



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME AUDITORÍA FINANCIERA INDEPENDIENTE
UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACION INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS -
UARIV
(Vigencia Fiscal 2017)

008411

CGR - CDSA No.
Mayo de 2018

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA

UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS - UARIV

| | |
|--|--|
| Contralor General de la República | Edgardo José Maya Villazón |
| Vicecontralora | Gloria Amparo Alonso Másmela |
| Contralor Delegado para el Sector Agropecuario | Andrés Bernal Morales |
| Directora de Vigilancia Fiscal | Sonia Alexandra Gaviria Santacruz |
| Directora de Estudios Sectoriales | Adriana Lucía González Díaz |
| Supervisora de Auditoría | Mercedes Ortiz Cañón |
| Líder de Auditoría | Martha Lucía Castañeda Aponte |
| Audidores | Irma Yaneth Mojica Perico Luz Marina Zona Rodríguez Orlando García Sanandres |

TABLA DE CONTENIDO

| | Página |
|---|--------|
| 1. DICTAMEN..... | 4 |
| 1.1. OPINIÓN CONTABLE | 6 |
| 1.1.1. Fundamento de la Opinión | 6 |
| 1.1.2. Opinión Negativa..... | 6 |
| 1.2. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO | 7 |
| 1.3. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO | 7 |
| 1.4. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES..... | 8 |
| 1.5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA..... | 8 |
| 1.6. HALLAZGOS DE AUDITORÍA..... | 8 |
| 1.7. PLAN DE MEJORAMIENTO..... | 8 |
| 2. RELACIÓN DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA..... | 10 |
| 2.1. MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE | 10 |
| 2.2. MACROPROCESO GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO | 35 |
| 3. EFECTIVIDAD PLAN DE MEJORAMIENTO..... | 60 |
| 4. ANEXOS | 61 |
| CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS..... | 61 |

1. DICTAMEN

Doctora
YOLANDA PINTO DE GAVIRIA
Directora
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
Bogotá D.C.

Asunto: Informe Final de Auditoría Financiera

Respetada doctora:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó Auditoría Financiera (PVCF 2018) a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, a través del examen del Balance General al 31 de diciembre de 2017 y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social por el año terminado en esa fecha, así como la evaluación de la Ejecución Presupuestal de la vigencia 2017 y del Control Interno. Dicha información fue examinada y comparada con la del año anterior, la cual fue auditada por la Contraloría General de la República.

La Auditoría Financiera incluyó la comprobación de que las operaciones financieras y económicas, se realizaron conforme a las normas legales y procedimientos aplicables.

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- es responsable de la preparación y correcta presentación de los Estados Financieros y de la información Presupuestal, de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad generalmente aceptados prescritos por la Contaduría General de la Nación.

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.

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 Ejecución Presupuestal.

El representante legal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, rindió la cuenta por la vigencia fiscal 2017, dentro de los plazos previstos en la resolución Orgánica 7350 de noviembre 29 de 2013.

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. 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 auditoría conllevó la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los valores y la información revelada por el sujeto de control. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del equipo auditor, incluida la valoración de los riesgos de incorrección material en los estados financieros y cifras presupuestales, debido a fraude o error. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados.

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 UARIV, así como la evaluación de la presentación global de las cifras financieras.

La Contraloría General de la República considera que la evidencia de auditoría que se ha obtenido, proporciona una base suficiente y adecuada para expresar la opinión. En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la Auditoría Financiera.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad en el desarrollo de la auditoría y sus respuestas fueron analizadas.

1.1. OPINIÓN CONTABLE

1.1.1. Fundamento de la Opinión

Resultado de la evaluación de los estados financieros de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV, a diciembre 31 de 2017, se determinaron incorrecciones materiales y generalizadas por \$1.707.085.994.678, que corresponden a subestimación de Deudores por \$1.466.460.485.991 de las sentencias judiciales ejecutoriadas en cabeza de los victimarios, los cuales no han sido reconocidos como deudores, asumiendo dicho valor como gastos operacionales de la Unidad; sobrestimación del Patrimonio Institucional por \$145.611.197.146 por la revelación como patrimonio de la UARIV, de los bienes recibidos en administración con destino a la reparación de las víctimas; sobrestimación del pasivo estimado por \$89.158.671.438, correspondiente a pagos realizados por indemnizaciones judiciales, que no fueron descontados en el cálculo de la provisión; y subestimación en cuentas por pagar de \$5.855.640.103 por el no registro de bienes y servicios recibidos.

1.1.2. Opinión Negativa

En opinión de la Contraloría General de la República, por lo descrito en el párrafo de “Fundamentos de la Opinión”, los Estados Contables de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV no presentan razonablemente en todos los aspectos importantes la situación financiera a 31 de diciembre de 2017 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación.

Énfasis de asunto

La UARIV, como acción de mejora al hallazgo establecido por la CGR sobre el registro contable de los fallos por multas a favor de las víctimas, que a diciembre de 2016 ascendían a \$4.472.810.362.854, solicitó concepto a la Contaduría General de la Nación, quien emitió el 14 de febrero de 2018 el concepto con radicado 2018200000360, en el cual estableció que *“cuando el acto administrativo que impone la multa o condena económica al tercero no se encuentre en firme o aun cuando lo esté, deberá considerarse que los derechos de cobro que de antemano evidencian una probabilidad nula de recaudo no deberán ser objeto de reconocimiento en el Balance General ni en el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental, hasta tanto cumplan con la definición de activo definido en el Plan General de Contabilidad Pública – PGCP”* y se deben reconocer como derecho contingente en cuentas de orden.

En consecuencia, el Fondo de Reparación de Víctimas a la fecha de cierre de la vigencia 2017, realizó el ajuste contable reclasificando el saldo de las cuentas Deudores e Ingresos a cuentas de orden, operación que por su cuantía impactó las cifras del Balance General al pasar de unos activos de \$5.214.951.910.231 a \$966.350.114.536 a 31 de diciembre de 2016 y 2017 respectivamente, con un efecto negativo en el Patrimonio de la entidad.

La CGR destaca la corrección realizada por la UARIV, en respuesta a lo observado en nuestros informes de años anteriores, hecho que generó la revelación de la cartera por multas, de manera razonable en los Estados Financieros y, en consecuencia, constituyó un beneficio del proceso auditor.

1.2. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO

Resultado de la evaluación del Control Interno Financiero, se determinó que el diseño de los controles es Adecuado, no obstante, la efectividad de los mismos presenta deficiencias; en consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación de control interno, se obtuvo un puntaje final de 1.51, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que para el periodo auditado la Calidad y Eficiencia de Control Interno es CON DEFICIENCIAS.

Lo anterior, por cuanto si bien es cierto la UARIV implementó mecanismos de control interno que mejoraron los procesos financieros, la calificación está afectada por la no revelación adecuada en los Estados Financieros de la UARIV, de las sentencias judiciales y los bienes administrados por el Fondo de Reparación de Víctimas, aspectos que, por su magnitud, tienen un alto impacto en la razonabilidad de los mismos. De otra parte, se estableció que la UARIV no cuenta con un Plan de Evaluación de Desempeño de los funcionarios del área contable, ni con indicadores que permitan medir el logro de los objetivos y la efectividad de los controles aplicados en el área de contabilidad.

1.3. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

La ejecución presupuestal de la UARIV en la vigencia 2017, ascendió a \$1.755.887.915.585, de los cuales el 61,7% corresponde a proyectos de inversión por \$1.084.673.696.017 y el 33,5% al Fondo de Reparación de Víctimas - FRV mostrado dentro de los gastos de funcionamiento por \$588.812.401.531; el 4,7% restante corresponde a los demás gastos de funcionamiento.

La CGR evaluó la ejecución presupuestal de cinco proyectos de inversión por \$812.898.504.004 y de indemnizaciones del FRV por \$563.598.574.651 y como resultado se determinó que los recursos fueron ejecutados conforme a lo establecido en las normas legales aplicables.

Por lo expresado anteriormente, la opinión sobre la ejecución presupuestal de la UARIV para la vigencia 2017, es **RAZONABLE**.

1.4. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES

Las reservas presupuestales constituidas a diciembre 31 de 2017 fueron de \$18.346.248.421, de las cuales fueron evaluadas \$15.872.942.106 que corresponden al 83%. Como resultado, se determinó que el 78% del valor evaluado obedeció a hechos que por ser previsibles hubiesen podido planearse de manera que la ejecución de los recursos no condujera a la constitución de la reserva presupuestal.

Por lo anterior, la CGR no refrenda las partidas de las reservas presupuestales constituidas por la UARIV por valor de \$12.456.316.647

1.5. 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 UARIV, por la vigencia fiscal 2017.

1.6. HALLAZGOS DE AUDITORÍA

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron diez (10) hallazgos Administrativos, uno (1) de carácter tributario, que será trasladado a la entidad competente.

1.7. PLAN DE MEJORAMIENTO

La UARIV, deberá elaborar el Plan de Mejoramiento, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas 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.

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe, según lo establecido la Resolución 07350 de 2013.

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: mercedes.ortiz@contraloria.gov.co, marthal.castaneda@contraloria.gov.co y cecilia.gomez@contraloria.gov.co.

Sobre el Plan de Mejoramiento elaborado por la entidad interviniente, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por los diferentes entes objetos de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

30 MAYO 2018

Bogotá D.C.,



ANDRÉS BERNAL MORALES

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: *Sonia Alexandra Gaviria Santacruz, Directora de Vigilancia Fiscal*

Revisó: *Mercedes Ortiz Cañón, Supervisora*

Elaboró: *Lider y equipo auditor*



2. RELACIÓN DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

2.1. MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE

- **Hallazgo No. 1 - Cuentas por Pagar**

El Plan General de Contabilidad Pública, en el Numeral 8 “Principios de Contabilidad Pública”, establece (Párrafo 117). Devengo o Causación. “Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período. Numeral 9.1 Normas Técnicas relativas a las etapas de reconocimiento y revelación de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales - Normas Relativas a Cuentas por Pagar. Párrafo 224. “Las cuentas por pagar deben reconocerse por el valor total adeudado, que se define como la cantidad a pagar en el momento de adquirir la obligación...Las cuentas por pagar se registran en el momento en que se reciba el bien o servicio, o se formalicen los documentos que generan las obligaciones correspondientes, de conformidad con las condiciones contractuales”.

Las Cuentas por pagar a diciembre 31 de 2017 se encuentran subestimadas en \$5.855.640.103; este valor corresponde a servicios efectivamente recibidos en desarrollo del contrato 1296 de 2017 suscrito con la Unión Temporal UNIVIDA, por tanto ha debido constituirse la cuenta por pagar. De acuerdo con lo expresado por la entidad y el soporte respectivo, la situación descrita fue causada por la solicitud de ajuste de las obligaciones por parte de Minhacienda, aduciendo que la Unidad obligó por encima del PAC de la vigencia. Lo anterior, dio lugar a una subestimación de los gastos del periodo y que las mismas se constituyeran como reserva presupuestal.

La entidad en respuesta a lo observado por la CGR manifestó que “La UARIV realizó todas las actividades encaminadas para reconocer a diciembre 31 de 2017, todas las cuentas de bienes y servicios recibidos a diciembre 31 de 2017, a fin de cumplir el principio de anualidad y de causación. Para este fin, emitió la Circular de Cierre No. 00023 del mes de noviembre de 2017, estableciendo plazos y condiciones de la información tanto para pagos como para reconocimiento contables, a fin de garantizar un adecuado cierre en cumplimiento con las normas contables y presupuestales emitidas por los entes rectores respectivamente, estableciendo como fecha límite de recibo de facturas de proveedores el 26 de

diciembre de 2017, para lograr registrar las obligaciones antes del 31 de diciembre de 2017.

Con lo anterior la Unidad logró su objetivo: Reconocer la totalidad de obligaciones generadas por bienes y servicios recibidos a diciembre 31 de 2017, como Una CUENTA POR PAGAR, dentro de las cuales se encontraba la facturación emitida por UNIVIDA teniendo en cuenta que corresponde a bienes y servicios prestados a diciembre 31 de 2017”.

El día 11 de enero de 2018, se recibe correo electrónico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestando que *“la entidad obligó por encima del PAC, que la entidad había sobrepasado el Cupo PAC vigencia 2017 en \$ 368 mil millones de pesos, por lo cual solicitaba que a la mayor brevedad posible (antes del 20 de enero de 2018) se hicieran los ajustes en el SIF Nación reduciendo obligaciones por el monto excedido, teniendo especial cuidado de no eliminar el compromiso presupuestal”*, situación que fue reiterada el 12 y 16 de enero de 2018 por parte de Minhacienda.

La UARIV envió comunicación al Ministerio, el 18 de enero, manifestando la posición adoptada por la Coordinación Financiera en cuanto a no reversar estas cuentas por pagar y advierte que el sistema no le permitió hacer el trámite respectivo. El Ministerio de Hacienda el día 18 de enero de 2018 reiteró *“efectuar las operaciones a que haya lugar”* para reducir las obligaciones.

“Ante la directriz del Ministerio de Hacienda de constituir como reserva presupuestal las cuentas por pagar ya reconocidas por haber excedido el PAC de la vigencia y dado que no fue atendida la solicitud de la Unidad de Víctimas en cuanto a sus razones expuestas, la Coordinación Financiera con el fin de evitar sanciones por parte del Ministerio de Hacienda, inició el proceso de anulación de las cuentas por pagar constituidas, comenzando con las más altas, con el fin de probar el efecto, anulando las obligaciones No. 2506417 por valor de \$313.935.438 – 2506317 por valor de \$3.137.885.881 – 2506217 por valor de \$2.403.818.784, las cuales habían sido constituidas como cuentas por pagar por facturas presentadas por UNIVIDA por bienes y servicios recibidos dentro de la vigencia 2017. Estas obligaciones dada la directriz del Ministerio de Hacienda fueron registradas nuevamente en el mes de enero de 2018 con cargo a la reserva presupuestal constituida antes del 20 de enero.

Después de iniciar el proceso de ajustes solicitado por el Ministerio de Hacienda, se recibió copia del oficio emitido por el Contralor General de la Republica dirigido al Ministerio de Hacienda, donde manifiesta la no conformidad respecto al requerimiento realizado por el Ministerio de Hacienda de realizar los ajustes, es decir, anular las obligaciones de cuentas por pagar y constituir la reserva

presupuestal antes del 20 de enero de 2018, a pesar de no cumplir con el principio de reserva. Con este respaldo, la posición de la Contraloría es la misma de la Unidad de Víctimas, se decide no anular ninguna otra cuenta por pagar, lo cual evitó subestimar en más de \$300 mil millones el pasivo de la Unidad de Víctimas al cierre de la vigencia 2017.

En consecuencia, la Unidad de Víctimas constituyó una reserva presupuestal a cargo de UNIVIDA compuesta por tres facturas por un valor de \$5.855.640.103, según las directrices impartidas por el Ministerio de Hacienda, lo correcto la constitución de cuenta por pagar que ya estaba constituida previamente y que no debió anularse”.

De acuerdo con lo expuesto por la entidad, la observación se mantiene y se eleva a hallazgo, por la incidencia contable del no registro de la cuenta por pagar y los gastos correspondientes.

- **Hallazgo No. 2 - Pasivos Estimados – Obligaciones Potenciales**

El Plan General de Contabilidad Pública establece en el Numeral 8. Principios de Contabilidad Pública. Párrafo 104. Razonabilidad. *“La información contable pública es razonable cuando, refleja la situación y actividad de la entidad contable pública, de manera ajustada a la realidad”.* Párrafo 122. Revelación. *“Los estados, informes y reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, así como los resultados del desarrollo de las funciones de cometido estatal por medio de la información contenida en ellos...”.*

La Ley 1448 de 2011 establece en el Artículo 10. **CONDENAS EN SUBSIDIARIEDAD.** *“Las condenas judiciales que ordenen al Estado reparar económicamente y de forma subsidiaria a una víctima debido a la insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos o bienes del victimario condenado o del grupo armado organizado al margen de la ley al cual este perteneció, no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado o de sus agentes. En los procesos penales en los que sea condenado el victimario, si el Estado debe concurrir subsidiariamente a indemnizar a la víctima, el pago que este deberá reconocer se limitará al monto establecido en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa de que trata la presente ley en el artículo 132, sin perjuicio de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial”* (subrayado fuera de texto).

La sentencia C-370 de 2006 proferida por la Corte Constitucional, estableció: *“(…) los primeros obligados a reparar son los perpetradores de los delitos, en subsidio y*

en virtud del principio de solidaridad, el grupo específico al que pertenezcan los perpetradores. Antes de acudir a recursos del Estado para la reparación de las víctimas, debe exigirse a los perpetradores de los delitos, o al bloque o frente al que pertenecieron, que respondan con su propio patrimonio por los daños ocasionados a las víctimas de los delitos. El Estado ingresa en esta secuencia sólo en un papel residual para dar una cobertura a los derechos de las víctimas, en especial a aquellas que no cuentan con una decisión judicial que fije el monto de la indemnización al que tienen derecho (inciso segundo del artículo 42 de la Ley 975 de 2005) y ante la eventualidad de que los recursos de los perpetradores sean insuficientes (...)" (subrayado fuera de texto).

El Fondo de Reparación de Víctimas - FRV refleja como pasivos estimados el valor de las sentencias judiciales ejecutoriadas a diciembre 31 de 2017 por valor de \$1.466.460.485.991, obligación que según lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011, está en cabeza del victimario o del grupo armado organizado al margen de la ley al cual este perteneció y "no implican reconocimiento ni podrán presumirse o interpretarse como reconocimiento de la responsabilidad del Estado o de sus agentes", hecho que según lo revelado en los Estados Financieros, no se cumple, toda vez que el valor total de las sentencias judiciales, se registró como gastos operacionales de la UARIV y no se reconoció a los victimarios como Deudores.

Lo anterior obedece a que, según lo manifestado por la Unidad, "no existe estabilidad en las decisiones judiciales, generadas por los diferentes despachos judiciales, quienes asumen posturas orientadas a ordenar el pago completo de las indemnizaciones reconocidas en las sentencias de Justicia y Paz, sin tener en cuenta la diferencia entre subsidiariedad y solidaridad, que incide en la responsabilidad del pago de cada uno en la sentencia; creando así un potencial de riesgo que implica una Política contable que prevea por parte de la Unidad de Víctimas - FRV el atender obligaciones potenciales que se reflejen los estados financieros. En tal sentido, la entidad decidió controlar dicho riesgo, provisionando en los pasivos estimados, el monto total de las indemnizaciones reconocidas en justicia y paz, atendiendo el principio contable de "Prudencia" estipulado en el Régimen de Contabilidad Pública"

En consecuencia, se presenta una subestimación en la cuenta Deudores por \$1.466.460.485.991 y una sobrestimación de los gastos operacionales - provisión para contingencias, del periodo 2017 por \$366.989.756.964 y de periodos anteriores por \$1.099.470.729.027, evidenciando el incumplimiento de la normatividad aplicable.

La UARIV como respuesta a la observación manifestó lo siguiente:

*“La política de reconocimiento del valor del monto total de las sentencias proferidas por las Salas de Justicia y Paz por **\$1.466.460.485.991**, recae en el hecho de que el marco jurídico del proceso indemnizatorio en dicha jurisdicción además de ser limitado es a su vez inestable, en la medida que los operadores judiciales de las diferentes Salas de Justicia y Paz en el país, usan indistintamente el término SOLIDARIDAD y SUBSIDIARIEDAD, respecto del papel que entra a jugar la Unidad para las Víctimas - Fondo para la Reparación de las Víctimas, dentro del proceso de pago de las indemnizaciones ordenadas en dichas decisiones, como sí dentro de dicho proceso hubiera resultado condenado el Estado Colombiano, situación que genera un alto riesgo para la Unidad en cuanto a la posible obligación de reconocer el fallo en su totalidad.*

Esta afirmación se hace evidente en el numeral quinto de la parte resolutive del fallo proferido por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Medellín el nueve (09) de diciembre de dos mil catorce (2014) en contra del postulado condenado Jesús Ignacio Roldan, en el cual señaló:

5. Condenase al postulado Jesús Ignacio Roldán Pérez y a los demás miembros de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, solidariamente y/o a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Fondo de Reparación para las Víctimas de la Violencia, a pagar los siguientes valores por concepto de indemnización a las víctimas que fueron reconocidas en la presente decisión.

Así mismo, el veinticuatro (24) de octubre de dos mil dieciséis (2016), la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en decisión de segunda instancia dentro del proceso adelantado en contra de Salvatore Mancuso, indicó:

1. (a) A la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, UARIV, no se la exhorta, sino que se le ordena pagar los perjuicios decretados en los fallos, lo que debe hacer por la totalidad de los montos señalados en ellos y no según los topes fijados en la Ley 1448 del 2011.”

Con base en los fallos en mención, proferidos dentro del marco de la Ley de Justicia y Paz se evidencia la inseguridad del panorama jurídico y el alto riesgo o posibilidad del pago total de las sentencias, en tanto que en las dos decisiones se ordena a la Unidad para las Víctimas a través del Fondo para la Reparación realizar el pago de la indemnización de manera solidaria no subsidiaria, implicando que la Unidad para las Víctimas efectuó el reconocimiento del pago total de la indemnización liquidada en la sentencia, en pleno desconocimiento de lo ordenado legalmente por el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011, en el cual se señala la participación del Estado colombiano en el proceso de pago de dichas

indemnizaciones de forma subsidiaria y hasta por los topes de reparación administrativa.

Ahora bien, la inestabilidad jurídica del tema no solo se da en el seno de la jurisdicción transicional, sino que se ha desbordado al campo de la jurisdicción contenciosa administrativa y constitucional.

Ello es evidente en la decisión del once (11) de octubre de dos mil dieciséis (2016), en la cual el Juez Segundo Promiscuo Municipal en Oralidad de Arauca dentro del proceso ejecutivo adelantado por Javier Asdrúbal Cedeño Carvajal víctima del actuar delincuencia del bloque Vencedores de Arauca de las AUC, en contra del Fondo para la Reparación de las Víctimas resolvió:

PRIMERO: Declarar no probada la EXCEPCIÓN DENOMINADA PAGO TOTAL DE LA OBLIGACIÓN, presentada por la apoderada de la parte demandada, por las razones expuestas.

SEGUNDO: Como consecuencia de los anterior, ORDENAR SEGUIR ADELANTE LA EJECUCIÓN, para que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, dé cumplimiento al pago de la indemnización integral, determinada en el mandamiento ejecutivo y su reforma, por la suma de \$11.196.371 más los intereses moratorios que se causen hasta cuando se produzca el pago total de la obligación.”

En acción de tutela instaurada por la víctima Hernán Gustavo Carvajal Carvajal en contra de la Unidad para las Víctimas, ante el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Arauca, la víctima por este medio pretendió obtener el pago completo de su indemnización y en decisión del tres (03) de abril de dos mil dieciocho (2018) dicho Despacho ordenó que la Unidad:

“... tiene la obligación de cumplir el fallo de tutela en favor de HERNAN GUSTAVO CARVAJAL CARVAJAL, consistente en pagar la indemnización ordenada en la sentencia de justicia y Paz, la que se estipuló en el numeral tercero de la sentencia donde se aclaró que debía ser cumplido por el Director Técnico de Reparaciones de la UARIV o quien hiciera sus veces”

Para este Despacho: La UARIV - FRV tiene la responsabilidad de dar cumplimiento efectivo y completo al fallo en lo referente al monto indemnizatorio ordenado por la sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Bogotá.

De lo anterior se evidencia que no existe estabilidad en las decisiones judiciales, generadas por los diferentes despachos judiciales, quienes asumen posturas orientadas a ordenar el pago completo de las indemnizaciones reconocidas en las

sentencias de Justicia y Paz, sin tener en cuenta la diferencia entre subsidiariedad y solidaridad, que incide en la responsabilidad del pago de cada uno en la sentencia; creando así un potencial de riesgo que implica una Política contable que prevea por parte de la Unidad de Víctimas - FRV el atender obligaciones potenciales que se reflejen los estados financieros.

En tal sentido, la entidad decidió controlar dicho riesgo, provisionando en los pasivos estimados, el monto total de las indemnizaciones reconocidas en justicia y paz, atendiendo el **principio contable de "Prudencia"** estipulado en el Régimen de Contabilidad Pública como de obligatorio cumplimiento en el reconocimiento de las operaciones de las Entidades y el cual establece:

"En relación con los ingresos, deben contabilizarse únicamente los realizados durante el período contable y no los potenciales o sometidos a condición alguna. Con referencia a los gastos deben contabilizarse no sólo en los que se incurre durante el período contable, **sino también los potenciales**, desde cuando se tenga conocimiento, es decir, **los que supongan riesgos previsibles o pérdidas eventuales**, cuyo origen se presente en el período actual o en períodos anteriores. Cuando existan diferentes posibilidades para reconocer y revelar de manera confiable un hecho, se debe optar por la alternativa que tenga menos probabilidades de sobreestimar los activos y los ingresos, o de subestimar los pasivos y los gastos. En notas a los estados, informes y reportes contables, se justificará la decisión tomada y se cuantificarán los procedimientos alternativos, con el posible impacto financiero, económico, social y ambiental en los mismos".

Dado lo anterior y como se ha expuesto a través de la presente respuesta, la política de reconocer en Pasivos Estimados como provisión el total de la sentencia de justicia y paz, se realiza teniendo en cuenta que el riesgo de que la Entidad deba asumir la totalidad del pago representa un RIESGO ALTO para las finanzas de la nación, con un impacto representativo en los Estados Financieros y que de acuerdo con los antecedentes judiciales la posibilidad corresponde al riesgo mencionado. Ahora bien, es de resaltar que no se ha subestimado el Activo del FRV, por no contabilizar una cuenta por cobrar – deudores al victimario por la diferencia entre lo subsidiado y total del fallo, ya que los bienes que han sido declarados con extinción de dominio para reparar a las víctimas se encuentran incorporados en el Activo del FRV – como mercancías en existencia disponibles para monetizar y que a pesar de no ser suficientes en cuanto al valor que deban pagar es un factor independiente a la provisión que debe hacer la Unidad, basado en el RIESGO de ser quien al final responda por el pago a las Víctimas del Conflicto.

Además la entidad busca dar cumplimiento a los principios contables de prudencia reconociendo y previendo un gasto que impactaría de manera representativa el

pasivo de la Unidad de Víctimas – FRV y que a su vez se reflejara en los Estados Financieros de la Nación como un POSIBLE flujo futuro de efectivo que debe realizar a las Víctimas, dado que el Estado no ha recibido de los victimarios los bienes y derechos con que se pueda cubrir a cabalidad las indemnizaciones que se deben efectuar a las víctimas del conflicto armado. Con la aplicación de este principio se considera que, por el contrario, a la manifestación del equipo auditor, se generan unos estados financieros razonables y debidamente cuantificados, este procedimiento es válido para la Entidad.

Es importante mencionar que, aunque el registro por valor de 1.4 billones incrementa el pasivo, este se reconoce como un Pasivo Estimado- Obligaciones para Contingencias, cumpliendo con la dinámica de esta cuenta en el Régimen de contabilidad Pública”.

La CGR frente a la respuesta dada por la UARIV, realizó el análisis bajo las siguientes consideraciones:

En el primer párrafo de la respuesta, la UARIV afirma (...) “*que los operadores judiciales de las diferentes Salas de Justicia y Paz en el país usan indistintamente el término SOLIDARIDAD y SUBSIDIARIEDAD (...)*”. Al analizar las Sentencia del anexo 8 del Tribunal Superior del Distrito Sala de Justicia y Paz de Medellín y la proferida por la Corte Suprema de Justicia, sala de Casación Penal (Anexo 9), se observa que los operadores no usan indistintamente el término solidaridad y subsidiariedad, la utilización de cada uno de los términos tiene su explicación en la aplicación de la norma a quienes son sus destinatarios.

En el caso de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, como máximo órgano de la jurisdicción ordinaria, es muy claro el uso del término en su sentencia cuando afirma en sus consideraciones numeral 4 página 56 de la sentencia que: “*En lo que si le asiste razón al recurrente, así como a los demás apoderados de víctimas, es en que la orden de pagar los perjuicios reconocidos, no puede supeditarse a los topes de la indemnización administrativa, previstos en la Ley 1448 de 2011, sino que se impone que se cancelen en su integridad las sumas señaladas en la sentencia. Además, que el pago corresponde hacerlo, en primer lugar a los postulados y, en segundo, a todos los integrantes del grupo armado ilegal del que formaban parte de él, y, subsidiariamente, al Estado, pero este sí en los términos que trata el artículo 10 de la ley 1448, conforme lo han aclarado las Cortes Constitucional (Sentencia C-160 de 2016 y Suprema de Justicia (SP13669 del 2015) (Negritas fuera de texto).*

De tal manera que, en estos términos debe aclararse el fallo de primera instancia. (...)

Esto aclara totalmente lo indicado en la parte resolutive de la sentencia en su literal a) transcrito por la UARIV: “(a) A la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, UARIV, no se la exhorta, sino que se le ordena pagar los perjuicios decretados en los fallos, lo que debe hacer por la totalidad de los montos señalados en ellos y no según los topes finados en la Ley 1448 del 2011”; lo transcrito y analizado en forma parcial confunde a la Administración, ya que la aclaración la hace la Corte más adelante, en el literal Tercero, numeral 2: “*Modificar parcialmente el fallo del 20 de noviembre de 2014, proferido por la sala de Justicia y Paz*” (...) “2. *El pago de los perjuicios señalados en las sentencias, deben hacerlos, en primer lugar, los condenados por los delitos cometidos; en su defecto, todos los integrantes del grupo armado ilegal de manera solidaria, y subsidiariamente, el estado.* (Negrillas y subrayado fuera de texto)

Aquí queda claro que la Corte ordena el pago en forma solidaria entre los postulados y/o condenados en la Sentencia y los integrantes del grupo armado al bloque que pertenecen; es decir existe solidaridad entre las 12 personas que fueron condenadas penalmente en la sentencia en estudio o en su defecto, también en forma solidaria a los integrantes del grupo armado (bloque). En cambio, la subsidiariedad solo se aplica al Estado, en los términos del artículo 10 de la Ley 1448 cuando no existan o son insuficientes los recursos de los postulados que ingresan al FRV.

De igual forma se interpreta en forma muy clara en la Sentencia que condenó al postulado Jesús Ignacio Roldan Pérez de la Sala de Justicia y Paz de Medellín, que en la parte resolutive de la sentencia (Pág. 505) establece: “**5. Condénese al postulado Jesús Ignacio Roldán Pérez y a los demás miembros de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, solidariamente y/o a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación integral a las Víctimas y al Fondo de Reparación para las Víctimas de la Violencia, a pagar los siguientes valores por concepto de indemnización a las víctimas que fueron reconocidas en la presente decisión.**” (Negrillas fuera de texto).

En el texto de la sentencia se entiende que la solidaridad solo se aplica al postulado condenado y a los demás miembros de las autodefensas; por otro lado, subsidiariedad solo se aplica al Estado representado en la UARIV y FRV, de conformidad con lo señalado por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia comentada del anexo No. 9, el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 y la aclaración realizada en las consideraciones de la Sentencia de la Corte Constitucional No. 160 de 2016, cuyos apartes transcribimos a continuación:

“Fijación del alcance de la norma. La indemnización subsidiaria por parte del Estado.

1. El artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 regula las condenas en subsidiariedad que se impongan al Estado en procesos penales de justicia transicional, como consecuencia de la insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos y bienes del victimario o del grupo organizado al margen de la ley al cual perteneció. La norma prevé expresamente que una orden al Estado de reparar por esta causa no implica reconocimiento o presunción de responsabilidad atribuible al Estado o a sus agentes. El inciso segundo, acusado en esta oportunidad, prevé como límite cuantitativo a la indemnización subsidiaria que debe pagar el Estado, el previsto en el reglamento correspondiente para la indemnización individual por vía administrativa. Ello sin perjuicio de la obligación que pervive en cabeza del victimario respecto de la totalidad de la indemnización o reparación ordenada dentro del proceso judicial.

7. Conviene recordar que la jurisprudencia de esta Corte¹ ha fijado diferencias relevantes entre las vías principales de reparación a las víctimas - la judicial y la administrativa-, para hacer efectivo el derecho a la reparación de las víctimas individuales y colectivas de graves violaciones a los derechos humanos y graves infracciones al derecho internacional humanitario. No obstante, ha admitido que estas dos vías deben estar articuladas institucionalmente y guiarse por el principio de complementariedad con miras a garantizar en su conjunto una reparación integral, adecuada y proporcional a las víctimas.

7.1. Respecto de la reparación por vía judicial, ha destacado los siguientes rasgos:

“La reparación en sede judicial hace énfasis en el otorgamiento de justicia a personas individualmente consideradas, examinando caso por caso las violaciones. En esta vía se encuentra articulada la investigación y sanción de los responsables, la verdad en cuanto al esclarecimiento del delito, y las medidas reparatorias de restitución, compensación y rehabilitación de la víctima. Propia de este tipo de reparación judicial, es la búsqueda de la reparación plena del daño antijurídico causado a la víctima. La vía judicial puede adelantarse ya sea a través del incidente de reparación dentro del proceso penal adelantado contra el responsable del delito o ante la jurisdicción contencioso administrativa a través de la acción de reparación directa.²

(...)

¹ Corte Constitucional, sentencia SU-254 de 2013, reiterada en sentencias C-912 de 2013 y C-286 de 2014.

² Corte Constitucional, sentencia C-912 de 2013. Fundamento Jurídico 23.

Los responsables patrimoniales primordiales de la reparación judicial son los victimarios y solo subsidiariamente, en caso de que el victimario no responda o no alcance a responder totalmente, responde subsidiariamente el Estado.³ (Se destaca).

7.2. En cuanto a la reparación por vía administrativa ha precisado la jurisprudencia que:

Su propósito es el de “atender situaciones de violaciones graves, masivas, y sistemática a los derechos humanos de manera igualitaria y equitativa”. Su fundamento se encuentra “en el artículo 2 de la CP, el cual consagra que el Estado se encuentra en calidad de garante de los derechos fundamentales; y en la imposibilidad o falta de previsión del ilícito por parte del Estado, lo que causa el daño a las víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario” La reparación en sede administrativa, es “propia de contextos de justicia transicional, se adelanta a través de programas de carácter masivo, con los cuales se busca reparar a una gran cantidad de víctimas, atendiendo a criterios de equidad.

(...)

8. Las condenas judiciales en subsidiariedad. El Estado está obligado a garantizar el derecho de las víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos⁴ a la reparación integral, ya sea de manera principal, cuando se establezca su responsabilidad en el daño antijurídico causado, o bien de manera subsidiaria, en caso de insolvencia, imposibilidad o falta de recursos por parte del victimario. A esta última hipótesis se refiere el precepto examinado.

8.1. En efecto, el inciso segundo del artículo 10 de la Ley 1448 de 2011, prevé la concurrencia subsidiaria del Estado en la indemnización de las víctimas por la responsabilidad deducida en procesos penales respecto de victimarios condenados, cuando estos o el grupo armado al margen de la ley al cual pertenecieron se encontraren en situación de insolvencia, imposibilidad de pago o falta de recursos o bienes. La concurrencia subsidiaria del Estado, no implica reconocimiento de responsabilidad penal de sus agentes, y no libera al victimario de su obligación de reparar integralmente a la víctima en los términos establecidos en la sentencia. El monto de la indemnización subsidiaria que corresponde al

³ Corte Constitucional, sentencia C-286 de 2014. Fundamento Jurídico 7.

⁴ Entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9.5), la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 10), la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 14.1), el Estatuto de la Corte Penal Internacional (art. 75), el Protocolo I Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de víctimas de conflictos armados internacionales (art. 91) y la Convención de la Haya relativa a leyes y costumbres de la guerra terrestre (art. 3).

Estado en el marco de su obligación general de ser garante de los derechos humanos, se limita al establecido para la indemnización individual por vía administrativa⁵.

8.2. Este precepto no prescinde del principio general, también aplicable en procesos sobre violencia masiva, según el cual todo aquel que cause un daño antijurídico está obligado a repararlo, por ello señala la norma que la responsabilidad subsidiaria del Estado es “sin perjuicio de la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada dentro del proceso judicial”. Como lo ha dicho la Corte frente a normas que prevén responsabilidades por delitos atroces:

“(…) Lo que sin embargo parece no tener asidero constitucional alguno es que el Estado exima completamente de responsabilidad civil a quienes han producido los daños que es necesario reparar y traslade la totalidad de los costos de la reparación al presupuesto. En este caso se estaría produciendo una especie de amnistía de la responsabilidad civil, responsabilidad que estarían asumiendo, a través de los impuestos, los ciudadanos y ciudadanas de bien que no han causado daño alguno y que, por el contrario, han sido víctimas del proceso macrocriminal que se afronta”⁶. (negrilla fuera del texto)

(…)

Sólo en el caso en el cual el Estado resulte responsable – por acción o por omisión – **o cuando los recursos propios de los responsables no son suficientes para pagar el costo de reparaciones masivas, el Estado entra a asumir la responsabilidad subsidiaria que esto implica.** Y esta distribución de responsabilidades no parece variar en procesos de justicia transicional hacia la paz⁷. (Se destaca).

(…)

La Corte no desconoce que frente al tipo de delitos de que trata la ley demandada (Ley 975 de 2005) parece necesario que los recursos públicos concurren a la

⁵ En la normatividad vigente, el valor de la indemnización administrativa está definido en el artículo 149 del Decreto 4800 de 2011, “por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”, en los siguientes términos: “1. Por homicidio, desaparición forzada y secuestro, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales. // 2. Por lesiones que produzcan incapacidad permanente, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales. // 3. Por lesiones que no causen incapacidad permanente, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales. // 4. Por tortura o tratos inhumanos y degradantes, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales. // 5. Por delitos contra la libertad e integridad sexual, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales. // 6. Por reclutamiento forzado de menores, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales. // 7. Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales.”

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-370 de 2006. Fundamento jurídico 66.2.4.1.11.

⁷ Ibídem. Fundamento jurídico 6.2.4.1.12.

reparación, pero esto solo de forma subsidiaria. Esto no obsta, como ya se mencionó, para que el legislador pueda modular, de manera razonable y proporcionada a las circunstancias de cada caso, esta responsabilidad. Lo que no puede hacer es relevar completamente a los perpetradores de delitos atroces o de violencia masiva, de la responsabilidad que les corresponde por tales delitos."⁸

8.3. La concurrencia subsidiaria del Estado en la reparación económica de la víctima en los procesos penales (Art. 10 Ley 1448/11) cuando el victimario o el grupo armado al margen de la ley al que perteneció presentan insolvencia, incapacidad de pago o carencia de bienes o recursos, constituye una modalidad de compensación económica propia de la justicia transicional que exige una confluencia de fuentes: por una parte, el deber general del Estado de garantizar los derechos humanos y prevenir su vulneración; y de otra, la condena judicial a los perpetradores de crímenes atroces, unida a la incapacidad de pago, insolvencia o carencia de bienes y recursos de estos o del grupo armado al cual pertenecían. Dicha concurrencia persigue el objetivo de proveer una reparación integral, adecuada y proporcionada a las víctimas de violencia masiva y sistemática.

(...)

(iii) no implica, en sí misma, imputación de responsabilidad al Estado por el acto antijurídico, o penal a sus agentes; (iv) la compensación económica a cargo del Estado en virtud de la concurrencia subsidiaria está limitada al monto establecido para la indemnización individual por vía administrativa; (v) no modifica la obligación en cabeza del victimario de reconocer la totalidad de la indemnización o reparación decretada judicialmente, ni exonera al Estado del deber de perseguir el pago de dicha obligación; (negrilla fuera del texto)

(...)

La compensación económica como indemnización subsidiaria del Estado en los eventos previstos en la norma, mantiene incólume la condena civil proferida por el juez penal en contra de los victimarios y no excluye la posibilidad de que la víctima persista en la persecución de bienes de aquellos o del grupo armado al que pertenecieron, a fin de hacer efectiva la dimensión indemnizatoria de la reparación judicial. Y no puede existir tal equiparación o sustitución, toda vez que se trata de obligaciones con causas y destinatarios distintos: la obligación impuesta mediante sentencia judicial a los perpetradores se deriva del hecho punible que les ha sido imputado; y de otra parte la obligación del Estado de concurrir subsidiariamente a

⁸ *Ibidem. Ibidem. Fundamento jurídico 6.2.4.1.13.*

indemnizar dada la insolvencia o falta de recursos de aquellos, cuya fuente es su deber general de garantía de los derechos humanos.

(...)

La norma prevé la existencia de una condena judicial en contra de los victimarios y la concurrencia subsidiaria y limitada del Estado, cuando aquellos no muestren capacidad de pago para satisfacer el aspecto indemnizatorio de la reparación judicial. Contrario a lo que afirma el demandante, la concurrencia subsidiaria y limitada del Estado en la compensación económica, no afecta el título judicial que mediante sentencia han obtenido las víctimas y deja incólume la obligación del victimario de reconocer la totalidad de la obligación pecuniaria en ella contenida, así como el deber de las autoridades judiciales de proseguir con la persecución de bienes que garanticen el pago total de la indemnización, y se efectivicen los demás componentes de la reparación.”

La Corte Constitucional en su Sentencia T-054/17, precisa y aclara aún más el alcance del Artículo 10 de la Ley 1448 de 2011, sobre todo en relación con la sostenibilidad fiscal de la implementación de la norma y la responsabilidad patrimonial que les corresponde asumir a los perpetradores de los delitos atroces (postulados), obligación de la cual no pueden ser relevados. Algunos apartes se transcriben a continuación:

*“Al Respecto, esta Corporación ha indicado que los responsables patrimoniales primordiales de la reparación judicial son los victimarios⁹. Asimismo, en sentencia C-370 de 2006¹⁰, se estableció que “no parece existir una razón constitucional suficiente para que, frente a procesos de violencia masiva, se deje de aplicar el principio general según el cual **quien causa el daño debe repararlo**. Por el contrario, como ya lo ha explicado la Corte, las normas, la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional han considerado que **la reparación económica a cargo del patrimonio propio del perpetrador es una de las condiciones necesarias para garantizar los derechos de las víctimas y promover la lucha contra la impunidad**”.* (negrilla fuera del original)

*Sobre similar temática, y en esa misma providencia la Corte expuso que “no desconoce que frente al tipo de delitos [de que trata la ley demandada] parece necesario que los recursos públicos concurren a la reparación, pero esto solo de forma subsidiaria. Esto no obsta, como ya se mencionó, para que el legislador pueda modular, de manera razonable y proporcionada a las circunstancias de cada caso, esta responsabilidad. **Lo que no puede hacer es relevar***

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-286 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁰ Magistrados ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

completamente a los perpetradores de delitos atroces o de violencia masiva, de la responsabilidad que les corresponde por tales delitos. De esta manera, resulta acorde con la Constitución que los perpetradores de este tipo de delitos respondan con su propio patrimonio por los perjuicios con ellos causados, con observancia de las normas procesales ordinarias que trazan un límite a la responsabilidad patrimonial en la preservación de la subsistencia digna del sujeto a quien dicha responsabilidad se imputa, circunstancia que habrá de determinarse en atención a las circunstancias particulares de cada caso individual". (negrilla fuera del original)

De otra parte, el que el Legislador limite el monto de la responsabilidad subsidiaria del Estado respecto de las sentencia de reparación judicial, encuentra fundamento en los principios generales de la Ley de Víctimas, precisamente, **en la sostenibilidad fiscal**, en el cual se indica que "el desarrollo de las medidas a que se refiere la presente ley, deberá hacerse en tal forma que asegure la sostenibilidad fiscal con el fin de darles [a las víctimas], en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento"¹¹. En esa medida, la pretensión de la Ley es poder brindarle un mínimo de asistencia al gran número de víctimas del conflicto armado.

En consecuencia, (i) el Estado, como garante de los derechos humanos, asumió la obligación de buscar la reparación integral de las víctimas que el conflicto armado colombiano ha dejado, (ii) en ese sentido, la Ley de Víctimas indica que este responderá subsidiariamente en los procesos penales en los que se haya condenado al pago de una reparación judicial, (iii) no obstante, teniendo en cuenta que uno de los pilares sobre los que se funda esta ley es la sostenibilidad fiscal, se limitó dicha reparación al monto que por reparación individual por vía administrativa se pudiera conceder, empero, seguidamente (iv) se indica que nada obsta para que la víctima inicie los procesos que considere necesarios para lograr el pago total de la indemnización que le fue concedida.

En conclusión, la CGR, con base en el análisis de las sentencias anexas en los descargos y las aclaraciones efectuadas por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, desvirtúa el argumento de la UARIV en el sentido de que el pasivo estimado tiene su (...) "evidencia en la inseguridad del panorama jurídico y el alto riesgo o posibilidad del pago total de las sentencias (...) y por el uso indistinto, por parte de los operadores judiciales de los términos SOLIDARIDAD y SUBSIDARIEDAD. Las cortes han aclarado suficientemente el alcance de las sentencias y no hay lugar a duda sobre la responsabilidad de la UARIV y/o Fondo de Reparación, en el límite de la cuantía del pago de las indemnizaciones que

¹¹ Artículo 19 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".

debe asumir el Estado con base en el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011 y la obligación que tienen los postulados de justicia y paz de pagar en forma solidaria las indemnizaciones a que son condenados en los procesos penales de Justicia y paz, obligación por parte de los postulados que no ha sido reconocida en los Estados Financieros y que por el contrario, se ha venido registrando como gastos de la Unidad. Una vez sea reconocido el deudor por parte del FRV y sea determinada la situación de esa cartera, se debe considerar la aplicación de la normatividad respectiva, incluyendo los conceptos de la Contaduría General de la Nación.

- **Hallazgo No. 3 - Pasivos Estimados – Pago Sentencias Judiciales**

El Plan General de Contabilidad Pública establece en el Numeral 8. Principios de Contabilidad Pública. Párrafo 104. Razonabilidad. *“La información contable pública es razonable cuando, refleja la situación y actividad de la entidad contable pública, de manera ajustada a la realidad”*. Párrafo 122. Revelación. *“Los estados, informes y reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, así como los resultados del desarrollo de las funciones de cometido estatal por medio de la información contenida en ellos...”*.

La cuenta “pasivos estimados - provisión para contingencias” se encuentra sobrestimada en \$89.158.671.438, valor que corresponde a los pagos efectuados en la vigencia 2017 por indemnizaciones vía judicial, cuyo monto no fue descontado en el cálculo de la provisión, evidenciando debilidades de control en la validación de la información contable objeto de registro, situación que sobrestima en igual cuantía, los “gastos operacionales - provisión para contingencias”.

La UARIV en su respuesta a lo observado manifestó que:

“Teniendo en cuenta la observación realizada por el Equipo Auditor referente a los gastos operacionales, es importante precisar lo siguiente:

El FRV – reporta a diciembre 31 de 2017 en las Notas a los Estados Financieros a la Coordinación Financiera y en el saldo contable a través de la PCI del FRV en la cuenta 2710 – Pasivos estimados, un valor total de \$ 1.466.460.485.991, teniendo en cuenta que este es el valor de las sentencias totales de justicia y paz, contexto explicado en el punto anterior. Revisados los registros contables generados al momento de realizar el pago de las sentencias en la vigencia 2017 por valor de \$ 89.158.671.438, se pudo establecer que este pago se realizó afectando contablemente la cuenta de Gastos Operaciones de la vigencia sin tener en cuenta que este valor se encontraba causado en años anteriores en la provisión para contingencias.

Por lo anterior, la Unidad de Víctimas en el proceso de implementación de Políticas contables bajo el nuevo marco normativo y con el fin de evitar que esta situación se reitere, está adelantando el desarrollo de manuales contables y procedimientos que permitan mejorar el proceso de reconocimiento de la totalidad de las operaciones contables y financieras”.

De acuerdo con la respuesta de la entidad, en el sentido de que efectivamente el pago se realizó afectando contablemente la cuenta de Gastos Operaciones de la vigencia, sin tener en cuenta que este valor se encontraba causado en años anteriores en la provisión para contingencias, la observación se mantiene y se eleva a hallazgo.

- **Hallazgo No. 4 - Patrimonio – Bienes Administrados**

El Plan General de Contabilidad Pública establece en el Numeral 8. Principios de Contabilidad Pública. Párrafo 104. Razonabilidad. *“La información contable pública es razonable cuando, refleja la situación y actividad de la entidad contable pública, de manera ajustada a la realidad”.* Párrafo 122. Revelación. *“Los estados, informes y reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, así como los resultados del desarrollo de las funciones de cometido estatal por medio de la información contenida en ellos...”.*

La Ley 975 de 2005 establece en su artículo 44. Actos de Reparación *“... Son actos de reparación integral...La entrega al Estado de bienes obtenidos ilícitamente para la reparación de las víctimas...”* Artículo 46. Restitución. *“La restitución implica la realización de los actos que propendan por la devolución a la víctima a la situación anterior a la violación de sus derechos. Incluye el restablecimiento de la libertad, el retorno a su lugar de residencia y la devolución de sus propiedades”*

La UARIV, como administradora del Fondo para la Reparación de las Víctimas - FRV, refleja en el Patrimonio el valor de los bienes recibidos en administración por \$145.611.197.416, situación que no evidencia la realidad económica de la Unidad, por cuanto los mismos, si bien es cierto, forman parte del patrimonio del Fondo como así lo establece la citada Ley 975 de 2005, no forman parte del patrimonio de la UARIV y por ende de la Nación, el destino de estos bienes es la reparación de las víctimas.

Lo anterior obedece, según lo manifestado por la Unidad, a que “la Entidad está dando estricto cumplimiento a los lineamientos de la Contaduría General de la

Nación dados en su concepto No. 20182000003601 emitido a solicitud de la Unidad de Víctimas, el cual establece en sus conclusiones que: *“En cuanto a la preparación y presentación de la información contable, si bien es cierto que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas únicamente administra el Fondo, de conformidad con el numeral 8 del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, más no es dueña de los recursos que lo conforman, al ser el Fondo para la Reparación de las Víctimas una cuenta especial sin personería jurídica, le corresponde a la Unidad aplicar el numeral 12 del Procedimiento para la organización y su ejecución del proceso contable. En este sentido, la organización del proceso contable es integrado, toda vez, que si bien debe existir separación contable de los recursos del Fondo en relación con los de la Entidad que lo administra, la responsabilidad frente a la preparación de la información contable corresponde a la Unidad, por lo cual se debe observar y analizar integralmente como una sola entidad, sin perjuicio de que la entidad prepare informes o reportes específicos que los organismos de control o administrativos puedan solicitar con relación a Fondo para el cumplimiento de sus funciones”.*

En consecuencia, el patrimonio de la UARIV se encuentra sobrestimado en \$145.611.197.416, presentando de igual manera una subestimación por dicha cuantía en el pasivo de la Unidad, hecho que, incumple los principios contables de razonabilidad y revelación.

La UARIV en respuesta la observación indicó que *“Como se ha venido manifestando al ente de control, en auditorías anteriores, tanto el sustento legal de la forma de reconocimiento y organización de la información contable del FRV en ejercicio de su cometido estatal y la administración de los bienes, obedece a la actividad de agregación de la información contable a la Unidad de Víctimas, debidamente sustentado por los procedimientos y conceptos emitidos por la Contaduría General de la Nación, en cuanto a la forma de registro o reconocimiento de las operaciones de administración de estos bienes con y sin extinción de dominio.*

Teniendo en cuenta lo anterior, y con el fin de reflejar de una manera adecuada y con el total cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos la información contable generada por el Fondo para la Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad de Víctimas ha venido realizando consultas con el ente rector de la Contabilidad Pública CGN, quien en sus diferentes conceptos ratifica que los bienes recibidos en administración por el Fondo de Reparación de las Víctimas, forman parte de su patrimonio” (hecho que no está siendo cuestionado por la CGR)

(...) La CGN en su concepto No. 20182000003601 emitido a solicitud de la Unidad de Víctimas, establece en sus conclusiones que: *“En cuanto a la preparación y presentación de la información contable, si bien es cierto que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas únicamente administra el Fondo, de conformidad con el numeral 8 del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, más no es dueña de los recursos que lo conforman, al ser el Fondo para la Reparación de las Víctimas una cuenta especial sin personería jurídica, le corresponde a la Unidad aplicar el numeral 12 del Procedimiento para la organización y su ejecución del proceso contable.*

En este sentido, la organización del proceso contable es integrado, toda vez, que si bien debe existir separación contable de los recursos del Fondo en relación con los de la Entidad que lo administra, la responsabilidad frente a la preparación de la información contable corresponde a la Unidad, por lo cual se debe observar y analizar integralmente como una sola entidad, sin perjuicio de que la entidad prepare informes o reportes específicos que los organismos de control o administrativos puedan solicitar con relación a Fondo para el cumplimiento de sus funciones”

“(…) es importante precisar que la extinción de dominio es a favor de la Nación y no a favor de terceros, independientemente de la finalidad de los bienes al momento de monetizarlos, pero hasta tanto esto no suceda los bienes hacen parte del patrimonio del FRV que a su vez se refleja en los Estados Financieros de la Unidad de Víctimas y por consiguiente en el Balance General de la Nación como un activo para comercializar”.

Es importante resaltar, como consta en el certificado de libertad y tradición de un bien con extinción de dominio, que la propiedad a razón de la extinción de dominio es a favor del Fondo para la Reparación a las Víctimas; sin mencionar que para el Marco Precedente del Régimen de Contabilidad Pública vigente a diciembre 31 de 2017, la esencia jurídica o titularidad del bien constituye la pertenencia, tenencia y control, así como el derecho para la entidad que la obtiene”.

De acuerdo con la respuesta de la entidad, si bien es cierto los bienes recibidos de los victimarios forman parte del patrimonio del Fondo para la Reparación de las Víctimas – FRV, hecho que no está siendo cuestionada por la CGR, estos bienes no son patrimonio de la UARIV ni de la Nación, su destino es la reparación de las víctimas, situación que no ha sido considerada en los conceptos dados por la Contaduría General de la Nación respecto al proceso de consolidación o agregación de recursos públicos como son los de la UARIV con recursos para terceros como lo son los del Fondo para la Reparación a las Víctimas – FRV.

Por lo anterior la observación se mantiene y se eleva hallazgo por el impacto que tiene el reflejar como patrimonio de la UARIV y por ende de la Nación, bienes que son para la reparación de las víctimas.

- **Hallazgo No. 5 - Impuesto al Valor Agregado – IVA Arrendamiento Bienes**

El Estatuto Tributario establece en el artículo 420, “el impuesto a las ventas se aplicará sobre la prestación de servicios en el territorio nacional”, artículo 437 “son responsables del impuesto quienes presten servicios, artículo 476 “Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios: El servicio de arrendamiento de inmuebles para vivienda, y el arrendamiento de espacios para exposiciones y muestras artesanales nacionales incluidos los eventos artísticos y culturales”.

La UARIV como administradora del Fondo de Reparación de Víctimas – FRV no ha dado cumplimiento a la obligación tributaria de facturar, recaudar y pagar el IVA de los siguientes bienes inmuebles comerciales en arrendamiento.

Cuadro 1. Inmuebles comerciales arrendados - FRV

| CODIGO DEL INMUEBLE | TIPO DE BIEN | MUNICIPIO | DEPARTAMENTO | NO. DE CONTRATO | FECHA DE INICIO REGISTRADA EN EL CONTRATO | VALOR MENSUAL DEL CANON DE ARRENDAMIENTO |
|---------------------|--------------|----------------|--------------|-----------------|---|--|
| IU15SEC66 | LOCAL | TARAZA | ANTIOQUIA | 102 | 10/09/2015 | 255.000 |
| IU24SEC100 | CASA | PUERTO TRIUNFO | ANTIOQUIA | SIN NUMERAR | 30/04/2011 | 100.000 |
| IU41SEC219 | CASA | RIONEGRO | SANTANDER | 54 | 15/02/2012 | 418.000 |
| IU56SEC260 | CASA LOTE | RIONEGRO | SANTANDER | SIN INFORMACION | SIN INFORMACION | 84.000 |
| IU256SEC733 | LOTE | VILLAVICENCIO | META | 33 | 2016/06/15 | 905.000 |
| IR240SEC339 | INMUEBLE | PUERTO BOYACA | BOYACA | SIN INFORMACION | 2014/12/22 | 80.000 |
| IR242SEC341 | INMUEBLE | BOLIVAR | SANTANDER | SIN INFORMACION | SIN INFORMACION | SIN INFORMACION |

Fuente: Base de datos inventario de bienes FRV

Esta situación fue detectada en la auditoría realizada en la vigencia 2017 por la Oficina de Control Interno - OCI de la UARIV. El FRV manifestó en su oportunidad a la OCI que, “frente al no cobro estamos amparados en las normas que crean el FRV-UARIV, con el único fin de cumplir la misión de esta entidad, destinando dichos recursos para el pago de indemnizaciones a las víctimas del conflicto armado colombiano. NO obstante se ha solicitado a la DIAN exonerar al FRV – UARIV del cobro del IVA en desarrollo de su actividad como administrados de los recursos y bienes recibidos...”

Al respecto la DIAN mediante radicado 000S2014059048 del 17 de octubre de 2014 manifestó que “...Así las cosas, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al ser una entidad de derecho público, deberá expedir por las actividades relacionadas con la administración de los bienes entregados para los fines pertinentes de la ley, tales como el arrendamiento de los bienes inmuebles

y/o enajenación de otros productos, un documento equivalente a la factura con las condiciones y requisitos previstos por el artículo 17 del decreto 1001 de 1997 y referido. En cuanto a la comercialización de bienes y servicios prestados, que se encuentran gravados con el IVA, como lo es el arrendamiento de bienes inmuebles diferentes a vivienda, deberá discriminarlo en el documento equivalente que expida, cobrarlo, declararlo y pagarlo, dentro de los términos previstos por la norma reglamentaria”.

Por lo anterior, la Contraloría pondrá en conocimiento de la DIAN, esta situación.

La UARIV al respecto manifestó que “La Coordinación Financiera durante el año 2017 con el FRV y la Oficina Jurídica de la Unidad, han venido realizando mesas de trabajo para analizar los conceptos emitidos por la DIAN así como su impacto en el manejo y disponibilidad de los recursos administrados por el FRV, teniendo en cuenta los factores de riesgo que representan para la Unidad la facturación de estos arrendamientos y su responsabilidad ante la DIAN, dadas las características de los contratos comerciales vigentes en cuanto al difícil recaudo de los cánones mensuales.

En la última reunión celebrada en el mes de diciembre de 2017, se decidieron las siguientes acciones:

- *Adelantar las gestiones pertinentes para elaborar los otrosí a los contratos de arrendamiento celebrados por el FRV con los arrendatarios de bienes de tipo comercial. Cabe anotar que sin que los contratos cuenten con el “Otro Si” firmado por los arrendatarios no es posible iniciar este proceso de facturación, ya que la mayoría de estos contratos fueron celebrados antes de la emisión del concepto de la DIAN y basados en concepto emitido por la Coordinadora Financiera de la vigencia 2013.*
- *Analizar la efectividad del recaudo de estos arriendos comerciales, en el histórico del FRV, teniendo en cuenta que, al momento de comenzar a facturar los bienes de tipo comercial con extinción de dominio, que se encuentran arrendados, se debe declarar y pagar a la DIAN independientemente de su pago por parte del arrendatario, lo cual afectará los recursos disponibles del FRV al entrar a pagar un IVA que no se está recaudando.*
- *Se proyecta luego de la depuración y análisis efectuado, y la elaboración de los otrosí de los contratos, comenzar a facturar estos arrendamientos causando el respectivo impuesto dentro de la presente vigencia*
- *Para la celebración de nuevos contratos de arrendamientos de tipo comercial a partir de la vigencia se adoptó la política de incluir el IVA en el valor del canon de arrendamiento.*

De acuerdo con la respuesta, en donde se indica que en la presente vigencia se

comenzara a facturar el servicio de arrendamiento con el IVA correspondiente, la observación se mantiene y se eleva a hallazgo.

Hallazgo No. 6 - Avalúo comercial bienes inmuebles

El Manual de Administración de Bienes establece en la actividad 51 "Registrar y actualizar cuadro de control de administración de bienes (semaforización)". En él se registran todas las actuaciones adelantadas por el Fondo de Reparación de Víctimas – FRV, en los procesos de recepción, administración y comercialización.

El cuadro control de administración de bienes y la base de datos de inventarios de inmuebles suministrados por el FRV a la CGR, que en sus campos a diligenciar establece el avalúo comercial, no contienen el valor actualizado del avalúo realizado en la vigencia 2017, situación que evidencia debilidades en el registro oportuno de la información, hecho que, además, no permite realizar desde las bases de datos como fuente de información, los cruces correspondientes con el área contable.

En respuesta a la observación la entidad manifestó que "(...) *La semaforización establecida fue creada con la finalidad de controlar si el bien se encuentra en entre otros: arrendado, cuenta con vigilancia, minería ilegal, invasión, etc., es decir factores que puedan generar un riesgo en la administración. Los datos de avalúos comerciales y/o catastrales, de bienes con extinción de dominio o sin extinción de dominio se pueden consultar en la base de datos del inventario consolidado inmuebles FRV.*

En resumen, es importante precisar que estas dos fuentes cuentan con información diferente, observando que la base de datos del inventario consolidado inmuebles es una matriz con la información general del bien desde la recepción hasta su comercialización, restitución o dado de baja por levantamiento de medida cautelar, valor comercial o catastral y en general la identificación de los bienes. Entre tanto, la matriz de semaforización genera alertas concretas sobre la situación del bien en cuanto a su administración y genera indicadores sobre este fin; como se denota en el encabezado, cuenta con información diferente a la registrada en la base datos de control puesto que esta si registra la información completa de identificación de los bienes relacionada con el avalúo, dado que está registrado en el inventario consolidado acorde al Manual de Administración de Bienes en la fase de COMERCIALIZACIÓN

Por lo tanto, se concluye que de acuerdo con el manual, la herramienta de semaforización es netamente de uso para control sobre las actividades relacionadas solo con la labor de administración del bien, mientras que la base de control si cuenta con la información completa de cada bien incluidos los avalúos

comerciales y catastrales, información que no es incluida en la semaforización ya que su finalidad es diferente lo cual no quiere decir que no se encuentre actualizada”.

De acuerdo con lo manifestado por la UARIV, en el cuadro de semaforización no se requiere el dato del avalúo comercial, por cuanto éste fue creado para controlar la administración de los bienes. Por el contrario, indica que en la base de datos de inventario consolidado Inmuebles, se registra la información general del bien desde la recepción hasta su comercialización, incluyendo el valor comercial o catastral. Verificadas las dos bases de datos, en ambas, se establecen como campos a diligenciar el valor del avalúo comercial, hecho que indica que se requiere de esa información y en ninguna de las dos bases suministradas por el FRV a la CGR se encuentra actualizado el avalúo comercial realizado en el año 2017, por lo tanto la observación se mantiene y se eleva a hallazgo.

- **Hallazgo No. 7 - Bases de Datos Fondo de Reparación de las Víctimas - FRV**

Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones, establece en su Artículo 3°. Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. En la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, así como aplicar los siguientes principios: Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad.

El Decreto 1078 de 2015 por medio del cual “Se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones” compila las normas reglamentarias preexistentes relacionadas al sector de las TIC, entre las cuales se encuentra el decreto 2576 de 2014 “Por el cual se establece los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en línea, se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones”.

El Decreto 1078 de 2015, Título 9, Capítulo 1, Sección 1, establece los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea con el objeto de definir los lineamientos, instrumentos y plazos de la estrategia, para garantizar el máximo aprovechamiento de la Tecnologías de la Información y las

Comunicaciones, con el fin de contribuir con la construcción de un Estado abierto, más eficiente, más transparente y más participativo y que preste mejores servicios con la colaboración de toda la sociedad.

Así mismo, la precitada norma, sección 2, artículo 2.2.9.1.2.1, numeral 3, establece que TIC para la gestión “Comprende la planeación y gestión tecnología, la mejora de procesos internos, el intercambio de información, igualmente la gestión y aprovechamiento de la información para el análisis, toma de decisiones y el mejoramiento permanente, con un enfoque integral para una respuesta articulada de gobierno y para hacer más la gestión administrativa”

El Marco de Referencia de Arquitectura Empresarial del Manual de Gobierno en Línea, define que “Para soportar los procesos de las instituciones públicas es importante contar con sistemas de información que se conviertan en fuente única de datos útiles para apoyar o argumentar las decisiones corporativas. Este dominio permite planear, diseñar la arquitectura, el ciclo de vida, las aplicaciones, los soportes y la gestión de esos sistemas de información que facilitan y habilitan las dinámicas de una institución pública”

El Fondo de Reparación de Víctimas - FRV tiene dentro de sus funciones la liquidación y pago de sentencias judiciales, la administración de bienes y el cobro de las condenas económicas impuestas a miembros de los grupos armados al margen de la ley y a las personas naturales o jurídicas que hayan sido condenadas, temas de los cuales no se tiene un sistema de información que garantice la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, situación que genera riesgos en la calidad y oportunidad de la misma y evidencia falta de gestión en la construcción de herramientas informáticas, necesarias para el control de los recursos del FRV.

La UARIV en respuesta a la observación, manifiesta que “El Fondo para la Reparación a las Víctimas, dentro de sus funciones de administración de bienes está dando cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”. El cual reglamentó lo relacionado con el cargue de información de la administración de bienes al Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional (SIJT); sistema que es administrado por el Ministerio de Justicia y del cual hacen parte el INPEC, Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Defensa, Unidad para las Víctimas, Centro de Memoria Histórica, Agencia Colombiana para la Reintegración y Unidad Móvil de Atención a Víctimas.

Con este sistema, el alcance interinstitucional facilita el proceso implementación y desarrollo de diferentes mecanismos de justicia transicional, a través de la

interoperabilidad, consolidación e intercambio de información en línea y tiempo real, de Postulados, Bienes, Desmovilizados, Víctimas y Exhumaciones, logrando mejoras en la prestación de servicios a sus usuarios, optimización de sus procesos y tiempos de respuesta, facilitando el acceso a los datos e indicadores, mediante el uso de las TIC, bajo un modelo innovador y funcional de cooperación interinstitucional.

(...) El Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional (SIJIT), en su módulo de administración de bienes, fue diseñado bajo los requerimientos dados por el Fondo (...). Con lo anterior el Fondo no solo garantiza la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, minimizando los riesgos, sino que además cumple con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Justicia y utiliza la plataforma adecuada para este fin.

En relación con la información correspondiente a Liquidación y Pago de Sentencias, es preciso indicar que actualmente el Fondo para la Reparación a las Víctimas está adelantando el proceso de validación de la información histórica de los pagos con el fin de iniciar la migración al sistema de información denominado INDEMNIZA, así las cosas se espera que para el segundo semestre se realice el primer ejercicio en ambiente de prueba y posteriormente iniciar la operación a través de este aplicativo el cual permitirá mejorar el almacenamiento de la información de cara a la integridad y disponibilidad de la misma.

La UARIV hace alusión que se está dando cumplimiento a lo establecido en el Decreto Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho", el cual reglamentó lo relacionado con el cargue de información de la administración de bienes al Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional (SIJIT). Con el fin de corroborar lo expresado en la respuesta y, dado que durante el proceso auditor se indagó por el soporte informático de administración de bienes y el FRV no evidenció el uso funcional del SIJIT, el equipo auditor consultó, por intermedio de la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, al Ministerio de Justicia y del Derecho, quien aportó algunos documentos en los que no se evidencia la funcionalidad del sistema; por el contrario, se advierte dentro de los retos de "la implementación de mejoras de los módulos de bienes y administración de bienes del FRV".

De otra parte, la UARIV indicó que para el segundo semestre de 2018 se tiene planeado iniciar la migración de la liquidación y pago de sentencias judiciales a INDEMNIZA. Respecto al tema de los fallos por multas impuestas a los victimarios, la entidad no hizo ningún comentario. Por lo anterior la observación se mantiene y se eleva a hallazgo.

2.2. MACROPROCESO GESTIÓN PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO

- **Hallazgo No. 8 - Vigencias futuras**

El artículo 10 de la Ley 819 de 2013, establece "el CONFIS podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas" siempre y cuando se cumplan tres requisitos que se refieren a la coherencia con las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo, la ejecución del 15% de los recursos y el concepto del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio respectivo, si se trata de recursos de inversión.

De otro lado, esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional, considerando que "la administración puede asumir compromisos que, por su magnitud o por su costo, deban cumplirse durante varios años, es decir, bajo la vigencia de diversos presupuestos sucesivos. Por ello, el artículo acusado establece una serie de previsiones, como éstas: ..."¹² (Subrayado fuera de texto)

Por lo anterior, las vigencias futuras se aprueban para concretar bienes y servicios necesarios cuya provisión excede una vigencia fiscal, lo cual debe sustentarse en las respectivas solicitudes.

De acuerdo con la información de la UARIV, por lo menos el 59.88% del total de las vigencias futuras autorizadas para ejecutarse durante la vigencia 2017 no fueron utilizadas, como se muestra en el siguiente cuadro, con el agravante que sobre un mismo proyecto de inversión se solicitan vigencias futuras en diferentes vigencias, quedando remanentes sobre las mismas solicitudes.

Cuadro 2. Vigencias Futuras no utilizadas 2017

| Año | RUBROS | Valor Final autorizado | Valor Final Comprometido | VF NO UTILIZADAS | % |
|------|---|------------------------|--------------------------|------------------|--------|
| 2014 | A-2-0-4, Adquisición Bs y servicios, A-3-6-3-12 Fondo de Reparación de Víctimas, C-4199-1500-1 Plan Estratégico Tecnologías | \$36.740.719.995 | \$20.084.971.651 | \$16.655.748.344 | 45,33% |

¹² Corte Constitucional. Sentencia No. C-023/96. Consultada en www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-023-96.htm.

| | | | | | |
|------|--|--------------------------|-------------------------|------------------------------|---------------|
| 2015 | A-1-0-2, A-2-0-4 Funcionamiento, C-4101-1500- 4 Cofinanciación, C-4101- 1500-7 Canales, C-4101-1500- 2 asistencia, C-4101-1500-6 Visibilización, C-4101-1500-1 Prevención y Atención | \$90.379.045.907 | \$31.944.251.022 | \$58.434.194.885 | 64.65% |
| 2016 | A-2-0-4 Funcionamiento, C- 4101-1500-7 Canales, C-4199- 1500-1 tecnología, C-4101- 1500-15 Registro, C-4101- 1500-4 Cofinanciación, A-3-6- 3-12 Fondo de Reparación de Victimas, C-4101-1500-2 Asistencia, C-4101-1500-1 Prevención, C-4101-1500-11 Reparación. | \$87.830.062.490 | \$34.193.809.163 | \$53.636.253.328 | 61,06% |
| | TOTAL | \$214.949.828.392 | \$86.223.031.836 | \$128.726.196.55 7 | 59,88% |

Fuente UARIV

Así los hechos, esta situación no es consistente, con las razones técnicas que debieron soportar la solicitud y aprobación de las vigencias futuras relacionadas en el cuadro, lo que implica falta de planeación, al plantear la solicitud de autorización de las vigencias futuras para iniciar el proceso de contratación y lograr la ejecución de los recursos y como consecuencia, implica que se restrinja el uso de recursos, por esta misma vía, para otros propósitos de la misión del Estado.

LA UARIV en respuesta a la observación manifestó que *“De acuerdo con lo establecido por el Departamento Nacional de Planeación -DNP- y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP, para solicitar vigencias futuras se requiere realizar una justificación técnica y económica por parte de las dependencias de la necesidad de afectar el presupuesto de otras vigencias, que permita garantizar la continuidad en la prestación de los servicios en materia de atención, asistencia y reparación a la población víctima. Para esto, la Oficina Asesora de Planeación – OAP elabora un formato que diligencian las dependencias misionales y de apoyo según las necesidades encontradas por éstas, de esta manera, la OAP revisa la documentación presentada por las áreas y realiza el respectivo trámite en el aplicativo Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas - SUIFP ante el Departamento para la Prosperidad Social - DPS, el DNP y el MCHP. Así mismo, después de aprobada la vigencia futura por las tres instancias rectoras en los casos en que aplica (los recursos de funcionamiento solo requieren aprobación del DPS y el MHCP), la OAP le envía los conceptos de aprobación a las respectivas dependencias que solicitaron las vigencias futuras para que estas inicien o continúen con sus respectivos procesos de contratación.*

De esta manera, después de aprobadas las solicitudes de vigencias futuras, corresponde a las diferentes áreas misionales y de apoyo, asegurar una correcta y adecuada ejecución de los recursos, así como el cumplimiento de las metas asociadas a los diferentes proyectos, que contribuyan con el goce efectivo de derechos de la población en el marco de la ruta de atención, asistencia y reparación integral. De igual manera, asegurar el adecuado funcionamiento de todos los temas administrativos y de apoyo que se requieren para llevar a cabo la misionalidad de la entidad.

Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en el Decreto No.1068 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Hacienda y Crédito Público” en el Artículo 2.8.1.7.1.10 **Caducidad de las vigencias futuras y los avales fiscales**. Los cupos anuales autorizados para asumir compromisos de vigencias futuras no utilizados a 31 de diciembre de cada año caducan sin excepción. En consecuencia, los órganos deberán registrar en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación a más tardar el 31 de diciembre de cada año la utilización de los cupos autorizados, operación que refleja la utilización de los cupos autorizados dentro de la vigencia.

Operación que se ha venido realizando en la Unidad, ya que al cierre de cada vigencia fiscal se expiden los compromisos de vigencias futuras en el SIIF de cada uno de los contratos que se celebran con la aprobación de vigencias futuras. Esto se ve reflejado en el cuadro presentado por la CGR. Así mismo, es de aclarar que los cupos de cada vigencia futura no se acumulan, ni se suman, estos se ejecutan de acuerdo con el objeto de cada solicitud.

Es importante resaltar que, si bien es cierto que las autorizaciones de vigencias futuras no fueron utilizadas en su totalidad, esto no significa que se esté restringiendo el uso de recursos ya que estas autorizaciones obedecen a un cupo que no tiene ninguna incidencia en la ejecución de recursos para ninguna vigencia. Por tanto, la materialización de estas autorizaciones solo se realiza con la suscripción de los contratos o las modificaciones según sea el caso.

Adicionalmente, vale resaltar que de acuerdo con lo establecido en el Instructivo **Actualización de Valores Utilizados Vigencias Futuras por Actividad** de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP que se encuentra en el aplicativo SUIFP⁽¹¹⁾, se busca actualizar los valores utilizados de las vigencias futuras por actividad y disponer de los recursos no utilizados, haciendo énfasis en cómo los recursos no utilizados se podrán ejecutar para otras actividades del proyecto de inversión y, sin hacer referencia explícita a la necesidad de cargar algún documento con una justificación técnica de las razones por las cuales no se utilizó la totalidad o parte de las vigencias futuras.

Teniendo en cuenta lo anterior, no se cuenta con dicha justificación entre los años 2014 y 2017, dado que no se constituía como un requisito obligatorio para el trámite. Sin embargo, se adjunta la justificación realizada durante este año.

De igual forma, en un alto porcentaje de las justificaciones realizadas por las dependencias se evidencia que, la aprobación de las vigencias futuras se dio en los últimos meses del año, razón por la cual, no fue posible en algunos casos suscribir nuevos contratos y/o convenios, toda vez que los tiempos no permitían llevar a cabo el proceso contractual. Adicionalmente, y de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1082 de 2015 "Por medio del cual se expide El Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional" en el **Artículo 2.2.1.2.1.2.7. Procedencia del Acuerdo Marco de Precios**. Las Entidades Estatales de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, obligadas a aplicar la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, o las normas que las modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan, están obligadas a adquirir Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes a través de los Acuerdos Marco de Precios vigentes. En este sentido, debido a esta nueva modalidad de contratación se generaron ahorros considerables en las diferentes órdenes de compra suscritas por la entidad, lo que disminuyó la utilización de vigencias futuras aprobadas.

Por otro lado, es importante aclarar que, es posible solicitar diferentes vigencias futuras a través de un mismo proyecto de inversión, toda vez que, los proyectos se formulan teniendo en cuenta las diferentes líneas de inversión que tiene la entidad, en materia de atención, asistencia y reparación. Dicha solicitud, se realiza a través de diferentes turnos en el SUIFP ya sean vigencias futuras por adición o nuevas. En este sentido, como los proyectos no están creados por dependencia, es posible solicitar una o más vigencias futuras bajo un mismo proyecto, y su ejecución no interfiere en cada uno de los trámites en curso.

Finalmente, durante la presente vigencia, por solicitud de la sectorialita de la DIFP del DNP, la OAP empezó a realizar en el documento (utilización de vigencias futuras) que se carga en el aplicativo SUIFP, una justificación de la no utilización parcial o total de estas para los casos de los proyectos de inversión. Sin embargo, para los recursos de funcionamiento, se remitirá a la Secretaría General de la Unidad para las Víctimas un oficio por parte de la OAP solicitando la justificación de la no utilización parcial o total de las vigencias futuras por parte de los grupos adscritos a esta dependencia, con el fin de contar con la trazabilidad del proceso y los soportes".

De conformidad con lo anterior y teniendo en cuenta que la entidad reconoce que: "De igual forma, en un alto porcentaje de las justificaciones realizadas por las dependencias se evidencia que, la aprobación de las vigencias futuras se dio en

los últimos meses del año, razón por la cual, no fue posible en algunos casos suscribir nuevos contratos y/o convenios, toda vez que los tiempos no permitían llevar a cabo el proceso contractual”, el equipo auditor encuentra que ese argumento no justifica la no utilización de vigencias futuras, toda vez que la ejecución en una vigencia posterior ya no depende de su trámite inicial. Una vez se han viabilizado por parte de las autoridades competentes, la entidad puede ejecutar los recursos de vigencias futuras durante el período para el cual fueron aprobadas. En consecuencia, la Contraloría reitera que el comportamiento evidenciado es el reflejo de una deficiente planeación presupuestal y contractual de la entidad y que las acciones de mejora implementadas son poco eficaces, dado que para la vigencia 2017 el porcentaje de recursos de vigencias futuras no utilizadas aumentó y se ubicó en una alta proporción de las mismas, tal como se relaciona en el Cuadro 2. Por lo anterior se mantiene la observación y se eleva a hallazgo.

- **Hallazgo No. 9 - Refrendación de Reservas Presupuestales**

Los artículos 12 y 14, del Decreto 111 de 1996, establecen y definen, entre los principios del sistema presupuestal el de “**Anualidad**” en los siguientes términos “El año fiscal comienza el 1º 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” (L. 38/89, art. 10). Por su parte el artículo 8 de la Ley 819 de 2003 estableció “Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.

En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes”.

La lectura armónica de las dos normas indica que el presupuesto aprobado y disponible debe ejecutarse dentro de la vigencia, conforme al principio de anualidad y aquellas ejecuciones que requieran un lapso superior deben acudir a las vigencias futuras para cuyo trámite se establecen unos requisitos que evidencien tal necesidad; así, los recursos deben ejecutarse, en su totalidad,

como se prevé legalmente. En consecuencia, la constitución de reservas, prevista normativamente, resultaría de situaciones imprevisibles en un proceso juicioso de planeación presupuestal y contractual. Bajo este criterio, la Contraloría examina y refrenda la constitución de reservas de la vigencia 2017.

El Decreto Único Reglamentario No. 1068 de 2015 en artículo 2.8.1.7.3.2., indica que, a más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo, podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos”

Y en su Artículo 2.8.1.7.6 refiere: *“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”.*

De otro lado la circular de cierre de vigencia 2017 y apertura 2018 No.023, expedida por la Unidad, refiere, en el título I numeral 2. *“Los saldos de compromisos por obligar solo se constituirán en reservas presupuestales en los casos en los cuales por razones imprevistas, los compromisos no se pueden ejecutar antes de finalizar la vigencia, para el efecto se requiere solicitud del ordenador del gasto suficientemente documentada por parte de los supervisores y/o interventores de tal forma que no se considere ellos un incumplimiento contractual, dados los plazos de ejecución de los contratos”*

El numeral 4 describe: *“la totalidad de bienes recibidos y/o servicios prestados hasta el 31 de diciembre deben ser facturados por los proveedores dando estricto cumplimiento al principio de causación y las facturas deben ser presentadas a Financiera dentro de los plazos fijados en la presente Circular”.*

La UARIV para la vigencia 2017, constituyó reservas presupuestales por valor de \$18.346.248.422. En la revisión realizada por la CGR, sobre la justificación de dicha constitución, se determinaron los siguientes hechos:

1. Contrato 1296 de 2017, suscrito con UT UNIVIDA

La reserva presupuestal por \$5.855.640.103 corresponde a servicios recibidos a satisfacción durante la vigencia 2017, por lo cual debió constituirse una cuenta

por pagar y no una reserva presupuestal. En consecuencia, esta reserva no se refrenda.

Teniendo en cuenta la respuesta dada por la UARIV, se señala entre otros aspectos, lo siguiente: *“El día 16 de enero de 2018, el Ministerio de Hacienda reitera mediante correo electrónico la solicitud recordando que el cierre para constituir rezago es el 20 de enero de 2018, cabe anotar que el rezago en este momento solo obedece a la Reserva, puesto que la fecha límite para constituir cuentas por pagar era diciembre 31 de 2017, induciendo a la Unidad a constituir una Reserva Presupuestal que no correspondía, pues los bienes y servicios de las cuentas causadas obedecían a los cobros hechos por contratistas y proveedores de la Unidad de Víctimas por servicios prestados a diciembre 31 de 2017.*

Ante la directriz del Ministerio de Hacienda de constituir como reserva presupuestal las cuentas por pagar ya reconocidas por haber excedido el PAC de la vigencia y dado que no fue atendida la solicitud de la Unidad de Víctimas en cuanto a sus razones expuestas, la Coordinación Financiera con el fin de evitar sanciones por parte del Ministerio de Hacienda, inició el proceso de anulación de las cuentas por pagar constituidas, comenzando con las más altas, con el fin de probar el efecto, anulando las obligaciones No. 2506417 por valor de \$ 313.935.438 – 2506317 por valor de \$ 3.137.885.881 – 2506217 por valor de \$ 2.403.818.784 para un total de \$ 5.855.640.103, las cuales habían sido constituidas como cuentas por pagar por facturas presentadas por UT UNIVIDA por bienes y servicios recibidos dentro de la vigencia 2017. Estas obligaciones dada la directriz del Ministerio de Hacienda fueron registradas nuevamente en el mes de enero de 2018 con cargo a la reserva presupuestal constituida antes del 20 de enero”.

En efecto, la Entidad reconoce que debió constituir la obligación con la U.T. UNIVIDA debido a que corresponde a bienes y servicios prestados a 31 de diciembre de 2017; por tanto, para efectos de refrendación, no cumple las condiciones para constituirse como reserva presupuestal.

2. Contrato 1347 de 2017, suscrito con la U.T Renacimiento

El 30 de octubre de 2017 la Unidad suscribió el contrato de prestación de servicios No.1347 por valor de \$6.264.614.270 incluidos los impuestos de ley, con un plazo que vencía el 29 de diciembre de 2017 y cuyo objeto es *“Prestar los servicios para la realización de las actividades encaminadas a la implementación de los esquemas especiales de acompañamiento a los hogares víctimas retornados y reubicados focalizados en el componente de generación de ingresos, de conformidad con las especificaciones Técnicas”.* El 29 de diciembre de 2017 suscribió el modificadorio No.1, en el que se prorrogó el plazo hasta el 15

de febrero de 2018, con lo cual se justifica la constitución de reserva por valor de \$1.252.922.854.

No obstante, las razones por las que se aprueba la prórroga del contrato constituyen hechos previsible en el proceso de planeación contractual¹³, por lo tanto, no se refrenda la reserva presupuestal.

La UARIV en su respuesta indica que el segundo giro estaba sujeto a la entrega total de la Unidades productivas y los esquemas especiales de acompañamiento familiar para cumplir con la ejecución del 100% del contrato; sin embargo, señala que en el mes de diciembre surgen dificultades en la entrega del 30% restante a las víctimas ya focalizadas, motivado en las características de flotabilidad de la población y sus intereses socioeconómicos, situación que afectó la entrega de los kits productivos a estas familias y les obligó a refocalizar estos beneficiarios, afectando la ejecución del 50% restante de recursos a cargo del contrato, indicando: *“Lo anterior implicó que la Unidad y el contratista, a través de sus enlaces territoriales, se volcaran a llevar a cabo nuevamente labores de búsqueda de aquellas familias que no fueron ubicadas, es decir el 25% faltante, situación que generó modificaciones en los cronogramas, planeamiento y entrega final de los kits ya que no fue posible entregarles a la totalidad de las familias inicialmente focalizadas, lo cual no obedece a falta de planeación sino a un caso de fuerza mayor difícil de prever o minimizar en este tipo de población”*.

Analizados los argumentos expresados por la Unidad, no desvirtúan lo planteado por la CGR, por cuanto los hechos referidos no fueron contemplados como un riesgo en la fase de planeación, por lo tanto la observación se mantiene y se eleva a hallazgo.

¹³ El Representante legal de la U.T. Renacimiento, textualmente: *“solicita en los siguientes términos la prórroga en tiempo al contrato en 45 días calendario, acorde con lo establecido en el artículo 40 del Estatuto de Contratación Estatal, debido a que por temas de logística e imprevistos como lo es: la ubicación de las familias beneficiadas por cambio de domicilio, el ajuste al cronograma final de entregas de kits, la selección de los kits por parte de las familias víctimas beneficiarias, la disponibilidad inmediata de los kits debido al aumento inicialmente proyectado en el contrato como lo son los kit de ganado los cuales se tenían como previsto en contrato y que son situaciones no imputables a las partes se generó un desgaste de tiempo que conlleva a la necesidad de realizar una prórroga al mismo”(...*”.

“También es importante mencionar que dentro de las estipulaciones del contrato se tenía contemplado solo ganado para clima cálido (cebú) y que las zonas de ubicación geográfica donde predominó la solicitud de este kit pertenecen a clima frío y templado (...) De la misma manera hubo mayor oferta en la selección del alquiler de kit de lavadoras proyectadas, en principio 26 y se solicitaron 125(...””.

Así mismo, se presentó análisis de la solicitud por parte de la supervisión evidenciando algunas situaciones entre otras:

3. Contratos 1414 suscrito con el señor Luis Fernando Tamayo, y 1415 suscrito con Consorcio Ingenieros.

El 27 de noviembre de 2017, la UARIV suscribió el contrato 1414, por valor de \$1.013.612.471 cuyo objeto consistió en *Implementar las medidas de reparación colectiva para el Sujeto de Reparación colectiva "Organización Femenina Popular" mediante las adecuaciones y reparaciones locativas y de mantenimiento bajo el sistema de precios unitarios fijos sin reajuste, de tres (3) inmuebles, 2 en el Municipio de Barrancabermeja y la sede del municipio de San Pablo (Departamento de Bolívar)" y con plazo de ejecución hasta el 11 de diciembre de 2017.*

En la misma fecha se suscribió el contrato 1415, con el Consorcio Ingenieros 2017 por valor de \$104.255.900 con el objeto de *"Contratar la interventoría técnica, administrativa, financiera, legal y ambiental de contrato de obra para implementar las medidas de reparación colectiva para el Sujeto de Reparación Colectiva "Organización Femenina Popular" mediante las adecuaciones y reparaciones locativas y de mantenimiento bajo el sistema de precios unitarios fijos sin reajuste de tres (3) inmuebles de las sedes de la Organización Femenina Popular – OFP, ubicadas en la carrera 22 No. 52B-36 Barrio Torcoroma y en la carrera 36 E No. 53-37 Sur Oriente, las dos sedes en el Municipio de Barrancabermeja (Departamento de Santander), y la sede del Municipio de San Pablo (Departamento de Bolívar) ubicada en la carrera 16 No. 16-69 Manzana H Lote 1 Dirección actual según el I.G.A.C – Carrera 16 No.16C-53 Manzana H Lote 1".*

La cláusula segunda - Plazo de Ejecución, indica que *"el término para la ejecución de la presente interventoría será hasta la suscripción del acta de entrega/recibo a satisfacción de la obra; la obra tiene como término de ejecución hasta el 11 de diciembre de 2017, contado a partir del cumplimiento de los requisitos de Perfeccionamiento y legalización del contrato".*

Además, expresa: *"Se debe tener en cuenta que, en caso de prorrogarse el plazo de ejecución de la obra la interventoría deberá prorrogarse por el mismo tiempo, teniendo en cuenta que el contrato de interventoría es un contrato accesorio al contrato de obra y atendiendo a lo establecido en el artículo 85 de la Ley 1474 de 2011, que establece que "los contratos de interventoría podrán prorrogarse por el mismo plazo que se haya prorrogado el contrato objeto de la vigilancia".*

Es de señalar que ambos contratos, se suscribieron el 27 de noviembre de 2017 e iniciaron su ejecución el día 5 de diciembre y sus plazos iniciales eran hasta el 11 de diciembre de 2017.

Es así, que el contratista solicitó a la interventoría Consorcio Ingenieros 2017, una prórroga de 4 meses para poder entregar las obras totalmente terminadas, funcionando y en servicio al Sujeto de Reparación Colectiva, cumpliendo con todas las especificaciones y requerimientos de calidad contratados, para de igual forma ejecutar una entrega a entera satisfacción. La UARIV concedió la prórroga a través del modificadorio No. 1 perfeccionado el 11 de diciembre de 2017, lo que conllevó a una terminación del plazo contractual el 11 de abril de 2018 y a una prórroga del contrato de interventoría por el mismo lapso. Con este hecho se justificó la constitución de las reservas presupuestales por valor de \$984.442.948 para el contrato 1414 y por \$104.255.900 para la interventoría. Al contratista de la obra, ya se le canceló el primer periodo es decir el primer mes en la vigencia 2017, el cual correspondió financieramente sobre el contrato a \$29.169.523.

Revisados los términos de la prórroga de los contratos 1414 y 1415, éstos obedecen al incumplimiento de los plazos establecidos en sus cláusulas, toda vez, que se ejecutaría en un plazo de 15 días y con la prórroga pasaron a ejecutarse en 4 meses, lo cual refleja cambios en las condiciones del contrato. Por lo tanto, no se refrendan las reservas presupuestales referidas.

En su respuesta la UARIV, no menciona la motivación en sí, respecto de la modificación de los plazos para cumplir el contrato, ya que en el texto del oficio, hace referencia solo a los hechos que antecedieron a la firma de los contratos, los cuales finalmente se suscribieron, tanto para obra como de interventoría, simultáneamente, el 27 de noviembre de 2017 e iniciaron su ejecución el 5 de diciembre con un plazo determinado de entrega del objeto contractual a satisfacción el 11 de diciembre de 2017 y no se señala por qué no se cumplió el contrato en este periodo del cual ya se había efectuado el compromiso. Por lo anterior, se ratifica esta observación como hallazgo.

4. Convenio Interadministrativo CI-1386 de 2017 suscrito con el Municipio de Pereira

Este convenio se suscribió el 10 de noviembre de 2017, por valor de \$1.731.290.630, con el objeto de *"Fortalecer las capacidades de cooperación interinstitucional técnica y financiera entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y el Municipio de Pereira - Risaralda, para la creación, fortalecimiento e implementación del centro regional para la Atención y Reparación a las Víctimas en dicho municipio, a través de la adecuación y dotación de un inmueble, con el fin de lograr la articulación institucional del nivel nacional y territorial, encaminada a brindar atención, orientación, remisión, acompañamiento y realizar seguimiento a las actividades que requieran las víctimas en ejercicio de sus derechos a la verdad, justicia y reparación integral, de acuerdo con la ley 1448 de 2011, la sentencia T-025 de 2004 y los autos de*

seguimiento emitidos por la Corte Constitucional..” (Cláusula primera del citado contrato)

Entre las obligaciones contractuales se fijó que el municipio de Pereira debía: *“Formular el Plan Operativo detallado para la ejecución del convenio y el cronograma de actividades. En dicho plan el MUNICIPIO debe contemplar y se obliga a que, a más tardar el 31 de diciembre de 2017, deben estar publicados en la página del Sistema Electrónico Para la Contratación Pública -SECOP- los procesos de selección de obra, interventoría y dotación”.*

La cláusula Quinta, indica que el valor total del convenio asciende a la suma de \$1.731.290.630, incluidos los impuestos a que haya lugar. La Unidad aportaría, en efectivo, la suma de \$848.309.730. La forma de pago, que se estableció en la cláusula sexta, indica que:

“1) Un primer desembolso, en la vigencia 2017, por la suma de \$424.154.865 equivalentes al cincuenta por ciento (50%) del aporte de la UNIDAD, previa entrega y recibo a satisfacción por parte del supervisor de a) Plan Operativo detallado para la ejecución del convenio, el cual debe estar en relación directa con el plan de inversión de los recursos del convenio y el cronograma de actividades; igualmente debe estar incorporado en dicho plan operativo una actividad en la que el MUNICIPIO se obligue a que, a más tardar el 31 de diciembre de 2017, deben estar publicados en la página del Sistema Electrónico Para la Contratación Pública -SECOP- los procesos de selección de obra, interventoría y dotación y b) Análisis del sector, estudio de mercado y estudios previos elaborados y aprobados de las necesidades de contratación de la obra para la adecuación del inmueble, de la interventoría requerida para dicha obra y de la dotación, todo lo cual deberá ser entregado por el MUNICIPIO dentro del primer mes de ejecución del convenio” (subrayado fuera de texto).

De acuerdo con la parte motiva del Modificadorio No. 1, al CI 1386, el Director Territorial del Eje Cafetero informó que *“el 22 de diciembre de 2017 el Municipio de Pereira realizó la publicación en el SECOP del proceso de selección de obra incluyendo el análisis de sector, estudio de mercado y estudios previos elaborados y aprobados para la contratación de la obra para la adecuación del inmueble, quedando pendiente la publicación de los procesos de selección de la interventoría y la dotación”* (subrayado fuera de texto). También informa que mediante comunicación de fecha 28 de diciembre de 2017, la Alcaldía Municipal, a través del supervisor del Convenio, indicó que el Comité de Contratación recomendó realizar ajustes a los documentos de estudios previos, de los procesos de interventoría y dotación; esa recomendación se analizó por parte del Comité del Convenio, quien, a su vez, recomendó realizar las modificaciones que fueron objeto del modificadorio.

Como se observa, el valor previsto para el primer desembolso, sujeto al requisito de publicación de los procesos contractuales para obra, interventoría y dotación, no se realizó, lo cual da lugar a la constitución de la reserva por valor de \$424.154.865, equivalente al 50% del aporte de la UNIDAD.

De acuerdo con los soportes suministrados por la Unidad, la constitución de la reserva se justifica con el modificadorio No. 1. Para la CGR, los plazos y requisitos que debe cumplir la entidad territorial deben fijarse contractualmente, de acuerdo con los documentos que soportan las etapas precontractual y contractual del Convenio, de manera que la Unidad pueda ajustarse a las normas legales de ejecución del presupuesto. De manera que la constitución de la reserva obedece no a un imprevisto, sino a deficiencias en la planeación contractual del convenio, que no permitió fijar reglas razonables para dar cumplimiento a los principios de anualidad y planificación que deben inspirar la ejecución presupuestal. Por lo tanto, la CGR no refrenda esta reserva constituida.

En respuesta de la Unidad, expresa: *“El giro de los recursos con cargo a la vigencia 2017 depende únicamente de la alcaldía de ese municipio, ya que estaba sujeto a la elaboración y publicación del estudio de mercado y estudios previos de los procesos de obra, interventoría y dotación, acción necesaria para ejecutar el primer desembolso. Cabe anotar que los recursos con cargo a la vigencia 2017 entregados por la Unidad, debían ser incorporados en recursos propios del municipio dentro de la misma vigencia para poder ser ejecutados.*”

Frente a lo anterior es pertinente aclarar que, al ser la alcaldía un ente completamente independiente de la Unidad, resulta poco probable pronosticar por parte de la Unidad, que al interior del comité de contratación del municipio no se avalen los documentos elaborados por el área de contratación del mismo, como lo señala el alcalde municipal en la comunicación del 28 de diciembre de 2017, donde solicitó al supervisor la ampliación del plazo para la publicación de los estudios previos de interventoría y dotación, lo cual afecta el cumplimiento de los compromisos asumidos por el municipio en los tiempos acordados en el convenio”

La UARIV no desvirtúa las deficiencias planteadas por la CGR, en el sentido en que no informa cómo incluyó en la fase precontractual las consideraciones sobre el cronograma que debía cumplir el municipio y que permitiría el primer desembolso, por lo tanto se ratifica la observación como hallazgo.

5. Contrato de prestación de servicios 1433 de 2017 Unión Temporal Comunidades

El contrato se suscribió el 12 de diciembre de 2017, con el objeto de “Contratar los servicios técnicos y operativos para apoyar la implementación de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, en el marco de la Ley 1448 de 2011 en la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad para las Víctimas” por valor de \$3.113.040.000, incluidos todos los impuestos, el plazo inicial del contrato se estableció hasta el 31 de diciembre de 2017, contado a partir de la suscripción desde la expedición de los registros presupuestales y la aprobación de la garantía única. No obstante, se suscribe el Modificadorio No. 1 del 29 de diciembre de 2017.

Entre los apartes, se tiene: El numeral IV indica: “Que de conformidad con la solicitud de modificación contractual del 21 de diciembre de 2017 con radicado 20173000108783, con memorandos de alcance No.20173000110753 del 26 de diciembre de 2017 y 20173000111413 del 27 de diciembre de 2017, suscrito por el Supervisor del Contrato, solicita la prórroga del contrato hasta el 31 de enero de 2018, exponiendo las siguientes razones:

(..) En virtud de garantizar el cumplimiento de las actividades establecidas en el contrato suscrito, se realiza la presente solicitud de prórroga teniendo en cuenta la imposibilidad de convocar a las comunidades para la realización de algunas de las jornadas establecidos en el cronograma del proceso, pese al requerimiento efectuado por parte del contratista y de la Unidad para la realización de las mismas. Las razones que atienden a la inasistencia de los distintos miembros de las comunidades son las siguientes:

1. Una vez realizado el contacto con los distintos miembros de las comunidades con el fin de agendar su asistencia las jornadas programadas, estos manifestaron su disponibilidad para tal fin; pese a ello en días posteriores al ser contactados por la confirmación de asistencia y trasladados al lugar de la realización de algunas jornadas estos indicaron no poder asistir a la jornada debido a que había asumido compromisos con diferentes instituciones del Orden Nacional y local (sic).

2. De igual manera, las comunidades adujeron tener compromisos de tipo familiar y comunitario propios de sus usos y costumbres, que les impedía la asistencia a dichas jornadas”

La justificación de la prórroga del contrato hasta el 31 de enero de 2018, no es procedente, toda vez que, los hechos enunciados por el Supervisor se constituyen como previsibles dentro de los términos de planeación de las actividades propias

del Sector y de su pertinencia, los cuales no se cumplieron, por tal razón la CGR no refrenda la reserva presupuestal.

En su respuesta, la UARIV indica que *“Cabe resaltar que el valor del contrato, incluye tanto las capacitaciones, es decir el pago de los profesionales, así como la logística, organización y atención en general a los asistentes a este proceso de implementación, que incluía 2500 personas de las diferentes comunidades, a quienes se les debía cubrir los gastos de transporte desde su lugar de origen hasta el lugar donde se desarrollaría el evento y posterior regreso; así como alojamiento, alimentación y material de trabajo, entre otros.*

Al momento que el contratista inició las actividades de convocatoria a las comunidades objeto de la implementación, a pesar de que previamente habían aceptado las fechas propuestas, en su mayoría adujeron que habían asumido otros compromisos y que era imposible su asistencia.

En conclusión y como puede verificarse en los anexos mencionados anteriormente, una vez se da inicio al contrato 1433 de 2017 la programación anteriormente establecida se modifica, dado los compromisos ya adquiridos por las comunidades sin previo aviso a la Unidad para las Víctimas, y que se configuran como un hecho fortuito o de fuerza mayor ya que se contaba con una confirmación de asistencia previa al inicio del contrato, pero que al final al momento de concretar su participación, sus costumbres de priorizar otras actividades impidieron su ejecución, lo que generó que la planeación prevista no pudiese ser desarrollada en su totalidad en el periodo del 15 al 31 de diciembre de 2017”.

La UARIV no desvirtúa las deficiencias planteadas por la CGR, en el sentido en que no informa sobre el cronograma y la mitigación de riesgos que debió considerar en la fase precontractual.

6. Contrato Interadministrativo 1370 de 2017 con el Municipio de Valledupar

El contrato se suscribió el 10 de noviembre de 2017 entre la UARIV y los Municipios de Valledupar y La paz del Departamento del Cesar, por valor de \$2.859.137.390 discriminados así: La UARIV aportará en efectivo la suma de \$1.999.744.000, el Municipio de Valledupar aportará la suma de \$553.643.390 y el Municipio La Paz aportará en bienes y servicios lo correspondiente a la suma de \$305.750.000; con el objeto de: *“Aunar esfuerzos técnicos, financieros, administrativo y operativos, para poner en marcha el proyecto denominado “proyecto de acompañamiento socio.-económico mediante el establecimiento de unidades productivas hortícolas, de gallinas ponedoras y de cerdos de levante,*

como fuentes de generación de ingresos y seguridad alimentaria para familias víctimas del conflicto armado de los municipios de La Paz y Valledupar”, designándose como entidad ejecutora al municipio de Valledupar”

El valor del aporte en efectivo de la UARIV se realizará en cuatro desembolsos, los dos primeros en el año 2017 previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la cláusula octava del Convenio 1370 de 2017 y por la suma de \$1.199.846.400. Los desembolsos tercero y cuarto por la suma de \$799.897.600 se realizarán en el 2018 previo cumplimiento de los requisitos establecidos.

La cláusula del Convenio prevé, que el plazo de ejecución es de (6) meses, contados a partir de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución (la aprobación de la garantía única, previo registro presupuestal), encontrándose a la fecha de la presente solicitud vigente.

Se suscribe modificatorio No.1 al Convenio Interadministrativo el 29 de diciembre de 2017, que a la letra dice: *“Que el Secretario General de Municipio de Valledupar, mediante comunicaciones del 20 de diciembre, 22 y 28 de diciembre pone de manifiesto las dificultades a las que se ha enfrentado el municipio para la ejecución del convenio, la imposibilidad de cumplir con la autorización de la vigencia futura requerida para el primer desembolso y solicitando autorizar y adelantar los tramites respectivos para la constitución de la reserva presupuestal en los siguientes términos:*

En efecto el cumplimiento de sus compromisos el municipio como entidad territorial ejecutora del convenio, ha adelantado las siguientes gestiones: (i) Elaboración y presentación del plan de compras, y (ii) realización del evento de socialización inicial del proyecto con los beneficiarios, sin embargo no obstante la disposición y gestión del municipio, a la fecha ha sido imposible el estudio del proyecto de vigencia futura por el concejo municipal de Valledupar, sin que se pueda realizar una sesión extraordinaria dado que se encuentran agotadas, lo cual le hace imposible a la administración por temas normativas cumplir con este requisito que exige la cláusula octava para el primer desembolso.

Dada esta eventualidad, ajena a la voluntad y control de la entidad ejecutora y la imposibilidad del cumplimiento del requisito ya mencionado y ante la certificación adjunta expedida por la Secretaria de Hacienda del Municipio, en la que consta, que no obstante no fue aprobada la autorización de vigencia futura, el municipio tiene previstos los recursos para el cumplimiento de su porcentaje de cofinanciación y la incorporación de recursos 2018, en su presupuesto, comprometiéndose con la disponibilidad de los mismos para respaldar todas las actividades y contrataciones derivadas del objeto del Convenio 1370 de 2017”

Dadas las justificaciones expuestas, en el Modificadorio No. 01 del 29 de diciembre de 2017, no se refrenda la reserva presupuestal por valor de \$1.199.846.400; por cuanto el contrato fue suscrito el 10 de noviembre de 2017 y era previsible que el Municipio no contara con el tiempo suficiente para el trámite de las vigencias futuras.

En respuesta, la Entidad resalta lo siguiente:” *De lo informado por el municipio ejecutor, debe señalarse que la no autorización de la vigencia futura por parte del Concejo Municipal, no era en sí una circunstancia previsible teniendo en cuenta que el Concejo estaba en sesiones ordinarias desde el 1ro de octubre hasta el 30 de noviembre, lo que para la Unidad implicaba el cumplimiento de los requisitos establecidos para los desembolsos. Situación que se evidencia con la expedición del Acuerdo No. 13 de fecha 30 de noviembre de 2017, donde consta que el Concejo sesionó el 26 y el 30 de noviembre tal como se certifica por el Secretario General del Concejo*”.

La UARIV no desvirtuó las deficiencias planteadas por la CGR, en el sentido en que no informa sobre la inclusión, en la fase precontractual, del plan financiero y el eventual trámite (tiempo y cupo) de las vigencias futuras, por parte del municipio, ante el concejo, por tanto se mantiene la observación y se eleva a hallazgo.

7. Convenio Interadministrativo No. 1383 de 2017 con el Departamento de Santander

El 10 de noviembre de 2017, la Unidad para la Víctimas y el departamento de Santander y los municipios de El Playón y Rionegro, suscribieron el Convenio Interadministrativo por valor de \$1.411.296.847 discriminados así: La UARIV, aportará en efectivo la suma de \$1.119.602.320, el Departamento de Santander \$131.094.527, el municipio de El Playón aportará en bienes y servicios el equivalente a la suma de \$12.300.000 y el Municipio de Rionegro aportará en bienes y servicios el equivalente a la suma de \$12.300.000; con el objeto de “*Aunar esfuerzos técnicos, financieros, administrativos y operativos, para poner en marcha el proyecto denominado “Apoyo a las mujeres víctimas del conflicto armado”, a partir del sostenimiento de unidades productivas para la generación de ingresos en los municipios de Rionegro y El Playón en el Departamento de Santander” y designándose como entidad ejecutora al departamento, con un plazo de ejecución de 8 meses*”.

Del valor del aporte en efectivo que realiza la Unidad para la Víctimas se realizará en cuatro desembolsos, los dos primeros en el año 2017 previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la cláusula octava del Convenio, por la suma de

\$659.781.276 con APD - Recurso 11 \$554.216.272 y (APVND) – Recurso 11 \$105.565.004 denominado cofinanciación a proyectos de entidades territoriales. Los desembolsos tercero y cuarto por la suma de \$539.821.044 se realizarán en 2018 con cargo a vigencias futuras.

Mediante oficio de la Directora Territorial Santander – Supervisora Convenio 1383, indica: *“Que el secretario del Interior (E) de la Gobernación de Santander, mediante comunicación del 28 de diciembre, pone de manifiesto las dificultades a las que se ha enfrentado el Departamento para cumplir con la autorización de vigencia futura requerida para el primer desembolso y solicitando autorizar y adelantar los trámites respectivos para la constitución de la reserva presupuestal”.*

Atendiendo los argumentos expuestos, no se refrenda la reserva presupuestal por \$659.781.276, por cuanto el contrato fue suscrito el 10 de noviembre de 2017, y era previsible que el Municipio no contara con el tiempo suficiente para el trámite de las vigencias futuras.

Haciendo énfasis en la respuesta de la Entidad, respecto de: *“los desembolsos con cargo a la vigencia futura dependían de la aprobación de la misma por parte del Asamblea Departamental, trámite que no fue satisfactorio, siendo este requisito indispensable para la entrega de los recursos por parte de la Unidad para las Víctimas”.*

La UARIV no desvirtuó las deficiencias planteadas por la CGR, en el sentido en que no informa sobre la inclusión, en la fase precontractual, del plan financiero y el eventual trámite (tiempo y cupo) de las vigencias futuras, por parte del departamento, por tanto se mantiene la observación y se eleva a hallazgo.

- **Hallazgo No. 10 - Contrato de Prestación de Servicios No. 1105 de 2017**

Contrato suscrito con la Unión Temporal Proceso Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas 2017, con el objeto de *“Contratar la prestación de servicios de un operador que por sus propios medios con plena autonomía técnica y administrativa apoye el proceso de registro único de víctimas en el desarrollo de las medidas encaminadas a garantizar la atención y reparación integral a las víctimas y la defensa de sus derechos humanos”*, por valor de \$14.186.991.175 con un plazo de Siete (7) meses, contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, esto es a partir de la expedición del Registro Presupuestal y aprobación de la garantía única.

LEY 1150 DE 2007
TITULO I.

DE LA EFICIENCIA Y DE LA TRANSPARENCIA.

ARTÍCULO 20. 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:

1. **Licitación pública.** La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo. (...)

2. **Selección abreviada.** La Selección abreviada corresponde a la modalidad de selección objetiva prevista para aquellos casos en que por las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Serán causales de selección abreviada las siguientes:

a) **La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades, que corresponden a aquellos que poseen las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comparten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos. (...)**
(Negrillas fuera de texto)

h) Los contratos de las entidades, a cuyo cargo se encuentre la ejecución de los programas de protección de personas amenazadas, programas de desmovilización y reincorporación a la vida civil de personas y grupos al margen de la ley, incluida la atención de los respectivos grupos familiares, programas de atención a población desplazada por la violencia, programas de protección de derechos humanos de grupos de personas habitantes de la calle.

La Ley 1346 de 2009, Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, establece las siguientes obligaciones para el estado colombiano.

ARTÍCULO 27. TRABAJO Y EMPLEO.

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:

(...)

g) Emplear a personas con discapacidad en el sector público;

h) Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas; (...) (Negrillas fuera de texto)

La Ley No. 1618 de 2013 estatutaria, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, establece las siguientes obligaciones para el Estado:

ARTÍCULO 1o. OBJETO. El objeto de la presente ley es garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Ley 1346 de 2009.

ARTÍCULO 13. DERECHO AL TRABAJO. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> Todas las personas con discapacidad tienen derecho al trabajo. Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho al trabajo de las personas con discapacidad, en términos de igualdad de oportunidades, equidad e inclusión, en concordancia con el artículo 27 de la Ley 1346 de 2009, el Ministerio de Trabajo o quien haga sus veces y demás entidades competentes establecerán entre otras, las siguientes medidas (...)

DECRETO 1082 DE 2015

ARTÍCULO 2.2.1.2.1.2.7. PROCEDENCIA DEL ACUERDO MARCO DE PRECIOS. Las Entidades Estatales de la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, obligadas a aplicar la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, o las normas que las modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan, están obligadas a adquirir Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes a través de los Acuerdos Marco de Precios vigentes.

ARTÍCULO 2.2.1.2.1.2.9. UTILIZACIÓN DEL ACUERDO MARCO DE PRECIOS establece la obligación de estas Entidades de adelantar en la etapa de planeación del Proceso de Contratación está obligada a verificar si existe un Acuerdo Marco de Precios vigente con el cual la Entidad Estatal pueda satisfacer la necesidad identificada y en caso de existir, está obligada a suscribir el Acuerdo Marco de Precios, en la forma que Colombia Compra Eficiente disponga, y luego puede colocar la orden de compra correspondiente en los términos establecidos en el Acuerdo Marco de Precios. Como ya se señaló esta obligación no se cumplió en la etapa de planeación.

COLOMBIA COMPRA EFICIENTE. Manual para la Operación Secundaria de los Acuerdos Marco de Precios: “Las modalidades de mínima cuantía y selección abreviada concurren cuando: (a) existe un Acuerdo Marco de Precios vigente para

el bien o servicio objeto del Proceso de Contratación y la Entidad Estatal está obligada a adquirir los Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes al amparo de los Acuerdos Marco de Precios vigentes; y (b) el presupuesto del Proceso de Contratación es equivalente a la mínima cuantía de la Entidad.

En este caso estamos frente a un conflicto de normas contenidas en la misma disposición, en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, por lo cual debemos acudir a los principios generales establecidos en la Ley 80 de 1993 para decidir cuál modalidad de selección es aplicable. El artículo 23 de la Ley 80 de 1993 establece que las actuaciones en el Proceso de Contratación deben desarrollarse con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad.

Colombia Compra Eficiente en la Guía Para Entender los Acuerdos Marco de Precios de Colombia Compra Eficiente:

“Es importante tener en cuenta que el Acuerdo Marco de Precios es el resultado de una licitación pública, y a través de este, el Estado busca economías de escala al actuar como un solo comprador y de esta manera la adquisición al amparo del Acuerdo Marco de Precios, se honra los principios de transparencia, economía y responsabilidad en los términos de los artículos 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993”.

“En la actualidad las entidades públicas adelantan procesos de contratación independientes para adquirir los mismos bienes o servicios, lo cual genera una carga administrativa innecesaria. Esto no permite que el Estado negocie como un solo comprador y crea condiciones contractuales distintas para la adquisición de los mismos bienes o servicios. Los Acuerdos Marco de Precios permitirían lograr mejores precios y resultados, en términos de valor por dinero, así como reducir los costos administrativos del proceso de compra, tanto para las entidades como para los proveedores.”

Luis Guillermo Dávila Vinuena: ¹⁴: **Procesos de Selección Exceptivos (...)** “Es decir, que ante la ausencia de una causal concreta para un determinado evento específico, la selección debe asumir la que el ordenamiento regula como licitación pública. Por eso es que, además, las causas excepcionales de selección son de interpretación restrictiva y no admiten la analogía ni la interpretación extensiva. Genera nulidad absoluta del contrato, por abuso o desviación del poder, y nulidad del acto administrativo de selección cualquier artilugio que implique socavar la principal manifestación del principio de transparencia, cual es la selección por vía de licitación.”

¹⁴ Luis Guillermo Dávila Vinuena. Régimen Jurídico de la Contratación Estatal. Tercera Edición 2016. LEGIS Editores S.A., Pág. 463 y 472

Al evaluar los estudios previos y los pliegos de condiciones se observa que en la etapa de planeación¹⁵ del Proceso de Contratación no existe evidencia de la verificación de la existencia de un Acuerdo Marco de Precios vigente, tal como lo establece el artículo 2.2.1.2.1.2.9. del Decreto 1082 de 3 2015, con el cual la UARIV pueda satisfacer la necesidad identificada, es decir, que contenga los bienes y servicios requeridos para apoyar el Registro Único de Víctimas; sin embargo, al revisar la cláusula 11 Obligación de los Proveedores del Acuerdo Marco de Precios de Centro de Contacto, CCE-150-1-AMP-2014 (que es utilizado en otros procesos que adelanta la Unidad), se evidencia que los servicios de personal requeridos con su correspondiente dotación tecnológica, software, hardware, infraestructura locativa y demás requerimientos, pueden ser suministrados a través de esta modalidad, con excepción del servicio de mensajería.

Al analizar la fundamentación jurídica para adelantar el proceso de selección abreviada de menor cuantía, se observa que la UARIV invoca la causal del literal h) numeral 2, artículo 2, de la Ley 1150 de 2007, con lo cual limita la posibilidad de adquirir los bienes y servicios en mejores condiciones económicas o de precios y con menores costos administrativos, de conformidad con el literal a) de la norma citada, en detrimento de los principios de transparencia, economía y responsabilidad.

¹⁵ Luis Guillermo Dávila Vinuena: Régimen Jurídico de la Contratación Estatal. Pág. 268 a 269.

"5.3. Fase preparatoria y planeación. (...)

Sobre la importancia fundamental de la planeación en la actividad contractual son varios los fallos del Consejo de Estado que la destacan, a tal punto que incluso su violación puede generar hasta la nulidad absoluta del contrato (...)

Sobre todos estos puntos, se pueden hacer las siguientes citas jurisprudenciales: "De acuerdo con el deber de planeación, los contratos deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad.

La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no solo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal (...)

Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 39 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 23, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del decreto 1 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y obtener un desempeño adecuado de las funciones, (...) La Planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato. Es aquí, en este periodo, donde el principio de legalidad se manifiesta de manera más intensa por actuar en forma de vinculación positiva a la ley, (...)"

Queda claro que la UARIV al optar por escoger la causal contenida en el literal h) del numeral 2° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 como modalidad de escogencia de selección, no permite explorar la posibilidad de lograr mejores precios y resultados en términos de valor por dinero, así como reducir costos administrativos, los cuales se logran al Acudir a un Acuerdo Marco de Precios, en aplicación del literal a) de la norma citada.

Por otro lado, en los estudios previos no existe un estudio comparativo de costo beneficio que nos indique que al escoger la selección abreviada de menor cuantía, esta represente menores costos económicos en los precios de los bienes y servicios adquiridos o que represente menores costos administrativos o en calidad de los servicios adquiridos. Por el contrario, al estudiar el proceso de contratación se observa mayores costos tanto administrativos como de tiempo al realizarse estudio del mercado, cotizaciones para determinar el posible precio de los servicios a adquirir, costos de pólizas que debe adquirir el contratistas, los cuales aumentan el costo del contrato, evaluación técnica, jurídica y financiera dispendiosa y verificación de requisitos, propuestas y estudio y respuestas a las observaciones entre otros, los cuales pueden evitarse al acogerse a un Acuerdo Marco de Precios, que es producto de una licitación pública, cuya única evaluación es la escogencia del menor precio de los oferentes y que las propuestas no sobrepasen los precios techos ofrecidos por los proveedores en la licitación pública.

Se observa que en el proceso de Registro Único de Víctimas, objeto de la contratación, se requieren 565 puestos de trabajo, de los cuales 535 puestos mínimo se destinarán para el personal de la Dirección de Registro y Gestión de la Información de la Unidad y solo 30 puestos de trabajo máximo destinados para todas las actividades propias del operador de acuerdo con lo contenido en el Pliego de Condiciones (anexo 12 Requerimiento Técnico, numeral 2 - Etapas del Proceso de Registro - Descripción de las Actividades), lo que quiere decir que solo el 5,6% de las actividades del RUV son realizadas por el Operador y el resto por la UARIV; de las 26 actividades identificadas por la Entidad para desarrollar el RUV, solo 4 de ellas son realizadas en su totalidad por el Contratista, lo que representa el 15,4%; a cargo de la Unidad exclusivamente 16 actividades que representan el 61,6% y actividades compartidas un total de 6 actividades , equivalente al 23%.

Por último, de la revisión de los Estudios Previos, el Pliego de Condiciones Definitivo y el contrato de Prestación de Servicios, se observó que la UARIV en este proceso de contratación no garantiza el cumplimiento de las obligaciones de emplear personas con discapacidad en el sector público, de tal manera que se garantice sus derechos y se materialice en una inclusión real y efectiva, de

conformidad con la Ley No. 1618 de 2013, artículos 1, 5 y 6; en concordancia con las obligaciones establecidas en la Ley 1346 de 2009, artículos 4 y 27. Solamente se detectó como política para promover el ejercicio efectivo los derechos en comento de las personas con discapacidad, la inclusión en el Pliego de Condiciones del en el ítem 6 del numeral 4.3 como causal de desempate el de: (...) 6. *Preferir la propuesta presentada por el oferente que acredite en las condiciones establecidas en la ley que por lo menos el diez por ciento de su nómina está en condición de discapacidad según las reglas contenidas en la Ley 361 de 1997*

Sin embargo, este criterio como causal de desempate, que es un incentivo para el contratista en el proceso de selección, no garantiza las obligaciones adquiridas y normadas en las leyes citadas, tendientes a garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos; como consecuencia de esto no quedó como una obligación expresa en el contrato y la inclusión de personas en situación de discapacidad queda como un criterio opcional del contratista si los vincula o no.

Es importante recordar que el Estado tiene la obligación de "**Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado**", de conformidad con la Ley 1346 de 2009 ; y por otro lado, que en las órdenes de compra suscritas por la UARIV con base en los Acuerdos Marco de Precios de Colombia Compra Eficiente, mediante los cuales se desarrolla gran parte de las actividades o funciones tendientes a la atención a las víctimas del conflicto armado, se encuentra incluida como obligación del contratista el de "*Garantizar que por lo menos el 2% de los Agentes destinados a cumplir las Órdenes de Compra son personas en Situación de Discapacidad.*", como lo establece la cláusula 11 del Acuerdo Marco de Precios precitado.

A continuación se transcriben algunos apartes de la respuesta de la UARIV:

*"Un elemento fundamental y que debe exponerse para dar respuesta a la Observación No. 10 es que el conjunto de actividades de la operación de registro no comporta la **adquisición o suministro de bienes y servicios de características uniformes y de común utilización por parte de las entidades.***

En primer lugar, porque las actividades contempladas en el anexo N° 10 "Oferta Económica" del Contrato de Prestación de Servicios No. 1105 de 2017 se revisaron Vs. los Acuerdos Marco Vigentes para el momento, y se pudo establecer que de las 35 actividades contempladas en la oferta económica, 17 no contaban con acuerdo marco como se evidencia en el cuadro 1. Lo anterior permitió concluir que acoger la opción de contratación por acuerdos marco, habría implicado la realización de tres acuerdos (Servicios de distribución LP-AMP-106-2016, Servicios BPO BPO_LP-AMP-150-2017, Servicios de impresión LP-AMP-114-

2016), dos procesos de selección el primero para la contratación de la sede de Registro y Gestión de la Información el cual debe incluir todas las especificaciones tecnológicas y de infraestructura requeridas y el segundo para el alistamiento y entrega de documentación, así mismo debe tenerse en cuenta que se pueden requerir de otras modalidades de contratación para aquellas actividades, servicios o productos que no se encuentren previstos en los Acuerdos Marcos y que son necesarios para aplicar integralmente la ruta del RUV.

De otro lado, tampoco esos bienes y servicios resultan de común utilización, en la medida en que como se advirtió en los ítems iniciales, la tarea de administración, gestión y soporte del RUV, es una actividad que de manera exclusiva la Ley 1448 de 2011 delegó en cabeza de la Unidad de Víctimas, sin que otra entidad ni gubernamental ni estatal la desarrolle de forma paralela. En otras palabras, se trata de una competencia única y particular, que demanda bienes y servicios igualmente particulares para un uso exclusivo.

Una de las actividades que no se encuentra prevista en los Acuerdos Marco es el alistamiento y entrega de documentación, se tendría que realizar una contratación adicional para este ítem como se ha mencionado a lo largo de este documento, lo que hubiese generado un mayor valor en la contratación como se observa en el cuadro 2., un valor que asciende aproximadamente a \$226.269.680.

Referente a la observación en el cual se establece que, en los estudios previos, el pliego de condiciones definitivo y el contrato de prestación de servicios, la UARIV no garantiza el cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 13, numeral 2 del literal F de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, de vincular un porcentaje de personas con discapacidad.

La norma que la Contraloría General de la República cita como presuntamente incumplida en los estudios previos, el pliego de condiciones definitivo y el contrato de prestación de servicios no es aplicable al caso dado que va destinada a los cargos de personal no a los contratistas y proveedores de la entidad.

No hay que desconocer que el servidor público es toda persona natural que mediante relación de trabajo y bajo continuada dependencia y subordinación ejerce funciones públicas en forma permanente o temporal a una entidad estatal, atribuidas al cargo o la relación laboral y que constan en la Constitución Política, la ley o el reglamento o le son señaladas por autoridad competente. (...)

Una vez revisados los soportes de los descargos presentados por la Entidad, la CGR observó que no se remitieron las evidencias que permitieran constatar que en la etapa de planeación del Proceso de Contratación se verificara la existencia de un Acuerdo Marco de Precios vigente, con el cual la Entidad Estatal pueda

satisfacer la necesidad identificada, tal como lo establece la obligación establecida en el artículo 2.2.1.2.1.2.9 del Decreto 1082 de 2015; sin embargo, al revisar el cuadro No. 1, se observa que el costo del recurso humano de los Acuerdos Marcos de Precios carecen del Código Matriz, lo que hace imposible su verificación o la veracidad de las cifras aportadas en el cuadro; de igual forma, se observa inconsistencia en el valor ofertado de la actividad del Alistamiento, ya que de acuerdo con el Anexo 12 del Pliego de Condiciones, esta actividad está a cargo de la Unidad y no del Operador, lo que desvirtúa lo afirmado en la respuesta: *“Una de las actividades que no se encuentra prevista en los Acuerdos Marco es el alistamiento y entrega de documentación, se tendría que realizar una contratación adicional para este ítem como se ha mencionado a lo largo de este documento, lo que hubiese generado un mayor valor en la contratación como se observa en el cuadro 2 un valor que asciende aproximadamente a \$226.269.680”*. Debido a las anteriores inconsistencias no es posible verificar la veracidad del contenido de los cuadros 1 y 2 de la respuesta, con los cuales se pretende desvirtuar la observación.

También queda claro que, de acuerdo con el anexo 12 del Pliego de Condiciones, la mayor parte de las actividades del Registro Único de Víctimas son realizadas por la UARIV con personal contratado, otro porcentaje es realizado en forma conjunta y solo una mínima parte es desarrollada por el Operador, tal como quedó descrito en la observación.

Respecto al incumplimiento de la Entidad de **“Emplear a personas con discapacidad en el sector público”**, es claro que esta obligación quedó establecida desde la **Ley 1346 de 2009**, por medio de la cual se aprueba la *“Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006, y se establecen las obligaciones para el estado colombiano”*, en concordancia con la **Ley No. 1618 de 2013** estatutaria, *“por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y establecen las obligaciones para el Estado”*.

Debido a lo anterior es que en los Acuerdos Marcos de Precios celebrados por Colombia Compra Eficiente quedaron establecidas las obligaciones de los contratistas y proveedores particulares que contratan con el Estado, de incluir un porcentaje de personas en condición de discapacidad al servicio del Estado, tal como se observa en las órdenes de compra suscritas por la UARIV para desarrollar gran parte de las actividades o funciones tendientes a la atención a las víctimas del conflicto armado. Por los motivos expuestos la observación se mantiene y se eleva a hallazgo.

3. EFECTIVIDAD PLAN DE MEJORAMIENTO

El Plan de Mejoramiento de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas - UARIV con corte a diciembre 31 de 2017, comprende 7 hallazgos relacionados con las áreas contable y presupuestal, con 12 acciones de mejora.

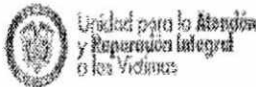
De acuerdo con la metodología establecida en la Guía de Auditoría Financiera - GAF, se determinó que el Plan de Mejoramiento es inefectivo, por cuanto las acciones de mejora relacionadas con recursos propios del FRV, cuentas por pagar, reservas presupuestales y vigencias futuras, fueron inefectivas.

En este sentido se dará respuesta a las glosas de la Comisión Legal de Cuentas, destacando que dos de los hallazgos fueron subsanados, siendo el más importante la reclasificación de la cartera a cuentas de orden.

4. ANEXOS

CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

| TIPO DE HALLAZGO | CANTIDAD |
|-------------------------|----------|
| ADMINISTRATIVOS | 10 |
| FISCALES | 0 |
| DISCIPLINARIOS | 0 |
| PENALES | 0 |
| OTRAS INCIDENCIAS | 0 |
| BENEFICIOS DE AUDITORÍA | 0 |



UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
BALANCE GENERAL
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017
(Cifras en pesos)



| Código | ACTIVO | NOTA | Período Actual 31/12/2017 | Período Comparativo 31/12/2016 | Código | PASIVO | NOTA | Período Actual 31/12/2017 | Período Comparativo 31/12/2016 |
|--------|--|------|---------------------------|--------------------------------|--------|--|------|-------------------------------|--------------------------------|
| | ACTIVO CORRIENTE | | 824.180.647.817,82 | 5.178.281.274.381,85 | | PASIVO CORRIENTE | | 4.499.821.595.094,03 | 2.761.817.221.135,52 |
| 11 | Efectivo | 1 | 1.551.246.213,85 | 6.645.926.483,62 | 24 | Cuentas por pagar | 6 | 614.241.803.534,62 | 376.074.793.298,22 |
| 1105 | Caja | | 0,00 | 0,00 | 2401 | Adquisición de bienes y servicios nacionales | | 385.148.246.750,51 | 144.455.034.465,06 |
| 1110 | Depósitos en instituciones financieras | | 1.551.246.213,85 | 6.645.926.483,62 | 2402 | Adquisición en la fuente e Inversión de tiempo | | 245.644.259.888,07 | 225.000.740.031,65 |
| 12 | Inventarios | | 0,00 | 0,00 | 2436 | Retención en la fuente e Inversión de tiempo | | 3.165.368.718,00 | 1.738.058.251,00 |
| 1201 | Inventarios Acreditación de Liquidar - Títulos en Dinero | | 0,00 | 0,00 | 2440 | Asueltos, Constituciones y listas por Pagar | | 0,00 | 616.856.543,00 |
| 14 | Deudores | | 760.057.593.996,10 | 5.011.567.003.725,26 | 2450 | Anticipos sobre ventas de bienes y servicios | | 4.364.000,00 | 6.136.450,00 |
| 1401 | Ingresos no tributarios | 2 | 0,00 | 4.472.810.362.454,05 | 2453 | Recursos recibidos en administración | | 263.552.055,62 | 346.110.104,62 |
| 1406 | Venta de Bienes | | 34.760.000,00 | 34.760.000,00 | 2460 | Depósitos recibidos en garantía | | 0,00 | 0,00 |
| 1413 | Transferencias por Cobrar | | 8.265.000.000,00 | 8.250.000.000,00 | 2460 | Círculos Judiciales | | 0,00 | 9.178.451,00 |
| 1420 | Avances y anticipos entregados | | 0,00 | 0,00 | 25 | Obligaciones laborales y de seguridad social | 7 | 8.968.109.825,00 | 5.258.322.263,00 |
| 1424 | Recursos entregados en administración | | 526.553.602.985,93 | 338.781.866.973,74 | 2505 | Saludos y prestaciones sociales | | 8.968.109.825,00 | 5.258.322.263,00 |
| 1425 | Otros depósitos entregados | | 3.974.050.716,00 | 45.755.215,44 | 27 | Passivos estimados | 8 | 3.846.400.432.366,68 | 2.320.304.286.193,15 |
| 1470 | Otros Deudores | | 242.040.265.304,17 | 223.645.077.459,66 | 2710 | Provisión para contingencias | | 2.048.400.432.366,68 | 2.320.304.286.193,15 |
| 1480 | Provisión para Deudores | | 0,00 | 0,00 | 2715 | Provisión para prestaciones sociales | | 0,00 | 0,00 |
| 15 | Inventarios | 3 | 145.811.192.418,04 | 129.878.221.153,54 | 29 | Otros pasivos | | 6.068.758,00 | 179.376.387,03 |
| 1510 | MERCANCIAS EN EXISTENCIA | | 145.811.192.418,04 | 129.878.221.153,54 | 2505 | Recursos a favor de terceros | | 6.068.758,00 | 179.376.387,03 |
| | NO CORRIENTE | | 36.188.475.916,62 | 30.898.631.869,47 | | PATRIMONIO | | (3.525.273.445.557,43) | 2.513.134.682.091,82 |
| 16 | Propiedades, plantas y equipo | 4 | 33.874.362.565,18 | 30.527.918.476,30 | 32 | Patrimonio Institucional | 9 | (3.525.273.445.557,43) | 2.513.134.682.091,82 |
| 1615 | Construcciones en curso | | 29.571.002.284,72 | 26.215.253.061,60 | 3205 | Capital Social | | (1.850.709.313.553,75) | 150.120.937.546,68 |
| 1625 | Bienes muebles en bodega | | 40.267.132,20 | 121.480.303,48 | 3225 | Resultados de ejercicios anteriores | | 0,00 | (206.676.969.601,99) |
| 1637 | Propiedades, planta y equipo no capitalizados | | 740.158.302,65 | 646.254.466,51 | 3230 | Resultados del ejercicio | | (1.642.786.088.028,91) | 2.622.129.284.442,12 |
| 1655 | Maquinaría y equipo | | 1.534.251.850,31 | 809.791.519,56 | 3235 | Superávit por donación expedida | | 363.143.603,00 | 383.143.803,00 |
| 1660 | Equipo médico y dental | | 20.024.934,96 | 20.024.234,96 | 3255 | Patrimonio Institucional Incorporado | | 0,00 | 0,00 |
| 1665 | Muebles, sillas y equipos de oficina | | 3.187.782.465,71 | 3.263.862.354,99 | 3270 | Provisiones Destrucciones y Amortizaciones | | (1.058.586.775,83) | (2.821.154.662.840) |
| 1670 | Equipos de comunicaciones y computación | | 2.329.437.354,50 | 2.969.432.710,87 | | | | | |
| 1675 | Equipo de transporte, tracción y dirección | | 183.444.000,00 | 183.444.000,00 | | | | | |
| 1685 | Depreciación acumulada | | (4.192.945.355,27) | (3.543.742.505,24) | | | | | |
| 19 | Otros activos | 5 | 4.316.129.332,44 | 6.032.821.391,09 | | | | | |
| 1905 | Bienes y Servicios pagados por Anticipo | | 0,00 | 0,00 | | | | | |
| 1910 | Cargos diferidos | | 306.632.973,46 | 178.477.948,15 | | | | | |
| 1920 | Bienes entregados a terceros | | 2.144.721.152,18 | 2.144.721.152,18 | | | | | |
| 1925 | Anulados de bienes entregados a terceros | | (1.623.774.684,80) | (1.103.639.151,50) | | | | | |
| 1970 | Intangibles | | 5.799.388.202,26 | 7.353.438.486,83 | | | | | |
| 1975 | Amortización acumulada de Intangibles | | (2.311.638.000,36) | (2.450.226.181,57) | | | | | |
| | TOTAL ACTIVO | | 866.336.114.524,51 | 5.714.951.910.233,52 | | TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO | | 866.336.114.524,51 | 5.714.951.910.233,52 |
| | CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS | | 0,00 | 0,00 | | CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS | | 0,00 | 0,00 |
| 81 | Derechos contingentes | 20 | 5.527.715.785.464,73 | 1.308.568.457.138,12 | 81 | Responsabilidades contingentes | 21 | 874.228.533.463,45 | 853.298.123.239,00 |
| 8100 | Impagos y Mecanismos Alternativos | | 1.308.875.197.344,12 | 1.303.506.457.138,12 | 9120 | Impagos y Mecanismos Alternativos | | 874.228.533.463,45 | 853.298.123.239,00 |
| 8130 | Bienes Acreditados o Incautados | | 0,00 | 0,00 | 9135 | Reservas Provisoriales | | 0,00 | 0,00 |
| 8190 | Otros derechos contingentes | | 4.218.740.588.122,61 | 0,00 | 93 | Acreditados de control | 21 | 281.841.181.646,39 | 246.148.665.253,69 |
| 83 | Deudores de control | 20 | 4.971.339.886,30 | 1.886.746.782,87 | 9301 | Otros Cuentas Acreditadas de Control | | 278.249.729.076,79 | 248.149.665.253,69 |
| 8315 | Activos Retirados | | 0,00 | 140,00 | 9315 | Honorarios Recibidos de Terceros | | 0,00 | 0,00 |
| 8347 | Bienes Entregados a Terceros | | 0,00 | 0,00 | 9355 | Ejecución Proyectos de Inversión | | 2.491.458.021,00 | 0,00 |
| 8352 | Ejecuciones de Proyectos de Inversión | | 2.694.618.530,00 | 0,00 | | | | | |
| 8361 | Responsabilidades en Procesos | | 0,00 | 0,00 | | | | | |
| 8390 | Otras Cuentas Deudoras de Control | | 2.276.521.347,30 | 1.386.740.642,97 | | | | | |
| 89 | Deudores por control (c) | 20 | (5.532.889.125.353,09) | (1.310.395.197.871,09) | 89 | Acreedoras por control (c) | 21 | (1.156.869.722.109,84) | (898.436.791.492,85) |
| 8905 | Derechos Contingentes por el control | | (5.527.715.785.464,73) | (1.306.508.457.138,12) | 9305 | Responsabilidades Contingentes | | (874.228.533.463,45) | (853.298.123.239,00) |
| 8915 | Deudoras de Control por el control | | (4.973.339.886,30) | (1.886.740.782,87) | 9315 | Acreedoras de Control por el control | | (281.841.181.646,39) | (246.148.665.253,69) |

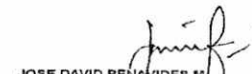
Yolanda Pinto
YOLANDA PINTO A.
DIRECTORA GENERAL

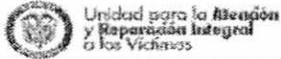
Jose David Benavides
JOSE DAVID BENAVIDES M.
CONTADOR
E.P. 3.882-1

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA Y SOCIAL
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017
(Cifras en pesos)

| Código | Concepto | NOTA | Periodo Actual: 31/12/2017 | Periodo Anterior: 31/12/2016 |
|---|---|------|-------------------------------|-------------------------------|
| ACTIVIDADES ORDINARIAS | | | | |
| INGRESOS OPERACIONALES | | | 1.849.437.381.043,04 | 3.131.474.427.882,66 |
| 41 | Ingresos Fiscales | | 0,00 | 1.743.097.546.486,55 |
| 4110 | No tributarios | | 0,00 | 1.743.097.546.486,55 |
| 4195 | No tributarios | | 0,00 | 0,00 |
| 42 | Venta de Bienes | 10 | 307.431.504,00 | 3.041.379.750,00 |
| 4201 | Productos Agrícolas | | 0,00 | 27.288.031,00 |
| 4210 | Bienes comercializados | | 307.431.504,00 | 3.014.091.719,00 |
| 44 | Transferencias | 11 | 8.365.000.000,00 | 8.242.500.000,00 |
| 4428 | Otras transferencias | | 8.365.000.000,00 | 8.242.500.000,00 |
| 47 | Operaciones Interinstitucionales | 12 | 1.840.764.949.539,04 | 1.377.093.001.646,10 |
| 4705 | Fondos recibidos | | 1.837.713.122.782,04 | 1.374.971.402.586,10 |
| 4720 | Devoluciones de ingresos | | 1.807.557,00 | 0,00 |
| 4722 | Operaciones sin flujo de efectivo | | 3.050.019.180,00 | 2.121.569.060,00 |
| GASTOS OPERACIONALES | | | 3.223.757.993.176,86 | 3.283.679.712.493,14 |
| 51 | Administración | 14 | 83.817.216.970,40 | 79.172.217.902,47 |
| 5101 | Sueldos y Salarios | | 54.840.778.761,96 | 49.775.683.810,99 |
| 5102 | Contribuciones Imputadas | | 64.320.250,00 | 111.393.744,58 |
| 5103 | Contribuciones efectivas | | 10.727.957.336,00 | 9.886.197.720,00 |
| 5104 | Aportes sobre la nómina | | 2.037.628.200,00 | 1.889.942.350,00 |
| 5111 | Generales | | 13.859.015.426,44 | 14.897.563.733,90 |
| 5120 | Impuestos, contribuciones y tasas | | 2.537.506.996,00 | 2.631.439.543,00 |
| 52 | Operación | 15 | 764.623.461.891,59 | 648.989.879.587,18 |
| 5202 | Sueldos y salarios | | 34.141.500,00 | 0,00 |
| 5204 | Contribuciones Efectivas | | 381.714.802,00 | 227.420.200,00 |
| 5211 | Arrendamientos | | 764.207.606.689,59 | 648.772.459.387,18 |
| 53 | Provisiones, agotamiento, depreciac. y amortizac. | 16 | 1.568.779.791.658,83 | 1.931.048.730.037,95 |
| 5304 | Provision para Deudores | | 0,00 | 0,00 |
| 5314 | Provision para Contingencias | | 1.568.779.791.658,83 | 1.931.048.730.037,95 |
| 54 | Transferencias | | 0,00 | 0,00 |
| 5401 | Transferencias al sector privado | | 0,00 | 0,00 |
| 5423 | Otras transferencias | | 0,00 | 0,00 |
| 55 | Gasto Público Social | 17 | 784.120.188.503,85 | 604.819.100.377,08 |
| 5507 | Desarrollo Comunitario y Bienestar Social | | 784.120.188.503,85 | 604.819.100.377,08 |
| 57 | Operaciones Interinstitucionales | 18 | 22.417.334.052,19 | 19.641.784.588,45 |
| 5705 | Aportes y traspaños de fondos girados | | 8.356.995.043,24 | 14.003.008.730,73 |
| 5720 | Operaciones de enlace con situación de fondos | | 14.060.349.008,95 | 5.638.777.857,72 |
| 5722 | Operaciones sin flujo de efectivo | | 0,00 | 0,00 |
| EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL | | | (1.374.320.612.133,82) | (152.205.284.610,49) |
| INGRESOS NO OPERACIONALES | | | | |
| OTROS INGRESOS | | | 75.468.091.795,57 | 30.914.774.439,53 |
| 48 | Financieros | 13 | 70.829.564.179,53 | 24.150.477.245,34 |
| 4805 | Financieros | | 70.829.564.179,53 | 24.150.477.245,34 |
| 4809 | Otros ajustes por diferencia en cambio | | 0,00 | 0,00 |
| 4808 | Otros ingresos ordinarios | | 3.170.312.011,56 | 8.749.629.771,69 |
| 4810 | Extraordinarios | | 24.915.703,00 | 3.218.422,50 |
| 4815 | Ajuste de ejercicios anteriores | | 1.663.209.901,48 | 11.451.000,00 |
| GASTOS NO OPERACIONALES | | | | |
| OTROS GASTOS (-) | | | 343.956.168.690,68 | (2.743.419.894.613,13) |
| 58 | Comisiones | 19 | 244.079,00 | 4.638.002,92 |
| 5802 | Comisiones | | 244.079,00 | 4.638.002,92 |
| 5803 | Ajuste por diferencia en cambio | | 0,00 | 0,00 |
| 5805 | Financieros | | 220.352,00 | 34.512.372,00 |
| 5808 | Otros gastos Ordinarios | | 0,00 | 0,00 |
| 5810 | Gastos asignados a costos de producción y/o servicios | | 0,00 | 605.366,67 |
| 5815 | Ajuste de ejercicios anteriores | | 243.965.704.259,66 | (2.743.459.650.354,72) |
| EXCEDENTE (DÉFICIT) NO OPERACIONAL | | | (268.478.076.895,09) | 2.774.334.669.052,66 |
| 5905 | EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO | | (1.642.798.689.028,91) | 2.622.129.384.442,17 |


YOLANDA PINTO A.
DIRECTORA GENERAL


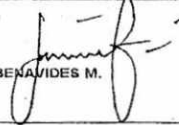

JOSE DAVID BENAVIDES M.
CONTADOR
T.P. 73820-T



UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017
(Cifras en pesos)

| | |
|---|-------------------------------|
| SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE 31 DE 2016 | 2.613.134.682.091,02 |
| VARIACIONES PATRIMONIALES DURANTE 2017 | (6.016.408.127.648,51) |
| SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE 31 DE 2017 | <u>(3.503.273.445.657,49)</u> |

| DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES | | |
|--|------|-------------------------------|
| INCREMENTOS: | | |
| Capital Fiscal | 3208 | (2.039.920.251.096,43) |
| Resultado ejercicios anteriores | 3225 | |
| Utilidad (perdida) del Ejercicio | 3230 | -4.264.928.073.471,08 |
| TOTAL INCREMENTOS | | <u>(6.304.848.324.667,51)</u> |
| DISMINUCIONES: | | |
| Resultados de ejercicios | 3230 | |
| Resultado ejercicios anteriores | 3225 | 288.676.969.601,99 |
| Patrimonio Institucional Incorporado | 3256 | |
| Provisión, Depreciaciones y Amortizaciones | 3270 | 1.763.227.317,01 |
| TOTAL DISMINUCIONES | | <u>288.440.196.919,00</u> |
| TOTAL VARIACIONES DURANTE EL AÑO 2017 | | <u>(6.016.408.127.648,51)</u> |

| | |
|--|---|
|  YOLANDA PINTO A. DIRECTORA GENERAL |  JOSE DAVID BENAVIDES M. CONTADOR T.P. 73820-T |
|--|---|