitución de tierras de los despojados de acuerdo con las normas que los regulan y las normas de presupuesto vigentes.*
- 2. Realizar los pagos, giros o transferencias, que indique LA UNIDAD a través del Grupo COJAI para su operación, trámite y cumplimiento de órdenes judiciales proferidas en procesos de restitución, contabilizándolos en forma separada, por concepto de compensaciones a víctimas y a terceros de buena fe exentos de culpa, alivio de pasivos, atención a segundos ocupantes, administración, custodia y mantenimiento de bienes inmuebles y pago de tributos, tasas o compensaciones que pudieran generarse, los gastos derivados de la etapa*

judicial ordenados mediante providencias judiciales, como es el caso de los dictámenes técnicos especializados, pruebas de laboratorio, pagos de honorarios a peritos, curadores ad-litem, liquidadores, intérpretes, traductores, realizar los pagos que se requieran en desarrollo de los procesos de restitución de tierras y todos los demás que se requieran, de conformidad con las instrucciones de gasto emitidas por LA UNIDAD, previa verificación documental del Patrimonio Autónomo”.

Acorde con las obligaciones del Contrato Fiduciario 2117 de 2023, la Unidad entregó al Consorcio Unidad de Tierras 2023, la administración y custodia del proyecto productivo agroindustrial que se encuentra en el predio Venecia del Municipio de Simacota, Departamento de Santander, el cual forma parte del inventario de predios que pueden ser objeto de entrega a beneficiarios de la restitución de tierras.

Mediante instrucción 1275 del 22 de noviembre de 2023 emitida por la Coordinadora del Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios en la descripción indicó:

“Realizar todos los trámites contractuales pertinentes a fin de suscribir contrato con el objetivo de “contratar los servicios de una persona jurídica para que realice una evaluación integral al estado de evolución e inventario del cultivo de caucho (Hevea Brasiliensis) que se encuentra en el predio Venecia, de la vereda la plazuela del municipio de Simacota del departamento de Santander; en un área aproximada de 6.2 hectáreas; lo que se hace necesario para que igualmente el contratista defina desde el estudio realizado el manejo consecuente que se debe dar a este cultivo para su mayor aprovechamiento” con Constructora Vial del Casanare S.A.S CUVICA valor total del contrato \$1.840.646.688..”

Es así como, la Coordinadora del Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios remitió la instrucción 1275 de 2023 al Consorcio Unidad de Tierras 2023 representado por la Fiduprevisora, con la justificación para la suscripción del contrato de prestación de servicios profesionales, en el que establece la descripción de la necesidad, el objeto del contrato con sus especificaciones y la modalidad de contratación y selección objetiva por contratación directa.

De igual forma en el expediente del contrato fiduciario 2117 de 2023, se encuentra la Propuesta Técnica y Económica para la elaboración del estudio de evaluación de la plantación de caucho, evaluar el estado fitosanitario de la plantación, realizar el inventario forestal, análisis financiero de la plantación para el predio Venecia ubicado en la Vereda La Plazuela del Municipio de Simacota (Santander) presentada en el mes de noviembre de 2023 por la empresa Constructora Vial del Casanare S.A.S CUVICA, en la cual se establecieron los siguientes valores:

Tabla No. 10
Ítems presentados en la propuesta económica del contratista

ACTIVIDAD	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNIT.	SUBTOTAL
1. CONSULTORÍA AMBIENTAL DIAGNOSTICO				
Análisis de todos los aspectos del área de la plantación, incluye estudios, informes, resultados de laboratorio. Personal técnico, profesional y especializado	Mes	2	\$78.254.641	\$156.509.282
2. EVALUACIÓN ESTADO FITOSANITARIO				
Detectar la presencia de hongos, virus, bacterias, nematodos, insectos. Entre otros, que afectan la plantación desde la raíz, el tallo, las hojas, los frutos, e incluso desde el suelo. Su aplicación dentro del manejo de la plantación permite tener un control óptimo y preventivo de enfermedades y plagas. INCLUYE Levantamiento topográfico inicial del sector a intervenir. Incluyendo curvas de nivel al detalle, informe y localización, planos topográficos, toma de muestras, análisis de individuos, laboratorios	Has	10.1237	\$24.375.000	\$244.291.187.5
3. INVENTARIO FORESTAL				
Localización, muestreo inventario cualitativo y cuantitativo de los individuos de la plantación con registro de diámetros, altura, edad aproximada incluye equipos de medición y personal seleccionado	Has	10.1237	\$70.236.000	\$711.048.193.2
4. EXPLORACIÓN				
Realizar exploraciones (Apiques) en la masa de los residuos y realizar mediciones de presencia de gases, se deben determinar niveles de explosividad contemplando caracterización de lixiviados teniendo en cuenta la Res. 0631 de 2015 Art. 14.	Unidad	10	\$4.138.222	\$41.382.220
5. ANALISIS FINANCIERO				
Personal en oficina y campo				
Incluye personal profesional, técnico, administrativo, auxiliares de campo, laboratorios	gl	10	\$20.000.000	\$200.000.000
6. ESTUDIO SOCIO ECONOMICO				
Mercadeo Personal en oficina				
Aprovechamiento maderero	Muestra	20	\$9.676.552	\$193.531.040

Proyección de crecimiento y aprovechamiento comercial De la plantación, estudio de mercados				
RESUMEN				
Subtotal ítem 1-6				\$1.546.761.922.7
IVA				\$ 293.884.765.313
TOTAL				\$1.840.646.688.01

Fuente: Tomado de la propuesta económica del contrato de prestación de servicios No. 113467-037-2023 suscrito el 7 de diciembre de 2023 entre la Fidupervisora y la Constructora Vial del Casanare S.A.S. CUVICA. Información recibida AG10 - 09 Requerimiento AFI-URT-010 punto 5, tomo 185, folio 20489 y siguientes.

Según las instrucciones recibidas por la Coordinadora del Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios, la Previsora S.A actuando como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Unidad de Restitución de Tierras 2023, suscribió Contrato de Prestación de Servicios No. 113467-037-2023 del 7 de diciembre de 2023, con la Constructora Vial del Casanare S.A.S CUVICA por valor de \$1.840.646.688, con el objeto de realizar una evaluación integral al estado de evolución e inventario del cultivo de caucho (*Hevea Brasiliensis*) que se encuentra en el predio Venecia, de la Vereda La Plazuela del Municipio de Simacota (Santander); en un área aproximada de 6.2 hectáreas; lo que se hace necesario para que igualmente el contratista defina desde el estudio realizado el manejo consecuente que se debe dar a este cultivo para su mayor aprovechamiento.

En primer lugar, la CGR establece una actuación contraria al manual operativo del contrato fiduciario por parte de la Coordinadora del Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios, toda vez que este proceso de selección, le corresponde al Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023, que debe adelantar toda la etapa precontractual y debe presentar al comité fiduciario para su aval.

Por otra parte, se establece que el contrato fue suscrito por valor de \$1.840.646.688 sin considerar que en la propuesta económica del contratista los ítems “*evaluación económica del estado fitosanitario*” y el “*inventario forestal*”, se cotizaron sobre 10,1237 hectáreas y con valor unitario por hectárea de \$24.375.000 y \$70.236.000 respectivamente; mientras que lo contratado, ejecutado y pagado para estos ítems corresponde a 6.2 hectáreas; por lo que se determina un presunto daño al patrimonio público en cuantía de \$368.729.480,70, calculado así:

Tabla No. 11
Cálculo del presunto daño al patrimonio público

Concepto	Valor unitario por Hectárea (según propuesta económica) A	Valor calculado sobre 10,1237 Hectáreas (según propuesta económica) B = 10,1237 * A	Valor calculado por la CGR con base en 6,2 Hectáreas contratadas C = 6,2 * A	Diferencia D = B - C
Evaluación estado fitosanitario	\$24.378.500	\$ 244.291.187,50	\$ 151.146.700,00	\$ 93.144.487,50
Inventario forestal	\$70.236.000	\$ 711.048.193,20	\$ 435.463.200,00	\$ 275.584.993,20
Totales		\$ 955.339.380,70	\$ 586.609.900,00	\$ 368.729.480,70

Fuente: Elaborado por la CGR con base en la información recibida AG10 - 09 Requerimiento AFI-URT-010 punto 5, tomo 185, folio 20489 y siguientes.

Sobre la ejecución del contrato, se establece que efectivamente se ejecutaron 6,2 hectáreas, tal y como se detalla en la factura No. PR14 expedida por la Constructora Vial del Casanare S.A.S CUVICA con fecha 18 de diciembre de 2023.

Lo anterior se presenta porque la Coordinadora Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios adelantó el proceso precontractual, abrogándose las responsabilidades que le competen a la fiducia mercantil y al comité fiduciario, además de expedir una instrucción sin tener las consideraciones pertinentes respecto de las cantidades a contratar y por ende sobre la cuantía global del contrato; además, por la falta de verificación y cumplimiento de las obligaciones que les compete como garantes de la administración de los recursos del fondo, asignadas a la Gerente de Negocios y a la Ejecutiva de Cuenta de la Fiduprevisora (Representantes del Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023).

Las situaciones descritas generaron un mayor valor contratado y pagado respecto a la ejecución del contrato, con cargo a los recursos del proyecto de inversión *“Mejoramiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras acordes a las competencias de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas y abandonadas a nivel nacional”*, lo que reduce la disponibilidad de recursos para la atención de órdenes judiciales, y se presenta incumplimiento de las responsabilidades a cargo de la fiducia.

Hallazgo administrativo (A), con presunta connotación disciplinaria (D) y fiscal (F) en cuantía de \$368.729.480,70.

Respuesta de la entidad

La Unidad indica que “...Se relaciona el lugar, estableciendo un marco espacial no fijo, que depende de las variables previas de modo, esto es; la interacción con características intrínsecas y extrínsecas del área de estudio, que según el caso definen escala y extensión; lo que, para el proyecto en análisis, permitieron relacionar 10.187 hectáreas. Es de entender que dichas áreas se consideran como “aproximadas”, en función a las variables que integran y los métodos establecidos para dicha definición y clasificación.

(...)

si bien el objeto del contrato abarcaba textualmente un área de estudio de 6,2 hectáreas, para elaborar el diagnóstico y evaluación solicitada de la plantación fue necesario extender la zona de estudio conforme las metodologías estipuladas por la normatividad legal vigente.

Es por esto que se consideró un área local de estudio de 10,187 hectáreas, e incluso zonas de estudio mayores dependiendo de la necesidad de información. Además, para cumplir con las metodologías previamente estipuladas, se ejecutaron actividades que sin estar expresamente estipuladas en el contrato, eran necesarias para la obtención de la información base, con el fin de ejecutar un correcto diagnóstico y evaluación del cultivo de caucho (Hevea Brasilensis) que se encuentra en el predio Venecia, en la vereda La Plazuela del municipio de Simacota en jurisdicción del departamento de Santander; sin que por ello el contratista solicitara un reajuste en el precio del contrato; muy por el contrario lo asumió como un factor de responsabilidad contractual, acorde a la complejidad y especialidad del estudio contratado.”

Análisis de Respuesta

El hecho observado por la CGR es simple, teniendo en cuenta que la Unidad recibió una propuesta económica que incluye dos ítems con costos unitarios por hectárea, y que, aunque en la propuesta inicialmente se había considerado un área de 10,1237 Ha, finalmente se contrató y ejecutó para 6,2 hectáreas; por lo tanto, no era viable realizar un pago por mayor valor al área objeto del estudio.

Incluso, si se observa el valor del total de la propuesta por \$1.840.646.688, es una cifra exorbitante y absurda para realizar el estudio en 6,2 hectáreas, cuando los ingresos provenientes del proyecto productivo agroindustrial son ínfimos según los reportes de la Unidad y la fiduciaria. Además, en relación con el valor del proyecto, esta cifra también desborda toda lógica.

Por lo tanto, se valida como hallazgo administrativo (A), con presunta connotación disciplinaria (D) y fiscal (F) en cuantía de \$368.729.480,70.

Hallazgo No. 9 - Órdenes de pago sin decisión judicial de respaldo con cargo al Fondo de Restitución de Tierras y Territorios (A) (D8) (P5) (F8)

Constitución Política de Colombia

“Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

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.”

“Artículo 25. Derecho a la Reparación Integral. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, restaurativa, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones que trata la presente Ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, buscando satisfacer las necesidades de cada una de las víctimas, entendiendo sus características únicas como grupo y como individuo. Cada una de estas medidas será implementada a favor de los sujetos de reparación en su núcleo familiar dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.”

Decreto 111 de 1996. “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”

“Artículo 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.”

“Artículo 39. (...) Los Proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del Ramo, en forma conjunta.”

“Artículo 41.- Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

El presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el presupuesto de la Nación.”

Ley 2276 de 2022 “Por la cual se decreta el presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023”

*“Artículo 2. Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Aprópiase para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2023... según el detalle que se encuentra a continuación:
(...)*

SECCIÓN: 1716
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		67.968.096.000	67.968.096.000		
B. PRESUPUESTO DE SERVICIO A LA DEUDA PÚBLICA		1.792.002.572	1.792.002.572		
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN		354.958.238.513	354.958.238.513		
CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
1705		RESTITUCIÓN DE TIERRAS A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO	320.407.169.918		320.407.169.918
	1100	INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO	320.407.169.918		320.407.169.918
1799		INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO	34.551.068.595		34.551.068.595
	1100	INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO	34.551.068.595		34.551.068.595
TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN			424.718.337.085		424.718.337.085

Decreto 2590 de 2022, “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2023, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”

“Artículo 19. Se podrán hacer distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación, mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas distribuciones se harán por resolución o acuerdo de las juntas o consejos directivos. Si no existen juntas o consejos directivos, lo hará el representante legal de estos. Estas operaciones presupuestales se someterán a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, y tratándose de gastos de inversión, requerirán el concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Programación de Inversiones Públicas.

(...)

Tratándose de gastos de inversión, la operación presupuestal descrita en el órgano receptor se clasificará en el programa y subprograma a ejecutar que corresponda; para los gastos de funcionamiento se asignará al rubro presupuestal correspondiente; estas operaciones en ningún caso podrán cambiar la destinación ni la cuantía, lo cual deberá constar en el acto administrativo que para tal fin se expida.”

Ficha BPIN 2021011000032 del proyecto “Mejoramiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras acordes a las competencias de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas y abandonadas a nivel nacional”, el cual define como productos los siguientes:

- *Servicio de apoyo financiero para formular e implementar proyectos productivos familiares en predios restituidos y compensados.*
- *Servicio de cumplimiento a medidas complementarias a la restitución de tierras.*
- *Servicio de entrega de predios en atención de restituidos, compensados y segundos ocupantes*
- *Servicio de administración de bienes con vocación de restitución”.*

Resolución 953 del 28 de diciembre de 2012: Manual Técnico Operativo del Fondo

“Artículo 5°. - Funciones. En concordancia con el objeto expuesto, y de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios 4801 y 4829 de 2011, el Fondo de la Unidad realizará las siguientes funciones:

(...)

23. Pagar, a través de la(s) sociedad(es) fiduciaria(s) contratada(s), las compensaciones, en dinero o en especie, ordenadas por los Jueces Civiles del

Circuito y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil especializados, a favor de los beneficiarios de los procesos de restitución”

Clausulado contrato de fiducia mercantil No. 2117 de 2023. Obligaciones Específicas:

*“El Contratista se obliga a cumplir lo establecido en el Ficha técnica y entre otras, todas y cada una de las siguientes obligaciones, de acuerdo con las líneas de acción de la administración del Fondo:
(...)*

i. ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS TRANSFERIDOS AL PATRIMONIO AUTÓNOMO

1. Administrar los recursos entregados por el Fondo de LA UNIDAD y que tienen como destinación la restitución de tierras de los despojadas de acuerdo con las normas que los regulan y las normas de presupuesto vigentes.

2. Realizar los pagos, giros o transferencias, que indique LA UNIDAD a través del Grupo COJAI para su operación, trámite y cumplimiento de órdenes judiciales proferidas en procesos de restitución, contabilizándolos en forma separada, por concepto de compensaciones a víctimas y a terceros de buena fe exentos de culpa, alivio de pasivos, atención a segundos ocupantes, administración, custodia y mantenimiento de bienes inmuebles y pago de tributos, tasas o compensaciones que pudieran generarse, los gastos derivados de la etapa judicial ordenados mediante providencias judiciales, como es el caso de los dictámenes técnicos especializados, pruebas de laboratorio, pagos de honorarios a peritos, curadores ad-litem, liquidadores, intérpretes, traductores, realizar los pagos que se requieran en desarrollo de los procesos de restitución de tierras y todos los demás que se requieran, de conformidad con las instrucciones de gasto emitidas por LA UNIDAD, previa verificación documental del Patrimonio Autónomo.”

Manual Operativo del Contrato de fiducia mercantil No. 2117 de 2023 suscrito por la URT con el Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023 conformado por Fiduciaria La Previsora S.A. – FIDUPREVISORA S.A. y Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. FIDUAGRARIA S.A.

“Los traslados de recursos al Patrimonio Autónomo y aportados por el Presupuesto General de la Nación, serán solicitados por el Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional ante el Grupo de Gestión Económica y Financiera, para que este último realice los trámites pertinentes ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional deberá solicitar únicamente el valor de los recursos requeridos para dar cumplimiento a las órdenes judiciales los cuales deben estar reconocidos mediante el acto administrativo correspondiente.

(...)

La Fiducia procederá a efectuar los pagos de la siguiente manera:

3.3.1 Pagos a beneficiarios de restitución de tierras y cumplimiento de órdenes judiciales Los pagos a los que hace referencia el presente literal corresponden a compensaciones, compra de predios, pagos de costas judiciales, pagos a segundos ocupantes, pagos de alivio de pasivos, pagos en cumplimiento de otras órdenes judiciales. En este caso, las órdenes de pago deben ser suscritas por la Subdirección General como autorizador del pago, previo aval del Coordinador del Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional, y deberá ser remitida a la Fiduciaria con los documentos soporte que se relacionan a continuación:

Persona Natural y/o Jurídica

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía del beneficiario del pago.*
- Acto administrativo y anexos.*
- Sentencia Juzgado/Autos cuando se requiera.*
- Certificación bancaria de la cuenta en la cual se efectuará el pago, si aplica, si existe un segundo pago o más al mismo beneficiario, no se requerirá el certificado de la cuenta bancaria, sin perjuicio de lo anterior, si el beneficiario del pago cambia la cuenta bancaria, este debe remitir una nueva certificación.*
- Factura o documento equivalente y RUT, cuando corresponda.*
- Los demás que se requieran dependiendo del tipo de pago.*
- En caso de cumplimiento de otras órdenes judiciales, el Grupo COJAI realizará el recibido a satisfacción de las labores ordenadas.*

3.3.2 Pagos por concepto de alivio de pasivos

Para este tipo de pagos se presentarán por parte del Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional de la Unidad los siguientes documentos:

- Copia del acto administrativo de alivio de pasivos*
- Orden de pago*
- Carta del acreedor con la cual aceptó la oferta de pago*
- Fotocopia de la cédula del beneficiario (a)”*

Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

“Artículo 3o. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”

Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

Por medio de sentencias judiciales las autoridades competentes reconocen a los ciudadanos los derechos de restitución, por concepto de compensaciones en dinero, compra de predios, alivio de pasivos, subsidios, administración, custodia y mantenimiento de bienes inmuebles y pagos de tributos, tasas o contribuciones.

Sin embargo, la CGR en la revisión sobre el cumplimiento de las sentencias observó que la Unidad a través del Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios ordenó al Consorcio Unidad de Tierras 2023 representado por la Fiduprevisora

(Contrato 2117 de 2023), realizar el pago de actividades y conceptos que NO fueron ordenados por decisión judicial, aunque así se describió en las instrucciones No. 98, 677, 1311 y 1737 de 2023.

Los pagos se realizaron con cargo a los recursos del Fondo para la Restitución de Tierras y Territorios, provenientes del proyecto de inversión *“Mejoramiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras acordes a las competencias de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas y abandonadas a nivel nacional”*, y que tampoco guardan relación con el objeto de la apropiación, ni con la destinación establecida para los recursos del fondo.

Así mismo, en dicha revisión, la CGR evidenció que las sentencias remitidas por la Unidad que supuestamente sustentan las instrucciones que ordenan el gasto; NO tienen relación con el objeto del pago.

Por lo tanto, se determina un presunto daño al patrimonio en cuantía de \$210.911.749, por la ordenación y pago de gastos sin sustento de decisión judicial y no autorizados mediante acto administrativo, pero que se aplicaron con cargo al Fondo de Restitución de Tierras y Territorios, relacionados a continuación:

Tabla No. 12
Instrucciones que no guardan relación con la orden judicial

Instrucción No.	Sentencia remitida por la Unidad como soporte de la Instrucción (No., fecha y emisor)	Descripción de la orden o auto (según el formato de instrucción)	Objeto del Pago ordenado (según el formato de instrucción)	Monto del pago emitido bajo Instrucción	Situación observada por la CGR
1311	Sentencia No. 13-244-31-21-003-2019-00066-00 del 28 de junio de 2022, emitida por el Juzgado Tercero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de El Carmen de Bolívar	<i>“Décimo Sexto: Ordénese a la Defensoría Pública, para que proceda a designarle apoderado a los señores..., para que adelante la sucesión correspondiente.”</i>	<i>“Por parte del grupo fondo de Restitución de Tierras y Territorios y de la Delegada de asuntos agrarios y de tierras de la defensoría del pueblo, teniendo en cuenta la necesidad de avanzar con el cumplimiento de la órdenes de sucesiones para así adelantar los</i>	\$84.100.000	El pago no se realizó a los presuntos beneficiarios en la instrucción, ni se efectuó para la contratación de apoderados, por cuanto la Defensoría no requiere la transferencia de éstos recursos para la contratación ordenada por el Juez, si no que se generó el pago a una persona jurídica (Planner Eventos Cartagena S.A.S.),

			<p>procesos de cumplimiento de las compensaciones, se acordó desarrollar una jornada de atención entre la unidad de restitución de tierras y la defensoría del pueblo los días 23 y 24 de noviembre de 2023 en la ciudad de Sincelejo - sucre, para la atención de 120 personas beneficiarios de las ordenes de tipología de sucesiones relacionadas en el Excel adjunto denominado "Sucre y Bolívar"</p>		<p>para transporte y alimentación para un evento de atención al ciudadano; el cual, no guarda relación ni con las decisiones judiciales, ni con el objeto de la apropiación del proyecto de inversión para el cumplimiento de órdenes judiciales, ni con los conceptos que pueden pagarse con cargo al Fondo de Restitución de Tierras y Territorios.</p>
98	<p>Sentencia con Radicados No. 76111312100220 1300038 01 y 76111312100220 1300047 01 del 23 de junio de 2015 según Acta No. 032, emitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras</p>	<p>"Realizar todas las actividades administrativas necesarias para el alistamiento (cercamiento, limpieza y poda) del predio denominado "la Siberia", ubicado en la vereda el Carmen, corregimiento de Salanica del Municipio de Riofrio en el Departamento del Valle del Cauca, con el propósito de programar la diligencia de entrega a los</p>	<p>"De acuerdo a la propuesta presentada por la Fiducia se solicita realizar la orden de servicio con el proveedor... Para llevar a cabo el alistamiento (Cercamiento, Limpieza y Poda) del predio denominado "la Siberia" Ubicado en la vereda el Carmen, Corregimiento de Salanica del Municipio de Riofrio en el Departamento del Valle del Cauca"</p>	\$56.463.200	<p>La decisión judicial no incluyó dentro de las órdenes el servicio de alistamiento del predio, por lo cual el gasto corresponde a un exceso de actividades asumidas por la Unidad.</p>

		<i>segundos ocupantes y poder informar al despacho las gestiones respectivas.”</i>			
1737	Sentencia con Radicado No. 20001-31-21-003-2017-00154-00 del 26 de septiembre de 2022, emitida por el Tribunal Superior del Distrito de Cartagena Sala Civil Especializada en Restitución de Terras	<i>“Sexto: Ordenar al Fondo de la UAEGRTD pagar a los propietarios del predio Campanas de las Vegas Lote 1 el valor comercial de sus respectivas cuotas partes conforme al avalúo comercial que realizará el Instituto Geográfico Agustín Codazzi dentro del mes siguiente a la notificación de esta providencia.”</i>	<i>“Pago Impuesto Predial del predio Campanas de las Vegas Lote 1”</i>	\$13.750.499	Se realizó el pago de impuesto predial, aunque la justificación no guarda relación con el mismo, por cuanto, la sentencia judicial ordena la compensación en dinero según el avalúo del IGAC.

677	Sentencia con Radicado No. 68081-31-21-001-2014-00006-01 del 12 de diciembre de 2018, Emitida por el Tribunal Superior Distrito Judicial de Cúcuta Sala Primera Civil Especializada en Restitución de Tierras	<i>“Jornada de atención para el trámite de sucesiones por parte de la defensora del pueblo y la Unidad de Restitución de Tierras que se realizara los días 4 y 5 de septiembre de 2023 en Sabana de Torres Santander”</i>	<i>“Pago gastos de transporte, Alimentación y Hospedaje a los beneficiarios en la jornada de atención para el trámite de sucesiones por parte de la defensoría del pueblo y la unidad de restitución de tierras que se realizara los días 4 y 5 de septiembre de 2023”</i>	\$56.598.050	En el expediente de la instrucción 677 no se identifica beneficiario, ni la justificación y objeto de la instrucción guarda relación con la orden judicial. Por lo tanto, lo pagado a la empresa Planner Eventos Cartagena S.A.S. corresponde a transporte y alimentos para un evento de socialización; que no guarda relación ni con las decisiones judiciales, ni con el objeto de la apropiación del proyecto de inversión para el cumplimiento de órdenes judiciales, ni con los conceptos que pueden pagarse con cargo al Fondo de Restitución de Tierras y Territorios.
-----	---	---	--	--------------	---

Fuente: Elaborado por la CGR con base en la información recibida del AG10 - 09 Requerimiento AFI-URT-010 punto 5 y 10

Lo anterior se presenta porque la Coordinadora del Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios, emite instrucciones a través de las cuales ordena el pago por conceptos contrarios al marco normativo y regulatorio del fondo; y por la falta de verificación y cumplimiento de las obligaciones asignadas en los contratos de fiducia mercantil a cargo de la Gerente de Negocios y de la Ejecutiva de Cuenta de la Fiduprevisora (Representantes del Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023), que les compete ser garantes de la administración de los recursos del fondo.

Las situaciones descritas generan un presunto daño al patrimonio en cuantía de \$210.911.749 y la destinación de recursos a gastos que podrían ser gastos de funcionamiento para la promoción de las actividades de la Unidad, previo trámite contractual, y que por ningún motivo podían ser pagados con cargo a gastos de inversión; lo que genera una incorrección no material de carácter presupuestal que afecta la cuenta C-1705-1100 Restitución de Tierras a Víctimas del Conflicto Armado - Intersubsectorial Agropecuario.

Además, se desdibuja el propósito del proceso de restitución de tierras que es reconocer a los ciudadanos los derechos de restitución, por concepto de compensaciones en dinero, compra de predios, alivio de pasivos, subsidios, administración, custodia y mantenimiento de bienes inmuebles y pagos de tributos, tasas o contribuciones, según sea la orden dada por la autoridad judicial.

Hallazgo administrativo (A), con posible incidencia disciplinaria (D), penal (P) y fiscal (F) en cuantía de \$210.911.749.

Respuesta de la entidad

La Unidad en respuesta de la mencionada observación indica que la instrucción 1311 surge de un documento justificativo, en el cual, se indica la naturaleza de la actividad a desarrollar, esto es, la solicitud de recursos para promover el cumplimiento de órdenes judiciales de sucesiones relacionadas con compensaciones de los Juzgados de Sucre y Bolívar, a partir de la estrategia de trabajo definida con la Defensoría del Pueblo, en la cual se atenderán 120 personas beneficiarias.

“... en la instrucción 1311 casilla NOMBRE BENEFICIARIO, solo se relaciona al señor... y hermanos al ser los herederos de las señora... y ... , esto obedece única y exclusivamente a las limitaciones que existen por el formato predefinido que no habilita la posibilidad de inclusión de la totalidad de los 120 nombres y apellidos de los asistentes, situación similar a la de la casilla denominada NOMBRE DEL PREDIO O DIRECCIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LA ORDEN, no obstante en la descripción de la instrucción como en su justificación y verificación de cumplimiento se es lo suficientemente claro al indicar la cantidad de población beneficiaria y las bases de datos anexas denominadas 1. Sentencias de restitución de tierras beneficiarios que confirmaron participación y 2. Listado de participantes confirmados.”

Respecto a la instrucción 677, la Unidad indica que esta es una *“situación similar a la de la instrucción 1311... en la descripción de la instrucción último renglón se lee SE ANEXA LISTADO DEFINITIVO DE ASISTENTES, listado que tal como se indicó en el formato de justificación correspondía a 82 beneficiarios de sentencias de restitución de tierras... siendo necesario que la revisión que realiza el equipo auditor sea desde la integralidad del expediente y no partir de una revisión aislada de documentos, para que de esta manera pueda tener la claridad absoluta respecto a las actuaciones desplegadas por el Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios desde su misionalidad... Teniendo en cuenta que en el ejercicio de cumplimiento de la sentencia podrán surgir situaciones jurídicas subyacentes, muchos de los fallos de restitución pueden contener órdenes relacionadas con el*

impulso de procesos de sucesión, procesos divisorios, servidumbres, liquidaciones de uniones maritales de hecho, interdicción, filiación, entre otras situaciones...

Es así como finalmente la Unidad indica que, los costos generados a partir de las instrucciones 1311 y 677 corresponden a gastos de transporte de los beneficiarios de sentencias, alojamiento y hospedaje para aquellos beneficiarios de sentencias de restitución con ordenes de sucesión, autenticación de poderes, y que para el caso de Sincelejo se brindó la atención en un espacio alquilado que permitiera la atención a los beneficiarios.

Por lo cual, indican que *“... en ningún momento estos gastos están direccionados a personas ajenas al proceso, pues el objetivo de dicha jornada de atención era superar las barreras de la falta de recursos de los beneficiarios de las sentencias de restitución, dando impulso real y efectivo a los procesos de sucesión como requisito sine qua non para avanzar en el cumplimiento de las demás órdenes de la sentencia a cargo de la Unidad”*

Referente a la instrucción 098 la Unidad indica que *“El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali, en sentencia del 24 de junio de 2015, con Ref.: Solicitud de Restitución (acumuladas) de ... y ..., ordena en el noveno resuelve lo siguiente:*

“(...) NOVENO. – Reconócese a ..., como “Segundo Ocupante” en las condiciones y para los efectos previstos en el Acuerdo N° 21 de 2015 expedido por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas del Ministerio de Agricultura. Por la virtud, en las precisas condiciones y para los efectos señalados en la parte motiva de esta decisión, previo el procedimiento de caracterización que debe principiar a realizar la Unidad de Restitución de Tierras a partir de la comunicación de este fallo, se dispondrá luego la medida que a su favor resulte pertinente.

(...)

La decisión dispone un proceso de caracterización al predio, luego de realizada la caracterización, se establece un insumo técnico que determina las condiciones jurídicas y materiales del predio y las acciones a adoptar para que el predio sea apto para restitución. Entre esas acciones se encuentra el alistamiento predial (cercado limpieza y poda), a fin de poder ser entregado a los segundos ocupantes y dar por cumplida la orden judicial.”

Respecto de la instrucción 1737 menciona que *“El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, en sentencia del 26 de septiembre de 2022, ordena:*

“PRIMERO. – AMPARAR el derecho fundamental a la restitución de tierras solicitado por COMUNIDAD INDIGENA TUGEKA (PUEBLO KOGUI), sobre el territorio correspondiente al Resguardo Kogui Malayo Arhuaco (Las Delicias FMI 210-2481 y

Campanas de las Vegas Lote 2 FMI 210-44048) y los predios Campanas de las Vegas Lote 1 (FMI 210-44047)

(...)

SEXTO: ORDENAR al FONDO DE LA UAEGRTD pagar a los propietarios del predio Campanas de las Vegas Lote 1 el valor comercial de sus respectivas cuotas partes conforme al avalúo comercial que realizará el INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI dentro del mes siguiente a la notificación de esta providencia.

(...)

VIGESIMOSEPTIMO: ORDENAR a cada una de las instituciones antes mencionadas, presentar cada 3 meses a partir de la ejecutoria de la sentencia, un informe detallado de los avances y las acciones encaminadas al cumplimiento de esta. También se les insta a tener en cuenta un enfoque diferencial en el cumplimiento y ejecución de todas las órdenes, teniendo en cuenta las particularidades de la comunidad indígena de Tugeka (...)

“La decisión dispone que el GFRTT debe informar al despacho de los avances y acciones encaminados al cumplimiento de la sentencia, y dado que, la administración se realiza a través de contrato fiduciario, se requiere mantener el predio al día en pago de impuesto predial tal como lo dispone el manual operativo en aras de una adecuada gestión fiscal por lo que fue expedida la instrucción 1737, como acción de administración, para que al momento de realizar la transferencia del predio, ésta no se trunque por mora con el correspondiente municipio y que las ORIP no devuelvan el trámite de escrituración por tal situación.”

Análisis de Respuesta

La Unidad expone varias justificaciones sobre la ordenación de los gastos con cargo a los recursos del Fondo, sin embargo, no allega documentos que controvertan lo observado por la CGR, siendo importante precisar que las instrucciones emitidas por el Grupo Fondo de Cumplimiento de Órdenes Judiciales deben corresponder con las órdenes judiciales, y que como se determinó con los documentos de los expedientes entregados a la CGR durante el ejercicio de auditoría, estas instrucciones incorporan presuntas órdenes judiciales, que luego no tienen sustento o relación con el gasto que se determina.

El argumento presentado por la Unidad, sobre presunta celeridad de procesos de sucesión y actuaciones judiciales, no se encuentra sustentado, dado que la orden judicial emitida por el Tribunal corresponde al nombramiento de apoderados, además que se ordena a una entidad diferente a la Unidad, por lo tanto, no puede pretender la URT asumir funciones que son propias de otras entidades públicas. Por lo tanto, para este caso, no corresponde a que no se hayan relacionado todos los campos del formato, o que se requiera hacer un listado complementario al mismo, sino que no existe un soporte que justifique la ordenación del gasto.

Respecto a los demás casos, como se establece en los expedientes entregados a la CGR, lo señalado en las instrucciones dista de los gastos que son finalmente ordenados y que no permiten establecer la relación de coherencia y correspondencia entre las órdenes judiciales y el objeto del gasto.

Por esta razón, la CGR determina que los gastos ordenados en las instrucciones identificadas, no cuentan con justificación, tal y como lo exige el marco normativo aplicable en materia presupuestal y financiera.

Por lo tanto, se valida el hallazgo administrativo (A), con posible incidencia disciplinaria (D), penal (P) y fiscal (F) en cuantía de \$210.911.749.

Hallazgo No. 10 - Autorización de pagos a través de la Instrucción 1502 del 15 de diciembre de 2023 a terceros no beneficiarios de sentencia judicial (A) (D9) (F9)

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”.

“Artículo 25. Derecho a la Reparación Integral. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, restaurativa, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones que trata la presente Ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, buscando satisfacer las necesidades de cada una de las víctimas, entendiendo sus características únicas como grupo y como individuo. Cada una de estas medidas será implementada a favor de los sujetos de reparación en su núcleo familiar dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”.

“Artículo 91. Contenido del Fallo. La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso.

(...)

p. Las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas

(...)

Parágrafo 1. Una vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato. En todo caso, el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia, aplicándose, en lo procedente, el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil. Dicha competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso”.

Ley 2276 de 2022, “Por la cual se decreta el presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023”

“Artículo 2. Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Aprópiense para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2023... según el detalle que se encuentra a continuación:

(...)

SECCIÓN: 1716

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		67.968.096.000	67.968.096.000		
B. PRESUPUESTO DE SERVICIO A LA DEUDA PÚBLICA		1.792.002.572	1.792.002.572		
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN		354.958.238.513	354.958.238.513		
CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
1705		RESTITUCIÓN DE TIERRAS A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO	320.407.169.918		320.407.169.918
	1100	INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO	320.407.169.918		320.407.169.918
1799		INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO	34.551.068.595		34.551.068.595
	1100	INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO	34.551.068.595		34.551.068.595
TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN			424.718.337.085		424.718.337.085

Decreto 2590 de 2022, “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2023, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”

“Artículo 19. Se podrán hacer distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación, mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas distribuciones se harán por resolución o acuerdo de las juntas o consejos directivos. Si no existen juntas o consejos directivos, lo hará el representante legal de estos. Estas operaciones presupuestales se someterán a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, y tratándose de gastos de inversión, requerirán el concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Programación de Inversiones Públicas.

(...)

Tratándose de gastos de inversión, la operación presupuestal descrita en el órgano receptor se clasificará en el programa y subprograma a ejecutar que corresponda; para los gastos de funcionamiento se asignará al rubro presupuestal correspondiente; estas operaciones en ningún caso podrán cambiar la destinación ni la cuantía, lo cual deberá constar en el acto administrativo que para tal fin se expida.”

Ficha BPIN 2021011000032 del proyecto “Mejoramiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras acordes a las competencias de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas y abandonadas a nivel nacional”, el cual define como productos los siguientes:

- Servicio de apoyo financiero para formular e implementar proyectos productivos familiares en predios restituidos y compensados.*
- Servicio de cumplimiento a medidas complementarias a la restitución de tierras.*
- Servicio de entrega de predios en atención de restituidos, compensados y segundos ocupantes*
- Servicio de administración de bienes con vocación de restitución”.*

Decreto Ley 403 de 2020, “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.”

“Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

- a) *Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*
- b) *Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos”.*

Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

“Artículo 3. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

“Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”

Ley 1952 de 2019. Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto

de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”.

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

*1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.
(...)*

3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”

Ley 1474 de 2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.

“Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. 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 requieren 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.
(...)”*

ANEXO 7 – LP-URT-01-2023 Clausulado Contrato de Fiducia Mercantil No. 2117 de 2023 suscrito entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y el Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023, representado por FIDUPREVISORA

“(…)

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS:

El Contratista se obliga a cumplir lo establecido en el Ficha técnica y entre otras, todas y cada una de las siguientes obligaciones, de acuerdo con las líneas de acción de la administración del Fondo:

(…)

v. ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS TRANSFERIDOS AL PATRIMONIO AUTÓNOMO

(…)

9. Efectuar los pagos dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, una vez se cuente con los recursos en la cuenta del Patrimonio Autónomo, previa instrucción de pago recibida formalmente con los soportes correspondientes, asumiendo la Fiduciaria las sanciones por mora que genere su incumplimiento. El Grupo COJAI de LA UNIDAD deberá entregar a la Fiduciaria instrucción de pago con todos los soportes requeridos para proceder con su ejecución, quien a su vez entregará al mencionado Grupo los soportes de pago dentro de los tres días calendario siguientes de haber efectuado los pagos”. (Subrayado es nuestro)

Resolución 00497 de 2023 “Por la cual se modifica parcialmente la resolución No. 00412 de 2023 “por medio de la cual se ajustan y agrupan los Grupos Internos de Trabajo del nivel central y territorial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y se determinan funciones” y se crea el Grupo Interno de Trabajo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios”

“Artículo Segundo: Modificar el artículo 4 de la Resolución No. 00412 de 2023, el cual quedará así:

“Artículo 7. Corresponde al Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios ejercer las siguientes funciones:

(…)

2. Cumplimiento de órdenes judiciales que impliquen cuestiones de orden financiero

(…)

2.2. Realizar seguimiento a los avances en la ejecución de los recursos asignados para el cumplimiento de las órdenes judiciales proferidas por los jueces y magistrados de restitución que estén a cargo de la Unidad.

(…)

2.7. Tramitar y autorizar los pagos conforme a las órdenes a cargo de la Unidad contenidas en las sentencias proferidas por jueces y magistrados de restitución de

tierras de acuerdo con los criterios e instrumentos de priorización de que trata el numeral 2.4. del presente artículo, en articulación con las Direcciones Territoriales.

2.8. Proyectar y consolidar la cifra de los recursos fiscales que requiera el grupo para ser incluidos en el presupuesto de la Unidad destinados a atender los compromisos derivados de las órdenes proferidas por los jueces y magistrados de restitución de tierras en articulación con las Direcciones Territoriales.

(...)

4.Adelantar las actividades relacionadas con el cumplimiento y materialización de las órdenes judiciales impartidas por los jueces y magistrados de Restitución que estén a cargo de la Unidad”.

Mediante Sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, radicado No. 47001-31-21-002-2015-00042-00 del 29 de abril de 2022, resuelve:

“(...) 5.2 Entréguese un predio en equivalencia a la Asociación de Mujeres Productoras del Campo ASOMUPROCA (socias iniciales y núcleo familiar al momento del desplazamiento forzado) reconocidas a través de Escritura Pública No. 2696 de fecha noviembre 28 de 1996 y Escritura Pública No. 2781 del 10 de Diciembre de 1996 de la Notaría 1 de Santa Marta y como consecuencia de ello deberá pasar el Inmueble Parcelación Los Playones al Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras en aplicación Artículo 91 literal K77 (sic) de la Ley 1448 de 2011, sin incluir la porción de terreno que debe ser entregada a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia”

En primer lugar, la Instrucción 1502 del 5 de diciembre de 2023 (dentro del Contrato de fiducia mercantil No. 2117 de 2023), suscrita por la Coordinadora del Grupo Fondo de la Unidad, tuvo por objeto de pago: *“Atender los gastos que se requieren para la construcción autónoma de la ruta de cumplimiento de la orden 5.2 consignada dentro de la sentencia radicada con número 47001-31-21-002-2015-00042-00 entre la Unidad de Restitución de Tierras y las 64 mujeres rurales lideresas victimizadas de ASOMUPROCA representadas legalmente por ASOCOLEMAD forma de pago 70% de anticipo y 30% restante posterior a la facturación y legalización del evento”*; lo cual, no tiene relación de coherencia con lo ordenado en la sentencia judicial, por cuanto en el numeral 5.2 se decide sobre la entrega de un predio a las mujeres de ASOPROMUCA, mientras que la instrucción se refiere a otro asunto.

Además, la instrucción en referencia, detalla que se ordena el pago para la realización de actividades relacionadas con visitas y reuniones con las asociadas para recolectar decisiones respecto a las formas de restitución de las tierras y socialización de propuestas, lo cual, tampoco tiene relación con la orden judicial; y se distinguen dos montos de pago: \$9.200.000 para sufragar los costos de las

visitas y reuniones; y \$20.600.000 para la socialización de propuestas; para un pago total de \$29.800.000.

Otro aspecto irregular dentro de la instrucción, es que ordena por parte de la Unidad que se pague a la Asociación Colectivo de Mujeres al Derecho – ASOCOLEMAD, la cual, no es beneficiaria de la Sentencia 2015-00042; no es representante dentro del proceso; ni tampoco tiene relación con la Asociación de Mujeres Productoras del Campo - ASOMUPROCA, que es la beneficiaria directa de la orden judicial.

Dentro de los soportes allegados por la Unidad como ejecución de actividades correspondientes a la Instrucción 1502 de 2023, se anexaron siete cuentas de cobro suscritas por la representante legal de la Asociación Colectivo de Mujeres al Derecho - ASOCOLEMAD y que están todas con fecha del 1 de marzo de 2024; en las cuales se efectuaron cobros a FIDUPREVISORA por concepto de gastos de comunicación y convocatoria, gastos de hidratación, gastos de papelería y gastos de transporte (taxis y buses) por valor total de \$12.950.000, que se detallan, así:

Tabla No. 13
Cuentas de cobro de ASOCOLEMAD como soporte de la Instrucción 1502

No. consecutivo de las cuentas de cobro (asignado por la CGR)	Concepto	Valor (en pesos)
1	Gastos de comunicación y convocatoria	950.000
2	Gastos de comunicación y convocatoria	950.000
3	Gastos de hidratación reunión 1	310.000
4	taxis y buses	6.600.000
5	gastos de papelería	650.000
6	gastos de hidratación y café reunión 2	290.000
7	taxis y buses visita terreno 1	3.200.000
Total		\$12.950.000

Fuente: Elaborado por la CGR con base en las cuentas de cobro, anexos a la instrucción 1502 del 5 de diciembre de 2023 “AG 10 09 Requerimiento AFI-URT 010 punto 10”

Nótese que, si las cuentas de cobro fueron suscritas en 2024, no podrían corresponder a soportes de la ordenación y pago realizado por la FIDUPREVISORA en el año 2023.

Y también se allegaron 26 cuentas de cobro que suman \$16.850.000, todas con fecha 1 de marzo de 2024; las cuales fueron suscritas por personas naturales y que están dirigidas a la Asociación Colectivo de Mujeres ASOCOLEMAD, para cobrar los servicios prestados.

Tabla No. 14
Cuentas de cobro de personas naturales dirigidas a ASOCOLEMAD

Concepto	Valor (en pesos)
Kit Primeros Auxilios	\$ 300.000
Alimentación desayuno	\$ 792.000
Alimentación almuerzo	\$ 990.000
Alimentación refrigerio	\$ 858.000
Kit Primeros Auxilios	\$ 300.000
alimentación socias facilitadoras	\$ 400.000
transporte interdepartamental ASOCOLEMAD	\$ 1.000.000
alimentación socias facilitadoras	\$ 400.000
alimentación socias facilitadoras	\$ 400.000
alimentación socias facilitadoras	\$ 400.000
transporte interdepartamental ASOCOLEMAD	\$ 680.000
alimentación socias facilitadoras	\$ 400.000
alimentación socias facilitadoras	\$ 400.000
transporte interdepartamental ASOCOLEMAD	\$ 680.000
alimentación facilitadoras visita a fundación	\$ 400.000
alimentaciones asociadas asamblearia desayuno	\$ 720.000
alimentaciones asociadas asamblearia almuerzo	\$ 1.000.000
alimentaciones asociadas asamblearia refrigerio	\$ 990.000
alimentación socias facilitadoras	\$ 400.000
alimentaciones asociadas asamblearia desayuno	\$ 792.000
alimentaciones asociadas asamblearia refrigerio	\$ 858.000
transporte interdepartamental ASOCOLEMAD	\$ 680.000
Kit Primeros Auxilios	\$ 300.000
alimentaciones asociadas asamblearia almuerzo	\$ 1.000.000
alimentaciones asociadas asamblearia desayuno	\$ 720.000
alimentaciones asociadas asamblearia refrigerio	\$ 990.000
Totales	\$ 16.850.000

Fuente: Elaborado por la CGR con base en las cuentas de cobro, anexos a la instrucción 1502 del 5 de diciembre de 2023 "AG 10 09 Requerimiento AFI-URT 010 punto 10"

Los comprobantes de egreso de la FIDUPREVISORA dan cuenta del pago a favor de la Asociación Colectivo de Mujeres al Derecho - ASOCOLEMAD, así:

Tabla No. 15
Comprobantes de egreso emitidos por la FIDUPREVISORA
en cumplimiento a la instrucción 1502 del 5 de diciembre de 2023

Comprobante de Egreso	Fecha	Concepto	Tipo y número de cuenta	Titular de la cuenta	Beneficiario del pago	Valor del giro
CE2300003565	15/12/2023	"Legalización instrucción 1502 siete visitas a socias con el objetivo de recolectar las decisiones respecto a las formas de restitución de tierras que quieren las socias por nodos de acuerdo al plan de acción anexo"	Ahorros Bancolombia No. 47466626674	Asociación Colectivo de Mujeres al Derecho, Nit 900.061.523	Asociación Colectivo de Mujeres al Derecho, Nit 900.061.523	\$ 20.860.000
CE2400001576	13/03/2024					\$ 8.686.130

Fuente: Elaborado por la CGR con base en los anexos a la instrucción 1502 del 5 de diciembre de 2023 "AG 10 09 Requerimiento AFI-URT 010 punto 10"

En conclusión, se establece que el objeto de la instrucción no guarda coherencia con la decisión judicial; los soportes de la instrucción y pago tampoco se relacionan con el objeto del gasto, ni con lo ordenado en sentencias; y el beneficiario del pago es una asociación diferente y no reconocida en la orden judicial 2015-00042; por lo que se establece un presunto daño al patrimonio en cuantía de \$29.546.130.

Y en relación con el giro de los recursos, se verificó por parte de Bancolombia que, en la cuenta de ahorros 474-666266-74 de la cual es titular Asociación Colectivo de Mujeres al Derecho, se efectuó el abono de las transferencias realizadas por la FIDUPREVISORA en cuantía de \$20.860.000 del 15 de diciembre de 2023 y \$8.686.130 del 13 de marzo de 2024; lo que ratifica que el pago se realizó a una Asociación que NO se encuentra relacionada con la orden judicial; es decir, se paga a una persona jurídica diferente a la relacionada en la sentencia.

Teniendo en cuenta, la incertidumbre que genera lo contenido en la instrucción y los soportes adjuntos, la CGR solicitó a la Asociación de Mujeres Productoras del Campo ASOMUPROCA y a la Asociación Colectivo de Mujeres al Derecho ASOCOLEMAD que se validara la realización de las actividades y los respectivos soportes.

De la Asociación de Mujeres Productoras del Campo ASOMUPROCA no se recibió respuesta, y de la Asociación Colectivo de Mujeres al Derecho ASOCOLEMAD se recibió una comunicación en la cual certifican que los pagos fueron recibidos por esa asociación, y señalan que, estuvieron en mesas técnicas junto con ASOMUPROCA y otras asociaciones conforme a un plan de trabajo, y que los soportes que la CGR establece como duplicados corresponden a un error en la revisión.

Sin embargo, la CGR confirma que los pagos le fueron realizados a ellos como lo certificó el Banco; que el hecho de participar conjuntamente en reuniones, no corresponde con una representación legal de una asociación respecto de la otra; y sobre los gastos, como se describe previamente, todas las cuentas de cobro tienen la misma fecha de suscripción (1 de marzo de 2024) y fueron allegadas por la URT como soportes de la ejecución del gasto.

Lo anterior, ocurrió por la asignación de recursos para propósitos diferentes a los establecidos en las órdenes judiciales por parte de la Coordinadora del Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios de la Unidad, al ordenar giros de dinero por conceptos no determinados en sentencia judicial y a favor de terceros no reconocidos en la orden judicial 2015-00042; además, por la falta de verificación y cumplimiento de las obligaciones asignadas a la Gerente de Negocios y a la Ejecutiva de Cuenta de la Fiduprevisora (Representantes del Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023), que tienen la obligación como garantes de la administración del fondo, de verificar y validar los soportes de ejecución de las actividades y realizar los pagos dando cumplimiento a las sentencias.

Estas situaciones generan que se destinen recursos que no cumplen con el propósito establecido en el proyecto de inversión para el cumplimiento de órdenes judiciales y que son administrados en el Fondo de Restitución de Tierras y Territorios, disminuyendo la disponibilidad de los recursos para atender las órdenes proferidas por los jueces y magistrados en restitución de tierras.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria (D) y fiscal (F) por \$29.546.130.

Respuesta de la entidad

“(…) la instrucción en referencia atiende al pago para la realización de actividades relacionadas con visitas y reuniones con las asociadas para recolectar decisiones respecto a las formas de restitución de las tierras y socialización de propuestas presentadas por La Unidad para el cumplimiento de la orden 5.2., puesto que tal y como ya se mencionó, posterior a la sentencia, el Despacho Judicial emitió órdenes adicionales en las que se da alcance respecto al cumplimiento de la orden en

comendo (entrega de predio), existiendo plena concordancia con la inversión del recurso.

En segundo lugar, en lo referente a la orden por parte de La Unidad de realizar el pago a la Asociación Colectivo de Mujeres al Derecho – ASOCOLEMAD, la cual, no es beneficiaria de la sentencia bajo el radicado No. 47001-31-21-002-2015-00042-00; se aclara que este colectivo tiene la representación judicial de 66 mujeres asociadas a la Asociación de Mujeres Productoras del Campo - ASOMUPROCA, tal y como consta en el expediente judicial de restitución de tierras (...) Con base en lo anterior, naturalmente la viabilización del recurso para el cumplimiento de las órdenes judiciales implica del otorgamiento de conceptos que son necesarios para que las partes puedan asistir a los diferentes espacios y actividades que se requieran dada su condición de vulnerabilidad.”

Análisis de Respuesta

La URT entregó soportes con la respuesta a lo observado, en los que se estableció que, en virtud de lo ordenado por el Tribunal en providencia del 11 de agosto de 2023, se adelantan mesas de trabajo a fin de lograr el cumplimiento del numeral 5.2 de la sentencia proferida. Estas mesas de trabajo se llevan a cabo con el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena Sala Especializada en Restitución de Tierras Despojadas, y participan funcionarios de la Unidad, representantes de ASOMUPROCA como beneficiarias de la Sentencia, y asisten personas de la Asociación Colectivo de Mujeres al Derecho ASOCOLEMAD.

No obstante, con relación a la instrucción 1502 de 2023, la Unidad no allegó los soportes que dieran cuenta de la realización de las actividades descritas en la instrucción, esto es, de las siete visitas a socias con el objetivo de recolectar las decisiones respecto a las formas de restitución de tierras, ni de las reuniones asamblearias; tampoco fueron aportados los documentos que demostraran la entrega de los bienes y servicios objeto de las cuentas de cobro.

Y se manifestó que el pago lo realizaron a favor de ASOCOLEMAD porque asistieron a las reuniones con ASOMUPROCA, lo cual, no tiene ningún tipo de consistencia, por cuanto, una asociación no tiene representación legal y jurídica respecto de la otra; y el hecho de que asistan varias asociaciones a determinadas reuniones, en ningún momento faculta para que una reciba dineros en nombre de otra u otras.

Por lo anterior, se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria (D) y fiscal (F) por \$29.546.130.

Hallazgo No. 11 - Instrucciones sin acto administrativo de reconocimiento y sin orden de pago (A)

Manual Operativo del Contrato de fiducia mercantil No. 1904 de 2022 suscrito por la URT con la Fiduciaria Central S.A.

3.3 Obligaciones con relación a los pagos

“Los traslados de recursos al Patrimonio Autónomo y aportados por el Presupuesto General de la Nación, serán solicitados por el Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional ante el Grupo de Gestión Económica y Financiera, para que este último realice los trámites pertinentes ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional deberá solicitar únicamente el valor de los recursos requeridos para dar cumplimiento a las órdenes judiciales los cuales deben estar reconocidos mediante el acto administrativo correspondiente.

(...)

La Fiducia procederá a efectuar los pagos de la siguiente manera:

3.3.1 Pagos a beneficiarios de restitución de tierras y cumplimiento de órdenes judiciales *Los pagos a los que hace referencia el presente literal corresponden a compensaciones, compra de predios, pagos de costas judiciales, pagos a segundos ocupantes, pagos de alivio de pasivos, pagos en cumplimiento de otras órdenes judiciales. En este caso, las órdenes de pago deben ser suscritas por la Subdirección General como autorizador del pago, previo aval del Coordinador del Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional, y deberá ser remitida a la Fiduciaria con los documentos soporte que se relacionan a continuación:*

Persona Natural y/o Jurídica

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía del beneficiario del pago.*
- Acto administrativo y anexos.*
- Sentencia Juzgado/Autos cuando se requiera.*
- Certificación bancaria de la cuenta en la cual se efectuará el pago, si aplica, si existe un segundo pago o más al mismo beneficiario, no se requerirá el certificado de la cuenta bancaria, sin perjuicio de lo anterior, si el beneficiario del pago cambia la cuenta bancaria, este debe remitir una nueva certificación.*
- Factura o documento equivalente y RUT, cuando corresponda.*
- Los demás que se requieran dependiendo del tipo de pago.*
- En caso de cumplimiento de otras órdenes judiciales, el Grupo COJAI realizará el recibido a satisfacción de las labores ordenadas.*

3.3.2 Pagos por concepto de alivio de pasivos

Para este tipo de pagos se presentarán por parte del Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional de la Unidad los siguientes documentos:

- *Copia del acto administrativo de alivio de pasivos*
- *Orden de pago • Carta del acreedor con la cual aceptó la oferta de pago*
- *Fotocopia de la cédula del beneficiario (a)*

Manual Operativo del Contrato de fiducia mercantil No. 2117 de 2023 suscrito por la URT con el Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023 conformado por Fiduciaria La Previsora S.A. – FIDUPREVISORA S.A. y Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. FIDUAGRARIA S.A.

“Los traslados de recursos al Patrimonio Autónomo y aportados por el Presupuesto General de la Nación, serán solicitados por el Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional ante el Grupo de Gestión Económica y Financiera, para que este último realice los trámites pertinentes ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional deberá solicitar únicamente el valor de los recursos requeridos para dar cumplimiento a las órdenes judiciales los cuales deben estar reconocidos mediante el acto administrativo correspondiente.

(...)

La Fiducia procederá a efectuar los pagos de la siguiente manera:

3.3.1 Pagos a beneficiarios de restitución de tierras y cumplimiento de órdenes judiciales Los pagos a los que hace referencia el presente literal corresponden a compensaciones, compra de predios, pagos de costas judiciales, pagos a segundos ocupantes, pagos de alivio de pasivos, pagos en cumplimiento de otras órdenes judiciales. En este caso, las órdenes de pago deben ser suscritas por la Subdirección General como autorizador del pago, previo aval del Coordinador del Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional, y deberá ser remitida a la Fiduciaria con los documentos soporte que se relacionan a continuación:

Persona Natural y/o Jurídica

- *Fotocopia de la cédula de ciudadanía del beneficiario del pago.*
- *Acto administrativo y anexos.*
- *Sentencia Juzgado/Autos cuando se requiera.*
- *Certificación bancaria de la cuenta en la cual se efectuará el pago, si aplica, si existe un segundo pago o más al mismo beneficiario, no se requerirá el certificado*

de la cuenta bancaria, sin perjuicio de lo anterior, si el beneficiario del pago cambia la cuenta bancaria, este debe remitir una nueva certificación.

- *Factura o documento equivalente y RUT, cuando corresponda.*
- *Los demás que se requieran dependiendo del tipo de pago.*
- *En caso de cumplimiento de otras órdenes judiciales, el Grupo COJAI realizará el recibido a satisfacción de las labores ordenadas.*

3.3.2 Pagos por concepto de alivio de pasivos

Para este tipo de pagos se presentarán por parte del Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional de la Unidad los siguientes documentos:

- *Copia del acto administrativo de alivio de pasivos*
- *Orden de pago*
- *Carta del acreedor con la cual aceptó la oferta de pago*
- *Fotocopia de la cédula del beneficiario (a)”*

Por medio de sentencias judiciales las autoridades competentes reconocen a los ciudadanos los derechos de restitución, por concepto de compensaciones en dinero, compra de predios, alivio de pasivos, subsidios, administración, custodia y mantenimiento de bienes inmuebles y pagos de tributos, tasas o contribuciones.

sin embargo, la CGR en la revisión sobre el cumplimiento de las sentencias observó que la Unidad no expidió acto administrativo para el cumplimiento de las órdenes judiciales, y tampoco emitió formato de orden de pago que sustentara el desembolso de los tipos de compensación, razón por la cual dichos pagos fueron remitidos a la Fiduciaria Central y al Consorcio Unidad de Tierras 2023, según sea el caso, únicamente con el formato de instrucción.

Es preciso señalar que los manuales operativos de los contratos fiduciarios 1904 de 2022 y 2117 de 2023 establece que los pagos a beneficiarios de restitución de tierras y cumplimiento de órdenes judiciales deben ser remitidos a la fiducia con documentos soportes según la naturaleza del pago.

Por lo tanto, la CGR determina que el Grupo de Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional o el Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios, no tramitaron los soportes pertinentes para la trazabilidad de la ordenación del gasto.

En la siguiente tabla se relacionan los casos:

Tabla No. 16
Pagos sin la expedición de acto administrativo de reconocimiento
o sin formato de orden de pago

Contrato de fiducia mercantil No.	Instrucción No.	Concepto del gasto ordenado (tomado de la instrucción)	Valor pagado por la fiducia	Nombre del beneficiario a quien se consignaron los recursos
2117 de 2023	1419	“Vigésimo Sexto: Ordenar a la procuraduría general de la nación, la defensoría del pueblo, personería municipal de la florida, Contraloría (...) Apoyar, Acompañar y Vigilar el proceso de restitución de los derechos territoriales en beneficio del cabildo central KWE"Sex”	\$ 273.931.801,10	Asociación Campesina Agroindustrial
2117 de 2023	1276	Cumplimiento de órdenes judiciales étnicas del tribunal superior(...) Promover el cumplimiento de órdenes judiciales - asamblea de socialización proyecto soberanía alimentaria (...) pago por concepto de reembolso de transporte según planillas.	\$ 239.790.170,00	Asociación Campesina Agroindustrial Brisas del Jordán
2117 de 2023	1535	ORDENAR a la Unidad de Restitución de Tierras - Dirección de Asunto Étnicos- indagar con el Representante Legal de COCOMOPOCA la ocurrencia de nuevos hechos de amenaza que hayan ocurrido contra miembros del Consejo Comunitario, de la reunión elaborarán un acta	\$ 232.235.008,60	Asociación Nacional de Estudiantes Afrocolombianos
2117 de 2023	1676	SEXTO: ORDENAR al FONDO DE LA UAEGRTD pagar a los propietarios del predio Campanas de las Vegas Lote 1 el valor comercial de sus respectivas cuotas partes conforme al avalúo comercial que realizará el INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI	\$ 125.724.875,00	Asociación Campesina Agroindustrial brisas del jordán
2117 de 2023	1310	Pagar cuotas partes conforme el avalúo comercial que realizará el IGAC	\$ 198.408.114,00	Asociación Nacional de Estudiantes Afrocolombianos
2117 de 2023	1142	Cumplimiento de órdenes judiciales étnicas del tribunal superior(...) Promover el cumplimiento de órdenes judiciales - asamblea de socialización proyecto soberanía alimentaria (...) pago por concepto de reembolso de transporte según planillas	\$ 170.404.512,50	Planner Eventos Cartagena S.A.S

Contrato de fiducia mercantil No.	Instrucción No.	Concepto del gasto ordenado (tomado de la instrucción)	Valor pagado por la fiducia	Nombre del beneficiario a quien se consignaron los recursos
2117 de 2023	1224	Llevar a cabo la jornada de atención de beneficiarios de sentencias de restitución con ordenes de sucesiones que vincula a la defensoría del pueblo y a la unidad de Restitución de Tierras. En esta se garantiza la participación de 400 personas asumiendo el costo de transporte, hospedaje y alimentación ¿, así como el desarrollo mismo del evento el día 02 y 03 de noviembre de 2023	\$ 199.280.150,00	Planner Eventos Cartagena S.A.S
2117 de 2023	1013	Llevar a cabo la jornada de atención de beneficiarios de sentencias de restitución con ordenes de sucesiones que vincula a la defensoría del pueblo y a la Unidad de Restitución de Tierras. En esta se garantiza la participación de 290 personas asumiendo el costo de transporte, hospedaje y alimentación.	\$ 136.106.700,00	Planner Eventos Cartagena S.A.S
2117 de 2023	1517	Reparaciones locativas del predio urbano con nomenclatura ... ubicado en el Municipio de San Alberto en el Departamento del Cesar de acuerdo al informe técnico	\$ 39.412.080,00	Persona natural
2117 de 2023	1311	Por parte del Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios y de la Delegada de asuntos agrarios y de tierras de la defensoría del pueblo, teniendo en cuenta la necesidad de avanzar con el cumplimiento de la órdenes de sucesiones para así adelantar los procesos de cumplimiento de las compensaciones, se acordó desarrollar una jornada de atención entre la unidad de restitución de tierras y la defensoría del pueblo los días 23 y 24 de noviembre de 2023 en la ciudad de Sincelejo - sucre, para la atención de 120 personas beneficiarios de las ordenes de tipología de sucesiones relacionadas en el Excel adjunto denominado "Sucre y Bolívar"	\$ 83.360.000,00	Planner Eventos Cartagena S.A.S

Contrato de fiducia mercantil No.	Instrucción No.	Concepto del gasto ordenado (tomado de la instrucción)	Valor pagado por la fiducia	Nombre del beneficiario a quien se consignaron los recursos
2117 de 2023	1454	Se requiere una visita al territorio del 27 de noviembre al 6 de diciembre del año en curso con el fin de cumplir con las órdenes judiciales 3,5 georeferenciación, 3,3 instalación de vallas y 3,6 servidumbre de tránsito.	\$ 94.878.991,67	Asociación de Víctimas de Camino a la Reparación ODV
2117 de 2023	944	Llevar a cabo la jornada de atención de beneficiarios de sentencias de restitución con ordenes de sucesiones que vincula a la defensoría del pueblo y a la Unidad de Restitución de Tierras, en esta se garantiza la participación de los beneficiarios asumiendo el costo de transporte, hospedaje y alimentación, así como el desarrollo mismo del evento en las instalaciones de la Unidad de Restitución de Tierras en la Dirección Territorial del Magdalena	\$ 89.085.900,00	Planner Eventos Cartagena S.A.S
2117 de 2023	98	De acuerdo a la propuesta presentada por la Fiducia se solicita realizar la orden de servicio con el proveedor ... Para llevar a cabo el alistamiento (Cercamiento, Limpieza y Poda) del predio denominado "la Siberia" Ubicado en la vereda el Carmen, Corregimiento de Salanica del Municipio de Rio Frio en el Departamento del Valle del Cauca	\$ 56.463.200,00	Persona natural
2117 de 2023	1737	Pago Impuesto Predial del predio Campanas de las Vegas Lote 1	\$ 13.750.499,00	Municipio de Dibulla
2117 de 2023	677	Pago gastos de transporte, Alimentación y Hospedaje a los beneficiarios en la jornada de atención para el trámite de sucesiones por parte de la defensoría del pueblo y la Unidad de Restitución de Tierras que se realizará los días 4 y 5 de septiembre de 2023	\$ 56.598.021,00	Planner Eventos Cartagena S.A.S
1904 de 2022	1875	Pago Impuesto Predial del predio La Esperanza	\$ 12.699.236,00	Municipio Agustín Codazzi

Contrato de fiducia mercantil No.	Instrucción No.	Concepto del gasto ordenado (tomado de la instrucción)	Valor pagado por la fiducia	Nombre del beneficiario a quien se consignaron los recursos
2117 de 2023	1474	Se requiere adelantar la jornada para el encuentro de 352 beneficiarios de la unidad de restitución de tierras de cada a lo anterior, se requiere al grupo COJAI de la UAEGRTD para que informe si los herederos ya eligieron de común acuerdo a alguien que los represente, además tendrá que informar al despacho si estos tienen conocimiento que el subsidio de vivienda se otorgó en el predio restituído	\$ 134.821.992,99	Magna Comunicaciones S.A.S

Fuente: Elaborado por la CGR con base en la información recibida del AG10 - 09 Requerimiento AFI-URT-010 punto 5 y 10

Nota: Algunos de las instrucciones identificadas en la tabla, se encuentran en otros hallazgos de este informe de auditoría, pero en este caso se destaca la falta de formalidad de los trámites.

Lo anterior se presenta porque el Coordinador del Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional o la Coordinadora del Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios, según sea el caso, emiten y envían instrucciones de pago a la fiducia mercantil sin el lleno de los requisitos formales que garanticen la autorización y trazabilidad de la ordenación del gasto para dar cumplimiento a las órdenes judiciales; y por la falta de verificación y cumplimiento de las obligaciones asignadas en los contratos de fiducia mercantil a cargo del Gerente del Patrimonio Autónomo URT 2022 (Fiduciaria Central S.A.) y de la Gerente de Negocios y de la Ejecutiva de Cuenta de la Fiduprevisora (Representantes del Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023), respectivamente, que les compete ser garantes de la administración de los recursos del fondo.

Las situaciones descritas reflejan falta de organización documental y de las formalidades propias de la ordenación del gasto; así como genera incertidumbre sobre el agotamiento de las etapas de autorización de la ordenación del gasto.

Hallazgo administrativo (A).

Respuesta de la entidad

La Unidad indica que las *“actividades se llevan a cabo de acuerdo con los recursos presupuestales asignados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Unidad, y transferidos al Patrimonio Autónomo correspondiente. Este instrumento, susceptible de modificaciones por acuerdo entre las partes y con las validaciones correspondientes, busca atender los requerimientos operativos del contrato de*

fiducia, asegurando el cumplimiento de sus objetivos relacionados con la restitución de tierras, el pago de compensaciones, la atención a segundos ocupantes, la ejecución de programas de alivio de pasivos y la administración de bienes y proyectos agroindustriales, entre otros alineados con la restitución de tierras y de derechos territoriales.

En este sentido, los manuales contemplan las diferentes obligaciones con relación a los diferentes tipos de pagos que se realizan, siendo éstos solicitados únicamente para la gestión y cumplimiento de las órdenes judiciales”.

Finalmente señala que “en relación con los casos a los que se hace referencia en la presente observación, se emitieron y enviaron las instrucciones de pago a la fiducia mercantil con los requisitos establecidos para cada uno de los tipos de pago contemplados en los manuales operativos, garantizando la autorización y trazabilidad de la ordenación del pago”

Análisis de Respuesta

Una vez revisados los argumentos allegados por la Unidad, se encuentra que los mismos no desvirtúan lo observado por la CGR si no que, por el contrario, los mismos son acordes con los criterios observados.

En estos casos, se observa que algunos gastos generan inquietud por cuanto se contratan con entidades que son recurrentes y cuyo domicilio se encuentra en una localidad alejada de donde presuntamente se ejecutan los servicios, y otros casos se encuentran soportes, aunque no se tenga plena identificación de las órdenes judiciales a las cuales se asocian.

Por lo tanto, al no existir documentos complementarios que desvirtúen lo observado por la CGR con base en los expedientes analizados durante el ejercicio de la auditoría, se valida el hallazgo como administrativo (A).

Hallazgo No. 12 - Incumplimiento de los plazos en los pagos de compensación (A)

Constitución Política De Colombia

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del

Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”

Decreto Ley 403 de 2020, “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”

“Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

- a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*
- b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.”*

Minuta del Contrato de fiducia mercantil No. 2117 de 2023 suscrito por la URT con el Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023 conformado por Fiduciaria La Previsora S.A. – FIDUPREVISORA S.A. y Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. FIDUAGRARIA S.A, numeral 6, Obligaciones del contratista.

“Obligaciones específicas - i. Costos de Implementación y Operación del Fondo (...)

11. Implementar el Manual Operativo y el Manual de Contratación... una vez sea aprobado por el Fideicomitente.”

Manual Operativo Contrato de fiducia mercantil No. 2117 de 2023 suscrito por la URT con el Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023 conformado por Fiduciaria La Previsora S.A. – FIDUPREVISORA S.A. y Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. FIDUAGRARIA S.A.

“Numeral 3.3.7

La Fiducia deberá efectuar los pagos solicitados dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la instrucción de pago recibida formalmente con los soportes correspondientes, asumiendo las sanciones por mora que genere su incumplimiento.”

Una vez adelantado el trámite de compensaciones para el reconocimiento económico, la Unidad a través del Director General, la Subdirectora General, la Asesora Dirección General, y el Coordinador del Grupo del Fondo de Restitución de Tierras y Territorios según el caso, ordena el pago mediante instrucciones que se emiten con destino al Patrimonio Autónomo administrado por el Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023 (representado por Fiduprevisora), respectivamente.

En la aplicación de pruebas de auditoría, la CGR realizó el cruce de información entre la fecha de emisión de la instrucción y el pago efectivo al beneficiario, en el que se observó que se sobrepasa el tiempo de tres (3) días, establecido en el Manual operativo del contrato fiduciario; plazo que igualmente se cita en el Formato de la instrucción.

En la siguiente tabla se relacionan 25 de 65 instrucciones de compensación revisadas, correspondientes al contrato de fiducia mercantil 2117 de 2023:

Tabla No. 17
Pagos que superan los plazos definidos en el manual operativo de los contratos fiduciarios.

Instrucción No.	Valor de la instrucción	Fecha Instrucción	Fecha del pago	Tiempo transcurrido entre instrucción y pago
1210	413.000.000,00	07/11/2023	21/12/2024	44
1557	331.414.740,00	07/12/2023	02/01/2024	25
1238	324.219.925,00	01/11/2023	14/12/2023	44
1558	323.870.413,00	07/12/2023	02/01/2024	25
871	312.102.360,00	19/09/2023	27/10/2023	38
1493	300.000.000,00	04/12/2023	09/01/2024	35
1664	291.257.850,00	05/12/2023	09/01/2024	34
936	277.140.700,00	10/10/2023	21/12/2024	71
1227	271.080.200,00	09/11/2023	14/12/2023	35
1680	263.688.500,00	15/12/2023	09/01/2023	24
869	240.000.000,00	25/09/2023	07/11/2023	48
1534	230.092.224,00	17/07/2023	27/12/2023	160
1659	210.379.540,00	14/12/2023	09/01/2024	25
1228	202.700.860,00	09/11/2023	23/12/2023	44
1543	198.957.202,00	07/12/2023	03/01/2023	26
1339	196.030.000,00	22/11/2023	23/12/2024	31
948	195.690.000,00	06/10/2023	03/11/2023	27
1747	194.762.840,00	22/12/2023	03/01/2024	11
1695	194.308.312,00	14/12/2023	09/01/2023	25
1489	191.690.588,00	27/11/2023	27/12/2023	30
1661	189.442.475,00	15/12/2023	03/01/2024	18
1746	175.511.600,00	22/12/2023	04/01/2024	12
1585	170.000.000,00	12/12/2023	09/01/2024	27
1200	169.626.790,00	02/11/2023	21/11/2023	49
1484	161.512.755,00	28/11/2023	27/12/2023	29

Fuente: Elaborado por la CGR con base en la información recibida del AG10 - 09 Requerimiento AFI-URT-010 punto 5 y 9

Situación que se presenta por incumplimiento del clausulado de los contratos de fiducia mercantil y del manual operativo de los contratos fiduciarios por parte de la Gerente de Negocios y de la Ejecutiva de Cuenta de la Fiduprevisora (Representantes del Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023), respectivamente; y por deficiencias en el control de supervisión del contrato que no han requerido a las entidades fiduciarias para cumplir con los tiempos establecidos.

Hecho que ocasiona ineficiencia e ineficacia en el proceso de restitución de los derechos reconocidos a los beneficiarios, existiendo la disponibilidad de los recursos en la cuenta financiera en que se administran los recursos del fondo.

Hallazgo administrativo (A).

Respuesta de la entidad

La Unidad manifiesta que “...los tiempos que tiene la fiducia para cancelar las órdenes empiezan a contar el día siguiente a la fecha en que la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional gira los dineros... se deben tener en cuenta los tiempos necesarios para dar cumplimiento a todos los presupuestos... como lo son el SARLARF, certificados bancarios, autenticación de documentos, entre otros, que pueden representar dificultades particulares en razón de las condiciones especiales de la población beneficiaria”

Análisis de Respuesta

La entidad presenta argumentos, pero no allega soportes que permitan determinar los posibles tiempos que toman las actividades, por lo cual, se ratifica el hallazgo como administrativo.

Hallazgo No. 13 - Giro a terceros ajenos al proceso de restitución de tierras – Instrucciones 1747 y 1695 (A) (D10) (P6) (F10) (OI.5)

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”.

“Artículo 25. Derecho a la Reparación Integral. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, restaurativa, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones que trata la presente Ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, buscando satisfacer las necesidades de cada una de las víctimas, entendiendo sus características únicas como grupo y como individuo. Cada una de estas medidas será implementada a favor de los sujetos de reparación en su núcleo familiar dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”

“Artículo 91. Contenido Del Fallo. La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso.

La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

(...)

h. Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;

(...)

Parágrafo 1. Una vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato. En todo caso, el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia, aplicándose, en lo procedente, el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil. Dicha competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso.

Parágrafo 2. 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”.

“Artículo 102. Mantenimiento De Competencia Después Del Fallo. 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”.

Resolución 953 del 28 de diciembre de 2012: Manual Técnico Operativo del Fondo

“Artículo 5.- Funciones. En concordancia con el objeto expuesto, y de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios 4801 y 4829 de 2011, el Fondo de la Unidad realizará las siguientes funciones:

(...)

23. Pagar, a través de la(s) sociedad(es) fiduciaria(s) contratada(s), las compensaciones, en dinero o en especie, ordenadas por los Jueces Civiles del Circuito y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil especializados, a favor de los beneficiarios de los procesos de restitución”.

Contrato de fiducia mercantil No. 2117 de 2023 suscrito por la URT con el Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023 conformado por Fiduciaria La Previsora S.A. – FIDUPREVISORA S.A. y Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. FIDUAGRARIA S.A.

“II Compensaciones, Pagos a Terceros y Segundos Ocupantes

La fiduciaria atenderá de manera oportuna lo relativo al cumplimiento de compensaciones, pagos a terceros y órdenes judiciales de atención a segundos ocupantes, de la siguiente manera:

1.Efectuará los pagos que sean ordenados por los montos establecidos en las providencias judiciales donde se determine la medida de atención respectiva bien sea en predios o en dinero

(...)

6. Efectuará los pagos ordenados por orden judicial a terceros de buena fe”.

Resolución 593 de 2023 “Por la cual se delegan funciones en el Asesor 1020-14 de la Dirección General relacionadas con el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”

“Artículo primero. Delegación. Delegar en el asesor 1020-14 de la Dirección General, las siguientes funciones:

1.Dirigir y administrar con apoyo del Grupo del Fondo de Restitución de Tierras y Territorios, el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, creado en la ley 1448 de 2001 y reglamentado en la Resolución a través de la cual se adopte el Manual Técnico Operativo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas.

2.Autorizar el pago de las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución a favor de los terceros de buena fe exenta de culpa.

3. Autorizar el pago a los beneficiarios de las compensaciones a que haya lugar cuando, en casos particulares, no sea posible restituirles los predios

4. Autorizar el pago de las sumas necesarias para la administración y ejecución de los Proyectos Productivos Agroindustriales entregados al Fondo de la Unidad en sentencias de Restitución.

5. Ejecutar el programa de alivios de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados, adoptado por la Unidad.

6. Autorizar el pago de las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución en favor de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el marco de la restitución de derechos territoriales étnicos.

7. Proferir todos los actos administrativos o autorizaciones que se requieran para la adecuada operación, pagos, administración y ejecución del Fondo de la Unidad

8. Proferir todos los actos administrativos o autorizaciones que se requieran para la implementación de Programas de Proyectos Productivos Estratégicos de la Unidad.

9. Suscribir y/o autorizar en nombre del Fondo de la Unidad, las escrituras públicas de compraventa, donación o transferencia a cualquier título, necesarias para la operación ordinaria del Fondo y en general el cumplimiento de los propósitos de restitución”

Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

“Artículo 3o. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o

recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”

Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”.

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)”

Decreto 2229 de 2023 “Por el cual se reglamentan los artículos 20-3, 260-5, 260-9, 298-8, 356-3, 364-5, 378, 381, 512-1, 512-6, 513-12, 513-13, 555-2, 579, 579-2, 580, 588, 591, 592, 595, 596, 599, 600, 602, 603, 605, 606, 607, 800, 803, 811, 876, 877, 910 Y 915 del Estatuto Tributario, artículo 170 de la Ley 1607 de 2012, artículos 221 y 222 de la Ley 1819 de 2016 modificados por los artículos 47 y 48 de la Ley

2277 de 2022, respectivamente, el parágrafo 7 del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y artículo 51 de la Ley 2277 de 2022, se modifica el epígrafe y se sustituyen unos artículos de la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria, para establecer los calendarios de plazos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias administradas por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN a partir del año 2024 y siguientes”.

“Artículo 1.6.1.13.2.6. Contribuyentes obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementario. Están obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementario, todos los contribuyentes sometidos a dicho impuesto, con excepción de los que se enumeran en el artículo siguiente.

Parágrafo. Son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementario las cajas de compensación respecto a los ingresos generados en actividades industriales, comerciales y en actividades financieras distintas a la inversión de su patrimonio, diferentes a las relacionadas con las actividades meritorias previstas en el artículo 359 del Estatuto Tributario”.

“Artículo 1.6.1.13.2.7 Contribuyentes no obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementario. No están obligados a presentar la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios los siguientes contribuyentes:

1. Los asalariados que no sean responsables del impuesto a las ventas -IVA, cuyos ingresos brutos provengan por lo menos en un ochenta por ciento (80%) de pagos originados en una relación laboral o legal y reglamentaria, siempre y cuando en relación con el año gravable a declarar se cumplan la totalidad de los siguientes requisitos adicionales.

1.1. Que el patrimonio bruto en el último día del año gravable a declarar no exceda de cuatro mil quinientas (4.500) UVT (\$190.854.000)

1.2. Que los ingresos brutos sean inferiores a mil cuatrocientas (1.400) UVT (\$ 59.377.000).

1.3. Que los consumos mediante tarjeta de crédito no excedan de mil cuatrocientas (1.400) UVT (\$ 59.377.000).

1.4. Que el valor total de compras y consumos no supere las mil cuatrocientas (1.400) UVT (\$ 59.377.000).

1.5. Que el valor total acumulado de consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras, no excedan de mil cuatrocientas (1.400) UVT (\$59.377.000)”.

Por medio de sentencias judiciales, las autoridades competentes decretan las compensaciones a que haya lugar a los opositores de buena fe exenta de culpa dentro del proceso de restitución de tierras. La Unidad emitió las resoluciones de reconocimiento y las instrucciones por medio de las cuales se da la orden de pago para cumplir con las decisiones judiciales.

En los casos relacionados en la tabla siguiente, la CGR observó que, en las instrucciones se ordenó por parte de la Coordinadora del Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios y del Grupo de Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional, el pago de dichas compensaciones a una persona natural diferente al opositor objeto de la compensación, lo cual se determina como un presunto daño al patrimonio en cuantía de \$389.071.152, por reconocerse el pago a una persona que no tiene relación con el proceso de compensación por la restitución de tierras.

En la siguiente tabla se detalla la información que da cuenta de estos hechos:

Tabla No. 18
Pagos a terceros no reconocidos como opositores de buena fe exentos de culpa

Instrucción No.	Valor Instrucción	Tipo de compensación ordenada mediante sentencia	Resolución de reconocimiento de compensación por parte de la URT
1747	194.762.840	<p>Sentencia Radicado N° 20001-31-21-003–2017–00154–00 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del 26 de septiembre de dos mil 2022.</p> <p><i>“Quinto: Compensar a los señores ... y en general a la totalidad de propietarios del predio Campanas de las Vegas Lote 1 identificado con FMI No. 210-44047, por las razones expuestas en esta providencia. Sexto: Ordenar al Fondo de la UAEGRTD pagar a los propietarios del predio Campanas de las Vegas Lote 1</i></p>	<p>Resolución No. RC-GF-00463 del 19 de diciembre de 2023, emitida por la Coordinadora Grupo Fondo de Restitución de Tierras y territorios</p> <p>“Artículo Primero: Cumplimiento. Dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia que tiene como beneficiaria a ...”</p> <p>“Artículo segundo: Reconocimiento y Pago ordenar a la fiducia pagar la suma de \$324.604.733 por concepto de compensación en dinero en su calidad de beneficiarios de la orden judicial. Parágrafo; Un primer pago equivalente a \$194.762.840.</p>

Instrucción No.	Valor Instrucción	Tipo de compensación ordenada mediante sentencia	Resolución de reconocimiento de compensación por parte de la URT
		<i>el valor comercial de sus respectivas cuotas partes conforme al avalúo comercial que realizará el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.”</i>	<i>Un segundo pago equivalente a \$129.841.893, una vez se suscriba el acta de devolución material de la parcela en la que ejerce posesión del predio Campanas de las Vegas lote 1”</i>
1695	194.308.312	<p><i>Sentencia No. 29 del 13 de agosto de 2021, Juzgado Segundo Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras Antioquia</i></p> <p><i>“Primero: Proteger el derecho fundamental a la restitución y formalización de tierras del señor...”</i></p> <p><i>“Segundo: Ordenar al Fondo de la Unidad que con cargo a sus recursos procede con la compensación medioambiental, económica o con pago en efectivo a favor del señor ...”</i></p>	<p>Resolución No. RC-GF-00424 del 2023, emitida por la Asesora Dirección General</p> <p><i>“Artículo Primero: Cumplimiento. Dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia que tiene como beneficiario a ...”</i></p> <p><i>“Artículo segundo: reconocimiento y pago: ordenar a la fiducia constituida para el efecto, pagar la suma de \$194.308.312 a favor de ...”</i></p> <p><i>Parágrafo: Los recursos económicos serán transferidos a la cuenta de ahorros cuya titular es la señora...”</i></p>

Fuente: Elaborado por la CGR con base en la información recibida del AG10 - 09 Requerimiento AFI-URT-010 punto 5 y 9

Por su parte, la Fiduprevisora actuando en representación del Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023, realizó el pago de las compensaciones sin garantizar la destinación del recurso conforme al objeto del patrimonio autónomo e incumpliendo las obligaciones que le son asignadas, como son la de validar que los destinatarios de los giros correspondan con los documentos que ordenan el gasto de cumplimiento de órdenes judiciales para la restitución de tierras.

Lo anterior se presenta porque la Coordinadora del Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios y del Grupo de Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional, emite la instrucción y ordena el pago a personas naturales no reconocida en la decisión judicial; y por la falta de verificación y cumplimiento de las obligaciones asignadas a la Gerente de Negocios y de la Ejecutiva de Cuenta de la Fiduprevisora (Representantes del Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023), que les compete ser garantes de la administración de los recursos del fondo.

Las situaciones descritas generan que se favorezca a terceros no reconocidos en la sentencia, y que se pueda reclamar a posteriori nuevamente el pago, ante la inexistencia de una constancia de giro conforme a lo ordenado en la decisión judicial.

Por lo tanto, se vulnera el derecho a la restitución y la imposibilidad de cumplimiento de las medidas integrales y de asistencia en favor de las víctimas y beneficiarios de la justicia transicional.

Además, genera distorsiones en materia tributaria por cuanto los responsables de declarar por movimientos financieros son personas naturales diferentes a las reconocidas en las órdenes judiciales.

Hallazgo administrativo (A), con presunta connotación disciplinaria (D), penal (P), fiscal (F) en cuantía de \$389.071.152, y otras incidencias (OI) para traslado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Respuesta de la entidad

La Unidad en respuesta manifiesta que *“...En el procedimiento de cumplimiento como en el correspondiente acto administrativo, se surtió y se dispuso el giro de recursos a las personas reconocidas en la sentencia. Circunstancia diferente es que, para el recibo de los correspondientes dineros, ellos hayan decidido por diferentes razones, autorizar mediante poder a otra persona exclusivamente para estos efectos, lo cual ... no solo es plenamente válido y ajustado en nuestro ordenamiento jurídico, sino que, en muchos de los casos, se aviene a los principios de la Ley 1448 de 2011”*

Finalmente, la unidad señaló que frente a las distorsiones en materia tributaria advirtió que *“...las consecuencias tributarias derivadas de los pagos efectuados por la Unidad en el cumplimiento de las sentencias de restitución de tierras son responsabilidad de los propios beneficiarios...”*

Análisis de Respuesta

En este caso, la decisión judicial reconoce a los opositores de buena fe exentos de culpa, por lo que procede el pago en dinero para compensar el bien objeto de restitución; sin embargo, no es posible aceptar por parte de la CGR, que las partes (opositor y Unidad) acuerden presuntamente el giro a otra persona, cuando el reconocimiento de la orden judicial es nominal; tanto es así, que señala la ley que en los casos correspondientes se tendrá que demostrar dentro del proceso las condiciones de buena fe y exención de culpa, para que el juez o magistrado lo reconozca como tal.

Además, al ser pagado a otra persona se presenta el riesgo que a posteriori se solicite el incumplimiento de la sentencia por parte del opositor.

Respecto a la otra incidencia que se anunció con destino a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, no es de buen recibo por parte de la CGR que, la Unidad señale que es responsabilidad de los beneficiarios, por cuanto es esta entidad la que incurre en el giro a terceros que no se encuentran exentos de impuestos por la compensación en dinero, y que debe reportar en la información exógena ante la DIAN, por cuanto es quien efectivamente recibe las sumas de dinero en su cuenta; por lo tanto, genera distorsiones en la información tributaria al informar que el pago se efectúa a una persona, pero luego se gira a otra, por lo que puede contribuir a la evasión de impuestos y al fraude fiscal.

En cuanto a la respuesta dada por la Fiduprevisora, la CGR señala que el contrato establece como objeto, el *“Contratar una fiducia mercantil de administración y pagos para el cumplimiento de las órdenes proferidas por jueces y magistrados especializados en restitución de tierras relacionadas con el pago de compensaciones, medidas de atención a los segundos ocupantes, la ejecución de los programas de alivios de pasivos, la administración de proyectos productivos agroindustriales, adquisición, administración y transferencias jurídicas y materiales de bienes, así como efectuar los pagos a cargo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, a través de un patrimonio”*.

Además, en el numeral primero de las obligaciones específicas del contrato, en relación con las compensaciones, pagos a terceros y segundos ocupantes se indica que la fiducia *“Efectuará los pagos que sean ordenados por los montos establecidos en las providencias judiciales donde se determine la medida de atención respectiva bien sea en predios o en dinero”*.

Nótese que el propósito no es el mero pago, sino la administración de recursos y bienes, bajo el régimen de la sociedad fiduciaria administradora del Fondo, por lo que le compete la ejecución de actividades que garanticen a los terceros el cumplimiento de las obligaciones, la administración o vigilancia de los bienes sobre los que recaigan las garantías, con sujeción a las restricciones que la ley establece.

Y de ser necesario, advertir al Comité Fiduciario y/o a quien corresponda, que las instrucciones inducen a error a la fiduciaria; sin embargo, ante la actitud pasiva de ésta, cohonesta con la Unidad para el incumplimiento de las órdenes judiciales y la vulneración de los derechos de los opositores.

Por lo tanto, se evidencia que las empresas fiduciarias no actúan exclusivamente como instrumento de pagos si no que su deber funcional se encuentra relacionado a ser garantes de la administración de los recursos del fondo.

Hallazgo administrativo (A), con presunta connotación disciplinaria (D), penal (P), fiscal (F) en cuantía de \$389.071.152, y otras incidencias (OI) para traslado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Hallazgo No. 14 - Incumplimiento de Sentencia por modificación de la decisión judicial (A) (D11) (P7) (F11)

Constitución Política de Colombia

“Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

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”.

“Artículo 25. Derecho a la Reparación Integral. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, restaurativa, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones que trata la presente Ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, buscando satisfacer las necesidades de cada una de las víctimas, entendiendo sus características únicas como grupo y como individuo. Cada una de estas medidas será implementada a favor de los sujetos de reparación en su núcleo familiar dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”

“Artículo 80. Competencia Territorial.: Serán competentes de modo privativo los jueces y Magistrados del lugar donde se hallen ubicados los bienes, y si estos se encuentran en varios municipios con distintas jurisdicciones, serán competentes el juez y los magistrados del municipio de la respectiva jurisdicción donde se presente la demanda”.

“Artículo 91. Contenido Del Fallo. La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda

y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso.

La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

(...)

h. Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;

(...)

Parágrafo 1. Una vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato. En todo caso, el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia, aplicándose, en lo procedente, el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil. Dicha competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso.

Parágrafo 2. 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”.

“Artículo 97. 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;

b. Por tratarse de un inmueble sobre el cual se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituido 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 restituido, 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.

e. Por tratarse de un inmueble baldío inadjudicable, excepto cuando sea viable el otorgamiento del derecho de uso de acuerdo con la legislación ambiental y agraria y siempre que se dé cumplimiento de las obligaciones de conservación y restauración ambiental.”

“Artículo 102. Mantenimiento De Competencia Después Del Fallo. 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”.

Resolución 953 del 28 de diciembre de 2012: Manual Técnico Operativo del Fondo

“Artículo 5.- Funciones. En concordancia con el objeto expuesto, y de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios 4801 y 4829 de 2011, el Fondo de la Unidad realizará las siguientes funciones:

(...)

23. Pagar, a través de la(s) sociedad(es) fiduciaria(s) contratada(s), las compensaciones, en dinero o en especie, ordenadas por los Jueces Civiles del Circuito y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil especializados, a favor de los beneficiarios de los procesos de restitución”.

Resolución 593 de 2023 “Por la cual se delegan funciones en el Asesor 1020-14 de la Dirección General relacionadas con el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”

“Artículo primero. Delegación. Delegar en el asesor 1020-14 de la Dirección General, las siguientes funciones:

1. Dirigir y administrar con apoyo del Grupo del Fondo de Restitución de Tierras y Territorios, el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, creado en la ley 1448 de 2001 y reglamentado en la Resolución a través de la cual se adopte el Manual Técnico Operativo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas.

2. Autorizar el pago de las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución a favor de los terceros de buena fe exenta de culpa.

3. Autorizar el pago a los beneficiarios de las compensaciones a que haya lugar cuando, en casos particulares, no sea posible restituirles los predios

4. Autorizar el pago de las sumas necesarias para la administración y ejecución de los Proyectos Productivos Agroindustriales entregados al Fondo de la Unidad en sentencias de Restitución.

5. Ejecutar el programa de alivios de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados, adoptado por la Unidad.

6. Autorizar el pago de las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución en favor de los pueblos y comunidades indígenas, Rrom, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el marco de la restitución de derechos territoriales étnicos.

7. Proferir todos los actos administrativos o autorizaciones que se requieran para la adecuada operación, pagos, administración y ejecución del Fondo de la Unidad

8. Proferir todos los actos administrativos o autorizaciones que se requieran para la implementación de Programas de Proyectos Productivos Estratégicos de la Unidad.

9. Suscribir y/o autorizar en nombre del Fondo de la Unidad, las escrituras públicas de compraventa, donación o transferencia a cualquier título, necesarias para la operación ordinaria del Fondo y en general el cumplimiento de los propósitos de restitución”

Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.”

“Artículo 3o. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de

los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, ... 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. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”

Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”.

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)”

Por medio de sentencias judiciales las autoridades competentes reconocen a los ciudadanos los derechos de restitución de tierras, sin embargo, la CGR en la revisión sobre el cumplimiento de las sentencias observó que la Unidad no atendió la orden judicial, si no que efectuó cambios en el tipo de compensación emitiendo

resoluciones para realizar el pago en dinero y no la entrega de un predio en las condiciones señaladas en la sentencia.

Es preciso señalar que, el marco normativo establece que los casos en los que opera la compensación en efectivo corresponden a opositores de buena fe exentos de culpa o cuando se demuestre ante la instancia judicial, la imposibilidad de compensación por medio de la restitución de tierras por las causales definidas en la ley, lo cual no ocurrió en los casos siguientes, por cuanto no procedió la demostración y modulación ante la instancia judicial.

Por lo tanto, la CGR determina una irregularidad al abrogarse la Unidad esta competencia que es exclusiva del ámbito judicial, por lo cual, se determina un presunto alcance fiscal en cuantía de \$568.398.550, conforme al siguiente detalle:

Tabla No. 19
Relación de sentencias con incumplimiento de la orden judicial

Instrucción No.	Valor instrucción	Tipo de compensación ordenada mediante sentencia	Resolución de reconocimiento de compensación por parte de la URT
1664	\$291.257.850	Sentencia No. 760013121001 2020 00097 00 del 15 de octubre de 2021 emitida Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santiago De Cali. <i>“...Reconocer la calidad de víctima del conflicto armado en los términos de la Ley 1448 de 2011, a la señora ..., a quien se Ordenará Proteger los derechos y prerrogativas derivadas de tal calidad, por el abandono forzado del predio objeto de esta decisión. ...Amparar el derecho a la restitución material con vocación transformadora en favor de la señora... en relación con el predio denomina “La Esperanza”, vereda La Samaria, corregimiento La Cristalina, jurisdicción del Municipio de Calima El Darién – Valle del Cauca”</i>	Resolución No. RC-GF-00438 del 2023 Emitida por la Asesora Dirección General <i>“Artículo segundo: Reconocimiento y pago Ordenar a la Fiducia constituida para el efecto pagar la suma de \$291.257.850 por concepto de compensación en dinero”</i>
936	\$277.140.700	Sentencia Radicado: 680813121001-201700093-00 del 14 de diciembre de 2021 emitida Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Barrancabermeja	Resolución No. RC-GF-00275 del 2023 Emitida por la Asesora Dirección General <i>“Artículo Segundo: Reconocimiento y</i>

Instrucción No.	Valor instrucción	Tipo de compensación ordenada mediante sentencia	Resolución de reconocimiento de compensación por parte de la URT
		<p><i>"...respecto del predio denominado "San Felipe" se deberá realizar su adjudicación en un 50% a nombre de... y el otro 50% a favor de ...</i></p> <p><i>Al respecto se ordenará la entrega material por parte de las personas que ocupan el predio Primero: Proteger el derecho fundamental a la restitución de tierras a que tiene derecho ..."</i></p>	<p><i>pago Ordenar a la Fiducia constituida para el efecto pagar la suma de \$277.140.700.</i></p> <p><i>Parágrafo: El pago será puesto a disposición mediante transferencia electrónica."</i></p>

Fuente: Elaborado por la CGR con base en la información recibida del AG10 - 09 Requerimiento AFI-URT-010 punto 5 y 9

Lo anterior, ocurre porque la Asesora Dirección General, expidió resoluciones a través de las cuales, se abroga competencias que no le corresponden y que son exclusivas de la instancia judicial.

Los casos descritos reflejan extralimitación de funciones; que se profiera una resolución con motivación contraria al marco legal y que se desdibuje el propósito del proceso de restitución de tierras que es la devolución o compensación de un predio para que el beneficiario retorne a las condiciones previas a su desplazamiento, constituyéndose un presunto daño al patrimonio en cuantía de \$568.398.550, al efectuar el pago en dinero de una compensación cuya orden judicial era la compra de predios para los beneficiarios de restitución de tierras despojadas, e imposibilitando el cumplimiento de las órdenes complementarias ordenadas por los jueces y magistrados, por lo que se transgrede el derecho integral a la restitución y al restablecimiento de los derechos fundamentales que le fueron vulnerados como víctima.

Hallazgo administrativo (A), con posible incidencia disciplinario (D), penal (P) y fiscal (F) en cuantía de \$568.398.550.

Respuesta de la entidad

La entidad transcribe en su respuesta el articulado de la Ley 1448 de 2011 en la que establece las medidas de restitución.

A su vez la Unidad menciona que con la expedición del Decreto 4829 de 2011, hoy día compilado en el Decreto 1071 de 2015, se faculta a la Unidad para la adopción del Manual Técnico Operativo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de

Gestión de Tierras Despojadas, el cual se desarrolló mediante la Resolución No. 953 de 2012 y que mediante Resolución No. 145 de 2016 adoptó la Guía Procedimental y de Parámetros Técnicos para la determinación de Bienes Equivalentes el cual estableció: “...sólo en los casos en que no se logre determinar y validar una equivalencia medioambiental o económica ...cuando se suscriba manifestación expresa de los beneficiarios sobre su decisión de no esperar más tiempo para habilitar opciones de compensación...el Fondo de la Unidad procederá con el respectivo pago en dinero...”.

Análisis de Respuesta

Respecto a la respuesta allegada por la Unidad resulta de significativa relevancia mencionar que el propósito del marco normativo del proceso de restitución de tierras despojadas es garantizar al desplazado el retorno a las condiciones socioeconómicas previas al momento del desplazamiento forzado y reconocerle los derechos fundamentales que le fueron vulnerados, dentro de los cuales se encuentra: propender de manera progresiva por el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas, derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad, y la protección y garantías para el goce de los bienes restituidos.

Es por ello que, aunque las disposiciones normativas consideran la compensación en dinero, no obstante, ésta es la última acción de reparación, dando prioridad a la restitución jurídica y material del inmueble despojado, y en caso de esto no ser posible, se ampara en subsidio la restitución por equivalencia o compensación en tierra. Y, en última medida, la ley considera la compensación en dinero, por cuanto, el propósito de este instrumento no es indemnizatorio, si no restitutorio de derechos.

Es así que, por la naturaleza de los derechos protegidos y restaurados, la ley estableció que los jueces o magistrados mantendrán la competencia después de emitida la decisión, como garantía del goce efectivo de los derechos del reivindicado, hasta el punto en que se debe allegar al expediente las medidas de ejecución y cumplimiento de la sentencia. Y es por ello que, debe demostrarse ante la instancia judicial, la imposibilidad de la restitución de los predios conforme a las causales contenidas en la ley, para que sean ellos, los jueces y magistrados especiales, quienes modulen la decisión.

Por lo tanto, no puede la Unidad abrogarse las competencias judiciales, modificando e incumpliendo los mandatos y no dar cabal cumplimiento a la ley, por lo que demuestra una gestión ineficaz de su función misional.

La CGR determina que los “acuerdos” entre las partes no pueden estar por encima de lo establecido en la ley, por cuanto el reconocimiento como víctima ocurre como

consecuencia de lo demostrado en el proceso judicial de restitución y se realiza de forma nominal.

Se validó el hallazgo como administrativo (A), con presunta connotación disciplinaria (D), penal (P) y fiscal (F) en cuantía de \$568.398.550.

Hallazgo No. 15 - Inadecuada clasificación a nivel de subcuenta de los movimientos contables (A)

Procedimiento contable para el registro de los recursos entregados en administración. Actualizado según la Resolución 064 de 2022, expedida por la CGN.

“3.3. Ingresos de los recursos entregados en administración Los rendimientos financieros generados como resultado de los recursos entregados en administración se registrarán debitando la subcuenta 190202-Recursos entregados en administración a entidades distintas de las sociedades fiduciarias de la cuenta 1902-PLAN DE ACTIVOS PARA BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS A LARGO PLAZO o la subcuenta 190801-En administración de la cuenta 1908-RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN y acreditando la subcuenta 480849-Ganancias del plan de activos para beneficios a los empleados a largo plazo y para beneficios por terminación del vínculo laboral o contractual de la cuenta 4808-INGRESOS DIVERSOS o la subcuenta 480232-Rendimientos sobre recursos entregados en administración de la cuenta 4802-FINANCIEROS.”

Concepto Radicado CGN: 20211100046561 de fecha 21 de junio de 2021

La Unidad de Gestión de Restitución de tierras despojadas - URT, mediante radicado No. 20211400031002 del 5 de mayo de 2021, solicitó concepto a la Contaduría General de la Nación a fin de recibir orientaciones para el adecuado registro contable del reconocimiento de la venta de productos agrícolas derivados de proyectos productivos en los terrenos entregados en administración.

En respuesta, la Contaduría General de la Nación emite concepto con radicado CGN: 20211100046561 de fecha 21 de junio de 2021, en la cual indica que el Procedimiento contable para el registro de los recursos entregados en administración, actualizado mediante la Resolución No. 090 de 2020, establece “(...)

1.2.1.3. Actualización de los derechos fiduciarios. Los derechos en fideicomiso se actualizarán con la información que suministre la sociedad fiduciaria.

Los mayores valores obtenidos respecto a los derechos en fideicomiso se registrarán debitando la subcuenta 192603-Fiducia mercantil - Patrimonio autónomo

de la cuenta 1926-DERECHOS EN FIDEICOMISO o la subcuenta 190208-Derechos en fideicomiso de la cuenta 1902-PLAN DE ACTIVOS PARA BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS A LARGO PLAZO y acreditando la subcuenta 480851-Ganancia por derechos en fideicomiso de la cuenta 4808- INGRESOS DIVERSOS o la subcuenta 480849-Ganancias del plan de activos para beneficios a los empleados a largo plazo y para beneficios por terminación del vínculo laboral o contractual de la cuenta 4808-INGRESOS DIVERSOS, previa disminución del gasto por la pérdida, si a ello hay lugar. No obstante, si el aumento en el derecho en fideicomiso está asociado a reintegros o restituciones, al patrimonio autónomo, de activos no monetarios que fueron reconocidos como gasto por transferencias, subvenciones o gasto público social, la entidad debitará la subcuenta 192603-Fiducia mercantil - Patrimonio autónomo de la cuenta 1926-DERECHOS EN FIDEICOMISO y acreditará la subcuenta 480826- Recuperaciones de la cuenta 4808-INGRESOS DIVERSOS, previa disminución del gasto, cuando haya lugar.”

Una vez revisados los comprobantes contables junto con sus documentos soporte, se observó que por medio del comprobante de contabilidad No. 500923 del 31 de mayo de 2023, se registró los ingresos del mes de mayo correspondientes a la venta de frutos agropecuarios, derivados de la administración de proyectos productivos agroindustriales, los cuales fueron transferidos a la Dirección del Tesoro Nacional.

Sin embargo, en este comprobante, se estableció que se debitó la cuenta 421040001 por valor de \$46.986.389, la cual, obedece a productos agropecuarios, de silvicultura, avicultura y pesca y se acreditó la cuenta 480866001 que corresponde a recuperación de activos no financieros dados de baja en períodos anteriores.

Por lo tanto, se observa que el ingreso quedó revelado de forma errada como si fuera una recuperación de activos dados de baja.

Debido a inadecuada interpretación por parte del Grupo de Gestión Financiera y Económica de la Unidad, que registró la operación en una subcuenta no correspondiente al objeto de la transacción.

Esta situación es no material, pero se plantea en aras del cuidado que debe atenderse en los registros contables para que revelen razonablemente las operaciones y no distorsionen la interpretación de los Estados Financieros por los usuarios de los mismos.

Hallazgo administrativo (A)

Respuesta de la entidad

La Unidad en respuesta de la mencionada observación presenta un cuadro comparativo entre la norma citada en la observación de la CGR frente a la norma que aplica contablemente la Unidad, confrontando la Resolución 064 de 2022 con la Resolución 340 de 2022, ambas emitidas por la Contaduría General de la Nación.

Análisis de Respuesta

Una vez revisados los argumentos allegados por la Unidad, se observa que el mismo no desestima la inadecuada clasificación a nivel de subcuenta utilizada, en razón a que los conceptos de los ingresos no son consistentes con la descripción y propósito de la subcuenta de *“Recuperación de activos dados de baja los ingresos provenientes por rendimientos financieros de los predios a su cargo”*.

Respecto a las resoluciones remitidas a la CGR por parte de la Unidad y que forman parte del comparativo, no desvirtúan lo señalado, porque corresponden a la modificación de algunas cuentas en el catálogo que no tienen ninguna variación en los asuntos señalados por la CGR.

Por lo tanto, se valida el hallazgo como administrativo (A).

Hallazgo No. 16 - Órdenes de pago sin decisión judicial de respaldo con cargo al fondo de restitución de tierras y territorios a étnicos (A) (D12) (P8) (F12)

Constitución Política de Colombia

“Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

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.”

“Artículo 25. Derecho a la Reparación Integral. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, restaurativa, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones que trata la presente Ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, buscando satisfacer las necesidades de cada una de las víctimas, entendiendo sus características únicas como grupo y como individuo.

Cada una de estas medidas será implementada a favor de los sujetos de reparación en su núcleo familiar dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.

Decreto 111 de 1996. “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”

“Artículo 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.”

“Artículo 39.

(...)

Los Proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del Ramo, en forma conjunta.”

“Artículo 41.- Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

El presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el presupuesto de la Nación.”

Ley 2276 de 2022, “Por la cual se decreta el presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023”

“Artículo 2. Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Aprópiense para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2023... según el detalle que se encuentra a continuación:

(...)

SECCIÓN: 1716

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		67.968.096.000	67.968.096.000		
B. PRESUPUESTO DE SERVICIO A LA DEUDA PÚBLICA		1.792.002.572	1.792.002.572		
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN		354.958.238.513	354.958.238.513		
CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
1705		RESTITUCIÓN DE TIERRAS A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO	320.407.169.918		320.407.169.918
	1100	INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO	320.407.169.918		320.407.169.918
1799		INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO	34.551.068.595		34.551.068.595
	1100	INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO	34.551.068.595		34.551.068.595
TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN			424.718.337.085		424.718.337.085

Decreto 2590 de 2022, “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2023, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”

“Artículo 19. Se podrán hacer distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación, mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas distribuciones se harán por resolución o acuerdo de las juntas o consejos directivos. Si no existen juntas o consejos directivos, lo hará el representante legal de estos. Estas operaciones presupuestales se someterán a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, y tratándose de gastos de inversión, requerirán el concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Programación de Inversiones Públicas.

(...)

Tratándose de gastos de inversión, la operación presupuestal descrita en el órgano receptor se clasificará en el programa y subprograma a ejecutar que corresponda; para los gastos de funcionamiento se asignará al rubro presupuestal correspondiente; estas operaciones en ningún caso podrán cambiar la destinación ni la cuantía, lo cual deberá constar en el acto administrativo que para tal fin se expida.”

Ficha BPIN 2021011000032 del proyecto “Mejoramiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras acordes a las competencias de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas y abandonadas a nivel nacional”, el cual define como productos los siguientes:

- *Servicio de apoyo financiero para formular e implementar proyectos productivos familiares en predios restituidos y compensados.*
- *Servicio de cumplimiento a medidas complementarias a la restitución de tierras.*
- *Servicio de entrega de predios en atención de restituidos, compensados y segundos ocupantes*
- *Servicio de administración de bienes con vocación de restitución”.*

Resolución 953 del 28 de diciembre de 2012: Manual Técnico Operativo del Fondo

“Artículo 5°. - Funciones. En concordancia con el objeto expuesto, y de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios 4801 y 4829 de 2011, el Fondo de la Unidad realizará las siguientes funciones:

(...)

23. Pagar, a través de la(s) sociedad(es) fiduciaria(s) contratada(s), las compensaciones, en dinero o en especie, ordenadas por los Jueces Civiles del Circuito y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil especializados, a favor de los beneficiarios de los procesos de restitución”

Clausulado Contrato de Fiducia Mercantil No. 2117 de 2023. Obligaciones Específicas:

“El Contratista se obliga a cumplir lo establecido en el Ficha técnica y entre otras, todas y cada una de las siguientes obligaciones, de acuerdo con las líneas de acción de la administración del Fondo:

(...)

i. ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS TRANSFERIDOS AL PATRIMONIO AUTÓNOMO

1. Administrar los recursos entregados por el Fondo de LA UNIDAD y que tienen como destinación la restitución de tierras de los despojadas de acuerdo con las normas que los regulan y las normas de presupuesto vigentes.

2. Realizar los pagos, giros o transferencias, que indique LA UNIDAD a través del Grupo COJAI para su operación, trámite y cumplimiento de órdenes judiciales

proferidas en procesos de restitución, contabilizándolos en forma separada, por concepto de compensaciones a víctimas y a terceros de buena fe exentos de culpa, alivio de pasivos, atención a segundos ocupantes, administración, custodia y mantenimiento de bienes inmuebles y pago de tributos, tasas o compensaciones que pudieran generarse, los gastos derivados de la etapa judicial ordenados mediante providencias judiciales, como es el caso de los dictámenes técnicos especializados, pruebas de laboratorio, pagos de honorarios a peritos, curadores ad-litem, liquidadores, intérpretes, traductores, realizar los pagos que se requieran en desarrollo de los procesos de restitución de tierras y todos los demás que se requieran, de conformidad con las instrucciones de gasto emitidas por LA UNIDAD, previa verificación documental del Patrimonio Autónomo.”

Manual Operativo del Contrato de fiducia mercantil No. 2117 de 2023 suscrito por la URT con el Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023 conformado por Fiduciaria La Previsora S.A. – FIDUPREVISORA S.A. y Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. FIDUAGRARIA S.A.

“Los traslados de recursos al Patrimonio Autónomo y aportados por el Presupuesto General de la Nación, serán solicitados por el Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional ante el Grupo de Gestión Económica y Financiera, para que este último realice los trámites pertinentes ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional deberá solicitar únicamente el valor de los recursos requeridos para dar cumplimiento a las órdenes judiciales los cuales deben estar reconocidos mediante el acto administrativo correspondiente.

(...)

La Fiducia procederá a efectuar los pagos de la siguiente manera:

3.3.1 Pagos a beneficiarios de restitución de tierras y cumplimiento de órdenes judiciales Los pagos a los que hace referencia el presente literal corresponden a compensaciones, compra de predios, pagos de costas judiciales, pagos a segundos ocupantes, pagos de alivio de pasivos, pagos en cumplimiento de otras órdenes judiciales. En este caso, las órdenes de pago deben ser suscritas por la Subdirección General como autorizador del pago, previo aval del Coordinador del Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional, y deberá ser remitida a la Fiduciaria con los documentos soporte que se relacionan a continuación:

Persona Natural y/o Jurídica

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía del beneficiario del pago.*
- Acto administrativo y anexos.*

- *Sentencia Juzgado/Autos cuando se requiera.*
- *Certificación bancaria de la cuenta en la cual se efectuará el pago, si aplica, si existe un segundo pago o más al mismo beneficiario, no se requerirá el certificado de la cuenta bancaria, sin perjuicio de lo anterior, si el beneficiario del pago cambia la cuenta bancaria, este debe remitir una nueva certificación.*
- *Factura o documento equivalente y RUT, cuando corresponda.*
- *Los demás que se requieran dependiendo del tipo de pago.*
- *En caso de cumplimiento de otras órdenes judiciales, el Grupo COJAI realizará el recibido a satisfacción de las labores ordenadas.*

3.3.2 Pagos por concepto de alivio de pasivos

Para este tipo de pagos se presentarán por parte del Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional de la Unidad los siguientes documentos:

- *Copia del acto administrativo de alivio de pasivos*
- *Orden de pago*
- *Carta del acreedor con la cual aceptó la oferta de pago*
- *Fotocopia de la cédula del beneficiario (a)”*

Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

“Artículo 3o. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural

o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”

Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Por medio de sentencias judiciales las autoridades competentes reconocen a los ciudadanos los derechos de restitución, por concepto de compensaciones en dinero, compra de predios, alivio de pasivos, subsidios, administración, custodia y mantenimiento de bienes inmuebles y pagos de tributos, tasas o contribuciones.

Sin embargo, la CGR en la revisión sobre el cumplimiento de las sentencias observó que la Unidad a través del Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios ordenó al Consorcio Unidad de Tierras 2023 representado por la Fiduprevisora (Contrato 2117 de 2023), realizar el pago de actividades y conceptos que NO fueron ordenados por decisión judicial, aunque así se describió en las instrucciones No. 1115,1116,1127,1128,1129 y 1467 de 2023.

Los pagos se realizaron con cargo a los recursos del Fondo para la Restitución de Tierras y Territorios, provenientes del proyecto de inversión “*Mejoramiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras acordes a las competencias de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas y abandonadas a nivel nacional*”, pese a que la justificación del gasto contenida en las resoluciones y en las instrucciones, relacionaron órdenes judiciales que fueron impartidas por los jueces o magistrados con destino a otras entidades públicas, o con instrucciones a la URT diferentes a las que asumió y/o con objetos que no guardan relación con la descripción del gasto.

Por lo tanto, se determina un presunto daño al patrimonio en cuantía de \$33.918.400.000, que se aplicaron con cargo al Fondo de Restitución de Tierras y Territorios, relacionados a continuación:

Tabla No. 20
Gastos que no guardan relación con la Orden Judicial – Étnicos

Instrucción No.	Resolución No.	Fecha Expedición Providencia	Descripción de la Orden o Auto	Descripción del concepto de gasto de la instrucción	Valor Total	Observación de la CGR
1115	GF-SA-0001 del 26 de octubre de 2023 emitida por la Asesora Dirección General	20/11/2018	<i>"17. Ordenar al DEPARTAMENT O PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS y a la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT que, previa concertación con el pueblo ette ennaka, en el término de seis (6) meses..."</i>	<i>"Ordenar a la fiducia que realice la transferencia de los recursos a la cuenta de ahorros 4-421-20-15706-2 del Banco Agrario, cuyo titular es..., en calidad de representante de la comunidad étnica beneficiaria de la orden judicial, nombrado en jornada de concertación."</i>	\$2.450.500.000	En este caso se observa que la Unidad asumió una orden impartida para las entidades Departamento para la Prosperidad Social - DPS y a la Agencia Nacional de Tierras – ANT, en la cual, no se encuentra incluida la Unidad y en la que se ordenan acciones que no son de competencia de la URT, por lo tanto, el gasto no se encuentra justificado, ni se entiende por qué la URT asume compromisos que no le competen.
1116	GF-SA-0002 del 26 de octubre de 2023 emitida por la Asesora Dirección General	27/07/2021	<i>"... ordenar al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, al DEPARTAMENT O ADMINISTRATIV O PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL y a la AGENCIA DE DESARROLLO RURAL implementar sus programas a favor de... para lo cual se concede el termino de seis (6) meses que se contarán a partir del momento en que reciban la</i>	<i>"Ordenar a la fiducia que realice la transferencia de los recursos a la cuenta de ahorros 4-330-30-25963-0 del banco agrario, cuyo titular es..., en calidad de representante de la comunidad étnica beneficiaria de la orden judicial, nombrada en jornada de concertación."</i>	\$9.280.000.000	En este caso se observa que la Unidad asumió una orden impartida para las entidades ICBF, al DPS y a la ADR, en la cual, no se encuentra incluida la Unidad y en la que se ordenan acciones que no son de competencia de la URT, por lo tanto, el gasto no se encuentra justificado, ni se entiende por qué la URT asume compromisos que no le competen.

			<i>comunicación de lo acá decidido.”</i>			
1127	GF-SA-0003 del 26 de octubre de 2023 emitida por la Asesora Dirección General	7/01/2015	<i>“... ordenar al FONDO DE RESTITUCION DE TIERRAS, en asocio con el MINISTERIO DE AGRICULTURA, el estudio, financiación e implementación de proyectos productivos agrícolas...”</i>	19001-31-21-001-2014-00104-00	\$6.362.600.000	En este caso, la orden se imparte para que el Fondo junto con el Min Agricultura implementen proyectos productivos agrícolas y pecuarios, sin embargo, en la Resolución se determina realizar suministros para seguridad alimentaria, conceptos que difieren por cuanto lo ordenado por el Juez busca generar sostenibilidad económica para la comunidad que redunde en el beneficio de la misma, mientras que la decisión que asume la URT es de suministro al interior de la comunidad y que no permite un desarrollo y la autosostenibilidad a futuro; tal es así que en la instrucción solo se incluye un código pero no se define la destinación del recurso.



1128	GF-SA-0004 del 26 de octubre de 2023 emitida por la Asesora Dirección General	23/09/2014	<p>“... En la plurimencionada audiencia se vinculó de manera perentoria en la etapa posfallo al INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER a través de la dependencia pertinente para proyectos productivos, al MINISTERIO DE AGRICULTURA y a la UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS,... para el tema de los proyectos productivos, que aseguren en efecto la sostenibilidad alimentaria de la comunidad; a esas 3 entidades se les va a presentar el proyecto que tiene ya elaborado la comunidad, como viabilidad de sostenibilidad para ellos, a fin de que lo aprueben o ejecuten o presenten las observaciones que tengan que presentar al respecto... Imperativo resulta, instar al</p>	Se transcribe el mismo texto.	\$4.982.200.000	<p>En este caso se observa que la Unidad asumió una orden impartida para la entidad AGENCIA DE DESARROLLO RURAL, que en la escisión del INCODER asumió la función de apoyo a las comunidades a través de la asesoría e implementación de proyectos productivos agropecuarios. En esta orden judicial se le instruye a la URT para que rinda un informe de la actividad por cuanto debía realizar acompañamiento técnico a la Comunidad, por lo cual, no le correspondía asumir competencias propias de la ADR, y por ende, el gasto no se encuentra justificado.</p>
------	---	------------	--	-------------------------------	-----------------	--

			<p>MINISTERIO DE AGRICULTURA que tenga un papel activo en la implementación de proyectos productivos para la comunidad Embera Katio del resguardo del alto Andágueda, trabajando en conjunto con la UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS y el INCODER,..."</p>			
1129	<p>GF-SA-0005 del 26 de octubre de 2023 emitida por la Asesora Dirección General</p>	27/04/2017	<p>"... ordenar a la GOBERNACIÓN DEL CESAR, MUNICIPIOS DE AGUSTÍN CODAZZI, BECERRIL Y VALLEDUPAR, MINISTERIO DE AGRICULTURA, CORPOCESAR, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS, UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS, brindar asistencia y acompañamiento en el fortalecimiento de la seguridad alimentaria, a través de la</p>	<p>"...Ordenar a la fiducia que realice la transferencia de los recursos a la cuenta de ahorros 4-240-80-11926-1 del banco agrario, cuyo titular es ..., en calidad de representante de la comunidad étnica beneficiaria de la orden judicial, nombrado en jornada de concertación."</p>	\$2.943.500.000	<p>En este caso se observa que la Unidad asumió una orden impartida para varias entidades como son: Gobernación del cesar, municipios de Agustín Codazzi, Becerril y Valledupar, Ministerio de Agricultura, Corpocesar, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación integral a las Víctimas, y aunque también incluyó a la Unidad, esta medida debió cumplirse en el año 2017, por cuanto en el contexto en que se emitió era para garantizar los primeros meses de reubicación de la comunidad; por lo tanto, retomar una orden ya cumplida para justificar un gasto en el año 2023, es improcedente y vulnera la destinación</p>



		<p><i>implementación de programas y planes permanentes dirigidos a ese objetivo, y en lo de su competencia; así mismo, establecer medidas que permitan recuperar la tierra, eliminando el cultivo ilícito y fomentar el cultivo de los alimentos de la dieta tradicional y la recuperación de las fuentes hídricas o el establecimiento de sistema de riego o similares, para tal efecto, se le concede un término de dos (2) meses contados a partir de la comunicación de la orden.</i></p>		<p>de los recursos del Fondo.</p>
--	--	---	--	-----------------------------------

1467	GF-SA-0006 del 29 de noviembre de 2023 emitida por la Asesora Dirección General	8/09/2021	<p>“... ORDENAR a la UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCIÓN Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS- UARIV, continuar con el plan de retorno y/o reubicación de la comunidad desplazada y el desarrollo perentorio y preferencial del plan integral de reparación Colectiva... ORDENAR AL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, realizar el estudio necesario para conocer la situación alimentaria de la comunidad infantil...”</p>	<p>“Ordenar a la fiducia que realice la transferencia de los recursos a la cuenta de ahorros 4-210-20-16897-3 del Banco Agrario, cuyo titular es..., en calidad de representante de la comunidad étnica beneficiaria de la orden judicial, nombrado en jornada de concertación.”</p>	\$7.899.600.000	<p>En este caso se observa que la Unidad asumió una orden impartida para las entidades UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCIÓN Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS- UARIV, en la cual, no se encuentra incluida la Unidad y en la que se ordenan acciones que no son de competencia de la URT, por lo tanto, el gasto no se encuentra justificado, ni se entiende por qué la URT asume compromisos que no le competen. Aunque en unos apartes citan a la URT, esto es solo para el seguimiento, no para la ejecución de la orden.</p>
------	---	-----------	---	--	-----------------	---

Fuente: Elaborado por la CGR con base en la información entregada por la Unidad en el archivo denominado “MATRIZ CONSECUTIVO Y SEGUIMIENTO INSTRUCCIONES CONTRATO 2117 DE 2023.”

Nótese que varios de los textos transcritos en las instrucciones y que presuntamente corresponden a órdenes judiciales, son decisiones que fueron ordenadas a otras entidades públicas; o que corresponden a asuntos diferentes a los del concepto del gasto; o que se refieren a la URT en su rol de seguimiento, no de ejecutor de la orden.

Lo anterior se presenta porque la Asesora de la Dirección General y Coordinadora del Grupo Fondo de Restitución de Tierras, emite Resoluciones e Instrucciones a través de las cuales ordena el pago por conceptos contrarios al marco normativo y regulatorio del fondo; y por la falta de verificación y cumplimiento de las obligaciones asignadas en los contratos de fiducia mercantil a cargo de la Gerente de Negocios y de la Ejecutiva de Cuenta de la Fiduprevisora (Representantes del Consorcio

Unidad de Restitución de Tierras 2023), que les compete ser garantes de la administración de los recursos del fondo.

Las situaciones descritas generan un presunto daño al patrimonio en cuantía de \$33.918.400.000; por la destinación de recursos del Fondo para pagos que no se encontraban a cargo de la Unidad.

Hallazgo administrativo (A), con posible incidencia disciplinaria (D), penal (P) y fiscal (F) en cuantía de \$33.918.400.000.

Respuesta de la entidad

La entidad transcribe en su respuesta el artículo 17 de la ley 387 de 1997 junto con los articulados de la Ley 1448 de 2011 en la que establece las medidas de atención a poblaciones con características particulares.

A su vez la Unidad menciona que con la expedición del Decreto 4801 de 2011, por el cual se establece la estructura interna de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, el cual dispone que es función de la Unidad *“Definir el plan estratégico de la entidad y los planes y 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”*. *Subrayado fuera del texto original”*

Seguidamente relaciona el articulado del Decreto Ley 4635 de 2011, *“por el cual se dictaron medidas de asistencia, atención, reparación integral y la restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.”*

Así mismo la Unidad argumenta que, el Director General de la Unidad expidió la Resolución No. 00466 de 2023 *“Por medio de la cual se adoptan lineamientos para el cumplimiento de órdenes judiciales a favor de los Pueblos y comunidades Indígenas, Rrom, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en el marco de la restitución de derechos territoriales étnicos”*.

Aunado a lo anterior, indican que mediante el artículo 2.15.1.1.10 del Decreto 1071 de 2015 se faculta a la Unidad para la *“Adecuación de programas y procedimientos. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9, inciso 5, de la Ley 1448 de 2011, en el marco de la justicia transicional y la búsqueda de la reparación integral a las víctimas”*, razón por la cual aseveran que la Unidad *“ha venido cumpliendo con el rezago de órdenes judiciales proferidas por jueces y magistrados de restitución de*

tierras, que disponían la medida complementaria de diseño e implementación de proyecto productivo para contribuir a la seguridad alimentaria de comunidades étnicas o al plan retorno”

Finalmente indican que “los argumentos expuestos sobre que la Unidad no se encuentra incluida y en la que se ordenan acciones que no son de competencia de la URT, es preciso señalar que dichas aseveraciones son contrarias a la realidad, en tanto la Unidad dio cumplimiento a lo dispuesto en cada caso por providencias proferidas por los correspondientes despachos judiciales (adjuntas), en las que se ordena a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que implemente proyectos productivos que permitan garantizar la soberanía alimentaria de la comunidad y la conservación de las semillas ancestrales; implementación y seguimiento del plan de retorno y reubicación; la confección y ejecución del plan de retorno; y proyectos productivos, que aseguren en efecto la sostenibilidad alimentaria de la comunidad”

Análisis de Respuesta

La Unidad expone varias justificaciones y trae a relación articulados normativos sobre los cumplimientos a sentencias, no obstante, no argumenta ni allega soportes en donde las autoridades judiciales brinden orden expresa para que la Unidad implemente proyectos productivos, toda vez que lo aquí discutido no es el marco normativo si no que por el contrario es la destinación del gasto en contravía de lo ordenado por los jueces o magistrados, siendo importante precisar que las instrucciones emitidas por el Grupo Fondo de Cumplimiento de Órdenes Judiciales deben corresponder con las órdenes judiciales, y que como se determinó con los documentos de los expedientes entregados a la CGR durante el ejercicio de auditoría, estas instrucciones incorporan presuntas órdenes judiciales, que luego no tienen sustento o relación con el gasto que se determina.

Aunado a lo anterior, dichas ordenes fueron emitidas a entidades diferentes de la Unidad, y que en los únicos articulados que se le menciona, su orden expresa es la de brindar un acompañamiento en planes de retorno, indagación sobre ocurrencia de hechos y servir como canales de comunicación, por lo tanto, se evidencia que en ningún caso los jueces y magistrados dan orden de asignación de recursos para la implementación de proyectos con cargo al presupuesto de la Unidad, es así como está no puede pretender asumir obligaciones que son propias de otras entidades públicas y menos destinar recursos del cumplimiento de sentencias para acatar ordenes que no son propias de su labor misional.

Por esta razón, la CGR determina que los gastos ordenados en las instrucciones identificadas, no cuentan con justificación, tal y como lo exige el marco normativo aplicable en materia presupuestal y financiera.

Por lo tanto, se valida el hallazgo administrativo (A), con posible incidencia disciplinaria (D), penal (P) y fiscal (F) en cuantía de \$33.918.400.000.

3.1.2. Otros procesos Significativos – Proyectos Productivos Agroindustriales

Hallazgo No. 17 - Gastos en Proyecto Productivo Agropecuario Aguas Bonitas, pese a voluntad de liquidación del proyecto por parte del beneficiario. (A) (D13) (F13)

Constitución Política de Colombia

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”

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”.

“Artículo 25. Derecho a la Reparación Integral. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, restaurativa, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones que trata la presente Ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, buscando satisfacer las necesidades de cada una de las víctimas, entendiendo sus características únicas como grupo y como individuo. Cada una de estas medidas será implementada a favor de los sujetos de reparación en su núcleo familiar dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”

“Artículo 80. Competencia Territorial. Serán competentes de modo privativo los jueces y Magistrados del lugar donde se hallen ubicados los bienes, y si estos se encuentran en varios municipios con distintas jurisdicciones, serán competentes el

juez y los magistrados del municipio de la respectiva jurisdicción donde se presente la demanda”.

“Artículo 102. Mantenimiento De Competencia Después Del Fallo. 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”.

Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”.

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)”

Decreto Ley 403 de 2020, “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.”

“Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

- a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*
- b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.”*

Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.

“Artículo 3o. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, 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. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”

Resolución No. 953 de 2012. “Por la cual se adopta el Manual Técnico Operativo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas”.

“Artículo 99.- Contratos para la administración de proyectos productivos agroindustriales. Los intermediarios contratados por el Fondo de la Unidad podrán suscribir contratos de mandato y de cuentas en participación, ya sea con personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, con el fin de garantizar la explotación de los proyectos productivos agroindustriales que se desarrollen en los

bienes inmuebles que hayan sido entregados por los jueces de restitución al no haberse probado la buena fe exenta de culpa de los opositores, previo consentimiento de la víctima restituida. El producido del proyecto deberá destinarse a programas de reparación colectiva para víctimas en las vecindades del predio, incluyendo al beneficiario de la restitución.”

Resolución No. 00439 de 2017, por la cual se deroga la Resolución 926 de 2013 y se expide el procedimiento para dar cumplimiento al inciso segundo del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011.

“Artículo 8°. Terminación del proyecto productivo. El Fondo de la UAEGRTD, deberá informar al restituido, que dentro de sus opciones también se encuentra dar por terminado el proyecto productivo agroindustrial, para lo cual deberá suscribir un documento donde quede expuesta su decisión.”

“Artículo 9°. No consentimiento por parte del restituido. Cuando se llegare a presentar el caso en que el beneficiario de restitución, no otorga su consentimiento para la administración del proyecto productivo agroindustrial por parte del Fondo de la UAEGRTD y tampoco desea darlo por terminado, se dará traslado del caso al Juez o Magistrado que profirió la orden de administración para que tome las decisiones que considere pertinentes.

Parágrafo. La decisión de dar por terminado el proyecto productivo agroindustrial por parte de la víctima, se trasladará al Juez o Magistrado que profirió la orden de administración para que dicte las disposiciones que considere pertinentes.”

Sentencia C-820 de 2012 emitida por la Corte Constitucional, expediente D-9012. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo:

“5.4.1. Para la Corte, existe un derecho de la víctima a definir si en el predio objeto de restitución puede o no continuar ejecutándose el proyecto agroindustrial allí desarrollado. Imponerle una obligación de continuarlo a pesar de haber sido desarrollado por terceros que no consiguieron probar la buena fe exenta de culpa implica someter a la víctima a cargas incompatibles con el proceso de reparación. La Corte considera que resulta razonable proteger la decisión de la víctima, pues, aunque la continuidad del proyecto es relevante, no reviste el valor suficiente para desplazar su derecho a decidir. De acuerdo con lo anterior es constitucionalmente exigible, considerando las relaciones materiales que con el predio tienen las víctimas restituidas, que éstas puedan decidir libremente la destinación definitiva que le darán al inmueble.

(...)

6.2.2 Las víctimas restituidas son titulares, asimismo, de una garantía -fundada en el derecho a la propiedad y al libre desarrollo de la personalidad- para decidir de

manera libre la destinación de los bienes a cuya restitución tienen derecho. A esta garantía se adscribe un mandato de contar con su consentimiento para tomar las decisiones más importantes respecto de los bienes restituidos. Entre tales decisiones se encuentran aquellas relativas a la continuidad o no de los proyectos iniciados en su predio, a las condiciones de administración o explotación de los mismos, a la distribución de sus frutos naturales o civiles y a la elección de la persona natural o jurídica que se encargará de adelantar la explotación.

(...)

6.2.5 Es posible aceptar la constitucionalidad del enunciado normativo si se armonizan correctamente los intereses en juego. Esa armonización exige que la entrega del proyecto productivo a la Unidad Administrativa Especial, así como las condiciones de explotación del mismo cuenten con el consentimiento de la víctima restituida. Solo si ello es así se activa un deber, a cargo de tal víctima, de contribuir al proceso de reparación colectiva en una cuantía que no podrá exceder el producido del proyecto, descontada su participación.”

Mediante Sentencia No. 680813121001-201600214-01 de fecha 5 de mayo de 2020, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, ordenó a la Unidad, con relación al predio Agua Bonita, ubicado en Barrancabermeja, Santander, lo siguiente: *“DECIMO. (...) la entrega del proyecto productivo - cultivo de palma de aceite y zocriadero de babillas - que se encuentran en los predios restituidos, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con la finalidad que lo administre de conformidad con el Inciso segundo del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011”*

Frente al Proyecto Productivo Agropecuario - PPA de zocria de babillas, se suscribió *“Manifestación de decisión del beneficiario sobre la administración del proyecto productivo por parte del fondo”*, fechada el 11 de junio de 2021, en la cual se consigna lo siguiente:

“En el mes de mayo de 2021, por instrucción del Grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional – Grupo COJAI, el Consorcio Unidad de Tierras realizó la contratación de un perito experto en zoo cría de babillas, con el fin de proyectar un informe técnico que permita determinar las condiciones actuales del proyecto productivo zocriadero de babillas y se proyecten los costos de sostenimiento y mantenimiento, manejo de las babillas, así como posibles rutas o alternativas para orientar la decisión de los beneficiarios respecto a la administración del proyecto productivo (El informe hace parte integral de este documento).

El día 4 de junio de 2021, el equipo administración del Fondo a través de los profesionales de bienes y proyectos productivos agroindustriales socializó a los beneficiarios, las conclusiones de dicho informe y el contenido de las alternativas

que se presentan para la administración del proyecto productivo agroindustrial, de acuerdo con lo establecido en la resolución 439 de 2017. (El acta hace parte integral de este documento). Dentro de este espacio, los profesionales del equipo de administración de bienes y proyectos productivos agroindustriales del Grupo COJAI manifestaron la imposibilidad que tiene la Unidad para asumir los costos mensuales y manejo del proyecto productivo agroindustrial, teniendo en cuenta lo expuesto por el expuesto por el perito en su informe técnico. En este sentido, y conociendo los aspectos jurídicos, técnicos y financieros presentados a los beneficiarios, la señora Elsa Beltrán solicitó plazo adicional para tomar la decisión por lo que debía socializar la información contenida en el informe con su esposo el señor Adán Hernández Caballero.

El día 9 de junio de 2021, los beneficiarios manifiestan que no cuentan con la capacidad para continuar con el zocriadero de babillas por lo que consideran que se debe dar por finalizado este proyecto y solicitan apoyo económico para dar continuidad al cultivo de palma, así como también solicitan apoyo para la vivienda ubicada en el predio.

En consideración de todo lo expuesto, el señor Adán Hernández Caballero, reconocido como beneficiario por la sentencia n° 04 de fecha 5 de mayo de 2020 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta – Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, manifiesta de manera informada, consciente, libre y voluntaria, que para el proyecto productivo agroindustrial de palma no otorga su consentimiento para que el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas lo administre y explote a través de un tercero, ya que los beneficiarios ejercerán su propia administración. Mientras que para el proyecto productivo agroindustrial del zocriadero de babillas manifiesta el consentimiento y la voluntad de dar por terminado el proyecto.”

Luego, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras San José de Cúcuta, mediante Auto T-854 del 10 de diciembre de 2021, retoma lo manifestado por el beneficiario, y señala que:

*“El ... líder equipo administración del fondo grupo COJAI, (...) indicó que se encuentran en trámite de selección de la persona natural o jurídica que procederá con la comercialización de los ejemplares obrantes en el predio, así como el desmonte de la infraestructura, trámite que aduce se llevará a cabo a principios del 2022. En ese sentido, **requiérase** al referido funcionario para que ... proceda con la elaboración de un nuevo informe respecto del destino final del proyecto.” (negrilla es del texto)*

El mismo tribunal, mediante Auto T-166 de fecha de 25 de febrero de 2022 declara: *“ahora bien, respecto a los proyectos productivos obrantes en los predios,*

solicítesele al funcionario..., un informe detallado sobre el desmonte del zoocriadero en el cual se verifique el correcto manejo de los reptiles, su destinación y la fecha en que se clausurará.”

En respuesta a dicha solicitud, la Unidad presentó ante el tribunal, un informe del 14 de marzo de 2022 con el avance de las actividades a cargo del zootecnista contratado para el desmantelamiento del proyecto productivo, indicando los aspectos o actividades realizadas para la administración y mantenimiento del predio y los requerimientos a cumplir por parte de las autoridades ambientales.

Mediante oficio del 10 de junio de 2022, la Unidad a través de grupo COJAI presenta propuesta de *“SOLICITUD DE DESMANTELAMIENTO DEL ZOOCRIADERO TAYRONA S.A.S.”* ante la Subdirección de licencias ambientales del ANLA, con el fin de dar inicio al proceso. En el mismo sentido, en informe de 26 de octubre de 2022 dirigido al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, la Unidad relaciona reuniones con el ANLA y la CAS con los compromisos adquiridos, por parte de la Unidad, para el desmantelamiento del proyecto.

Seguidamente, el 28 de octubre de 2022, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras San José de Cúcuta, mediante Auto T-905, en relación con las obligaciones del fondo respecto al desmantelamiento del proyecto de Zoocriadero de Babillas, señala: *“(...) se le requiere... informe de avances efectivos y definitivos.”*

La Unidad entrega informe del 10 de noviembre de 2022, donde informa al tribunal que, durante los meses de agosto, septiembre y octubre se siguen realizando actividades, con el propósito del desmantelamiento, cierre de licencias ambientales y concesión de aguas superficiales, así como, actividades técnicas para conservación y mantenimiento de los animales.

El Tribunal mediante Auto T-34 del 27 de enero de 2023 se pronuncia, así:

“... requiérase al líder administración grupo Fondo ...para que defina un cronograma al respecto con fechas ciertas y razonables.”

Y consecuentemente, mediante Auto T-35 del 27 de enero de 2023, advierte sanciones para *“... quien funge como líder del equipo proyectos productivos COJAI de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, ha omitido sistemáticamente dar cumplimiento a lo ordenado en proveídos del 28 de octubre y 2 de diciembre de 2022 respecto al cronograma para la implementación del proyecto productivo atendiendo los criterios del Acuerdo 046 de 2019.”*

En virtud de los hechos anteriormente descritos, la CGR observa que la Unidad no ha realizado las actuaciones administrativas concernientes al establecimiento de cronogramas y acciones efectivas para el desmantelamiento del PPA de zoo cría de babillas, conforme a lo requerido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras San José de Cúcuta.

En el mismo sentido se observa que la Unidad, al no realizar el proceso de desmantelamiento del proyecto de forma oportuna y efectiva, ha incurrido en gastos adicionales de administración y sostenimiento del PPA durante la vigencia 2023 por valor de \$297.050.339 para la administración del proyecto de zoo cría de babillas, así:

Tabla No. 21
Gastos realizados por el Fondo, vigencia 2023, relacionados con el PPA zoo cría de babillas, que no ha desmantelado conforme a la orden judicial

Instrucción No.	Concepto del pago	Comprobante de Egreso No.	Valor	Fecha del comprobante de egreso
401	PAGO HG N°826 INSTRUCCIÓN 401 - REINTEGRO PAGO ACPM SEGÚN CUENTA DE COBRO 31012023 DEL 31 DE ENERO DE 2023 POR VALOR DE \$145.701	228	\$ 145.701,00	24/02/2023
401	REINTEGRO PAGO ACPM SEGÚN CUENTA DE COBRO 32012023 DEL 31 DE ENERO DE 2023 POR VALOR DE \$95.387 SOPORTE: TIQUETE POS SEGÚN HOJA DE GIRO N° 0833	135	\$ 95.387,00	17/02/2023
1252	FACTURA CPA NO. 413: REMISIONES 5765 Y 5764, ALIMENTO VISCERA BLANCA O ROJA DE EQUINO, VISCERA PESCADO TRATADA. PROYECTO PRODUCTIVO	167	\$ 11.650.000,00	23/02/2023
1252	FACTURA N° CPA 414 REMISIONES 5766 3ER CICLO ORDN ENE-MAR-2023, ALIMENTO VISCERA BLANCA O ROJA DE EQUINO. PROYECTO PRODUCTIVO AGROINDUSTRIAL ZOCRIADERO TAYRONA SEGÚN HOJA DE GIRO N° 0824	166	\$ 11.025.000,00	23/02/2023
1252	KILOS ALIMENTACIÓN VISCERAS DE PESCADO CICLO 1 EN LA FECHA 18/01/2023	96	\$ 2.200.000,00	08/02/2023
1252	KILOS DE ALIMENTACIÓN VISCERAS DE EQUINO ROJAS Y BLANCAS CICLO 1 EN LA FECHA 19/01/2023	96	\$ 9.450.000,00	08/02/2023

Instrucción No.	Concepto del pago	Comprobante de Egreso No.	Valor	Fecha del comprobante de egreso
1430	PAGO No 23 DE CUSTODIA DEL PREDIO ZOOCRIADERO TAYRONA PREDIO AGUA BONITA, BARRANCABERMEJA-SANTANDER. DEL 01 AL 31 DE ENERO DE 2023	243-244	\$ 2.111.020,00	27/02/2023
1430	PAGO No 23 DE CUSTODIA DEL PREDIO ZOOCRIADERO TAYRONA PREDIO AGUA BONITA, BARRANCABERMEJA-SANTANDER. DEL 01 AL 31 DE ENERO DE 2023	490-491-492-493	\$ 1.567.800,00	28/02/2023
1775	KILOS DE ALIMENTACIÓN VISCERAS DE EQUINO ROJAS Y BLANCAS CICLO 10	1081	\$ 9.450.000,00	29/03/2023
1775	KILOS DE ALIMENTACIÓN VISCERAS DE EQUINO ROJAS Y BLANCAS CICLO 11	1081	\$ 2.200.000,00	29/03/2023
1775	KILOS DE ALIMENTACIÓN VISCERAS DE EQUINO ROJAS Y BLANCAS CICLO 12	1080	\$ 11.025.000,00	29/03/2023
1430	PAGO No 23 DE CUSTODIA DEL PREDIO ZOOCRIADERO TAYRONA PREDIO AGUA BONITA, BARRANCABERMEJA-SANTANDER. DEL 01 AL 31 DE ENERO DE 2023	629	\$ 132.200,00	02/03/2023
1674	PAGO No 24 DE CUSTODIA DEL PREDIO ZOOCRIADERO TAYRONA PREDIO AGUA BONITA, BARRANCABERMEJA-SANTANDER. DEL 01 AL 28 DE FEBRERO DE 2023	907-910-911-12	\$ 2.111.020,00	16/03/2023
1674	PAGO No 24 DE CUSTODIA DEL PREDIO ZOOCRIADERO TAYRONA PREDIO AGUA BONITA, BARRANCABERMEJA-SANTANDER. DEL 01 AL 28 DE FEBRERO DE 2023	913-914-915-918	\$ 736.666,00	16/03/2023 - 21-03-2023
1252	SALDO DE ORDEN DE SERVICIO No.105942-001- 2023 (SUMINISTRO Y TRANSPORTE DE ALIMENTO PARA BABILLAS)	1468	\$ 11.025.000,00	25/04/2023
1910	PAGO No 25 DE CUSTODIA DEL PREDIO ZOOCRIADERO TAYRONA PREDIO AGUA BONITA, BARRANCABERMEJA-SANTANDER. DEL 01 AL 31 DE MARZO DE 2023	1426-1427-1428-1431	\$ 2.111.020,00	18/04/2023
104	INST 104 FRA421 COMPRA DE VISCERAS BLANCAS Y ROJAS ALIMENTO PARA ZOOCRIADERO DE BABILLAS TAYRONA PREDIO AGUA BONITA	CE2300000297	\$ 13.225.000,00	29/06/2023



Instrucción No.	Concepto del pago	Comprobante de Egreso No.	Valor	Fecha del comprobante de egreso
104	INST FRA 422 CAUSAR Y RETENER. COMERCIALIZADORA DE PESCADOS TRUCHA ARCO IRIS Remisiones 5869 y 5870	CE2300000589	\$ 11.650.000,00	19/07/2023
280	INST 280 PAGO LA FACTURA 423 DE ALIMENTO Y TRANSPORTE DE COMERCIALIZADORA DE PESCADOS TRUCHERA ARCOIRIS - PROY PROD	CE2300000662	\$ 11.025.000,00	25/07/2023
470	PAGO DE CUSTODIA DEL PREDIO ZOCRIADERO TAYRONA PREDIO AGUA BONITA, BARRANCABERMEJA-SANTANDER, EN EL PERIODO DE MAYO DE 2023 VR MES \$2,100,000	CE2300000794	\$ 2.100.000,00	01/08/2023
470	PAGO DE CUSTODIA DEL PREDIO ZOCRIADERO TAYRONA PREDIO AGUA BONITA, BARRANCABERMEJA-SANTANDER, EN EL PERIODO DE JUNIO DE 2023 VR MES \$2,100,000	CE2300000796	\$ 2.100.000,00	24/08/2023
470	PAGO DE CUSTODIA DEL PREDIO ZOCRIADERO TAYRONA PREDIO AGUA BONITA, BARRANCABERMEJA-SANTANDER, EN EL PERIODO DE JUNIO DE 2023 VR MES \$2,100,000	CE2300001171	\$ 2.100.000,00	24/08/2023
470	PAGO DE CUSTODIA DEL PREDIO ZOCRIADERO TAYRONA PREDIO AGUA BONITA, BARRANCABERMEJA-SANTANDER, EN EL PERIODO DE MAYO, JUNIO Y JULIO DE 2023 VR MES \$1,700,000	CE2300001202	\$ 1.700.000,00	29/08/2023
470	PAGO DE CUSTODIA DEL PREDIO ZOCRIADERO TAYRONA PREDIO AGUA BONITA, BARRANCABERMEJA-SANTANDER, EN EL PERIODO DE MAYO, JUNIO Y JULIO DE 2023 VR MES \$1,700,000	CE2300001206	\$ 1.700.000,00	29/08/2023
470	PAGO DE CUSTODIA DEL PREDIO ZOCRIADERO TAYRONA PREDIO AGUA BONITA, BARRANCABERMEJA-SANTANDER, EN EL PERIODO DE MAYO, JUNIO Y JULIO DE 2023 VR MES \$1,700,000	CE2300001208	\$ 1.700.000,00	29/08/2023
422	FACTURA No 424 COMERCIALIZADORA DE PESCADOS TRUCHA ARCO IRIS	CE2300001197	\$ 11.650.000,00	28/08/2023
280	FACTURA No 425 COMERCIALIZADORA DE PESCADOS	CE2300001189	\$ 11.025.000,00	25/08/2023



Instrucción No.	Concepto del pago	Comprobante de Egreso No.	Valor	Fecha del comprobante de egreso
	TRUCHA ARCO IRIS REMISION 5874 DEL 26 DE JULIO 2023			
729	FACTURA NO 426 COMERCIALIZADORA DE PESCADOS TRUCHA ARCO IRIS REMISIONES 5812 Y 5877	CE2300001586	\$ 11.650.000,00	19/09/2023
729	FACTURA NO 427 COMERCIALIZADORA DE PESCADOS TRUCHA ARCO IRIS REMISION 5878	CE2300001590	\$ 11.025.000,00	19/09/2023
735	PAGO DE CUSTODIA DEL PREDIO ZOCRIADERO TAYRONA PREDIO AGUA BONITA, BARRANCABERMEJA-SANTANDER, EN EL PERIODO DE AGOSTO DE 2023 VR MES \$2,100,000	CE2300001866	\$ 2.100.000,00	06/10/2023
974	PAGO DE CUSTODIA DEL PREDIO ZOCRIADERO TAYRONA PREDIO AGUA BONITA, BARRANCABERMEJA-SANTANDER, EN EL PERIODO DE SEPTIEMBRE DE 2023 VR MES \$2,100,000	CE2300002395	\$ 2.100.000,00	30/10/2023
735	PAGO DE CUSTODIA DEL PREDIO ZOCRIADERO TAYRONA PREDIO AGUA BONITA, BARRANCABERMEJA-SANTANDER, EN EL PERIODO DE AGOSTO 2023	CE2300001870	\$ 1.700.000,00	06/10/2023
974	PAGO DE CUSTODIA DEL PREDIO ZOCRIADERO TAYRONA PREDIO AGUA BONITA, BARRANCABERMEJA-SANTANDER, EN EL PERIODO DE SEPTIEMBRE 2023	CE2300002396	\$ 1.700.000,00	30/10/2023
1028	FACTURA No 428 COMERCIALIZADORA DE PESCADOS TRUCHA ARCO IRIS	CE2300002322	\$ 11.650.000,00	27/10/2023
1028	FACTURA No 429 COMERCIALIZADORA DE PESCADOS TRUCHA ARCO IRIS REMISION 5874 DEL 26 DE JULIO 2023	CE2300002323	\$ 11.025.000,00	27/10/2023
1223	FACTURA No 430 COMERCIALIZADORA DE PESCADOS TRUCHA ARCO IRIS	CE2300002770	\$ 10.650.000,00	17/11/2023
1223	FACTURA No 431 COMERCIALIZADORA DE PESCADOS TRUCHA ARCO IRIS REMISION 5874 DEL 26 DE JULIO 2023	CE2300002771	\$ 15.275.000,00	17/11/2023



Instrucción No.	Concepto del pago	Comprobante de Egreso No.	Valor	Fecha del comprobante de egreso
1450	PAGO DE CUSTODIA DEL PREDIO ZOCRIADERO TAYRONA PREDIO AGUA BONITA, BARRANCABERMEJA-SANTANDER, EN EL PERIODO DE OCTUBRE DE 2023 VR MES \$2,100,000	CE2300003329 - CE2300003332	\$ 1.700.000,00	12/12/2023
1580	PAGO DE CUSTODIA DEL PREDIO ZOCRIADERO TAYRONA PREDIO AGUA BONITA, BARRANCABERMEJA-SANTANDER, EN EL PERIODO DE NOVIEMBRE Y DICIEMBRE DE 2023 VR MES \$2,100,000	CE2300003857 CE2300003860 CE2300004079 CE2400000002 CE2400000048	\$ 4.200.000,00	26/12/2023
1450	PAGO DE CUSTODIA DEL PREDIO ZOCRIADERO TAYRONA PREDIO AGUA BONITA, BARRANCABERMEJA-SANTANDER, EN EL PERIODO DE OCTUBRE 2023	CE2300001870	\$ 1.700.000,00	12/12/2023
1580	PAGO DE CUSTODIA DEL PREDIO ZOCRIADERO TAYRONA PREDIO AGUA BONITA, BARRANCABERMEJA-SANTANDER, EN EL PERIODO DE NOVIEMBRE Y DICIEMBRE 2023	CE2300003858 CE2300003861 CE2300003859 CE2300003862 CE2300004080	\$ 3.400.000,00	26/12/2023
1065	FACTURA No 432 COMERCIALIZADORA DE PESCADOS TRUCHA ARCO IRIS REMISION 5874 DEL 26 DE JULIO 2023	CE2300003853	\$ 13.500.000,00	
1065	FACTURA No 433 COMERCIALIZADORA DE PESCADOS TRUCHA ARCO IRIS REMISION 5874 DEL 26 DE JULIO 2023	CE2300004076	\$ 12.425.000,00	
1065	FACTURA No 434 COMERCIALIZADORA DE PESCADOS TRUCHA ARCO IRIS REMISION 5874 DEL 26 DE JULIO 2023	CE2300003854	\$ 25.925.000,00	
1324	FAC FE5223 TASA RETRIBUTIVA POR EL USO DE AGUA; VIGENCIA DEL 20 DE FEBRERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021	CE2300003164	\$ 3.613.800,00	05/12/2023
1324	FAC FE5224 TASA RETRIBUTIVA POR USO DEL AGUA VIGENCIA DE ENERO A DICIEMBRE DE 2022	CE2300003130	\$ 4.422.100,00	04/12/2023
1477	VIATICOS COMISION 9 AL 11 DE NOVIEMBRE/23 PARA REALIZAR LA VISITA TECNICA A LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS AGROINDUSTRIALES DEL ZOO CRIADERO EN BARRANCABERMEJA Y DE VENECIA	CE2300003649	\$ 278.625,00	18/12/2023

Instrucción No.	Concepto del pago	Comprobante de Egreso No.	Valor	Fecha del comprobante de egreso
	EN SIMACOTA, DPTO DE SANTANDER			
TOTALES			\$297.050.339	

Fuente: Elaborador por CGR con base en la información de las instrucciones y el expediente del PPA entregado por la URT

En razón a las omisiones por parte de los funcionarios del Grupo COJAI, y la ineficiencia en la gestión administrativa para la liquidación del proyecto productivo agroindustrial de zocoría de babilla, se ha incurrido en gastos durante el año 2023, que suman \$297.050.339.

Además, en la respuesta dada por la entidad, se allegaron comunicaciones realizadas con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, de lo que se determinó que existe: *“Resolución No. 01095 del 26 de mayo de 2022 y en cumplimiento de la sentencia del 05 de mayo de 2020 del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, dentro del proceso de restitución de tierras con radicado No. 6808131210012016-0021401, la Autoridad Ambiental sustituyó la titularidad de la Licencia Ambiental otorgada mediante la Resolución No. 164 del 8 de marzo de 2013 para el proyecto de zocoría en fase comercial para la cría de Babilla (Caimán crocodilus fuscus) de la sociedad Zocoriadero Tayrona S.A.S., a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas...”*

Por lo tanto, existe una licencia ambiental que fue subrogada a la Unidad, y consecuentemente, mediante Auto. No. 8666 del 23 de octubre de 2023 emitido por ANLA, se dispone el cobro a la Unidad por concepto de seguimiento para el año 2022 por valor de \$7.365.000, de lo cual se desconoce si se ha efectuado el pago o no.

Así mismo, de las comunicaciones allegadas se deriva que no ha sido efectiva la Unidad en gestionar el desmantelamiento del proyecto de zocoría ante el ANLA, conllevando a que se continúen generando gastos por las omisiones y la ineficiencia de sus labores.

Por otra parte, tampoco se evidencia que exista producción o comercialización, que se traduzca en ingresos para ser destinados a programas de reparación colectiva para víctimas en las vecindades del predio, incluyendo al beneficiario de la restitución.

La situación anterior, se presenta debido a que, la Subdirección General de la Unidad y el líder del equipo proyectos productivos COJAI, han sido ineficientes e ineficaces en atender las órdenes judiciales para el desmantelamiento del PPA de zootría de babillas del predio Aguas Bonitas, y su falta de gestión ha provocado gastos con cargo a los recursos del fondo.

Lo que genera, que no se haya dado cumplimiento a la decisión de las víctimas restituidas sobre la liquidación del PPA, manteniendo el proyecto de zootría de babilla dentro del predio, por lo que a la fecha no se ha logrado restituir íntegramente el derecho de la víctima.

Por lo tanto, se determinó un presunto daño patrimonial en cuantía de \$297.050.339.

Hallazgo administrativo (A), con posible incidencia disciplinaria (D) y fiscal (F).

Respuesta de la entidad

La Unidad manifiesta que compete a la ANLA hacer seguimiento y control a los proyectos sujetos de licencia ambiental, y que cualquier modificación o el desmantelamiento debe ser autorizada por ellos.

Agrega que para "...puntualizar los criterios técnicos y ambientales para llevar a cabo de manera adecuada el proceso de desmantelamiento y abandono del zootriadero, se estableció contacto con la Corporación Autónoma Regional del Santander (CAS), para programar una visita de verificación y análisis de verificación actual, con el fin de sacar unas conclusiones que viabilicen el adecuado desmantelamiento del proyecto; visita que se realizó en forma conjunta el día 10 de noviembre del 2023."

La Unidad que indica que: *"...a la fecha la autoridad ambiental no ha concedido la respectiva licencia ambiental que autorice el desmonte del proyecto, es deber de la Unidad a través de la Fiducia contratada continuar con la adecuada administración del Proyecto Agroindustrial, y por ende con el eficiente manejo y bienestar de las babillas, garantizando la provisión de alimentación..."*, y que no se trata de falta de diligencia o atención para el desmantelamiento del PPA de zootría de babillas del predio Aguas Bonitas, sino que *"... pese adelantar todas las acciones ante las entidades competentes no ha sido posible obtener la licencia requerida para proceder con el desmonte definitivo del mencionado Zootriadero."*

Y señala que, dentro de las actividades realizadas en 2023, está la actualización del cronograma, aunque en ninguno de los documentos se encuentra este documento.

“Al respecto, se señala que el día 10 de noviembre de 2023 se atendió comisión con la CAS en las instalaciones del proyecto agroindustrial zocriadero Tayrona, en la cual sugirieron la contratación de una empresa consultora ambiental o persona jurídica para que realice parte del manejo operativo, ambiental y la implementación de las fichas del Plan de Desmantelamiento y Abandono ordenados en los autos 3938 y 7942 del 2023.”

Análisis de Respuesta

Se observa que la Unidad no reporta *“avances efectivos y definitivos.”* para el desmantelamiento del PPA de zocria de babillas; y reitera en varios apartes que ha realizado actividades, pero que las demoras ocurren porque las autoridades ambientales no han otorgado los permisos o licencias para llevar a cabo el desmantelamiento.

No obstante, dentro de los documentos allegados por la Unidad, se observan comunicaciones y autos emitidos por las autoridades ambientales (ANLA y la CAS), en específico, se determinó que la licencia ambiental otorgada para el proyecto de zocria en fase comercial para la cría de babilla (*Caimán crocodilus fuscus*), fue sustituida la titularidad en favor de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Y que mediante Auto No. 3938 del 31 de mayo de 2023, declaró iniciada la fase de desmantelamiento y abandono del proyecto de zocria en fase comercial para la cría de babilla (*Caiman crocodilus fuscus*) denominado Tayrona, y determina que será ésta quien deba acordar con la Corporación la forma en la que dará cumplimiento a las obligaciones relacionadas con las cuotas de reposición y repoblamiento adeudas por el proyecto de zocria, y poner en conocimiento de la ANLA el o los acuerdos respectivos para efectos de seguimiento.

Por lo tanto, los argumentos expuestos por la Unidad en su respuesta, carecen de fundamento, porque ya está aprobado el desmantelamiento y abandono. Y sobre la reunión adelantada en noviembre de 2023, no se entregaron documentos que den cuenta de las determinaciones por parte de la CAS, ni de la Unidad.

En consecuencia, se valida el hallazgo como administrativo con presunto alcance disciplinario (D) y fiscal (F) en cuantía de \$297.050.339.

Hallazgo No. 18 - Servicio de custodia predio Venecia en Simacota – Santander (A) (D14) (F14)

Constitución Política de Colombia

“Artículo 209 La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

“Artículo 3o. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, ... 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.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”

Decreto Ley 403 de 2020, “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.”

*“Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:
(...)*

b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.”

Ley 1952 de 2019. “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”.

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)”

Resolución No. 953 de 2012. “Por la cual se adopta el Manual Técnico Operativo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas”

*“Artículo 5°. - Funciones. En concordancia con el objeto expuesto, y de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios 4801 y 4829 de 2011, el Fondo de la Unidad realizará las siguientes funciones:
(...)*

14. Administrar, a través del gestor inmobiliario, los bienes y su inventario, que ingresen al Fondo; verificar su debida custodia y aseguramiento, así como los pagos de los impuestos, gravámenes, servicios públicos y gastos de promoción que en

éstos se causen; y ejercer cualquier acción de saneamiento que corresponda para garantizar su disponibilidad para los procesos de restitución.”

“Artículo 74.- Pagos. La(s) sociedad(es) fiduciaria(s) contratada(s) para la administración de los recursos del Fondo deberá(n) realizar todos los pagos, giros o transferencias que indique el Grupo Fondo de la Unidad para el trámite y cumplimiento de los procesos y las sentencias emitidas por los jueces de restitución, por concepto de compensaciones en dinero, compra de predios, alivio de pasivos, subsidios, administración, custodia y mantenimiento de bienes inmuebles y pagos de tributos, tasas o contribuciones que puedan imputarse a la ejecución del contrato. Asimismo, aquellos gastos de funcionamiento e inversión, necesarios para el desarrollo del contrato de fiducia, de acuerdo con el presupuesto aprobado por el Comité Fiduciario.”

Resolución 593 de 2023 “Por la cual se delegan funciones en el Asesor 1020-14 de la Dirección General relacionadas con el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”

“Artículo primero. Delegación. Delegar en el asesor 1020-14 de la Dirección General, las siguientes funciones:

(...)

4. Autorizar el pago de las sumas necesarias para la administración y ejecución de los Proyectos Productivos Agroindustriales entregados al Fondo de la Unidad en sentencias de Restitución.”

Mediante Sentencia ST 018 del 16 de septiembre de 2019, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Civil Especializado en Restitución de Tierras, ordenó amparar el derecho fundamental a la restitución de tierras, y dentro de la misma también señaló:

“DÉCIMO QUINTO: ORDENAR a AGROINDUSTRIAS VILLA CLAUDIA S.A. entregar el predio Venecia objeto de reclamación, así como el proyecto productivo agroindustrial de palma y caucho, al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Entrega que deberá hacerse dentro de los tres (3) días siguientes a la ejecutoria de la presente sentencia, de conformidad con el artículo 100 de la Ley 1448 de 2011. (...)”

En acta de reunión del 30 de julio de 2021, el Grupo de Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional - COJAI de la Unidad, realizó entrega material del predio al Consorcio Unidad de Tierras 2021, en calidad de vocero y administrador del Patrimonio Autónomo, para que realice las acciones tendientes a la correcta custodia y administración del Proyecto Productivo Agroindustrial – PPA.

Posteriormente, en acta del 6 de Julio de 2022, la Unidad hace entrega del PPA a la Fiduciaria Central para que, en desarrollo del contrato de fiducia mercantil vigente para la época, adelante las labores de administración del mismo.

Luego, el 28 de junio de 2023, la Unidad por medio de acta hace entrega del PPA al Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023, representado por la Fiduprevisora, para custodia y administración del mismo.

De acuerdo con los documentos que conforman el expediente del PPA, se entregó a la CGR un archivo en Excel denominado “RELACION Y COMERCIALIZACION VENEZIA”, donde se observó que se realizaron pagos por concepto de custodios y otros conceptos correspondientes a gastos, para la sostenibilidad y productividad de las plantaciones de palma y caucho.

Al revisar las instrucciones identificadas en el archivo Excel, se observó que la instrucción 195 no se encontró en el expediente entregado por la Unidad a la CGR; en el caso de las instrucciones 1429 y 1673 de 2023 se encuentra duplicado el pago por el mismo servicio de custodia del predio correspondiente a los meses de enero y febrero de 2023, respectivamente; y al revisar los giros efectuados por la Fiduciaria Central como representante del Patrimonio Autónomo, se observó que en algunos casos, se realizaron los pagos a una persona natural diferente a la beneficiaria en las instrucciones.

En la tabla siguiente se detalla:

Tabla No. 22
Pagos de custodios del PPA Venecia

No.	Concepto del pago que relaciona la Unidad en la instrucción	Comprobante de Egreso No.	Valor Pagado	Observaciones de la CGR
1429	Pago no 19 de custodia del predio Venecia, Simacota - Santander. del 01 al 31 de enero de 2023.	216	800.000	Se realizó doble pago por el mismo servicio de custodia del predio Venecia del mes de enero de 2023, según comprobantes de egreso de la Fiduciaria Central No. 216 y 224 de 2023.
1429	Pago no 19 de custodia del predio Venecia, Simacota - Santander. del 01 al 31 de enero de 2023.	224	800.000	
1673	Pago no 20 de custodia del predio Venecia, Simacota - Santander. del 01 al 28 de febrero de 2023.	863	800.000	Se realizó doble pago por el mismo servicio de custodia del predio Venecia del mes de enero de 2023, según comprobantes de egreso de la Fiduciaria Central No. 863 y 871 de 2023.
1673	Pago no 20 de custodia del predio Venecia, Simacota - Santander. del 01 al 28 de febrero de 2023.	871	800.000	

195	Pago custodia del predio Venecia, Simacota - Santander. del 01 al 31 de mayo y del 01 al 30 de junio de 2023.	2300000587	1.600.000	La instrucción no se encontró en el expediente. El beneficiario del pago según comprobante de egreso de la Fiduciaria Central es una persona natural diferente al beneficiario que realiza las labores de custodio.
470	Pago custodia del predio Venecia, Simacota - Santander. del 01 al 31 de julio.	2300001159	800.000	El beneficiario del pago según comprobante de egreso de la Fiduciaria Central es una persona natural diferente al beneficiario que realiza las labores de custodio.
725	Pago custodia del predio Venecia, Simacota - Santander. del 01 al 31 de agosto	2300001865	800.000	El beneficiario del pago según comprobante de egreso de la Fiduciaria Central es una persona natural diferente al beneficiario que realiza las labores de custodio.
974	Pago custodia del predio Venecia, Simacota - Santander. del 01 al 30 de septiembre.	2300002370	800.000	El beneficiario del pago según comprobante de egreso de la Fiduciaria Central es una persona natural diferente al beneficiario que realiza las labores de custodio.

Fuente: Elaborado por la CGR, de acuerdo con la información entregada por la Unidad, según respuesta "AG10 - 031 Requerimiento AG8.1 AFI-URT-035 PPA"

Por lo tanto, se establecen inconsistencias frente a los destinatarios finales de los pagos por servicio de custodia, y se determina un daño al patrimonio en cuantía de \$5.600.000; de los cuales \$1.600.000 corresponde al doble pago del servicio de custodia del predio Venecia por los meses de enero y febrero de 2023 y \$4.000.000 por el pago a una persona natural diferente a la que prestó el servicio, y con la cual no existe vínculo contractual.

Los hechos presentados obedecen a que, la Coordinadora del Grupo de Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional - COJAI de la Unidad, ordenó el pago a una persona diferente a quien prestó el servicio, y porque autorizó pagar dos veces el mismo servicio; y es igualmente responsable la Fiduprevisora Central por realizar los pagos sin garantizar la identificación de los destinatarios conforme a lo señalado en la instrucción y los soportes respectivos, incumpliendo las obligaciones contenidas en el contrato de fiducia mercantil.

Las situaciones descritas generan un presunto daño al patrimonio en cuantía de \$5.600.000, reducen la disponibilidad de recursos para atender las órdenes

judiciales, y pueden ser objeto de nuevos cobros por parte de los prestadores del servicio.

Se configura hallazgo administrativo (A) con posible incidencia disciplinario (D) y fiscal (F).

Respuesta de la entidad

La Unidad indica que, por acciones de vandalismo, daño y desmejoramiento ocurridas en el primer trimestre del año 2021, según informe del 16 de marzo de 2021 presentado por el Consorcio FIDUPREVISORA, se vio la necesidad de contratar con carácter urgente dos custodios para que garantizaran el cuidado y la recuperación del proyecto y además para tener un lapso prudente que permitiera definir la forma más eficiente en proseguir con el manejo de este.

Sobre los demás hechos, no hacen mención.

Análisis de Respuesta

Aunque la Unidad plantea unos hechos ocurridos años atrás, no obstante, no allegan documentos que permitan validar lo mencionado, por lo que, al no existir evidencia que controvierta lo allegado inicialmente en el expediente entregado a la CGR, no es posible desvirtuar estos hechos.

Por otra parte, y en relación con los pagos a terceros diferentes a los custodios, no se recibió respuesta alguna por parte de la Unidad.

En conclusión, se mantienen los hechos observados y el presunto daño al patrimonio en cuantía de \$5.600.000; de los cuales \$1.600.000 corresponde al doble pago del servicio de custodia del predio Venecia por los meses de enero y febrero de 2023 y los \$4.000.000 adicionales, por el pago de servicios prestados a una persona natural que no tiene vínculo contractual con la Unidad, ni con la fiduciaria.

Se valida como hallazgo administrativo (A) con posible incidencia disciplinaria (D) y fiscal (F) por \$5.600.000.

Hallazgo No. 19 - Administración de Proyectos Productivos Agroindustriales – PPA (A) (D15)

Constitución Política de Colombia

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”

Decreto Ley 403 de 2020, “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.”

“Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.”

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”.

“Artículo 25. Derecho a la Reparación Integral. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, restaurativa, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones que trata la presente Ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, buscando satisfacer las necesidades de cada una de las víctimas, entendiendo sus características únicas como grupo y como individuo. Cada una de estas medidas será implementada a favor de los sujetos de reparación en su núcleo familiar dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.”

“Artículo 80. Competencia Territorial. Serán competentes de modo privativo los jueces y Magistrados del lugar donde se hallen ubicados los bienes, y si estos se encuentran en varios municipios con distintas jurisdicciones, serán competentes el

juez y los magistrados del municipio de la respectiva jurisdicción donde se presente la demanda”.

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

“Artículo 2.15.4.1. Contrato para el uso del Predio Restituido. De conformidad con el artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, en los casos en que mediante sentencia judicial un proyecto agroindustrial productivo, establecido sobre un bien restituido, se entregue a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que lo explote, encargará su explotación a una de las sociedades fiduciarias con las que tenga contrato de fiducia mercantil, con la instrucción precisa de que contrate su explotación con terceros y destine el producido del proyecto a programas de reparación colectiva para víctimas en las vecindades del predio, incluyendo al beneficiario de la restitución en la forma que determine la Unidad.”

“Artículo 102. Mantenimiento De Competencia Después Del Fallo. 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”.

Ley 1952 de 2019. “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”.

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)”

Resolución No. 953 de 2012. “Por la cual se adopta el Manual Técnico Operativo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas”

Artículo 4°. - Objetivos Específicos. El Fondo de la Unidad tiene entre sus objetivos los siguientes:

a) Definir e implementar los procedimientos que aseguren la correcta administración de los recursos económicos, bienes y proyectos productivos agroindustriales que ingresen y salgan de su patrimonio;

*“Artículo 5°. - Funciones. En concordancia con el objeto expuesto, y de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios 4801 y 4829 de 2011, el Fondo de la Unidad realizará las siguientes funciones:
(...)*

*6. Ejercer el acompañamiento, la supervisión y el control de los contratos que celebre la Unidad en torno a los recursos económicos, los bienes y los proyectos productivos agroindustriales que ingresen al patrimonio del Fondo.
(...)*

14. Administrar, a través del gestor inmobiliario, los bienes y su inventario, que ingresen al Fondo; verificar su debida custodia y aseguramiento, así como los pagos de los impuestos, gravámenes, servicios públicos y gastos de promoción que en éstos se causen; y ejercer cualquier acción de saneamiento que corresponda para garantizar su disponibilidad para los procesos de restitución.

15. Administrar, previo consentimiento de las víctimas, a través de intermediarios contratados para el efecto, los proyectos productivos agroindustriales, respecto de los cuales los jueces hayan determinado no haberse probado buena fe exenta de culpa en los procesos de restitución y destinar el producido a programas de reparación colectiva para las víctimas en las vecindades del predio, incluyendo al beneficiario de la restitución.

16. *Recibir materialmente, a través del administrador inmobiliario los bienes que ingresen al Fondo y que deban ser objeto de restitución o compensación por equivalencia y a través de los intermediarios los proyectos productivos agroindustriales, que deba administrar el Fondo.*

17. *Entregar, con el apoyo de las direcciones territoriales y del administrador inmobiliario o de los intermediarios, según corresponda, los bienes que ingresen al Fondo y que deban ser objeto de compensación por equivalencia, y los proyectos productivos agroindustriales que deba administrar el Fondo.*
(...)

27. *Coordinar y apoyar la contratación de las actividades necesarias para el monitoreo, seguimiento, evaluación y control de la administración de los recursos económicos y los bienes que ingresen al patrimonio del Fondo y los proyectos productivos agroindustriales que administre el Fondo, en apoyo a la Secretaría General.”*

“Artículo 11.- Funciones Grupo Fondo. El Grupo del Fondo deberá atender las siguientes funciones:
(...)

17. *Coordinar las actividades necesarias para el monitoreo, seguimiento, evaluación y control de la administración de los recursos económicos y los bienes que ingresen al patrimonio del Fondo y los proyectos productivos agroindustriales que ésta deba administrar, en apoyo a las áreas responsables de la Unidad.”*

“Artículo 52.- Recepción y entrega material de los proyectos productivos agroindustriales.

(...) Para la diligencia el Grupo Fondo citará a lo(s) intermediarios contratados por el Fondo de la Unidad, con el propósito entregarles el proyecto productivo, en el mismo día y que éstos decidan sobre la destinación o el esquema de administración aplicable.

(...) Parágrafo. En la diligencia de entrega los intermediarios contratados para la administración de los proyectos productivos agroindustriales del Fondo deberán(n) asegurarse principalmente de la custodia inmediata del proyecto y los bienes recibidos, de tal manera que se eviten perturbaciones de hecho e invasiones.”

Resolución No. 00439 de 2017, “por la cual se deroga la Resolución 926 de 2013 y se expide el procedimiento para dar cumplimiento al inciso segundo del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011.”

“Artículo 8°. Terminación del proyecto productivo. El Fondo de la UAEGRTD, deberá informar al restituido, que dentro de sus opciones también se encuentra dar por terminado el proyecto productivo agroindustrial, para lo cual deberá suscribir un documento donde quede expuesta su decisión.”

“Artículo 9°. No consentimiento por parte del restituido. Cuando se llegare a presentar el caso en que el beneficiario de restitución, no otorga su consentimiento para la administración del proyecto productivo agroindustrial por parte del Fondo de la UAEGRTD y tampoco desea darlo por terminado, se dará traslado del caso al Juez o Magistrado que profirió la orden de administración para que tome las decisiones que considere pertinentes.

Parágrafo. La decisión de dar por terminado el proyecto productivo agroindustrial por parte de la víctima, se trasladará al Juez o Magistrado que profirió la orden de administración para que dicte las disposiciones que considere pertinentes.”

Sentencia C-715 de 2012 Corte Constitucional

“CONTRATOS PARA USO DE PREDIO OBJETO DE RESTITUCION ANTE LA EXISTENCIA DE PROYECTOS AGROINDUSTRIALES PRODUCTIVOS- Condiciones

Para que el contrato de uso tenga lugar, (i) debe mediar necesariamente la voluntad expresa y clara de las partes, de manera que se debe contar con el consentimiento de la víctima; (ii) debe ser autorizado por el Magistrado que actúa como garante constitucional especialmente de los derechos fundamentales de las víctimas, quienes son las que se encuentran en estado de vulnerabilidad y debilidad manifiesta y están en la posición débil en el proceso de restitución y ante la eventualidad de la suscripción del contrato de uso; debe adelantarse un trámite incidental para tal efecto con el lleno de los requisitos materiales y procesales; (iii) debe probarse la buena fe exenta de culpa por parte del dueño del proyecto agroindustrial; (iv) debe reconocerse plenamente el derecho de dominio del predio restituido a la víctima o víctimas; todo lo cual es desconocido o subvalorado por los demandantes.”

Por medio de sentencias judiciales, las autoridades competentes ordenan a la Unidad, administrar y explotar los Proyectos Productivos Agroindustriales – PPA existentes en los predios restituidos, y destinar el producido del proyecto a programas de reparación colectiva para víctimas en las vecindades del predio y que pueden incluir al beneficiario de la restitución.

La administración y explotación, también puede realizarse a través de terceros en la forma que determine la Unidad, previo consentimiento de la víctima de desplazamiento.

No obstante, la CGR en la revisión sobre el cumplimiento de las sentencias para los 39 PPA seleccionados, observó que la Unidad entregó al beneficiario los PPA a través de actuaciones administrativa (actas de entrega), en las cuales se manifiesta la voluntad del beneficiario de la no administración del proyecto por parte de la Unidad.

Esta situación conlleva al incumplimiento de la orden judicial, por cuanto, debe ocurrir previamente la modulación de la respectiva sentencia por parte del Juez o Magistrado, siendo éste el competente para decidir sobre el asunto, conforme lo establece la normatividad vigente.

Por lo tanto, la CGR determina una irregularidad al abrogarse la Unidad esta competencia que es exclusiva del ámbito judicial, dado que es la sentencia o auto, el que opera como instrumento de titularidad en el proceso de restitución de tierras.

De los 39 proyectos analizados, se encontró que 18 PPA, relacionados en la siguiente tabla, fueron entregados por la Unidad a los beneficiarios, presentando la siguiente problemática:

Tabla No. 23
PPA entregados sin modulación de sentencia para su administración.

No. ID Restitución (Identificación de la URT)	Fecha de la Sentencia	Nombre Del Predio donde se encuentra el PPA	Tipo de Proyecto Productivo Agroindustrial - PPA	Reporte de la Unidad sobre los PPA, según archivo "SEGUIMIENTO Y CONTROL PPA"	Observaciones CGR
126302	31/05/2017	EL BAMBU	PALMA	En junio de 2022 se gestionó la entrega del proyecto a los beneficiarios.	A 2023, se desconoce si la administración del PPA está a cargo de la Unidad o del beneficiario; por cuanto, en los documentos que conforman el expediente, se cuenta con un acta del 1 de abril de 2022, en la que se retomaba la intención de los beneficiarios de asumir la administración del predio, mientras que la Unidad reporta este PPA dentro de sus inventarios.

No. ID Restitución (Identificación de la URT)	Fecha de la Sentencia	Nombre Del Predio donde se encuentra el PPA	Tipo de Proyecto Productivo Agroindustrial - PPA	Reporte de la Unidad sobre los PPA, según archivo "SEGUIMIENTO Y CONTROL PPA"	Observaciones CGR
					Se relacionan comunicaciones realizadas al Tribunal para que se module la sentencia, pero no se adjunta decisión al respecto.
174662	16/04/2018	LOS LIRIOS	FORESTAL MADERABLE	<i>"El 12 de diciembre de 2022, la fiducia y la Unidad hacen entrega física del proyecto a la beneficiaria para que la administre por su propia cuenta."</i>	La Unidad hace entrega real, material y efectiva del PPA de Eucalipto a la beneficiaria, mediante acta de fecha de 12 de diciembre de 2022, sin embargo, la Unidad continúa reportando el PPA en sus inventarios, quizás porque no se evidencia modulación por parte del Magistrado o Juez competente para la entrega del predio, y tampoco existe oficio por parte de la Unidad hacia la respectiva instancia judicial para la modulación de la sentencia.
63979	27/03/2019	PUERTO RICO	FORESTAL MADERABLE	<i>"Se celebró una reunión el 01-03-2023 con los beneficiarios, donde manifestaron su voluntad de administrar el proyecto por su cuenta. el 27-03-2023 ya se cuenta con los documentos (acta de reunión y formato de voluntariedad) firmados por la URT y el beneficiario. el 10-04-2023 se ofició al tribunal informando sobre la voluntad del"</i>	En el Informe de gestión de cumplimiento de órdenes judiciales con radicado No. URT-GCOJAI-01690 sin fecha de expedición, la Unidad informa al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena – Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, el no consentimiento de los beneficiarios para que la administración del PPA continúe por parte de la Unidad; sin embargo, revisados los expedientes entregados por la Unidad a la CGR, no se evidencia decisión del Juez o Magistrado para la respectiva modulación. Mediante acta del 1 de marzo de 2023, la Unidad manifiesta: <i>"En conclusión, se deja</i>

No. ID Restitución (Identificación de la URT)	Fecha de la Sentencia	Nombre Del Predio donde se encuentra el PPA	Tipo de Proyecto Productivo Agroindustrial - PPA	Reporte de la Unidad sobre los PPA, según archivo "SEGUIMIENTO Y CONTROL PPA"	Observaciones CGR
				<p><i>beneficiario de administrar el PPA por su cuenta. la entrega en campo del proyecto está estimada para abril-mayo de 2023. el 10-04 se entrega el proyecto productivo a los beneficiarios."</i></p>	<p><i>constancia que el señor ..., en representación de la masa sucesoral del señor ... de manera informada, consciente libre y voluntaria informan en la presente diligencia, que asumen la administración del proyecto productivo, para evitar que se generen por parte de la UAEGRTD unos cobros que no será posible ser sufragados por las víctimas. Por este motivo solicitan la administración del proyecto productivo para seguir adelante con él o darlo por terminado en dado caso de que no sea posible explotar económicamente el mismo."</i></p> <p>Se evidencia acta de entrega por parte de fiducia central a los beneficiarios del mes de abril de 2023, sin firma de los intervinientes, donde se registra: "se procede por parte de los aquí firmantes a entregar por una parte y por la otra a recibir de manera real, material y efectiva el PPA de teca. Los beneficiarios se comprometen a suministrar semestralmente un informe financiero de los ingresos, costos, gastos e inversiones del PPA. Los beneficiarios entienden, conocen y aceptan de manera irrevocable, que la administración del PPA de teca, así como su manejo técnico, jurídico y financiero es sólo de su competencia y, que el Fondo de la UAEGRTD y la Fiduciaria Central como vocera del Patrimonio Autónomo</p>

No. ID Restitución (Identificación de la URT)	Fecha de la Sentencia	Nombre Del Predio donde se encuentra el PPA	Tipo de Proyecto Productivo Agroindustrial - PPA	Reporte de la Unidad sobre los PPA, según archivo "SEGUIMIENTO Y CONTROL PPA"	Observaciones CGR
					<i>Unidad de Restitución de Tierras 2023, no tienen más responsabilidad de aquella que les reposa en la presente entrega y se eximen hasta de una Fuerza Mayor o Causa Fortuita."</i>
154457	05/05/2020	AGUA BONITA	PALMA	<i>"El proyecto se encontraba en óptimas condiciones sanitarias y de producción el día de la entrega. actualmente, está siendo atendido directamente por los beneficiarios, quienes no permitieron la administración por parte del fondo y, paralelamente, no aceptaron la disponibilidad de custodia en el predio."</i>	El beneficiario manifiesta en acta de entrega de fecha de 11 de junio de 2021 que no otorga su consentimiento para que la Unidad administre y explote el PPA; sin embargo, no se evidencia oficio de requerimiento hacia el Magistrado o Juez competente para que module las decisiones respecto a la entrega y/o administración del PPA. A 2023 la Unidad reporta el PPA dentro de los inventarios que tiene en administración.
Ue (sic)	05/05/2020	LAS PALMITAS	PALMA	<i>"El proyecto se encontraba en óptimas condiciones sanitarias y de producción el día de la entrega. actualmente, está siendo atendido directamente por los beneficiarios, quienes no permitieron la administración por parte del fondo y, además, renunciaron a ser</i>	El beneficiario manifiesta en acta de entrega de fecha de 11 de junio de 2021 que no otorga su consentimiento para que la Unidad administre y explote el PPA. No se observa oficio de traslado de parte de la UAEGRTD hacia el Juez o Magistrado para que module la sentencia y tome las decisiones en cuanto a la administración del predio. A 2023 la Unidad reporta el PPA dentro de los inventarios que tiene en administración.

No. ID Restitución (Identificación de la URT)	Fecha de la Sentencia	Nombre Del Predio donde se encuentra el PPA	Tipo de Proyecto Productivo Agroindustrial - PPA	Reporte de la Unidad sobre los PPA, según archivo "SEGUIMIENTO Y CONTROL PPA"	Observaciones CGR
				<i>custodios del mismo proyecto."</i>	
100518	22/07/2020	EL NARANJITO PARCELA 2	PALMA	<i>"El proyecto está bajo la administración de los beneficiarios. el grupo fondo tiene programada una visita para gestionar la entrega del PPA en marzo de 2022. en ese mes, se realizó la entrega a los beneficiarios. durante todos los meses, se ha mantenido contacto telefónico con ellos, brindándoles apoyo a través de recomendaciones técnicas."</i>	En acta del 21 de marzo de 2021, el beneficiario no otorgó el consentimiento de administración del predio por parte de la Unidad; no obstante, no se observa oficio remitido al Juez o magistrado competente para que module las decisiones respecto a la entrega y/o administración del PPA. Así mismo, se observa que la Unidad, realizó pago de custodia del predio durante la vigencia 2021 y parte de la vigencia 2022, aunque se entiende que desde esa fecha estaba en posesión material del beneficiario.
56742	26/11/2018	LA HOLANDA	FORESTAL MADERABLE	<i>"Se continúa a la espera de la elaboración del contrato de venta de la madera por parte del área jurídica de la Unidad y la fiducia, manteniendo la custodia del PPA. el PPA se entrega a los beneficiarios el 09-05-2023."</i>	Mediante acta de entrega de 9 de mayo de 2023, la Unidad hace entrega real material y efectiva del PPA de Teca a la señora..., indicando además que, la Unidad no tiene más responsabilidad que las consignada en el acta y se exime de cualquier fuerza mayor o caso fortuito. En los expedientes no se evidencia pronunciamiento de Juez o Magistrado sobre la modulación de la decisión judicial relacionada con la administración del proyecto en la vigencia 2023.

No. ID Restitución (Identificación de la URT)	Fecha de la Sentencia	Nombre Del Predio donde se encuentra el PPA	Tipo de Proyecto Productivo Agroindustrial - PPA	Reporte de la Unidad sobre los PPA, según archivo "SEGUIMIENTO Y CONTROL PPA"	Observaciones CGR
95622	26/11/2018	CIENAGA	FORESTAL MADERABLE	"Finalmente, el 10 de abril se entregó el PPA a los beneficiarios."	Mediante de acta de entrega del 24 de marzo de 2023 se deja constancia que la señora..., en representación del señor..., de manera informada, consciente, libre y voluntaria que asumen la administración del proyecto productivo, para evitar cobros generados por parte de la Unidad que no pueden ser sufragados por los beneficiarios. No existe oficio de remitido por parte de la Unidad hacia el juez o Magistrado competente, para que resuelva conforme a la decisión del beneficiario de administrar el PPA por cuenta propia.
78987	26/11/2018	TORONTO	FORESTAL MADERABLE	<i>"En febrero de 2023, se retomó el estudio de mercado para la compra del vuelo forestal; sin embargo, las propuestas no son comparables debido a la falta de información en una de ellas. se sugiere buscar al menos otro oferente y actualizar las propuestas a tarifas de 2023. finalmente, el 10 de abril se entregó el PPA a los beneficiarios."</i>	Mediante de acta de entrega de 24 de marzo de 2023 se deja constancia que la señora..., en representación del señor..., de manera informada, consciente, libre y voluntaria que asumen la administración del proyecto productivo, para evitar cobros generados por parte de la Unidad que no pueden ser sufragados por los beneficiarios. No se evidencia oficio que haya sido remitido por la Unidad, para que el respectivo Juez o Magistrado tome la decisión en concordancia con la voluntad del beneficiario de administrar por su cuenta el PPA.

No. ID Restitución (Identificación de la URT)	Fecha de la Sentencia	Nombre Del Predio donde se encuentra el PPA	Tipo de Proyecto Productivo Agroindustrial - PPA	Reporte de la Unidad sobre los PPA, según archivo "SEGUIMIENTO Y CONTROL PPA"	Observaciones CGR
36895	31/10/2013	LA PLANADA	PALMA	<p><i>"El proyecto denominado "la planada" está siendo administrado por los beneficiarios, quienes han formalizado su solicitud a través del despacho superior de Santander."</i></p>	<p>Existen actas de fecha de 26 de diciembre de 2014 y una de fecha de 10 de enero de 2014, en las cuales los beneficiarios no otorgan el consentimiento para que el PPA sea administrado por la Unidad. En tal sentido la Unidad envió oficio a la instancia judicial, sin embargo, dentro de los expedientes no se observa decisión del con relación a la administración, aunque se hace entrega del PPA por medio de actuaciones administrativas y no por orden judicial.</p>
68433	17/06/2014	EL DESEO	PALMA	<p><i>"El proyecto denominado "el deseo" está siendo administrado por los beneficiarios, quienes realizaron la solicitud a través del despacho superior de Antioquia."</i></p>	<p>Los beneficiarios de restitución mediante acta de fecha 9 de septiembre de 2014 manifiestan que no otorgan su consentimiento para que la Unidad administre y explote a través de terceros el PPA y destine el producido a programas de reparación de víctimas. Posteriormente, mediante oficio URT – F – 668 del 1 de octubre de 2014, la Unidad remite al Tribunal Superior Distrito Judicial de Antioquia la decisión del beneficiario para la respectiva modulación de la decisión en relación con la administración del PPA. No obstante, en los expedientes no se observa decisión sobre la administración del PPA a favor del beneficiario, y permanece el proyecto en los inventarios de la Unidad.</p>

No. ID Restitución (Identificación de la URT)	Fecha de la Sentencia	Nombre Del Predio donde se encuentra el PPA	Tipo de Proyecto Productivo Agroindustrial - PPA	Reporte de la Unidad sobre los PPA, según archivo "SEGUIMIENTO Y CONTROL PPA"	Observaciones CGR
59830	20/05/2015	PARCELA 6	No se identifica el tipo de producto del PPA	<i>"Durante la visita del técnico del grupo fondo de la URT, se determinó que el predio denominado "parcela 6" no puede ser categorizado como un proyecto productivo agroindustrial, debido a sus características de producción. esta información se comunica al tribunal de Antioquia."</i>	De conformidad con el informe técnico realizado por la Unidad, de fecha de 10 de julio de 2015, no existe PPA en el predio restituido, sin embargo, no se ha modulado la decisión del Juez o Magistrado para que decida sobre este asunto.
36807	21/05/2015	PARCELA 36 EL GUAMO	PALMA	<i>"Se cierra el proyecto productivo agroindustrial denominado "parcela 36" o "el guamo", considerando que ha finalizado su ciclo de producción y no se ha tomado la decisión de iniciar uno nuevo."</i>	En "acta de entrega de administración perentoria" del 11 de octubre de 2018, el consorcio Unidad de Tierras 2018, hace entrega del PPA para que sea administrado por el beneficiario, y así mismo, deja en las consideraciones que de acuerdo a la resolución 439 del 28 de diciembre de 2017, la decisión del beneficiario debe ser enviada al tribunal para que este último decida la entrega del PPA. No se observa oficio por parte de la URT para obtener la decisión del Juez o Magistrado competente, para que liquide el PPA; razón por la cual, continúa en el inventario de PPA de la Unidad.

No. ID Restitución (Identificación de la URT)	Fecha de la Sentencia	Nombre Del Predio donde se encuentra el PPA	Tipo de Proyecto Productivo Agroindustrial - PPA	Reporte de la Unidad sobre los PPA, según archivo "SEGUIMIENTO Y CONTROL PPA"	Observaciones CGR
30408	30/06/2021	LOTE VILLA SAN JOSE O PUERTO RICO	FORESTAL MADERABLE	<i>"En julio, no se realizaron actividades técnicas, ya que los beneficiarios asumieron la administración del proyecto bajo su consentimiento desde el día de la entrega. lo mismo ocurrió en agosto, sin actividades técnicas programadas. en noviembre, se reiteró a la fiducia la necesidad de entregar el PPA a los beneficiarios."</i>	La beneficiaria manifiesta, mediante acta de fecha 5 de agosto de 2022, que no otorga permiso para la administración del PPA por parte de la Unidad. Sin embargo, en oficio de julio de 2020, se oficia al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras para que module la sentencia, aunque como se observa las fechas relacionadas en el oficio presentan errores, al citar documento de fecha posterior, lo que genera falta de certeza sobre estos soportes contenidos en el expediente. No se evidencia dentro de los expedientes la modulación de la sentencia por parte del Tribunal.
66973	21/06/2021	LA PRIMAVERA PÁRCELA 58	PALMA	<i>"Durante la visita en noviembre, se determinó que el predio no puede ser categorizado como agroindustrial, ya que se observó que es, en realidad, un terreno destinado a pasturas para ganadería."</i>	No se aportó expediente de este PPA, donde se pueda observar las actuaciones de la Unidad para que el Juez o Magistrado module o decida frente a la situación planteada por la entidad.
143700	29/10/2021	SITIO VIEJO	ZOOCRÍA	<i>"El beneficiario expresó su deseo de no permitir que la URT administre el PPA, lo que se formalizó en un acta. además, solicitaron</i>	En oficio del 9 de marzo de 2022, dirigido al Tribunal Superior de Cúcuta, El grupo COJAI informa al tribunal que el beneficiario no consiente la administración del PPA por la Unidad, y que el proyecto por sus condiciones no podría

No. ID Restitución (Identificación de la URT)	Fecha de la Sentencia	Nombre Del Predio donde se encuentra el PPA	Tipo de Proyecto Productivo Agroindustrial - PPA	Reporte de la Unidad sobre los PPA, según archivo "SEGUIMIENTO Y CONTROL PPA"	Observaciones CGR
				<p><i>atención para un proyecto productivo familiar. en julio, se proyectaron oficios para informar al tribunal sobre la negativa de los beneficiarios a la administración. en agosto, el beneficiario envió el manifiesto de voluntad firmado. en octubre, se preparó la respuesta a los autos del 13 de septiembre y 11 de octubre de 2022, así como la solicitud de autorización para el proyecto productivo familiar."</i></p>	<p>considerarse como PPA, por lo que requiere pronunciamiento por parte del tribunal. Sin embargo, no se allega modulación con relación a la respectiva sentencia.</p> <p>En acta de fecha 2 de agosto de 2022, la Unidad manifiesta que el beneficiario decide dar por terminado el PPA Avícola y solicitan el establecimiento de un proyecto familiar con ganadera bovina administrados por los beneficiarios y su núcleo familiar.</p> <p>La Unidad mediante oficio de 11 de agosto de 2022, remite al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, para solicitar su pronunciamiento con relación a la implementación de medida complementaria de proyecto productivo familiar.</p> <p>El 7 de febrero de 2023, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta Sala civil Especializada en Restitución de Tierras solicita a la Unidad que adelante las gestiones para asumir la administración del PPA.</p> <p>A la fecha, no se conocen más actuaciones.</p>

No. ID Restitución (Identificación de la URT)	Fecha de la Sentencia	Nombre Del Predio donde se encuentra el PPA	Tipo de Proyecto Productivo Agroindustrial - PPA	Reporte de la Unidad sobre los PPA, según archivo "SEGUIMIENTO Y CONTROL PPA"	Observaciones CGR
128890	14/12/2022	EL NARIÑO HOY PALMAR REALES	PALMA	<p><i>"Se programó una reunión de socialización del informe para el 15 de agosto de 2023. durante dicha reunión, los beneficiarios solicitaron formalmente la administración del PPA. sin embargo, aún está pendiente la firma del acta que formaliza este acuerdo, así como la entrega material del proyecto a los beneficiarios. en noviembre de 2023, se estableció contacto con los beneficiarios para definir la fecha en la que se procederá con la firma del acta de consentimiento para la administración del PPA. este proceso sigue en curso."</i></p>	<p>El 5 de febrero de 2024 la Unidad oficia al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, para la modulación de la sentencia, por la decisión del beneficiario de la no administración del PPA por parte de la Unidad.</p> <p>No se encuentra modulación por parte del Juez o Magistrado pertinente para la modulación de la sentencia.</p>
128890	14/12/2022	EL NARIÑO HOY PALMAR REALES	OTROS FORESTALES NO MADERABLES	<p><i>"Se programó una reunión de socialización del informe para el 15 de agosto de 2023. durante dicha reunión, los beneficiarios"</i></p>	<p>El beneficiario mediante acta de fecha 22 de agosto de 2023, manifiesta la voluntad de la no administración del predio por parte de la Unidad, sin embargo, no se observa modulación de la decisión jurisdicción por parte del Juez o</p>

No. ID Restitución (Identificación de la URT)	Fecha de la Sentencia	Nombre Del Predio donde se encuentra el PPA	Tipo de Proyecto Productivo Agroindustrial - PPA	Reporte de la Unidad sobre los PPA, según archivo “SEGUIMIENTO Y CONTROL PPA”	Observaciones CGR
				<p><i>solicitaron formalmente la administración del PPA. sin embargo, aún está pendiente la firma del acta que formaliza este acuerdo, así como la entrega material del proyecto a los beneficiarios. en noviembre de 2023, se estableció contacto con los beneficiarios para definir la fecha en la que se procederá con la firma del acta de consentimiento para la administración del PPA. este proceso sigue en curso.”</i></p>	<p>Magistrado competente, porque solo hasta el 5 de febrero de 2024 remitió solicitud al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras.</p>

Fuente: Elaborado por la CGR con base en la información recibida por parte de la Unidad mediante consecutivo AG10 - 09 Requerimiento AFI-URT-010 punto 5 y 9, y el AG10 – 31 Requerimiento AFI-URT-035 PPA

La situación se presenta porque la Subdirección General de la Unidad y el Coordinador del grupo Cumplimiento de Órdenes Judiciales y Articulación Institucional – COJAI -, se abrogan competencias que son exclusivas de los Jueces o Magistrados competentes, al realizar la entrega material de los PPA a los beneficiarios sin la modulación de la decisión judicial, y que les fueron asignados para su administración.

En consecuencia, la Unidad no actúa de forma eficiente y efectiva para formalizar la entrega de los PPA a los beneficiarios de las sentencias, por las demoras en los

trámites ante la instancia judicial y/o no cumplir los requerimientos realizados por los jueces o magistrados para finiquitar el proceso de entrega.

Lo que conlleva a que hagan entrega material de los PPA, pero mantengan la administración formal, generando una dualidad respecto de las responsabilidades sobre los predios, tales como: pagos de administración a la fiducia en los casos en que este tercero administra, pago de custodios de tierras, invasión de predios por grupos al margen de la ley, ineficiencia en la atención de la producción y comercialización de lo producido, entre otros.

Hallazgo administrativo (A) con presunto alcance disciplinario (D)

Respuesta de la entidad

La Unidad en su respuesta hace alusión a la sentencia C-820 señalando que es relevante tener en cuenta la voluntad manifiesta del beneficiario de administrar el Proyecto Productivo Agroindustrial, ya sea por parte del Grupo Fondo o del titular de la sentencia, es decir, teniendo en cuenta su consentimiento.

Y señalan que los procesos de modulación y respuesta por parte de los despachos judiciales puede tardar hasta un año, con lo cual se pone en riesgo la integridad de los PPA y se dilata la voluntad de los beneficiarios de restitución de administrar el PPA restituido.

Así mismo, señala la Unidad que en un evento realizado en Cartagena entre los días 26 al 29 de julio de 2023, indicó por parte de los magistrados que *“...en parte la congestión judicial se estaba presentando porque como ente administrativo estábamos pidiendo que se modularan todas las situaciones particulares que se presentaban en el cumplimiento del fallo, y que esto no debía ser así; que lo importante en el momento de tomar una decisión administrativa era valorar la no vulneración de los derechos de los beneficiarios reconocidos en la sentencia y que por ende esta era la directriz que permitía no tener que modular todas las decisiones y que le daba toda la garantía administrativa a la entidad para tomar decisiones que le permitieran dar cumplimiento al fallo sin necesidad de pedir al juez competente la múltiple modulación del fallo.”*

Y por lo tanto, con base en *“... esta postura judicial la Entidad optó por validar en que situaciones, como la descrita en la presente observación, no se hacen necesarios los trámites de modulación del fallo porque no se están vulnerando, ni se pone en riesgo los derechos adquiridos por los beneficiarios en la sentencia emitida; tal y como ocurre en el caso concreto de la entrega de Proyectos Productivos Agroindustriales a los beneficiarios sin la necesidad de tramitar el visto bueno del juez competente.*

Aunado a lo previamente mencionado, vale la pena señalar que la Corte Constitucional y el Manual Operativo del Fondo, establecen que es potestativo del beneficiario otorgar al Fondo de la Unidad la administración del proyecto productivo, motivo por el cual, en caso en que el beneficiario opte porque el Fondo no administre el proyecto productivo agroindustrial, no es necesario solicitar ante el despacho judicial la modulación de la sentencia, sino que basta con la entrega al beneficiario, respetando como siempre la voluntad de éste.”

Análisis de Respuesta

Es claro para la CGR que el restituido tiene la potestad de decidir respecto de la administración del PPA, ya sea por acción propia o por autorización a terceros; sin embargo, lo que hace referencia la CGR es que no se formaliza la entrega material del PPA ante el juez o magistrado competente, tal y como lo establece el marco normativo. Por esta razón, lo señalado en el hallazgo por la CGR, no controvierte lo dispuesto en la Sentencia C-820 de 2012.

Ahora, respecto a los argumentos que presuntamente “unos jueces o magistrados” en la reunión de Cartagena en 2023 autorizaron a la Unidad para que actuara a discreción sin modular las sentencias, es preciso señalar que al leer el párrafo transcrito en el documento entregado a la CGR, en ningún momento se autoriza a la Unidad en tal sentido; todo lo contrario, lo que se deduce del texto, es que le insta a la Unidad a actuar con eficacia y oportunidad sobre las órdenes judiciales, y que no solicite por “facilismo” la modulación de las sentencias, sino que actúe conforme a sus competencias administrativas para resolver lo ordenado.

Por lo tanto, en ningún momento se está solicitando por la CGR que se vulneren los derechos al restituido, todo lo contrario, que, al formalizar la entrega de forma jurídica, y no solo material, lo producido es para el beneficiario, de lo contrario debería operar el ingreso al patrimonio del Fondo.

Así mismo, si se formaliza el PPA en cabeza del restituido, procede a éste asumir los gastos respectivos y usufructuarlo, situación que no está ocurriendo, por lo que se genera una dualidad de gastos con cargo al Fondo, y lo producido para el beneficiario.

Frente a las demoras de las decisiones de los jueces y magistrados por congestión judicial, es algo que no es de resorte de la Unidad, y no es válido este argumento para no proceder conforme a la ley, por cuanto si no se adelanta el radicado de formalización de la entrega del PPA al restituido, entonces no se dará en ningún momento.

Por tanto, la situación presentada se configura como hallazgo administrativo(A) con posible incidencia disciplinaria (D).

Hallazgo No. 20 - Comercialización en predios (A) (D16)

Constitución Política de Colombia

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

Decreto Ley 403 de 2020, “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.”

“Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

- a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*
- b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.”*

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”.

“Artículo 25. Derecho a la Reparación Integral. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, restaurativa, transformadora y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones que trata la presente Ley.

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica, buscando satisfacer las necesidades de cada una de las víctimas, entendiendo sus características únicas como grupo y como individuo.

Cada una de estas medidas será implementada a favor de los sujetos de reparación en su núcleo familiar dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante”

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

“Artículo 2.15.4.1. Contrato para el uso del Predio Restituido. De conformidad con el artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, en los casos en que mediante sentencia judicial un proyecto agroindustrial productivo, establecido sobre un bien restituido, se entregue a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que lo explote, encargará su explotación a una de las sociedades fiduciarias con las que tenga contrato de fiducia mercantil, con la instrucción precisa de que contrate su explotación con terceros y destine el producido del proyecto a programas de reparación colectiva para víctimas en las vecindades del predio, incluyendo al beneficiario de la restitución en la forma que determine la Unidad.

Resolución No. 953 de 2012. “Por la cual se adopta el Manual Técnico Operativo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas”

Artículo 4°. - Objetivos Específicos. El Fondo de la Unidad tiene entre sus objetivos los siguientes:

a) Definir e implementar los procedimientos que aseguren la correcta administración de los recursos económicos, bienes y proyectos productivos agroindustriales que ingresen y salgan de su patrimonio;

“Artículo 5°. - Funciones. En concordancia con el objeto expuesto, y de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios 4801 y 4829 de 2011, el Fondo de la Unidad realizará las siguientes funciones:

(...)

6. Ejercer el acompañamiento, la supervisión y el control de los contratos que celebre la Unidad en torno a los recursos económicos, los bienes y los proyectos productivos agroindustriales que ingresen al patrimonio del Fondo.

(...)

16. Recibir materialmente, a través del administrador inmobiliario los bienes que ingresen al Fondo y que deban ser objeto de restitución o compensación por equivalencia y a través de los intermediarios los proyectos productivos agroindustriales, que deba administrar el Fondo.

(...)

27. Coordinar y apoyar la contratación de las actividades necesarias para el monitoreo, seguimiento, evaluación y control de la administración de los recursos económicos y los bienes que ingresen al patrimonio del Fondo y los proyectos productivos agroindustriales que administre el Fondo, en apoyo a la Secretaría General.”

“Artículo 11.- Funciones Grupo Fondo. El Grupo del Fondo deberá atender las siguientes funciones:

(...)

17. Coordinar las actividades necesarias para el monitoreo, seguimiento, evaluación y control de la administración de los recursos económicos y los bienes que ingresen al patrimonio del Fondo y los proyectos productivos agroindustriales que ésta deba administrar, en apoyo a las áreas responsables de la Unidad.”

Resolución 593 de 2023 “Por la cual se delegan funciones en el Asesor 1020-14 de la Dirección General relacionadas con el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”

“Artículo primero. Delegación. Delegar en el asesor 1020-14 de la Dirección General, las siguientes funciones:

(...)

4. Autorizar el pago de las sumas necesarias para la administración y ejecución de los Proyectos Productivos Agroindustriales entregados al Fondo de la Unidad en sentencias de Restitución.”

Por medio de sentencias judiciales, las autoridades competentes ordenan a la Unidad, administrar y explotar los Proyectos Productivos Agroindustriales – PPA existentes en los predios restituidos, y **destinar el producido del proyecto a programas de reparación colectiva** para víctimas en las vecindades del predio y que pueden incluir al beneficiario de la restitución.

La administración y explotación, también puede realizarse a través de terceros en la forma que determine la Unidad, previo consentimiento de la víctima de desplazamiento.

La CGR, en la revisión sobre el cumplimiento de las sentencias para los 39 Proyectos Productivos Agroindustriales - PPA seleccionados en la muestra, determinó que en los siguientes casos existe presuntamente comercialización de lo producido, aunque no se reflejan los ingresos respectivos en la Fiducia y/o la Unidad; lo cual, se validó así:

Tabla No. 24
Proyectos Productivos Agroindustriales con evidencia de comercialización

Predio	Producto PPA	Reporte de la Unidad según archivo "SEGUIMIENTO Y CONTROL PPA"		Observaciones CGR
		Cantidad de producción reportada por la Unidad	Observaciones Unidad	
Parcela No. 7	Palma	No reporta	"El proyecto cuenta con 17 hectáreas de cultivo de palma de aceite. En septiembre de 2022, se estaban realizando labores de cosecha, pero dos sujetos que se presentaron como integrantes de grupos ilegales prohibieron el ingreso al predio. Se extendió la queja a la fuerza pública y la fiducia inició un proceso de denuncia ante la fiscalía. Actualmente, el predio se encuentra invadido y sin custodia."	De acuerdo con la consulta realizada por la CGR a FEDEPALMA se estableció que, en declaración de la cuota de fomento presentada por una extractora, el señor..., se encuentra como proveedor de fruto, por lo que existen 394.700 kilos comercializados.
El Nariño Hoy: Palmar Reales	Palma	No reporta	"...El 7 de julio de 2023, se elaboró el informe de caracterización del PPA, en el cual se analizaron las condiciones del proyecto. Se programó una reunión de socialización del informe para el 15 de agosto de 2023. Durante dicha reunión, los beneficiarios solicitaron formalmente la administración del PPA. Sin embargo, aún está pendiente la firma del acta que formaliza este acuerdo, así como la entrega material del proyecto a los beneficiarios. En noviembre de 2023, se estableció contacto con los beneficiarios para definir la fecha en la que se procederá con la firma del acta de consentimiento para la administración del PPA. Este proceso sigue en curso."	De acuerdo con la consulta realizada por la CGR a FEDEPALMA se estableció que, en declaración de la cuota de fomento presentada por una extractora, el señor... se encuentra como proveedor de fruto, por lo que existen 234.800 kilos comercializados.
Los Lirios	Forestal Maderable	No reporta	"Se envió una instrucción a la fiducia para la elaboración del estudio de mercado y se está a la espera de dicho estudio para proceder con la comercialización y la culminación del PPA, cumpliendo así con la orden establecida. El proyecto continúa en fase de desarrollo y se mantiene la custodia hasta la fecha de entrega. El 12-12-2022, la fiducia y la unidad hacen entrega física del proyecto a la beneficiaria para que lo administre por su propia cuenta."	Según registro No. 26220007-23-22-58710 de fecha 13/07/2022, el ICA autorizó movilización de 591 m ³



Predio	Producto PPA	Reporte de la Unidad según archivo "SEGUIMIENTO Y CONTROL PPA"		Observaciones CGR
		Cantidad de producción reportada por la Unidad	Observaciones Unidad	
Toronto	Forestal Maderable	No reporta	"El proyecto se encuentra en desarrollo, y el beneficiario ha expresado su interés en realizar el aprovechamiento forestal de manera anticipada... en mayo, se siguió con la custodia del predio y se estaban preparando las instrucciones; ... en junio, continuaron las labores de custodia... en agosto, se instruyó a la fiducia para iniciar un estudio de mercado con el objetivo de conocer la oferta de compra del vuelo forestal ubicado en el predio. En octubre, se recibió el estudio de mercado elaborado por la fiducia, en el que participaron dos proponentes. Desde el fondo, se está analizando cómo proceder para instruir y llevar a cabo la comercialización. Actualmente, se espera la finalización del contrato de venta del vuelo forestal por parte del área jurídica de la URT y Fiducenral. En febrero de 2023, se retomó el estudio de mercado para la compra del vuelo forestal; sin embargo, las propuestas no son comparables debido a la falta de información en una de ellas. Se sugiere buscar al menos otro oferente y actualizar las propuestas a tarifas de 2023. Finalmente, el 10 de abril se entregó el PPA a los beneficiarios."	Con registro No. 6812570-70-22-58524 titular y ... expedido el 28/04/2022. Nombre del predio: TORONTO-CIENAGA-JUANCHO-LOS NEGROS, el ICA autorizó movilizaciones de 2894 m ³ de madera.
No hay como Dios	Forestal Maderable	No reporta	"El beneficiario del PPA denominado "no hay como dios" no aprobó la administración por parte del grupo fondo de la URT."	Con Registro No. 2735976-5-16-50924 expedido el 14/12/2016 se autorizaron movilizaciones de madera por 288 m ³

Fuente: Elaborado por CGR de acuerdo con Información entregada por la Unidad, y por los certificados de movilización de material biológico expedidos por el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA y la información allegada por la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite – Fedepalma, conforme a los requerimientos de la CGR.

La CGR con el propósito de conocer el estado de la producción y la comercialización de productos, asociados a los proyectos productivos agroindustriales seleccionados

en la muestra, indagó sobre los volúmenes y cuantías de comercialización en la vigencia 2023, respecto de lo cual, la Unidad solo reportó información para el predio Venecia, Ubicado en Simacota, Santander; además, los volúmenes informados sobre este predio, distan significativamente de las fuentes de confrontación consultadas por la CGR.

Lo anterior, conlleva a que no se tenga control sobre lo producido en el PPA, o porque al ser entregado de forma material al beneficiario éste lo está usufructuando, lo cual es parte del propósito de la restitución; sin embargo, al no haber sido formalizada su entrega se mantiene por parte de la Unidad dentro de los inventarios de administración y están acarreando costos con cargo al Fondo, que luego no se ven compensados con la comercialización.

Las situaciones descritas, permiten evidenciar que el inadecuado control por parte de la Unidad sobre los predios y los proyectos productivos agroindustriales que le fueron asignados para su administración conforme a las órdenes judiciales, y/o que han sido entregados a la fiducia para su conservación, administración y explotación, han generado pérdidas de recursos, porque por una parte generan gastos con cargo al Fondo de Restitución de Tierras y Territorios, y por otra parte, no reportan ingresos por lo producido con el propósito de contar con recursos para implementar programas de reparación colectiva para víctimas en las vecindades del predio, incluyendo al beneficiario de la restitución en la forma que determine la Unidad.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria (D) por las afectaciones a los recursos del Fondo, aunque no se logra determinar la cuantía por lo pagado y por lo dejado de recibir por lo producido.

Respuesta de la entidad

La Unidad informa que en relación con los predios El Nariño hoy Palmar Reales, Los Lirios, Toronto, No hay como Dios, éstos fueron entregados directamente a sus beneficiarios, quienes lo solicitaron para tener la plena disponibilidad de su manejo, administración y usufructo; al considerar que se encontraban en las condiciones y en la disponibilidad de hacerse cargo directamente de cada uno de los proyectos.

Con relación al aprovechamiento económico y/o comercialización de los frutos del Proyecto de la Parcela No. 7, señala que, por motivo de orden público, ante la presencia de grupos armados al margen de la ley, no ha sido posible ingresar a esta zona para su aprovechamiento comercial.

En cuanto a los frutos del PPA Venecia, que está administrado por la Fiduciaria, señala que los ingresos por comercialización han sido reportados al Ministerio de

Hacienda y Crédito Público para su destinación en pro de proyectos de víctimas de conflictos, y se adjuntan comprobantes de giro al Tesoro Nacional.

Análisis de Respuesta

Esta situación observada por la CGR es consecuencia de lo citado previamente, dado que como no se ha formalizado jurídicamente los PPA que han sido entregados de forma material a los restituidos, por lo que siguen en los inventarios de la Unidad, generándose una dualidad respecto de la propiedad de los mismos.

En este sentido, presuntamente los ingresos por comercialización deben recibirse en la entidad o en el Fondo, para implementar programas de reparación colectiva para víctimas en las vecindades del predio, incluyendo al beneficiario de la restitución.

Respecto al predio Venecia, se retiró del hallazgo, porque se adjuntaron los comprobantes de transferencia al Tesoro Nacional, aunque queda el sinsabor frente a los volúmenes comercializados, y que permitieran determinar la consistencia de lo reportado por la extractora frente a lo producido.

Por lo tanto, se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria (D).

3.2. MACROPROCESO GESTION PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO

3.2.1. Proceso de destinación de Gasto Público

Hallazgo No. 21 - Destinación de gastos de funcionamiento en gastos de inversión - Proyecto para cumplimiento de órdenes de restitución de tierras. (A) (D17) (P9)

Decreto 111 de 1996, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”

“Artículo 11. El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes: a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiações.

Incluirá las apropiaciones (...), distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos. c) Disposiciones generales. (...).”

“Artículo 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.”

“Artículo 39. (...) Los Proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del Ramo, en forma conjunta.”

“Artículo 41.- Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

El presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el presupuesto de la Nación.”

Ley 2276 de 2022 “Por la cual se decreta el presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023”

*“Artículo 2. Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Aprópiense para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2023... según el detalle que se encuentra a continuación:
(...)*

SECCIÓN: 1716
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	67.968.096.000	67.968.096.000
B. PRESUPUESTO DE SERVICIO A LA DEUDA PÚBLICA	1.792.002.572	1.792.002.572
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN	354.958.238.513	354.958.238.513

CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
1705		RESTITUCIÓN DE TIERRAS A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO	320.407.169.918		320.407.169.918
	1100	INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO	320.407.169.918		320.407.169.918
1799		INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO	34.551.068.595		34.551.068.595
	1100	INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO	34.551.068.595		34.551.068.595
TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN			424.718.337.085		424.718.337.085

Decreto 2590 de 2022, “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2023, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”

“Artículo 19. Se podrán hacer distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación, mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas distribuciones se harán por resolución o acuerdo de las juntas o consejos directivos. Si no existen juntas o consejos directivos, lo hará el representante legal de estos. Estas operaciones presupuestales se someterán a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, y tratándose de gastos de inversión, requerirán el concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Programación de Inversiones Públicas.

(...)

Tratándose de gastos de inversión, la operación presupuestal descrita en el órgano receptor se clasificará en el programa y subprograma a ejecutar que corresponda; para los gastos de funcionamiento se asignará al rubro presupuestal correspondiente; estas operaciones en ningún caso podrán cambiar la destinación ni la cuantía, lo cual deberá constar en el acto administrativo que para tal fin se expida.”

Aspectos Generales del Presupuesto Público Colombiano 2022, Quinta edición revisada. Página 152, soportado en los artículos 76 a 88 del Decreto 111 de 1996.

“A GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Son aquellos gastos que se destinan a atender las necesidades de los órganos para desarrollar las actividades para las cuales se constituyó la empresa, de acuerdo con su objeto económico y social. (p. 391)

(..) D INVERSIÓN

Son programas de inversión los constituidos por las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir con las metas fijadas por la empresa, a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados. (p. 414)

(...)

“En todos los casos en que se afecten los gastos de inversión, se requiere contar con el concepto previo y favorable del DNP

La ley de presupuesto se aprueba por secciones y a nivel de partidas globales de funcionamiento, servicio de la deuda pública y por programas y subprogramas, en el caso de la inversión. En consecuencia, inicialmente se pueden identificar dos tipos importantes de modificaciones al presupuesto:

- Las que alteran los valores inicialmente aprobados en la ley de presupuesto. Esta clase de modificaciones requieren que el Gobierno nacional, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, presente al Congreso un proyecto de ley que autorice la modificación.*
- Las que no alteran los valores inicialmente aprobados en la ley de presupuesto. Esta clase de modificaciones requiere de Acuerdo o Resolución de la junta directiva, del consejo directivo o del jefe del organismo con refrendación de la DGPPN-MHCP, y previo concepto favorable del DNP en caso de que se afecte el presupuesto de inversión.” (p.152)*

Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)”

Ficha BPIN 2021011000032 del proyecto “Mejoramiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras acordes a las competencias de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas y abandonadas a nivel nacional”, el cual define como productos los siguientes:

- *Servicio de apoyo financiero para formular e implementar proyectos productivos familiares en predios restituidos y compensados.*
- *Servicio de cumplimiento a medidas complementarias a la restitución de tierras.*
- *Servicio de entrega de predios en atención de restituidos, compensados y segundos ocupantes*
- *Servicio de administración de bienes con vocación de restitución.*

La CGR revisó la base de datos extraída del SIIF Nación (Min Hacienda) entregada por la entidad y se contrastó con la información reportada en PIIP Nación (DNP) de los gastos ejecutados en el proyecto *“Mejoramiento al Cumplimiento de Órdenes Judiciales de Restitución de tierra acorde a las competencias de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas”*.

El análisis se realizó a nivel de gastos descritos para cada producto definido en la ficha BPIN, en el que se encontró que la Unidad destinó recursos de inversión por valor de \$6.684.578.050,62 para cubrir gastos de funcionamiento², incumpliendo el marco normativo en materia presupuestal.

² *Son aquellos gastos que se destinan a atender las necesidades de los órganos para desarrollar las actividades para las cuales se constituyó la empresa, de acuerdo con su objeto económico y social.*

Los compromisos de funcionamiento cargados al proyecto de inversión se relacionan en la siguiente tabla:

Tabla No. 25
Gastos de funcionamiento con cargo a proyectos de inversión.

PRODUCTO/CONCEPTO DE GASTO	VALOR (en pesos)
1. APOYO FINANCIERO PROYECTO	10.000.000,00
1.1. CAJA MENOR	10.000.000,00
CM-SG-CONSTITUCIÓN CAJA MENOR N° 123 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LA VIGENCIA 2023	10.000.000,00
2. ENTREGA DE PREDIOS	6.889.738.050,62
2.1. ALQUILER	2.553.470.120,57
GSOA-ALQUILER POR DEMANDA DE LA DOTACIÓN TECNOLÓGICA, ELEMENTOS COMPLEMENTARIOS, RELACIONADOS Y/O CONEXOS, INCLUYENDO EL CABLEADO ESTRUCTURADO, CUARTOS TÉCNICOS, RED ELÉCTRICA NORMAL Y REGULADA, INSTALACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO, MOBILIARIO CONEXO, A	2.553.470.120,57
2.2. ARRENDAMIENTO	4.109.027.680,05
DTANT-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL ANTIOQUIA SEDE MEDELL	154.852.892,00
DTAP-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE APARTADÓ PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL APARTADÓ SEDE APARTADÓ	91.176.087,00
DTB-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ COMPLETAMENTE DOTADO DE MOBILIARIO, DOTACIÓN TECNOLÓGICA Y ELÉCTRICA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN D	356.008.361,50
DTB-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE QUIBDÓ PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL BOGOTÁ SEDE QUIBDÓ	38.133.483,00
DTB-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE YOPAL PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL BOGOTÁ SEDE YOPAL.	22.822.183,00
DTBL-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE CARMEN DE BOLÍVAR PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL BOLÍVAR — SED	57.052.320,00

PRODUCTO/CONCEPTO DE GASTO	VALOR (en pesos)
DTBL-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE SINCELEJO PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL BOLÍVAR SEDE SINCELEJ	44.476.593,00
DTCA-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE EN LA CIUDAD DE NEIVA COMPLETAMENTE DOTADO DE MOBILIARIO, DOTACIÓN TECNOLÓGICA Y ELÉCTRICA, PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIER	104.394.282,00
DTCA-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE POPAYÁN PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL CAUCA SEDE POPAYÁN.	60.690.000,00
DTCA-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE POPAYÁN PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS- CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DEL BIEN INMUEBLE U	42.844.974,00
DTCAQ-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE FLORENCIA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL CAQUETÁ SEDE FLORENC	72.766.800,00
DTCE-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE VALLEDUPAR PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL CESAR GUAJIRA — SEDE	53.083.110,00
DTCO-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE CAUCASIA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL CORDOBA SEDE CAUCASIA-	20.660.694,00
DTCO-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE MONTERÍA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL CÓRDOBA SEDE MONTERÍA.	134.660.400,00
DTM-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE SANTA MARTA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL MAGDALENA SEDE SANTA	141.450.000,00
DTME-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE VILLAVICENCIO PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL META SEDE VILLAVI	117.195.871,00

PRODUCTO/CONCEPTO DE GASTO	VALOR (en pesos)
DTMM-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE BARRANCABERMEJA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL MAGDALENA MEDIO	61.093.564,00
DTMM-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE BUCARAMANGA COMPLETAMENTE DOTADO DE MOBILIARIO, DOTACIÓN TECNOLÓGICA Y ELÉCTRICA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUC	112.770.089,00
DTMM-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE BUCARAMANGA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL MAGDALENA MEDIO — S	26.485.305,00
DTNA-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN EL MUNICIPIO DE TUMACO, PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL NARIÑO - PUNTO DE AT	11.000.000,00
DTNA-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE PASTO PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL NARIÑO - SEDE PASTO.	75.127.042,00
DTNS-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE CÚCUTA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL NORTE DE SANTANDER - SED	99.531.600,00
DTP-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE MOCOA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL PUTUMAYO - SEDE MOCOA-UBIC	62.188.515,00
DTTO-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE IBAGUÉ PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA - SEDE IBAGUÉ. AL	105.386.400,00
DTV-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE PEREIRA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL VALLE DEL CAUCA - SEDE T	44.269.068,00
DTV-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE SANTIAGO DE CALI PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL VALLE DEL CAUCA	71.380.068,00

PRODUCTO/CONCEPTO DE GASTO	VALOR (en pesos)
GSOA-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ COMPLETAMENTE DOTADO DE MOBILIARIO, DOTACIÓN TECNOLÓGICA Y ELÉCTRICA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN D	1.916.625.873,55
GSOA-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ PARA EL PARA EL BODEGAJE DE LOS MUEBLES Y ENSERES DE PROPIEDAD DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS -EL INMUEBLE SELECCIONAD	10.902.105,00
2.3. CAJA MENOR	12.080.250,00
CM-SG-CONSTITUCIÓN CAJA MENOR N° 123 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LA VIGENCIA 2023	5.000.000,00
CM-SG-REEMBOLSO CAJA MENOR N° 123 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DEL 15 DE FEBRERO AL 01 DE MARZO DE 2023	3.404.000,00
CM-SG-REEMBOLSO CAJA MENOR N°123 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DEL 02 AL 24 DE MARZO DE 2023	2.032.250,00
CM-SG-REEMBOLSO CAJA MENOR N°123 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DEL 11 AL 24 DE ENERO DE 2023	1.644.000,00
TOTAL DE GASTOS	6.684.578.050,62

Fuente: Elaborado por la CGR conforme en lo contenido en la base de datos "Base de datos con información presupuestal - Listado RPs 2023.xlsx" recibida con "AG10 - 04 Requerimiento 4 Solicitud AFI-URT-004-2024EE0140379"

Al respecto, la Oficina Asesora de Planeación de la Unidad reporta en el PIIP Nación las actividades contempladas en los productos establecidos para cada proyecto de inversión, lo cual no corresponde con la realidad de la destinación de los recursos, ni con los logros del proyecto de inversión, por cuanto se diligencia la información sin que exista coherencia con las evidencias contractuales y de ejecución presupuestal, por lo que la información reportada por la Unidad al Departamento Nacional de Planeación no es cierta, ni se encuentra sustentada.

Esta situación se presentó por la inobservancia del marco normativo presupuestal por parte del Grupo de Gestión Económica y Financiera, Grupo Gestión de Seguimiento y Operación Administrativa y del Grupo de Gestión en Contratación e Inteligencia de Mercado-GGCIM- por cuanto no se tuvo en cuenta el objeto del proyecto de inversión y el objeto de las apropiaciones que determinan la destinación de los recursos del Presupuesto General de la Nación aprobados mediante la Ley Orgánica.

Además, por la omisión en el cumplimiento de las funciones de la Oficina Asesora de Planeación que le compete el seguimiento de los proyectos de inversión y el diligenciamiento de la plataforma establecida por el DNP para este propósito.

Lo que generó una incorrección material y significativa en cuantía de \$6.684.578.050,62 en el rubro presupuestal C-1705-1100, por el registro de compromisos correspondientes a gastos de funcionamiento con cargo a gastos de inversión; la falta de transparencia por la alteración de la información reportada en la plataforma de seguimiento a los proyectos de inversión; y la afectación a la población objeto de la restitución de tierras al reducirse el volumen de recursos para atender las órdenes judiciales.

Hallazgo administrativo (A), con presunto alcance disciplinario (D) y penal (P)

Respuesta de la entidad

La Unidad realiza un recuento del procedimiento realizado para el cargue de información en las fichas BPIN del DNP, indicando que *“dentro de la guía operativa y cadena de valor que soporto la actualización del proyecto de inversión en la Plataforma SUIFT, se evidencian los insumos correspondientes a: Logística, dotación tecnológica, arrendamientos, organización y administración, así como actividades de logísticas ...”*

“A continuación, se presenta un resumen en donde se identifican los insumos en la guía operativa ... que soporto la actualización del proyecto de inversión:

PRODUCTO	ACTIVIDAD	INSUMOS	PÁG. GUÍA OPERATIVA
Servicio de apoyo financiero para formular e implementar proyectos productivos familiares en predios restituidos y compensados.	Realizar el acompañamiento integral a la implementación de los proyectos productivos ordenados por jueces y magistrados de restitución de tierras.	Operador Logístico	Pág. 41
Servicio de entrega de predios para la atención de restituidos y compensados.	Realizar el alistamiento, caracterización o compra de predio para el cumplimiento de las órdenes.	Arrendamientos Dotación Tecnológica	Pág. 43
Servicio de entrega de predios para la atención de restituidos y compensados.	Realizar entrega jurídica y material de los predios para el cumplimiento de la orden.	Operador Logísticos	Pág. 45

... En conclusión, cada uno de los productos y actividades del proyecto de inversión desde su formulación hasta su actualización final de la vigencia 2023, contemplan los insumos relacionados con logística, dotación tecnológica, arrendamientos, cajas menores que son necesarios para cumplir cada uno de los objetivos específicos previstos en el proyecto de inversión, (...) toda la metodología y cadena de valor de los proyectos apuntan a lograr los objetivos misionales de la entidad.”

Análisis de Respuesta

Sobre los productos definidos en las fichas BPIN registradas en el DNP, es preciso señalar que los conceptos de gasto indicados por la Unidad no se encuentran incluidos en ellos, porque como se describió en los criterios del hallazgo, las actividades asociadas al proyecto, buscan dar cumplimiento al objetivo de reducir el volumen de órdenes judiciales pendientes.

Por lo tanto, los conceptos de caja menor, alquiler y arrendamientos, y la respectiva descripción de éstos, son claramente gastos de funcionamiento que no pueden ser pagados con cargo a la inversión, por cuanto se constituyen en una destinación errada del gasto público social definido en la Ley Orgánica del Presupuesto.

Es preciso señalar, que pueden existir algunos gastos operacionales dentro de los proyectos de inversión, pero como se ha señalado en el marco normativo, son una parte que debe justificarse su asociación con la necesidad del gasto de inversión, son temporales y no pueden corresponder con los definidos en las normas como gastos de funcionamiento.

Al respecto, la CGR en la revisión del reporte de la información, observa que existió falta de transparencia en la información reportada al DNP, tal es así que estos gastos se incluyeron dentro de algunos ítems, sin develar que correspondían a este tipo de gastos.

Esta situación, además, redujo el volumen de recursos dispuestos para atender las órdenes judiciales.

En cuanto a lo transcrito respecto de la guía operativa, es preciso señalar que este documento es elaborado por la Unidad, y no corresponde a una orientación del DNP, por lo cual, el sustento que pretende dar la entidad sobre un “posible” aval de aplicación de gastos de funcionamiento con cargo a inversión, es de ellos mismos.

Por consiguiente, se determina una incorrección material y significativa en cuantía de \$6.684.578.050,62 en el rubro presupuestal C-1705-1100, por el registro de compromisos correspondientes a gastos de funcionamiento con cargo a gastos de inversión.

Hallazgo administrativo (A), con presunto alcance disciplinario (D) y penal (P).

Hallazgo No. 22 - Destinación de gastos de funcionamiento en gastos de inversión – Otros proyectos. (A) (D18) (P10)

Decreto 111 de 1996, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”

“Artículo 11. El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes: a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Incluirá las apropiaciones (...), distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos. c) Disposiciones generales. (...).”

“Artículo 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.”

“Artículo 39. (...) Los Proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del Ramo, en forma conjunta.”

“Artículo 41.- Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

El presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el presupuesto de la Nación.”

Ley 2276 de 2022 “Por la cual se decreta el presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023”

“Artículo 2. Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Aprópiense para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2023... según el detalle que se encuentra a continuación:

(...)

SECCIÓN: 1716

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO			67.968.096.000		67.968.096.000
B. PRESUPUESTO DE SERVICIO A LA DEUDA PÚBLICA			1.792.002.572		1.792.002.572
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN			354.958.238.513		354.958.238.513
CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
1705		RESTITUCIÓN DE TIERRAS A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO	320.407.169.918		320.407.169.918
	1100	INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO	320.407.169.918		320.407.169.918
1799		INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO	34.551.068.595		34.551.068.595
	1100	INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO	34.551.068.595		34.551.068.595
TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN			424.718.337.085		424.718.337.085

Decreto 2590 de 2022, “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2023, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”

“Artículo 19. Se podrán hacer distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación, mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas distribuciones se harán por resolución o acuerdo de las juntas o consejos directivos. Si no existen juntas o consejos directivos, lo hará el representante legal de estos. Estas operaciones presupuestales se someterán a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional,

y tratándose de gastos de inversión, requerirán el concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Programación de Inversiones Públicas.

(...)

Tratándose de gastos de inversión, la operación presupuestal descrita en el órgano receptor se clasificará en el programa y subprograma a ejecutar que corresponda; para los gastos de funcionamiento se asignará al rubro presupuestal correspondiente; estas operaciones en ningún caso podrán cambiar la destinación ni la cuantía, lo cual deberá constar en el acto administrativo que para tal fin se expida.”

Aspectos Generales del Presupuesto Público Colombiano 2022, Quinta edición revisada. Página 152, soportado en los artículos 76 a 88 del Decreto 111 de 1996.

“A GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Son aquellos gastos que se destinan a atender las necesidades de los órganos para desarrollar las actividades para las cuales se constituyó la empresa, de acuerdo con su objeto económico y social. (p. 391)

(..) D INVERSIÓN

Son programas de inversión los constituidos por las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir con las metas fijadas por la empresa, a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados. (p. 414)

(...)

“En todos los casos en que se afecten los gastos de inversión, se requiere contar con el concepto previo y favorable del DNP

La ley de presupuesto se aprueba por secciones y a nivel de partidas globales de funcionamiento, servicio de la deuda pública y por programas y subprogramas, en el caso de la inversión. En consecuencia, inicialmente se pueden identificar dos tipos importantes de modificaciones al presupuesto:

- Las que alteran los valores inicialmente aprobados en la ley de presupuesto. Esta clase de modificaciones requieren que el Gobierno nacional, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, presente al Congreso un proyecto de ley que autorice la modificación.*

- *Las que no alteran los valores inicialmente aprobados en la ley de presupuesto. Esta clase de modificaciones requiere de Acuerdo o Resolución de la junta directiva, del consejo directivo o del jefe del organismo con refrendación de la DGPPN-MHCP, y previo concepto favorable del DNP en caso de que se afecte el presupuesto de inversión.” (p.152)*

Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)”

Ficha BPIN 2021011000036, “Implementación de Mecanismos para el Acceso de las Víctimas a la Ruta de Restitución y Protección de Tierras y Territorios a Nivel Nacional” el cual define como productos los siguientes:

- *Servicio de implementación de medidas de protección y cancelación de predios y territorios abandonados.*
- *Servicio de divulgación de las políticas públicas de restitución y protección de tierras y territorios abandonados.*

- *Servicio de identificación para la inscripción o no en el registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.*
- *Servicio de información de restitución y protección de tierras y territorios abandonados actualizado.*
- *Servicio de medidas de prevención, protección y restitución de derechos territoriales para grupos étnicos.*
- *Servicio de medidas de prevención, protección y restitución de derechos territoriales para grupos étnicos.*
- *Servicio de solicitudes judiciales de restitución de tierras y territorios.*

Ficha BPIN 2021011000036, “Fortalecimiento de la Gestión Administrativa de la Unidad de Restitución de Tierras Nacional” el cual define como productos los siguientes:

- *Servicio de Educación Informal para la Gestión Administrativa.*
- *Servicios tecnológicos.*
- *Servicio de Implementación Sistemas de Gestión.*

La CGR revisó la base de datos extraída del SIIF Nación (Min Hacienda) entregada por la entidad y se contrastó con la información reportada en PIIP Nación (DNP) de los gastos ejecutados en los proyectos: “Implementación de Mecanismos para el Acceso de las Víctimas a la Ruta de Restitución y Protección de Tierras y Territorios a Nivel Nacional” y “Fortalecimiento de la Gestión Administrativa de la Unidad de Restitución de Tierras Nacional”.

El análisis se realizó a nivel de gastos descritos para cada producto de cada uno de los proyectos definido en la ficha BPIN, en el que se encontró que la Unidad destinó recursos de inversión por valor de \$14,455,603,590.64 para cubrir gastos de funcionamiento, incumpliendo el marco normativo en materia presupuestal.

Los compromisos de funcionamiento cargados al proyecto de inversión se relacionan en la siguiente tabla:

Tabla No. 26
Gastos de funcionamiento con cargo a proyectos de inversión “Fortalecimiento de la Gestión Administrativa de la Unidad de Restitución de Tierras Nacional”.

PRODUCTOS/ CONCEPTOS DE GASTOS	VALOR (en pesos)
1. SERVICIO DE IMPLEMENTACIÓN SISTEMAS DE GESTIÓN	
1.1. ARRENDAMIENTO	577.031.546,00
GSOA-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE TOTALMENTE DOTADO DE MOBILIARIO DE ARCHIVO Y ELEMENTOS CONEXOS PARA EL ALMACENAMIENTO Y BODEGAJE DE LAS UNIDADES	556.920.000,00

DE CONSULTA DEL ARCHIVO CENTRAL (CAJAS X 200, PLANOTECAS, CINTOTECAS, CONTENEDORES ESPECIALIA	
OAC-CONTRATAR EL ARRIENDO DE UN ESPACIO DE 30.9 M2 PARA LA UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN LA FERIA AGROEXPO 2023	20.111.546,00
1.2. CAJA MENOR	11.784.401,69
CM-DTANT-CONSTITUCIÓN CAJA MENOR N°323 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LA VIGENCIA 2023	500.000,00
CM-DTANT-REEMBOLSO CAJA MENOR N°323 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DEL 01 AL 28 DE FEBRERO DE 2023	435.600,69
CM-DTAP-CONSTITUCIÓN CAJA MENOR N°423 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LA VIGENCIA 2023	500.000,00
CM-DTB-CONSTITUCIÓN CAJA MENOR N°523 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LA VIGENCIA 2023	500.000,00
CM-DTCA-CONSTITUCIÓN CAJA MENOR N°1023 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LA VIGENCIA 2023.	500.000,00
CM-DTCAQ-CONSTITUCIÓN CAJA MENOR N°623 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LA VIGENCIA 2023	500.000,00
CM-DTCE-CONSTITUCIÓN CAJA MENOR N°1523 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LA VIGENCIA 2023	500.000,00
CM-DTCC-CONSTITUCIÓN CAJA MENOR N°1223 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LA VIGENCIA 2023	500.000,00
CM-DTM-CONSTITUCIÓN CAJA MENOR N°1323 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LA VIGENCIA 2023	500.000,00
CM-DTME-CONSTITUCIÓN CAJA MENOR N°223 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LA VIGENCIA 2023	500.000,00
CM-DTMM-CONSTITUCIÓN CAJA MENOR N°723 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LA VIGENCIA 2023	500.000,00
CM-DTMM-REEMBOLSO CAJA MENOR N°723 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DEL 1 AL 29 DE SEPTIEMBRE DEL 2023	360.000,00
CM-DTMM-REEMBOLSO CAJA MENOR N°723 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DEL 01 AL 26 DE ABRIL DEL 2023	140.000,00
CM-DTMM-REEMBOLSO CAJA MENOR N°723 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DEL 01 AL 31 DE JULIO DE 2023	450.000,00
CM-DTNA-CONSTITUCIÓN CAJA MENOR N°1123 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LA VIGENCIA 2023	500.000,00
CM-DTNS-CONSTITUCIÓN CAJA MENOR N°1623 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LA VIGENCIA 2023	500.000,00
CM-DTP-CONSTITUCIÓN CAJA MENOR N°1423 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LA VIGENCIA 2023	500.000,00
CM-DTTO-CONSTITUCIÓN CAJA MENOR No 923 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LA VIGENCIA 2023	500.000,00
CM-DTV-CONSTITUCIÓN CAJA MENOR No 823 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LA VIGENCIA 2023	500.000,00
CM-DTV-REEMBOLSO CAJA MENOR N°823 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DEL 01 AL 28 DE FEBRERO DE 2023	352.000,00
CM-SG-CONSTITUCIÓN CAJA MENOR N°123 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LA VIGENCIA 2023	2.000.000,00
CM-SG-REEMBOLSO CAJA MENOR N°123 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DEL 01 AL 30 DE JUNIO DE 2023	96.801,00

CM-SG-REEMBOLSO CAJA MENOR N°123 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DEL 01 AL 31 DE MAYO DE 2023	300.000,00
CM-SG-REEMBOLSO CAJA MENOR N°123 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DEL 26 DE AGOSTO AL 29 DE SEPTIEMBRE DE 2023	150.000,00
1.3. RIESGOS LABORALES	430.767.600,00
GTDH-PAGO DEL APOORTE MENSUAL DE LOS CONTRATISTAS CLASIFICADOS COMO RIESGO V A LA ARL DEL MES DE ABRIL.	47.744.200,00
GTDH-PAGO DEL APOORTE MENSUAL DE LOS CONTRATISTAS CLASIFICADOS COMO RIESGO V A LA ARL DEL MES DE AGOSTO	41.194.000,00
GTDH-PAGO DEL APOORTE MENSUAL DE LOS CONTRATISTAS CLASIFICADOS COMO RIESGO V A LA ARL DEL MES DE DICIEMBRE	30.081.800,00
GTDH-PAGO DEL APOORTE MENSUAL DE LOS CONTRATISTAS CLASIFICADOS COMO RIESGO V A LA ARL DEL MES DE FEBRERO	17.280.600,00
GTDH-PAGO DEL APOORTE MENSUAL DE LOS CONTRATISTAS CLASIFICADOS COMO RIESGO V A LA ARL DEL MES DE JULIO	28.019.700,00
GTDH-PAGO DEL APOORTE MENSUAL DE LOS CONTRATISTAS CLASIFICADOS COMO RIESGO V A LA ARL DEL MES DE JUNIO	71.114.900,00
GTDH-PAGO DEL APOORTE MENSUAL DE LOS CONTRATISTAS CLASIFICADOS COMO RIESGO V A LA ARL DEL MES DE MARZO.	34.992.200,00
GTDH-PAGO DEL APOORTE MENSUAL DE LOS CONTRATISTAS CLASIFICADOS COMO RIESGO V A LA ARL DEL MES DE MAYO	54.204.200,00
GTDH-PAGO DEL APOORTE MENSUAL DE LOS CONTRATISTAS CLASIFICADOS COMO RIESGO V A LA ARL DEL MES DE NOVIEMBRE	37.045.900,00
GTDH-PAGO DEL APOORTE MENSUAL DE LOS CONTRATISTAS CLASIFICADOS COMO RIESGO V A LA ARL DEL MES DE OCTUBRE	27.460.300,00
GTDH-PAGO DEL APOORTE MENSUAL DE LOS CONTRATISTAS CLASIFICADOS COMO RIESGO V A LA ARL DEL MES DE SEPTIEMBRE	41.629.800,00
TOTALES	1.019.583.547,69

Fuente: Elaborado por la CGR conforme en lo contenido en la base de datos "Base de datos con información presupuestal - Listado RPs 2023.xlsx" recibida con "AG10 - 04 Requerimiento 4 Solicitud AFI-URT-004- 2024EE0140379"

Tabla No. 27

**Gastos de funcionamiento con cargo a proyectos de inversión
"Implementación de Mecanismos para el Acceso de las Víctimas a la Ruta de Restitución y
Protección de Tierras y Territorios a Nivel Nacional".**

PRODUCTOS/ CONCEPTOS DE GASTOS	VALOR (en pesos)
1. SERVICIO DE DIVULGACIÓN	2.892.076.181,23
1.1 CAJA MENOR	59.886.181,23
CM-SG-CONSTITUCIÓN CAJA MENOR N° 123 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LA VIGENCIA 2023	20.000.000,00
CM-SG-REEMBOLSO CAJA MENOR N° 123 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DEL 15 DE FEBRERO AL 01 DE MARZO DE 2023	17.573.000,00
CM-SG-REEMBOLSO CAJA MENOR N°123 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DEL 02 AL 24 DE MARZO DE 2023	5.228.981,00

PRODUCTOS/ CONCEPTOS DE GASTOS	VALOR (en pesos)
CM-SG-REEMBOLSO CAJA MENOR N°123 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DEL 25 DE ENERO AL 14 DE FEBRERO DE 2023	17.084.200,23
2. SERVICIO DE IDENTIFICACIÓN	11.891.625.409,41
2.1 ALQUILER	6.221.212.887,43
GSOA-ALQUILER POR DEMANDA DE LA DOTACIÓN TECNOLÓGICA, ELEMENTOS COMPLEMENTARIOS, RELACIONADOS Y/O CONEXOS, INCLUYENDO EL CABLEADO ESTRUCTURADO, CUARTOS TÉCNICOS, RED ELÉCTRICA NORMAL Y REGULADA, INSTALACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO, MOBILIARIO CONEXO, A	6.221.212.887,43
2.2 ARRENDAMIENTO	5.670.412.521,98
DTANT-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL ANTIOQUIA SEDE MEDELL	222.837.088,00
DTAP-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE APARTADÓ PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL APARTADÓ SEDE APARTADÓ	131.204.613,00
DTB-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ COMPLETAMENTE DOTADO DE MOBILIARIO, DOTACIÓN TECNOLÓGICA Y ELÉCTRICA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN D	512.304.715,97
DTB-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE QUIBDÓ PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL BOGOTÁ SEDE QUIBDÓ	54.875.013,00
DTB-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE YOPAL PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL BOGOTÁ SEDE YOPAL.	32.841.677,00
DTBL-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE CARMEN DE BOLÍVAR PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL BOLÍVAR — SED	82.099.680,00
DTBL-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE SINCELEJO PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE	64.002.903,00

PRODUCTOS/ CONCEPTOS DE GASTOS	VALOR (en pesos)
GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL BOLÍVAR SEDE SINCELEJ	
DTCA-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE EN LA CIUDAD DE NEIVA COMPLETAMENTE DOTADO DE MOBILIARIO, DOTACIÓN TECNOLÓGICA Y ELÉCTRICA, PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIER	150.225.918,00
DTCA-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE POPAYÁN PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS- CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DEL BIEN INMUEBLE U	61.654.962,00
DTCAQ-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE FLORENCIA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL CAQUETÁ SEDE FLORENC	104.713.200,00
DTCE-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE VALLEDUPAR PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL CESAR GUAJIRA — SEDE	76.387.890,00
DTCO-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE CAUCASIA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL CORDOBA SEDE CAUCASIA-	29.731.242,00
DTCO-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE MONTERÍA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL CÓRDOBA SEDE MONTERÍA.	193.779.600,00
DTM-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE SANTA MARTA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL MAGDALENA SEDE SANTA	203.550.000,00
DTME-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE VILLAVICENCIO PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL META SEDE VILLAVI	168.647.717,00
DTMM-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE BARRANCABERMEJA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL MAGDALENA MEDIO	87.915.128,00

PRODUCTOS/ CONCEPTOS DE GASTOS	VALOR (en pesos)
DTMM-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE BUCARAMANGA COMPLETAMENTE DOTADO DE MOBILIARIO, DOTACIÓN TECNOLÓGICA Y ELÉCTRICA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUC	22.864.039,00
DTMM-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE BUCARAMANGA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL MAGDALENA MEDIO — S	38.112.999,00
DTNA-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE PASTO PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL NARIÑO - SEDE PASTO.	108.109.646,00
DTNS-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE CÚCUTA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL NORTE DE SANTANDER - SED	143.228.400,00
DTP-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE MOCOA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL PUTUMAYO - SEDE MOCOA-UBIC	89.490.789,00
DTTO-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE IBAGUÉ PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL TOLIMA - SEDE IBAGUÉ. AL	151.653.600,00
DTV-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE PEREIRA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL VALLE DEL CAUCA - SEDE T	63.704.268,00
DTV-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE SANTIAGO DE CALI PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - DIRECCIÓN TERRITORIAL VALLE DEL CAUCA	102.717.660,00
GSOA-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ COMPLETAMENTE DOTADO DE MOBILIARIO, DOTACIÓN TECNOLÓGICA Y ELÉCTRICA PARA EL USO EXCLUSIVO Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN D	2.758.071.379,01
GSOA-CONTRATAR EL ARRENDAMIENTO DE UN INMUEBLE UBICADO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ PARA EL PARA EL BODEGAJE DE LOS MUEBLES Y ENSERES DE PROPIEDAD DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL	15.688.395,00

PRODUCTOS/ CONCEPTOS DE GASTOS	VALOR (en pesos)
DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS -EL INMUEBLE SELECCIONAD	
3. SERVICIO DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN	2.513.092.000,00
3.1 CAJA MENOR	13.092.000,00
CM-SG-CONSTITUCIÓN CAJA MENOR N° 123 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DE LA VIGENCIA 2023	5.000.000,00
CM-SG-REEMBOLSO CAJA MENOR N° 123 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DEL 15 DE FEBRERO AL 01 DE MARZO DE 2023	3.771.000,00
CM-SG-REEMBOLSO CAJA MENOR N°123 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DEL 02 AL 24 DE MARZO DE 2023	1.402.000,00
CM-SG-REEMBOLSO CAJA MENOR N°123 PARA SUFRAGAR LOS GASTOS DEL 25 DE ENERO AL 14 DE FEBRERO DE 2023	2.919.000,00
4.2 LOGÍSTICA	2.500.000.000,00
OAC-PRESTAR LOS SERVICIOS PARA LA ORGANIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN, EJECUCIÓN DE EVENTOS INSTITUCIONALES Y ACTIVIDADES LOGÍSTICAS EN CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES MISIONALES Y FUNCIONALES DE LAS DIFERENTES DEPENDENCIAS Y DIRECCIONES TERRITORIALES DE	2.500.000.000,00
TOTAL	14,455,603,590.64

Fuente: Elaborado por la CGR conforme en lo contenido en la base de datos "Base de datos con información presupuestal - Listado RPs 2023.xlsx" recibida con "AG10 - 04 Requerimiento 4 Solicitud AFI-URT-004-2024EE0140379"

Al respecto, la Oficina Asesora de Planeación de la Unidad reporta en el PIIP Nación las actividades contempladas en los productos establecidos para cada proyecto de inversión, lo cual no corresponde con la realidad de la destinación de los recursos, ni con los logros del proyecto de inversión, por cuanto se diligencia la información sin que exista coherencia con las evidencias contractuales y de ejecución presupuestal, por lo que la información reportada por la Unidad al Departamento Nacional de Planeación no es cierta, ni se encuentra sustentada.

Esta situación se presentó por la inobservancia del marco normativo presupuestal por parte del Grupo de Gestión Económica y Financiera, Grupo Gestión de Seguimiento y Operación Administrativa y del Grupo de Gestión en Contratación e Inteligencia de Mercado-GGCIM- por cuanto no se tuvo en cuenta el objeto del proyecto de inversión y el objeto de las apropiaciones que determinan la destinación de los recursos del Presupuesto General de la Nación aprobados mediante la Ley Orgánica.

Además, por la omisión en el cumplimiento de las funciones de la Oficina Asesora de Planeación que le compete el seguimiento de los proyectos de inversión y el diligenciamiento de la plataforma establecida por el DNP para este propósito.

Lo que generó una incorrección material y significativa en cuantía de \$15.475.187.138,33 en el rubro presupuestal C-1705-1100, por el registro de compromisos correspondientes a gastos de funcionamiento con cargo a gastos de inversión; la falta de transparencia por la alteración de la información reportada en la plataforma de seguimiento a los proyectos de inversión; y la afectación a la población objeto de la restitución de tierras al reducirse el volumen de recursos para atender las órdenes judiciales.

Hallazgo administrativo (A), con presunto alcance disciplinario (D) y penal (P).

Respuesta de la entidad

La Unidad realiza un recuento del procedimiento realizado para el cargue de información en las fichas BPIN del DNP, indicando que *“dentro de la guía operativa y cadena de valor que soporto la actualización del proyecto de inversión en la Plataforma SUIFT, se evidencian los insumos correspondientes a: Logística, dotación tecnológica, arrendamientos, organización y administración, así como actividades de logísticas ...”*

“A continuación, se presenta un resumen en donde se identifican los insumos en la guía operativa ... que soporto la actualización del proyecto de inversión:

Proyecto: Implementación de mecanismos para el acceso de las víctimas a la ruta de restitución y protección de tierras y territorios a nivel nacional” BPIN 2021011000036

PRODUCTO	ACTIVIDAD	INSUMOS	PÁG. GUÍA OPERATIVA
Servicio de divulgación de las políticas públicas de restitución y protección de tierras y territorios abandonados.	-Diseñar y realizar eventos para víctimas de despojo y/o abandono de tierras. - Implementar espacios de participación efectiva de las poblaciones sujeto de especial protección, con enfoque diferencial y de género.	Operador Logístico	-Pag 42 - 43
Servicio de identificación para la inscripción o no en el registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.	- Realizar análisis previo y estudio para determinar el ingreso o no al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas.	Arrendamiento Dotación tecnológica	Pag 48 - 49

<p>Servicio de medidas de prevención, protección y restitución de derechos territoriales para grupos étnicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Adoptar estudios preliminares de medidas de protección preventiva de derechos territoriales étnicos en favor de comunidades y/o pueblos indígenas. - Adoptar estudios preliminares para comunidades étnicas. - Elaborar Informes de caracterización de afectaciones territoriales de las comunidades étnicas. - Presentar las Demandas de restitución de derechos territoriales para comunidades étnicas ante los jueces de restitución. - Solicitar ante los jueces de restitución de tierras medidas cautelares de protección preventiva en favor de comunidades étnicas. 	<p>Operador Logístico</p>	<p>Pag 52 - 57</p>
<p>Servicio de información de restitución y protección de tierras y territorios abandonados actualizado.</p>	<p>Optimizar el Sistema de Registro que atiende las etapas Administrativa, Judicial y posfallo (SIC).</p>	<p>Conectividad Centro de Datos de nube privada / pública continuidad</p>	<p>Pag 44</p>

Proyecto: “Fortalecimiento la Capacidad de la Gestión Administrativa de la Unidad de Restitución de Tierras”, BPIN 2018011000177.

PRODUCTO	ACTIVIDAD	INSUMOS	PÁG. GUÍA OPERATIVA
<p>Servicio de Implementación Sistemas de Gestión.</p>	<p>Ejecutar el modelo integrado de planeación y gestión de la Unidad</p>	<p>ARL riesgo V Caja menor Bodegaje y custodia de Expedientes</p>	<p>Pag 21 a 23</p>

Y señalan que conforme a ello es viable adelantar este tipo de gastos.

En cuanto a lo transcrito respecto de la guía operativa, es preciso señalar que este documento es elaborado por la Unidad, y no corresponde a una orientación del DNP, por lo cual, el sustento que pretende dar la entidad sobre un “posible” aval de aplicación de gastos de funcionamiento con cargo a inversión, es de ellos mismos.

Análisis de Respuesta

Sobre los productos definidos en las fichas BPIN registradas en el DNP, es preciso señalar que los conceptos de gasto indicados por la Unidad no se encuentran incluidos en ellos, porque como se describió en los criterios del hallazgo, las actividades asociadas al proyecto, buscan dar cumplimiento al objetivo de reducir el volumen de órdenes judiciales pendientes.

Por lo tanto, los conceptos de caja menor, alquiler, arrendamientos y riesgos laborales, y la respectiva descripción de éstos, son claramente gastos de funcionamiento que no pueden ser pagados con cargo a la inversión, por cuanto se constituyen en una destinación errada del gasto público social definido en la Ley Orgánica del Presupuesto.

Por su parte, lo relacionado con logística conceptualmente podría estar relacionado con el proyecto, sin embargo, en este caso se carga bajo este concepto un contrato de bolsa global, de la cual, se van ejecutando recursos para eventos institucionales y de talento humano, lo que claramente se debe considerar bajo gastos generales de funcionamiento.

Es preciso señalar, que pueden existir algunos gastos operacionales dentro de los proyectos de inversión, pero como se ha señalado en el marco normativo, son una parte que debe justificarse su asociación con la necesidad del gasto de inversión, son temporales y no pueden corresponder con los definidos en las normas como gastos de funcionamiento.

Al respecto, la CGR en la revisión del reporte de la información, observa que existió falta de transparencia en la información reportada al DNP, tal es así que estos gastos se incluyeron dentro de algunos ítems, sin develar que correspondían a este tipo de gastos.

Esta situación, además, redujo el volumen de recursos dispuestos para atender las órdenes judiciales.

Por consiguiente, se determina una incorrección material y significativa en cuantía de \$15.475.187.138,33 en el rubro presupuestal C-1705-1100, por el registro de compromisos correspondientes a gastos de funcionamiento con cargo a gastos de inversión.

Hallazgo administrativo (A), con presunto alcance disciplinario (D) y penal (P).

Hallazgo No. 23 - Destinación de gastos de funcionamiento en gastos de inversión - Arrendamientos (A) (D19) (P11)

Decreto 111 de 1996, "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto"

"Artículo 11. El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes: a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean

administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Incluirá las apropiaciones (...), distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos. c) Disposiciones generales. (...).”

“Artículo 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.”

“Artículo 39. (...) Los Proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del Ramo, en forma conjunta.”

“Artículo 41.- Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

El presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el presupuesto de la Nación.”

Ley 2276 de 2022, “Por la cual se decreta el presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023”

*“Artículo 2. Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Aprópiense para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2023... según el detalle que se encuentra a continuación:
(...)*

SECCIÓN: 1716
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

67.968.096.000

67.968.096.000

B. PRESUPUESTO DE SERVICIO A LA DEUDA PÚBLICA			1.792.002.572		1.792.002.572
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN			354.958.238.513		354.958.238.513
CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
1705		RESTITUCIÓN DE TIERRAS A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO	320.407.169.918		320.407.169.918
	1100	INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO	320.407.169.918		320.407.169.918
1799		INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR	34.551.068.595		34.551.068.595
	1100	INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO	34.551.068.595		34.551.068.595
TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN			424.718.337.085		424.718.337.085

Decreto 2590 de 2022, “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2023, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”

“Artículo 19. Se podrán hacer distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación, mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas distribuciones se harán por resolución o acuerdo de las juntas o consejos directivos. Si no existen juntas o consejos directivos, lo hará el representante legal de estos. Estas operaciones presupuestales se someterán a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, y tratándose de gastos de inversión, requerirán el concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Programación de Inversiones Públicas.

(...)

Tratándose de gastos de inversión, la operación presupuestal descrita en el órgano receptor se clasificará en el programa y subprograma a ejecutar que corresponda; para los gastos de funcionamiento se asignará al rubro presupuestal correspondiente; estas operaciones en ningún caso podrán cambiar la destinación ni la cuantía, lo cual deberá constar en el acto administrativo que para tal fin se expida.”

Aspectos Generales del Presupuesto Público Colombiano 2022, Quinta edición revisada. Página 152, soportado en los artículos 76 a 88 del Decreto 111 de 1996.

“En todos los casos en que se afecten los gastos de inversión, se requiere contar con el concepto previo y favorable del DNP

La ley de presupuesto se aprueba por secciones y a nivel de partidas globales de funcionamiento, servicio de la deuda pública y por programas y subprogramas, en el caso de la inversión. En consecuencia, inicialmente se pueden identificar dos tipos importantes de modificaciones al presupuesto:

- Las que alteran los valores inicialmente aprobados en la ley de presupuesto. Esta clase de modificaciones requieren que el Gobierno nacional, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, presente al Congreso un proyecto de ley que autorice la modificación.*
- Las que no alteran los valores inicialmente aprobados en la ley de presupuesto. Esta clase de modificaciones requiere de Acuerdo o Resolución de la junta directiva, del consejo directivo o del jefe del organismo con refrendación de la DGPPN-MHCP, y previo concepto favorable del DNP en caso de que se afecte el presupuesto de inversión.”*

Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de

funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)”

Ficha BPIN 2021011000032 del proyecto “Mejoramiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras acordes a las competencias de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas y abandonadas a nivel nacional”, el cual define como productos los siguientes:

- *Servicio de apoyo financiero para formular e implementar proyectos productivos familiares en predios restituidos y compensados.*
- *Servicio de cumplimiento a medidas complementarias a la restitución de tierras.*
- *Servicio de entrega de predios en atención de restituidos, compensados y segundos ocupantes*
- *Servicio de administración de bienes con vocación de restitución.*

En el análisis realizado por la CGR a los contratos seleccionados, se identificó que el pago de los arriendos y dotación de inmuebles para el funcionamiento de la Unidad se realizó por el rubro de gastos de inversión C-1705-1100-6-0-1705021-02, asociados al proyecto *“mejoramiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras acordes a las competencias de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas y abandonadas a nivel nacional”, el cual tiene por objeto de “Disminuir el número de ordenes proferidas por los jueces y magistrados en restitución de tierras por cumplir”;* sin embargo, éstos obedecen a un gasto de funcionamiento de la entidad de acuerdo con la clasificación del gasto.

Los contratos suscritos en 2023 para arrendamiento y dotación de inmuebles con cargo a gastos de inversión se relacionan a continuación:

Tabla No. 28
Contratos de arrendamiento y dotación de inmuebles con cargo a gastos de inversión

Número de Contrato	Objeto	Valor final
12-2023	Contratar el arrendamiento de un inmueble ubicado en la ciudad de Bogotá para el para el bodegaje de los muebles y enseres de propiedad de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de tierras Despojadas.	\$39.885.750,00
14-2023	Contratar el arrendamiento de un inmueble ubicado en la ciudad de Medellín para el uso exclusivo y funcionamiento de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Dirección Territorial Antioquia — Sede Medellín.	\$377.689.980,00

16-2023	Contratar el arrendamiento de un inmueble ubicado en la ciudad de Santa Marta para el uso exclusivo y funcionamiento de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Dirección Territorial Magdalena — Sede Santa Marta.	\$345.000.000,00
17-2023	Contratar el arrendamiento de un inmueble ubicado en la ciudad de Bogotá completamente dotado de mobiliario, dotación tecnológica y eléctrica para el uso exclusivo y funcionamiento de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Dirección Nacional.	\$4.746.449.335,63
18-2023	Contratar el arrendamiento de un inmueble ubicado en la ciudad de Bogotá completamente dotado de mobiliario, dotación tecnológica y eléctrica para el uso exclusivo y funcionamiento de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Dirección Territorial Bogotá sede Bogotá.	\$880.568.425,20
22-2023	Alquiler por demanda de la dotación tecnológica, elementos complementarios, relacionados y/o conexos, incluyendo el cableado estructurado, cuartos técnicos, red eléctrica normal y regulada, instalación de puestos de trabajo, mobiliario conexo, además del alquiler de los sistemas de ventilación y aireación interna, así como las adecuaciones que son requeridas para garantizar el óptimo funcionamiento de las diferentes oficinas de la Unidad Administrativa especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.	\$7.829.774.066,28

Fuente: Elaborado por la CGR con base en la información que se extrajo de los contratos relacionados.

En la justificación de la necesidad, estos contratos se indica que se realizan para *“la óptima prestación de los servicios ofrecidos por LA UNIDAD a los usuarios, generando un reconocimiento e identificación institucional que conlleve al cumplimiento de la misión de conducir a las víctimas de abandono y despojo a través de la gestión integral para la restitución sostenible de sus tierras y territorios, a la realización de sus derechos y a la construcción de la paz en Colombia”*, lo cual ratifica que estos recursos no están siendo destinados para el cumplimiento de órdenes judiciales.

Esta situación se presentó por la inobservancia del marco normativo presupuestal por parte del Grupo de Gestión Económica y Financiera, Grupo Gestión de Seguimiento y Operación Administrativa y del Grupo de Gestión en Contratación e Inteligencia de Mercado-GGCIM- por cuanto no se tuvo en cuenta el objeto del proyecto de inversión y el objeto de las apropiaciones que determinan la destinación de los recursos del Presupuesto General de la Nación aprobados mediante la Ley Orgánica.

Al respecto, es preciso señalar que los gastos de funcionamiento corresponden a gastos permanentes en los que incurre una entidad de forma recurrente para atender las funciones que le han sido asignadas por la Constitución y la Ley,

mientras que los gastos de inversión corresponden a acciones en las que el Estado busca generar el desarrollo económico y social de la población, siendo limitados en el tiempo.

Lo anterior generó una inadecuada destinación de los recursos asignados al proyecto de inversión *“mejoramiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras acordes a las competencias de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas y abandonadas a nivel nacional”*, reduciendo la posibilidad de atender un mayor número de órdenes proferidas por los jueces y magistrados en restitución de tierras.

Hallazgo administrativo (A), con posible incidencia disciplinaria (D) y penal (P)

La incorrección presupuestal se encuentra incluidos los valores en el hallazgo No. 21, por lo tanto, no se identifica ese alcance en este hallazgo.

Respuesta de la entidad

“(...) Los recursos asignados por funcionamiento no eran suficientes para que la entidad tuviera una operación en todo el territorio, por lo que, las principales discusiones giraron en torno de lograr autorizaciones de DNP y MHCP para que con recursos de inversión tuvieran la posibilidad de apalancar necesidades estratégicas para llevar los servicios a todo el territorio nacional.

(...)

Por lo anterior, entendemos que al revisar inicialmente la conformación de los proyectos de inversión misionales de la entidad con partidas de recursos para arriendos y dotación tecnológica sea objeto de observación, pero con el contexto y la realidad de los recursos del Estado es claro que es una partida necesaria para que los servicios estén disponibles en el territorio y su estructuración es la correcta al estar conectada con toda la etapa de planeación y cadena de valor de los proyectos de inversión (...).”

Análisis de Respuesta

Sobre los argumentos esgrimidos por la Unidad respecto que los gastos de funcionamiento apropiados no son suficientes para cubrir las necesidades de la entidad y por lo tanto deben acudir a comprometer recursos asignados para proyectos de inversión, es preciso señalar que la entidad presenta anualmente el anteproyecto de presupuesto en el cual, debe considerar tales situaciones y sincerar lo que le cuesta al Estado la estructura administrativa de la URT, en lugar de presentarlos inmersos y ocultos, como parte de la inversión social, tanto así que se reportan en los aplicativos del SIIF y el DNP bajo productos de los proyectos de

inversión, sin corresponder a tal propósito y dándoles una destinación diferente a los recursos de inversión.

Respecto a que se cuenta con autorizaciones del DNP y MHCP para los cambios de destinación de los gastos apropiados en la Ley del Presupuesto, no se allegaron tales documentos con la respuesta; y frente a ello, la CGR durante la auditoría estableció que, los cargos de los compromisos se hicieron al gasto de inversión, y en ningún momento surgió traslado presupuestal (créditos y contracréditos), por cuanto los Registros Presupuestales permiten establecer que los rubros afectados con gastos de funcionamiento fueron los asignados a gastos de inversión; es decir, que si tales autorizaciones existieran, debieron modificar las apropiaciones, cosa que no ocurrió.

Por lo anterior, se valida como hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria (D) y penal (P).

3.2.2. Proceso Gestión de Costos y Gastos y Ejecución Presupuestal

Hallazgo No. 24 - Pagos duplicados en contrato de prestación de servicios No. 13467-033- 2023 (A) (F15) (D20) (P12) (OI.6)

Constitución Política de Colombia

“Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”

“Artículo 209 La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

“Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

b) *Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*

(...)

d) *Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.”*

Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

“Artículo 3o. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, ... 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.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”

Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”

“Artículo 24.- Del principio de Transparencia. En virtud de este principio:

(...)

7o. Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del proceso de escogencia.

8o. Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto.”

“Artículo 26.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

(...)

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”

Ley 1952 de 2019. “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”.

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo”.

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de

funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)

Resolución No. 953 de 2012. “Por la cual se adopta el Manual Técnico Operativo del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas”

*“Artículo 11.- Funciones Grupo Fondo. El Grupo del Fondo deberá atender las siguientes funciones:
(...)*

7. Coordinar las actividades necesarias para el monitoreo, seguimiento, evaluación y control de la administración de los recursos económicos y los bienes que ingresen al patrimonio del Fondo y los proyectos productivos agroindustriales que ésta deba administrar, en apoyo a las áreas responsables de la Unidad.”

“Artículo 109.- Monitoreo. El Grupo Fondo se encargará del análisis y verificación de la información correspondiente a la administración de los recursos económicos, bienes y proyectos productivos agroindustriales a cargo del Fondo. Para ello requerirá en lo que sea necesario a los contratistas (sociedad(es) fiduciaria(s), administrador de bienes e intermediarios), que se encargarán de recolectar, organizar y consolidar la información solicitada.”

“Artículo 111.- Control. El Grupo Fondo de la Unidad adoptará las medidas correctivas que considere necesarias para prevenir manejos inadecuados de los recursos que entregue en administración a la(s) sociedad(es) fiduciaria(s) contratada(s), de los bienes que reciba el administrador inmobiliario o de los proyectos productivos cuya explotación se encargue a intermediarios.

A través de la Subdirección General, tendrá la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar a los contratistas a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia de la afectada, garantizará su derecho al debido proceso y procederá sólo mientras se halle pendiente la ejecución de obligaciones a cargo de la fiduciaria. Finalmente, podrá declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en los contratos.”

Decreto 111 de 1996. “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”

“Artículo 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.”

“Artículo 41.- Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

El presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el presupuesto de la Nación.”

Ley 2276 de 2022 “Por la cual se decreta el presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023”

*“Artículo 2. Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Aprópiense para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2023... según el detalle que se encuentra a continuación:
(...)*

SECCIÓN: 1716
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		67.968.096.000	67.968.096.000		
B. PRESUPUESTO DE SERVICIO A LA DEUDA PÚBLICA		1.792.002.572	1.792.002.572		
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN		354.958.238.513	354.958.238.513		
CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
1705		RESTITUCIÓN DE TIERRAS A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO	320.407.169.918		320.407.169.918
	1100	INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO	320.407.169.918		320.407.169.918
1799		INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO	34.551.068.595		34.551.068.595
	1100	INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO	34.551.068.595		34.551.068.595
TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN		424.718.337.085	424.718.337.085		

Decreto 2590 de 2022, “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2023, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”

“Artículo 19. Se podrán hacer distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación, mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas distribuciones se harán por resolución o acuerdo de las juntas o consejos directivos. Si no existen juntas o consejos directivos, lo hará el representante legal de estos. Estas operaciones presupuestales se someterán a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, y tratándose de gastos de inversión, requerirán el concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Programación de Inversiones Públicas.

(...)

Tratándose de gastos de inversión, la operación presupuestal descrita en el órgano receptor se clasificará en el programa y subprograma a ejecutar que corresponda; para los gastos de funcionamiento se asignará al rubro presupuestal correspondiente; estas operaciones en ningún caso podrán cambiar la destinación ni la cuantía, lo cual deberá constar en el acto administrativo que para tal fin se expida.”

Ficha BPIN 2021011000032 del proyecto “Mejoramiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras acordes a las competencias de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas y abandonadas a nivel nacional”, se tienen los siguientes objetivos:

Objetivo general: disminuir el número de ordenes proferidas por los jueces y magistrados en restitución de tierras por cumplir.

Objetivos específicos:

Aumentar la capacidad para dar cumplimiento a las órdenes emitidas por jueces y magistrados de restitución de tierras en favor de las víctimas.

Mejorar la gestión y administración de bienes con vocación de restitución a cargo de la URT en cumplimiento a las órdenes a favor de las víctimas.

Productos:

- Servicio de apoyo financiero para formular e implementar proyectos productivos familiares en predios restituidos y compensados.*



- *Servicio de cumplimiento a medidas complementarias a la restitución de tierras.*
- *Servicio de entrega de predios en atención de restituidos, compensados y segundos ocupantes*
- *Servicio de administración de bienes con vocación de restitución.*

Estatuto Tributario

“Artículo 617. Requisitos de la factura de venta. Para efectos tributarios, la expedición de factura a que se refiere el artículo 615 consiste en entregar el original de la misma, con el lleno de los siguientes requisitos:

- a. Estar denominada expresamente como factura de venta.*
- b. Apellidos y nombre o razón y NIT del vendedor o de quien presta el servicio.*
- c. Apellidos y nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios, junto con la discriminación del IVA pagado.*
- d. Llevar un número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva de facturas de venta.*
- e. Fecha de su expedición.*
- f. Descripción específica o genérica de los artículos vendidos o servicios prestados.*
- g. Valor total de la operación.*
- h. El nombre o razón social y el NIT del impresor de la factura.*
- i. Indicar la calidad de retenedor del impuesto sobre las ventas.*

(...)

Al momento de la expedición de la factura los requisitos de los literales a), b), d) y h), deberán estar previamente impresos a través de medios litográficos, tipográficos o de técnicas industriales de carácter similar. Cuando el contribuyente utilice un sistema de facturación por computador o máquinas registradoras, con la impresión efectuada por tales medios se entienden cumplidos los requisitos de impresión previa. El sistema de facturación deberá numerar en forma consecutiva las facturas y se deberán proveer los medios necesarios para su verificación y auditoría. (...)”

La Fiduprevisora S.A, en representación del Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023, y actuando como vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Unidad de Restitución de Tierras 2023, celebró contrato de prestación de servicios No. 113467-033-2023 con la Corporación África Viva en las Mujeres de los Consejos Comunitarios del Pacífico Sur Nariñense, el día 4 de diciembre de 2023, para ser ejecutado en un plazo de 45 días, y cuyo objeto era:

“Contratar logística requerida para realizar las jornadas de validación de pretensiones de las demandas de restitución de derechos territoriales para los pueblos étnicos en el marco de la asamblea de cierre para pueblos étnicos pertenecientes a Cabildos indígenas y Consejos Comunitarios de competencia de las direcciones territoriales de: Chocó; Antioquia; Bolívar; Cesar-Guajira; Magdalena Medio; Magdalena, Atlántico; Apartadó y Norte de Santander, con el objetivo de facilitar cumplimiento de las órdenes judiciales que impartan los Juzgados Especializados en sus sentencias.”

El referido contrato se firmó por valor de \$749.613.200, con un primer pago por \$524.729.240 una vez aprobado el plan de trabajo, y un segundo y último pago por \$224.883.960 al recibo a satisfacción de los informes realizados por el contratista.

Del expediente se destacan los siguientes documentos:

- Un correo electrónico entre funcionarios de la entidad fechado el 6 de diciembre de 2023, por medio del cual, la Unidad dio visto bueno al plan de trabajo.
- Instrucción No. 1384 de fecha 6 de diciembre de 2023, por medio de la cual, la Coordinadora del Grupo Fondo autoriza el primer pago por \$524.729.240 soportado en la factura No. 12, expedida por la Corporación (contratista)
- La factura No. 12 se encuentra fechada del 24 de noviembre de 2023 por valor de \$524.729.240. En la descripción señala: *“PRIMER PAGO DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIO PROFESIONALES No. 113467-033-2023”*; es decir, se emitió antes de la celebración del contrato de prestación de servicios.
- En el expediente se encuentra otra instrucción con el mismo número 1384 de la misma fecha 6 de diciembre de 2023, en la cual, la Unidad señala que el valor de la instrucción corresponde a la contratación derivada No. 113467-033-2023 y hace referencia a un primer pago del contrato, conforme a la Factura No. 13 emitida por la Corporación, por valor de \$524.729.240.
- El 6 de diciembre de 2023, la Coordinadora del Grupo Fondo ordena el pago bajo consecutivo No. 2799 a favor de la Corporación por el valor de

\$524.729.240 y registra en la descripción de pago que corresponde a la: *“CONTRATACION DERIVADA No. 113467-033-2023, CONTRATO DE LOGISTICA PARA REALIZAR LAS ASAMBLEAS DE CIERRE PRIMER PAGO. FACTURA No. 12”*.

- Nuevamente, por parte del Grupo Fondo, se duplica la orden de pago con el mismo consecutivo, fecha y valor de \$524.729.240, indicando que corresponde a la *“CONTRATACION DERIVADA No. 113467-033-2023, CONTRATO DE LOGISTICA PARA REALIZAR LAS ASAMBLEAS DE CIERRE PRIMER PAGO. FACTURA No. 13”*.
- En cuanto a la Factura No. 13 expedida por la Corporación (contratista), se establece que fue expedida el 13 de diciembre de 2023, es decir 7 días después de emitir la segunda instrucción y la segunda orden de pago. La factura No. 13 se expide por el concepto de *“PRIMER PAGO DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIO PROFESIONALES No. 113467-033-2023”*, por valor de \$524.729.240.
- El día 21 de diciembre de 2023, nuevamente la Coordinadora del Grupo Fondo expide Instrucción con el mismo consecutivo (No. 1384) por valor de \$749.613.200, y con la descripción *“TRÁMITE ULTIMO PAGO DEL CONTRATO No. 113467-033-2023 CON CORPORACIÓN ÁFRICA VIVA EN LAS MUJERES DE LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DEL PACIFICO SUR NARIÑENSE, AFRIMUCPAS, VALOR TOTAL DEL CONTRATO \$749.613.200; EL PAGO SE REALIZARÁ UN PRIMER PAGO DE \$524.729.240 Y UN ULTIMO PAGO \$224.883.960”*, y en el concepto detalle hace referencia a los dos pagos, identificando el primero con la factura No. 13 y el segundo con la factura No. 15.
- Se incluye la factura No. 15 expedida por la Corporación por valor de \$224.883.960, fechada el 21 de diciembre de 2023.
- Se presenta la orden de pago No. 3325, suscrita por la Coordinadora del Grupo Fondo, en la que se ordena el segundo pago del contrato No. 113467-033-2023 por \$224.883.960, la cual se encuentra fechada del 20 de diciembre de 2023, es decir, antes de la expedición de la factura No. 15.
- Se reporta el Comprobante de Egreso de la Fiduprevisora No. 23000003662 de fecha 19 de diciembre de 2023, por valor de \$462.811.189,68 (descontadas las retenciones del valor de \$524.729.240). En este comprobante se describe *“OP 2799 PRIMER PAGO DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIO PROFESIONALES No. 113467-033-2023 – FACTURA No. 12 – PERIODO*

NOVIEMBRE 2023"; es decir, se está reconociendo el pago sobre una factura que no corresponde al período del contrato.

- En cuanto a los soportes allegados por la Corporación contratista se remite una relación de 24 eventos realizados presuntamente entre el 4 de diciembre y el 20 de diciembre de 2023, que, al corresponder a reuniones en diversos resguardos, municipios y departamentos, no dan tiempo para que los responsables del contrato adelantaran tales actividades, porque tendrían que haberse realizado más de una actividad por día y que de acuerdo con la geografía y las condiciones de acceso, es imposible de llevar a cabo.
- Tampoco, se evidencian los soportes de los gastos asociados con los eventos, por concepto de desayunos, almuerzos, cenas, transporte, alojamiento, salón, costos del personal de la Corporación que se desplazó a los lugares, etc., y que suman \$636.127.175, según informe financiero.
- El informe de verificación de cumplimiento de actividades suscrito por funcionario de la Unidad, fue elaborado el 27 de diciembre de 2023, es decir, primero se pagó el contrato, y luego se verificó el cumplimiento de la labor.
- Además, se adjuntan réplicas de documentos denominados "*Resultados Asamblea Consejo Comunitario...*", los cuales solo cambian la identificación del lugar y fecha, pero que se transcriben de forma exacta.
- Incluso en las actas de los eventos, se indica que se establecen unos responsables identificados solo como "*UAEGRTD*", "*Miembros del consejo comunitario*", lo que no permita dar cuenta que exista un profesional de la Unidad que haya asistido a los respectivos eventos y que pueda validar la realización de los mismos.

Como ejemplo, se incluye una de las actas de evento:

Imagen No. 1
Modelo de acta de evento

Tabla 16. Resultados asamblea Consejo Comunitario Bocas de Chicao, municipio Carmen del Darién, departamento del Chocó

Carmen del Darién, Dirección Territorial Chocó – Consejo Comunitario Bocas de Chicao.		
Fecha del evento	14 de diciembre de 2023	
Lugar	Caseta Comunitaria, Carmen del Darién, Chocó.	
Objetivo	Desarrollar "validación pretensiones y socialización del borrador de la demanda" proceso que se ha llevado a cabo por la UAEGRTD con el Consejo Comunitario Boca de Chicao Rio Domingodó, el cual tiene lugar el día 14 de diciembre del 2023 en la cabecera del Municipio del Carmen del Darién, Chocó	
Agenda desarrollada	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desayuno. 2. Inicio-armonización y presentación de los objetivos 3. Socialización de informe de caracterización. 4. Almuerzo 5. Validación de pretensiones. 6. Refrigerio pm. 7. Retroalimentación, firma de poder y cierre. 8. Cena 	
Desarrollo del evento		
<p>Punto 2. Se dio inicio al evento con la armonización y la breve presentación de los objetivos de la actividad para que los delegados y delegadas del Consejo Comunitario tengan conocimiento que se espera lograr en dicha actividad.</p> <p>Punto 3. Se realizó la socialización y validación del informe de caracterización del Consejo Comunitario Boca de Chico Rio Domingodó en el cual, los profesionales presentes de la DT hicieron un resumen detallado de las afectaciones territoriales consignadas en el informe de la caracterización.</p> <p>Punto 5. Se realizó la lectura de cada una de las pretensiones, se aprobaron en su totalidad y la comunidad aceptó la representación por parte de la UAEGRTD en el proceso de demanda.</p> <p>Punto 7. Se realizó el levantamiento del acta y se firmó el poder.</p> <p>Se contó con una asistencia de 30 personas a los cuales se les brindó alimentación, alojamiento, refrigerios y se les reconocieron gastos de transporte.</p>		
Compromisos		
ACTIVIDAD	FECHA LÍMITE	RESPONSABLE
Radicación de la demanda	IV semana de diciembre/2023	UAEGRTD

De igual forma, se hace referencia a la existencia de listas de asistencia que no existen, ni las evidencias de fotografías, ni las actas suscritas.

Además, la verificación realizada por el funcionario de la Unidad, se refiere a:

- “- Seguimiento a las asambleas en articulación con la Dirección de Asuntos Étnicos.*
- *Revisión de los documentos enviados por el operador logístico*
 - *Diálogo con las autoridades étnicas sobre la actividad realizadas*
 - *Monitoreo frente al oportuna entrega del material logístico y documental.”*

De lo cual, no existe ninguna evidencia; además es imposible que el funcionario pudiera hacer seguimiento y diálogo, cuando en 14 días se realizaron 24 eventos en área rural; y en ninguno de los apartes, se indica que se haya entregado materiales, ni existe en el informe evidencia de verificación sobre la logística por la que presuntamente se está pagando.

Por lo tanto, como se ha descrito en todos los hechos previos, se observa que el contrato de prestación de servicios No. 113467-033-2023 suscrito por la Fiduprevisora con la Corporación África Viva en las Mujeres de los Consejos Comunitarios del Pacífico Sur Nariñense, el día 4 de diciembre de 2023, se celebra de forma indebida para adelantar actividades que se legalizan con una factura expedida el 24 de noviembre de 2023, es decir, antes de la suscripción del mismo.

Por otra parte, se observan sendas irregularidades en la ejecución del contrato, como son la expedición de instrucciones, órdenes de pago, comprobantes de egreso, facturas e informes con inconsistencias cronológicas, duplicidad de soportes para el pago, y sin evidencia cierta de la ejecución del contrato.

Todo lo cual, conlleva a determinar un presunto daño al patrimonio en cuantía de \$749.613.200.

Tabla No. 29
Duplicidad de documentos del contrato No. 113467-033-2023

Instrucción No.	Orden de pago No.	Factura No.
1384 del 6 de diciembre de 2023 por cuantía de \$749.613.200	2799 del 6 de diciembre de 2023 por cuantía de \$524.729.240	12 del 24 de noviembre de 2023 por cuantía de \$524.729.240
1384 del 6 de diciembre de 2023 por cuantía de \$749.613.200	2799 del 6 de diciembre de 2023 por cuantía de \$524.729.240	13 del 13 diciembre de 2023 por cuantía de \$524.729.240
1384 del 21 de diciembre de 2023 por cuantía de \$749.613.200	3325 del 20 de diciembre de 2023 por cuantía de \$224.883.960	15 del 21 de diciembre de 2023 por cuantía de \$224.883.960

Fuente: Elaborado por la CGR, conforme a los soportes del expediente contractual

Todo lo anterior, por la celebración indebida de contratos por parte de la Representante Legal de la Fiduprevisora S. A., que suscribe el contrato y que paga de forma duplicada al contratista sin evidencia cierta de la ejecución del contrato; además, por la incorrecta ordenación del gasto por parte de la Coordinadora del Grupo Fondo, que también duplicó los pagos ordenados y no validó el cumplimiento del objeto contractual, por cuanto actuaron sin observar los principios de la función

administrativa y de la gestión fiscal, conllevando a que la entidad incurra en un presunto daño al patrimonio en cuantía de \$749.613.200.

Además, se genera un incumplimiento de los principios de transparencia y responsabilidad contenidos en el marco normativo para la contratación pública, así como la permisividad en las irregularidades en materia tributaria por la aceptación de facturas sin el lleno de requisitos.

Y se generó la destinación de los recursos asignados al proyecto de inversión *“mejoramiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras acordes a las competencias de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas y abandonadas a nivel nacional”*, sin que estas actividades correspondan al cumplimiento de órdenes proferidas por los jueces y magistrados en restitución de tierras, por lo que reduce los recursos dispuestos en el Fondo para la atención de estos propósitos, y se presenta una incorrección material con cargo al rubro C-1705-1100 por la ocurrencia de pagos sin lleno de requisitos por valor de \$749.613.200.

Hallazgo administrativo (A) con presunto alcance disciplinario (D), penal (P), fiscal (F) en cuantía de \$749.613.200 y otras incidencias (OI) para trasladar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Respuesta de la entidad

La Unidad responde que *“En la instrucción 1384 se autorizó dos pagos del contrato 113467-033-2023 celebrado con la Corporación África viva en las mujeres de los consejos comunitarios del pacífico sur Nariñense, así*

- *Factura número 13 por valor de \$524.729.240,00.*
- *Factura número 15 por valor de \$224.883.960,00.*

Por lo anterior, estos son los únicos pagos realizados a este contrato, en cuanto a la factura número 12 esta no fue cancelada, y mediante correo de fecha 13 diciembre de 2023 la fiduciaria hizo la devolución para que el proveedor hiciera la anulación, anexamos correo.

En cuanto a la instrucción se realizaba una sola para toda la ejecución del contrato, dejando la evidencia de los pagos anteriores y autorizando los nuevos.”

Sobre el número de eventos realizados, indican que *“La asamblea de cierre es una actividad relevante dentro de la fase administrativa de la ruta étnica en el proceso de restitución de tierras. Lo que implica que los enlaces étnicos de las Direcciones Territoriales cuentan con los nombres y lugares de las pueblos y comunidades*

étnicas que se están atendiendo en cada una de las regiones, información con la cual se realizaron los estudios previos para llevar a cabo la suscripción del contrato.

Una vez contratado el operador, mediante la metodología de ollas comunitarias se informó a los enlaces étnicos quienes se encargaron de facilitar la información de las autoridades étnicas, de tal manera que entre servidores públicos de la entidad y la comunidad étnica procedieran a realizar las respectivas asambleas de cierre.”

Sobre los documentos de las reuniones, reiteran lo señalado previamente.

Y respecto a la falta de soportes del gasto, señalan las posibles actividades relacionadas con las “ollas comunitarias” como son “alimentos, hidratación, acompañamiento de guardia (para las comunidades que aplique), guías, trocheros, baquianos, braceros, traductores de lenguas nativas, salones, alojamiento, rituales de armonización y actos simbólicos” y describen “... con el mecanismo de Olla Comunitaria se realizaron las actividades de conformidad a sus usos y costumbres para evitar alterar su autonomía como pueblos y comunidades étnica donde se dio el tratamiento como sujetos de especial protección.”.

“Teniendo en cuenta lo anterior, no es posible anexar los soportes de gastos, pero en su lugar se anexan las planillas de asistencia a la olla comunitaria.”

Análisis de Respuesta

Lo señalado por la Unidad en la respuesta, no coincide con lo descrito en los soportes del expediente del contrato, por cuanto, los comprobantes de egreso de la fiduciaria señalan que se pagó la factura 12 (es decir, la emitida antes de suscribir el contrato), y la factura 15.

Así mismo, existe un alto nivel de incertidumbre frente al hecho que la Unidad emite varias veces el mismo documento, con diferentes fechas y para diferentes propósitos, lo que deja entrever parte del desorden administrativo y la celeridad para realizar esta contratación.

En relación con la soportabilidad de los pagos realizados, se sostiene por parte de la CGR que, la Unidad no garantizó que los gastos ejecutados, cumplan con los requisitos exigibles para su pago, debido a que el prestador del servicio no anexó soportes para la legalización de los gastos en que incurrió, por lo que no hay evidencia de su ejecución.

Esta situación, se complementa con el hecho que se hayan realizado presuntamente 24 eventos en un tiempo récord, que hace realmente imposible su realización, máxime cuando se señala por parte de la Unidad, que debe estar

presente en cada uno de estos eventos los funcionarios de la URT. A esto se agrega que los eventos son en áreas rurales apartadas, por lo que realizar 24 eventos en diferentes localidades y departamentos son realmente imposibles de llevar a cabo.

Aunque con la respuesta se allegan fotos y otros documentos que se pretenden como actas de las reuniones, deja mucho qué pensar, que exista duplicidad también en las actas, puesto que primero se allegaron unas en el expediente entregado a la CGR, y luego con la respuesta se entregan otros modelos de actas.

También, se tiene que el informe del supervisor que es somero, se presentó posterior al segundo y último pago, lo que nuevamente deja entrever una urgencia de ejecución de los recursos, y de la falta de formalidades en la ejecución contractual.

En cuanto al “respeto de los usos y costumbres” de las comunidades étnicas, no tiene nada que ver esto, con que no existan soportes del gasto, ni exige a los prestadores de servicio y proveedores a no soportarlos.

En consecuencia, de lo anterior descrito, se determina un presunto daño en cuantía de \$749.613.200 correspondientes a los pagos sin los soportes pertinentes o con inconsistencias que no dan cuenta de la realización de las actividades y la legalización de los gastos.

Además, se mantiene la incorrección sobre los recursos del presupuesto por el mismo valor.

Hallazgo administrativo (A) con presunto alcance fiscal (F) en cuantía de \$749.613.200, disciplinario (D), penal (P) y Otras Incidencias (OI) para trasladar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Hallazgo No. 25 - Reconocimiento de incentivo económico para proyectos productivos familiares – Resolución No. 124 de 2023 (A) (D21) (IP.1)

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”. Capítulo III. De la atención a las víctimas del desplazamiento forzado interno y transnacional.

“Artículo 66. Retornos y reubicaciones. Con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, estas procurarán 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. (...)

“Artículo 91. Contenido del fallo. La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.

La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

a. Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros;

j. Las órdenes pertinentes para que se haga efectivo cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley, y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución;

(...)

p. Las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas;

(...)

r. Las órdenes necesarias para garantizar que las partes de buena fe exenta de culpa vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuera del caso, en los términos establecidos por la presente ley;

(...)

“Artículo 91A. Reconocimiento a segundos ocupantes y medidas. Los jueces de la República en aplicación del enfoque de acción sin daño en el marco del proceso de restitución de tierras de la presente Ley, reconocerán la calidad de segundo ocupante a quien tenga condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y ejerza una relación material y/o jurídica de propiedad, posesión u ocupación permanente con un predio objeto de restitución, de la cual se deriven sus medios de subsistencia y/o tenga una relación de habitación; que no tenga o haya tenido nexos directos o indirectos con los hechos que dieron lugar al despojo o abandono forzoso y que la relación con el predio se haya dado antes de la diligencia de comunicación de la que trata el artículo 76 de la presente Ley. Las medidas que se podrán reconocer en la sentencia deberán atender los principios de sostenibilidad, efectividad y carácter transformador de la restitución de tierras, así como el enfoque de género, y comprenderán i) acceso a tierras, ii) proyectos productivos, iii) gestión de priorización para el acceso a programas de subsidio de vivienda, y iv) traslado del

caso para la formalización de la propiedad rural. Estas medidas no podrán poner en riesgo la sostenibilidad fiscal de la política de restitución de tierras como tampoco ir en contra de lo establecido en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente.

Las medidas contempladas en el presente artículo se aplicarán por una sola vez y por núcleo familiar para quienes tengan relación con el predio objeto de restitución, la cual deberá ser anterior a la macro focalización de la zona intervenida, reconocidos como tal en las providencias judiciales de restitución de tierras.

PARÁGRAFO. Cuando los jueces de la República ordenen a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras realizar caracterización socioeconómica, esta se realizará por una sola vez a los habitantes del predio, conforme la metodología que defina dicha Unidad.”

Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”.

“Artículo 10. La ley anual sobre el presupuesto general de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social.”

“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.”

“Artículo 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.”

“Artículo 41.- Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

El presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el presupuesto de la Nación.”

Decreto 1068 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”

“Artículo 2.3.5.8. Reintegro de recursos. En el evento en que hayan cesado las obligaciones contraídas con cargo a los recursos de la Nación, las entidades estatales deberán proceder a ordenar el reintegro de la totalidad de los rendimientos financieros generados y los que se generen hasta la fecha de traslado efectivo de los remanentes de capital que no hubieren sido comprometidos ni ejecutados, a favor de la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

“Artículo 2.8.1.7.6. Ejecución compromisos presupuestales. 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.

El cumplimiento de la obligación se da cuando se cuente con las exigibilidades correspondientes para su pago (...)”

Ley 610 de 2000, “Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.”

“Artículo 3o. Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”

“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, ... 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. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”

Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)”

Resolución 00497 de 2023 “Por la cual se modifica parcialmente la resolución No. 00412 de 2023 “por medio de la cual se ajustan y agrupan los Grupos Internos de Trabajo del nivel central y territorial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y se determinan funciones” y se crea el Grupo Interno de Trabajo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios”

“Artículo Segundo: Modificar el artículo 4 de la Resolución No. 00412 de 2023, el cual quedará así:

“Artículo 7. Corresponde al Grupo Fondo de Restitución de Tierras y Territorios ejercer las siguientes funciones:

(...)

2. Cumplimiento de órdenes judiciales que impliquen cuestiones de orden financiero

2.1. Adelantar en articulación con las Direcciones Territoriales y Direcciones misionales, el cumplimiento de las órdenes judiciales impartidas por los jueces y magistrados de restitución que estén a cargo de la Unidad que impliquen cuestiones de orden financiero.

2.2. Realizar seguimiento a los avances en la ejecución de los recursos asignados para el cumplimiento de las órdenes judiciales proferidas por los jueces y magistrados de restitución que estén a cargo de la Unidad.

(...)

2.5. Impulsar las acciones necesarias para la formulación e implementación de los proyectos productivos de la Unidad en articulación con las direcciones territoriales y las direcciones misionales bajo criterios de priorización.

(...)

2.7. Tramitar y autorizar los pagos conforme a las órdenes a cargo de la Unidad contenidas en las sentencias proferidas por jueces y magistrados de restitución de tierras de acuerdo con los criterios e instrumentos de priorización de que trata el numeral 2.4. del presente artículo, en articulación con las Direcciones Territoriales. Proyectar y consolidar la cifra de los recursos fiscales que requiera el grupo para ser incluidos en el presupuesto de la Unidad destinados a atender los compromisos derivados de las órdenes proferidas por los jueces y magistrados de restitución de tierras en articulación con las Direcciones Territoriales.

(...)"

El 1 de febrero de 2023, mediante Resolución No. 124 suscrita por la Secretaria General de la Unidad, ordena: "... la expedición del registro presupuestal para realizar la transferencia de recursos del incentivo monetario a los participantes del programa de proyectos productivos para la población beneficiaria de la restitución de tierras a través del convenio 1626 de 2017 suscrito entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y el Banco Agrario de Colombia S.A".

El Artículo 1 de la mencionada resolución, ordena la expedición del Registro Presupuestal por valor de \$36.207.920.000, con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 11323 del 4 de enero de 2023 para realizar la transferencia de recursos al Banco Agrario de Colombia, con el propósito de atender el reconocimiento del incentivo monetario a los participantes del programa de proyectos productivos para la población beneficiaria de la restitución de tierras.

De igual forma, el 11 de julio de 2023, mediante Resolución No. 586 suscrita por la Secretaria General de la Unidad, ordena: "... la expedición del registro presupuestal para realizar la transferencia de recursos del incentivo monetario para el cumplimiento de órdenes judiciales emitidas por jueces y magistrados de restitución

de tierras relacionadas con la implementación de los planes de negocios en el marco del Programa de Proyectos Productivos, a través del Convenio No. 1626 de 2017 suscrito entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y el Banco Agrario de Colombia S.A.”

El Artículo 1 de la resolución 586, ordena la expedición del Registro Presupuestal por valor de \$5.500.000.000, con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 11323 del 4 de enero de 2023 para realizar la transferencia de recursos orientada a atender proyectos productivos urbanos.

Estas transferencias, se relacionan con lo acordado en el Convenio No. 1626 de 2017 suscrito entre la Unidad y el Banco Agrario de Colombia, para adelantar la operación de apertura de cuentas bancarias y la exención de costos financieros a los beneficiarios de este incentivo.

En cumplimiento a lo ordenado, la Unidad expidió los Registros Presupuestales No. No.144123 de fecha 2 de febrero de 2023 por \$36.207.920.000 y No.1068023 del 12 de julio de 2023 por \$5.500.000.000, con cargo al rubro C-1705-1100-6 Transferencias Corrientes que tienen por objeto: *“Realizar la transferencia de incentivos financieros a los proyectos productivos ordenados por jueces y magistrados de restitución de tierras.”*

Los recursos señalados en las resoluciones precedentes y comprometidos presupuestalmente, fueron girados al Banco Agrario de Colombia en la cuenta corriente No. 3-0070-0-00642-6 a nombre de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para que luego desde allí, se transfiriera a las cuentas individuales de los beneficiarios de los programas de proyectos productivos.

Después de girados los recursos, se presentaron modificaciones al compromiso presupuestal, realizando reducciones a los registros presupuestales, mediante la expedición de resoluciones, como se detalla a continuación:

Tabla No. 30
Modificaciones a la Resolución 124 y
al Registro Presupuestal No. 144123 de 2023

Valor inicial del Registro Presupuestal No. 144123 de 2023	Valor final del Registro Presupuestal No. 144123 de 2023, después de las reducciones	No. de la Resolución que modificó el RP 144123	Concepto y cuantía
\$36.207.920.000	\$32.354.004.083	Resolución No. 00375 del 8 de mayo de 2023	Reducción del registro presupuestal en \$1.669.347.063, para atención de segundos ocupantes, conforme a lo señalado en el Acuerdo 046 de 2019 que en el artículo 22 estableció que, para los casos de proyectos productivos de segundos ocupantes para la implementación de los mismos estarán a cargo del Fondo de Restitución de Tierras, por lo tanto, serán transferidos a la fiducia.
		Resolución No. 01081 del 20 de diciembre de 2023	Reducción del registro presupuestal en \$89.000.000, para atención de segundos ocupantes, conforme a lo señalado en el Acuerdo 046 de 2019 que en el artículo 22 estableció que, para los casos de proyectos productivos de segundos ocupantes para la implementación de los mismos estarán a cargo del Fondo de Restitución de Tierras, por lo tanto, serán transferidos a la fiducia.
		Resolución No. 00070 del 16 de enero de 2024	Reducción del registro presupuestal en \$2.095.568.854 correspondiente al saldo sin utilizar al final de la vigencia.

Fuente: Elaborado por la CGR conforme el contenido y anexos recibidos con oficio de respuesta "AG10 - 15 Requerimiento AFI-URT-019 09102024"

Tabla No. 31
Modificaciones a la Resolución 586 y
al Registro Presupuestal No. 1068023 de 2023

Valor inicial del Registro Presupuestal No. 1068023 de 2023	Valor final del Registro Presupuestal No. 1068023 de 2023, después de las reducciones	No. de la Resolución que modificó el RP 1068023	Concepto y cuantía
\$5.500.000.000	\$1.070.720.000	Resolución 00070 del 16 de enero de 2024	Reducción del registro presupuestal en \$4.429.280.000 correspondiente al saldo sin utilizar al final de la vigencia.

Fuente: Elaborado por la CGR conforme el contenido y anexos recibidos con oficio de respuesta "AG10 - 15 Requerimiento AFI-URT-019 09102024"

Conforme a lo determinado en las Resoluciones No. 0375 y 01081 de 2023, se validó que se generaron los registros presupuestales No. 988323, 988423, 1329723, 1530723, 1627523, 1818523, 1868023, 1947423 y 1954823 y que fueron transferidos a la cuenta de patrimonio autónomo según contrato No. 2117 de 2023 suscrito con el Consorcio Unidad de Restitución de Tierras 2023.

Por lo tanto, la partida presupuestal para el servicio de apoyo financiero para formular e implementar proyectos productivos familiares en predios restituidos y compensados asciende a \$35.183.027.673.

Respecto de los movimientos bancarios realizados durante la vigencia 2023, en la cuenta corriente del Banco Agrario de Colombia S.A. No. 3-0070-0-00642-6, se determinó en los extractos bancarios que se efectuaron abonos en la cuenta por valor de \$36.716.542.475 y cargos por igual cantidad de dinero, entendiéndose que los cargos corresponden a giros a cuentas individuales para atender proyectos productivos.

Tabla No. 32
Movimientos cuenta corriente del Banco Agrario de Colombia S.A.
No. 3-0070-0-00642-6

Mes	Abonos	Cargos	Saldo al final del período
Enero	-	-	-
Febrero	-	-	-
Marzo	-	-	-
Abril	2.939.599.794	2.713.057.544	226.542.250
Mayo	3.788.626.812	4.015.169.062	-
Junio	3.451.760.093	3.451.760.093	-
Julio	1.330.807.066	1.330.807.066	-

Agosto	8.011.723.564	8.011.723.564	-
Septiembre	2.233.121.020	2.233.121.020	-
Octubre	2.874.165.798	2.874.165.798	-
Noviembre	4.288.074.555	4.288.074.555	-
Diciembre	7.798.663.773	7.798.663.773	-
Total	36.716.542.475	36.716.542.475	

Fuente: Elaborado por la CGR con información contenida en los extractos bancarios vigencia 2023 de la cuenta corriente No. 3-0070-0-00642-6 a nombre de UAEGRTD aportados por el Banco Agrario de Colombia "AG10 24-AFI URT 017 BAC punto 1".

Este valor, se confrontó con la cuantía final del compromiso (registro presupuestal No. 144123) por valor de \$32.354.004.083, y se determinó un exceso de \$4.362.538.392 que no cuentan con respaldo presupuestal.

La Unidad manifestó que esta diferencia corresponde a devoluciones de los abonos en cuenta y que posteriormente fueron girados a personas naturales; sin embargo, el listado remitido dista de las versiones originales enviadas por la misma entidad a la CGR, y de la información que allegó el Banco Agrario de Colombia, siendo esta última un archivo Excel extraído del movimiento bancario; por lo cual, la CGR considera que existe una irregularidad que genera un presunto daño al patrimonio, aunque requiere determinar las otras causales para su traslado a la responsabilidad fiscal.

Estas operaciones pueden corresponder a operaciones de giro de recursos a personas no reconocidas en órdenes judiciales por parte de la Unidad y sin que éstas se encuentren en los actos administrativos emitidos por la entidad, por cuanto surgen en la instancia de respuesta a lo observado por la CGR, es decir, en el cierre del ejercicio de auditoría.

De acuerdo con lo indagado al Banco Agrario de Colombia S.A., éste informó que *"... el cliente UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION DE RESTITUCION DE TIERRAS, a través de la Banca Virtual, es quien de manera autónoma realiza tanto la inscripción de los terceros como las transferencias a los beneficiarios, sin que el Banco intervenga en su ejecución..."*

Ahora, respecto de los \$32.354.004.083 soportados en el registro presupuestal No. 144123 de 2023 y que fueron transferidos al Banco Agrario de Colombia S.A., se solicitó la base de datos de identificación de los beneficiarios a los cuales se les generó los giros individuales, por lo que se recibió de la Unidad un archivo en Excel denominado *"Base total giros 2023 convenio BAC"* y por parte del BAC se recibió un archivo en Excel denominado *"Respuesta Requerimiento 2024EE0193634_anexo 2"*.

Al realizar la validación y confrontación de estas bases de datos se determinó que, de las operaciones relacionadas con el Registro Presupuestal No. 144123 de 2023, lo correspondiente a \$32.022.781.575 fueron transacciones bancarias aprobadas, es decir, se aplicaron en las cuentas individuales de los beneficiarios; y siete operaciones por valor de \$220.400.000 corresponden a operaciones en estado “devuelta”. Al indagar con el Banco Agrario de Colombia, informó que estas operaciones fueron reintegradas a la cuenta corriente No. 3-0070-0-00642-6 del cliente Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, bajo el concepto “NC ABONO TRASLADO PROPIO O DB ORIG”.

Al revisar, por parte de la CGR, no existe evidencia que estos recursos fueran aplicados nuevamente a los beneficiarios, por lo que no existe cumplimiento de las órdenes judiciales respecto de estas personas, aunque los recursos fueron girados nuevamente a personas naturales, dado que como se señaló previamente, la cuenta corriente No. 3-0070-0-00642-6 al cierre de la vigencia se encuentra en ceros y no se reportan los beneficiarios pendientes de atender, en los Estados Financieros; ni se hace referencia a la existencia de esta cuenta corriente.

Por lo tanto, con la respuesta dada por la Entidad y la carencia de evidencia que contraponga lo argumentado por la CGR, se considerará estos hechos dentro de la solicitud de indagación preliminar.

Por su parte, de los \$1.070.720.000 soportados en el registro presupuestal No. 1068023 de 2023 correspondiente a proyectos productivos familiares urbanos, y que fueron transferidos al Banco Agrario de Colombia S.A., se solicitó la base de datos de identificación de los beneficiarios a los cuales se les generó los giros individuales, por lo que se recibió de la Unidad un archivo en Excel denominado “*Base total giros 2023 convenio BAC*” y por parte del BAC, se recibió un archivo en Excel denominado “*Respuesta Requerimiento 2024EE0193634_anexo 2*”.

Conforme a la validación y cruce de información entre el *archivo “Base total giros 2023 convenio BAC”* y la base de datos “*Respuesta Requerimiento 2024EE0193634_anexo 2*” remitida por el Banco Agrario de Colombia, la CGR evidenció que, de las operaciones con cargo al Registro Presupuestal No.1068023, \$1.042.947.208 corresponden a transacciones bancarias aprobadas a favor de treinta beneficiarios de órdenes judiciales, encontrando una diferencia de \$27.772.792, del cual no existe soporte sobre la devolución al Tesoro Nacional, ni se cuenta con un soporte de a quién se giró este valor; teniendo en cuenta que la cuenta corriente No. 3-0070-0-00642-6 que la Unidad tiene en el Banco Agrario de Colombia S.A., se encuentra en ceros al cierre de la vigencia 2023.

Lo anterior se presentó por deficiencias en la gestión de cumplimiento de órdenes judiciales en cuestiones de orden financiero, por parte del Grupo Fondo de

Restitución de Tierras y Territorios de la Unidad, al autorizar pagos de incentivos para proyectos productivos a personas naturales no reconocidas en órdenes judiciales; así como, por la omisión al deber de coordinación, planeación y control de las actividades financieras que involucran los recursos destinados al pago del incentivo de proyectos productivos por parte del Grupo de Gestión Económica y Financiera de la Unidad.

Lo que genera la solicitud de una indagación preliminar, con cuantía por determinar, que reduce la posibilidad de atender un mayor número de órdenes proferidas por los jueces y magistrados en restitución de tierras, y destinando recursos a personas naturales no beneficiarias, ni reconocidas en las órdenes judiciales.

Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria (D), y solicitud de indagación preliminar (IP).

Respuesta de la Entidad y Análisis de la Respuesta

La URT señala que existen abonos y cargos en la cuenta corriente No. 3-0070-0-00642-6, porque las transferencias bancarias realizadas a los beneficiarios que rebotaron generaron un nuevo abono, que luego fueron vueltos a cargar en la cuenta para transferir al Tesoro Nacional y otros porque se giraron nuevamente a los beneficiarios.

Respecto a las devoluciones que luego se giraron al Tesoro Nacional, la URT expone que son los cargos identificados en los extractos bancarios como “CARGO TRASLADO SEBRA” que suman \$1.064.136.946; y allegan soportes de los reintegros efectuados a través del SIIF, lo cual, daría cuenta de que el dinero fue devuelto a esa instancia, aunque no se indica qué ocurrió con los beneficiarios.

Dentro de los soportes remitidos, se tienen certificaciones emitidas por el Banco Agrario de Colombia S.A., en las cuales señalan que los beneficiarios tienen las cuentas activas, por lo que no se entiende, el por qué en estos casos se devolvió el recurso.

Por otra parte, indican que los cargos denominados “ABONO TRASLADO PROPIO O DB ORIG” corresponden a las devoluciones durante la anualidad 2023 realizadas a la cuenta corriente No. 3-0070-0-00642-6, que ascendieron a \$2.227.681.446, y que presuntamente fueron abonados nuevamente a los beneficiarios. Sin embargo, en los soportes entregados en la respuesta, se allega un archivo Excel con los siguientes campos:

Fecha	Oficina	Transacción	Débito	Crédito	Saldo total
-------	---------	-------------	--------	---------	-------------

Pero como se puede observar, no se identifica el nombre del cuentahabiente al cual se le realizó la transferencia bancaria, por lo que es imposible validar lo expuesto por la entidad.

La URT señala que sobre los beneficiarios identificados que no se pudo aplicar los recursos en sus cuentas bancarias por valor de \$220.400.000, éstos fueron “devueltos” y allega una relación de personas (archivo en Excel) a las que presuntamente se les aplicó los recursos devueltos.

La CGR al revisar esta relación de beneficiarios, observa que varios de estos nombres no se encuentran en los reportes recibidos durante la fase de ejecución, ni en la información entregada por la URT, ni por los cuentahabientes reportados por el Banco, por lo tanto, estos soportes no desvirtúan lo señalado por la CGR, y por el contrario generan más dudas sobre la consistencia de la información y de los terceros beneficiarios.

Valga señalar que, sobre la información entregada por el Banco Agrario, ésta corresponde a la extraída del movimiento de la cuenta corriente, por lo que no pueden ahora generarse un nuevo listado de presuntos beneficiarios por parte de la URT.

Conforme a lo señalado en cada uno de los hechos, se valida el hallazgo como administrativo con presunto alcance disciplinario (D) y con solicitud de indagación preliminar (IP).

Hallazgo No. 26 - Selección del proveedor - Contrato Interadministrativo No. 1828-2023 (A) (D22)

Ley 80 de 1993. “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

*“Artículo 24. Del Principio de Transparencia. En virtud de este principio:
(...)*

8o. Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto”.

Ley 1150 de 2007. “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”.

“Artículo 2. De las Modalidades de Selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

(...)

4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

(...)

Literal c) modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011 El nuevo texto es el siguiente:> Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos”.

“Artículo 5. De la Selección Objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección (...).”

Ley 489 de 1998. “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

“Artículo 3.- Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrolla conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueran compatibles con su naturaleza y régimen. (...).”

Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)

Resolución 00526 de 2018 “Por medio de la cual se modifica la distribución de la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, se delimita la jurisdicción y cobertura geográfica de cada dirección territorial, la cobertura geográfica de cada oficina adscrita, se actualiza la conformación y funciones de los grupos internos de trabajo del nivel nacional y se deroga la Resolución 2 de 2012 y sus modificatorias”.

“Artículo 9. Corresponde al Grupo de Gestión en Contratación e Inteligencia de Mercado, ubicado en la secretaría general, ejercer las siguientes funciones: (...)

- Asesorar a la Unidad en todos los asuntos relacionados con la contratación de la entidad.*
- Elaborar, revisar y ejercer el control de legalidad correspondiente sobre los actos administrativos necesarios para impulsar el proceso precontractual, contractual y postcontractual.*
- Elaborar, revisar y someter a aprobación de la Oficina Asesora de Planeación los formatos, fichas técnicas y procedimientos del GGCIM que se requieran para la buena marcha de los procesos contractuales en la entidad.*
- Asesorar a las dependencias de la Unidad en la elaboración de las fichas técnicas de bienes y servicios que requieran; y realizar los correspondientes*

*estudios de mercado (análisis del sector y cuadro comparativo) requeridos en cada proceso de selección.
(...)*

El 4 de marzo de 2023, se suscribió el Contrato Interadministrativo No. 1828-2023, celebrado entre la Unidad y la Alianza Pública para el Desarrollo Integral - ALDESARROLLO por valor final de \$6.062.153.759, cuyo objeto correspondió a: *“prestar los servicios para la organización, administración, ejecución de eventos institucionales y actividades logísticas en cumplimiento de las obligaciones misionales y funcionales de las diferentes dependencias y direcciones territoriales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en el marco de la Ley 1448 y sus Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011; modificada por la Ley 2078 de 2021”.*

En la formulación de los estudios previos del contrato 1828-2023, se dispuso lo siguiente:

*“DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD QUE LA UNIDAD PRETENDE SATISFACER CON LA CONTRATACIÓN
(...)*

*El proceso de restitución ha evidenciado por su dinámica que la presencia institucional en el territorio es de vital importancia para el desarrollo de la política, esto involucra contar con un operador logístico que coordine y suministre bienes y/o servicios para la realización de eventos y talleres, así como todo tipo de traslados complementarios que sean requeridos para la realización de eventos y talleres así como todo tipo de traslados complementarios que sean requeridos para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Unidad tales como rendiciones de cuentas, entrega de títulos, caracterizaciones territoriales, eventos nacionales de víctimas, jornadas de capacitación de la Ley 1448, encuentros de jueces y magistrados entre otros, los cuales se desarrollan en zonas urbanas como en zonas rurales dentro del territorio nacional, en los que participarán entre otros actores, comunidades campesinas, indígenas y grupos afrodescendientes.
(...)*

En este marco de referencia, la Unidad y en especial la Oficina Asesora de Comunicaciones para cumplir sus fines y propósitos requiere contratar los servicios especializados de operación logística, coordinación y prestación de servicios para la realización de todo tipo de actividades logísticas, eventos, talleres, así como todo tipo de traslados complementarios que sean requeridos para la realización de los eventos mencionados (...) (Subrayado es nuestro)

Además, en el ítem de requisitos habilitantes y justificación de los factores de selección del contratista de los estudios previos, se indica que no se requiere:

experiencia acreditada a través de certificaciones, experiencia del proponente verificable en el RUP, ni requisitos habilitantes técnicos.

Al respecto, la CGR, en el análisis del expediente observó que ALDESARROLLO en el certificado de existencia y representación legal de Cámara y Comercio se registró como una entidad de naturaleza pública, sin ánimo de lucro, perteneciente al ecosistema de ciencia, tecnología e innovación, constituida como Corporación de carácter académico, y cuyo objeto obedece a:

“contribuir al progreso regional, nacional y al fortalecimiento del sistema educativo y CT+i colombiano y ejecutará su misión institucional a través del desarrollo e implementación de planes, programas, proyectos y otras iniciativas que fomenten y generen conocimiento e innovación, facilitando y articulando el mejoramiento de la competitividad y productividad del país, desde los campos de fortalecimiento institucional, científico, productivo, cultural, investigativo y tecnológico”.

Y relaciona como actividades económicas las identificadas con los siguientes códigos de clasificación económica:

Tabla No. 33
Clasificación de actividades económicas de ALDESARROLLO

CÓDIGO CIU	DESCRIPCIÓN
8560	Consultoría educativa, servicios de orientación o asesoramiento educativo, servicios de auditoría de metodologías de evaluación, servicios de auditoría educativa, servicios de pruebas (exámenes) educativas, organización de programas de intercambio de estudiantes.
7220	Investigación y el desarrollo experimental en ciencias sociales (derecho, economía, trabajo social, psicología y sociología, entre otras); investigación y el desarrollo experimental en humanidades (lingüística, idiomas, arte, antropología, geografía e historia, entre otras); investigación y el desarrollo interdisciplinario, principalmente en ciencias sociales y humanidades.
6209	Recuperación de la información de los ordenadores en casos de desastre informático, servicios de instalación (configuración) de los computadores personales, servicios de instalación de software o programas informáticos.



1812	La entrada de datos incluyendo la exploración y el reconocimiento de caracteres ópticos; composición corriente, composición tipográfica, fotocomposición, incorporación de datos antes de la impresión, incluso mediante escaneado y reconocimiento óptico de caracteres, composición electrónica; servicios de preparación de placas, incluida la composición de imágenes y de placas (para imprentas tipográficas y de offset); grabado de cilindros para roto grabado; procesos que se realizan directamente en las planchas (también planchas de fotopolímeros); preparación de planchas y tintes para el estampado y la impresión en relieve; preparación para la impresión de obras artísticas, incluso piedras litográficas y planchas de madera preparadas; producción de pruebas de impresión; producción de productos de reprografía, el diseño de productos impresos; por ejemplo, bocetos, diagramas, patrones, etc.; encuadernación de hojas impresas para confeccionar libros, folletos, revistas, catálogos, etc., mediante colado, ensamblado, cosido, engomado, encolado, basteado, encuadernación con adhesivo, recortado, estampado en oro; Otras actividades gráficas como el estampado en hueco y el estampado a troquel, la impresión de libros en braille, el troquelado y el perforado, el estampado en relieve, el barnizado y el laminado, el alzado, el encarte, el plegado, etc.
------	--

Fuente: Elaboró CGR con base en el Certificado de Existencia y Representación Legal expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá para la entidad ALDESARROLLO, emitido el 18 de octubre de 2024, descargado del sitio web www.ccb.org.co

Adicionalmente, se observó en el expediente contractual que se allegó un certificado proferido por el Registro Nacional de Turismo en el que figura ALDESARROLLO como “operadores profesionales de congresos, ferias y convenciones”, con vigencia entre 1 de marzo de 2023 y 31 de marzo de 2024, y que fue emitida 3 días antes de suscribir el contrato.

Por lo tanto, se establece que las actividades y objeto social del proveedor ALDESARROLLO, no guardan relación con la necesidad descrita en los estudios previos, por cuanto el contratista es una entidad que se dedica a las actividades de educación, ciencia y tecnología, y también presuntamente está vinculada al sector del turismo; y no tiene experiencia, ni enfoque a las actividades logísticas.

Además, por la naturaleza de las actividades contratadas, existe un amplio número de oferentes de estos servicios logísticos que pudieron entrar en una convocatoria pública, que garantizara la transparencia en la selección del contratista; y en la ejecución del contrato, se observó que los servicios fueron subcontratados por el contratista, por lo que se presenta una forma de “intermediación” entre la Unidad y los prestadores del servicio.

Lo anterior, ocurre por la inobservancia del marco normativo contractual por parte del Grupo de Gestión en Contratación e Inteligencia de Mercado – GGCIM de la Unidad, por cuanto no tuvo en cuenta la idoneidad del contratista, lo que generó vulneración de los principios asociados a la selección objetiva y transparencia.

Hallazgo Administrativo (A), con presunta incidencia Disciplinaria (D).

Respuesta de la Entidad

“(...) efectivamente la entidad acató el principio de selección objetiva, y cumplió con el deber de especificar, en los Estudios Previos del contrato 1828-202, en calidad de documentos precontractuales, las razones de orden jurídico, técnico y económico que justifican la decisión de acudir a la modalidad de selección de contratación directa para la suscripción del contrato interadministrativo aludido.

(...)

Teniendo en cuenta lo precedente, se puede evidenciar en los Estudios previos que se realizó un análisis técnico, en el cual se verificó el perfil y la experiencia del contratista, garantizando la escogencia más favorable a los intereses y necesidades de la Entidad, pero sin necesidad de plasmar “los factores de selección” ya que dada la modalidad de contratación Directa no es necesario escoger entre varios proponentes como ocurre en las otras modalidades de selección de contratistas.

(...)

del objeto social de ALDESARROLLO, concretamente en la página 5 del certificado de existencia y representación legal se tiene que ellos, pueden prestar servicios como operador logístico, para la organización, gestión ejecución, administración y aprovisionamiento de bienes y/o servicios, servicios de aseo, cafetería, catering y los demás que demanden las entidades en sus procesos y eventos. (...)

Análisis de Respuesta

De los argumentos esgrimidos por parte de la Unidad en los que afirma: “... se puede evidenciar en los Estudios previos que se realizó un análisis técnico, en el cual se verificó el perfil y la experiencia del contratista, garantizando la escogencia más favorable a los intereses y necesidades de la Entidad (...)”; es importante precisar que, el documento en referencia no determinó requisitos de experiencia por certificaciones ni verificable en el RUP como tampoco, requisitos habilitantes técnicos, lo que, desvirtúa lo citado por la entidad para justificar la selección objetiva del contratista.

Es así que en los estudios previos del contrato 1828-2023, se indica:

“(...)

5. REQUISITOS MINIMOS HABILITANTES Y JUSTIFICACIÓN DE LOS FACTORES DE SELECCIÓN QUE PERMITAN IDENTIFICAR LA OFERTA MÁS FAVORABLE

(...)

5.2. REQUISITOS HABILITANTES DE CAPACIDAD FINANCIERA Y CAPACIDAD ORGANIZACIONAL

No Aplica

5.3. REQUISITOS HABILITANTES TÉCNICOS

No Aplica

5.3.1. EXPERIENCIA DEL PROPONENTE VERIFICABLE EN EL RUP

No Aplica

5.3.2. EXPERIENCIA ACREDITADA A TRAVES DE CERTIFICACIONES

No Aplica

(...)"

Ahora bien, la entidad alude que el certificado de existencia y representación de Cámara y Comercio establece la prestación de servicios logísticos, entre otros, por parte de ALDESARROLLO; no obstante, se reitera, que tanto las actividades económicas principales y la misionalidad del contratista refieren a la formulación, gestión y ejecución de programas y proyectos con *"impacto social y gestión ambiental responsable de forma articulada entre la academia, los sectores productivos y la sociedad, aportando soluciones competitivas e innovadoras con valor agregado a sus necesidades, contribuyendo así a mejorar la calidad de vida de las comunidades"*, lo cual corresponde con la función de extensión propia de las entidades académicas, que tienen dentro de su competencia la formación, investigación y la extensión; siendo esta última un mecanismo de integración de la comunidad universitaria con la sociedad, pero que en ningún momento le faculta a adelantar actividades logísticas como los eventos institucionales que le fueron contratados por la URT.

Por lo tanto, se reitera por parte de la CGR, que el contratista no cuenta con la idoneidad para ser contratado para tales actividades por la naturaleza jurídica de la misma y el objeto social definido para ALDESARROLLO.

Por lo anterior, se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria (D).

Hallazgo No. 27 - Destinación de gastos de inversión - Contrato 2119-2023 Tejidos y saberes comunitarios (A) (D23)

Decreto 111 de 1996. "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto"

"Artículo 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas."

Ley 2276 de 2022 “Por la cual se decreta el presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023”

“Artículo 2. Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Aprópiense para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2023... según el detalle que se encuentra a continuación:

(...)

SECCIÓN: 1716

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		67.968.096.000	67.968.096.000		
B. PRESUPUESTO DE SERVICIO A LA DEUDA PÚBLICA		1.792.002.572	1.792.002.572		
C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN		354.958.238.513	354.958.238.513		
CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
1705		RESTITUCIÓN DE TIERRAS A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO	320.407.169.918		320.407.169.918
	1100	INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO	320.407.169.918		320.407.169.918
		INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO			
1799		FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO	34.551.068.595		34.551.068.595
	1100	INTERSUBSECTORIAL AGROPECUARIO	34.551.068.595		34.551.068.595
TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN			424.718.337.085		424.718.337.085

Decreto 2590 de 2022, “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2023, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”

“Artículo 19. Se podrán hacer distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación, mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas distribuciones se harán por resolución o acuerdo de las juntas o consejos directivos. Si no existen juntas o consejos directivos, lo hará el representante legal de estos. Estas operaciones presupuestales se someterán a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, y tratándose de gastos de inversión, requerirán el concepto previo favorable del

Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Programación de Inversiones Públicas.

(...)

Tratándose de gastos de inversión, la operación presupuestal descrita en el órgano receptor se clasificará en el programa y subprograma a ejecutar que corresponda; para los gastos de funcionamiento se asignará al rubro presupuestal correspondiente; estas operaciones en ningún caso podrán cambiar la destinación ni la cuantía, lo cual deberá constar en el acto administrativo que para tal fin se expida.”

Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.”

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias pueden ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

“Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (...)”

Ficha BPIN 2021011000032 del proyecto “Mejoramiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras acordes a las competencias de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas y abandonadas a nivel nacional”, se tienen los siguientes objetivos:

Objetivo general: disminuir el número de ordenes proferidas por los jueces y magistrados en restitución de tierras por cumplir.

Objetivos específicos:

Aumentar la capacidad para dar cumplimiento a las órdenes emitidas por jueces y magistrados de restitución de tierras en favor de las víctimas.

Mejorar la gestión y administración de bienes con vocación de restitución a cargo de la URT en cumplimiento a las órdenes a favor de las víctimas.

Productos:

- *Servicio de apoyo financiero para formular e implementar proyectos productivos familiares en predios restituidos y compensados.*
- *Servicio de cumplimiento a medidas complementarias a la restitución de tierras.*
- *Servicio de entrega de predios en atención de restituidos, compensados y segundos ocupantes*
- *Servicio de administración de bienes con vocación de restitución.*

En el análisis realizado por la CGR a los contratos seleccionados y que se relacionan a continuación, se identificó que estos se ejecutaron para actividades generales de la Unidad, pero se pagaron con cargo al rubro de gastos de inversión C-1705-1100-6 asociados al proyecto “*mejoramiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras acordes a las competencias de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas y abandonadas a nivel nacional*”.

Tabla No. 34
Contratos de prestación de servicios correspondientes
a gastos de funcionamiento con cargo a gastos de inversión

Número de Contrato	Objeto	Valor final
2119 -2023	Prestar servicios profesionales con plena autonomía técnica y administrativa a la Dirección Técnica Social, para apoyar y ejecutar el desarrollo de las actividades programadas por el equipo de Diálogo Social y Comunitario, desde un enfoque psicosocial, diferencial y de acción sin daño en la ejecución, con la resolución de conflictos y acciones para la implementación del acuerdo 47 de 2019 – Programa de Acceso Especial para las Mujeres, estrategias de la persona mayor y la búsqueda del relevo generacional, para la promoción de la participación afectiva de las víctimas y población interviniente del proceso de	\$ 51.146.622,00

	restitución, la adecuada implementación de los enfoques diferenciales establecidos en la ley 1448 de 2011, así como la articulación con el grupo COJAI para desarrollar acciones relacionadas con el cumplimiento y sostenibilidad de las órdenes impartidas por los Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras, de acuerdo con los lineamientos de la Dirección Social.	
174-2023	Prestar sus servicios profesionales con plena autonomía técnica y administrativa para apoyar la articulación entre el nivel central y el territorial en el desarrollo de las actividades programadas por el equipo de Tejidos y Saberes Comunitarios de la Dirección Social, en asuntos relacionados con la resolución de conflictos, el Programa de Acceso Especial para las Mujeres, estrategias de atención de la persona mayor y la búsqueda del complemento generacional, para la promoción de la participación efectiva de las víctimas y población interviniente del proceso de restitución, así como la adecuada implementación de los enfoques diferenciales establecidos en la ley 1448 de 2011; así como apoyar la supervisión que le sea designada bajo los parámetros definidos por la Ley 1474 de 2011.	\$ 68.195.496,00

Fuente: Elaborado por la CGR, con base en la información de los expedientes contractuales “AG 10 09 Requerimiento AFI-URT 010 punto 14”

La necesidad de la contratación expuesta en los estudios previos, entre otras cosas, se justificó en la realización de adelantar *“acciones estratégicas para el fortalecimiento de la participación de las personas beneficiarias de la política de restitución en los procesos de la ruta institucional. El fin es promover el ejercicio activo de una ciudadanía que tenga en cuenta la relación entre los sujetos, su identidad y el territorio, que permita la cohesión social y la defensa de los intereses colectivos, que los y las beneficiarias cuenten con herramientas para el análisis crítico, el seguimiento y veeduría a la ejecución de planes, programas y proyectos impulsados por el gobierno”*.

Dentro de los soportes de la ejecución del contrato 2119 de 2023 se relacionan algunos, que dan cuenta que las labores realizadas corresponden a actividades propias del giro misional de la Unidad, y no al cumplimiento de las órdenes judiciales, así:

Tabla No. 35
Descripción de soportes Contrato de prestación de servicios 2119 de 2023

Fecha	Descripción
29/05/2023	reunión preparatoria de la jornada comunitaria para el fortalecimiento del tejido social de las familias restituidas en la vereda Oceanía del municipio de Sabanas de San Ángel, conforme a lo ordenado por el Tribunal de Cartagena en mesa técnica de seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la sentencia bajo radicado 2015-00084
8/06/2023	Socializar a solicitantes y beneficiarios de restitución en Salaminita Pivijay, las problemáticas identificadas en cuanto a las diferencias que se presentan en las áreas definidas en la georreferenciación realizada por la URT para el proceso de restitución

Fecha	Descripción
	y las áreas que actualmente están ocupando las familias del proceso de restitución, lo anterior para concertar un plan de trabajo que permita buscar alternativas de solución.
17/07/2023	Realizar presentación de acciones adelantadas del caso Macaraquilla con fin de dar trámite a las órdenes de la sentencia con radicado 47001312100220150010001, haciendo especial énfasis en la situación ambiental al estar los predios en zona RAMSAR. - Aracataca
9/09/2023	Generar un espacio de articulación entre la Unidad de Restitución de Tierras, ASOMUPROCA y el COLEMAD, para la construcción de una ruta de trabajo conjunta para la implementación de la orden número 5.2 de la sentencia de restitución de tierras del caso ASOMUPROCA.
16/09/2023	Generar un espacio de reflexión y de interiorización a través del abordaje jurídico de la ley 1448 así como de la elaboración de la línea de tiempo y la construcción de proyectos de vida entre los y las jóvenes vinculadas en el proceso de restitución.
25/11/2023	Realizar una jornada de diálogo comunitario con los solicitantes de Las Franciscas para aclarar dudas en torno a la publicidad que ha tomado el caso. De igual forma, realización de la segunda estrategia de tejidos intergeneracionales

Fuente: Expediente contractual 2119-2023 URT "AG 10 09 Requerimiento AFI-URT 010 punto 14" y respuesta AG10-041 requerimiento AG8-1 053 Solicitud completitud de información

Y por su parte, los soportes de la ejecución del contrato 174 de 2023 que se relacionan a continuación, entre otros, también, dan cuenta que las labores realizadas corresponden a actividades propias del giro misional de la Unidad, y no al cumplimiento de las órdenes judiciales, así:

Tabla No. 36
Descripción de soportes Contrato de prestación de servicios 174 de 2023

Fecha	Descripción
26/01/2023 30/01/2023	Concertar los objetivos y plan de trabajo para el equipo de Saberes y Tejidos Comunitarios en lo referente al enfoque de género-Programa de Acceso Especial para las Mujeres al proceso de Restitución de Tierras.
08/02/2023 al 10/02/2023	Avanzar en el análisis y plan de trabajo alrededor de la estrategia de Complemento Generacional.
11/04/2023	Pantallazo de calendario reunión Teams Articulación DAE-Mujeres. Temas a tratar: 1. Antecedentes de articulación DAE-Dirección social enfoque de mujer en el marco de la restitución de derechos territoriales. Acompañamiento a casos con los consejos comunitarios de Villa Conto, Pizarro y al resguardo indígena del Alto Río Bojayá. Núcleo de exigibilidad de derechos con el resguardo indígena de Cuti. 2. Posibles puntos de articulación 2023. 3. Pasos a seguir.
12/04/2023	Realizar reunión del equipo de tejido y saberes comunitarios de la Dirección Social para hacer seguimiento a las actividades ejecutadas en el mes de marzo y la planeación de las actividades proyectadas para los meses de abril y mayo.

Fecha	Descripción
05/06/2023 09/06/2023 13/06/2023	Archivos de Excel de asistencia reuniones tales como: TSC Nariño; empalme DT Magdalena TSC; seguimiento casos complejos Magdalena
21/06/2023	Soporte de solicitud de evento para Llevar a cabo la evaluación de la tercera fase del Programa de Acceso Especial para las Mujeres al Proceso de Restitución de Tierras y proyectar acciones para la IV fase, con las mujeres participantes del núcleo de exigibilidad de derechos de Tablón de Gómez, conformado en el 2017 y fortalecido en el 2019.
21/06/2023	Soporte de práctica Derechos de las víctimas y restitución de tierras de valoración del proceso y los resultados logrados durante el semestre de Camila Díaz y Cristian Cortés y trabajo final de pasantía
19/07/2023	Pantallazo de calendario reunión Teams Metodología Tejidos Intergeneracionales
6/07/2023 12/7/2023	Archivos de Excel de asistencia reuniones tales como: Reunión URT y Observatorio de Tierras; Retroalimentación de la metodología de la Mesa de Género
16/08/2023	Pantallazo de calendario reunión Teams jornada Tejidos Intergeneracionales Córdoba
17/08/2023	Pantallazo de calendario reunión Teams Repaso metodología Tejidos La Unión
5/09/2023	Reunión para exponer necesidades de acciones preventivas en el relacionamiento con organizaciones y su seguridad
22/09/2023	Soporte de solicitud de evento segunda mesa permanente campesina, de tipo regional con organizaciones campesinas de acuerdo con el lineamiento de la Circular 00027 de 2022, en la ciudad de Santa Marta, con personas de los departamentos de Bolívar, Sucre, César, Guajira, Magdalena y Córdoba.
20/10/2023 25/10/2023	Archivos de Excel de asistencia reuniones como: Metodología NE Caquetá; Acompañamiento TSC Córdoba
1/11/2023 10/11/2023	archivo Excel de reunión equipo Tejidos y Saberes; Acciones noviembre TSC Magdalena
4/12/2023	Acta de reunión Continuar con el diálogo con instituciones del SNARIV para sensibilizar y reconocer el derecho patrimonial de las mujeres que fueron despojadas o debieron abandonar forzosamente sus tierras de acuerdo con el Acuerdo 047 de 2019 por medio del cual se implementan los ejes de acción del Programa de acceso especial para mujeres en el marco de una reparación integral y sostenible.
5/12/2023 6/12/2023	Acta de reunión diálogo en el marco de la mesa permanente de enfoque de género e interseccional para mujeres en el proceso de restitución de tierras con la participación de lideresas de organizaciones de víctimas y/o campesinas y agencias de cooperación, con el objetivo de impulsar y/o gestionar acciones que favorezcan el goce efectivo del derecho para las mujeres en la política de restitución de tierras, las cuales se enmarcan en la Circular 00008/2023 y el Acuerdo 047 de 2019 por medio del cual se implementan los ejes de acción del Programa de acceso especial para mujeres.

Fuente: Expediente contractual 2119-2023 URT "AG 10 09 Requerimiento AFI-URT 010 punto 14" y respuesta AG10-041 requerimiento AG8-1 053 Solicitud completitud de información

Como se puede establecer de los soportes de los referidos contratos de prestación de servicios, varias de las actividades corresponden a convocatorias por Teams, en las cuales, no se determina claramente el rol que realiza el contratista dentro de la reunión, por lo que, además, se desconoce la relevancia e impacto de su labor y la relación con la necesidad de la contratación.

Esta situación se presentó por la falta de precisión de la Dirección Técnica Social sobre la necesidad y justificación de la contratación; y por la inobservancia del marco normativo presupuestal por parte del Grupo de Gestión Económica y Financiera y del Grupo de Gestión en Contratación e Inteligencia de Mercado-GGCIM - al suscribir estos contratos para actividades de funcionamiento con cargo al proyecto de inversión.

Lo que genera que se hayan utilizado recursos asignados al proyecto de inversión *“mejoramiento al cumplimiento de órdenes judiciales de restitución de tierras acordes a las competencias de la unidad administrativa especial de gestión de restitución de tierras despojadas y abandonadas a nivel nacional”*, sin que estas actividades correspondan al cumplimiento de órdenes proferidas por los jueces y magistrados en restitución de tierras.

Hallazgo administrativo (A), con presunta incidencia disciplinaria (D).

Respuesta de la entidad

“(…) De acuerdo con la cadena de valor, del proyecto de inversión BPIN 2021011000032 establece las actividades necesarias para el cumplimiento del producto “Servicio de entrega de predios para la atención de restituidos y compensados”, en el cual se contempla la actividad “Realizar el alistamiento, caracterización o compra de predio para el cumplimiento de las órdenes” y dentro de esta actividad se identifica el insumo de Mano de Obra.

(…)

se hace énfasis en que el trabajo con las personas beneficiarias hace parte de la implementación de las sentencias de restitución, que son las órdenes judiciales del proceso de restitución y reparación integral, a través de las cuales se garantiza el goce efectivo de los derechos de las víctimas de despojo o abandono forzado de tierras y territorios en el marco del conflicto armado.

De acuerdo con lo expuesto, y en desarrollo de la articulación institucional, los contratos de OPS relacionados en la observación son totalmente viables desde la necesidad puntual de la Unidad y del acompañamiento por parte de la Dirección Social al mismo proceso de cumplimiento de órdenes judiciales y articulación institucional. (…)”

Análisis de Respuesta

El documento técnico del proyecto de inversión 2021011000032 estableció que, por medio de la actividad *“Realizar el alistamiento, caracterización o compra de predio para el cumplimiento de las órdenes”* se autorizan los gastos para la identificación de los predios requeridos para dar cumplimiento a las órdenes de restitución y/o compensación, lo que implica *“los análisis previos para determinar si las características de los predios cumplen con lo requerido, hasta la negociación del mismo, para hacer la respectiva compra para la restitución y/o compensación que se ordene”*; por lo que, no es aceptable el argumento de la Unidad, de que estos contratos de prestación de servicios profesionales se interpreten como mano de obra asociada a esta actividad, porque como se evidencia en las actividades realizadas por los contratistas, éstas no tienen relación con el objeto del gasto.

Nótese que algunas de las actividades descritas en el hallazgo, reuniones virtuales de Tejidos Intergeneracionales, reuniones de articulación DAE-Mujeres, reunión equipo Tejidos y Saberes, reunión diálogo de mesa permanente de enfoque de género e interseccional, entre otros, las cuales, pueden ser desarrolladas por la entidad, pero no con cargo a estos recursos, dado que para ello dispusieron de otro proyecto de inversión como es *“Implementación de Mecanismos para el Acceso de las Víctimas a la Ruta de Restitución y Protección de Tierras y Territorios a Nivel Nacional”*, o pueden corresponder a gastos generales dentro de los gastos de funcionamiento.

Todo lo anterior, ratifica las debilidades en la planeación e inadecuada destinación de los recursos de inversión del presupuesto.

Por lo anterior, se valida como hallazgo administrativo (A) con presunta incidencia disciplinaria (D).

4. ANEXOS

4.1. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS Y PRESUNTAS INCIDENCIAS

Hallazgo No.	Título del Hallazgo	A	D	F	P	OI	IP	Cuantía (En pesos)
1	Pagos a terceros ajenos al proceso de restitución de tierras y no reconocidos en las órdenes judiciales	X	X	X	X	X		7.933.866.370
2	Incumplimiento de los plazos para el pago de compensaciones en dinero	X						
3	Incumplimiento de Sentencia por modificación de la decisión judicial y el no pago a uno de los beneficiarios	X	X	X	X			1.441.356.491
4	Incumplimiento de Sentencia por modificación de la decisión judicial	X	X	X	X			6.517.797.568
5	Giro a terceros ajenos al proceso de restitución de tierras – Instrucciones 1022 y 37	X	X	X		X		3.450.844.375
6	Giro a terceros ajenos al proceso de restitución de tierras – instrucción 1492	X	X	X	X	X		880.087.000
7	Incumplimiento de lo ordenado en la sentencia No. 007 del 2022	X	X	X		X		370.613.000
8	Contratación de servicios por mayor valor por hectárea, con respecto a la propuesta económica	X	X	X				368.729.481
9	órdenes de pago sin decisión judicial de respaldo con cargo al fondo de restitución de tierras y territorios	X	X	X	X			210.911.749
10	Autorización de pagos a través de la Instrucción 1502 del 15 de diciembre de 2023 a terceros no beneficiarios de sentencia judicial	X	X	X				29.546.130
11	Instrucciones sin acto administrativo de reconocimiento y sin orden de pago	X						
12	Incumplimiento de los plazos en los pagos de compensación	X						
13	Giro a terceros ajenos al proceso de restitución de tierras – Instrucciones 1747 y 1695	X	X	X	X	X		389.071.152



14	Incumplimiento de Sentencia por modificación de la decisión judicial	X	X	X	X			568.398.550
15	Inadecuada clasificación a nivel de subcuenta de los movimientos contables	X						
16	Órdenes de pago sin decisión judicial de respaldo con cargo al fondo de restitución de tierras y territorios a étnicos	X	X	X	X			33.918.400.000
17	Gastos en Proyecto Productivo Agropecuario Aguas Bonitas, pese a voluntad de liquidación del proyecto por parte del beneficiario.	X	X	X				297.050.339
18	Servicio de custodia predio Venecia en Simacota – Santander	X	X	X				5.600.000
19	Administración de Proyectos Productivos Agroindustriales – PPA	X	X					
20	Comercialización en predios	X	X					
21	Destinación de gastos de funcionamiento en gastos de inversión - Proyecto para cumplimiento de órdenes de restitución de tierras.	X	X		X			
22	Destinación de gastos de funcionamiento en gastos de inversión – Otros proyectos.	X	X		X			
23	Destinación de gastos de funcionamiento en gastos de inversión - Arrendamientos	X	X		X			
24	Pagos duplicados en contrato de prestación de servicios No. 13467-033- 2023	X	X	X	X	X		749.613.200
25	Reconocimiento de incentivo económico para proyectos productivos familiares – Resolución No. 124 de 2023	X	X				X	
26	Selección del proveedor - Contrato Interadministrativo No. 1828-2023	X	X					
27	Destinación de gastos de inversión - Contrato 2119-2023 Tejidos y saberes comunitarios	X	X					
TOTALES		27	23	15	12	6	1	57.131.885.405

4.2. ESTADOS FINANCIEROS

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS NIT 900.498.879-9					
ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA COMPARATIVO A DICIEMBRE 31 DE 2023 Y DICIEMBRE 31 DE 2022 Cifras expresadas en pesos (\$) COP					
NOTA	A DICIEMBRE 31 DE 2023	A DICIEMBRE 31 DE 2022	VARIACIÓN ABSOLUTA	VARIACIÓN %	
1	ACTIVO				
	CORRIENTE	80.488.040.027,72	82.917.771.950,06	27.670.268.076,76	82,10
11	EFFECTIVO O EQUIVALENTES A EFFECTIVO	388.910.587,00	388.910.587,00	0,00	0,00
1105	Caja	0,00	0,00	0,00	0,00
1110	Depósitos en instituciones financieras	0,00	0,00	0,00	0,00
1132	Efectivo de uso restringido	388.910.587,00	388.910.587,00	0,00	0,00
13	CUENTAS POR COBRAR	49.944.387,00	27.800.508,03	22.143.878,97	79,66
1384	Otras cuentas por cobrar	96.071.955,47	66.675.885,47	29.196.070,00	43,66
1386	Deterioro acumulado de cuentas por cobrar (CR)	-46.127.568,47	-39.075.377,44	-7.052.191,03	18,06
15	INVENTARIOS	20.667.818.135,09	11.996.043.619,09	8.671.774.516,00	72,29
1510	Merancias en existencia	20.667.818.135,09	11.996.043.619,09	8.671.774.516,00	72,29
19	OTROS ACTIVOS	59.381.366.918,63	40.505.017.236,84	18.876.349.681,79	46,60
1905	Bienes y servicios pagados por anticipado	888.080.267,23	958.071.406,42	-69.991.139,19	-7,31
1908	Recursos Entregados en Administración	2.993.286.615,09	1.151.592.932,64	1.841.693.682,45	155,93
1926	Derechos en Fideicomiso	55.500.000.036,31	38.395.352.897,78	17.104.647.138,53	44,55
	NO CORRIENTE	8.304.688.017,75	8.526.431.725,20	-221.743.707,45	-2,60
16	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPOS	4.079.460.719,35	4.546.040.636,44	-466.579.917,09	-10,26
1635	Bienes muebles en bodega	64.744.482,88	0,00	64.744.482,88	*
1636	Propiedades planta y equipo en mantenimiento	4.527.600,00	7.677.000,00	-3.150.000,00	-41,03
1637	Propiedades planta y equipo no explotados	41.172.381,00	130.804.827,86	-89.632.446,86	-68,52
1645	Plantas, ductos y funeles	10.662.400,00	52.662.400,00	-42.000.000,00	-79,75
1665	Muebles, sillas y equipos de oficina	639.872.561,21	753.008.175,41	-113.135.614,20	-16,02
1670	Equipos de comunicación y computación	9.369.283.596,21	8.932.279.869,20	436.007.727,01	4,88
1680	Equipos de Comedor, Cocina, Despensa y Hoteloría	11.996.000,00	0,00	11.996.000,00	*
1685	Depreciación acumulada de propiedades, planta y equipo (cr)	-6.061.798.301,95	-5.330.388.236,03	-731.410.065,92	13,72
19	OTROS ACTIVOS	4.225.227.298,40	3.980.391.088,76	244.836.209,64	6,16
1970	Activos intangibles	10.545.569.770,39	8.663.128.760,89	1.882.441.009,50	21,73
1975	Amortización acumulada de activos intangibles (cr)	-6.320.342.471,99	-4.682.737.672,13	-1.637.604.799,86	34,97
	1. TOTAL ACTIVO	88.792.728.045,47	61.444.203.676,16	27.348.524.369,31	44,61
2	PASIVO				
	CORRIENTE	14.985.669.926,34	7.169.872.455,79	7.815.797.470,55	109,01
24	CUENTAS POR PAGAR	2.270.123.802,34	1.505.711.728,79	764.412.073,55	80,77
2401	Adquisición de bienes y servicios nacionales	1.045.492.937,00	538.272.210,83	507.220.726,17	94,23
2407	Recursos a favor de terceros	0,00	7.525.635,00	-7.525.635,00	-100,00
2424	Descuentos de nómina	262.843.236,00	31.919.662,17	230.923.573,83	723,45
2436	Retención en la fuente e impuesto de timbre	804.835.143,00	804.769.517,00	65.626,00	0,01
2445	Impuesto al Valor Agregado - IVA	0,00	0,00	0,00	0,00
2490	Otras cuentas por pagar	156.952.886,34	123.224.703,79	33.728.182,55	27,37
25	BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS	4.612.894.309,00	3.296.445.114,00	1.316.449.195,00	39,94
2511	Beneficios a los empleados a corto plazo	4.612.894.309,00	3.296.445.114,00	1.316.449.195,00	39,94
27	PROVISIONES	8.102.651.815,00	2.367.715.613,00	5.734.936.202,00	242,21
2701	Litigios y demandas	8.102.651.815,00	2.367.715.613,00	5.734.936.202,00	242,21
	2. TOTAL PASIVO	14.985.669.926,34	7.169.872.455,79	7.815.797.470,55	109,01

GIOVANNI VILLAZOPE
Director General

ISOLIA LOZANO CASTRO
Coordinadora Grupo de Gestión
Económica y Financiera

YANETH CORREDOR ECHEVERRÍA
Contadora Pública
T.P. 177156 - T




UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS
 NIT. 900.498.879-9
ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA
A DICIEMBRE 31 DE 2023 Y DICIEMBRE 31 DE 2022
 Cifras expresadas en pesos (\$) COP

Cód.		NOTA	A DICIEMBRE 31 DE 2023	A DICIEMBRE 31 DE 2022	VARIACIÓN ABSOLUTA	VARIACIÓN %
PATRIMONIO						
31	PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES DE GOBIERNO	37	73.807.058.119,13	54.274.331.220,37	19.532.726.898,76	35,99
3105	Capital fiscal		101.651.258.180,86	92.587.055.332,86	9.064.202.848,00	9,79
3109	Resultado de ejercicios anteriores		-37.998.960.523,01	-36.984.359.794,10	-1.034.600.728,91	2,80
3110	Resultado del ejercicio		10.154.760.461,28	-1.348.364.318,39	11.503.124.779,67	-663,12
	TOTAL PATRIMONIO		73.807.058.119,13	54.274.331.220,37	19.532.726.898,76	35,99
	TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO		53.792.728.045,47	61.444.203.676,16	27.348.534.369,31	44,61
CUENTAS DE ORDEN DE CARÁCTER INFORMATIVO						
CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS						
			0,00	0,00	0,00	0,00
81	ACTIVOS CONTINGENTES	28	94.571.839,99	71.644.363,10	22.927.476,89	32,00
8120	Límites y mecanismos alternativos de solución de conflictos		94.571.839,99	71.644.363,10	22.927.476,89	32,00
83	DEUDORAS DE CONTROL	26	13.122.910.691,10	13.125.927.339,74	-3.016.648,64	-0,02
8315	Bienes y derechos retirados		13.120.556.305,10	13.123.572.953,74	-3.016.648,64	-0,02
8361	Responsabilidades en proceso		2.354.386,00	2.354.386,00	0,00	0,00
89	DEUDORAS POR CONTRA (CR)		-13.217.482.531,09	-13.197.671.702,84	-19.910.828,25	0,15
8905	Activos contingentes por contra		-94.571.839,99	-71.644.363,10	-22.927.476,89	-100,00
8915	Deudora de control por contra (CR)		-13.122.910.691,10	-13.125.927.339,74	3.016.648,64	-0,02
	CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS		0,00	0,00	0,00	0,00
91	PASIVOS CONTINGENTES	25	1.919.250.147.346,00	1.663.541.485.365,00	255.708.661.981,00	15,37
9120	Límites y mecanismos alternativos de solución de conflictos		1.919.250.147.346,00	1.663.541.485.365,00	255.708.661.981,00	15,37
93	ACREEDORAS DE CONTROL	26	25.588.898.011,00	13.770.455.204,00	11.796.442.807,00	85,68
9306	Bienes Recibidos en Custodia		2.477.178.739,00	0,00	2.477.178.739,00	100,00
9308	Recursos administrados en nombre de terceros		23.089.719.272,00	13.770.455.204,00	9.318.264.068,00	67,68
99	ACREEDORAS POR CONTRA (DR)		-1.844.817.045.357,00	-1.677.311.940.569,00	-267.505.104.788,00	16,56
9905	Pasivos contingentes por contra (DR)		-1.919.250.147.346,00	-1.663.541.485.365,00	-255.708.661.981,00	15,37
9915	Acreedoras de control por contra (DR)		-25.588.898.011,00	-13.770.455.204,00	-11.796.442.807,00	85,68


 GIOVANNI YULE ZAPATE
 Director General


 ISOLINA LOZANO CASTRO
 Coordinadora Grupo de Gestión
 Económica y Financiera


 YANETH CORREDOR ECHEVERRÍA
 Contadora Pública
 T.P. 177156 - T






UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS						
NIT 900.498.879-9						
ESTADO DE RESULTADOS COMPARATIVO						
ENTRE EL 1º DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE DE LOS AÑOS 2023 Y 2022						
Cifras expresadas en pesos (\$) COP						
Cód.	CONCEPTO	NOTA	A DICIEMBRE 31 DE 2023	A DICIEMBRE 31 DE 2022	VARIACIÓN ABSOLUTA	VARIACIÓN %
	INGRESOS OPERACIONALES	28	412.362.113.284,35	271.788.028.024,17	140.574.085.260,18	51,72
41	INGRESOS FISCALES		44.380.623,00	32.265.183,59	12.115.439,41	37,55
4110	No tributarios		44.380.623,00	32.265.183,59	12.115.439,41	37,55
44	OTRAS TRANSFERENCIAS		3.387.274.254,00	0,00	3.387.274.254,00	*
4428	OTRAS TRANSFERENCIAS		3.387.274.254,00	0,00	3.387.274.254,00	*
47	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES		408.930.458.407,35	271.755.762.840,58	137.174.695.566,77	50,48
4705	Fondos Recibidos		404.474.591.874,35	267.751.936.922,58	136.722.654.951,77	51,06
4722	Operaciones sin flujo de efectivo		4.455.866.533,00	4.003.825.918,00	452.040.615,00	11,29
	GASTOS DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN	29	402.711.944.802,76	274.045.949.896,33	128.665.994.906,43	46,95
51	DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN		357.592.324.255,83	245.948.537.426,64	111.643.786.829,19	45,39
5101	Sueldos y Salarios		26.671.262.550,00	24.479.336.517,00	4.191.926.033,00	17,12
5102	Contribuciones imputadas		136.440.295,00	93.670.011,00	42.770.284,00	45,66
5103	Contribuciones efectivas		8.467.194.613,00	7.425.428.491,00	1.041.766.122,00	14,03
5104	Aportes sobre la nómina		1.607.507.800,00	1.418.488.000,00	189.019.800,00	13,33
5107	Prestaciones sociales		10.406.569.726,00	9.388.643.468,00	1.017.926.258,00	10,84
5108	Gastos de personal diversos		873.149.013,97	1.004.629.340,48	-131.480.326,51	-13,09
5111	Generales		306.666.428.724,86	201.553.363.681,16	105.113.065.043,70	52,15
5120	Impuestos, Contribuciones y Tasas		763.771.533,00	584.757.918,00	179.013.615,00	30,61
53	DETERIORO, DEPRECIACIONES, AMORTIZACIONES Y PROVISIONES		11.308.211.846,57	5.940.170.501,14	5.368.041.345,43	90,37
5347	Deterioro de cuentas por cobrar		7.479.563,51	6.904.488,63	575.074,88	8,33
5360	Depreciación de propiedades, planta y equipo		1.675.881.430,96	1.574.197.779,50	101.683.651,46	6,46
5366	Amortización de activos intangibles		3.420.087.460,10	3.203.683.893,40	216.413.566,70	6,76
5368	Provisión litigios y demandas		6.204.753.392,00	1.155.384.339,61	5.049.369.052,39	437,03
55	GASTO PÚBLICO SOCIAL		33.424.724.083,00	21.284.329.300,00	12.140.394.783,00	57,04
5507	Desarrollo comunitario y bienestar social		33.424.724.083,00	21.284.329.300,00	12.140.394.783,00	57,04
57	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES		386.684.617,36	872.912.668,55	-486.228.051,19	-55,70
5720	Operaciones de enlace		386.684.617,36	872.912.668,55	-486.228.051,19	-55,70
	EXCEDENTE / DÉFICIT OPERACIONAL		9.650.168.481,59	(2.257.921.872,16)	11.908.090.353,75	-527,39
	INGRESOS NO OPERACIONALES	28	564.139.154,48	950.767.339,29	-386.628.184,81	-40,66
48	OTROS INGRESOS		564.139.154,48	950.767.339,29	-386.628.184,81	-40,66
4802	Financieros		210.767.589,67	1.985.264,08	208.782.325,59	10.516,60
4808	Ingresos diversos		353.371.564,81	945.782.075,21	-592.410.510,40	-62,76
	GASTOS NO OPERACIONALES	29	59.547.174,79	41.209.785,52	18.337.389,27	44,50
58	OTROS GASTOS		59.547.174,79	41.209.785,52	18.337.389,27	44,50
5880	Gastos diversos		59.547.174,79	41.209.785,52	18.337.389,27	44,50
	EXCEDENTE / DÉFICIT NO OPERACIONAL		504.591.979,69	909.557.553,77	-404.965.574,08	-44,52
	EXCEDENTE / DÉFICIT DE ACTIVIDADES ORDINARIAS		10.154.760.461,28	(1.348.364.318,39)	11.503.124.779,67	-853,12
	EXCEDENTE / DÉFICIT DEL EJERCICIO		10.154.760.461,28	(1.348.364.318,39)	11.503.124.779,67	-853,12


GIOVANNI UTRETA
Director General


ISOLINA LOZANO CASTRO
Coordinadora Grupo de Gestión
Económica y Financiera


YANETH CORREDOR ECHEVERRÍA
Contadora Pública
T.P. 177156 - T

