



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

**PROGRAMAS DE INDEMNIZACIONES ADMINISTRATIVAS, FONDO PARA LA
REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS -FRV- Y AYUDA HUMANITARIA**

**UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS -
UARIV**

(VIGENCIA 2017)

00848

**CGR - CDSA No.
Junio de 2018**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO A LOS PROGRAMAS
INDEMNIZACIONES ADMINISTRATIVAS, FONDO PARA LA REPARACIÓN A
LAS VÍCTIMAS -FRV- Y AYUDA HUMANITARIA**

**UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS
-UARIV-**

Contralor General de la Republica	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora General	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario	Andrés Bernal Morales
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Directora Estudios Sectoriales	Adriana Lucía González Díaz
Supervisora de Auditoría (E)	Mercedes Ortiz Cañón
Líder de Auditoría	Mary Nancy Varela Vigoya
Auditores	Arledys Hernandez Babilonia William Rene Carrillo Veloza
Colaboración Profesional	Ingeniera de Sistemas Clara Cortés Clopatofsky Ingeniero Civil José David Sierra

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO	7
1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	10
1.1.1. Objetivo General	10
1.1.2. Objetivos Específicos	10
1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS.....	11
1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	11
1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO.....	12
1.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	12
1.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS	18
1.7. PLAN DE MEJORAMIENTO	18
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	20
2.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON TODOS LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS 21	
H HALLAZGO 1. Compromisos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y Cumplimiento de Metas	22
H HALLAZGO 2. Bases de datos	37
2.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....	44
H HALLAZGO 3. Información sobre PAARI y Encuesta de caracterización ...	50
H HALLAZGO 4. Atención Humanitaria de Nuevos Incluidos en el RUV.	52
H HALLAZGO 5. Notificaciones Actos Administrativos Subsistencia Mínima	54
H HALLAZGO 6. Oportunidad en la entrega de atención y ayuda humanitaria 57	57
H HALLAZGO 7. Pagos de AH a personas víctimas fallecidas (F1)(D1).....	61
H HALLAZGO 8. Pagos de Atención y Ayuda Humanitaria a personas que no se encuentran en RUV.....	66

□	HALLAZGO 9. Pagos de Atención y Ayuda Humanitaria a personas que se encuentran en RUV con estado diferente a “Incluido” (I.P.) (D2).....	70
2.3.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	74
□	HALLAZGO 10. Registros de la identificación personal de víctimas y destinatarios Fallecidos y Vigentes.	76
□	HALLAZGO 11. Giros en Bancos con Destinatarios Fallecidos.....	79
□	HALLAZGO 12. Números y Tipo de Documentos soporte en los Registros Presupuestales.....	82
□	HALLAZGO 13. Doble Registro Presupuestal	86
□	HALLAZGO 14. Pago de indemnizaciones a Personas Fallecidas (F2)(D3)	91
□	HALLAZGO 15. Registros de información en Encargos Fiduciarios	96
□	HALLAZGO 16. Registros de Destinatarios Convenio 1008 de 2015	99
2.4.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	105
□	HALLAZGO 17. RUV y Reparación Integral	106
□	HALLAZGO 18. Solicitud de Restitución de tierras	109
□	HALLAZGO 19. Bienes y sistema de administración.....	113
□	HALLAZGO 20. Carpeta virtual TOTORO y bases de datos denominadas Semaforización 2017 e Indemnizaciones Judiciales.....	123
2.5.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON DENUNCIAS.....	126
□	HALLAZGO 21. Convenio Interadministrativo: 1248 de 2014 - UARIV- Gobernación de Norte de Santander y Municipios de Tibú y Zulia - Cantidades de Obra (I.P.)(D4)(P1).....	126
□	HALLAZGO 22. Asistencia Técnica - convenios 1248/2014 y 139/2014 (D5)	142

GLOSARIO

ACCU	Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá
AHHDDF	Ayuda Humanitaria a Víctimas de Hechos Diferentes a Desplazamiento Forzado
AHI	Ayuda Humanitaria Inmediata
AMUCI	Asociación de Mujeres Campesinas e Indígenas
AMUCANEFU	Asociación de Mujeres Campesinas, Negritudes y Emprendedoras para un Futuro
ANI	Archivo Nacional de Identificación
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BAC	Banco Agrario de Colombia
BDMT	Base de Datos Modelo Tradicional
CCE	Colombia Compra Eficiente
CGR	Contraloría General de la República
CI	Control Interno
C.P. de C.	Constitución Política de Colombia
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía
FRISCO	Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado
FRV	Fondo para la Reparación a las víctimas
FUNDACOVI	Fundación Colombia de Vida
GEL	Gobierno en Línea
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions.
INDEMNIZA	Herramienta de Registro de Indemnización Administrativa
LGBTI	Población Lesbiana, Gay, Bisexuales y Transexual
MT	Modelo Tradicional
MINTIC	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
OPV	Organizaciones Populares de Vivienda
PAARI	Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PIRC	Plan Integral de Reparación Colectiva
PQRSD	Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncia
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil

RUAF	Registro Único de Afiliados (Sistema Público de Salud)
RUV	Registro Único de Víctimas
SI	Sistema de Información
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SISCOD	Sistema de información para seguimiento de actualización de sistemas de información
SISGESTION	Sistema de información para el seguimiento de la gestión
SRI	Subdirección de Reparación Integral
SMLMV	Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
TI	Tecnologías de la Información
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
VIVANTO	Herramienta que consolida la información de los sistemas de las entidades del SNARIV y de los marcos normativos que conforman el RUV
WA	WhatsApp: aplicación móvil que permite enviar y recibir mensajes instantáneos.

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO

Desde 2012, la CGR ha incluido en varias de las auditorías a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, los recursos asignados a Ayuda y Atención Humanitaria y a indemnización; asimismo, se han examinado algunos aspectos relacionados con la administración del Fondo para la Reparación a las Víctimas -FRV-. No obstante, la auditoría objeto del presente informe es, en sí misma, un hecho relevante, pues es la primera *auditoría de cumplimiento* que se adelanta sobre estos programas.

A diferencia de las evaluaciones precedentes, en este caso, de acuerdo con las indicaciones metodológicas, se incorporaron criterios o parámetros de evaluación para determinar si la entidad cumple o no con los propósitos y parámetros normativos de los programas de atención y ayuda humanitaria e indemnización. En este último, caso se evaluó la administración de los bienes del FRV, en la medida en que dicha gestión contribuye con los recursos requeridos para indemnizar a las víctimas, principalmente, en aquellos casos en que los jueces así lo ordenan (indemnización judicial).

Como se verá con mayor detalle en el desarrollo del texto, los criterios adoptados y aprobados en la fase de planeación son:

1. La cobertura de los subsidios asignados. En ayuda y atención humanitaria, se evaluó el otorgamiento frente a las solicitudes recibidas por la UARIV y en el caso de indemnización, frente a las metas y a la gestión realizada por la entidad para avanzar en la cobertura de la población indemnizable. En los dos casos, la evaluación también incluye la capacidad de la entidad para asignar adecuadamente los recursos. En la medida en que cuente con procedimientos, bases de datos y calidad de información, adecuados, la entidad podrá acertar en la asignación de recursos a quienes realmente los requieren. De lo contrario, incurre en riesgo de desviaciones.

2. Monto. Este criterio se evaluó, con base en la consistencia entre los recursos asignados presupuestalmente y los que se reflejan en las bases donde se identifican los beneficiarios, puesto que este constituye el soporte idóneo de la asignación de recursos.

3. Beneficiarios. En el caso de ayuda humanitaria, se evaluó si ésta se otorgó según los criterios de medición de condiciones de subsistencia mínima de la

población y en el caso de indemnización, si se atendieron los criterios de priorización fijados normativamente.

4. Oportunidad. El criterio se evaluó con base en el lapso transcurrido para el otorgamiento desde que se recibe la solicitud; el lapso y eficacia de la notificación y, por tanto, la cantidad de reintegros. La evaluación de indemnización se complementa con los resultados de rentabilidad en la administración del FRV y el mantenimiento de la vocación reparadora de los bienes que administra el mismo fondo.

1. DICTAMEN INTEGRAL

Doctora

YOLANDA PINTO DE GAVIRIA

Directora

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-

Ciudad

Respetada Dra. Pinto:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica No. 014 del 14 de junio de 2017, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento sobre los programas de indemnización administrativa, Fondo para la Reparación a las víctimas - FRV y Ayuda Humanitaria en la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV.

Es responsabilidad de la Administración el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en los programas de atención y ayuda humanitaria e indemnización; conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

El trabajo adelantado por el equipo auditor se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica No. 014 del 14 de junio de 2017, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas necesarias para la planificación y ejecución de la auditoría orientada a verificar que los procesos consultaron la normatividad que les es aplicable.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Auditorías establecido para tal efecto y en los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario.

La auditoría se adelantó en la sede principal de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV. El período auditado tuvo como fecha de corte diciembre 31 de 2017 y abarcó, principalmente, la vigencia 2017.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría; las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

1.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

1.1.1. Objetivo General

Evaluar el cumplimiento y el control del riesgo de fraude en la Atención Humanitaria e Indemnizaciones, en la vigencia 2017, frente a los criterios normativos, rutas, y parámetros que garantizan el Goce Efectivo de Derechos a la población beneficiaria.

1.1.2. Objetivos Específicos

- i. Determinar el cumplimiento de la medición, notificación y otorgamiento de Atención humanitaria, según los parámetros normativos y jurisprudenciales, y la cobertura, según las metas propuestas.
- ii. Determinar el cumplimiento en los procesos de planeación, documentación, selección, priorización, verificación, notificación y entrega de las indemnizaciones.

- iii. Comprobar el cumplimiento, según los criterios de rentabilidad y vocación reparadora, en la administración de los bienes y recursos manejados por el FRV de acuerdo con la normatividad vigente.
- iv. Evaluar la eficacia del control interno en el otorgamiento de ayuda humanitaria e indemnización y en la administración de los bienes y recursos del FRV.
- v. Gestionar las denuncias que se alleguen a la auditoría y que se relacionen con el tema a auditar.

1.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación son: cobertura, monto, beneficiarios, oportunidad, rentabilidad en la administración de bienes del FRV y mantenimiento de la vocación reparadora de los mismos, según se explicó en la sección de Hechos Relevantes.

1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Dentro de la política de Asistencia, Atención y Reparación a las Víctimas, la ayuda y atención humanitaria y la indemnización administrativa son dos de las medidas más importantes, no sólo por el monto de los recursos asignados, sino por su significado para resarcir el daño causado por el conflicto a las víctimas.

En el primer caso, la prestación está orientada a garantizar el mínimo vital a la población que, debido al hecho victimizante, perdió activos y/o condiciones para garantizar aún su propio sustento.

En el caso de indemnización, la prestación tiene un sentido reparador, bien sea la ordenada por los jueces (judicial) o decidida por la entidad (administrativa), en atención al daño causado por la falta de protección que le compete al Estado.

La auditoría se orientó a verificar que el otorgamiento de los subsidios se ajuste a las normas previstas para ello y que se dirijan a la población que los requiere; para ello se examinó la gestión de la entidad, desde el diseño de los procedimientos, la fijación y cumplimiento de metas, la gestión presupuestal, el manejo de información, los resultados y la consistencia en su registro.

1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría se presentaron las siguientes limitaciones que afectaron el alcance de la auditoría: Las bases de datos suministradas por la entidad no cuentan con la calidad de datos necesaria para realizar cruces de datos fidedignos. Este hecho no solo dificulta el control, también genera incertidumbre sobre la cabal procedencia de los subsidios otorgados.

En particular, fue necesario reiterar varias veces la información relacionada con los pagos realizados por concepto de atención y ayuda humanitaria, producto del modelo de medición de subsistencia mínima. Finalmente, la falta de calidad en los datos, reconocida por la propia entidad en sus respuestas a las observaciones formuladas, impidió aplicar cabalmente los criterios de evaluación para determinar el cumplimiento de la entidad en el otorgamiento de subsidios. Por esta razón, el Comité de Evaluación Sectorial de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, decidió solicitar apertura de un Proceso Administrativo Sancionatorio - PAS.

1.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con los programas de indemnizaciones administrativas, FRV y Ayuda Humanitaria NO resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

De acuerdo con la metodología establecida en la Guía de Auditoría de Cumplimiento, el concepto debe ser **Incumplimiento Material – Con Reserva**, que se refiere a que con *“algunas excepciones, el asunto o materia auditada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios de evaluación”*. No obstante, el equipo auditor advierte que, pese a que se observan los esfuerzos de la entidad por mejorar la gestión y avanzar en el otorgamiento satisfactorio de los subsidios, no todos los aspectos significativos de atención humanitaria, indemnizaciones y administración del FRV se encuentran conformes con los criterios de evaluación.

En particular, se hace necesario mejorar los sistemas de información en la entidad, para lograr mayores controles y reducir los riesgos de otorgar subsidios a quien no corresponde. Además, se requiere un mayor esfuerzo para evidenciar los

requerimientos de recursos que permitan el otorgamiento de tales subsidios en condiciones equitativas, ganar mayor eficacia en la gestión de administración del FRV y en la respuesta y contactabilidad a las víctimas.

Estos resultados se fundamentan en la evaluación del control interno donde se obtuvo una calificación final de 1,96, que corresponde a una evaluación “**con deficiencias**”.

De otro lado, de acuerdo con los parámetros de materialidad, los criterios de evaluación indican que la UARIV cumple en un 61.5% en el otorgamiento de Ayuda y Atención Humanitaria y en 55.9% en el de indemnización administrativa.

Tabla 1. Cumplimiento en Otorgamiento de subsidios, según criterio de materialidad

CRITERIO	AH			Indemnización		
	Ponderación	Valor	Calificación	Ponderación	Valor	Calificación
Cobertura	15%	80	12	20%	75	15
Monto	30%	30	9	15%	90	13,5
Beneficiarios	35%	70	25	30%	20	6
Oportunidad	20%	80	16	5%	95	4,75
Rentabilidad en la administración de bienes				15%	50	7,5
Vocación Reparadora				15%	50	7,5
TOTAL	100%		61,5	100		55,85

En Indemnización, la cobertura por el avance de las indemnizaciones se calificó inicialmente con 83 puntos en 2017, con respecto a las metas del cuatrienio. No obstante, este puntaje se redujo a 75 debido a la falta de gestión para cubrir la población indemnizable. Con respecto al monto, se encontró que la asociación entre la ejecución presupuestal y la base de indemnizaciones es del 90%, lo que explica los 90 puntos. El avance en la atención de población que debe ser priorizada (Discapacidad, Adultos Mayores, LGBT, Delitos Contra la Libertad Sexual, Reclutamiento Forzado, Homicidio y Desaparición Forzada) es del 20% de la registrada en el RUV, anotando que más del 80% son destinatarios relacionados con hechos victimizantes de Homicidio y Desaparición Forzada. En relación con la oportunidad, se tiene en cuenta que en 2017 existe un 5% de Reintegros en Indemnizaciones.

Respecto de la rentabilidad en la administración de bienes, se encontró que, de los 1.027 inmuebles bajo custodia del FRV, 378 urbanos y 649 rurales, 300 cuentan con sistema de arriendo (461 son sujetos de arrendamiento), y 24 se encuentran en fideicomisos y comodatos. De otro lado, se encuentran 35 proyectos productivos y sólo uno de ellos produce ingresos. Además, se encontró que 590 no son administrados. En 2017 se realizaron contratos de arrendamiento de inmuebles rurales sobre los que no se encuentran actualizaciones en la base de datos de semaforización ni en la de inventarios (estado de administración).

Los departamentos con mayor número de inmuebles entregados en el marco de Justicia y Paz son: Antioquia, Córdoba, Santander, Boyacá y Magdalena, este último presenta un 9,52% de bienes en arrendamiento, Córdoba el 26,80%, Santander el 38,89, Antioquia 30,50% y Boyacá 61,36%, lo que refleja la gestión realizada en este tipo de administración de los bienes por parte del FRV, así como el mayor esfuerzo que debe realizarse territorialmente para lograr mejores resultados.

Tabla 2. Inmuebles por Departamento en Sistema de Arrendamiento

Departamento	Total Inmuebles	Inmuebles con arriendo	%
Antioquia	541	165	30,50
Atlántico	37	2	5,41
Boyacá	44	27	61,36
Cauca	1	1	100,00
Cesar	7	2	28,57
Córdoba	194	52	26,80
Caldas	8	1	12,50
Cundinamarca y Bogotá	10	7	70,00
Magdalena	42	4	9,52
Meta	25	3	12,00
Norte De Santander	1	1	100,00
Risaralda	17	11	64,71
Santander	54	21	38,89
Sucre	2	1	50,00
Tolima	34	1	2,94
Valle Del Cauca	10	1	10,00
Total	1027	300	

Fuente: Semaforización 2017

Entre las debilidades encontradas en la administración de los bienes, está el manejo de los proyectos productivos y su escasa rentabilidad. La tabla siguiente muestra que solo en un caso se obtienen excedentes, mientras que en cinco casos las pérdidas se acercan a los \$2 mil millones.

Tabla 3. Rentabilidad de Proyectos Productivos- Bienes administrados por el FRV

Proyectos Productivos	Excedentes a diciembre de 2017
MAPIRIPAN	-669.169.443
LUCITANIA	-289.994.624
LENINGRADO	-255.356.605
TARAZA	-302.207.034
COPROAGROSUR	1.103.987.666
Total	-412.740.040

Fuente: FRV

Los 70 inmuebles restituidos fueron entregados por los Bloques: Cacique Nutibara de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), Casa Castaño y Tolima de las ACCU. Esto es indicativo de las dificultades que presenta la Justicia Transicional y de las necesidades de reparación de las víctimas, por cuanto los bienes entregados por los postulados no les pertenecían y, en consecuencia, han debido restituirse.

Veinte (20) bienes inmuebles fueron dados de baja por levantamiento de medida cautelar, en los que se encuentran bienes de los bloques Bananero de las ACCU, Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC-, Catatumbo de las ACCU y de Elmer Cárdenas de las ACCU.

En cuanto a los bienes con sentencia ejecutoriada, 85 son urbanos y 200 rurales. Como ejemplo se citan dos de los bienes de las Autodefensas Campesinas Meta y Vichada, a saber: para la custodia y cuidado del proyecto productivo Lucitania, el FRV paga vigilancia mediante el contrato FRV 125 de 2017, entre otros de los costos; sin embargo, y como se observó anteriormente, para la vigencia 2017 arrojó pérdidas; y en cuanto a la Finca la Porfía, esta presenta ocupación no autorizada por el FRV.

Así mismo, en cuanto a los bienes del Bloque Elmer Cárdenas con extinción de dominio, la Finca La Esperanza se encuentra con ocupación no autorizada por el FRV. La Finca El Gallinazo se encuentra arrendada desde 2009; sin embargo, el arrendatario presenta una deuda de \$38 millones, el bien no reporta solicitud de

condonación de impuestos. La Finca La Ilusión se encuentra arrendada y el arrendatario tiene una deuda de \$10 millones y la Finca Vista Hermosa Verraquera se encuentra desocupada sin sistema de administración. Los tres inmuebles urbanos cuentan con sistema de administración de arriendo.

En cuanto a los 747 bienes sin extinción de dominio, el lote No. 5 Conjunto Campestre Guadales del Edén no cuenta con suficiente información en la base de semaforización 2017 y se encuentra sin administración.

Tabla 4. Estado legal de los inmuebles administrados por el FRV

Restituidos	66
Sentencia Ejecutoriada	285
Sin extinción de dominio	747
Dados de baja por levantamiento de medida cautelar	20

Nota: Algunos inmuebles tienen una doble condición, lo cual explica la diferencia entre la información registrada en este cuadro y el balance de 1.027. Fuente: Semaforización 2017

Sobre la vocación reparadora, en la medida que el FRV no logre sanear los inmuebles en las áreas: física, económica, jurídica y fiscal, para enajenarlos y monetizarlos, disminuye esa condición. De la misma forma, al permanecer sin administración, un bien tiende a perder su vocación reparadora. De ahí que los dos ítems escogidos como criterios, se evalúan con 50 puntos cada uno.

Con respecto a la cobertura en atención humanitaria, de acuerdo con lo informado por la UARIV en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - SINERGIA³, a diciembre 31 de 2017, contaba con 1.078.804 hogares viables para la entrega de atención humanitaria y se les realizó colocación a 957.378 hogares.

No obstante, según acta de reunión del 23 de abril de 2018 con funcionarios de la Subdirección de Asistencia y Atención, las solicitudes viables fueron de 736.971, pero solo se atendieron 614.300, quedando pendientes por atender 122.671 solicitudes que fueron evaluadas como “viables”, pese a que cumplían requisitos para recibir la atención. Como se observa, los datos son incoherentes, lo cual genera incertidumbre sobre la información que respalda la gestión institucional de la UARIV en 2017, más aún si se tiene en cuenta que las bases de datos suministradas a la CGR contienen otros datos que, como se expone en el

³ Creado con el fin de hacer seguimiento y evaluación a las políticas públicas estratégicas del país, especialmente aquellas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo –PND.

desarrollo del informe, no son conciliables con estas cifras y, por tanto, las diferencias no se explican técnicamente.

En cuanto al monto, las deficiencias relacionadas con la consistencia de la información de la Base de Datos SMPAGOS, suministrada por la UARIV, limitaron el análisis de este criterio. Al tratar de cotejar la información de la Base de Datos con la de presupuesto, se evidencia que existen 10 resoluciones relacionadas en presupuesto por valor de \$2.883.862.030 que no se encuentran en la base de datos de beneficiarios; mientras que en esta base de datos existen 8 resoluciones que no se encuentran así registradas en presupuesto, por valor de \$249.114.750. Además, otras 20 resoluciones se encuentran en las dos bases, pero registran diferencias por \$239.525.402.180. Si se omite la resolución 22⁴, el valor de presupuesto de las 19 resoluciones restantes supera en \$63.583.097.820 al registrado en la base de datos. En conclusión, la base de datos no es soporte fidedigno de la información presupuestal.

Para evaluar el criterio de beneficiarios, se tuvo en cuenta que en la medición de las condiciones de subsistencia mínima, realizada por la UARIV en 2017, le fueron detectadas carencias en alimentación y/o alojamiento a 515.537 hogares que habían solicitado atención humanitaria. La determinación y calificación de las carencias le permitió a la UARIV definir un nivel, según el grado de carencia tanto en alimentación como en alojamiento, para programar la atención. Es así, que el 90.30% de la población con carencias tienen carencias graves o de extrema urgencia en alimentación, mientras que el 90.32% de esta misma población presenta una situación similar en alojamiento.

Esto indica que el modelo es acertado en cuanto a los parámetros establecidos para la medición de los hogares que solicitan atención humanitaria; no obstante, la UARIV debe continuar las gestiones que le permitan contar con información confiable de las distintas fuentes de información que le sirven de insumo para realizarla y aplicar los procedimientos establecidos, de tal forma que se cumpla con los controles y no incurra en la asignación de recursos a personas que no se encuentren en el RUV o que, en el mismo, estén con un estado diferente a "incluido" o que se encuentren falleridas.

Finalmente, el equipo auditor observa que la entidad debe mejorar la oportunidad del otorgamiento de la atención humanitaria. En 2017, la UARIV realizó colocaciones por \$791.779.941.860, correspondientes a Atención y Ayuda

⁴ La Resolución 22 registra una diferencia de más de \$300.000 millones, por tanto es la que mayor distorsión genera.

Humanitaria (población desplazada -Modelo de Medición Subsistencia Mínima y Modelo Tradicional- MT, otros hechos victimizantes y AHI en dinero), alcanzando un nivel de reintegros del 16%, correspondiente a \$127.316.964.323. Esta situación muestra que a pesar de las gestiones adelantadas por la UARIV, continúa en 2 dígitos el nivel de reintegros y que las acciones implementadas para subsanar las deficiencias, que viene observando este órgano de control desde 2015, no han sido efectivas.

1.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó veintidós (22) hallazgos administrativos, de los cuales cinco (5) tienen presunta incidencia Disciplinaria, dos (2) Fiscal y (1) uno Penal. Los hallazgos con posible incidencia Fiscal tienen un valor de \$59.869.201 (Hallazgo 7: \$47.351.000 y Hallazgo 14: \$12.518.201)

Además, el Comité de Evaluación Sectorial de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario decidió que la posible incidencia Fiscal de los hallazgos 9 y 21 se evaluara mediante una Indagación Preliminar (I.P.) y solicitó la apertura de un Proceso Administrativo Sancionatorio de carácter Fiscal (PASF), por las irregularidades en el suministro de la información al equipo auditor.

Adicionalmente, la Dirección de Vigilancia Fiscal adelantará la investigación de la denuncia en relación con los dos pagos de indemnizaciones a personas fallecidas, informado por la entidad en respuesta a la observación que se configuró como hallazgo 11.

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.

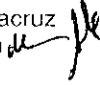
Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe, según lo establecido la Resolución 07350 de 2013.

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, mary.varela@contraloria.gov.co y cecilia.gomez@contraloria.gov.co.

Bogotá, D. C., 07 JUN. 2018



ANDRÉS BERNAL MORALES
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Sonia A. Gaviria Santacruz
Revisó: Mercedes Ortiz Cañón 
Elaboró: Equipo Auditor

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

En la evaluación realizada en la auditoría de cumplimiento a los programas de ayuda humanitaria e indemnización administrativa se encuentran como aspectos críticos los siguientes:

- Incumplimiento de metas, lo cual implica crear expectativas a las víctimas, más allá de lo realizable.
- Inconsistencias en la información, especialmente entre lo reflejado en las asignaciones presupuestales y las bases en las que se registran los beneficiarios, que son su principal soporte.
- Baja calidad de los datos, que expone a la entidad a otorgar subsidios sin el cabal cumplimiento de los controles; por ejemplo, el otorgamiento de subsidios a personas fallecidas.
- Insuficiente gestión en cuanto a la contactabilidad de las víctimas para que hagan efectivo el cobro de atención y ayuda humanitaria cuyo reintegro es de 16% (\$127.317 millones) y de indemnizaciones, cuyo reintegro fue de 4.7% (\$32.707 millones).
- Falta de oportunidad en la notificación de actos administrativos que dan respuesta a recursos, lo cual vulnera el derecho de las víctimas a conocer las decisiones de la entidad respecto de sus solicitudes.
- Falta de un esquema eficiente de administración de los bienes bajo la responsabilidad del FRV.

Adicionalmente, varios de los hallazgos incluidos en el presente informe indican que las acciones de mejora para subsanar las detecciones de las auditorías precedentes no son eficaces, toda vez que las situaciones continúan presentándose. La Tabla 5 resume el plan de mejoramiento según reporte de SIRECI.

De acuerdo con el Informe de Seguimiento de la Oficina de Control Interno -OCI- de la UARIV del 29 de noviembre de 2017, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ha suscrito quince (15) planes de mejoramiento con la Contraloría General de la República, entre el 2013 y el 2017. Durante este periodo se han realizado diez (10) Auditorías Regulares en las cuales se comunicaron 269 hallazgos y cinco (5) Actuaciones Especiales con 55 hallazgos comunicados a la entidad.

No obstante, el equipo auditor encontró que en el Plan de Mejoramiento del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes –SIRECI- de la CGR, a diciembre de 2017, se reportan 345 hallazgos (21 más de los mencionados por la OCI-UARIV). Para este número de hallazgos se registraron 1.161 actividades de 815 acciones de mejora. Como se observa en la Tabla 5, el 77% (en promedio) de las actividades, se adelantan durante la misma vigencia para la cual se programan y, por tanto, el 95,2% de ellas se encuentran finalizadas, por lo menos en la programación y seguimiento del plan de mejoramiento reportado a la CGR.

Tabla 5. UARIV. Plan de mejoramiento reportado en SIRECI

Nº de Hallazgos	Nº de Acciones de Mejora	Inicio/Terminación	Nº de Actividades						Total
			2013	2014	2015	2016	2017	2018	
26	52	2013	83	9	4				96
133	365	2014		488	33	1			522
92	201	2015			185	70	5		260
41	97	2016				81	38		119
53	100	2017					108	52	160
		2018						4	4
345	815	Total	83	497	222	152	151	56	1.161

Fuente: Equipo auditor, con base en reporte SIRECI

No obstante, aún se presentan deficiencias reiteradas que dieron lugar al concepto, según el cual la entidad no se ajusta a los parámetros normativos para el otorgamiento de los subsidios por ayuda y atención humanitaria e indemnización.

2.1. RESULTADOS EN RELACIÓN CON TODOS LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS 1, 2 y 3

El equipo auditor encontró oportunidades de mejora en dos temas que son transversales a los objetivos propuestos. Estos tienen que ver con el cumplimiento de metas y compromisos, según lo fijado en la Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*” y la calidad de los datos e información de las bases de datos.

En general, las deficiencias se refieren al incumplimiento de las metas, a la omisión de resultados en algunos casos, o a inconsistencias tanto en el registro como en los resultados en los distintos instrumentos de planeación.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

- **HALLAZGO 1. Compromisos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y Cumplimiento de Metas**

CRITERIO

La **Ley 152 de 1994**, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo. Entre las reglas de ejecución, el artículo 26 dispone que cada uno de los organismos públicos debe preparar el Plan de Acción con base en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado.

En esencia, la contribución de la UARIV al Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "*Todos por un nuevo país*" se encuentra en el capítulo "*Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de la Paz*" (VIII), objetivo 6: "*Avanzar hacia la garantía del Goce Efectivo de los Derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia*". Allí se fijan tres programas: **1.** Atención y Reparación Integral a las víctimas con 36 indicadores; **2.** Desarrollo organizacional e institucional para la atención de población vulnerable y/o excluida, con tres indicadores y **3.** Mejoramiento de la capacidad institucional para la atención y reparación integral a las víctimas con cinco indicadores. De los 44 indicadores, 21 están a cargo de la UARIV.

Además, el mismo Plan establece la relevancia de este objetivo, al considerar que "*Sin duda, uno de los elementos centrales para la generación de condiciones de paz y reconciliación en el país es la garantía del goce efectivo de los derechos vulnerados a las víctimas del conflicto armado. En consecuencia, el presente objetivo concentrará sus esfuerzos en el desarrollo de estrategias encaminadas a profundizar los alcances de la acción coordinada, coherente e integral del Estado para asegurar a dichas víctimas los mecanismos adecuados de reparación, garantías de no repetición, verdad y justicia*". PND 2014-2018, Página 521.

El **Artículo 228 de la Ley 1450 de 2011**, "*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*" que se encuentra dentro del **Capítulo VI, Soportes**

transversales de la prosperidad democrática, sección 6.1 Buen Gobierno “El seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo se realizará a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados –Sinergia– diseñado con el objeto de realizar un seguimiento a la gestión de las entidades del gobierno y realizar una evaluación efectiva de los resultados e impactos de las políticas públicas, en cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país, el cual comprende al Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno, concentrado en el seguimiento continuo del desempeño de las entidades públicas y que es insumo para la toma de acciones correctivas en aras de alcanzar los objetivos del PND; y el Sistema Nacional de Evaluaciones concentrado en la valoración de las intervenciones del Estado y que sirven de insumo para los procesos de diseño y ajuste de las políticas y de la asignación de recursos públicos”⁵.

Ley 1448 de 2011, “ARTÍCULO 19. SOSTENIBILIDAD. *Para efectos de cumplir con las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación dispuestas en el presente marco, el Gobierno Nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley, creará un Plan Nacional de Financiación mediante un documento CONPES que propenda por la sostenibilidad de la ley, y tomará las medidas necesarias para garantizar de manera preferente la persecución efectiva de los bienes de los victimarios con el fin de fortalecer el Fondo de Reparaciones de que trata el artículo 54 de la Ley 975 de 2005.*

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, en conjunto, continuidad y progresividad, a efectos de garantizar su viabilidad y efectivo cumplimiento”.

Ley 975 de 2005. ARTÍCULO 11C.⁶ VOCACIÓN REPARADORA DE LOS BIENES ENTREGADOS, OFRECIDOS O DENUNCIADOS. *<Artículo adicionado por el artículo 7 de la Ley 1592 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los bienes entregados, ofrecidos o denunciados para su entrega por los postulados de*

⁵ De acuerdo con Secretaría del Senado de la República, “El texto de este artículo, al no haber sido derogado expresamente, continuará vigente hasta que sea derogado o modificado por norma posterior, según lo dispuesto por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, ‘por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, publicada en el Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015”. <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/vigencia-expresa-y-sentencias-de-constitucionalidad>.

⁶ De acuerdo con la Secretaría del Senado “Artículo adicionado por el artículo 6 de la Ley 1592 de 2012. ‘por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios” y se dictan otras disposiciones’, publicada en el Diario Oficial No. 48.633 de 3 de diciembre de 2012”. <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/vigencia-expresa-y-sentencias-de-constitucionalidad>

que trata la presente ley, deben tener vocación reparadora. Se entiende por vocación reparadora la aptitud que deben tener todos los bienes entregados, ofrecidos o denunciados por los postulados en el marco de la presente ley para reparar de manera efectiva a las víctimas.

Se entienden como bienes sin vocación reparadora, los que no puedan ser identificados e individualizados, así como aquellos cuya administración o saneamiento resulte en perjuicio del derecho de las víctimas a la reparación integral”.

Ley 975 de 2005. Artículo 17B. PARÁGRAFO 4o. <Parágrafo modificado por el artículo 53 de la Ley 1849 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> “Cuando los bienes entregados, ofrecidos o denunciados por los postulados estén involucrados en un trámite de extinción del derecho de dominio adelantado en el marco de la Ley 793 de 2002 y demás leyes que la modifican y adicionan, el Fiscal delegado de Justicia y Paz solicitará la medida cautelar sobre el bien. Una vez decretada la medida, el Fiscal o el juez que conozca del trámite de extinción de dominio declarará la improcedencia extraordinaria de la acción de extinción de dominio sobre este bien y ordenará al Administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco), o quien haga sus veces, que ponga de manera inmediata el bien a disposición del Fondo para la Reparación de las Víctimas. Esta decisión no será sometida al grado jurisdiccional de consulta. En este caso, de conformidad con lo establecido en el artículo 11C, los bienes sin vocación reparadora no podrán ingresar al Fondo para la Reparación de las Víctimas”

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

Analizados, el Plan Nacional de Desarrollo – PND 2014-2018 “*Todos por un Nuevo País*”, el Plan de Acción UARIV 2017, la gestión realizada en el FRV y los Informes de Gestión y Rendición de Cuentas de la UARIV 2017, se evidenciaron inconsistencias e incoherencias en la fijación de metas, en las modificaciones y en los reportes, así como incumplimiento en las metas, tal como se describe a continuación:

1. De los 21 indicadores a cargo de la UARIV, dos se excluyeron del seguimiento, sin justificación. En efecto, para el indicador: “*Sujetos de reparación colectiva con acompañamiento y asistencia técnica nueva en la formulación de proyectos, estudios y diseños para la construcción de obras de infraestructura para la reparación colectiva*”, se fijó una meta de 80 para el cuatrienio (2015-

2018), sobre una línea base de 5. No obstante, este indicador no tiene reportes anuales y en la consulta con corte a 31/03/2018, no se encuentra en el reporte de Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados –SINERGIA- (<http://sinergiapp.dnp.gov.co/>). Igual situación se presenta para el indicador “Porcentaje de hogares víctimas pertenecientes a grupos étnicos que reciben atención humanitaria de emergencia”, cuya meta era del 100%.

Respuesta Entidad:

La entidad afirmó que el indicador estaba a cargo del Departamento para la Prosperidad Social y que se adelanta el trámite ante el Departamento Nacional de Planeación para dejar el reporte a cargo de la UARIV. Además, informó que se encuentra con un avance de 52 proyectos.

Análisis CGR.

En Sinergia el indicador está asociado a la UARIV como entidad, de igual forma es de recordar que la entidad es responsable de la coordinación interinstitucional para el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y, por tanto, de los indicadores de GED. Sobre el segundo indicador no hay una referencia en la respuesta. Así, la entidad reconoce que no hay seguimiento formal al indicador y, además, se registra un rezago superior al 25%, por lo que la meta no se cumple. En consecuencia, se mantiene este ítem del hallazgo.

Indemnización Administrativa – Reparación Individual y Colectiva.

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

2. En relación con la indemnización administrativa, se observa que, pese a que al finalizar 2016, apenas se había logrado un avance del 62,24%⁷ (372.725 víctimas indemnizadas), según el registro en SINERGIA, la UARIV no formuló, en 2017, una meta coherente con la propuesta para el cuatrienio donde se planteó que, al finalizar 2018, 920.000 víctimas habrían avanzado en la reparación integral por vía administrativa. Así, y con los resultados de 2017 que también fueron insuficientes frente a la meta anual (130.493,00 Vs 220.000), es poco probable que se logre el propósito del Plan Nacional de Desarrollo.

⁷ Este porcentaje se encontró registrado al 10 de abril de 2018; sin embargo, no corresponde al avance: si se toma la meta acumulada, al finalizar 2016, se tuvo un rezago de 22.34%, puesto que debían haberse indemnizado 480.000 víctimas y se tenían las citadas 372.725. Si se considera solo el año 2016, el rezago fue del 48% (125.801 víctimas indemnizadas de 240.000 que se tenían como meta).

Tabla 6. Metas y Avance. 2017. Reparación Colectiva e Individual

Nombre Actividad	Meta 2017	AVANCE	CUMPLIMIENTO
REPARACION COLECTIVA			
Implementar en sujetos colectivos víctimas al menos dos medidas de reparación administrativa (PND)	190	124	65,3%
Indemnizar sujetos de reparación colectiva étnicos que cuenten con consulta previa finalizada (PND)	16	8	50,0%
Diseñar y ejecutar la medida de reparación colectiva frente al daño a la integridad del Pueblo Rom	40	30	75,0%
Diseñar y formular Planes Integrales de Reparación Colectiva de sujetos de reparación	100	90	90,0%
REPARACION INDIVIDUAL			
Víctimas que han avanzado en la reparación integral por vía administrativa durante el cuatrienio (PND)	700.000	503.218	60,96%
Realizar acciones diferenciales y/o étnicas distintas a las jornadas dirigidas a niños, niñas y adolescentes localizadas en el proceso de reparación integral a las víctimas.	1.520	1.128	74,2%
Brindar acompañamiento y orientación general a las víctimas para la adecuada inversión de los recursos.	450.000	277.627	61,7%
Otorgar la medida de indemnización administrativa a Niños, niñas y adolescentes NNA víctimas mediante la constitución del encargo fiduciario.	100	95	95,0%
Indemnizar a víctimas directas de homicidios y desapariciones forzadas.	150.253	146.358	97,4%
Constituir encargo fiduciario a Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas mayores de 12 años y acompañarlos sus en su Plan de Reparación Individual (PND)	26.440	18.973	71,8%
Víctimas acompañadas en su plan de reparación individual (PND)	1.040.000	871.990	83,85%
Porcentaje de niños, niñas y adolescentes víctimas indemnizadas con encargo fiduciario constituido (PND)	100	95	95,00%

Fuente: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntPI/26/1208/> y UARIV. Plan de Acción 2017.

3. Existen diferencias entre la formulación y las metas fijadas en el PND (Sinergia) y las fijadas en el Plan de Acción 2017 de la entidad, para los siguientes casos:

a) En Indemnización Colectiva: en el PND se planteó el indicador: “*Sujetos de reparación colectiva étnicos que cuentan con consulta previa y han sido indemnizados*”, con una meta de 12 sujetos⁸, mientras que en el Plan de Acción, para el mismo indicador se propuso una meta de 16; en consecuencia, se registra un cumplimiento del 66% en Sinergia, mientras que en el plan de acción el cumplimiento es del 50%, dado que se indemnizaron 8 sujetos de reparación colectiva que cuentan con consulta previa.

⁸ Consulta en <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntPI/26/1208/5448> con corte al 31/01/2018, fecha de consulta 21/02/2018

- b) En Indemnización Individual, para el indicador "Otorgar la medida de indemnización administrativa a Mujeres Víctimas de violencia sexual", se fijó una meta de 6.759 en Sinergia, mientras que en el plan de acción era de 7.775; así, el cumplimiento en Sinergia fue del 115% mientras que en el Plan de acción 2017 fue del 100% (7.775).
4. Las metas fijadas en el PND (Sinergia) y en el Plan de Acción de la UARIV para Indemnizaciones Individuales y Colectivas no se cumplieron en su totalidad. De las 21 metas incluidas en el Plan de Acción 2017, nueve (9) se cumplieron al 100%, las restantes 12 metas no se cumplieron, tal como se muestra en la Tabla 6

Lo anterior refleja deficiencias en la gestión de las dependencias encargadas del proceso de reparación administrativa, aun cuando las metas fijadas son insuficientes frente a la población que debe cubrirse y al horizonte de la Ley que está por agotarse. Este hecho afecta significativamente el goce efectivo de los derechos de la población víctima.

Respuesta Entidad

La entidad respondió por cada ítem de esta observación así:

2. Indica que la meta se refiere al acceso de las víctimas a dos o más medidas de reparación (cualquiera de ellas), y no necesariamente de manera exclusiva al reconocimiento de la indemnización por vía administrativa.
3. a) En la respuesta, la entidad reconoce que existía un rezago en el cumplimiento de las metas; en la vigencia 2017 se incluye en la programación del Plan de Acción la meta de 12, pero tiene pendientes las cuatro del rezago. A la fecha, se cuenta con un acumulado de 16 sujetos con Plan Integral de Reparación Colectiva -PIRC- protocolizado. La Dirección de Reparación se encuentra en diálogo con el DNP con el fin de gestionar la reducción de esta meta.
- b) La entidad afirma que *se debe tener en cuenta indemnizadas por violencia sexual y, no únicamente la cifra correspondiente a mujeres indemnizadas por este hecho* y explica que i) al realizar los cálculos no se filtró por género por lo que la cifra incluye otros géneros (7.775 indemnizaciones otorgadas). ii) en abril de 2018 la SRI evidenció el error y solicitó a la Oficina de Planeación realizar el ajuste (7491 Indemnizaciones otorgadas). iii) hasta abril la Oficina de Planeación se pudo ajustar el reporte en SINERGIA. También informa que

en SISGESTION no se pudo realizar el ajuste, por haber sido publicado el resultado.

4. De acuerdo con la entidad, el rezago en las metas formuladas en el PND, en particular las de reparación individual, obedecen a circunstancias externas a la entidad. Adicionalmente, informa que se dialogó con el Departamento Nacional de Planeación -DNP- para la disminución de las metas del Plan Integral de Reparación Colectiva -PIRC-.

Análisis CGR

2. La entidad no desvirtúa lo observado por la CGR, en el sentido de que la meta fijada no es consistente con la meta del cuatrienio y, en consecuencia, se avizora un incumplimiento del plan de desarrollo. El indicador está planteado así: "*Víctimas que han avanzado en la reparación integral por vía administrativa durante el cuatrienio*". Si bien la CGR reconoce que se trata de "reparación integral", el hecho que se plantee la vía administrativa indica que se trata de indemnización; esta es de las medidas más importantes y sobre la que mayor expectativa tienen las víctimas del conflicto armado.
3. La entidad reconoce que hay diferencia en las metas fijadas entre los dos instrumentos de planeación.
4. De acuerdo con la respuesta, la entidad reconoce el incumplimiento de las metas por los que propone un ajuste de las mismas. Este hecho debe hacerse explícito en la evaluación de los resultados del Plan Nacional de Desarrollo.

En consecuencia, se mantienen los ítems relacionados con Indemnización Administrativa en el hallazgo.

Atención y Ayuda humanitaria

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

5. Las Metas fijadas en el PND (Sinergia) y en el Plan de Acción de la UARIV para Atención Humanitaria no se cumplieron en su totalidad. De las nueve metas incluidas en el Plan de Acción 2017, ocho no alcanzaron un cumplimiento promedio del 100%, tal como se muestra en la Tabla 7. Estos resultados son preocupantes, especialmente porque los indicadores con menor cumplimiento son aquellos que involucran a la población étnica.

De acuerdo con los resultados institucionales, solo poco más de la mitad de esta población recibió la atención requerida; la tabla muestra que el indicador

“Porcentaje de hogares víctimas pertenecientes a grupos étnicos que reciben atención humanitaria de emergencia” presenta un cumplimiento del 58%. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con lo reportado en Sinergia, para el indicador “Porcentaje de personas víctimas de desplazamiento forzado con carencias en subsistencia mínima que reciben atención humanitaria”, en 2015 quedó un rezago de atención del 61% y en 2016 de 7%; rezago que no fue retomado para fijar la meta en 2017 donde, además, quedó un nuevo rezago de 11%.

Esta situación pudo originarse, entre otros aspectos, en la reducción de recursos destinados a la Atención de la Población Desplazada por \$265.695.592.871, lo cual también explicaría la reducción de la meta en el Plan de Acción 2017 de 100% a 95%, que no fue justificada. Asimismo, no se encontró justificación para que las nueve metas del Plan de Acción UARIV 2017 iniciaran el 1 de marzo de 2017 y no el 1 de enero, como se observa en la Tabla 7.

Tabla 7. Metas y Avance. 2017. Atención y Ayuda Humanitaria

Indicador de la Actividad	Fecha de Inicio	Meta %	% PROMEDIO DE CUMPLIMIENTO (12 MESES)
Adecuación diferencial de las partidas de ayuda y atención humanitaria de emergencia para la atención de los Pueblos y Comunidades Indígenas.	01/03/2017	100	66,6
Entrega efectiva de Atención y Ayuda Humanitaria en dinero.	01/03/2017	85	79,0
Kits de Atención Humanitaria en Especie entregadas.	01/03/2017	100	58,0
Solicitudes con giro de Ayuda Humanitaria colocado a víctimas de Hechos Victimizantes Diferentes al Desplazamiento Forzado (HVDDF) incluidas en el RUV.	01/03/2017	100	58,3
Hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV con carencias en subsistencia mínima con giro de Atención Humanitaria colocado (PND)	01/03/2017	95	81,0
Porcentaje de hogares víctimas pertenecientes a grupos étnicos que reciben atención humanitaria de emergencia (PND)	01/03/2017	100	58,3
Solicitudes de Ayuda Humanitaria para la prevención atendidas.	01/03/2017	100	31,6
Solicitudes de Ayuda Humanitaria para la inmediatez atendidas.	01/03/2017	100	83,3

Fuente: Plan de Acción UARIV 2017, elaboró CGR.

6. A 31 de diciembre de 2017, la UARIV liberó recursos presupuestales por valor de \$281.549.504.261, de los rubros correspondientes a: Atención a Desplazados por \$265.695.592.871, Fortalecimiento SNARIV por \$969.074.627 y Atención a Víctimas por \$14.884.836.763; partida integral que fue trasladada al Proyecto “Implementación de las medidas de Reparación individual y Colectiva Nacional”. No obstante, tal como lo relaciona la Tabla 8, la UARIV recibió 736.971 solicitudes viables; 221.526, bajo el modelo tradicional y 515.445, bajo el modelo de subsistencia mínima, pero solo atendió 614.300 y 122.671 solicitudes que fueron evaluadas como “viables” quedaron pendientes pese a que cumplían requisitos para recibir la atención. Esta situación se debe

a deficiencias en el Sistema de Control Interno y a falta de gestión institucional para mejorar la planeación en la distribución de recursos. En consecuencia, se aplaza el derecho de las víctimas a la atención y ayuda humanitaria, con lo que se incrementa su estado de vulnerabilidad. Además, afectó el cumplimiento de la meta establecida en el Plan de Desarrollo 2014-2018 y en el Plan de Acción UARIV 2017.

Tabla 8. Solicitudes de Atención Humanitaria 2017

Solicitud según modelo	No. de Solicitudes viables	Colocaciones	Solicitudes No Atendidas
Modelo Tradicional	221.526	170.198	51.328
Subsistencia Mínima	515.445	444.102	71.343
TOTAL	736.971	614.300	122.671

Fuente: Acta de reunión del 23 de abril de 2018 con funcionarios de la Subdirección de Asistencia y Atención, elaboró CGR

Respuesta Entidad

La entidad indica que, en el aplicativo SIGGESTION, los 8 indicadores relacionados con corte a 31 de diciembre de 2017 presentaron el siguiente nivel de cumplimiento:

- 4 de ellos se cumplieron al 100%.
- 3 indicadores se encuentran en un avance superior al 80%.
- El indicador de “Solicitudes con giro de ayuda humanitaria colocados a víctimas de hechos victimizantes diferente al desplazamiento forzado incluidas en el RUV” presenta un avance a 31 de diciembre de 2017 de 0, debido a que durante este mes no se contó con solicitudes viables para colocación, teniendo en cuenta que el reporte de este indicador no es acumulado.

Además, indicó que:

“...El plan de acción de la Unidad para las Víctimas se reporta según la periodicidad y dinámica de cada indicador, por lo tanto, el avance final de los indicadores es el que corresponde al seguimiento reportado al mes de diciembre, por lo anterior solicitamos considerar la observación.

“Por otro lado, si bien es cierto que estos indicadores en el plan de acción iniciaron reporte en el mes de marzo de 2017, en el aplicativo SINERGIA se puede verificar

que los indicadores que corresponden a esta herramienta fueron reportados a partir del mes de enero.

“Para la vigencia 2015, el indicador estaba formulado exclusivamente para reportar la atención entregada bajo el modelo de subsistencia mínima, el cual comenzó a implementarse durante el segundo semestre del año; en este sentido, el porcentaje reportado en SINERGIA corresponde exclusivamente a los hogares atendidos en el marco del Decreto 1084 de 2015 y no a todo el universo de población víctima de desplazamiento atendida con atención humanitaria durante la vigencia 2015. Por lo anterior, el reporte en SINERGIA no sería adecuado interpretarlo como un rezago de atención del 61% sino que se solicita de manera respetuosa al equipo auditor analizarlo de manera integral con los demás reportes de información de la entidad.

“Por otra parte, como se informó al equipo auditor en visita realizada el 23 de abril de 2018 a la Subdirección de Asistencia y Atención Humanitaria, el 90% de las 122.671 solicitudes que quedaron pendientes de pago se recibieron y tramitaron durante los meses de noviembre y diciembre de 2017; sin embargo, teniendo en cuenta la coordinación permanente entre el trámite de solicitudes, la ejecución presupuestal y la capacidad acordada con el operador bancario, no fue posible su colocación en el mes de diciembre, razón por la cual quedaron pendientes de atención para los primeros meses de la vigencia 2018, propendiendo siempre por no exceder un plazo de 90 días y garantizar la oportuna y eficiente colocación de los recursos.

“Es importante tener en cuenta que algunas de estas solicitudes no pudieron ser atendidas en el corto plazo por aspectos relativos a la operación bancaria tales como problemas de orden público en los municipios de colocación, y tiempos requeridos para la programación de cajas extendidas en municipios que no cuentan con operador bancario, situaciones que se enmarcan en circunstancias ajenas y de caso fortuito o fuerza mayor que impactan de manera representativa la gestión de la Unidad...”.

Análisis CGR

La CGR analizó el cumplimiento de las metas con la información de la ejecución del Plan de Acción 2017, publicado en la página web de la Unidad, que es una fuente oficial, la cual se encuentra disponible al público y que, además, es reflejo de la gestión adelantada por la UARIV durante la vigencia referida. Es por ello que, si bien la entidad en su respuesta indica que en la herramienta SISGESTION

se encuentra el avance de los 12 meses, esta información no se encuentra reflejada en el Plan de Acción 2017, donde se registra avance de 10 meses.

Respecto al rezago del 61% en 2015, aunque la entidad indica que el modelo de subsistencia mínima inicio a mediados de la vigencia referida, no suministró soportes que permitan valorar las respuestas.

Respecto a la liberación de recursos presupuestales, especialmente los referidos a la Atención a Desplazados, aunque la entidad aduce que en algunos casos se debió a problemas de seguridad en territorio y a que las solicitudes se realizaron a finales de la vigencia de 2017, la entidad no suministró soportes que le permitieran a la CGR validar lo afirmado por ésta.

Teniendo en cuenta lo anterior, se mantienen los ítems relacionados con Ayuda y Atención humanitaria en el hallazgo.

Fondo para la Reparación de las Víctimas -FRV-

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

7. En la actividad relacionada con la realización de procesos para la comercialización de bienes, el Fondo no alcanza la meta del 30%. Se observa que realizaron gestiones sólo en los dos últimos meses de 2017, situación que les permite alcanzar el 17%, presentando un rezago del 13% en el cumplimiento de la meta.

El indicador de saneamiento responde a la fórmula: Bienes inmuebles con extinción de dominio incluidos en el proceso de saneamiento sobre Total de bienes inmuebles con extinción de dominio. El esfuerzo realizado en el proceso de saneamiento de los 171 inmuebles les permitió cumplir con el 61% de la meta señalada para saneamiento. Por tanto, no fue suficiente para cumplir con la meta de bienes comercializados o transferidos.

Esta demora en la enajenación de los bienes durante la vigencia 2017 no les permitió cumplir con el criterio de vocación reparadora para el pago de las indemnizaciones vía justicia y paz.

En consecuencia, además del incumplimiento de las metas fijadas en el Plan de Acción, la UARIV no ha logrado atender el artículo 7 de la Ley 1592 de 2012 y el Auto AP-4671 de 2014. Este artículo 7 modifica la Ley 975 de 2005 con el

artículo 11C donde establece: “Se entienden como bienes sin vocación reparadora, los que no puedan ser identificados e individualizados, así como aquellos cuya administración o saneamiento resulte en perjuicio del derecho de las víctimas a la reparación integral”.

8. En la actividad “Ubicar e identificar las víctimas reconocidas en sentencias ejecutoriadas de justicia y paz”, donde la fórmula del indicador fue determinada como la sumatoria de víctimas debidamente ubicadas e identificadas reconocidas en sentencias ejecutoriadas de justicia y paz, la Unidad programó una meta de 7.664. De acuerdo con lo reportado en el aplicativo SISGESTION, el FRV logró ubicar e identificar 5.914 víctimas, de manera que presentó para diciembre de 2017 una diferencia de 1.750 víctimas, es decir, un incumplimiento del 22.84%.

Al respecto, se encuentra que en atención al procedimiento Código 401.080-08-8 - UARIV de Liquidación y pago de sentencias judiciales, una vez recibida la notificación del Tribunal Superior del Distrito Judicial o la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, de la sentencia ejecutoriada con las víctimas reconocidas en el Proceso de Justicia y Paz, el Grupo de liquidación y pago de sentencias judiciales del FRV elabora la base de datos con los nombres de las víctimas directas e indirectas y luego desarrolla jornadas de documentación en el juzgado y posteriormente en el lugar de mayor concentración de víctimas.

Sin embargo, el procedimiento no registra ninguna acción relacionada con la búsqueda o cruce con el RUV, de manera que en primer momento se utilice y aproveche debidamente la red de sistemas de información disponible en la UARIV para avanzar en la identificación de las víctimas reconocidas por la Sentencia Ejecutoriada.

En este sentido, no se cumple con el principio de la racionalización administrativa y se dejan de lado los principios de celeridad y economía establecidos por la Ley 489 de 1998 artículos 2 y 3. Así, se omite que el RUV es fundamental en la implementación de la política de atención y reparación integral a las víctimas, porque la inclusión en dicho registro abre la puerta para acogerse a las medidas de asistencia, atención y reparación establecidas por la Ley 1448 de 2011 y específicamente en el artículo 44 de la Ley 1592 de 2012.

De otra parte, los artículos 47 y 48 del Decreto 3011 de 2013⁹ establecen el principio general de reparación administrativa y el acceso preferente de las

⁹ Compilado en el Decreto 1069 de 2015 en art.2.2.5.1.3.1 y art.2.2.5.1.3.2

víctimas reconocidas en el marco del proceso penal especial de justicia y paz, al programa de reparación administrativa individual al que se refiere la Ley 1448 de 2011, en los siguientes términos:

1. *"Inclusión. en el registro único de víctimas' por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Una vez recibida la sentencia con el respectivo expediente, y a más tardar dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a dicha recepción, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas procederá a incluir en el Registro Único de Víctimas a las víctimas individuales reconocidas en el fallo: que no estuvieren registradas con anterioridad, sin que deba proceder a su valoración.*
2. *Formulación del plan de asistencia, atención y reparación integral. Dentro de los noventa (90) días hábiles siguientes a la inclusión en el Registro Único de Víctimas de las víctimas reconocidas en la sentencia, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas procederá a formularles el Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral (PAARI)."*

El Artículo 50¹⁰. Señala: *"Acceso preferente al programa de reparación colectiva administrativa. Para el acceso preferente al programa de reparación colectiva administrativa al que se refiere la Ley 1448 de 2011 se seguirán las siguientes etapas:*

1. *Una vez haya sido remitida copia de la información en relación con la posible existencia de un sujeto colectivo víctima por parte del Magistrado de Conocimiento a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ésta tomará la declaración en el Formato Único de Declaración de sujetos colectivos dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la recepción de la información. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas contará con un término de sesenta (60) días hábiles para definir si se trata de grupos y 'organizaciones' sociales, sindicales y políticas, o comunidades que hayan sufrido, afectaciones colectivas o comunidades étnicas de acuerdo con los artículos 3, 151 Y 152 de la Ley 1448 de 2011, el artículo 223 del Decreto 4800 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634 o 4635 de 2011. De tratarse de un sujeto colectivo y de acuerdo a los criterios de valoración de los sujetos de reparación colectiva, decidirá 'la inclusión o no del sujeto. Si la pluralidad de*

¹⁰ Art.2.2.5.1.3.4. del Decreto 1069 de 2015

personas no corresponde a un sujeto colectivo, en todo caso se realizará el trámite de registro de sujetos individuales de acuerdo al artículo 48 del presente Decreto. La Unidad Administrativa Especial' para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas valorará la declaración en el término de sesenta (60), días hábiles, luego de los cuales decidirá 'la inclusión o no del sujeto de reparación colectiva de acuerdo a los principios y procedimientos de la ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios, y los Decretos Ley 4633, 4634 Y 4635 de 2011."

Respuesta Entidad

Sobre el punto 7, la entidad señala: *"a los bienes a comercializar o transferir que cuentan con extinción de dominio, se les debe realizar antes de vincular directamente en procesos de comercialización, una etapa de diagnóstico en donde se analizan las condiciones físicas, económicas, jurídicas y fiscales; aspectos que deben encontrarse saneados para poder efectuar una correcta transferencia de dominio en el marco de una enajenación".* Luego añade: *"se aplica lo establecido en la Resolución 2555 de 1988, Modificada por la Resolución Numero 070 de 2011, emitida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)," (Identificación física, documentos catastrales y avalúo catastral y listado de avalúos para impuestos en entes territoriales)*

"Una vez surtida la totalidad de estas etapas de saneamiento por cada uno de los bienes, aplicada al universo total de los bienes con extinción de dominio (280 bienes administrados por el FRV), únicamente 18 bienes superaron este saneamiento total y por lo tanto fueron presentados a Comité de Recomendación de Enajenación y/o Disposición de Activos del FRV" "en el mes de septiembre de 2017, momento en el cual se evidencia la imposibilidad de comercializar el 30% de los bienes totales, teniendo en cuenta que el saneamiento no dependía únicamente de la gestión que realiza el FRV sino de la aprobación y trámites ante terceros"

Sobre el punto 8, *"De acuerdo al procedimiento Código 401.08.08-8 de liquidación y pago de sentencias judiciales, del Fondo para la Reparación, en el numeral 21 se hace alusión a las solicitudes de cruces de información al interior de la Entidad, describiéndose de la siguiente manera:*

Cruzar la información de las víctimas reconocidas en sentencia con las bases de datos de las indemnizaciones realizadas. Nota: esta información la suministrará la

Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas y el Grupo de Indemnizaciones de la Dirección de Reparación de la Unidad, (...).

“Así las cosas la Red Nacional de Información es una fuente oficial de consulta, estipulada en el artículo 153 de la Ley 1448 que a la letra señala : “(...) La Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas será el instrumento que garantizará al Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas una rápida y eficaz información nacional y regional sobre las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley, permitirá la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que ocasionaron y ocasionan el daño a las víctimas.(...)” y en consecuencia su consulta está orientada a complementar la información de la ubicación de las víctimas que inicialmente no se puede obtener en el proceso de documentación ante el Tribunal de Justicia y Paz.”

“las víctimas no se encuentran debidamente identificadas y registradas en estos sistemas, situación que dificulta la individualización ya que estas víctimas no están incorporadas en los sistemas de información y que la búsqueda de las mismas se dificulta por su misma naturaleza de población flotante.”

Análisis CGR

Con respecto a la respuesta al punto 7, la CGR reconoce que la comercialización es de las últimas actividades realizadas en todo el proceso de administración de bienes inmuebles. No obstante, es evidente que durante la vigencia 2017 no hubo monetización por bienes inmuebles 2017 y por tanto no hubo recursos derivados de esta fuente para el pago de indemnizaciones, circunstancia que no garantiza los derechos de las víctimas. De 1.027 inmuebles bajo la responsabilidad del FRV, 287 contaban con extinción de dominio, de estos 171 se encontraban en proceso de saneamiento, de los cuales 18 fueron totalmente saneados y presentados al Comité de Recomendaciones de Enajenación y /o disposición de Activos del FRV. De acuerdo con el seguimiento de plan de acción es evidente que sólo se obtuvieron resultados los dos últimos meses.

Sobre la respuesta al punto 8, se reconoce que el FRV realizó gestión para identificar a las víctimas; sin embargo no se tiene en cuenta lo establecido en los artículos 47,48 y 50 del Decreto 3011 de 2013 (compilados en el Decreto 1069 de 2015) en cuanto a la oportuna inclusión en el RUV de las víctimas de justicia y paz, 30 días hábiles siguientes a la recepción de la sentencia ejecutoriada ni el acceso preferente de sujetos colectivos. Al omitir la inclusión en el RUV se incumple el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 en cuanto al derecho a la

reparación integral que comprende además de la indemnización, la restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica; medidas que dependen de la vulneración en sus derechos y de las características del hecho victimizante.

- **HALLAZGO 2. Bases de datos**

CRITERIO

Artículo 3º de la Ley 1712 del 6 de marzo 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”*, el cual establece que el derecho de acceso a la información pública debe atender unos principios, entre ellos el de Calidad de la Información, según el cual *“Toda información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa...”*.

Ley 1448 de 2011, en su artículo 153, que establece que se debe garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de registro, atención y reparación a víctimas y la Ley 87 de 1993, literal i) del artículo 4º, que dispone que los sistemas de información deben reflejar a través de sus transacciones la exactitud, veracidad y oportunidad, que permitan facilitar la generación de informes operativos, administrativos y financieros.

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

El proceso de cruce entre las bases de datos que dan soporte a los sistemas de información, materia de estudio por parte de la Contraloría General de la República y que fueron ubicadas por la Unidad en el espacio de intercambio en las carpetas 2_CARENCIAS_SM, 3_MT, 4_NOTIFICACION_SIRAV, 5_AHE_OTROS_HECHOS, 6_AH_INMEDIATA, 7_SSV, 8_PA8_PAGOS SENTENCIAS JUDICIALES, 9_PERSONAS INDEMNIZADAS, 10_POBLACION NO INDEMNIZABLE) generó una serie de inconsistencias, por cuanto las variables de cruce NroDocumentoidentidad¹¹ y/o NumeroDocumentoidentidadNombreCompleto¹² no enlazan los registros de víctimas y/o beneficiarios en la base de datos del Registro Único de Víctimas

¹¹UNIV_VICT_LB_CONTRAL_31122017.txt y univ_vict_pers_lb_31122017.txt: campo DOCUMENTO

¹²UNIV_VICT_LB_CONTRAL_31122017.txt y univ_vict_pers_lb_31122017.txt: campos DOCUMENTO, PRIMERNOMBRE, SEGUNDONOMBRE, PRIMERAPELLIDO, SEGUNDO APELLIDO

(RUVp y RUVhh). Ello causa inconsistencias e impide evidenciar la veracidad de las transacciones reportadas por la Unidad en los sistemas de información.

La siguiente tabla relaciona las inconsistencias encontradas en los cruces realizados, presenta el número de registros que no encuentran coincidencia con el RUV y relaciona el nombre del archivo donde se agrupan los registros no coincidentes:

Tabla 9. Inconsistencias en las bases de datos suministradas a la CGR

Carpeta	Nombre	Cruces	Registros sin correspondencia en el RUVp - RUVhh	
			Número	Archivo
1_RUV	RUVp: UNIV_VICT_LB_CON TRAL_31122017.txt	Cruce RUVp y RUVhh por conspersona	4.159	01 RUVp y RUVhh x Conspersona.xlsx
	RUVhh: univ_vict_pers_lb_31 122017.txt	Cruce RUVhh y RUVp por conspersona	31.741	02 RUVhh y RUVp x Conspersona.xlsx
2_CARENCIA S_SM	SMPagos: DatosSubsistenciaMin imaPagos.txt	Cruce SMPagos y RUVp por DoctoNombre	19.017	03 SmpagosRUVpDoctoName NOCoincidentes.xlsx
3_MT	COLOCACIONES 2017 RTE.xlsx	Cruce MT y RUVhh por DoctoNombre	55.715	07 MT NOCoincidentesRUVhh DoctoName.xlsx
5_AHE_OTR OS_HECHOS	COLOCACIONESAH HVDDF.xlsb	Cruce AH_HO y RUVhh por DocotoNombre	1.140	08 AH_OH NOCoincidentesRUVhh DoctoName.xlsx
6_AH_INME DIATA	MATRIZ CONSOLIDADA HOGARES 2017....xlsm	Cruce AH_Inm y RUVp por DoctoNombre	7.444	09 AH_InmRUVpDoctoName NOCoincidentes.xlsx
8_PA8_PAG OS SENTENCIAS JUDICIALES	BASE INDEMNIZ AÑO 2017.xlsx	Cruce SJ RUVp por DoctoNombre	962	10 SJ NOCoincidentesRUVp DoctoName.xlsx
9_PERSONA S INDEMNIZAD AS	Pindem: Historico Pagos Admon Administrativa 31122017.txt	Cruce PindemRUVp p por DoctoNombre	43.223	12 PindmNOCoincidentes DoctoName.xlsx

Carpeta	Nombre	Cruces	Registros sin correspondencia en el RUVp - RUVhh	
			Número	Archivo
11_MaryNancy	MatrizSntnc: MATRIZ_SENTENCIA_Y_SOPORTESS_PAGO	Cruce MatrizSntnc y RUVp por DocotoNombre	1.439	11 MSI NOCoincidentesRUVp DoctoName.xlsx

Con los resultados anteriores, igualmente se evidencia que los sistemas de información de la Unidad no están accediendo al RUV a través de la variable (campo) CONSPERSONA definida por la RNI para efectos de unificación de criterios con respecto al acceso y que, además, no interoperan en línea y tiempo real con el RUV, lo que genera de manera permanente, la materialización de los riesgos a la integridad y disponibilidad de la información en los sistemas de información de la Unidad.

Al preparar la base de datos de Pagos Subsistencia Mínima (DatosSubsistenciaMinimaPagos.txt) para el cruce con otras bases de datos, se evidencian las siguientes inconsistencias:

Tabla 10. Inconsistencias en la base de datos de pagos AH, suministrada a la CGR

Carpeta	Nombre	Campo	No. de registros incorrectos	Archivo de evidencia
2_CARENCIAS_SM	SMPagos: DatosSubsistenciaMinimaPagos.txt	ValoresNULL en el campo CODPAARI,	10.481	05 SMPagosVlrsNULLcodpaarinrodoctonroresol.xlsx
		ValoresNULL en el campo NRORESOLUCION	68.452	
		ValoresNULL en el campo MIE_NUMIDENTIFICACION	10.677	
		Montos exagerados en la variable MONTO_GIRO 600.220.171.525.775	10.170	06 SMPagos MontosExagra2.xlsx

Las inconsistencias encontradas producen riesgos en la integridad, exactitud y coherencia en la información, dado que los cruces de información generan resultados que exigen ser revisados individualmente como "caso", por lo cual la

gestión de los auditores que analizan la información es distraída permanentemente para identificar la causa de cada inconsistencia.

Lo descrito contraviene el artículo 3º de la Ley 1712 del 6 de marzo 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*”, el cual establece que el derecho de acceso a la información pública debe atender unos principios, entre ellos el de Calidad de la Información, según el cual “*Toda información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa...*”, la Ley 1448 de 2011, en su artículo 153, establece que se debe garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de registro, atención y reparación a víctimas y la Ley 87 de 1993, literal i) del artículo 4º, dispone que los sistemas de información deben reflejar a través de sus transacciones la exactitud, veracidad y oportunidad, que permitan facilitar la generación de informes operativos, administrativos y financieros.

Respuesta Entidad

La entidad desarrolla un ejercicio de verificación a las inconsistencias identificadas y comunicadas por la Contraloría General de la República con respecto a la búsqueda de los registros que dan cuenta de la caracterización de las personas en la base de datos del Registro Único de Víctimas - RUV (RUV personas y RUV histórico de hechos) a quienes por diferentes rutas se les reconoce un derecho.

La siguiente tabla sintetiza los errores identificados como causa de las “NO coincidencias” entre las bases de datos y el RUV:

Carpeta	Nombre	Cruces	Respuesta entidad	
			Causas identificadas	Nro. envíos BD
1_RUV	RUVp: UNIV_VICT_LB_CONTRA L_31122017.txt	Cruce RUVp y RUVhh por conspersona	No se verifica el contenido de los archivos. Se adjunta consulta para el conteo personas únicas y total registros. Resultado	1

Carpeta	Nombre	Cruces	Respuesta entidad	
			Causas identificadas	Nro. envíos BD
	RUVhh: univ_vict_pers_lb_311220 17.txt	Cruce RUVhh y RUVp por conspersona	consulta: Todas las personas relacionadas en la tabla RUV y RUVhh coinciden. El campo CONSPERSONA se utiliza para realizar intercambio de información con las entidades del SNARIV. No se emplea por las áreas misionales	2
2_CARENCIAS_ SM	SMPagos: DatosSubsistenciaMinima Pagos.txt	Cruce SMPagos y RUVp por DoctoNombre	Exportación del archivo (campo: observaciones) Novedades mínimas en nombres y apellidos, cambios ortográficos, localización, composición fonética	4
	valoresNULLcodpaari		Exportación del archivo (campo: observaciones)	
	valoresNULLnroresolucion		Exportación del archivo (campo: observaciones) 46.492 registros no cuentan ActoAdmon	
	valoresNULLmie_numidentif icacion		Exportación del archivo (campo: observaciones)	
	valoresNULLmonto_giro		Exportación del archivo (campo: observaciones)	
	DatosSubsistenciaMinima Mediciones.txt			
	REGISTROS COLOCACIONES SM2017 INCLUYE ACTOSADMIN col_sm_2017_Export_Ö_			3

Carpeta	Nombre	Cruces	Respuesta entidad	
			Causas identificadas	Nro. envíos BD
3_MT	COLOCACIONES 2017 RTE.xlsx	Cruce MT y RUVhh por DoctoNombre	Caracteres especiales. Tutores que no son víctimas de desplazamiento (183)	1
5_AHE_OTROS_HECHOS	COLOCACIONESAHHVD DF.xlsx	Cruce AH_HO y RUVhh por DocotoNombre	Exportación del archivo Novedades ortográficas, espacios antes y despues de nombres	1
6_AH_INMEDIA TA	MATRIZ CONSOLIDADA HOGARES 2017....xlsm	Cruce AH_Inm y RUVp por DoctoNombre	Novedades ortográficas, espacios antes y despues de nombres	1
8_PA8_PAGOS SENTENCIAS JUDICIALES	BASE INDEMNIZ AÑO 2017.xlsx	Cruce SJ RUVp por DoctoNombre	Información contenida en la base de datos entregada es de origen ajeno a la entidad.	1
9_PERSONAS INDEMNIZADAS	Pindem: Historico Pagos Admon Administrativa 31122017.txt	Cruce PindemRUVp p por DoctoNombre	Cruce no tiene en cuenta "el hecho victimizante". Errores tipográficos, espacios entre caracteres, duplicidad en número de identidad, cambios de número de identidad	1
11_MaryNancy	MatrizSntnc: MATRIZ_SENTENCIA_Y_SOPORTESS_PAGO	Cruce MatrizSntnc y RUVp por DocotoNombre	Información contenida en la base de datos entregada es de origen ajeno a la entidad.	1

Análisis CGR

Tal como lo menciona la entidad y se muestra en la anterior tabla, la no correspondencia de los datos contenidos en las bases de datos generadas por los sistemas de información y el RUV, obedece principalmente a la inexactitud del contenido del registro en las variables (campos), número del documento de identidad y nombre (nombres y apellidos) lo que obedece a:

- 1) Cambios ortográficos,
- 2) Composición fonética,
- 3) Espacios antes, entre y después de nombres,
- 4) Intercambio de posición en los nombres y
- 5) Números de identificación equívocos.

Por lo cual se deduce que los sistemas de información no interactúan, en línea y tiempo real con la base de datos del RUV, relación que permitiría:

- 1) Corregir este tipo de errores en el RUV.
- 2) Evitar redundancia¹³ en las bases de datos.

Por la ausencia de la interacción anteriormente definida es necesario aplicar un procedimiento para que las novedades recogidas por los sistemas de información generen un archivo con destino a la actualización del RUV. En este sentido, tampoco se demuestra que dicha actualización se realice pues, de hacerlo, se evitarían las inconsistencias halladas.

Dado que los datos reportados por la Unidad como resultado de las transacciones de sus bases de datos no son ni precisos ni válidos, ni coherentes, y tampoco muestran estar enmarcados en un ciclo de mejora continua PHVA, la materialización del riesgo de integridad¹⁴ de la información es evidente.

La entidad reconoce también errores en los procedimientos de exportación de los datos. La tabla anterior presenta en la columna "*Nro. envíos de la base de datos*", el número de procesos por base datos, que fueron desarrollados para dar respuesta al requerimiento de la Contraloría General de la República, oficio No.

¹³ En bases de datos, la redundancia hace referencia al almacenamiento de los mismos datos varias veces en diferentes lugares. La redundancia de datos puede provocar problemas como: Incremento del trabajo: como un mismo dato está almacenado en dos o más lugares, esto hace que cuando se graben o actualicen los datos, deban hacerse en todos los lugares a la vez, desperdicio de espacio de almacenamiento: ya que los mismos datos están almacenados en varios lugares distintos; inconsistencia de datos: esto sucede cuando los datos redundantes no son iguales entre sí; * Inconsistencia de datos: esto sucede cuando los datos redundantes no son iguales entre sí, por ejemplo, cuando se actualiza el dato en un lugar, pero el dato duplicado en otro lugar no es actualizado. Fuente: www.alegsa.com.ar/Dic/redundancia_de_datos.php

¹⁴ ¿Qué Debemos Entender por "Integridad"? La exactitud y coherencia de los datos almacenados, evidenciada por la ausencia de datos alterados entre dos actualizaciones de un mismo registro de datos. La integridad de los datos se establece en la etapa de diseño de una base de datos mediante la aplicación de reglas y procedimientos estándar, y se mantiene a través del uso de rutinas de validación y verificación de errores. Fuente: <https://www.isaca.org/Journal/archives/2011/Volume-6/Pages/Data-Integrity-Information-Security-Poor-Relation-spanish.aspx>

AG8-1-AC – 02 del 3 marzo 2018. En este sentido, también se evidenció la materialización del riesgo de disponibilidad de la información.

Con lo anterior, se demuestra que la entidad carece de una instancia formal de gobierno de datos, que se centre específicamente en los recursos de información que se procesan y difunden; siempre teniendo en cuenta que el catálogo de datos (caracterización de los datos) es el producto de partida para el diseño e implementación del Modelo de Arquitectura empresarial TI. Ello para garantizar a la entidad y partes interesadas, la accesibilidad, disponibilidad, integridad, calidad, coherencia, seguridad y verificabilidad de la información aportada por la Unidad.

2.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Determinar el cumplimiento de la medición, notificación y otorgamiento de Atención humanitaria, según los parámetros normativos y jurisprudenciales, y la cobertura, según las metas propuestas.

MODELO DE ASISTENCIA HUMANITARIA

Con la expedición del Decreto 2569 de 2014, recogido por el Decreto 1084 de 2015 (capítulo 5 sección 1), que consolida las normas reglamentarias del sector de inclusión social y la Resolución 1291 de 2016, la Unidad establece los criterios y procedimientos para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a las víctimas de desplazamiento forzado. Esto en razón a que las víctimas de desplazamiento forzado, una vez incluidas en Registro Único de Víctimas - RUV, acceden a la atención humanitaria mientras presenten carencias en la subsistencia mínima. Así, bajo los criterios definidos y aplicación de los procedimientos, la Unidad evalúa los componentes de subsistencia mínima y determina la población objeto de atención humanitaria.

El artículo 2.2.6.5.2.4¹⁵, dispone que los sujetos de la atención humanitaria de emergencia, son las víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el Registro Único de Víctimas - RUV, y que ésta estará compuesta por alojamiento temporal y alimentación, además de **vestuario y un porcentaje adicional correspondiente a gastos y necesidades urgentes en materia de educación (para niños, niñas y adolescentes) y de salud**, los cuales se entregarán exclusivamente y por una

¹⁵Decreto 2569 de 2014, artículo 8

única vez a los hogares cuyo desplazamiento haya ocurrido dentro del año anterior a la fecha de solicitud (negrilla fuera de texto).

De otra parte, el artículo 2.2.6.5.2.5¹⁶ establece que los sujetos de la atención humanitaria de transición son aquellos hogares en que se identifiquen carencias leves en los componentes de alojamiento temporal y/o alimentación, por tanto, este tipo de ayuda cubre esos componentes.

Tabla 11. Hogares con Carencias en Subsistencia Mínima, según nivel.

CARENCIA_ALOJAMIENTO_HOGAR	CARENCIA_ALIMENTACION_HOGAR	No. HOGARES	%
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	187.757	36,42%
GRAVE	GRAVE	44.793	8,69%
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	NO CARENCIA	246	0,05%
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	20.766	4,03%
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	42.525	8,25%
GRAVE	LEVE	11.770	2,28%
GRAVE	NO CARENCIA	5.455	1,06%
LEVE	GRAVE	19.287	3,74%
LEVE	NO CARENCIA	4.737	0,92%
LEVE	LEVE	10.091	1,96%
NO CARENCIA	GRAVE	49.724	9,65%
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	NO CARENCIA	35	0,01%
NO CARENCIA	LEVE	27.099	5,26%
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	5.000	0,97%
NO CARENCIA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	76.513	14,84%
NO CARENCIA	EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	9.739	1,89%
TOTAL		515.537	100,00%

Fuente: Cálculos CGR, con base en información suministrada por UARIV.

En la medición de las condiciones de subsistencia mínima, realizada por la UARIV en 2017, le fueron detectadas carencias en alimentación y/o alojamiento a 515.537 hogares que habían solicitado atención humanitaria. La determinación y calificación de las carencias le permitió a la UARIV definir un nivel, según el grado de carencia tanto en alimentación como en alojamiento, para programar la atención. La situación de los hogares con carencias, según el nivel establecido se muestra en la Tabla 11.

Como se observa en la Tabla 12, la concentración de hogares con carencias está determinada por las carencias en alimentación y alojamiento. Cerca del 90.33% de la población con carencias tienen carencias graves o de extrema urgencia en alimentación, mientras que el 30.32% de esta misma población presenta una situación similar en alojamiento.

¹⁶Decreto 2569 de 2014, artículo 9.

Tabla 12. Carencias en alimentación y alojamiento, individual

GRADO	CARENCIA ALOJAMIENTO		CARENCIA ALIMENTACIÓN	
	No. HOGARES	%	No. HOGARES	%
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD NO MANIFIESTA	47.560	13,49%	35.505	7,03%
EXTREMA URGENCIA Y VULNERABILIDAD MANIFIESTA	208.769	59,23%	306.795	60,74%
LEVE	34.115	9,68%	48.960	9,69%
GRAVE	62.018	17,60%	113.804	22,53%
TOTAL	352.462	100%	505.064	100%

Fuente: Cálculos CGR, con base en información suministrada por UARIV.

En 2017 la UARIV, a través del Modelo de Medición de Subsistencia Mínima, realizó colocaciones por \$672.744.427.000 para 786.442 hogares. El estado de las colocaciones son presentadas en la tabla 13 y como se aprecia existen colocaciones por \$6.244.436.000 a 7.876 hogares, que se desconoce en qué estado se encuentran, y por tanto, limitan el análisis realizado por este organismo de control.

Tabla 13: Estado de las colocaciones a población víctima de desplazamiento forzado – Modelo SM

CONCEPTO GIRO	CANTIDAD GIROS	VALOR	%
PAGADO	682.797	560.695.275.000	83,34%
REINTEGRADO	172.820	105.804.716.000	15,73%
(en blanco)	7.876	6.244.436.000	0,93%
TOTAL COLOCACIONES	863.493	672.744.427.000	100,00%

Fuente: Base de Datos SMPAGOS suministrada por la UARIV. Cuadro elaborado por Equipo Auditor CGR.

De otra parte, de acuerdo con lo informado por la entidad, existen algunas víctimas que no cuentan con información suficiente en las distintas fuentes de información (interna y externas) utilizadas para la medición de Subsistencia Mínima, por tanto, se les asigna la atención humanitaria a través del Modelo Tradicional - MT. Mediante este modelo le colocaron recursos por \$110.864.817.168 a 164.279 hogares, el estado de los mismos se presentan en el tabla 14.

Tabla 14 Estado de colocaciones a población víctima de desplazamiento forzado – MT

ESTADO GIRO	CANTIDAD GIROS	VALOR	%
COLOCACIONES	170.722	110.864.817.168	100
PAGOS	138.720	91.370.393.885	82,42
REINTEGROS	32.002	19.494.423.283	17,58

Fuente: Base de Datos MT suministrada por la UARIV. Cuadro elaborado por Equipo Auditor CGR

Teniendo en cuenta lo anterior, la UARIV en la vigencia 2017 realizó colocación por \$783.609.244.168 para atender a 950.721 hogares perteneciente a la población víctima de desplazamiento forzado, tal como se presenta en la tabla 15.

Tabla 15: Población víctima de desplazamiento forzado atendida en 2017

BASE DE DATOS	CANTIDAD HOGARES	VALOR COLOCACIONES
SMPAGOS	786.442	672.744.427.000
MT	164.279	110.864.817.168
TOTAL	950.721	783.609.244.168

Fuente: Datos elaborados por la CGR con información suministrada por la UARIV

De otra parte, según informe de Rendición de Cuentas de la UARIV de 2017, el valor de las colocaciones de atención humanitaria fue por \$783.616.370.168¹⁷; como se observa, ese reporte es mayor en \$7.126.000 frente al registrado en las Bases de Datos de donde se obtiene la información de la Tabla 15.

Otros Hechos Victimizantes diferentes a desplazamiento forzado

El Decreto 1084 de 2015, Capítulo 4, artículos 2.2.6.4.2, 2.2.6.4.3 y 2.2.6.4.4 reglamenta la ayuda humanitaria para hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas. La Resolución 2349 de 2012, expide el manual operativo de entrega de la Ayuda Humanitaria a Víctimas de Hechos Diferentes a Desplazamiento Forzado – AHHDDF. Esta ayuda Humanitaria se entrega por un monto máximo de hasta dos (2) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes – SMLMV-.

Tabla 16

AFECTACIONES		MONTO
MUERTE		2 SMLMV
AFECTACION MEDICA, PSICOLOGICA, FISICA, TORTURA Y VIOLENCIA SEXUAL		
SECUESTRO		
AMENAZA QUE NO GENERE DESPLAZAMIENTO		
DESAPARICION FORZADA		
RIESGO ALIMENTARIO		
AFECTACION EN BIENES MATERIALES Y RIESGO HABITACIONAL		0,5 SMLMV
BIENES	NIVEL 1: Daño cuantificado hasta 05 salarios mínimos mensuales vigentes	

¹⁷ Según información presentada por la Subdirección de Asistencia y Atención, al Equipo Auditor en febrero de 2018, el 37% de las colocaciones de atención humanitaria en 2017 correspondió al aplazamiento presupuestal del Ministerio de Hacienda en 2016, por valor de \$290.545.393.970.

NIVEL 2: Daño cuantificado superior a 05 y hasta 1 salario mínimo mensual vigente	1 SMLMV
NIVEL 3: Daño cuantificado superior a 1 y hasta 15 salarios mínimos mensuales vigentes	1,5 SMLMV
NIVEL 4: Daño cuantificado superior a 15 salarios mínimos mensuales vigentes	2 SMLMV

Fuente: UARIV - Resolución 2349 de 2012

En 2017 la Unidad para las Víctimas colocó 2.562 giros de Ayuda Humanitaria por Hechos Victimizantes Diferentes al Desplazamiento Forzado, por valor de \$3.699.532.706, cuyo estado se presenta en la Tabla 17.

Tabla 17 Colocaciones Ayuda Humanitaria a víctimas por hechos victimizantes diferentes a desplazamiento forzado

CONCEPTO GIRO	CANTIDAD GIROS	VALOR	%
PAGADO	1.470	2.121.187.203	57,34%
REINTEGRADO	1.092	1.578.345.503	42,66%
TOTAL COLOCACIONES	2.562	3.699.532.706	100,00%

Fuente: Datos elaborados por la CGR con información suministrada por la UARIV

Ayuda Humanitaria Inmediata -AHI-

El artículo 2.2.1.14 del Decreto 1084 de 2015 recogió el principio de subsidiariedad del artículo 14 del Decreto 4800, según el cual, para la adecuada implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, *“En su orden, la Nación y los departamentos, apoyarán a los municipios que presenten menor capacidad institucional, técnica y/o financiera para ejercer eficiente y eficazmente las competencias y responsabilidades que se deriven de la ley 1448 de 2011”*.

De otra parte, sobre la ayuda humanitaria inmediata a la que tienen derecho las víctimas de hechos victimizantes diferentes al desplazamiento forzado, el Decreto 1084 de 2015 en su artículo 2.2.6.4.1, dispone: *“Las entidades territoriales deben garantizar ayuda humanitaria inmediata a las víctimas de hechos diferentes al desplazamiento forzado ocurridos durante los últimos tres (3) meses, cuando estas se encuentren en situación de vulnerabilidad acentuada como consecuencia del hecho. Esta ayuda debe cubrir los componentes de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio. Las entidades territoriales deben suministrar esta ayuda a las víctimas que la requieran hasta por un (1) mes. Este plazo puede ser prorrogado hasta por un*

mes adicional en los casos en los que la vulnerabilidad derivada del hecho victimizante lo amerite”.

La UARIV, mediante Resolución 01249 del 23 de noviembre de 2016, establece el apoyo subsidiario a las entidades territoriales en la entrega de la ayuda o atención humanitaria inmediata contempladas en los artículos 2.2.1.10 y 2.2.1.14 del Decreto reglamentario 1084 de 2015; artículos 2.2.8.3.1.11, 2.2.8.3.1.13, 2.2.8.3.1.16 del Decreto de Corresponsabilidad 2460 del 2015; el artículo 47 (párrafo 1º modificado por la Ley 1753 de 2015) y el artículo 63 de la Ley 1148 de 2011.

Mecanismo en dinero

- Ayuda inmediata subsidiaria a entes territoriales con menor capacidad administrativa técnica y financiera; y número considerable de declaraciones de hechos victimizantes recientes.
- Colocación de giros en las oficinas o corresponsales del operador bancario, a nombre del beneficiario, donde éste cobra en dinero, lo correspondiente a la entrega de los componentes que requiere en el momento de la solicitud.

De acuerdo con la Resolución 01249 de 2016, los siguientes son los montos para los componentes de AHI en dinero en 2017:

Tabla 18. Montos de AHI Dinero - 2017

COMPONENTE	VALOR MINIMO	VALOR MAXIMO
ALIMENTACION	92.215	461.073
ALOJAMIENTO	110.658	774.603

Fuente: Elaboró CGR

En 2017 la UARIV colocó recursos por \$4.471.164.986 a 3.412 hogares que requerían AHI, según se relaciona en la tabla 19.

Tabla 19. Estado de las colocaciones de Ayuda Humanitaria Inmediata en Dinero

CONCEPTO GIRO	CANTIDAD HOGARES	VALOR	%
PAGADO	3.028	4.031.685.449	90,17%
REINTEGRADO	384	439.479.537	9,83%
TOTAL COLOCACIONES	3.412	4.471.164.986	100%

Fuente: UARIV - Ayuda Humanitaria HDDF 2017
Elaboró: Equipo auditor CGR

Para la CGR es preocupante el nivel de reintegros que, pese a la gestión adelantada por la UARIV, continúa siendo elevado, tal como se aprecia en la tabla 20. Ello indica que las acciones implementadas para subsanar las deficiencias que viene detectando este órgano de control, desde 2015, no han sido efectivas.

Tabla 20. Consolidado del estado de colocaciones de Atención y Ayuda Humanitaria

BASE DE DATOS	VALOR COLOCADO	VALOR PAGADO	VALOR REINTEGRADO	VALOR SMPAGOS SIN ESTADO*
SMPAGOS	672.744.427.000	560.695.275.000	105.804.716.000	6.244.436.000
MT	110.864.817.168	91.370.393.885	19.494.423.283	
OTROSHVDIFERENTES A DESPLAZAMIENTO FORZADO	3.699.532.706	2.121.187.203	1.578.345.503	
AHÍ EN DINERO	4.471.164.986	4.031.685.449	439.479.537	
TOTAL	791.779.941.860	658.218.541.537	127.316.964.323	6.244.436.000

*Por inconsistencias de información en la Base de Datos no identifica el estado de "pagado" o "reintegrado"

- **HALLAZGO 3. Información sobre PAARI y Encuesta de caracterización**

CRITERIO

La Constitución Política de Colombia establece en el artículo 209 que *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”*.

La Ley 489 de 1998, regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública. *El artículo 3 establece: “Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.”*

El artículo 3 de la Ley 1712 de 2014, que trata de los *“principios de la transparencia y acceso a la información pública”* establece que *“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.*

Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que conlleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.”

Resolución 893 de septiembre 2 de 2013, mediante la cual la UARIV adoptó el Sistema Integrado de Gestión, que se fundamenta en el estándar del Sistema de Gestión de Calidad bajo la norma NTCGP 1000:2009. Esta norma establece que la información generada por la UARIV, disponible para las víctimas, usuarios internos y/o externos, debe caracterizarse por la exactitud y oportunidad, permitiendo incrementar la confianza de los ciudadanos, procesos misionales, de apoyo, entidades del SNARIV y entes de control.

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

En la página de la UARIV, el link <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/esta-es-mi-ruta/8948> que conduce a información sobre las “*Medidas de Reparación*”, la infografía explica que “*se aplicará el PAARI para conocer el estado actual de su hogar*”; cuando a partir del año 2016 el PAARI fue reemplazado por la “*Encuesta de Caracterización*”.

Así mismo, en el procedimiento *Liquidación y pago de sentencias judiciales* Código: 401.08.08-8, de noviembre 1 de 2017, no se encuentra actualizado el reemplazo del “*PAARI*” por la “*Encuesta de Caracterización*” lo que incide en el incumplimiento del principio de transparencia señalado en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 y en el Goce Efectivo de los Derechos de las víctimas.

No se cumple con el principio de masificación de Gobierno en Línea (Ley 1341 de 2009), el principio de disponibilidad de la información establecido en la Estrategia de Gobierno en Línea (Decreto 1078 de 2015) y el derecho fundamental del acceso a la información pública señalado en la Sentencia 274 de 2013 de la Corte Constitucional por deficiencias en el seguimiento control y actualización de la información brindada.

Más allá de la desactualización de la página, lo observado tiene una implicación relevante para las víctimas, en la medida en que se creó la expectativa de que la elaboración del PAARI viabilizaría la indemnización administrativa. Así, el hecho que aún se anuncie oficialmente, crea confusión no sólo para las víctimas, sino también para las demás entidades y funcionarios y/o contratistas que participan en los diferentes procesos de la reparación de víctimas.

Respuesta Entidad

La Unidad en su respuesta a la observación reconoce que: *“el cambio en el nombre de los procedimientos pudo causar confusiones y generar algunas dificultades en la comprensión de la información para las víctimas, situación que se pretende superar con acciones de mejora continua por parte de la entidad, como la actualización de la información en la página web.”*

Análisis CGR

Se mantiene el hallazgo dado que la entidad reconoce la necesidad de implementar acciones de mejora.

- **HALLAZGO 4. Atención Humanitaria de Nuevos Incluidos en el RUV.**

CRITERIO

El Decreto 1084 de 2015, en su artículo 2.2.6.5.1.1.¹⁸, indica: *“El presente decreto establece los criterios y procedimientos para la entrega de la atención humanitaria de emergencia y transición a las víctimas de desplazamiento forzado con base en la evaluación de los componentes de la subsistencia mínima...”*.

¹⁸ Este decreto recoge el Decreto 2569/2014,- artículo 1

Mediante Resolución 1291 de diciembre de 2016, la UARIV define las condiciones y adopta el procedimiento, mecanismos técnicos y operativos de reconocimiento y entrega de la atención humanitaria en las etapas de emergencia y transición a las víctimas de desplazamiento forzado incluidas en RUV, y en el numeral 1 del artículo 2, establece el procedimiento para primer año, así: *“Corresponde a solicitudes de hogares incluidos en el Registro Único de Víctimas – RUV, cuyo desplazamiento haya ocurrido dentro del año anterior a la fecha de la solicitud. En estos casos se presumirá que el hogar presenta carencias graves en los componentes de alojamiento temporal y alimentación de su derecho a la subsistencia mínima y no será sujeto de identificación de carencias”*

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

La UARIV viene trabajado la Base de Datos Modelo Tradicional - BDMT, soportado en que existen algunas víctimas que no cuentan con información suficiente en las distintas fuentes de información (interna y externas) utilizadas para la medición de Subsistencia Mínima (alimentación y alojamiento temporal), y por ende se ven en la necesidad de seguir utilizando la BDMT. No obstante, se evidenciaron 592 colocaciones de Atención Humanitaria a víctimas denominadas “NUEVOS INCLUIDOS” en el RUV, por un valor de \$425.5 millones, a través de la BDMT. Estos casos no son objeto de medición y una vez incluidos en RUV se les debe entregar la Atención Humanitaria de Emergencia sin que medie solicitud alguna, toda vez que se presume que el hogar presenta carencias graves en los componentes de alojamiento temporal y alimentación de su derecho a la subsistencia mínima y no será sujeto de identificación de carencias.

Lo anterior debido a deficiencias en el Sistema de Control Interno y a fallas en el proceso de solicitudes y análisis de la Atención Humanitaria requerida por las víctimas, situación que conlleva a que la BD Subsistencia Mínima, a través de la cual se realiza la medición de los hogares con el fin de identificar cuales requieren o no atención humanitaria de Emergencia y de Transición a la población desplazada, se encuentra subutilizada.

Respuesta Entidad

La UARIV indicó que *“...la herramienta que soporta el trámite de solicitudes de atención humanitaria con el modelo de subsistencia mínima, cuenta con una ruta para el trámite de las solicitudes de hogares nuevos incluidos en el RUV que cumplen las condiciones de primer año; Esta ruta se construyó teniendo en cuenta, tal como lo menciona el equipo auditor, que en para los hogares (sic) que*

cumplen con las condiciones de primer año, se presume una condición de vulnerabilidad acentuada y por lo tanto no son objeto de medición de carencias.

En el marco de esta ruta se definieron en un primer momento una serie de validaciones, dentro de las cuales se incluye la fecha de nacimiento, el municipio de giro, entre otros datos que vienen contenidos en la declaración, sin los cuales no es posible viabilizar las solicitudes en dicha herramienta, razón por la cual algunas solicitudes a pesar de cumplir con las condiciones de primer año, no podían continuar con su trámite en la herramienta de Subsistencia Mínima al no contar con algunos de estos datos.

Una vez identificadas estas dificultades, la Unidad decidió hacer una revisión de las reglas y criterios operativos del modelo de subsistencia mínima, con el fin de hacerlo más flexible a las condiciones reales de las víctimas y las fuentes de información y así agilizar el trámite de solicitudes de atención humanitaria...”

Análisis CGR

La CGR considera que, dado que el Modelo de Subsistencia Mínima inició su implementación a mediados de 2015, los ajustes en la herramienta tecnológica debieron incorporarse para que en la medición de 2017 se hubiesen superado las dificultades. Además, en la respuesta mencionan la Circular 001 de 2017, que no fue anexada ni durante la ejecución de la auditoría ni con ocasión de la respuesta; el equipo auditor consultó el 31 de mayo de 2018 la página web de la UARIV y no se encontró.

Teniendo en cuenta lo anterior, se confirma el hallazgo.

- **HALLAZGO 5. Notificaciones Actos Administrativos Subsistencia Mínima**

CRITERIO

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su Artículo 79, consagra: *“Trámite de los recursos y pruebas. Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo. Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio. Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado*

a las demás por el término de cinco (5) días. Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días...”

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

La respuesta de los Actos Administrativos -AA- que resuelven el Recurso de Reposición - RR y el Recurso de Apelación - RA, que interponen las víctimas cuando se les concede o niega la Atención Humanitaria, resultante de la medición de Subsistencia Mínima (alimentación y alojamiento temporal) no se ajusta a los plazos normativos citados. De los 6.955 AA, tan solo el 12% se contestó en términos y el 86.6% excede el término señalado en la citada norma, donde el tiempo es hasta de 496 días; en la tabla 21, se observa que el restante 1.4% tiene valor 0 o negativo, lo cual significa que hay errores en los registros.

Tabla 21. Lapso entre la respuesta del recurso de reposición y el recurso de apelación - vigencia 2017

ESCALA DE DURACION	CANTIDAD	%
Valores negativos	97	1,39
Valores en 0	1	0,01
Igual o menor a 1 mes	835	12,01
Mas de 1 mes y menor o igual 3 meses	3.554	51,10
Mas de 3 meses	2.468	35,49
TOTAL	6.955	100,00

Elaboró: Equipo Auditor CGR con datos suministrados por la UARIV

Así mismo, se presentan demoras en la oportunidad de la notificación de los AA, encontrándose casos que duran hasta 346 días.

Tabla 22. Lapso entre la fecha del AA y la notificación

RESOLUCIONES	CANTIDAD
Sin fecha	592
Igual o menor a 1 mes	3.750
Mas de mes e igual a 3 meses	2.582
Mayor a 3 meses	31
TOTAL	6.955

Elaboró: Equipo Auditor CGR con datos suministrados por la UARIV

Respecto al porcentaje de notificación de los AA, la entidad mejoró el proceso, cumpliendo con el 100% de la meta establecida en el Plan de Acción de 2017

(884.240 AA notificados); no obstante, como se observa en la Tabla 23, el 69.36% de las notificaciones fueron por aviso. Pese a que el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, habilita legalmente este tipo de notificación, el elevado porcentaje no se compadece con la cuantiosa inversión anual de recursos en centros de contacto, que en 2017 ascendió a \$101 mil millones. Además, las víctimas pueden aumentar su estado de vulnerabilidad, toda vez que ello incide en el no cobro de los recursos otorgados o en no poder ejercer la debida defensa por el desconocimiento de las decisiones de la actuación administrativa de la entidad.

Tabla 23. Notificación de actos administrativos 2017

TIPO DE NOTIFICACION	CANTIDAD	%
AVISO	608.751	69,36
PERSONAL	268.898	30,64
TOTAL	877.649	100,00

Elaboró: Equipo Auditor CGR con datos suministrados por la UARIV

Adicionalmente, la Base de Datos de Notificaciones presenta datos erróneos, referidos a que la fecha del RR es mayor (más reciente) a la del RA, además de encontrarse campos que no tienen la fecha de la resolución.

La anterior situación incide en la toma de decisión de la alta gerencia y no le permite a la entidad realizar acciones para subsanar las deficiencias referidas, afectando, además, la vulneración de los derechos de las víctimas a conocer, oportunamente, las decisiones de la administración respecto a las peticiones realizadas.

Respuesta Entidad

La UARIV indica que “...han implementado estrategias para la optimización de tiempos y procedimientos para superar el rezago en el trámite de los recursos... (...)..., es así que con corte 25 de mayo de 2018, el 91 % de los recursos de reposición y el 87.2% de los recursos de apelación radicados en la Oficina Asesora Jurídica, se encuentren para ser contestados en término menor a 30 días...”

De otra parte, informan que “...de acuerdo con lo establecido en los artículos 67, 68 y 69 del Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, la Unidad para las víctimas lleva a cabo el proceso de notificación de los actos administrativos de carácter particular. El tiempo promedio que toma

en llevar a cabo la notificación de un acto administrativo es de 20 días hábiles, no obstante, existen excepciones teniendo en cuenta la accesibilidad de la zona...”.

Así mismo, comentan que “...se encuentran en proceso de desarrollos de una herramienta que permita llevar la trazabilidad y que genere alertas para el control de los tiempos y estados de un registro a notificar, actualmente se realiza de forma manual lo que impide tener el control del total de los registros para el cumplimiento de términos...”.

Análisis CGR

En la respuesta, la entidad no desvirtúa el hecho detectado y relata las mejoras que vienen implementando con el fin de minimizar los tiempos a que hace alusión lo observado por la CGR.

En cuanto a lo referido en el último párrafo de la observación, la UARIV tiene razón, en cuanto a que la fecha de RR siempre es menor al RA, no obstante, de acuerdo con el archivo soporte de la observación remitido por la CGR, se encuentran los casos erróneos donde la fecha de los RR es mayor al de los RA, por tanto, se reemplaza la palabra “menor” por “mayor” en este párrafo del hallazgo y se aclara que se refiere a la más reciente.

Teniendo en cuenta lo anterior, se configura el hallazgo.

- **HALLAZGO 6. Oportunidad en la entrega de atención y ayuda humanitaria**

CRITERIO

La Resolución 2349 de 2012, adopta el manual operativo de entrega de la Ayuda Humanitaria a Víctimas de Hechos Diferentes a Desplazamiento Forzado – AHHDDF, y en el artículo 1 contempla las Reglas generales para la entrega, y en el numeral 5 del mencionado artículo indica: *“Tiempo entre la ocurrencia del hecho y la presentación de la declaración o censo: La ayuda será otorgada en aquellos casos en los que se rinde la declaración o se levanta el censo en un periodo no mayor a un (01) año de ocurrido el hecho victimizante”.* Y en el *parágrafo 1 del mismo artículo, consagra: “Para los casos de los delitos de desaparición forzada y secuestro, el conteo del tiempo de la ocurrencia del hecho y la solicitud de la ayuda, tendrá en cuenta las siguientes reglas:*

- Durante el tiempo que la víctima se encuentre desaparecida o secuestrada, los beneficiarios podrán solicitar esta ayuda en cualquier momento.
- Si la víctima de desaparición forzada y secuestro, es encontrada o ubicada con vida, este podrá acceder a esta ayuda en un periodo máximo de un (01) año después de su aparición.
- Esta ayuda será entregada una sola vez por grupo familiar afectado, sin perjuicio que con posterioridad a su aparición, la víctima directa pueda acceder a la misma.
- Si se ubican los restos de la víctima de desaparición forzada, los beneficiarios podrán acceder a esta ayuda, en un periodo máximo de un (01) año contado a partir de la entrega de los restos.
- Para los casos en que el solicitante aporte copia del registro civil en que se realiza la inscripción de la sentencia mediante la cual se declare la muerte presunta por desaparición, la persona se hará acreedora a esta ayuda, toda vez que se asimilará este caso al de muerte.”

Con la Resolución 1291 de 2016, adoptó el procedimiento y los mecanismos técnicos y operativos de reconocimiento y entrega de la Atención Humanitaria de Emergencia y Transición a Víctimas de Desplazamiento Forzado, y en el artículo 10: *Frecuencia de entrega de la atención humanitaria*, indica: “Para efectos de la aplicación de lo establecido en el Decreto 1084 de 2015 en su Libro 2, Parte 2, Título 6, Capítulo 5, Sección 3, artículo 2.2.6.5.3.2, parágrafo tercero, el número de entregas de atención humanitaria que reciban los hogares en un año se definirá con base en lo siguiente: Procedimiento para primer año: Una (1) entrega cada cuatro (4) meses hasta que se complete un año desde la ocurrencia del hecho...”

La Resolución 01249 de 2016, mediante la cual se establece el apoyo subsidiario a las entidades territoriales en la entrega de la ayuda o atención humanitaria inmediata contempladas en los artículos 2.2.1.10 y 2.2.1.14 del Decreto reglamentario 1084 de 2015; artículos 2.2.8.3.1.11, 2.2.8.3.1.12, 2.2.1.15 y 2.2.8.3.1.16 del Decreto de Corresponsabilidad 2460 del 2015; el artículo 47 (parágrafo 1° modificado por la Ley 1753 de 2015 y el artículo 63 de la Ley 1448 de 2011.

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

De las 1.903 colocaciones de AHHDDF, 43 casos de hechos diferentes a secuestro y desaparición forzada, tienen periodo de colocación superior a 1 año, en donde el mayor tiempo es de 5.485 días, contraviniendo lo establecido en la normativa referida.

Además, respecto a los hechos victimizantes de desaparición forzada y secuestro, se encuentran 614 colocaciones con tiempo superior a 1 año, encontrándose que el de mayor tiempo está en 11.513 días. Además, la Base de Datos de HVDDF no contempla un campo que informe si se trata de una víctima directa liberada, que permita establecer la aplicación de la norma.

En la Base de Datos *Matriz Consolidada Hogares 2017*, que contiene la Ayuda Humanitaria Inmediata en Dinero, se le colocaron giros a 3.412 hogares, de los cuales 4 fueron colocados en un lapso de 48 a 70 días y 64 en un tiempo entre 1.834 y 3.657 días.

Lo anterior debido a deficiencias en el sistema de control interno y a la falta de gestión institucional.

Esta situación conduce a inoportunidad en el acceso de las víctimas al derecho de la Atención y Ayuda humanitaria.

Respuesta Entidad

La UARIV informó que respecto a *"... los 43 casos evidenciados por el equipo auditor, éstos corresponden a casos relacionados con el hecho victimizante de vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados. Para efectos del estudio y aprobación de entrega de ayuda humanitaria en estos casos se toma como referencia la fecha de liberación o desvinculación (no la fecha de ocurrencia del hecho victimizante) y la fecha de declaración, para definir si se cumple con el criterio legal de máximo un año entre la ocurrencia del hecho y la declaración..."*

"...Frente al hecho victimizante de desaparición forzada es preciso mencionar que para efectos de estudio de la procedencia de la ayuda humanitaria no se le aplica la regla de temporalidad, es decir, este hecho victimizante constituye la excepción definida en la normatividad vigente sobre el año entre la fecha del hecho y la fecha de declaración.

Para efectos de procedencia de ayuda humanitaria por el hecho victimizante de secuestro se tiene en cuenta que entre la fecha de liberación y la fecha de declaración no haya pasado más de un año, esta es la temporalidad que aplica para este hecho..."

Respecto a los 48 casos de la BDMT "...con tiempos de colocación superiores a 4 meses evidenciados por el equipo auditor corresponden a giros colocados a víctimas residentes en el municipio El Litoral de San Juan, departamento de Chocó...".

En la entrega de AHI Dinero, la entidad indica que "El análisis efectuado del archivo soporte de la observación, evidencia que los 1.361 registros fueron analizados con la columna denominada "DÍAS DESDE QUE EL BENEFICIARIO SOLICITA ATENCIÓN". Esta columna contiene el conteo de días del proceso a partir de que el hogar víctima se acerca a realizar la solicitud de la declaración a la Entidad Municipal hasta la colocación del giro, y que por tanto, el análisis de duración del proceso se debe realizar a partir del momento en que la solicitud entra a ser competencia de la Unidad, es decir, tomando como referencia entre las columnas SOLICITUD DE TERRITORIO y COLOCACIÓN GIRO frente a lo cual se puede evidenciar un tiempo promedio de atención de 12 días...".

De la Base de Datos Subsistencia Mínima - Pagos, "...la Unidad se permite aclarar al equipo auditor, que la base de datos correspondiente a SM pagos contiene el campo FECHA_PROYECCIÓN el cual, como se indicó en el diccionario que fue suministrado para dicha base, hacer referencia a la fecha de llegada de la solicitud...".

Análisis CGR

Analizada la respuesta de la entidad, se tiene que respecto a los 43 casos de HVDDF, la única excepción contemplada en el artículo 1 de la Resolución 2349 de 2012 está constituida por los hechos victimizantes de Secuestro y Desaparición Forzada. Además, en la base de datos donde procesan esta información, no cuenta con el campo "fecha de liberación o desvinculación", y no anexan soportes que sirvan de insumo para contar con más elementos que permitan corroborar lo afirmado por la UARIV.

Ahora bien, respecto a los casos de hechos victimizantes de secuestro y desaparición forzada, no fue posible verificar lo informado por la UARIV en su respuesta, teniendo en cuenta que no anexaron soportes, además la base de datos donde procesan esta información carece de los campos que permitan realizar análisis de la oportunidad o no, en la entrega de la ayuda humanitaria.

En cuanto a los 48 casos, la CGR encuentra que los argumentos de la respuesta y soportes suministrados por la UARIV son acertados, teniendo en cuenta la zona

donde debían realizar la jornada de pago a las víctimas, por tanto, este párrafo se retira de la observación.

En cuanto a la AHI Dinero, se valida la respuesta de la entidad y se ajusta el párrafo correspondiente.

Teniendo en cuenta lo anterior, se configura el hallazgo, con los ajustes anunciados.

- **HALLAZGO 7. Pagos de AH a personas víctimas fallecidas (F1)(D1)**

CRITERIO

La Ley 1448 de 2011, artículo 168, indica:

Numeral 2 *“Garantizar la operación de la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, incluyendo la interoperabilidad de los distintos sistemas de información para la atención y reparación a víctimas”*

Numeral 3 *“Implementar y administrar el Registro Único de Víctimas, garantizando la integridad de los registros actuales de la información”.*

El Artículo 26 del Decreto 4800 de 2011 *“Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011”* cuyo tenor fue recogido por el artículo 2.2.2.2.3 del Decreto 1084 de 2015 *“Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”* establece:

“Interoperabilidad del Registro Único de Víctimas. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas garantizará el intercambio de información del Registro Único Víctimas con los demás sistemas que conforman la Red Nacional de Información, con el propósito obtener información relacionada con la identificación de las víctimas, sus necesidades, los hechos victimizantes y los demás datos relevantes que esta Unidad estime necesarios para cumplimiento de los fines de la Ley 1448 de 2011”.

Por otro lado, en el *Proceso Gestión para la Asistencia*, se encuentran los procedimientos para la Atención Humanitaria a la población desplazada: 1. *Acreditación y Caracterización*, con código 300.22.08-1 del 30 de septiembre de 2015, versión 1 y *Procedimiento de Verificación y Pagos – Programación de*

Ayuda Humanitaria, con código 300.22.08-2 del 30 de septiembre de 2015, versión 1. En el primero, las actividades 6 y 7, establecen:

*“Consultar en las diferentes bases de datos la información del solicitante” y
“Verificar si el solicitante es viable para asignar turno”;*

En el segundo, la actividad 3, establece:

“Revisar información reportada por el RUV, correspondiente al parentesco, Grupo familiar y Estado en el Registro”

El procedimiento *Solicitudes de Atención Humanitaria*, con código 300.22.08-9 del 31 de agosto de 2017, versión 01, establece una mayor precisión en los siguientes términos:

Actividad 3: “Ejecutar cruces de información con las bases de datos internas que inviabilice la solicitud de AH tales como: atención humanitaria vigente, fallecidos, víctimas en investigación judicial”

Actividad 5: “Realizar la Activación en la herramienta de Subsistencia Mínima, la cual incluye automáticamente un punto de control para identificar víctimas fallecidas a través del servicio web dispuesto por la SRNI”

Actividad 10: “Verificar el resultado de la caracterización de la solicitud por Herramienta de Contingencia”, y

Actividad 16: “Verificar los registros de Atención Humanitaria seleccionados para colocación, validando que los hogares no se encuentren con cruce efectivo del destinatario con las bases de fallecidos, entre otros”.

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

No obstante lo anterior, realizado el cruce de la información visible en las Bases de Datos: “DatosSubsistenciaMinimaPagos.txt”, suministrada por la UARIV, con la de fallecidos, remitida por la Registraduría Nacional del Estado Civil -RNEC-, se evidenció el reconocimiento y pago de 60 giros por concepto de Atención Humanitaria a víctimas reportadas como fallecidas con anterioridad a la colocación del recurso y 4 giros que fueron pagados, donde las personas fallecieron con posterioridad a la colocación, lo que pudo ocasionar una pérdida de recursos por \$47.351.000, tal como se detalla en la Tabla 24.

Tabla 24. Colocación de ayudas humanitarias a personas fallecidas

VIGENCIA	CANTIDAD DE GIROS	VALOR PAGADO
2015	6	2.481.000
2016	30	22.665.000
2017	28	22.205.000
TOTAL	64	47.351.000

Elaboró: Equipo Auditor CGR con datos suministrados por la UARIV y cruces Base de Datos Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia

De acuerdo con lo informado por el BAC, en respuesta¹⁹ al requerimiento de información de la CGR, realizado en la visita fiscal adelantada el 30 de mayo de 2018, los pagos fueron realizados por el Banco en el marco del Contrato 1512 de 2016, suscrito con la UARIV. En la citada comunicación el Banco informó: “...de acuerdo a los números de identificación suministrados por la CGR en archivo Excel denominado: “Pagos 1 al 5.xlsx”, y de conformidad con los resultados obtenidos en la extracción de información del sistema del Banco – Modulo Servicios Bancarios para el periodo comprendido entre el 1 de marzo de 2014 y el 31 de marzo de 2018, realizada a través del Gerencia de Desarrollo de la Vicepresidencia de Tecnología, las siguientes son las cantidades de giros que aparecen en el sistema y que figuran en estado “C – CERRADO o CANCELADO”.

Así mismo informó que: “Todos los registros figuran con estado C, lo que significa que todos los giros ordenados por la UARIV a los números de identificación suministrados por la CGR fueron pagados en los canales de atención del BAC”.

Es de anotar que esta situación ya había sido detectada en auditoría a la UARIV de la vigencia 2014, hecho que indica que las acciones de mejora que la entidad viene implementando para subsanar dicha circunstancia no han sido eficaces para evitar que la misma continúe acaeciendo.

Lo anterior se presenta debido a deficiencias en el control de los datos y en la interoperabilidad, con lo que se incumplen las reglas fijadas para la Red Nacional de Información. Así mismo, deja en evidencia falencias en las actividades de consulta, verificación, cruce de información, retroalimentación y saneamiento de novedades de las Bases de Datos, previo al inicio de ruta de atención humanitaria y a la expedición de las respectivas resoluciones; además de la falta de control y

¹⁹ Oficio 0000310 del 31 de mayo de 2018 y correo electrónico del 12 de junio de 2018.

seguimiento, sobre dichas actividades, por parte de quienes son responsables de la asignación de los recursos de ayuda humanitaria.

Hecho con presunta incidencia fiscal, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, y disciplinaria, según el numeral 1 del artículo 34 del Código Único Disciplinario.

Respuesta Entidad

La UARIV informó que *“La validación de identidad nace de la necesidad de depurar la información de personas contenida en las fuentes de información de víctimas y como apoyo a los procesos de pago en la entidad.*

Para ello se emplean los servicios de interoperabilidad que están dispuestos por las diferentes entidades del SNARIV, principalmente la Registraduría Nacional del Estado Civil -RENEC-, el sistema Archivo Nacional de Identificación -ANI- y el Ministerio de Salud (Minsalud) a través del sistema RUAF...”.

“Con la consulta realizada en estas fuentes de información, se busca contribuir con la correcta identificación de las personas que conforman el RUV y en consecuencia mitigar el riesgo de fraude en los procesos de pago que ejecutan las áreas misionales”.

Añaden que “...una vez revisada la base enviada por el equipo auditor con los 771 registros de giros pagados, se realizó el cruce con la fuente oficial de información con que cuenta la Unidad por parte de la Registraduría – RNEC -, encontrando que 729 casos, por un valor de \$314.242.000 corresponden a giros colocados con anterioridad al reporte de fallecimiento en RNEC, 21 casos, por un valor de \$15.004.000, corresponden a giros cuyos beneficiarios, con corte a 28 de mayo de 2018, no figuran como fallecidos en RNEC y 21 casos por un valor de \$16.102.000 corresponden a giros colocados entre septiembre y diciembre de 2017, que con corte a 28 de mayo de 2018, figuran como fallecidos en RNEC, pero que al validar los archivos de colocación, no se observa que para el momento de la remisión de los giros hubiera existido información de fallecimiento.

(...)

Finalmente, se cuenta con un punto de control adicional al momento del pago, donde el operador bancario tiene la responsabilidad de implementar medidas de seguridad para la plena identificación y validez del documento de identidad

presentado por las víctimas al momento de realizar el cobro, responsabilidad que se encuentra estipulada en el Contrato 1512 de 2016 dentro de las obligaciones específicas del banco (citan) "2. Efectuar la entrega de la suma de dinero de asistencia humanitaria a las víctimas mediante el canal de pago establecido y permitir el retiro en efectivo en cualquiera de los canales y puntos de cobro ofertados por el Banco, previa identificación y presentación por parte de la víctima de su cédula de ciudadanía o extranjería en original, o en su defecto mediante la presentación de los documentos y el cumplimiento de los demás requisitos que el Banco Agrario disponga para los casos excepcionales de personas que no porten su cédula de ciudadanía, garantizando siempre la eficiencia, transparencia, oportunidad y máxima seguridad e inmediatez en la entrega de las sumas de dinero de asistencia humanitaria..." (Cierran cita)

De igual manera, de acuerdo con lo definido en el manual operativo con el banco, en el numeral 4.7.4. (citan) "En caso de presentarse una suplantación, si esta obedece a la omisión, inconvenientes, deficiencias y demás aspectos del seguimiento y medidas de seguridad por parte del Banco, este asumirá el costo total del recurso transferido y no se reconocerá el pago de comisión" (Cierran cita)"

Análisis CGR

Analizada la respuesta de la entidad, y de acuerdo con información suministrada directamente por la Registraduría Nacional del Estado Civil en visita fiscal realizada el 29 de mayo de 2018, se tiene que de los 771 registros de giros pagados, 60 registros por \$43.994.000 fueron pagados a víctimas fallecidas con anterioridad a la colocación del giro, con un lapso de hasta 694 días entre la fecha de fallecimiento y la de colocación, y 4 registros por \$3.357.000 fueron pagados a víctimas fallecidas con posterioridad a la colocación del giro. Esta situación indica que la UARIV no está dando cumplimiento a lo establecido en los procedimientos de *solicitudes de Atención Humanitaria, relacionados en el presente hallazgo*. La UARIV no anexó soportes que sirvan como elementos de prueba a lo afirmado en su respuesta.

Teniendo en cuenta lo anterior, se configura el hallazgo.

- **HALLAZGO 8. Pagos de Atención y Ayuda Humanitaria a personas que no se encuentran en RUV.**

CRITERIO

La Ley 1448 de 2011 en el artículo 47, indica que: *“Las víctimas de que trata el artículo 3º de la presente ley, recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades...”*

El artículo 156 *“Procedimiento de Registro”* de la mencionada Ley, señala: *“...Una vez la víctima sea registrada, accederá a las medidas de asistencia y reparación previstas en la presente ley dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante...la inclusión de la persona en el Registro Único de Víctimas, bastará para que las entidades presten las medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas que correspondan según el caso...”*

Por otro lado, en el *Proceso Gestión para la Asistencia*, se encuentran los procedimientos para la Atención Humanitaria a la población desplazada: 1. *Acreditación y Caracterización*, con código 300.22.08-1 del 30 de septiembre de 2015, versión 1 y *Procedimiento de Verificación y Pagos – Programación de Ayuda Humanitaria*, con código 300.22.08-2, del 30 de septiembre de 2015, versión 1. En el primero, las actividades 6 y 7, establecen:

“Consultar en las diferentes bases de datos la información del solicitante” y “Verificar si el solicitante es viable para asignar turno”;

En el segundo, la actividad 3, establece:

“Revisar información reportada por el RUV, correspondiente al parentesco, Grupo familiar y Estado en el Registro”

El procedimiento *Solicitudes de Atención Humanitaria*, con código 300.22.08-9 del 31 de agosto de 2017, versión 01, establece una mayor precisión en los siguientes términos:

Actividad 3: “Ejecutar cruces de información con las bases de datos internas que inviabilice la solicitud de AH tales como: atención humanitaria vigente, fallecidos, víctimas en investigación judicial”

Actividad 10: "Verificar el resultado de la caracterización de la solicitud por Herramienta de Contingencia".

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

Se evidenciaron deficiencias en la aplicación del procedimiento "Solicitudes de Atención Humanitaria", respecto a la revisión de la información reportada por el RUV sobre el estado en el Registro de las víctimas. Al analizar las Bases de Datos de Subsistencia Mínima - Pagos y COLOCACIONES AHHVDDF, correspondientes a la vigencia 2017, con el RUV Personas, se encontró que a 31 de diciembre del mismo año se realizaron 118 giros por \$97.391.812, de los cuales se pagaron 28 por \$25.310.774 y se reintegraron 90 por \$72.081.038, a 100 personas que no se encuentran en el Registro Único de Víctimas - RUV. Datos relacionados en la Tabla 25.

Tabla 25. Cruce Bases de Datos Con RUV

BASE DE DATOS	CANTIDAD GIRO		VALOR GIRO	
	PAGADO	REINTEGRADO	PAGADO	REINTEGRADO
SM PAGOS	17	83	9.081.000	61.753.000
COLOCACIONES AHHVDDF	11	7	16.229.774	10.328.038
TOTAL	28	90	25.310.774	72.081.038

Fuente: UARIV – Cálculos: CGR

El procedimiento "Solicitudes de Atención Humanitaria", con código 300.22.08-9 del 31 de agosto de 2017, versión 01, en la actividad 3, indica: "Ejecutar cruces de información con las bases de datos internas que inviabilice la solicitud de AH tales como: atención humanitaria vigente, fallecidos, víctimas en investigación judicial", se evidencia que la entidad no tiene contemplado la consulta en el RUV, siendo esta una de las primeras actividades que se debe realizar con el fin de identificar si la persona es víctima o no, para continuar el trámite de la atención o ayuda humanitaria.

La situación descrita se presenta por falta de controles en la parametrización de los sistemas de información y por fallas en el proceso de verificación y análisis por parte de quienes tienen a cargo las funciones de realizar el proceso relacionado con la asignación y el pago de la ayuda humanitaria.

Lo anterior puede dar lugar a pagos realizados por la UARIV a personas a quienes no se les ha reconocido la condición de "víctima".

Respuesta Entidad

La Unidad indica que: "...procedió a revisar los 45.666 registros incluidos en la observación y se encontró lo siguiente:

44.987 personas con giro por Modelo Tradicional: Se confirma que estas 44.987 personas al momento del trámite de su solicitud de atención humanitaria se encontraban con estado incluido en el RUV.

662 personas con giro de ayuda humanitaria por hechos victimizantes diferentes a desplazamiento forzado

- 337 casos corresponden a giros realizados a la víctima directa del hecho victimizante, los cuales, al corroborar con VIVANTO por número y tipo de documento figuran con estado incluido en el RUV.
- 295 casos corresponden a giros realizados a destinatarios de la ayuda humanitaria, familiares de la víctima directa, que se encuentran incluidos en el RUV, de acuerdo con la verificación por número y tipo de documento realizada con VIVANTO.
- 30 casos corresponden a hechos victimizantes en los que solo se incluye a la víctima directa, pero que al ser menores de edad la colocación se realiza a nombre de un familiar mayor de edad que acredite el parentesco.

17 personas con pagos por subsistencia mínima: Se realizó cruce con VIVANTO por número de documento, validando coincidencia de nombres y apellidos, se identificó que los 17 registros coinciden con las declaraciones con estado incluido en el RUV.

Dentro del procedimiento "Solicitudes de Atención Humanitaria", código 300.22.08-9, revisado por la comisión auditora, se encuentran, previo a la descripción de las actividades, los criterios de operación, los cuales inician indicando que el procedimiento "aplica para víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV"; es decir que las actividades descritas en el punto 6 del procedimiento solo aplican para los hogares en donde hayan personas que cumplan con la condición de ser víctimas de desplazamiento y estar incluidas en el RUV, lo cual implica como primer paso la consulta en el RUV para validar dicho estado...".

"En conclusión, teniendo en cuenta el resultado de la validación realizada, se solicita respetuosamente a la comisión auditora reconsiderar la connotación fiscal

y disciplinaria de esta observación, toda vez que se evidencia que las inconsistencias encontradas corresponden a la forma en que se realizó el cruce de las bases de datos y la Unidad confirma que al momento del trámite de las solicitudes de ayuda y atención humanitaria, todos los casos cumplían con los requisitos definidos en los procedimientos...”.

Por otra parte, la respuesta de la UARIV respecto a la observación de las inconsistencias de las Bases de Datos, comunicada por la CGR en el oficio AG8-1-AC-14 del 22 de mayo de 2018, entre otras, se refiere a que las deficiencias obedecen a:

“...Se validó el archivo entregado por Comisión Auditora con el resultado del cruce realizado entre las fuentes Cruce SMPagos y RUVp por DoctoNombre encontrando que:

- *Al revisar los 19.017 registros reportados como inconsistentes por la CGR y reportadas en el archivo “03 SMPagos RUVp DoctoName NOCoincidentes.xlsx” se observa que 11.274 registros tienen inconsistencias originadas en la exportación del campo “observación” del archivo “DatosSubsistenciaMinimaPagos.txt” (ya mencionada) y que 7.743 registros corresponden con la estructura original entregada. La causa de esta inconsistencia obedece a la exportación de caracteres especiales que se convirtieron en saltos de línea y que distorsionaron el archivo TXT, corriendo columnas y sus contenidos de manera aleatoria...”*

Análisis CGR

De acuerdo con la respuesta de la entidad, las verificaciones de 332 casos fueron realizadas a través de VIVANTO, aplicativo cuya fuente es el RUV. La entidad no explicó la causa de la falta de consistencia entre el aplicativo y la Base de Datos RUV, a través de la cual la CGR realizó la verificación de las personas a las que se les realizó el pago por Ayuda y Asistencia Humanitaria de manera masiva, como lo requiere información voluminosa. Tampoco explica la inconsistencia de los datos con respecto a las modificaciones fonéticas y los campos de búsqueda. En estos términos, la información debería coincidir; no obstante, como se aprecia en lo observado y en la respuesta de la Unidad, los resultados de la información son totalmente diferentes.

Además, teniendo en cuenta la respuesta de la UARIV a la observación de las bases de datos utilizadas en los temas objetos de auditoría, la CGR evidencia que

las acciones de mejora implementadas por la UARIV con el fin de contar con información confiable no han sido eficientes.

De otra parte, en cuanto al procedimiento de solicitudes de atención humanitaria de 2017, y vigente a la fecha para la población desplazada, las actividades no contemplan la consulta en RUV, situación que sí se encontraba establecida en el procedimiento de la vigencia de 2015.

La UARIV no anexó soportes que sirvan como elementos de prueba a lo afirmado en su respuesta.

Corroborada, nuevamente, la información en las Bases de Datos de Subsistencia Mínima – Pagos y COLOCACIONESAHVDDF con el RUV, se encontró que 100 personas no se encuentran en RUV. Por tanto, se confirman las deficiencias de información en las bases de datos referidas y se ajusta lo observado por este organismo de control.

Teniendo en cuenta lo anterior, se configura el hallazgo, con los ajustes anunciados.

- **HALLAZGO 9. Pagos de Atención y Ayuda Humanitaria a personas que se encuentran en RUV con estado diferente a “Incluido” (I.P.) (D2)**

CRITERIO

La Ley 1448 de 2011 en el artículo 47, indica que: *“Las víctimas de que trata el artículo 3º de la presente ley, recibirán ayuda humanitaria de acuerdo a las necesidades...”*

El artículo 156 *“Procedimiento de Registro”* de la mencionada ley, señala: *“...Una vez la víctima sea registrada, accederá a las medidas de asistencia y reparación previstas en la presente ley dependiendo de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante...la inclusión de la persona en el Registro Único de Víctimas, bastará para que las entidades presten las medidas de asistencia, atención y reparación a las víctimas que correspondan según el caso...”*

Por otro lado, en el *Proceso Gestión para la Asistencia*, se encuentran los procedimientos para la Atención Humanitaria a la población desplazada: 1. *Acreditación y Caracterización*, con código 300.22.08-1 del 30 de septiembre de

2015, versión 1 y *Procedimiento de Verificación y Pagos – Programación de Ayuda Humanitaria*, con código 300.22.08-2 del 30 de septiembre de 2015, versión 1. En el primero, las actividades 6 y 7, establecen:

*“Consultar en las diferentes bases de datos la información del solicitante”, y
“Verificar si el solicitante es viable para asignar turno”;*

En el segundo, la actividad 3, establece:

“Revisar información reportada por el RUV, correspondiente al parentesco, Grupo familiar y Estado en el Registro”

El procedimiento *Solicitudes de Atención Humanitaria*, con código 300.22.08-9 del 31 de agosto de 2017, versión 01, establece una mayor precisión en los siguientes términos:

Actividad 3: “Ejecutar cruces de información con las bases de datos internas que inviabilice la solicitud de AH tales como: atención humanitaria vigente, fallecidos, víctimas en investigación judicial”

Actividad 10: “Verificar el resultado de la caracterización de la solicitud por Herramienta de Contingencia”.

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

Se evidenciaron deficiencias en la aplicación del procedimiento *“Solicitudes de Atención Humanitaria”*, respecto a la revisión de la información reportada por el RUV, sobre el estado en el Registro. Al analizar el cruce entre las Bases de Datos de Subsistencia Mínima-Pagos y el RUV, suministradas por la UARIV se evidenció que se realizaron 112 giros por \$74.954.000 a 90 personas que se encuentran en el Registro Único de Víctimas con estado diferente a “Incluido”. De estos, 27 por valor de \$12.391.000 fueron pagados y 85 por valor de \$62.563.000, fueron reintegrados.

La situación descrita se presenta por falta de controles en la parametrización de los sistemas de información y por fallas en el proceso de verificación y análisis por parte de quienes tienen a cargo las funciones de realizar el proceso relacionado con la asignación y pago de ayuda humanitaria.

Lo anterior puede dar lugar a pagos realizados por la UARIV a personas a quienes no se les ha reconocido la condición de “víctima”.

Hecho con presunta incidencia Disciplinaria según el numeral 1, del artículo 34 del Código Único Disciplinario.

Respuesta Entidad

“Al realizar la revisión la base generada por la comisión auditora, que contiene los registros que se indican en la observación, se encontró que la misma presenta 115.761 registros duplicados. A manera de ejemplo, se observa el caso del giro colocado el 21/10/2017 a nombre de la señora identificada con documento 51939716, quien en el archivo se relaciona 106 veces...”.

“En este sentido, la cantidad de registros a tener en cuenta para la observación 21 corresponde a 218.245 por \$ 129.225.198.000...”.

“Tal como se manifestó a la comisión auditora en la observación 20, el procedimiento de trámite de solicitudes de atención humanitaria solo procede para aquellos hogares que en las verificaciones iniciales cuentan con personas con estado incluido por desplazamiento forzado en el RUV. De no contar con este estado, la solicitud no es viable para trámite y por lo tanto genera un rechazo.

Partiendo de esto, la Unidad realizó una nueva verificación de los casos evidenciados por la comisión auditora, la cual arrojó el siguiente resultado:

La Unidad encontró que al momento de la activación para efectos de la programación y entrega de atención humanitaria, 217.913 registros corresponden a Víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el RUV por este hecho...”.

“Por otra parte se encuentran 9 personas con parentesco (sic) tutor, los cuales no es requisito que se encuentren en el Registro Único de Víctimas, con un valor de pago total de \$4.150.000...”.

“Los 323 casos restantes, por valor de \$150.316.000 corresponden a hogares en los cuales al menos un integrante es víctima de desplazamiento forzado incluido en el RUV.

De acuerdo con esta revisión, se solicita respetuosamente a la comisión auditora reconsiderar la connotación fiscal y disciplinaria de esta observación, ya que los datos arrojados en la revisión evidencian que se cumplieron todas las actividades dirigidas a verificar y confirmar el estado de las víctimas en el RUV previo al inicio

del trámite de las solicitudes de atención humanitaria, contando con la trazabilidad completa de los casos, lo cual demuestra que no se realizaron colocaciones a hogares sin víctimas de desplazamiento forzado...”.

Análisis CGR

De acuerdo con la respuesta de la entidad, las verificaciones de 332 casos fueron realizadas a través de VIVANTO, aplicativo cuya fuente es el RUV. La entidad no explica la causa de la falta de consistencia entre el aplicativo y la Base de Datos RUV, a través de la cual la CGR realizó la verificación de las personas a las que se les realizó el pago por Ayuda y Asistencia Humanitaria de manera masiva, como lo requiere información voluminosa. Tampoco explica la inconsistencia de los datos con respecto a las modificaciones fonéticas y los campos de búsqueda. En estos términos, la información debería coincidir, no obstante, como se aprecia en lo observado y en la respuesta de la Unidad, los resultados de la información son totalmente diferentes.

Además, teniendo en cuenta la respuesta de la UARIV a la observación de las bases de datos utilizadas en los temas objetos de auditoría, la CGR evidencia que las acciones de mejora implementadas por la UARIV con el fin de contar con información confiable, no han sido eficientes.

De otra parte, en cuanto al procedimiento de solicitudes de atención humanitaria de 2017, y vigente a la fecha, para la población desplazada, las actividades no contemplan la consulta en RUV, situación que si se encontraba establecida en el procedimiento de la vigencia de 2015.

La UARIV no anexó soportes que sirvan como elementos de prueba a lo afirmado en su respuesta.

Corroborada, nuevamente, la información en las Bases de Datos de SMPAGOS y RUV se encontró que 90 personas se encuentran en RUV con estado diferente a “incluido”. Se seleccionó una muestra de 15 casos para realizar consulta en VIVANTO y se encontró que 8 casos no están incluidos definitivamente y los otros siete se encuentran con un ID distinto al del documento de identidad, pero sin información sobre si están incluidos o no en el RUV y si han sido objeto o no de subsidios (ayuda humanitaria, indemnización) o algún otro tipo de medida. Así las cosas, se confirman las deficiencias de información en las bases de datos referidas, se ajusta lo observado por este organismo de control, se retira la

connotación fiscal y se remite a la Dirección de Vigilancia Fiscal para adelantar Indagación Preliminar.

2.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Determinar el cumplimiento en los procesos de planeación, documentación, selección, priorización, verificación, notificación y entrega de las indemnizaciones

El reconocimiento de la indemnización administrativa responde a la obligación del Estado de resarcir los daños ocasionados a la población víctima del conflicto armado por las infracciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Se constituye en reparación económica cuya cuantía se fija en Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). La indemnización puede ser individual o colectiva²⁰ y, en la práctica, pueden resultar complementarias.

De acuerdo con la normatividad vigente, el monto a indemnizar se tasa según el hecho victimizante, si la afectación es individual o colectiva o si el afectado es una víctima directa o indirecta.

Para alcanzar los objetivos establecidos en la Auditoria de Cumplimiento, sobre el avance del proceso de Indemnización, la cobertura de la población atendida, la oportunidad en la atención, los montos reconocidos, la atención diferencial y las metas establecidas por el Gobierno Nacional, se revisaron los procesos y procedimientos, se analizaron los presupuestos y las bases de datos de indemnización administrativa, colectiva y judicial, para la vigencia 2017.

²⁰ Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, artículo 2.2.7.8.1 "Reparación Colectiva. Entiéndase por reparación colectiva el conjunto de medidas a que tienen derecho los sujetos colectivos que hayan sufrido alguno de los eventos definidos en el artículo 151 de la Ley 1448 de 2011, las cuales comprenderán medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en los componentes político, material y simbólico.

Tabla 26. Indemnizaciones: Diferencia entre Presupuesto y Base Beneficiarios

Concepto	Ejec. Presupuesta	Base Beneficiarios	Diferencias
TOTAL INDEMNIZACIÓN	\$843.748.684.347	\$752.191.516.484	\$91.557.167.864
Fondo para la Reparación de la Víctimas - (APD)	\$660.594.320.572	\$510.697.829.612	\$49.896.490.960
Indemnización Administrativa	\$411.300.445.130	\$407.089.472.851	\$4.210.972.279
Indemnización Judicial	\$89.173.701.523	\$51.821.991.926	\$37.351.709.597
Indemnización Encargo Fiduciario	\$60.120.173.919	\$51.786.364.834	\$8.333.809.085
Recursos de Inversión	\$283.154.363.775	\$241.493.686.871	\$41.660.676.904
Medidas de Reparación Colectiva a Nivel Nacional	\$1.761.668.196	\$1.761.668.196	\$0
Implementación de la Medidas de Reparación Individual y Colectiva Nacional	\$281.392.695.579	\$239.732.018.675	\$41.660.676.904
Indemnización Administrativa	\$238.986.807.835	\$198.637.325.574	\$40.349.482.261
Indemnización Encargo Fiduciario	\$42.405.887.744	\$41.094.693.102	\$1.311.194.642

Tal como se deriva de la tabla 26, durante la vigencia 2017 se asignaron \$843.748 millones a indemnización. De estos recursos, el 77.07% (\$650.287 millones) corresponden a indemnización administrativa, el 12.15% (\$102,526 millones) a encargos fiduciarios, el 10.57% (\$89.174 millones) a indemnización judicial y el 0,21% (\$1.761 millones) a reparación colectiva. Es el primer año en que se destinan recursos de inversión para indemnizar a la víctimas; obsérvese que el 33.56% del total de recursos asignados provienen de dos proyectos de inversión. El segundo se incorporó en septiembre de 2017 y se constituyó con la reasignación de partidas presupuestales de otros proyectos.

La tabla 23 también muestra que una comparación entre la ejecución presupuestal reportada en SIIF (compromisos) y los registros en colocaciones derivados de las bases de datos de beneficiarios, tanto en indemnizaciones administrativas como judiciales, deja en evidencia una diferencia total de \$91.557 millones. Dichas diferencias son mayores en el proyecto de inversión "Implementación de las Medidas de Reparación Individual y Colectiva Nacional" puesto que las resoluciones 510, 513, 514, 515, 516 y 517 por \$40.349 millones no se registraron en la base de beneficiarios, puesto que se expidieron en diciembre de 2017 y, a la fecha del corte, no registraron los beneficiarios en la Base de Datos. En Indemnización Judicial, la diferencia por \$37.352 millones, se explica, principalmente, porque no fue posible asociar los números de las resoluciones con los registros presupuestales. Estas diferencias dieron lugar a las observaciones sobre bases de datos y al hallazgo 12, sobre *Números y Tipo de Documentos soporte en los Registros Presupuestales*.

Las bases de datos de beneficiarios, en cada caso, registran que, por colocaciones de indemnizaciones, la población atendida en la vigencia 2017, con corte a 31 de diciembre, fue de 81.323 indemnizaciones administrativas, 22.278

encargos fiduciarios, 4.389 indemnizaciones judiciales y 8 medidas de reparación colectiva.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

- **HALLAZGO 10. Registros de la identificación personal de víctimas y destinatarios Fallecidos y Vigentes.**

CRITERIO

- El artículo 3° de la 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”* dispone que el derecho de acceso a la información pública debe atender unos principios, entre ellos el de Calidad, según el cual *“Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable.”*
- Procedimiento Entrega de Indemnización Administrativa, con código 410.08.08-3, del 12 de agosto de 2015, actividad 7 *“Devolver a la Dirección de Registro y Gestión de la Información la Base de Datos de víctimas que presenta novedades para su respectiva corrección, a través de un correo electrónico”*
- El *“Procedimiento Entrega de Indemnización Administrativa”*, código 410.08.08-3 del 30 de enero de 2017, incluye la actividad 19 *“Recibir la base de datos proveniente de la RNI con los cruces internos y con otras entidades del SNARIV y verificar la identificación de la víctima acreditada por la Registraduría Nacional del estado civil y que esta no tenga ninguna cancelación que impida continuar con el trámite de indemnización”*.
- Protocolo de Revisiones Pre Ejecución, Código 410.08.10-2, versión 01 del 30 de enero de 2017, cuyo objetivo es *“Llevar a cabo la revisión de posibles inconsistencias presentes en la base de datos descargada de la herramienta Indemniza, que contiene los registros de las posibles víctimas a ser indemnizadas dentro del periodo a ejecutar, previo a la liquidación definitiva para la Indemnización”*.

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

La UARIV no ha adoptado estrategias para que la información relacionada con indemnización administrativa cumpla con las características de transparencia, fijadas legalmente. Al verificar en la Subdirección de Reparación Individual, en los aplicativos VIVANTO e INDEMNIZA, el pago de Indemnizaciones a personas que en la Registraduría Nacional del Estado Civil -RNEC- aparecen como fallecidas, se encontraron nueve casos en los que un número de identificación está asociado a dos personas con diferente tipo de documento; un número de documento pertenece a un menor de edad, con tipo de documento registro civil, a quien se le giró su indemnización administrativa a encargo fiduciario y el mismo número de identificación pertenece a una persona mayor de edad con tipo de documento cedula de ciudadanía, quien está reportada como fallecida. Los casos están relacionados en la Tabla 27.

Tabla 27. Indemnización - Identificación duplicada

Nº de Documento	Fecha Resolución	Valor indemnización	Año Resolución RNEC	Nº Resolución RNEC
183	11/06/2014	\$12.320.000	2003	1647
711	20/06/2016	\$9.307.629	1998	3118
251036	21/11/2017	\$3.135.297	2009	2858
1003603	14/10/2015	\$5.799.150	2013	450
25035050	14/10/2015	\$4.349.363	2013	9314
27218297	21/07/2017	\$3.135.297	2012	452
30238722	11/06/2014	\$3.326.400	2006	7274
33237474	14/10/2015	\$2.485.350	2011	6261
73120503	11/06/2014	\$12.320.000	2000	41

Lo anterior evidencia que no se han actualizado datos en las bases y aplicativos que son esenciales en el registro y estadísticas para el control y la toma de decisiones

Esta situación afecta a la entidad en la gestión de sus procesos misionales, dado que las fuentes de información no garantizan que las acciones a realizar beneficien al destinatario adecuado

Respuesta Entidad

En su respuesta, la entidad afirma que *“la existencia de víctimas con igual número de documento de identidad, está sujeto a la identificación plena de las personas y que no solo se asocia a un número, sino también a un tipo de documento, adicional a lo anterior en el aplicativo INDEMNIZA contiene varios criterios de búsqueda entre los que se encuentra el número de identificación, el tipo de documento, nombres y apellidos y el número de radicado”*.

“Analizados los casos de la tabla N° 8 (ahora 12) se halló que en algunos casos, efectivamente la consulta únicamente por el número de identidad arroja duplicidad de datos: No obstante, al utilizar criterios adicionales de búsqueda como tipo de documento o radicado, la información de la persona es la única forma de diferenciar los casos”.

“De otra parte y sin perjuicio de lo anterior, la base de datos contenida en la herramienta INDEMNIZA se ha actualizado en la medida que se ha surtido los procesos de actualización de datos de las víctimas. Así por ejemplo, al analizar el registro 33237474 también incluido en la tabla N° 8 (ahora 12) se halló que la herramienta ya no arroja resultados al respecto (imagen en la respuesta)”.

Análisis CGR

En su respuesta, la entidad no desconoce la existencia de víctimas con el mismo número de identificación. La verificación de la observación es realizada en el aplicativo Indemniza, que es la misma fuente de verificación de la CGR. En efecto, la entidad no lo menciona pero en la visita realizada por el equipo auditor a la Subdirección de Reparación Individual -SRI-, el 27 de abril de 2018, y de la cual se realizó un acta con los funcionarios de la dependencia, se hicieron dos verificaciones por caso, uno en el aplicativo Indemniza, que tiene varios criterios de búsqueda y el segundo en el aplicativo VIVANTO, para verificar que la persona estuviera incluida en el Registro Único de Víctimas - RUV, y en donde el criterio de búsqueda fue el número de identificación.

Lo encontrado durante la visita en la muestra de los casos, es que algunos documentos ya habían cambiado, como el caso del documento 25035050 que tiene asociados dos personas y en donde el menor de edad, a la fecha de la verificación, ya había cambiado el documento y se registra con cedula de ciudadanía, el cual no había sido actualizado en los aplicativos; para el caso del registro 33237474, detectado por la CGR y revisado durante la visita, en VIVANTO

tenía un documento pero en INDEMNIZA se registraba un nuevo documento, ante lo cual los funcionarios realizaron la actualización, tal como quedó registrado en el acta mencionada. Por lo tanto, para la CGR, las deficiencias se asocian a la falta de actualización e interoperabilidad de los sistemas de información, reiterados en este informe, más que a la necesidad de atar número y tipo de identificación.

De acuerdo con lo expuesto, la respuesta de la entidad no desvirtúa el hecho observado y sus causas, por lo que se mantiene el hallazgo.

- **HALLAZGO 11. Giros en Bancos con Destinatarios Fallecidos**

CRITERIO

- El Decreto Único Reglamentario del Sector de la Inclusión Social y Reconciliación 1084 de 2015 en el Título 3º sobre la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, establece:

“Artículo 2.2.3.1. Definición de la Red Nacional de Información. La Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas es el instrumento que establece mecanismos, lineamientos, políticas, procesos y procedimientos que permiten la interoperabilidad, trazabilidad y el flujo eficiente de la información entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el orden nacional y territorial, los organismos de cooperación internacional, la sociedad civil, las organizaciones de víctimas, y otras entidades estatales.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas tendrá a su cargo la administración de la Red Nacional de Información

Artículo 2.2.3.2. Finalidades. La Red Nacional de Información para el cumplimiento de sus fines deberá:

- 1. Establecer lineamientos para la migración, el intercambio de información e interoperabilidad de los sistemas de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.*
- 2. Brindar insumos para caracterizar y focalizar a las víctimas teniendo en cuenta sus características particulares.*

Artículo 2.2.3.6. Intercambio de información. Las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas deberán garantizar, a partir del 20 de diciembre de 2011, el intercambio de información con la Red Nacional de Información, sin perjuicio de la implementación de su

sistema de información o del cumplimiento del Plan Operativo de Sistemas de Información. Este intercambio de información respetará la autonomía del nivel central y territorial y fortalecerá y articulará el flujo información para el cumplimiento de las finalidades de la Red Nacional Información.

Artículo 2.2.3.10. De la Registraduría Nacional del Estado Civil. La Registraduría Nacional del Estado Civil será responsable de asegurar de forma gratuita la interoperabilidad oportuna de sus sistemas de información con la Red Nacional de Información de acuerdo con los lineamientos y políticas establecidas por la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para garantizar el derecho mínimo a la identificación de la población víctima y así posibilitar una atención integral tal como lo establece la Ley 1448 de 2011 en el artículo 66, parágrafo 1, Y la Constitución Política de Colombia en los artículos 120 y 266”.

- *Protocolo de Revisiones Pre Ejecución código 410.08.10-2 versión 01 del 30 de enero de 2017, cuyo objetivo es “Llevar a cabo la revisión de posibles inconsistencias presentes en la base de datos descargada de la herramienta Indemniza, que contiene los registros de las posibles víctimas a ser indemnizadas dentro del periodo a ejecutar, previo a la liquidación definitiva para la Indemnización”.*
- *Procedimiento Entrega de Indemnización Administrativa, código 10.08.08-3 del 30 de enero de 2017, actividad 19 “Recibir la base de datos proveniente de la RNI con los cruces internos y con otras entidades del SNARIV y verificar la identificación de la víctima acreditada por la Registraduría Nacional del Estado Civil y que esta no tenga ninguna cancelación que impida continuar con el trámite de indemnización”.*

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

Al realizar el cruce de información entre la base de datos de beneficiarios de indemnizaciones y los reportes de fallecidos de la RNEC, se encontraron 95 casos de personas fallecidas a las que se les otorgó indemnización en 2017. Estos casos son reconocidos en actos administrativos por la Registraduría Nacional del Estado Civil –RNEC- con fecha anterior a la expedición de la Resolución del reconocimiento de indemnización por parte de la UARIV. De acuerdo con la verificación puntual de la CGR, los giros se encuentran en “Estado Banco” por un valor de \$1.576.424.330; situación que representa un riesgo para la entidad en caso de que sean cobrados. En la visita de auditoría a la Subdirección de

Reparación Individual los días 27 y 30 de abril y 2 de mayo de 2017, al consultar algunos de los casos citados se encontró que los documentos de identidad no registran el “CODIGOESTADOCEDULA” correcto (Código 21 que corresponde a “cancelada por muerte”) en los aplicativos VIVANTO e Indemniza.

Esta situación se presenta debido a deficiencias en el control en la interoperabilidad prevista normativamente en los criterios citados, de tal manera que, efectivamente, se valide la condición actual de las víctimas con reportes actualizados, se identifiquen y registren las novedades correspondientes, tal como está previsto en los mismos procedimientos de la UARIV

Respuesta Entidad

En su respuesta, la entidad indica que *“el procedimiento para el reconocimiento de la indemnización administrativa se soporta con la información de la RNEC como entidad competente para producir la información sobre la existencia de los ciudadanos en Colombia”*. *“La verificación se realiza con el cruce de bases de datos masivas para descartar posibles fallecimientos de destinatarios y se realiza cinco (5) días antes de la expedición de la resolución de otorgamiento de la compensación económica”*.

Dentro del universo de personas con documento de identidad cancelada no se identificaron los 95 registros que señala la CGR de los cruces realizados en diciembre de 2017 por la entidad. *“Con base a los datos la UARIV procedió al reconocimiento de la indemnización, partiendo del supuesto de la vigencia de identidad de las víctimas destinatarias. Sin embargo, teniendo en cuenta la observación de la CGR, la Unidad para las Víctimas adelantará las gestiones pertinentes con la RNEC para asegurar la corrección de la información sobre la vigencia de la identidad de las víctimas y descartar cualquier tipo de riesgo asociado al otorgamiento de la indemnización a personas fallecidas”*.

“Al hacer una revisión de los 95 casos relacionados, no fueron cobrados 93 y dos casos están reportados como “Cobrados”, lo que implica una presunta suplantación, razón por la cual la entidad activará las acciones para poner en conocimiento de las autoridades competentes estos hechos fraudulentos, a efectos de que se investiguen y se identifiquen las responsabilidades penales del caso. Igualmente se han adoptado las acciones pertinentes para reclamar los recursos ante el operador bancario en el marco del contrato 934 de 2017, según el cual es obligación del Banco responder por los casos de suplantación”.

“Frente a los restantes 93 casos, la UARIV también emprenderá el análisis individualizado para determinar si procede una reprogramación de los recursos de fondo a los herederos de las víctimas fallecidas o si definitivamente no hay herederos habrá que reintegrarlos definitivamente al tesoro nacional”

Análisis CGR.

En la respuesta, la entidad no desvirtuó lo observado por la CGR; por el contrario, indicó que, con base en lo observado realizó gestiones ante la RNEC para asegurar la corrección de la información sobre la vigencia de la identidad de las víctimas, en dos de los casos emprenderá acciones para la recuperación de lo cobrado y en los 93 casos la reprogramación o reintegro de los recursos.

Dado que la entidad informa que, de los 95, dos casos están reportados como cobrados, lo que implica una presunta suplantación y, por lo cual, la entidad realizará las acciones para poner en conocimiento de las autoridades competentes, se dará traslado a la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada del sector Agropecuario, para que se adelante la actuación de control fiscal a que haya lugar, según consideración del Comité de Evaluación Sectorial del 5 de junio del año en curso.

En términos generales las causas y el hecho observado no se desvirtuaron, por tanto, se mantiene el Hallazgo.

- **HALLAZGO 12. Números y Tipo de Documentos soporte en los Registros Presupuestales.**

CRITERIO

- **Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), Sección II. “De los principios del sistema presupuestal”. Artículo 12.** *“Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis”* (L. 38/89, art. 8º; L. 179/94, art. 4º). **Artículo 18.** *“Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”.*

- **Ley 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, que dispone:*

Artículo 1. Objeto. *“El objeto de la presente ley es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información”.*

Artículo 9. “Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado. *Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:*

- a) La descripción de su estructura orgánica, funciones y deberes, la ubicación de sus sedes y áreas, divisiones o departamentos, y sus horas de atención al público;*
- b) Su presupuesto general, ejecución presupuestal histórica anual y planes de gasto público para cada año fiscal, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011”;*

Parágrafo 1°. *La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad”.*

Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”. Artículo 2.9.1.2.10.* *“Soportes Documentales para el registro de la gestión financiera en el SIIF Nación. Todo registro que realicen las entidades usuarias en el SIIF Nación, asociado con la gestión financiera y presupuestal, debe estar soportado en documentos legalmente expedidos, los cuales serán parte integral del acto administrativo o del contrato por medio del cual se causan los ingresos y se comprometen las apropiaciones (art. 25 Decreto 2674 de 2012)”*

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

Los registros sobre número y documentos de soporte de las transacciones relacionadas con el gasto misional (indemnización) que realiza la UARIV en el Sistema Integrado de Información Financiera –SIIF- (vigencia 2017) no son los idóneos, según las fuentes de criterio citadas. Dado que se trata de asignación de recursos a las víctimas del conflicto armado, éstos se fijan mediante resolución; no

obstante, en el registro presupuestal respectivo dicho acto administrativo no siempre se cita como soporte de dicha asignación, con lo cual se contrariarían las normas citadas.

Tabla 28. Diferentes soportes para la asignación de Indemnización Administrativa 2017

NUMERO DOCSOPORTE	DOCSOPORTE	OBJETO_CDM PROMISO	VALOR_FINAL
05072017	OFICIO	RECONOCIMIENTO DE LA MEDIDA DE INDEMNIZACIÓN A 51 DESTINATARIOS - CONTRATO 934 -2017	\$ 264.160.304
18	OFICIO	OTORGAR LA MEDIDA DE INDEMNIZACIÓN A 998 DESTINATARIOS	\$ 7.493.832.655
47-2017	LOA - CARTA ACEPTACION	OTORGAR MEDIDA DE INDEMNIZACION A 16.053 DESTINATARIOS.- CONTRATO 934-2017	\$ 102.175.635.564
64	ORDEN ADMINISTRATIVA	RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA MEDIDA DE INDEMNIZACIÓN A 24 DESTINATARIOS	\$ 101.445.843
80	ACTO ADMINISTRATIVO	OTORGAR MEDIDA DE INDEMNIZACION A 70 DESTINATARIOS.	\$ 510.978.406
05072017	OFICIO	RECONOCIMIENTO DE LA MEDIDA DE INDEMNIZACION A 51 DESTINATARIOS - CONTRATO 934 -2017	\$ 50.316.248
18	OFICIO	OTORGAR LA MEDIDA DE INDEMNIZACION A 998 DESTINATARIOS	\$ 1.427.396.696
47-2017	LOA - CARTA ACEPTACION	OTORGAR MEDIDA DE INDEMNIZACION A 16.053 DESTINATARIOS.- CONTRATO 934-2017	\$ 19.462.025.821
05072017	OFICIO	RECONOCIMIENTO DE LA MEDIDA DE INDEMNIZACION A 14 DESTINATARIOS - CONTRATO 1439-2014	\$ 42.673.503
18	OFICIO	OTORGARLE LA MEDIDA DE INDEMNIZACION A TRAVÉS DE LA CONSTITUCION DE ENCARGO FIDUCIARIOS A 743 DESTINATARIOS NNA.	\$ 1.344.933.017
18	ORDEN ADMINISTRATIVA	OTORGAR MEDIDA DE INDEMNIZACION A TRAVÉS DE CONSTITUCION DEL ENCARGO FIDUCIARIO A 10.998 DESTINATARIOS NNA.	\$ 6.699.979.405
CTO-1439	CONTRATO DE APORTE	ESTE DESEMBOLSO SE SOLICITA CON EL FIN DE OTORGARLE LA MEDIDA DE INDEMNIZACION A TRAVÉS DE LA CONSTITUCION DEL ENCARGO FIDUCIARIO A 143 DESTINATARIOS NNA.	\$ 854.276.350
05072017	OFICIO	RECONOCIMIENTO DE LA MEDIDA DE INDEMNIZACION A 14 DESTINATARIOS - CONTRATO 1439-2014	\$ 8.128.286
18	OFICIO	OTORGARLE LA MEDIDA DE INDEMNIZACION A TRAVÉS DE LA CONSTITUCION DE ENCARGO FIDUCIARIOS A 743 DESTINATARIOS NNA.	\$ 256.177.717
18	ORDEN ADMINISTRATIVA	OTORGAR MEDIDA DE INDEMNIZACION A TRAVÉS DE CONSTITUCION DEL ENCARGO FIDUCIARIO A 10.998 DESTINATARIOS NNA.	\$ 363.923.017
CTO-1439	CONTRATO DE APORTE	ESTE DESEMBOLSO SE SOLICITA CON EL FIN DE OTORGARLE LA MEDIDA DE INDEMNIZACION A TRAVÉS DE LA CONSTITUCION DEL ENCARGO FIDUCIARIO A 143 DESTINATARIOS NNA.	\$ 162.719.304
18	ACTO ADMINISTRATIVO	OTORGAR MEDIDA DE INDEMNIZACION A TRAVÉS DE LA CONSTITUCION DEL ENCARGO FIDUCIARIO A 10.998 DESTINATARIOS NNA.	\$ 35.620.945.705
18	ACTO ADMINISTRATIVO	OTORGAR MEDIDA DE INDEMNIZACION A TRAVÉS DE LA CONSTITUCION DEL ENCARGO FIDUCIARIO A 10.998 DESTINATARIOS NNA.	\$ 6.784.942.039

Adicionalmente, ese registro no es homogéneo; para un mismo "objeto_compromiso", o "tercedoc_Nombre_Tercero", el soporte asociado de la indemnización, tanto en los casos de administrativas como en los de judiciales, se refiere al oficio con el que se transfiere la información de la Subdirección de Reparación (Individual o Colectiva) o del FRV, al Grupo de Gestión Financiera y

Contable y, simultáneamente, se refiere a la resolución con la que se ha otorgado la prestación.

La situación descrita dificulta el seguimiento y control adecuado a las operaciones financieras de las dependencias en SIIF con el soporte documental que relacione el Objeto del Compromiso, que para el caso deben ser las resoluciones.

Por vía de ejemplo, en la Tabla 28 se observan varios tipos de documento soporte, para el objeto del compromiso, que, por tratarse de asignación del recurso de indemnización, tiene características similares. Obsérvese, además, que un mismo número se asocia a diferente tipo de documento, lo cual da lugar a confusiones.

Respuesta Entidad

De acuerdo con la Unidad para las Víctimas “a través de la Coordinación Financiera al momento de emitir el Compromiso Presupuestal cuenta con la resolución debidamente numerada y firmada de ordenación del pago de indemnizaciones vía administrativa o judicial, pero que además esta viene acompañada de un memorando que ordena el desembolso de los recursos al Banco quien actúa como operador bancario y con quien se cuenta con un contrato suscrito para que sean él quien en ejecución de su objeto realice la colocación efectiva de los recursos a cada una de las víctimas beneficiarias”.

“El objeto de la observación se da, en el sentido de que la Coordinación Financiera no ha establecido como política cual número de documento soporte colocar al momento de realizar el compromiso en el SIIF, si el del número de la resolución o el de la orden de desembolso, para lo cual a partir de la fecha se empezara a colocar únicamente el número de la Resolución como fuente y origen de la ordenación del gasto, y se formalizara mediante incorporación de esta política en el manual de procedimientos respectivo; pero esto no indica que no se cuente con el documento idóneo de acuerdo a lo establecido con el Decreto 1068 de 2015”.

La entidad argumenta que de acuerdo con “el Concepto rad. 1-2009-000447 emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual establece que “(...) Como se observa las normas transcritas no señalan expresamente los soportes legales a tener en cuenta para ordenar un pago, no obstante de ellas desprende que en cada asunto particular debe verificarse que el gasto haya sido autorizado por la Ley, que en su oportunidad se hubieren cumplido los requisitos de orden contractual, presupuestal y demás requisitos legales a que hubiere lugar, y que se

hayan recibido los bienes y servicios que realicen el objeto del gasto de cada caso específico (...)",

"Por lo anterior, de manera respetuosa se solicita al equipo auditor evaluar la observación, ya que la Coordinación Financiera en su actividad de registros presupuestales en el SIIF cumple con las indicaciones y normas establecidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y que la diferencia en relacionar los diferentes tipos de documentos obedece únicamente a que no se ha unificado el diligenciamiento del campo DocSoporte, lo cual se incorporará en una política para el registro de compromisos presupuestales, pero que esta actividad o falta de unificación en la descripción no afecta el control presupuestal ni denota confusiones, ya que en el caso en el cual se relaciona dos veces el número de documento es porque las solicitudes se hacen en diferentes momentos y de manera separada así se esté relacionando el pago a la misma resolución de ordenación del gasto".

Análisis CGR

Como lo describe la entidad "al momento de emitir el Compromiso Presupuestal cuenta con la resolución debidamente numerada y firmada de ordenación del pago de indemnizaciones vía administrativa o judicial", la observación va dirigida a controlar un riesgo de realizar más de una asignación en el SIIF, como ya se presentó y se evidencia en el Hallazgo N° 13 "Doble Registro Presupuestal", en donde el responsable de la Coordinación Financiera no pudo constatar que ya existía una resolución registrada con un número ya establecido por la dependencia y con el mismo objeto de compromiso; por lo que generó dos veces la asignación presupuestal. Esto significa que se materializó el riesgo advertido por la CGR.

Con base en lo anterior, se mantiene el hallazgo

- **HALLAZGO 13. Doble Registro Presupuestal**

CRITERIO

- **El Artículo 3° de la Ley 1712 del 6 de marzo 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 que el derecho de acceso a la información pública debe atender unos principios, entre ellos el de Calidad, según el cual "Toda la información de interés público que sea producida,

gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable ...”

- **Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015**, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”. **Artículo 2.9.1.2.3. “Responsabilidad del pago a beneficiario final.** Todo pago que se haga a beneficiario final en las cuentas registradas por las entidades usuarias del SIF Nación, se hará de conformidad con el acto administrativo que lo ordena. Los usuarios que intervinieron en el mismo serán responsables por las imprecisiones e inexactitudes de la información registrada”.
- **Procedimiento de liquidación y pago de indemnizaciones judiciales** Código: 401.08.08-8 del 05/08/2016 (actualizado el 11 de noviembre de 2017) establecido por la UARIV; la actividad 22 establece: “Proyectar el Acto Administrativo que ordena el pago de las indemnizaciones reconocidas en los fallos de justicia y paz”.

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

En la ejecución presupuestal en SIF, vigencia 2017, se relacionan dos pagos por el mismo Objeto de compromiso y las mismas resoluciones. No obstante, la transacción tiene diferente documento soporte por valor, cada uno de \$35.606.135 y los dos registran el pago efectivo, como se relaciona en la Tabla 29.

Tabla 29. Doble registro presupuestal del mismo objeto de indemnización

No. DOCSO PORTE	FECHA_DO CSOPORTE	OBJETO_EDMPROMISO	No. CDP	NO_C0 MPRO MISO	Vr. Compromiso	NO_OBLI GAEION	Vr. Obligación	No.ORDEN PAGO	FECHA PAGO	Vr. Pago	ESTADO
237	19/05/2017	OTORGAR LA MEDIDA DE INDEMNIZACIÓN JUDICIAL A 17 VICTIMAS RECONOCIDAS DENTRO DE LA SENTENCIA PROFERIDA EN CONTRA DEL POSTULADO ELMER CÁRDENAS	3917	42317	35.606.135	118617	35.606.135	129169717	24/05/2017	35.606.135	Pagada
69	18/12/2017	OTORGAR LA MEDIDA DE INDEMNIZACIÓN JUDICIAL A 17 VICTIMAS RECONOCIDAS DENTRO DE LA SENTENCIA PROFERIDA EN CONTRA DEL POSTULADO ELMER CÁRDENAS	3917	129717	25.774.000	367517	25.774.000	395207217	20/12/2017	25.774.000	Pagada
			4017	129817	9.832.134	362417	9.832.134	395209217	20/12/2017	9.832.134	Pagada
Total general					71.212.268		71.212.270			71.212.268	

Fuente: SIF 2017; Resoluciones de Indemnizaciones y solicitudes de Desembolso UARIV

En la revisión de los oficios de solicitud de desembolso se encontraron los siguientes documentos:

- Oficio N° 26 de Solicitud de Desembolso, para el reconocimiento de las medidas de Indemnización del 19 de mayo de 2017, firmado por la Directora Técnica de Reparación; allí se relacionan las resoluciones 00237 del 22 de mayo de 2017 y 29 del 17 de mayo de 2015, por un valor total \$35.606.135.

- Oficio N° 69 de Solicitud de Desembolso firmado por la Directora Técnica de Reparación, para el reconocimiento de las medidas de Indemnización del día 14 de diciembre de 2017, se relaciona las resoluciones 00237 del 22 de marzo de 2017 y 29 del 17 de mayo de 2015, por un valor total \$35.606.135.

Adicionalmente, en la información remitida a la CGR el 23 de marzo de 2017, donde se relacionan los pagos por sentencias judiciales, por parte del FRV, y se identifican las víctimas, los destinatarios indemnizados, las resoluciones, los postulados, los valores pagados y la fuente del recurso, se registra dos veces la resolución 237, sólo que en un caso se anteponen dos ceros (0), tal como se relaciona en la Tabla 30, lo cual coincide con lo registrado en el presupuesto (SIIF); esto pese a las evidentes inconsistencias en los datos de dicha base.

Tabla 30. Doble registro en base de pagos a beneficiarios de indemnización

RESOLUCION	PAGADO - PGN	PAGADO - FRISCO	PAGADO - RECURSOS PROPIOS	TOTAL
29	-	6.331.886	1.711.072	8.042.958
237	25.773.999	1.996.252	1.503.998	29.274.248
00237	25.774.000	-	-	25.774.000
Total	51.547.999	8.328.137	3.215.070	63.091.206

Fuente: Base de Datos UARIV; Pagos Sentencias Judiciales UARIV; Cálculos CGR

De acuerdo con lo informado por la UARIV, y corroborado por la CGR, el 27 de julio de 2017 se expidió la resolución 00746, "por la cual se reintegran recursos de acreedores varios a la Dirección del Tesoro Nacional que inicialmente fueron destinados para el reconocimiento de indemnización por vía judicial de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 1448 de 2011" con la que se ordena consignar en la Cuenta de Acreedores varios (Cuenta No. 6101288-6, del Banco de la República) un valor \$2.060.627.492,96 y que corresponde a la indemnización de 94 beneficiarios, entre los que se encuentran los 17 de las Resoluciones 29 y 237, objeto de la presente observación y la suma correspondiente por \$35.606.135. No obstante, en el mes de diciembre con el oficio 69 se volvió realizar la solicitud de desembolso presupuestal, la cual según el registro de SIIF (Tabla 29) se hizo efectivamente, sin que haya evidencia de algún otro registro y tampoco de la modificación de los registros en la base de datos reportada por el FRV.

Lo descrito es causado por la vulnerabilidad de la información de liquidación y pagos de sentencias judiciales, puesto que se maneja a través de una hoja de

cálculo en Excel y la falta de controles apropiados para garantizar la debida determinación de los pagos.

Ante la situación mencionada, se infiere que los medios de registro de la información existentes en el FRV no garantizan confiabilidad y no cumplen con los requisitos de calidad necesarios para la correcta gestión administrativa de los recursos

Respuesta Entidad

La entidad solicita que se cambie la incidencia fiscal argumentando lo siguiente:

1º *"No se realizó un doble pago a los destinatarios ya que si bien se expidieron dos órdenes de pago":*

*"Mediante solicitud de orden de desembolso No. 26 del 19 de mayo del año 2017, se solicitaron recursos por un valor de \$35.606.135, para llevar a cabo el pago de las indemnizaciones ordenadas en la **Resolución No. 237 de 22 de marzo de 2017** y **Resolución No. 29 de 17 de mayo de 2017**, sin embargo, estos recursos se solicitaron por el rubro de recursos del Presupuesto General de la Nación".*

"Una vez se adelantó por parte de la Entidad el correspondiente proceso financiero, estos recursos fueron girados al Banco Agrario razón por la cual en el SIIF II en el reporte visto por la Contraloría aparece como PAGADO".

"Teniendo en cuenta que el Fondo para la Reparación a las Víctimas en sus procesos de verificación, evidenció un error en la afectación del rubro presupuestal, ya que una parte debía asumirse con recursos propios del Fondo para la Reparación a las Víctimas (recursos entregados por el Postulado – Frente o Bloque), correspondiente a un valor de \$9.832.135, procedió a solicitar al Banco Agrario la no colocación de los recursos y su reembolso respectivo, estos fueron reintegrados, sin que se haya realizado el cobro de ningún giro por parte de las 17 víctimas indemnizadas".

"Mediante Resolución No. 746 de 27 de julio del año 2017, la Secretaria General de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ordenó al grupo de gestión financiera y contable de la Unidad, consignar en la cuenta corriente del Banco de la Republica, Dirección del Tesoro Nacional – Acreedores Varios sujetos a devolución, entre otros la suma de \$35.606.135".

“Con el fin de corregir la inconsistencia de tipo presupuestal, con el fin de evitar una destinación inadecuada de los recursos y además colocar efectivamente los recursos a las 17 víctimas a las cuales se ordena la indemnización, en el mes de diciembre del año 2017 se realiza una nueva solicitud de desembolso ante la Coordinación Financiera y que a su vez el Banco Agrario como ejecutor de la colocación de los recursos a las víctimas realizara el pago efectivo de la indemnización por un valor de \$35.606.135”.

“Teniendo en cuenta lo anterior y una vez solicitados nuevamente los recursos, tal y como se evidencia en la orden de desembolso No. 69 de fecha 14 de diciembre de 2017, el Banco Agrario mediante informe remitido a través de correo electrónico de fecha 5 de febrero de 2018, indicaron a la Entidad que los 17 giros, correspondientes a un valor de \$35.606.135, fueron debidamente cobrados por las víctimas beneficiarias”.

2º Falta de Control en las bases de datos:

“Precisamente en virtud del control que ejerce el FRV para las liquidaciones y pagos se detectó antes del giro de los recursos el error en la afectación del rubro presupuestal, por lo cual se ordena el no pago de estos recursos al Banco Agrario, evitando así realizar una afectación errónea al presupuesto.

Teniendo en cuenta los argumentos anteriores , nos permitimos poner en consideración del equipo auditor, la posibilidad de evaluar el alcance de la inconsistencia, ya que si bien es cierto se cometió un error en la afectación del rubro presupuestal al cargar una resolución de indemnización en su totalidad a recursos nación, éste se evidenció a tiempo y los recursos fueron entregados a la Dirección del Tesoro constituyendo un Acreedor Vario, y actualmente se está adelantando el trámite para la devolución final de estos recursos, pero que como se evidencia en la presente respuesta no existe un doble pago de indemnización a las 17 víctimas beneficiarias y que por lo tanto no se constituye un detrimento patrimonial...” (subrayado fuera de texto).

Análisis CGR.

Teniendo en cuenta lo expuesto por la UARIV en la respuesta, especialmente lo subrayado, y dado que no existe un presunto daño fiscal, se modifica la connotación del Hallazgo de fiscal a administrativo.

- HALLAZGO 14. Pago de indemnizaciones a Personas Fallecidas (F2)(D3)

CRITERIO

El **Artículo 26 del Decreto 4800 de 2011** “*Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011*”, cuyo tenor fue recogido por el artículo 2.2.2.2.3 del Decreto 1084 de 2015 “*Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación*” establece:

“Interoperabilidad del Registro Único de Víctimas. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas garantizará el intercambio de información del Registro Único Víctimas con los demás sistemas que conforman la Red Nacional de Información, con el propósito obtener información relacionada con la identificación de las víctimas, sus necesidades, los hechos victimizantes y los demás datos relevantes que esta Unidad estime necesarios para cumplimiento de los fines de la Ley 1448 de 2011”.

Por otro lado, en el “*Procedimiento Entrega Indemnización Administrativa*”, con código 410.08.08-3 del 12 de agosto de 2015, versión 3 del “*Proceso de Gestión de Asistencia y Reparación*” adoptado por la UARIV, se observa que las actividades Nos. 6, 7 y 8 establecen la retroalimentación de los resultados de validación de la base de datos de víctimas, la diferenciación de los casos que presenten novedades, la devolución de la base de datos para su corrección y el envío de ésta, debidamente saneada, para dar inicio a la ruta integral y agendamiento de los casos.

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

Realizado el cotejo de la información visible en base de datos de indemnizaciones de la UARIV, en contraste con la base de datos de fallecidos remitida por la Registraduría Nacional del Estado Civil –RNEC-, se evidenció el reconocimiento y pago de indemnización a beneficiarios reportados como fallecidos, información que fue corroborada tras realizar las respectivas verificaciones en los aplicativos INDEMNIZA y VIVANTO, en el marco de la visita a la Subdirección de Reparación Individual los días 27 y 30 de abril y el 2 de mayo de 2018.

Lo observado en dicha verificación fue lo siguiente:

Tabla 31. Indemnización pagada a fallecidos

Nº de Documento	2.492.239	17.315.922
fecha cobro reintegro giro	22/12/2014	16/12/2016
estadobancogiro	COBRADO	COBRADO
Fecha resolución	03/12/2014	25/02/2016
Año Resolución UARIV	2014	2016
Valor indemnización	\$ 3.326.400	\$ 9.191.801
año resolución RNEC	2011	2015
Código Estado	21	21
Num Resolución RNEC	3767	7437

Fuente: UARIV – Registraduría Nacional del Estado Civil –RNEC-, Cálculos CGR

Es así como el equipo auditor evidenció el reconocimiento y pago de dos (2) indemnizaciones administrativas con posterioridad a la defunción de los titulares, lo cual al parecer configura un detrimento patrimonial por valor de \$12.518.201.

Hecho con presunta incidencia fiscal de conformidad con el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 y disciplinaria según el numeral 1, del artículo 34 del Código Único Disciplinario.

Lo anterior denota ineficiencia en la labor de interoperabilidad de la UARIV con los demás sistemas de la Red Nacional de Información, así como falencias en las actividades de validación, retroalimentación y saneamiento de novedades de la Base de Datos de Víctimas, previo al inicio de ruta integral de indemnización y a la expedición de las resoluciones de indemnización, además de la falta de control y seguimiento, sobre dichas actividades, por parte del responsable del proceso de reparación individual.

Respuesta Entidad

De acuerdo a la Unidad “en materia de validaciones de información e interoperabilidad de los datos, se tiene que el procedimiento no contemplaba la validación de información de la vigencia de documentos de identidad con Registraduría Nacional del Estado Civil. Ello por cuanto, el procedimiento tomaba como premisa que las víctimas se encontraban vivas”

“Durante los años 2015 y 2016, se presentó un aumento en el número de fraudes por suplantación lo que llevó a la entidad a fortalecer las medidas de control del procedimiento. Desde el mes de julio de 2016 se realizan cruces con la

información de vigencia de documentos de identidad de la Registraduría Nacional del Estado Civil suministrada por la Red Nacional de Información”.

“La validación de datos con Registraduría Nacional del Estado Civil se realiza en dos momentos: i) al validar los casos documentados para determinar la priorización de pagos en cada ejecución; ii) una vez definidos los universos priorizados se realizan diversos cruces para validar cada registro contenido en la base de datos y, dentro de estos cruces se incluye validación con Registraduría tanto de víctimas directas como destinatarios. Este último cruce es previo a emitir la resolución que otorga la indemnización”.

“Adicionalmente, en términos de interoperabilidad de la información debe mencionar que, desde la expedición de la Ley 1448 de 2011, la Unidad para las Víctimas adelantó las gestiones necesarias para establecer un intercambio fluido de información con la Registraduría. Sin embargo, solo hasta el año 2017”.

Del caso identificado con Cedula de Ciudadanía 2.492.239

Sobre el caso de la persona identificada con cédula de ciudadanía No. 2492239, “es menester indicar que se ordenó el reconocimiento y pago de la medida de Indemnización por vía administrativa a su favor, por el hecho victimizante Desplazamiento Forzado, mediante la Resolución No. 795 del 3 de diciembre de 2014”.

“Se constató que (la persona citada), es titular del derecho a la indemnización en los términos del numeral 7º del artículo 2.2.7.3.4 del Decreto 1084 de 2015, en tanto es víctima directa de desplazamiento forzado. Al respecto, se verificó la inclusión de tal hecho (desplazamiento forzado)”

“Con base en esta información, se procedió a la documentación del caso con la construcción del anterior PAARI – momento de reparación hoy Asesoría al Derecho a la Reparación Integral, conforme lo prevé la actividad 6 del Procedimiento Entrega de Indemnización Administrativa Versión 02. En el marco de esta actividad, el 3 de septiembre de 2014, la Señora, jefe de hogar del núcleo familiar al que pertenecía la persona identificada con CC 2.492.239, manifestó bajo gravedad de juramento cuáles eran los destinatarios con derecho a la indemnización, incluyendo dentro de ellos a la persona citada, sin que se hiciera mención alguna de su muerte”.

Del caso identificado con Cedula de Ciudadanía 17.315.922

“En lo que atañe al caso de la persona identificada con cédula de ciudadanía No. 17315922, debe decirse que, se ordenó el pago de la medida de indemnización por el hecho victimizante HOMICIDIO. Para emitir esta resolución la Unidad para las Víctimas verificó el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para el reconocimiento de indemnizaciones por vía administrativa. En concreto, se constató que la persona citada, es titular del derecho a la indemnización en los términos del artículo 5 del Decreto 1290 de 2008”.

“... Para emitir esta resolución la Unidad para las Víctimas verificó el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para el reconocimiento de indemnizaciones por vía administrativa. En concreto, se constató que la persona citada, es titular del derecho a la indemnización en los términos del artículo 5 del Decreto 1290 de 2008, en tanto es víctima indirecta del homicidio de su hermano. Al respecto, se verificó la inclusión de tal hecho (homicidio)”.

“Al respecto, en la etapa de documentación del caso, conforme lo prevé la actividad 9 del Procedimiento Entrega de Indemnización Administrativa Versión 03, vigente para el momento, la también hermana de la víctima directa, manifestó bajo gravedad de juramento cuáles eran los destinatarios con derecho a la indemnización, incluyendo dentro de ellos a la persona citada, sin que se hiciera mención alguna de su muerte”.

“Ante la ausencia de novedades en la información reportada por la víctima, se expidió la resolución de otorgamiento de la medida indemnizatoria. Se reitera que en todas las actuaciones adelantadas la Unidad para las Víctimas observó el principio de buena fe en virtud del cual atendió a las manifestaciones de la víctima en relación con los destinatarios de la medida”.

“Valga destacar que, en el caso concreto, los recursos no fueron cobrados en tiempo, lo que de suyo conllevó a que se iniciara un proceso de reprogramación. Sin embargo, posteriormente la entidad fue inducida a error pues en septiembre de 2016 se solicitaron los recursos y, en atención a la petición recibida la Unidad para las Víctimas procedió a girar los recursos. Como resultado, el día 30 de noviembre de 2016, los recursos fueron cobrados ante el Banco Agrario de Colombia. En este caso, también se evidencia la comisión de un posible hecho punible puesto que la Unidad para las Víctimas fue mantenida en error por un tercero para obtener el provecho ilícito derivado de los recursos de la indemnización”.

“Esta situación se reportó al Banco Agrario de Colombia en procura de obtener explicaciones y la recuperación de los dineros caso que se encuentra en nuestros soportes de reclamaciones ante el banco según consta en el oficio con Orfeo No. 20174100058553 del 31 de agosto de 2017 y que además fue reiterado con el oficio con Orfeo No. 20184107708471 del 7 de mayo de 2018”.

Análisis CGR

Como lo indica la entidad, desde la vigencia 2012 ya se presentaban presuntos fraudes derivados de cobro de indemnizaciones giradas a destinatarios fallecidos, es decir, existía el riesgo y en algunos casos este se materializó. Tales riesgos debieron ser insumo para establecer controles rigurosos en la entidad a fin de mitigarlos.

Como lo menciona la UARIV, solo hasta el 2017 se estableció un intercambio fluido con la RNEC, sin mencionar si se tenía un intercambio antes de 2017, si bien no en tiempo real, de otra forma (intercambio de archivos para realizar verificaciones) que le permitiera a la UARIV realizar una verificación de la vigencia de los documentos de los destinatarios de las indemnizaciones.

En la respuesta de la entidad no se menciona si existían controles establecidos entre la UARIV y el operador bancario en el momento del pago de la indemnización para las vigencias de los dos casos.

Adicional a lo anterior, en la Auditoria del 2015 sobre la vigencia 2014, la CGR ya se había pronunciado por pagos a personas fallecidas en el *“Hallazgo 30. Ayudas Humanitarias y Defunciones. UARIV (D-11) (P1) (I.P.)”*, en la que se estableció como causa *“Esta situación se presenta debido a deficiencias en los controles de los datos y ausencia de un intercambio efectivo de información entre las entidades vinculadas en el proceso”*. Es decir, este órgano de control, advirtió un riesgo, pero la entidad no adoptó correctivos eficaces.

Con base en lo anterior, se mantiene el Hallazgo con connotación Fiscal por presunto daño fiscal.

- **HALLAZGO 15. Registros de información en Encargos Fiduciarios**

CRITERIO

En el **Decreto 1084 de 2015**, Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, se establece.

“Artículo 2.2.2.2.3 Interoperabilidad del Registro Único de Víctimas. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas garantizará el intercambio de información del Registro Único Víctimas con los demás sistemas que conforman la Red Nacional de Información, con el propósito obtener información relacionada con la identificación de las víctimas, sus necesidades, los hechos victimizantes y los demás datos relevantes que esta Unidad estime necesarios para cumplimiento de los fines de la Ley 1448 de 2011”.

La **Ley 87 de 1993**, literal i) del artículo 4º, dispone que “los Sistemas de Información deben reflejar la exactitud, veracidad y oportunidad, que permitan facilitar la generación de informes operativos, administrativos y financieros. También establece que los sistemas modernos de información para la gestión y control son un mecanismo que permite garantizar un control interno efectivo y eficiente a favor de la entidad”.

El **Decreto 4802 de 2011**, en su artículo 10º establece: “Son funciones de la Oficina de Tecnologías de la Información, las siguientes:

3. *Diseñar e implementar un modelo de interoperabilidad de sistemas y gestión de información misional, con el fin de permitir el acceso a la información por parte de entidades y actores, de manera ordenada e integrada que facilite la toma de decisiones.*

4. *Vigilar que en los procesos tecnológicos de la Unidad se tengan en cuenta los estándares y lineamientos dictados por las entidades competentes, y en especial, por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que permitan la aplicación de las políticas que en materia de información expidan las entidades competentes.*

5. *Administrar una plataforma unificada de los sistemas de información de la Unidad que permita articular las diferentes fuentes de información en una sola herramienta de gestión y efectuar análisis de información con procesamiento en tiempo real”*

El Procedimiento “**Entrega de Indemnización Administrativa**”, código 410.08.08-3 del 12 de agosto de 2015, prevé la actividad 7 “*Devolver a la Dirección de Registro y Gestión de la Información la Base de Datos de víctimas que presenta novedades para su respectiva corrección, a través de un correo electrónico*”

El “**Procedimiento de Encargo Fiduciario**”, código 410.08.08-15, versión 2.0 del 6 de septiembre de 2016, establece la actividad 5ª en los siguientes términos: “*Recibir base de datos Relación de NNA para constitución por parte de la Fiduciaria, una vez está disponga de los recursos en la respectiva cuenta para verificar el tipo de inversión.*”

¿La información requerida en la base es conforme y coherente (edades, el tipo de inversión y valores de indemnización)? NO es conforme y coherente, se continúa con la actividad 6; Si es conforme y coherente, se continúa con la actividad 7”, y la actividad 6ª la cual se dispone que “Realizar ajuste en la base de datos Relación de NNA, en conformidad de edades, tipo de inversión, valora a indemnizar. Continúa con la actividad”.

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

En la información sobre indemnizaciones otorgadas, se encontraron las siguientes inconsistencias en relación con los Encargos Fiduciarios:

1. En la Base de Datos se presentan 4.136 casos en estado “*Encargo Fiduciario*” en los que las personas registradas son mayores de edad (mayores de 19 años para las vigencias 2012 -- 2017), lo que indica que no se ha gestionado el pago al beneficiario.
2. 343 casos de Encargo Fiduciario donde no se referencia el número de documento del destinatario y sin embargo ya cuentan con resolución de traslado de los recursos al encargo fiduciario, situación que dificulta el pleno reconocimiento del beneficiario.
3. 205 casos con Encargo Fiduciario, en los que el parentesco con la víctima directa se encuentra en “*Revisión*” (casos de homicidio y desaparición forzada) y, sin embargo, se trasladó el recurso. Esta información deja dudas sobre la expedición de la Resolución sin el pleno conocimiento de la relación entre la Víctima y el Destinatario.
4. 37 casos de menores de edad (entre 4 y 17 años) a los cuales se registra con tipo y número de documento: “*cedula de ciudadanía*”.

5. 24 casos con otros tipos de documentos (Sin Documento –SIN-, Registro Civil de Defunción –RCD-, Indocumentado –IND-, Otro documento –OTR-

Lo anterior muestra falta de manejo en la calidad y control, sobre el proceso de cargue de información registrada en las bases de datos de indemnizaciones.

La situación descrita refleja debilidades en las bases de datos e integridad de la información.

La situación descrita presenta riesgos para la toma de decisiones, el control y seguimiento adecuado de los procesos de otorgamiento y entrega de indemnizaciones a Niños, Niñas y adolescentes.

Respuesta Entidad

La entidad respondió a cada uno de los casos en los siguientes términos:

“Una vez realizado el cruce de información, se encuentra que, de esos 4.136 registros, una vez se verificó el cumplimiento de los requisitos para el desembolso, ya se ha avanzado con el pago con 2.186 de ellos, por lo que haremos la actualización de esta información”.

“En lo que refiere a los casos de Encargo Fiduciario donde no se hace referencia al número de documento del destinatario y sin embargo ya cuentan con resolución de traslado de los recursos, la información con que basa el ente de control la observación que acá se estudia, no se encuentra actualizada. Aclara que el fideicomitente del contrato de encargo fiduciario y ningún pago se lleva a cabo sin la previa autorización de la Unidad, además, de que el desembolso de los recursos en favor de los niños, niñas y adolescentes se realiza una vez aquellos cumplen la mayoría de edad”.

“Frente a los 205 casos con Encargo Fiduciario, en los que el parentesco con la víctima directa se encuentra en “Revisión” estos obedecen única y exclusivamente al marco normativo de la Ley 418 de 1997, amén que, para la época de la constitución del encargo. Y si bien presentan un estado de “Revisión”, lo cierto es que ello obedece a una mejora continua en proceso de la información, que nada influye en la constitución de los encargos fiduciarios”.

“En lo atinente a los 37 casos de menores de edad (entre 4 y 17 años), que registran un tipo y número de documento “cedula de ciudadanía”, debe decirse

que estas inconsistencias obedecen a un error de digitación al momento de realizar algún tipo de modificación o actualización en la información que arroja la herramienta”.

“En lo que tiene que ver con los 24 casos con otros tipos de documentos (Sin Documento -SIN-, Registro Civil de Defunción -RCD-, Indocumentado -IND-, Otro documento -OTR-), es necesario indicar que si bien tales casos reportan un tipo de identificación que es inconsistente, lo cierto es que ello ha venido siendo objeto de corrección”.

Análisis CGR

De la respuesta, se concluye que los ítems 1 y 5 son reconocidos por la entidad. Respecto a la respuesta del ítem 2, la desactualización de la información es responsabilidad de la entidad, dado que se suministró oficialmente y bajo los parámetros de seguridad acordados. Sobre la respuesta a los ítems 3 y 4, la CGR considera que los argumentos no son aceptables, toda vez que el número de documento es importante como instrumento de control para otorgar la indemnización, constituir el encargo fiduciario y determinar la procedencia del pago al verificarse la mayoría de edad; la verificación del parentesco es indispensable para determinar la indemnización y su monto a los familiares reconocidos legalmente, tal como lo establece la norma. En conclusión, la respuesta de la entidad crea mayor incertidumbre sobre el debido otorgamiento de la indemnización. En consecuencia, se mantiene el hallazgo.

- **HALLAZGO 16. Registros de Destinatarios Convenio 1008 de 2015**

CRITERIO

El Decreto Único Reglamentario del Sector de la Inclusión Social y Reconciliación 1084 de 2015 en el Título 3º sobre la Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas, establece:

“Artículo 2.2.3.1. Definición de la Red Nacional de Información. La Red Nacional de Información para la Atención y Reparación a las Víctimas es el instrumento que establece mecanismos, lineamientos, políticas, procesos y procedimientos que permiten la interoperabilidad, trazabilidad y el flujo eficiente de la información entre las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el orden nacional y territorial, los

organismos de cooperación internacional, la sociedad civil, las organizaciones de víctimas, y otras entidades estatales.

La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas tendrá a su cargo la administración de la Red Nacional de Información

Artículo 2.2.3.2. Finalidades. La Red Nacional de Información para el cumplimiento de sus fines deberá:

- 1. Establecer lineamientos para la migración, el intercambio de información e interoperabilidad de los sistemas de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.*
- 2. Brindar insumos para caracterizar y focalizar a las víctimas teniendo en cuenta sus características particulares”.*

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, dispone:

“Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información”.

“Artículo 9°. Información mínima obligatoria respecto a la estructura del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información del Estado o herramientas que lo sustituyan:

- a) La descripción de su estructura orgánica, funciones y deberes, la ubicación de sus sedes y áreas, divisiones o departamentos, y sus horas de atención al público;*
- b) Su presupuesto general, ejecución presupuestal histórica anual y planes de gasto público para cada año fiscal, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011;*

Parágrafo 1°. La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad”.

El Procedimiento de Entrega de Indemnizaciones 410.08.08-3 versión 04 del 30 de enero de 2017, que tiene como objetivo: *“Llevar a cabo la materialización de la medida de indemnización administrativa como componente de la reparación integral a la cual tienen derecho las víctimas del conflicto armado, mediante el giro, transferencia o abono en cuenta de los recursos que componen la indemnización en cumplimiento de la Ley 1448 de 2011”*, establece las siguientes actividades:

“1. Depurar la Base de datos de víctimas incluidas en el RUV, previo al cargue en la Herramienta Indemniza, de manera:

- Masiva: (Continuar con la actividad 5).*
- Focalizada: (Continuar con la actividad 6).*

Masiva

5. Analizar la Base de datos de víctimas incluidas en el RUV, considerando:

- La víctima directa del hecho para casos de homicidio y desaparición forzada, el hecho victimizante para casos directos, fecha y lugar del evento para casos de desplazamiento forzado.*
- El autor del hecho victimizante.*
- Que la víctima que sufrió el hecho no pertenezca a un régimen especial.*

12. Establecer una Base de datos con todos los casos que tienen la etapa de documentación completa e identificar los casos con novedad por los hechos de Homicidio, desaparición forzada, lesiones personales, acto terrorista y mina antipersona y enviarla a la Subdirección de Registro y valoración para que se haga las actualizaciones de las novedades identificadas en esta fase.

Nota: Los casos por los hechos mencionados que no presentan novedad, continúan con la actividad 16

13. Recibir retroalimentación de la aplicación de novedades por parte de la Subdirección de Registro y valoración, donde se especifica a que casos la novedad fue aplicada con éxito (continuar con la actividad 16) y cuales no fueron aplicadas éxito (continuar con la actividad 14), con las razones que lo argumentan

14. Analizar los casos en que la novedad no fue aplicada y escalar la base de datos a nivel territorial para que el enlace integral realice los correctivos pertinentes.

19. Recibir la base de datos proveniente de la RNI con los cruces internos y con otras entidades del SNARIV y verificar la identificación de la víctima acreditada por la Registraduría Nacional del estado civil y que esta no tenga ninguna cancelación que impida continuar con el trámite de indemnización, se debe: a) Validar que la víctima directa del hecho no figure dentro de las bases del Ministerio de Defensa para garantizar que no pertenezcan a ninguna fuerza del Estado. b) Validar que la víctima posible a recibir la medida de indemnización administrativa no figure dentro de las bases Justicia y Paz, como indemnizada por el mismo hecho, con el fin de realizar los respectivos descuentos que haya a lugar. c) Validar que la víctima posible a recibir la medida de indemnización administrativa, no figure dentro de las bases del FOSYGA, como beneficiaria de un subsidio, con el fin de realizar los respectivos descuentos que haya a lugar. (Decreto 4800 Art. 154). ¿Los registros cumplen con los requisitos de las validaciones? NO: cumple con las validaciones, continuar con la actividad 20. SI: cumple con las validaciones, continuar con la actividad 21”.

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

Con radicado 2018EE0046451 del 19 de abril de 2018, se solicitó a la entidad información sobre las acciones realizadas en cumplimiento del Convenio Interadministrativo 1008 de 2015 entre la UARIV y Metrovivienda (hoy Empresa de Renovación Urbana) y el estado de la población víctima atendida en el proceso de indemnización administrativa.

La entidad respondió a la solicitud el 23 de abril de 2018, con los siguientes soportes:

- Copia digital del Convenio 1008 de 2015
- Informe Convenio 1008.
- Base Avance Indemnización Hogares de las Organizaciones Populares de Vivienda –OPV-

La CGR realizó cruce de información de la Base Avance Indemnización Hogares OPV (2059 registros de indemnizaciones OPV y 966 registros de Encargo Fiduciario) con la Base de RUV histórico, por número de identificación, presentándose los siguientes resultados:

- 906 registros de Indemnizaciones que no están registrados en el RUV, en donde 152 son jefes de hogar, quienes presumiblemente aspiran a la

asignación de la vivienda en el proyecto para el que la indemnización constituye cierre financiero.

- 27 registros de Encargos fiduciarios que no están registrados en el RUV

Sobre una muestra de los no registrados se consultó en los aplicativos VIVANTO e INDEMNIZA (42 casos en Indemnizaciones y 27 casos en Encargo Fiduciario). Efectivamente, se encontró que en 12 casos de indemnizaciones, la consulta por número del documento de identidad en VIVANTO no arrojó resultado. En una segunda consulta en INDEMNIZA por otros parámetros (nombres y/o apellidos) se encuentran registros con un número de documento diferente o nombre y/o apellido diferente. Así, se estableció que los números de los documentos de identidad o los nombres o apellidos cargados en INDEMNIZA son distintos a los registrados en VIVANTO y, eventualmente, en el RUV.

Para los 27 casos de las no coincidencias en los registros de los destinatarios en los Encargos Fiduciarios, en VIVANTO *"No se encontraron registros con el criterio de búsqueda suministrado"*, pero se corroboró en INDEMNIZA la asignación del pago de la indemnización administrativa, pues se registró el destinatario con número y año de resolución.

Esta situación se presenta debido a deficiencias en los controles de los datos y ausencia de un intercambio efectivo de información entre las dependencias vinculadas en el proceso, de tal manera que se permita validar la condición actual de las víctimas con reportes actualizados y efectuar las novedades correspondientes

Lo encontrado tiene como efecto que no sea posible determinar el derecho de acceso de las familias a la indemnización.

En el caso del convenio 1008, las deficiencias en la gestión de la UARIV tienen un mayor impacto, pues la población tiene la expectativa, desde hacer varios años, de lograr el goce efectivo del derecho a la vivienda a través del cierre financiero con los recursos de la indemnización.

Además, supone riesgos para la toma de decisiones, el control y seguimiento adecuado de los procesos de otorgamiento y entrega de indemnizaciones a Niños, Niñas y adolescentes.

Respuesta Entidad

En la respuesta la entidad argumenta que la base “avance de indemnización hogares OPV” no es una base oficial de indemnizaciones, sino que corresponde a un censo de potenciales beneficiarios.

La entidad realizó un cruce de información obtuvo los siguientes resultados:

“i) De los 906 registros, se constata efectivamente que 295 no coinciden con la fuente RUV, no obstante esto no significa que no estén en RUV, sino que puede existir una diferencia con la base “avance de indemnización hogares OPV”, por variación en el número de documentos o errores de digitación al ser una base en Excel. Para que una persona acceda a la medida de indemnización administrativa se debe cumplir una serie de procedimientos contemplados en la normatividad, entre los que se encuentran el proceso de documentación de los hogares, en los cuales se deberán realizar la actualización de los documentos; en los casos donde no se han actualizado los documentos se ha realizado las gestiones para actualizar la documentación del grupo familiar.

ii) Respecto a los 27 Encargos Fiduciarios, que no se registran en el RUV, en la validación estos sí coincidieron en el RUV”.

Análisis CGR

Como se mencionó en la comunicación de las observaciones mediante oficio 2018EE0046451 del 19 de abril de 2018, se solicitaron de forma oficial a la entidad los avances realizados en cumplimiento del Convenio Interadministrativo 1008 de 2015, y se recibió respuesta de la entidad el 23 de abril de 2018, con los siguientes códigos de seguridad hash:

CRC32: 84E0CB7F

CRC64: B0863B92CBAA91F2

SHA256:

D91BF27D309929D7BA41053F37D549D9493B69CB633FA2CC3B4401CDA28C1
141

SHA1: ACDAD438EF5C22165729E5DD3C1B983062FD44E3

BLAKE2sp:

8CAA519E5B3BA5BF942621AE01853609B6A6D222460A43701EC60E74197E64
B5

Teniendo en cuenta que dicha respuesta es oficial, la CGR toma la información reportada por la UARIV con ese carácter y así es tratada y analizada.

Con la información enviada por la UARIV, la CGR realizó tres verificaciones, para este caso; la primera, consistente en un cruce de base de datos con el RUV suministrado por la entidad; la segunda, consiste en tomar una muestra en "VIVANTO"; la tercera consiste en realizar una búsqueda en "INDEMNIZA" con la muestra seleccionada. Los resultados de los cruces y las consultas arrojaron las inconsistencias presentadas a la entidad.

En entrevista de 15 de febrero de 2018 en las oficinas de la SRI, con ocasión de la "Prueba de Recorrido del Proceso de Indemnización Administrativa" de la cual se realizó una acta de visita, el funcionario manifestó que los aplicativos VIVANTO e INDEMNIZA se encuentran entrelazados, es decir, que los datos cargados en un aplicativo actualizan los del otro.

De acuerdo con el procedimiento de la UARIV, citado como fuente de criterio, las novedades o inconsistencias deben ser actualizadas y corregidas durante el otorgamiento de las indemnizaciones administrativas.

Adicionalmente, la UARIV no anexó soportes que sirvan como elementos de prueba a lo afirmado en su respuesta.

Por lo anterior, se mantiene el hallazgo.

2.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Comprobar el cumplimiento, según los criterios de rentabilidad y vocación reparadora, en la administración de los bienes y recursos manejados por el Fondo para la Reparación de las Víctimas de acuerdo con la normatividad vigente.

El Decreto 1084 de 2015 que reglamenta el Sector de Inclusión Social y Reconciliación, en el artículo 1.2.2.1 establece que *"El Fondo para la Reparación de las Víctimas, creado en virtud del artículo 54 de la Ley 975 de 2005, es la principal fuente de financiación de las políticas de atención, asistencia, prevención y reparación integral a las víctimas de la violencia."*

Sin embargo, de acuerdo con lo evidenciado en la presente auditoría de cumplimiento, en el FRV se encuentra que existen fuertes debilidades y limitaciones que concluyen en incumplimiento de la debida custodia y cuidado de los bienes inmuebles, pues solo el 35% de los ellos cuentan con administración. Así, es necesario reorientar el esquema de administración de los bienes, de forma que el Estado pueda propender por la conservación de la vocación reparadora, la enajenación y monetización de bienes de manera que entren al flujo de recursos que ha de atender los pagos de indemnizaciones judiciales reconocidas en sentencias ejecutoriadas y que, a diciembre de 2017, ascendía a \$1.089.553.674.003,24. De acuerdo con lo informado por la UARIV, durante el proceso auditor falta por cubrir el 86% del total reconocido en sentencias ejecutoriadas.

De acuerdo con el histórico de pagos en indemnizaciones judiciales de \$177.710.073.934,47, el 93,71% se han pagado con recursos del Presupuesto General de la Nación, 4,64% con recursos de los miembros de bloques de organizaciones al margen de la Ley reincorporados individual o colectivamente a la vida civil mediante la Ley de Justicia y Paz y 1,86% con recursos del Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO -.

Como resultado de la auditoría, se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría.

- **HALLAZGO 17. RUV y Reparación Integral**

CRITERIO

Los **Artículos 47 y 48 del Decreto 3011²¹ de 2013** establecen el principio general de reparación administrativa y el acceso preferente de las víctimas reconocidas en el marco del proceso penal especial de justicia y paz al programa de reparación administrativa individual al que se refiere la Ley 1448 de 2011, en los siguientes términos: 1. *"Inclusión en el registro único de víctimas por parte de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Una vez recibida la sentencia con el respectivo expediente, y a más tardar dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a dicha recepción, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas procederá a incluir en el Registro Único de Víctimas a las víctimas individuales*

²¹ Compilado en Decreto 1069 de 2015 art. 2.2.5.1.3.4.

reconocidas en el fallo: que no estuvieren registradas con anterioridad, sin que deba proceder a su valoración. 2. Formulación del plan de asistencia, atención y reparación integral. Dentro de los noventa (90) días hábiles siguientes a la inclusión en el Registro Único de Víctimas de las víctimas reconocidas en la sentencia, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas procederá a formularles el Plan de Asistencia, Atención y Reparación Integral (PAARI)."

Por su parte el **Artículo 50** establece: "Acceso preferente al programa de reparación colectiva administrativa. Para el acceso preferente al programa de reparación colectiva administrativa al que se refiere la Ley 1448 de 2011 se seguirán las siguientes etapas:

Una vez haya sido remitida copia de la información en relación con la posible existencia de un sujeto colectivo víctima por parte del Magistrado de Conocimiento a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, ésta tomará la declaración en el Formato Único de Declaración de sujetos colectivos dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la recepción de la información. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas contará con un término de sesenta (60) días hábiles para definir si se trata de grupos y organizaciones sociales, sindicales y políticas, o comunidades que hayan sufrido, afectaciones colectivas o comunidades étnicas de acuerdo con los artículos 3, 151 y 152 de la Ley 1448 de 2011, el artículo 223 del Decreto 4800 de 2011 y los Decretos Ley 4633, 4634 o 4635 de 2011. De tratarse de un sujeto colectivo y de acuerdo a los criterios de valoración de los sujetos de reparación colectiva, decidirá la inclusión o no del sujeto. Si la pluralidad de personas no corresponde a un sujeto colectivo, en todo caso se realizará el trámite de registro de sujetos individuales de acuerdo con el artículo 48 del presente Decreto. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas valorará la declaración en el término de sesenta (60), días hábiles, luego de los cuales decidirá la inclusión o no del sujeto de reparación colectiva de acuerdo a los principios y procedimientos de la ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios, y los Decretos Ley 4633, 4634 Y 4635 de 2011."

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

Mediante cruce del Registro Único de Víctimas y la base de datos Excel que contiene la información del período 2012-2017 de pagos realizados por el FRV-UARIV por concepto de indemnizaciones judiciales a víctimas reconocidas

mediante sentencias ejecutoriadas de Justicia y Paz, se encuentra que 1.251 Víctimas no están incluidas en el RUV, lo que da lugar al no cumplimiento del artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 en cuanto al derecho a la reparación integral que comprende además de la indemnización, la restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica; medidas que dependen de la vulneración en sus derechos y las características del hecho victimizante.

Lo descrito se debe a que el FRV no cumple con:

- a) los 30 días hábiles siguientes a la recepción de la sentencia ejecutoriada para incluir las víctimas individuales en el RUV, según lo establece el artículo 48 del Decreto 3011 de 2013; compilado en el artículo 2.2.5.1.3.2 del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015
- b) los 30 días hábiles siguientes a la recepción de la información de la posible existencia de un sujeto colectivo víctima por parte del Magistrado de Conocimiento para la toma de la declaración en el Formato Único de Declaración de sujetos colectivos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 50 del Decreto 3011 de 2013; compilado en el artículo 2.2.5.1.3.4 del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015.

Adicionalmente, aunque el procedimiento de *Liquidación y pago de sentencias judiciales* Código: 401.08.08-8 de 05/08/2016 en su actividad 20 establece que se debe "*Remitir listados de las víctimas a las dependencias involucradas para la articulación en las actividades que se realizan junto con las jornadas de pago. (Equipo sicosocial, equipo justicia y paz, Equipo acompañamiento, equipo vejez, Equipo NNA y otros)*" y la versión modificada en noviembre de 2017 incluye esta actividad en el punto 24; el FRV no ha tenido en cuenta esta exigencia de la norma en su procedimiento.

Al no ser incluidas en el RUV, a las víctimas no se les garantiza el beneficio de las medidas de salud establecidas en el artículo 52 de la Ley 1448 de 2011, ni la reparación integral establecida en el artículo 25 de la Ley 1448 de 2011 y en general de la oferta entregada por las entidades del SNARIV y de los diferentes programas de las medidas de reparación que maneja la UARIV. No cumple con el acceso preferente de las víctimas de justicia y paz tanto individual como de sujetos colectivos a los programas de reparación administrativa.

Respuesta Entidad

"Tal situación obedece a que estos pagos, se han efectuado en estricto cumplimiento a órdenes judiciales de carácter perentorio, sin embargo, algunas de las víctimas reconocidas en sede judicial e indemnizadas por el Fondo para la Reparación de las Víctimas, no cumplen los parámetros establecidos en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, específicamente en estas situaciones:" Víctimas indirectas por hechos diferentes a Homicidio y Desaparición Forzada, Víctimas vinculadas a Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley y Víctimas no documentadas.

"Frente a este precepto jurídico, las Sentencias Judiciales no siempre contienen la información necesaria de las Víctimas que reconocen para ser incluidas en el RUV, así mismo, las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos no en todas las sentencias son claras. Por tanto, la Unidad para las Víctimas, debe iniciar administrativamente un proceso de articulación, verificación de datos, investigación y/o recopilación de la información, donde en múltiples ocasiones el punto de partida resulta ser incierto, teniendo en cuenta que las víctimas por lo general no mantienen un arraigo y, en consecuencia, se dificulta el contacto para la actualización o validación de los datos legalmente exigidos para la inclusión en el RUV. Sin embargo, con el fin de subsanar estos inconvenientes, la Unidad para las Víctimas creará una metodología eficiente y eficaz para que, junto con la Magistratura, se pueda obtener de manera más práctica y fehaciente la información referida."

Análisis CGR

En la respuesta de la entidad se evidencia que no se cumple con la solicitud de inclusión en el RUV establecida por normas tales como Ley 1448 de 2011, la Ley 1592 de 2012 y los artículos 47,48 y 50 del Decreto 3011 de 2013 (compilado en el Decreto 1069 de 2015). La omisión no permite acceso preferente y la oportunidad de los 30 días hábiles siguientes a la recepción de la sentencia ejecutoriada para incluir en el RUV a las víctimas de justicia y paz, en especial cuando se trata de sujetos colectivos. En consecuencia, se mantiene el hallazgo.

- **HALLAZGO 18. Solicitud de Restitución de tierras**

CRITERIO

El **Decreto 3011 de 2013**, establece:

“Artículo 67. Prohibición de monetización de bienes con solicitud de restitución. Los bienes administrados o que llegue a administrar la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas - Fondo para la Reparación de las Víctimas-, sobre los cuales exista solicitud de restitución en el marco de la Ley 1448 de 2011 o que sean inmuebles rurales no podrán ser objeto de monetización. Previamente a la enajenación de bienes, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación integral a las Víctimas -Fondo para la Reparación de las Víctimas, verificará por escrito ante la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas si el bien puede ser objeto de monetización (incluido en Artículo 2.2.5.1.4.4.1 del Decreto 1069 de 2015)

Artículo 79. Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional. Transfórmese el Sistema de Información Interinstitucional de Justicia y Paz - (SIJYP) en el Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional - (SIJT) que tendrá como objetivo registrar, monitorear, verificar y analizar la información que servirá para hacer seguimiento, evaluar y definir la política de justicia transicional.

Parágrafo 1. Dicho sistema deberá permitir, cuando técnicamente sea posible, el manejo e intercambio de la información en línea y en tiempo real entre las diferentes instituciones del Estado que participan en la implementación de la política pública de justicia transicional.

Parágrafo 2. Este sistema contemplará los estándares mínimos establecidos por la estrategia Gobierno en Línea del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para el Intercambio de la Información en materia de seguridad, confidencialidad y reserva de la información. (Incluido en el Art. 2.2.5.1.5.2.1. Subsección 2 del Decreto 1069 de 2015)

Artículo 85. Articulación del SIJT con sistemas de información relevantes. El SIJT, mediante el uso de herramientas tecnológicas, y basado en los estándares de intercambio de información que haya definido o defina el Gobierno Nacional, podrá articularse y armonizarse con los sistemas de información propios de las entidades que resulten relevantes para la efectiva realización de su objeto, reemplazando los cruces manuales de información entre las instituciones que hacen parte del SIJT.

En todo caso, el Sub Comité Técnico deberá evaluar y decidir sobre la pertinencia de agregar funcionalidades de comunicación del SIIJT con otros sistemas de información administrados por entidades estatales que resulten relevantes para el cumplimiento de los objetivos de la política de justicia transicional.

El SIIJT no reemplazará ningún sistema de información misional respecto del cual la ley o las normas reglamentarias ordenen su implementación a las instituciones, sino que armonizará y articulará la información interinstitucional relevante para el desarrollo de la política pública de justicia transicional, con el fin de reducir la asimetría de la información y cumplir con el objeto previsto.

Parágrafo. *En el caso de que alguna de las entidades que conforman el SIIJT carezca de un sistema misional propio que gestione los temas relacionados con justicia transicional, previa autorización del Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia Transicional y evaluación técnica de la administración general del sistema podrá acceder a los módulos del SIIJT para suplir su necesidad” (Incluido en Artículo 2.2.5.1.5.2.7y su parágrafo en Decreto 1069 de 2015)”*

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

En la auditoría se identificó que después de haberse expedido y haber cobrado ejecutoria las sentencias de reparación a las víctimas, algunos inmuebles fueron solicitados para restitución, mediante sentencias posteriores. Estos son los casos de los inmuebles: Las Tangas de Valencia – Córdoba; Sentencia ejecutoriada en julio de 2016 y Sentencia de Restitución en diciembre 9 de 2016 y los bienes El Hechal 1 y 2; Sentencia ejecutoriada y confirmada en febrero 24 de 2016 y Sentencia de Restitución de tierras, en 8 de junio de 2017. Esta situación muestra que la coordinación, tanto a nivel del SNARIV como del Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional y, en especial, con el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas es insuficiente, por lo que no se cumple cabalmente con las normas citadas.

De acuerdo con el Informe de Gestión del Equipo Jurídico del FRV de la vigencia 2017, y según lo muestran las tablas 32 y 33, no se registran bienes con solicitud de restitución ni restituidos para 2017.

Tabla 32. Bienes con solicitudes de restitución

Descripción	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Bienes rurales	9	30	22	32	9	17		119
Bienes urbanos		1	3	3		3		10
Total	9	31	25	35	9	20	0	129

Fuente: Informe Gestión Grupo Jurídico FRV

Tabla 33. Bienes restituidos

Descripción	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bienes rurales			23	32	6	5		66
Bienes urbanos								0
Total	0	0	23	32	6	5	0	66

Fuente: Informe Gestión Grupo Jurídico FRV. Nota: El último cruce de información entre el FRV y el FRT data del 31 de marzo de 2017

Aunque este informe es presentado con corte diciembre 15 de 2017 no se incluyó el caso del inmueble El Hechal señalado anteriormente.

Este hecho deja en evidencia la falta de coordinación entre los grupos internos de trabajo del FRV, puesto que en el informe jurídico no se reflejan los datos de solicitud de restitución actualizados.

Las situaciones mencionadas dan cuenta del no aprovechamiento del sistema SIIJT y de la ausencia de un sistema de información propio, como lo establece el artículo 85 del Decreto 3011 de 2013. La propia entidad reconoce el uso limitado del sistema de información. De acuerdo con el Informe de Gestión de la Información del FRV 2017. “*No se estaba cargando información en la plataforma del Minjusticia (SIIJT)*”; durante la vigencia 2017 se registraron los bienes inmuebles recibidos en esa vigencia y el 50% de los recibidos en 2016.

Así, el FRV al no contar con información oportuna y real corre el riesgo de no cumplir con el artículo 67 del Decreto 3011 de 2013, en cuanto a monetizar bienes que tengan solicitud de restitución. Así mismo, influye en las expectativas que se crea a las víctimas cuando el bien ya con extinción de dominio otorgado por la sentencia ejecutoriada, al final no logra cumplir con la vocación reparadora mediante la indemnización judicial.

Respuesta Entidad

La entidad señala: “entre la UARIV y la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas, se suscribió la circular conjunta 001 de 2015, mediante la cual se estableció el protocolo de transferencia de bienes de la Unidad para la Atención y

Reparación y Reparación Integral a las Víctimas a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, que cuentan con reclamación de Restitución”

Igualmente, dijo: “*la información para los informes de Gestión Jurídicos que se reportan, se realizan con base en el cruce remitido por el Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras, el cual conforme a lo que se señala en el cuadro tenía fecha de 31 de marzo de 2017, en consecuencia, los bienes denominados el Hechal I y II, que fueron restituidos en el mes de diciembre, no se encuentran reportados en dicho cruce. No obstante, al interior del FRV, esta situación fue reportada a los diferentes equipos de trabajo y como consecuencia de ello, en el inventario del mes de diciembre se ve reflejado que los mismos fueron dados de baja.*”

Análisis CGR

El hallazgo se mantiene, pues lo observado se refiere a la falta de coordinación entre las dos entidades para precisar cronogramas y responsabilidades frente a la administración de los bienes bajo las circunstancias judiciales; más aún si se tiene en cuenta que la Unidad de Restitución de Tierras presenta las demandas de Restitución, para lo cual adelanta un análisis de contexto. La coordinación permitiría información oportuna sobre las pretensiones de restitución. De otra parte, la CGR considera que la gestión debe fundamentarse en sistemas de información que permitan consultas en tiempo real; así se evita el rezago de más de nueve meses que implicó tener en cuenta el informe del Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras de marzo 31 de 2017, máxime si se tiene disponibilidad sobre el *Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional (SIJT)*. Adicionalmente, la CGR constató que la base de datos denominada *semaforización 2017* se encuentra desactualizada, e igualmente el Inventario de Bienes rurales tampoco registra restituciones en 2017 y para las Fincas El Hechal I y II tienen como última fecha de cruce de estado de restitución noviembre 8 de 2016. El bien fue entregado al Fondo UAEGRTD el 5 de diciembre de 2017.

- **HALLAZGO 19. Bienes y sistema de administración**

CRITERIO

Ley 975 de 2005, artículo 54 crea el Fondo para la Reparación de las Víctimas y establece que: “(...) El Fondo estará integrado por todos los bienes o recursos que a cualquier título se entreguen por las personas o grupos armados”

organizados ilegales a que se refiere la presente ley, por recursos provenientes del presupuesto nacional y donaciones en dinero o en especie, nacionales o extranjeras²² (Subrayado fuera de texto).

Ley 1448 de 2011, artículo 177, “Parágrafo 4o. La disposición de los bienes que integran el Fondo para la Reparación de las Víctimas a que se refiere el artículo 54 de la Ley 975 de 2005 se realizará a través del derecho privado. Para su conservación podrán ser objeto de comercialización, enajenación o disposición a través de cualquier negocio jurídico, salvo en los casos, en que exista solicitud de restitución, radicada formalmente en el proceso judicial, al cual están vinculados los bienes por orden judicial.

La enajenación o cualquier negocio jurídico sobre los bienes del Fondo se realizará mediante acto administrativo que se registra en la Oficina de Registro correspondiente, cuando la naturaleza jurídica del bien lo exija.”

Ley 1448 de 2011, artículo 168, sobre funciones de la UARIV. “8. Administrar el Fondo para la Reparación de las Víctimas y pagar las indemnizaciones judiciales ordenadas en el marco de la Ley 975 de 2005.”

Ley 1448 de 2011, artículo 31. Medidas especiales de protección. “Parágrafo 2º. Teniendo en cuenta que los procesos de reparación judicial y administrativo pueden representar un riesgo especial para las víctimas y los funcionarios públicos que intervienen en estas actuaciones, se deberán establecer medidas de prevención suficientes para mitigar esos riesgos, para lo cual se tendrá en cuenta la información del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo si es del caso. Especialmente, en aquellos municipios en donde se estén adelantando procesos de restitución, las alcaldías deberán formular estrategias de seguridad pública de manera conjunta con el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de prevenir afectaciones a los derechos de las víctimas, sus representantes, así como de los funcionarios. Texto subrayado. Lo anterior sin perjuicio de las medidas de protección contempladas en esta ley de acuerdo al análisis de riesgo.”

²² La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-370-06 de 18 de mayo de 2006, declaró condicionalmente exequible esta norma, 'en el entendido que todos y cada uno de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, responden con su propio patrimonio para indemnizar a cada una de las víctimas de los actos violatorios de la ley penal por los que fueren condenados; y también responderán solidariamente por los daños ocasionados a las víctimas por otros miembros del grupo armado al cual pertenecieron'.

Ley 975 de 2005, artículo 37. "Derechos de las víctimas. *El Estado garantizará el acceso de las víctimas a la administración de justicia. En desarrollo de lo anterior, las víctimas tendrán derecho: 3 A una pronta e integral reparación de los daños sufridos, a cargo del autor o partícipe del delito. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-575 de 2006, en el entendido que todos y cada uno de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, responden con su propio patrimonio para indemnizar a cada una de las víctimas de los actos violatorios de la ley penal por los que fueren condenados; y también responderán solidariamente por los daños ocasionados a las víctimas por otros miembros del grupo armado al cual pertenecieron."*

Decreto 3011 de 2013, artículo 77²³, Comité de coordinación interinstitucional de justicia y paz. *"En desarrollo del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, funcionará el Comité de coordinación interinstitucional de justicia y paz. Este Comité tendrá como función propiciar la articulación y coordinación de la actuación de las entidades estatales que intervienen en el proceso penal especial de justicia y paz. Adicionalmente, el Comité velará por la articulación de las medidas de verdad, justicia y reparación en lo relacionado con el proceso penal especial de justicia y paz con él objetivó de lograr la mayor satisfacción de los derechos de las víctimas".*

Decreto No. 2460 de 2015, artículo 2.2.8.3.1.12. Aplicación del Principio de Coordinación. *"Todas las entidades del nivel nacional y territorial, que son competentes para garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas que individual o colectivamente han sufrido daños con ocasión del conflicto armado interno asentada, deberán desarrollar y ejecutar sus actuaciones de forma articulada, armónica y coherente. Las actuaciones de los niveles nacional y departamental, que busquen prevenir, proteger, atender, asistir y reparar a la población víctima del conflicto armado interno en los diferentes municipios y distritos, siempre deberán ser coordinadas con la respectiva gobernación; informadas al alcalde municipal desde su programación, y armonizadas para su ejecución con administraciones municipales, teniendo en cuenta las dinámicas, las necesidades específicas y las capacidades del respectivo territorio"*

Decreto 3011 de 2013, artículo 62²⁴. Vocación reparadora de los bienes Ofrecidos, entregados o denunciados. *"Si la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las*

²³ Compilado en el Decreto 1069 de 2015 art. 2.2.5.1.5.1.1.

²⁴ Compilado en Decreto 1069 de 2015, art. 2.2.5.1.4.2.5.

Víctimas con fundamento en el informe de alistamiento coinciden en que el bien no tiene vocación reparadora, podrán solicitarlo así en audiencia preliminar ante el Magistrado con funciones de control de garantías. En esta audiencia, el Magistrado con funciones de control de garantías se pronunciará sobre la vocación reparadora o no del bien en cuestión.

Parágrafo. *A los bienes inmuebles rurales y a los bienes solicitados en restitución por la vía prevista en la Ley 1448 de 2011 no se les valorará la vocación reparadora y tampoco se les aplicarán las restricciones establecidas en el artículo 11C de la Ley 975 del 2005 para el ingreso de los bienes al Fondo para la Reparación de Víctimas y, en este caso, al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.*” Texto subrayado

Decreto 3011 de 2013, artículo 63²⁵. Bienes que amenacen deterioro. *“Para efectos del artículo 11C de la Ley 975 de 2005, se entenderá por bienes que amenacen deterioro aquellos que se agotan con su uso o consumo, así como aquellos cuyo reemplazo admite legalmente otro de igual calidad, o los que por su misma naturaleza deben monetizarse inmediatamente al momento de su recibo.*

La amenaza de deterioro de los bienes será puesta de presente por la Fiscalía General de la Nación a través de resolución motivada que ordene la entrega a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas -Fondo para la Reparación de las Víctimas- Una vez el fondo reciba un bien, con el fin de evitar su deterioro ejercerá inmediatamente alguno de los sistemas de administración previstos en las normas de derecho privado, incluyendo su disposición definitiva en caso de ser necesario, con sujeción a las normas que rigen dicho fondo.” Texto subrayado.

Procedimiento Manual de Administración de bienes UARIV. Código 401.08.06-5 Objetivo: *“Establecer las actividades necesarias para garantizar la adecuada rentabilidad, correcta administración, disposición, mantenimiento y conservación de los bienes y/o recursos de acuerdo con su naturaleza, uso y destino, así como el adecuado funcionamiento del Fondo teniendo en cuenta siempre el favorecimiento del derecho de las víctimas.”*

La Resolución 01120- UARIV de octubre 21 de 2013 establece para el FRV en el artículo 2. *“Administrar los bienes que en desarrollo del proceso de Justicia y Paz quedan bajo su custodia y cuidado, su puesta en marcha productiva...”*

²⁵ Compilado en Decreto 1069 de 2015, art. 2.2.5.1.4.2.6.

“...Diseñar e implementar esquemas eficientes de administración de bienes que permitan percibir ingresos destinados para la reparación de las víctimas.”

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

La UARIV no cumple cabalmente con la gestión para administrar los bienes del FRV que tiene a su cargo. Efectivamente, tal como lo reconoce en su propio informe de gestión, de los 1027 inmuebles bajo la responsabilidad del FRV, a diciembre de 2017, el 57.45%, en su mayoría bienes rurales, se encontraban sin administración, como se muestra a continuación:

Tabla 34. FRV. Situación de los bienes sin administración

Variable que afecta la administración	Cantidad de inmuebles afectados	Porcentaje
Ocupación no autorizada	292	47,19
Minería ilegal e improductividad	57	9,07
Orden público y difícil acceso	37	6,9
otras variables	204	36,84
Total de inmuebles	590	100

Fuente: Informe de Gestión de Equipo de Administración de Bienes FRV

De acuerdo con el FRV, las principales razones están relacionadas con:

Amenaza Ruina: inmuebles que se encuentran en grave situación se conservación, cuya estructura puede colapsar o que ha sido objeto de desvalijamiento que hace imposible su habitación y uso.

Difícil Acceso: Predios que se encuentran en zonas cuyo ingreso no es posible por medios convencionales, que carecen de carreteras o su acceso demanda gran cantidad de tiempo en su desplazamiento.

Problemas de orden público: bienes ubicados en zona donde aún persiste el conflicto armado o existe alta presencia de organizaciones al margen de la Ley, que hacen que las personas no tengan interés en ocupar dichos bienes.

Improductivo: inmuebles rurales que por condiciones particulares geográficas, de suelos o de recursos naturales, hacen que no sean susceptibles de aprovechamiento.

Malas condiciones del terreno: predios con complejidades topográficas, de sequía o inundaciones.

Ocupaciones no autorizadas: inmuebles que se encuentran invadidas por terceros, que en muchas ocasiones son víctimas del conflicto armado de la zona.

Inmueble incluido en Subasta, pero sin oferentes: Bienes que habiéndose sometido a subasta, con el fin de arrendarlos, no se reciben ofertas.

En cuanto a ocupaciones no autorizadas, (47,19% invadidos por terceros), en muchas ocasiones son víctimas del conflicto armado de la zona. Se observa que en algunos inmuebles corresponden a situaciones de posesión y donde los habitantes han realizado mejoras, que implican acciones de gestión más complejas, en términos de saneamiento jurídico que debe adelantar el FRV. Este es el caso del Parqueadero Clínica de la Costa (bien del Bloque Vencedores de Arauca) ubicado en Barranquilla, el cual tiene extinción de dominio en Sentencia Ejecutoriada (la base de datos de SemafORIZACIÓN 2017 no reporta el número de la Resolución de la Sentencia Ejecutoriada ni registra el avalúo comercial) donde los ocupantes tienen una construcción avaluada en \$3.000 millones según Informe del FRV.

De acuerdo con la base de semafORIZACIÓN 2017, en la columna "*Observaciones Estado de Ocupación*" se registra: "*Aunque el inmueble se encuentra arrendado a la clínica de la Costa Ltda., y se encuentran al día en los pagos, actualmente sobre el parqueadero se está levantando una construcción la cual no está autorizada, sin embargo la están realizando ya que aseguran ser los propietarios del inmueble y tener solicitud de restitución sobre el mismo, actualmente, se están llevando a cabo acciones jurídicas sobre el caso*".

El Grupo de Comercialización adelantó un listado de priorización para diagnosticar y sanear los bienes por bloques de organizaciones al margen de la Ley sometido a la Ley de Justicia y Paz, asignados a los abogados del Equipo jurídico. Sin embargo dado el alto número de bienes afectados, el FRV aún no cuenta con estrategias que permitan resolver estas debilidades oportunamente, con el fin de garantizar la rentabilidad del bien, correcta administración, disposición, mantenimiento y conservación de los bienes. En suma, en estas condiciones, el FRV no cumple con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 975 de 2005, en cuanto a una pronta e integral reparación de los daños sufridos a cargo del autor o partícipe del delito.

Los bienes con amenaza de ruina reducen en una proporción significativa la vocación reparadora de los bienes. Por vía de ejemplo, se citan algunos casos en la Tabla 35.

Tabla 35. Bienes con Amenaza Ruina

Nombre del bien	Postulado	BLOQUE	Dpto.	Descripción/ características	Valor adoptado contabilidad (\$)	Avalúo catastral (\$)
San Isidro	Martin Peñaranda Osorio	Frente Resistencia Tayrona De Las A.C.C.U.	Magdalena	No está apta para arrendar está en ruinas.	276.530.000	276.530.000
Finca Villa Maria O La Lecheria - La Guardiola	Jose German Senna Pico	Bloque Central Bolivar De Las A.U.C.	Risaralda	el predio cuenta con otra construcción en ruinas	3.189.904.688	425,005,000
Finca Villa Maria O La Lecheria - Pital De Combia	Jose German Senna Pico	Bloque Central Bolivar De Las A.U.C.	Risaralda	el predio cuenta con otra construcción en ruinas	0	425,005,000
Finca Villa Maria O La Lecheria - Las Vegas	Jose German Senna Pico	Bloque Central Bolivar De Las A.U.C.	Risaralda	el predio cuenta con otra construcción en ruinas	0	425,005,000
Finca Villa Zamara	Carlos Mario Jimenez Naranjo	Bloque Central Bolivar De Las A.U.C.	Antioquia		2.092.422	2.092.422

Fuente: Semaforización 2017

Sobre la Finca Villa Zamara se encuentra la siguiente observación, en la semaforización 2017: *“se solicitó por correo liquidación del impuesto predial- *se hace reiteración para solicitud de la liquidación del impuesto predial-* se recibió respuesta al comunicado 201740113743141 08/05/2017 oficio de respuesta n° 100-23 del 19 de julio de 2017 -*se envía correo electrónico al equipo de vocación reparadora para estudiar la posibilidad de realizar un proyecto y/o suscribir comodato por ser un inmueble de difícil acceso - *se realizó subasta inmobiliaria el 18 de julio de 2017 y según informe, nadie oferto por este bien, se hace necesario solicitar nueva comisión para realizar subasta nuevamente o efectuar un mecanismo de administración eficiente - * se realizó reiteración de condonación de impuesto predial, con copia al concejo municipal mediante el oficio 201740120700781 aún no se ha recibido respuesta”.*

Los anteriores bienes se encuentran en situaciones de ruina; de acuerdo con la semaforización, la citada finca es un bien rural de 44 HA, 6200 m² y *“EL INMUEBLE SE ENCUENTRO (sic) EN ESTADO DE ABANDONO DESDE LA RECEPCIÓN, ES UN INMUEBLE DE DIFÍCIL ADMINISTRACIÓN DEBIDO A SU UBICACIÓN Y DIFÍCIL ACCESO, DEBIDO A QUE SE ENCUENTRA EN ESTADO DE ABANDONO EL AREA EXPLOTABLE PARA GANADERIA ES MUY REDUCIDA”*.

Si bien la UARIV ha realizado algunas gestiones como la subasta, aún se requieren acciones más efectivas para mejorar la gestión de administración de los bienes y evitar su deterioro.

De otra parte, la norma no exonera al FRV de las responsabilidades de los bienes sin administración y que lleguen a situaciones de ruinas, por cuanto el art. 63 del Decreto 3011 de 2013 señala: *“Una vez el fondo reciba un bien, con el fin de evitar su deterioro ejercerá inmediatamente alguno de los sistemas de administración previstos en las normas de derecho privado, incluyendo su disposición definitiva en caso de ser necesario, con sujeción a las normas que rigen dicho fondo.”*

El 6,9% de los bienes se encuentra afectado por situaciones de orden público que inciden en la administración. Al respecto, durante la auditoría, se conoció que para efectos de las inspecciones el FRV cuenta con un funcionario de enlace con el Ministerio de Defensa para solicitar acompañamiento. Sin embargo, no se ha cumplido lo establecido en el artículo 31 de la Ley 1448 de 2011 y no se han aprovechado debidamente las instancias de coordinación en el SNARIV y en el Comité de Coordinación de Justicia y Paz.

De otra parte, de los 449 inmuebles sujetos de arriendo, 93 se encuentran sin sistema de administración, dejando de percibir ingresos, entre las razones más frecuentes para no arrendarse se encuentran la falta de publicidad o la no inclusión en subastas o el haberlos llevado a subastas, sin que se hayan presentado oferentes.

En cuanto a los bienes inmuebles que están arrendados, se encuentra que, de acuerdo con la base de datos de Semaforización 2017, para efectos del canon de arriendo de los contratos que suscribieron en el 2017 para el Lote urbano KR 11 # 19 52 ANTIGUO IDEMA registra como la última actualización del avalúo comercial en marzo 1 de 2015, sobre la cual se fija el canon de arrendamiento.

Los avalúos comerciales realizados a los predios entre los años 2011 y 2014 están desactualizados para la vigencia 2017, en estas circunstancias no cumplen como soporte técnico para una posterior comercialización. De 57 predios, 13 se encuentran sin avalúo comercial, equivalente a un 23%, a pesar de que el IGAC mediante contrato realizó los avalúos de 19 predios de Puerto Boyacá, con el fin de dar avance al proceso de comercialización.

La administración de los bienes inmuebles está organizada por cuadrantes o regiones, donde el porcentaje de bienes por cuadrante sin administración responde a: Antioquia el 59.79% (55% Ocupación no autorizada); Bajo Cauca 40.76% (46.67% por ocupación no autorizada); Caquetá, Huila y Putumayo 91,30% (47,62% por difícil acceso y problemas de orden público); Córdoba y Sucre 34,01%(43,28% por ocupación no autorizada); Costa Atlántica y Cesar 75,81% (47,87% ocupación no autorizada); Eje Cafetero, Cauca y Valle del Cauca 50% (47,37% ocupación no autorizada); Magdalena Medio 34,92% (36,36% por ocupación no autorizada por el FRV); Meta y Vichada 62,07% (16,67% en ruinas y 33,33% ocupación no autorizada); Santander y Norte de Santander 53,33% (68,75% pendiente por entrega de la SAE); Tolima y Cundinamarca 75,38% (67,35% ocupación no autorizada); Urabá 46,30% (76% ocupación no autorizada).

En cuanto a los proyectos productivos se encontró una escasa rentabilidad. De acuerdo con el Informe de Gestión del Grupo de Administración de Bienes, a junio de 2017 los proyectos de Leningrado, Tarazá, Mapiripán y Lucitania registraban pérdidas por valor de \$951.260.639.

Esta situación reitera la debilidad en la administración de los bienes que no permite cumplir con la normatividad establecida para el objetivo para el cual fue creado el FRV, que en esencia se refiere a la financiación de la reparación a las víctimas del Sistema de Justicia y Paz.

La situación es causada por la falta de estrategias y lineamientos suficientes para el adecuado manejo de los bienes, lo que denota el bajo grado de control y seguimiento que el FRV tiene sobre la administración de los bienes inmuebles a su cargo, en especial en algunas áreas, de donde se derivan pérdidas económicas y pérdida en la vocación reparadora debido al deterioro, hurtos²⁶ y abandono de los inmuebles.

De otra parte, el FRV no cuenta con un parámetro técnico que le permita llevar a cabo acciones oportunas desde el recibo de bienes inmuebles con condiciones de

²⁶ En el Inmueble denominado Casa Emisora en Puerto Boyacá se presentaron hurtos.

difícil administración. Esta situación es crítica, puesto que durante la vigencia 2017²⁷ el FRV recibió 67 inmuebles rurales y 35 inmuebles urbanos y, adicionalmente, están pendientes de entrega 81 bienes cautelados en la Jurisdicción Especial de Justicia y Paz y 19 más del Bloque Subversión. Estos bienes se suman a la ya gran exigencia de administración descrita, cuando el FRV no cuenta ni con la infraestructura ni con la capacidad institucional necesaria para la gestión administrativa.

Esto implica que no se cumple en su totalidad con la normatividad que obliga al FRV a la adecuada administración de los bienes entregados por los postulados o por la Fiscalía General de manera que se atienda con oportunidad el daño causado a las víctimas.

Respuesta Entidad

La entidad señala que: *"persisten algunas limitaciones que impiden obtener los resultados esperados teniendo en cuenta que la Unidad adelanta las gestiones correspondientes en cada uno de los casos, pero en la mayoría de las ocasiones estamos supeditados a terceros como la justicia ordinaria o dependencias administrativas"*.

"No se puede desconocer que en el desarrollo de la misionalidad, la entidad ha recibido bienes con características muy complejas, lo que hace necesario que en el marco de la mejora continua se estén evaluando y retroalimentando los documentos guía existentes."

"Con relación a la rentabilidad de los proyectos productivos, es necesario indicar que estos se recibieron en mal estado o amenazan ruina, sin embargo, el Fondo en la gestión realizada ha venido adelantando acciones para la recuperación, sostenibilidad y obtención de utilidades."

Análisis CGR

En la respuesta la entidad reconoce la situación descrita y explica las razones por las que la administración de los bienes resulta deficiente; señala que persisten limitaciones que impiden obtener los resultados esperados. Además, informa que *"se están evaluando y retroalimentando los documentos guía existentes"*. La CGR reitera que el FRV no tiene el suficiente control y manejo de los bienes; sólo el 35% de los bienes cuenta con algún sistema de administración, situación que

²⁷ Informe de Gestión 2017 Equipo Jurídico del FRV

pone en riesgo la vocación reparadora del resto de bienes inmuebles y la rentabilidad de los mismos, máxime cuando dentro de los gastos de administración se encuentran los contratos por vigilancia, de pólizas de seguros, servicios públicos, impuestos.

Existen bienes recibidos desde el 2009, como el caso de la Casa Cl. 23 sur No. 28-054 Interior 114 y el Lote Terreno No. 9 - Condominio Campestre PH ubicados en Envigado Antioquia sin sistema de administración.

- **HALLAZGO 20. Carpeta virtual TOTORO y bases de datos denominadas Semaforización 2017 e Indemnizaciones Judiciales**

CRITERIO

Ley 975 de 2005, artículo 54 crea el Fondo para la Reparación de las Víctimas y establece que: *“(...) El Fondo estará integrado por todos los bienes o recursos que a cualquier título se entreguen por las personas o grupos armados organizados ilegales a que se refiere la presente ley, por recursos provenientes del presupuesto nacional y donaciones en dinero o en especie, nacionales o extranjeras”* (Subrayado fuera de texto).

Ley 1448 de 2011, artículo 177, *“Parágrafo 4o. La disposición de los bienes que integran el Fondo para la Reparación de las Víctimas a que se refiere el artículo 54 de la Ley 975 de 2005 se realizará a través del derecho privado. Para su conservación podrán ser objeto de comercialización, enajenación o disposición a través de cualquier negocio jurídico, salvo en los casos, en que exista solicitud de restitución, radicada formalmente en el proceso judicial, al cual están vinculados los bienes por orden judicial.*

La enajenación o cualquier negocio jurídico sobre los bienes del Fondo se realizará mediante acto administrativo que se registra en la Oficina de Registro correspondiente, cuando la naturaleza jurídica del bien lo exija.”

Ley 1448 de 2011, artículo 168, sobre funciones de la UARIV *“8. Administrar el Fondo para la Reparación de las Víctimas y pagar las indemnizaciones judiciales ordenadas en el marco de la Ley 975 de 2005.”*

Decreto 1078 del 2015, artículo 2.2.9.1.1.2 en Título 9. Políticas y lineamientos de tecnologías de la información, Capítulo 1. Estrategia de gobierno en línea.

“Ámbito de aplicación. Serán sujetos obligados de las disposiciones contenidas en el presente capítulo las entidades que conforman la Administración Pública en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998 y los particulares que cumplen funciones administrativas.”

Resolución UARIV 740 de noviembre de 2014 *“Las políticas de Gobierno de datos pretenden articular esfuerzos en la entidad para asegurar el flujo de la información, teniendo en cuenta personas, aplicaciones e infraestructura tecnológica, instalaciones, procesos y procedimientos, y permiten la mejora, protección, gestión y administración de los datos y la promoción del uso de la información de calidad.”...Parágrafo 1.* *“Las políticas de seguridad de la información son de obligatorio cumplimiento por funcionarios y contratistas, directos e indirectos, que por la naturaleza de sus funciones tengan acceso a la información generada u obtenida por la Unidad para la Atención, Reparación Integral de las Víctimas y/o la infraestructura o instalaciones que la soporta.”*

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

Las acciones de los Equipos de Trabajo del FRV: Información, Administración de bienes; Liquidación y pago de sentencias judiciales; Jurídico; Predial y Comercialización; contratación; fuentes alternativas y contable están interrelacionadas mediante la Carpeta virtual TOTORO. El FRV consolida la información luego de que cada uno de los grupos registra la información de su competencia, pero lo hace en bases de datos Excel.

Durante la auditoría se identificó que este manejo manual presenta las siguientes debilidades:

- Se solicitaron carpetas de contratos físicos de los cuales no se encontraron los soportes digitalizados y actualizados en la Carpeta virtual TOTORO. No se cuenta con manuales que expliquen las rutas de acceso a las diferentes rutas creadas para TOTORO, las cuales según la indicación de los funcionarios fue necesario adicionar en razón al alto volumen de información que maneja el FRV.
- No se cuenta con estrategias de actualización oportuna ni de retroalimentación inmediata entre los equipos de trabajo que les permita actualizar oportunamente las novedades.
- No existe un reporte único que permita establecer el estado actual de cada uno de los bienes bajo la administración del FRV.

- Si bien existen bases de datos de administración de bienes (semaforización 2017) y de los pagos y liquidaciones de las sentencias ejecutoriadas, no es posible obtener un reporte inmediato sobre el saldo de indemnización judicial pendiente de pago frente a la capacidad real de pago con recursos de la monetización de bienes de postulados, de acuerdo con la Sentencia Ejecutoriada, la vocación reparadora y la rentabilidad de los bienes.
- La información existente no les permite obtener un reporte de costo beneficio, ni establecer qué es lo que han recibido y cómo se ha direccionado
- No se cuenta con perfiles para acceder a la información y cumplir con la seguridad de la información.

La administración del FRV no se sustenta en un sistema de información confiable, seguro, oportuno, actualizado y transparente; carece de indicadores que permita, en tiempo real, establecer la verdadera capacidad de pago para atender con oportunidad a cada víctima y dar cumplimiento a la Ley 1448 de 2011 en cuanto a las garantías de No repetición y a lo establecido en el artículo 28 que trata sobre los derechos de las víctimas numeral "11. *Derecho a conocer el estado de procesos judiciales y administrativos que se estén adelantando, en los que tengan un interés como parte o intervinientes*".

Por lo anterior, la entidad no cumple con el Decreto Ley 019 de 2012, "*por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*", que en los artículos 40 y 140 dispone el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones y, en particular, el uso de medios electrónicos como elemento necesario en la optimización de los trámites ante la Administración Pública. Igualmente, no cumple con los parámetros de seguridad de la información y con la Estrategia de Gobierno en Línea.

Respuesta Entidad

"Referente a que no se cuenta con manuales que expliquen las rutas de acceso a las diferentes rutas creadas para TOTORO, tendremos en cuenta esta observación en el plan de mejora que se formulara como resultado de esta auditoría."

"Cada uno de los equipos internos de trabajo del Fondo, cuenta con una carpeta en TOTORO en la que reposa su información de gestión y trabajo permanente, esta información se encuentra actualizada de acuerdo con las necesidades internas de los equipos, a este repositorio de información puede acceder cualquier"

usuario con el fin de tomar la información que requiera como insumo para adelantar sus actividades, es responsabilidad de los líderes de los equipos internos del Fondo velar porque la información se encuentra cargada en la carpeta virtual TOTORO este actualizada.”

“es cierto tal información no se encuentra consolidada en un sistema de información que nos permita obtener un reporte inmediato del saldo pendiente por pagar de las indemnizaciones judiciales”

Análisis CGR

En suma, si bien en el FRV cuentan con bases de datos en Excel y con la carpeta virtual TOTORO estas no son herramientas suficientes para una consulta en tiempo real que les permita tomar decisiones oportunas. A modo de ejemplo, la información de los contratos de arrendamiento en la base de datos de semaforización se encuentra reportada a abril de 2017. Además, la entidad acepta que debe implementar mejoras. Se mantiene el hallazgo.

2.5. RESULTADOS EN RELACIÓN CON DENUNCIAS

En desarrollo del proceso auditor se tramitaron 8 denuncias; una de ellas dio lugar a dos hallazgos más. Por decisión del Comité de Evaluación Sectorial el hallazgo 21, que corresponde al trámite de esta denuncia, se remite a Indagación Preliminar. De acuerdo con lo investigado por el equipo auditor, la responsabilidad, en los dos hallazgos (21 y 22), alcanza a la Gobernación de Norte de Santander, a los Municipios de Tibú y Zulia y a FUNDACОВI, operador del proyecto.

1. Denuncia 2016-124175-82111-D del 22/09/2017: La Asociación de Mujeres Campesinas e Indígenas de El Zulia – AMUCI – Norte de Santander, denunció presuntas irregularidades en la ejecución del proyecto de fortalecimiento económico para las mujeres víctimas del conflicto armado de los municipios de El Zulia y Tibú.

- **HALLAZGO 21. Convenio Interadministrativo: 1248 de 2014 - UARIV- Gobernación de Norte de Santander y Municipios de Tibú y Zulia - Cantidades de Obra (I.P.)(D4)(P1)**

CRITERIO

- Convenio Interadministrativo: 1248 de 2014 - UARIV- Gobernación de Norte de Santander y Municipios de Tibú y Zulia - Cantidades de Obra.

- El artículo 6º de la Constitución Política de Colombia -C.P. de C.- refiere que los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y la Ley y por la omisión o la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.
- El numeral 5 del artículo 268 de la Constitución Política le atribuye al Contralor General de la República la función de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, cuestión que se reitera en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000.
- Ley 80 de 1993 en cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos y contratistas, entre otros señala:

(...)

"Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

(...)

"Artículo 51º.- De la Responsabilidad de los Servidores Públicos. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley.

Artículo 52º.- De la Responsabilidad de los Contratistas. Los contratistas responderán civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la ley. Los consorcios y uniones temporales responderán por las acciones y omisiones de sus integrantes, en los términos del artículo 7o. de esta Ley.

Artículo 53º.- De la Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores Modificado por el art. 82, Ley 1474 de 2011. Los consultores,

interventores y asesores externos responderán civil y penalmente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría, interventoría, o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fuere imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de consultoría, interventoría o asesoría.”

- El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 establece:

(...)

“La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.”

En el mismo sentido el artículo 84 de la Ley aludida señala que:

“La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”

Asimismo, el Artículo 119 de la citada Ley 1474 de 2011, dispone que:

“SOLIDARIDAD. En los procesos de responsabilidad fiscal, acciones populares y acciones de repetición en los cuales se demuestre la existencia de daño patrimonial para el Estado proveniente de sobrecostos en la contratación u otros hechos irregulares, responderán solidariamente el ordenador del gasto del respectivo organismo o entidad contratante con el contratista, y con las demás personas que concurran al hecho, hasta la recuperación del detrimento patrimonial”.

- Código Civil Colombiano ARTÍCULO 1602. *“Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”.*
- Por su parte, el convenio interadministrativo 1248 de septiembre de 2014 en sus cláusulas segunda y novena, preceptúa:

ACTIVIDADES DEL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER

1. *Ejecutar el objeto contractual.*

(...)

3. *Disponer de los medios adecuados para cumplir con el objeto y las actividades del convenio, de acuerdo con el proyecto presentado.*

(...)

16. *Realizar la supervisión, monitoreo y seguimiento de los contratos celebrados con un tercero para la ejecución de las actividades del proyecto de inversión.*

(...)

ACTIVIDADES DE LOS MUNICIPIOS TIBU Y EL ZULIA

(...)

2. *Desarrollar labores de supervisión, seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las metas establecidas en el proyecto de inversión presentado y viabilizado por la UNIDAD, de manera directa.*

ACTIVIDADES DE LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

(...)

5. *Realizar la supervisión del convenio.*

6. *Realizar control y evaluación al avance y desarrollo del Convenio, conjuntamente con los Supervisores.*

NOVENA.- SUPERVISIÓN DEL CONVENIO

La Supervisión del convenio será realizada por LA UNIDAD por el Director de la Dirección Territorial de Norte de Santander, o por quien designe el Ordenador del Gasto.

La Supervisión del convenio por parte del Departamento de Norte de Santander estará a cargo del Gobernador o quien éste designe.

Por parte del Municipio de Tibú el Alcalde o quien este designe.

*Por parte del Municipio del Zulia el Alcalde o quien este designe.
(...)*

- Finalmente, el convenio de cooperación No. 0139 del 5 de diciembre de 2014, en sus cláusulas cuarta y octava dispone:

(...)
CLÁUSULA CUARTA: OBLIGACIONES DE LAS PARTES. A) **OBLIGACIONES DEL DEPARTAMENTO:** (...) e). *Vigilar que el convenio se ejecute con sujeción a las obligaciones a cargo de las partes, para lo cual desarrollará las funciones que le competan de conformidad con la normatividad vigente sobre funciones de los Supervisores e Interventores de los contratos y/o convenios que suscriba el Departamento Norte de Santander. (...)* B) **OBLIGACIONES DE LA FUNDACIÓN COLOMBIA DE VIDA "FUNDACОВI".** *Son obligaciones de la fundación (...) b) Ejecutara directamente el proyecto bajo su responsabilidad y dirección. (...) g) Suscribir actas parciales de avance del proyecto, soportadas con los informes rendidos por el Supervisor sobre el desarrollo del mismo, fotografías, actas de entrega y demás documentos que se consideren necesarios. (...) k) Ejecutar el proyecto objeto del presente convenio de conformidad con la información y documentación presentada. (...)*

CLÁUSULA OCTAVA.INSPECCIÓN Y VIGILANCIA: *La vigilancia de la ejecución del convenio será ejercida por el titular de la Secretaría de Desarrollo Económico, de conformidad al acto administrativo de delegación de la facultad de contratación, o del servidor que designe el competente Contractual."*

- **Convenio interadministrativo No. 1248 del 02/09/2014**

Contratante	LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS – UARIV
Contratistas	Gobernación de Norte de Santander Municipio de El Zulia Municipio de Tibú
Objeto	<i>"Aunar esfuerzos para la cooperación interinstitucional, técnica, financiera, administrativa y operativa, entre la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Departamento de Norte de Santander y los Municipios de Tibú y Zulia para poner en marcha el proyecto denominado: "Fortalecimiento del proceso de reparación colectiva de las mujeres de los municipio de El Zulia y Tibu, en el</i>

	<i>componente de generación de ingresos" el cual hace parte del proceso de Reparación Integral de la población objeto."</i>
Monto Inicial	El valor total del convenio es \$937.156.040 UARIV aportará en efectivo la suma de \$637.156.040 Departamento de Norte de Santander aportará en efectivo la suma de \$200.000.000 El Municipio de Tibu aportará en efectivo la suma de \$50.000.000 El Municipio del Zulia aportará en efectivo la suma de \$50.000.000
Certificado Disponibilidad presupuestal	UARIV 30214 del 29 de agosto de 2014 Departamento de Norte de Santander 2133 del 05 de agosto de 2014 Municipio de El Zulia 04019 del 21 de abril de 2014 Municipio de Tibu 140606 del 30 de julio de 2014
Tiempo de ejecución inicial	31 de diciembre de 2014
Lugar de ejecución	Las actividades se desarrollarán en los municipios de Tibu y El Zulia del Departamento de Norte de Santander
Garantías	<u>Cumplimiento:</u> Para garantizar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones contractuales a su cargo y de las indemnizaciones a que hubiese lugar, la cual será equivalente al diez (10%) por ciento del valor en efectivo que aporta la Unidad al convenio, con vigencia igual al plazo de ejecución del convenio y cuatro (4) meses más. <u>De calidad del servicio/bienes:</u> por una cuantía equivalente al diez por ciento (10%) del valor de los aportes de la Unidad, con vigencia igual al plazo de ejecución del convenio y cuatro (4) meses más. <u>Salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales:</u> Se otorgará por el cinco por ciento (5%) del valor total del aporte de la Unidad con una vigencia igual al término de ejecución del convenio y tres (3) años más. <u>Responsabilidad civil extracontractual:</u> Se otorgará en cuantía equivalente a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes, con una vigencia igual al término de ejecución del convenio.

Contratación derivada: Convenio de Cooperación No 0139 del 05/12/2015:

Contratante	Departamento de Norte de Santander
Contratista	FUNDACIÓN COLOMBIA DE VIDA – FUNDACОВI
NIT	900.162.438-1
Objeto	"AUNAR ESFUERZOS ENTRE EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER Y LA FUNDACIÓN COLOMBIA DE VIDA "FUNDACОВI" PARA LE FORTALECIMIENTO DEL PROCESO DE REPARACIÓN COLECTIVA DE 100 MUJERES VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO DE LOS MUNICIPIOS DE EL ZULIA Y TIBU, CON CODIGO SEPPI 2014-064000-0026"
Monto Inicial	\$ 937.156.040 M/CTE
Tiempo de	Cinco meses, contados a partir de la suscripción del Acta de Inicio

ejecución inicial	
Disponibilidad presupuestal	002133 del 05/08/2014
Garantías	<u>Buen manejo y correcta inversión del anticipo</u> porcentaje 100% del valor del anticipo y una vigencia igual a la duración del convenio. <u>Cumplimiento</u> de las obligaciones surgidas del contrato estatal porcentaje 10% y una vigencia igual a la duración del convenio. <u>Pago de salarios, prestaciones sociales, indemnizaciones y aportes parafiscales</u> porcentaje 10% y una vigencia igual a la duración del convenio y tres años más. <u>Estabilidad de la obra</u> del 10% y una vigencia igual a la duración del convenio y cinco años más.

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

Con el fin de evaluar los contratos antes citados, la Contraloría llevó a cabo visita fiscal entre el 19 y el 23 de febrero de 2018, para verificar el expediente contractual en la oficina de la Secretaria de Desarrollo Económico de la Gobernación de Norte de Santander, y en los sitios de ejecución de las obras, ubicadas en el corregimiento de La Gabarra en el municipio de Tibú y en la vereda Camilandia, en el municipio de El Zulia, para realizar levantamiento de la infraestructura construida, verificar la entrega de insumos, maquinaria y servicios prestados a las comunidades, en el marco del convenio 0139/14.

Se realizó medición de la infraestructura construida²⁸ y posterior comparación de cantidades reportadas en acta de modificación de cantidades²⁹ del 23/02/2015, acta de recibo final del 28/12/2015 y acta de liquidación del Convenio de Cooperación 0139/14; esta última, suscrita el 29/07/2016 entre el Secretario de Desarrollo Económico (Ordenador del Gasto), el Supervisor del convenio 0139/14 y el contratista FUNDACOVI.

Si bien el convenio de cooperación 0139/14 derivado del convenio interadministrativo 1248/14 fue liquidado por medio de acta del 29/07/2016, donde se indica: *“3.1 El objeto y las obligaciones contratadas fueron cumplidas a cabalidad POR LAS PARTES y recibidos por la ENTIDAD según consta en el Certificado de Cumplimiento a Satisfacción de fechas 23 de Diciembre de 2014, 18 de Marzo de 2015, 03 de Diciembre de 2015 y 28 de Diciembre de 2015 expedidos por el Supervisor del Convenio y/o Contrato Interadministrativo.”*, al revisar, comparar y analizar los expedientes de los convenios 1248/14 y 0138/14

²⁸ Se midieron únicamente los ítems verificables al momento de la diligencia, debido a limitaciones técnicas, como lo es acceder a las zapatas que está debajo de la estructura, entre otras.

²⁹ Por medio de la cual se distribuye el presupuesto, con mayores y menores cantidades y se incluyen ítem no previstos correspondientes a la obras de infraestructura a ejecutar

suministrados por la Gobernación de Norte de Santander y FUNDACОВI con el resultado de la visita a la zona de ejecución del proyecto, corregimiento de La Gabarra en el municipio de Tibú Asociación de Mujeres Campesinas, Negritudes y Emprendedoras para un Futuro de La Gabarra -AMUCANEFU- y vereda Camilandia, en el municipio de El Zulia Asociación AMUCI, Departamento de Norte de Santander, se encontraron las siguientes irregularidades:

1. Dentro del acervo probatorio se tienen soportes de la entrega de lechones, alimento para ceba y vacunas a la comunidad de AMUCANEFU, quedando pendiente la comunidad de AMUCI, tal como se evidenció en la visita y se plasmó en el acta de visita fiscal del 19 y 23 de febrero de 2018, (pregunta 19). Sin embargo, se certificó la entrega total de los mismos en el acta de liquidación del 28/07/2016.
2. Las dimensiones de las estructuras no guardaron concordancia, en medidas y/o distribución de los espacios, con los planos presentados por parte de la gobernación de Norte de Santander, como es el caso de las bodegas área de ceba, corrales y planta de proceso de cárnicos entregadas a la asociación AMUCANEFU en el corregimiento de La Gabarra, y las bodegas área de ceba, corrales de la asociación AMUCI en la vereda Camilandia. Así se evidencia en el informe técnico del ingeniero civil sobre la visita fiscal.
3. No se establecieron especificaciones técnicas de la obra civil a ejecutar desde el inicio. Los estudios previos del convenio 1248/14 no dan cuenta de ellas y el acta de aprobación de ítems no previstos del 23/02/2015 suscrita en el marco del convenio 0139/14 no aclara este particular.
4. Dentro de las cantidades de obra verificadas se encontraron diferencias por menores cantidades ejecutadas, como el caso de los ítem "3.1 MURO EN BLOQUE No 5" y "4.2 PISO EN CERÁMICA COMERCIAL 30*30", donde la ejecución no alcanzó el 60% de lo pactado y pagado.
5. Se resalta el ítem "6.3 CIELO RASO EN ICOPOR", donde se encontró que la ejecución en la planta de procesamiento de cárnicos para la asociación AMUCI en el municipio de El Zulia fue cero metros cuadrados (0 m²); la CGR pudo verificar en entrevistas aplicadas a las mismas asociadas y en información suministrada por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social –OISS-, mediante oficio 2018ER0047725, que el cielo raso en PVC fue instalado y pagado con recursos provenientes del Programa Sumando Paz OISS 2016 – 2017³⁰. Sin embargo, se reconoció pago al cooperante "FUNDACОВI" por la

³⁰ El Programa SUMANDO PAZ se desarrolla en el contexto de la alianza entre la Organización Iberoamericana de Seguridad Social –OISS- y el Ministerio de Trabajo.

- ejecución de este ítem según reposa en acta. Es decir, que se pagó por un ítem respecto del que no se demostró ninguna ejecución.
6. Para el caso de ítems como el de "1.1 LOCALIZACIÓN Y REPLANTEO" se encontraron sobre-ejecuciones que no se reflejan en actas.
 7. En los expedientes contractuales no se encontraron memorias de cálculo que soporten las operaciones aritméticas que sustentan las cantidades presentes en el acta de recibo final del 28/12/2015.

Ahora bien, revisados y analizados los Certificados de Cumplimiento a Satisfacción, expedidos por el supervisor del Convenio 0139/14, de fechas 23/12/2014, 18/03/2015, 03/12/2015, 28/12/2015 y el acta de recibo final del 28/12/2015, en la que se evidencian las órdenes de pago correspondientes, se determinó el cobro de ítems no ejecutados en las cantidades mencionadas en actas, por valor de SETENTA Y CINCO MILLONES CINCUENTA MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS M/CTE. (\$75.050.864), tal como se muestra en la Tabla 36.

Tabla No. 36 Cuadro comparación de cantidades ejecutadas y cobradas

ITEM DE PAGO	ACTIVIDAD	SUB ACTIVIDAD	UND	CONDICIONES CONTRACTUALES ACTUALIZADAS Acta No. 1 23/02/2015			VISITA 02/2018			VALOR TOTAL VISITA	
				CANT.	VLR. UNITARIO	VALOR TOTAL CONTRACTUAL	CANT. AMUCANEFU	CANT. AMUCI	TOTAL		
ÍTEM NO PREVISTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE GRANJAS PARA CEBAS, MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA Y CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA PARA ELABORACIÓN DE CHORIZOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ZULIA Y TIBU CORREGIMIENTO LA GABARRA											
1	PRELIMINARES										
1.1	LOCALIZACIÓN Y		M2	626	\$3.875,00	\$2.425.750	289,89	430,05	719,94	\$2.789.774	
3	MAMPOSTERIA										
3.1	MURO EN BLOQUE No 5		M2	1063	\$68.750,00	\$73.095.000	290,76	355,84		\$44.453.894	
4	PISOS										
4.1	CONCRETO PULIDO CON		M2	472,6	\$60.000,00	\$28.356.000	259,37	218,44	477,81	\$28.668.888	
4.2	PISO EN CERAMICA		M2	196,8	\$56.250,00	\$11.070.000	79,03	0		\$4.445.483	
5	PAÑETE, PASTA Y PINTURA										
5.1	PAÑETE IMPERMEABLE 1:2		M2	963	\$39.718,75	\$38.249.156	327,29	419,10		\$29.645.924	
5.2	PAÑETA 1:4		M2	441,9	\$22.068,75	\$9.752.181	254,24	292,57	546,81	\$12.067.369	
5.3	PASTA FINA		M2	265,2	\$19.316,25	\$5.122.670	0	0		\$0	
6	CUBIERTA										
6.3	CIELO RASO EN ICOPOR		M2	168,5	\$69.562,50	\$11.718.499	84,65			\$5.888.243	
7	INSTALACIONES										
7.6	BEBEDERO DE 2x0,3x0,3 INCLUYE PAÑETE TERMINADO Y CHUPONES		UND	36	\$343.750,00	\$12.375.000	6	6		\$4.125.000	
8	INSTALACIONES ELECTRICAS										
8.6	TABLERO DE 8 CIRCUITOS		UND	4	\$596.422,50	\$2.385.690	0	2		\$1.192.845	
9	PUERTAS Y VENTANAS										
9.1	VENTANA METALICA		M2	6,44	\$245.375,00	\$1.580.215	6,5	0,8	7,3	\$1.779.877	
9.3	PUERTAS DE 2,5x2		UND	3	\$493.375,00	\$1.480.125	1	0		\$493.375	
9.4	PUERTA DE ACCESO		UND	12	\$156.250,00	\$1.875.000	3	1		\$625.000	
9.5	PORTON DE ACCESO		UND	2	\$581.250,00	\$1.162.500	0	1		\$581.250	
9.6	BARANDA METALICA		ML	198,4	\$56.250,00	\$11.160.000	0	0		\$0	
TOTAL						\$211.807.785	TOTAL			\$136.756.921	
										Diferencia	\$75.050.864

Fuente: Acta de recibo final No. 1 y cálculos elaborados equipo auditor CGR

La situación anterior fue originada principalmente por la presunta falta de control y seguimiento por parte de los designados convencionalmente, como supervisores de los convenios 1248 y 139 de 2014, UARIV, Departamento del Norte de Santander, en coadyuvancia con los municipios de El Zulia y Tibú, quienes al parecer no desarrollaron las labores de supervisión, seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las actividades y metas establecidas en el proyecto. Esta situación generó un menoscabo del patrimonio público, al autorizarse, certificarse y pagarse ítems ejecutados en cantidades menores a los expuestos en actas, contraviniendo los principios de economía y eficiencia contemplados en el artículo

209 de la C.P. de C., el artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y artículo 8 de la Ley 42 de 1993.

Lo anterior conlleva a una presunta incidencia fiscal de conformidad con el artículo 6 de la Ley 610 de 2000; disciplinaria según el numeral 1, del artículo 34 del Código Único Disciplinario y artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y presunta incidencia penal, por haber afirmado en el acta de recibo final del 28/12/2015, Certificados de Cumplimiento a Satisfacción y en acta de liquidación del Convenio de Cooperación 0139/2014 que "3.1 El objeto y las obligaciones contratadas fueron cumplidas a cabalidad POR LAS PARTES y recibidos por la ENTIDAD" para el pago, cuando no era así.

Respuestas Entidades

UARIV

(...) "la Unidad para las Víctimas aporta recursos para el proceso de fortalecimiento del proceso de Reparación Colectiva en el marco del convenio mencionado en la observación del equipo auditor, la ejecución material y física de dicho aporte no está a cargo de esta entidad sino de la Gobernación de Norte de Santander para lo cual a su vez se suscribió un Convenio de Cooperación con la fundación FUNDACOVI.

(...) la Unidad para las Víctimas designa un supervisor del convenio, los recursos son entregados para la administración y ejecución por parte de la Gobernación de Norte de Santander y tal y como se establece en la Cláusula segunda del convenio, es de su responsabilidad el garantizar la ejecución y sostenibilidad del proyecto (...)

(...) la Unidad realiza supervisión al convenio, la responsabilidad de suscribir y administrar los contratos que deriven de la ejecución del proyecto están a cargo de la Gobernación de Norte de Santander, así como se puede evidenciar en el numeral 13 de la cláusula Segunda del Convenio. Así mismo, el numeral 16 establece que la supervisión, monitoreo y seguimiento de los contratos celebrados con terceros para la ejecución de las actividades del proyecto de inversión están a cargo de la Gobernación.

(...)

Es de resaltar que la supervisión al Convenio ejercida por parte de la UARIV realizó la verificación de la instalación del CIELO RASO, tal y como le corresponde dentro de las responsabilidades de la Unidad.

(...)

Es de precisar que la supervisión efectuada por parte de la Unidad cumplió con la verificación de las obras, entrega de bienes, así mismo participo de manera activa en los comités (...)"

GOBERNACIÓN DE NORTE DE SANTANDER

(...) "como se dijo anteriormente la Fundación Colombia de Vida FUNDACOVI presentó al Comité Técnico solicitud de cambios en cantidad de ítems, teniendo para ello justificaciones de carácter técnico, soportados en estudios por profesional en ingeniería, solicitud aprobadas en acta mediante acta de comité número 2 de fecha 5 de agosto del 2015. Tal como se indica en el siguiente cuadro en el cual se observa que no existe diferencia entre las cantidades entregadas y las ejecutadas" (...)

FUNDACIÓN COLOMBIA DE VIDA - FUNDACOVI

(...)

"En el inicio de las obras en este corregimiento de Tibu, el lote de terreno dispuesto para la construcción, inicialmente presentaba un terraplén con alta pendiente, por lo cual se hizo necesario la utilización de maquinaria para nivelar el terreno; dando como resultado un área para la construcción muy ajustada para los corrales de ceiba necesaria para la ejecución de los diseños iniciales, se contrata un área de 9.80m ancho x 20.40m largo y la construcción que realizamos tiene un área de 11.20m ancho x 17.20m largo, debido a que en el corte hecho al terraplén fue el área que quedó disponible para la construcción; ya que muy cerca a esta área se encuentra un canal natural de aguas lluvias que no se pudo intervenir su cauce por los costos y por solicitud de la misma comunidad, que necesitaban direccionar con tubería las aguas residuales por este canal cuando se haga limpieza de los corrales. Tal como se evidencia en las memorias de cálculo archivo digital adjunto."

(...)

"Frente a las especificaciones técnicas de la obra civil, nos permitimos manifestar que estas fueron formalizadas en acta de comité técnico no. 2 de fecha 05 de Agosto de 2015, reunión en la cual FUNDACOVI presento a este comité un acta

de modificación de cantidades de obra ítem por ítem para la ejecución de las obras en cada uno de los municipios beneficiarios del convenio 0139 de 2014, como quiera que la Gobernación Departamental de Norte de Santander, realice entrega formal de los planos y diseños arquitectónicos, los cuales se encontraban debidamente soportados por ingeniero civil que laboraba en el proyecto, este concepto técnico se emitió por solicitud de la Secretaria de Desarrollo Económico de la Gobernación”

(...)

“Caso puntual el ítem de localización y replanteo en el que se contrataron 626m² y en realidad se intervinieron 810m², debido a los cortes que se realizaron de taludes en ambos predios intervenidos. La explicación de estos cambios está reflejada en las memorias de cálculo de este ítem con un gráfico que refleja los cortes realizados en terreno. (Negrilla fuera de texto)

Respecto a la cerámica comercial 30*30, ustedes manifiestan que la ejecución no alcanza al 60%, nos permitimos informar que de acuerdo a lo establecido en **“RESOLUCIÓN 2674 DE 2013 (Julio 22) emanada por el Ministerio de la Protección Social en su Artículo 7°. Condiciones específicas de las áreas de elaboración numeral 3.5.1. Los pisos, paredes y tapas deben estar contruidos con materiales que no generen sustancias o contaminantes tóxicos, deben ser resistentes, no porosos, impermeables, no absorbentes y con acabados libres de grietas o defectos que dificulten la limpieza y desinfección”** se hace necesario la construcción de instalaciones para el manejo de cárnicos, de acuerdo con las especificaciones de la anterior resolución enunciada , lo cual se aprobó en acta de comité técnico N°.02, que se deben instalar los pisos con pintura epoxica y el guarda escobas debe ir en flanche; esto con dos fines el primero para evitar que en el manejo de las carnes y por salpicaduras de líquidos que caigan al suelo puedan ser evacuados fácilmente en un piso liso con pintura epoxica y no que se adhieran a las juntas de las tabletas de cerámica, quedando allí el depósito que genere microorganismos. Además por seguridad, ya que en el manejo de cárnicos siempre va a existir humedad en el piso y la pintura epoxica da más agarre a las suelas de las botas de los trabajadores que laboren allí, esto cumpliendo con las políticas públicas de seguridad y salud en el trabajo, anotamos que estos cambios corresponden al municipio del Zulia.

Caso diferente en la Gabarra, donde las beneficiarias, a parte del piso en cerámica, también solicitaron que a los muros se le instalara este material a una altura de 1.20 mts enchape en cerámica, ya que ellas creen conveniente que se

facilita para evitar el deterioro de los muros por la manipulación de las carnes y la suciedad que se presenta. Sin embargo resaltamos que a ellas se les socializo por salubridad la pintura epoxica.”

(...)

Análisis CGR - Respuesta UARIV

Si bien en el convenio No. 1248 de 2014, a la Gobernación de Norte de Santander le fue asignada la responsabilidad de realizar la supervisión de los contratos celebrados con terceros para la ejecución de las actividades del proyecto de inversión de reparación colectiva, también lo es que, por tratarse de un proyecto dirigido a víctimas y cofinanciado con recursos provenientes de la UARIV, esta entidad se encuentra en la obligación de realizar el monitoreo y seguimiento para valorar la efectividad de aquel. Tan es así, que de conformidad a la cláusula decima del convenio en mención, el Comité Técnico, órgano encargado de su seguimiento, se conforma en su mayoría por representantes de la UARIV (supervisores y dos funcionarios) y tiene dentro de sus funciones la de evaluar mensualmente la ejecución física financiera, técnica y administrativa del convenio y recomendar a través de los supervisores la toma de medidas necesarias para el cabal cumplimiento del objeto convenido.

Adicionalmente, considerando que el Convenio de Cooperación 0139 de 2014 hace parte integral del Convenio Interadministrativo 1248 de 2014, pues desarrolla el objeto contractual de este último, no se acepta el argumento de la UARIV, en relación al alcance del concepto de supervisión establecido en la cláusula novena del convenio 1248/14, presuntamente limitado a la supervisión de éste y no de su contratación derivada; pues en nuestro entender, está actividad va dirigida al control y seguimiento de cada una de las acciones atinentes a la ejecución del mismo en pro del logro del objetivo común convenido, tal como lo da a entender la propia UARIV en su respuesta, al indicar que: *“Es de precisar que la supervisión efectuada por parte de la Unidad cumplió con la verificación de las obras, entrega de bienes, así mismo participo de manera activa en los comités”*. Lo anterior, tiene sustento legal en lo establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y Manual de Contratación y Supervisión de la UARIV-2014 , capítulo 4.

Análisis CGR - Respuesta Gobernación Norte de Santander y FUNDACOVI

Al momento de la visita fiscal realizada en el mes de febrero de 2018 a la Gobernación de Norte de Santander, FUNDACOVI y los demás intervinientes en los convenios 1248/14 y 0139/14, éstos exhibieron y suministraron copia de los

documentos obrantes en los expedientes que reposaban en sus archivos (incluyendo planos, fotografías de las actividades adelantadas, actas de comité, acta de modificación No 1, informes de supervisión, acta de recibo final, acta de liquidación, entre otros), extrañándose dentro de dichas documento el “*acta de comité técnico No. 2 de fecha 05 de Agosto de 2015*” traída a colación en las respuestas de la Gobernación y la Fundación, incluso en las declaraciones emitidas en las reuniones sostenidas con los entes visitados, ninguno de ellos puso en conocimiento de la CGR la existencia de dicha acta, donde al parecer se analizaron y autorizaron las modificaciones al convenio de cooperación 0139/14, como se indica en las respuestas a la comunicación de la observación y los anexos.

Dado el desconocimiento de la existencia de dicha acta y de su contenido, la CGR adelantó análisis comparativo tomando como base los documentos que reposaban en los expedientes suministrados por FUNDACОВI y la Gobernación al momento de la visita fiscal, lo cual dio como resultado los datos contenidos en la tabla No 1 (en el informe Tabla 36) “Comparación de cantidades ejecutadas y cobradas”. En este sentido, los datos allí observados son ciertos y demostrables, pues tiene soporte en los documentos conocidos y suministrados en la visita.

Ahora bien, tras analizar las respuestas de los mencionados entes y estudiar los soportes adjuntos, en consonancia con los documentos suministrados con antelación y recabados en la visita fiscal, surgen múltiples inquietudes de las cuales se citarán algunas a continuación, a manera de ejemplo pero sin limitarse a estas:

ÍTEM		COMENTARIOS RESPUESTA FUNDACОВI
1.1	LOCALIZACIÓN Y REPLANTEO	Se aduce que el aumento en la cantidad ejecutada es por las excavaciones adicionales que fue necesario adelantar. No obstante, al revisar las memorias de cálculo éstas no guardan concordación con dicho argumento, pues por ejemplo, para la planta de la Gabarrara se reporta excavación (corte) de 21.33x20 metros y localización y replanteo en un área de 14.06x8.79 metros.
1.2	EXACAVACION EN MATERIAL COMUN SIN CALIFICAR	La excavación de las zapatas se reporta de 0.5x0.5x2.0 metros (largoxanchoxprofundidad), cuando en registros fotográficos ³¹ y planos se observa que esta excavación no superó los 50 centímetros de profundidad.
3.1	MURO EN BLOQUE No 5	Las dimensiones de los muros que reposan en las memorias de cálculos no concuerdan con las presentadas en los planos adjuntos a la respuesta, por ejemplo, en caso de planta de la Gabarra, no se incluyó uno de los muros internos a la estructura, adicionalmente, las

³¹ Suministrado por FUNDACОВI en la visita fiscal de febrero de 2018.

ÍTEM		COMENTARIOS RESPUESTA FUNDACОВI
		medidas de los muros son diferentes. Esto genera errores en el cálculo.
4.1	CONCRETO PULIDO CON MALLA ELECTROSOLDADA	Uno de los argumentos que sustenta la firma del acta de modificación No 2, fue el traslado de presupuesto del ítem del cielo raso para el de concreto pulido con el fin de construir andenes, pero, al revisar las memorias no se observa su inclusión, quedando en duda este particular. Además, con el análisis que adelanto la CRG a la mencionada acta y las memorias de cálculo, se observó que incluyendo las áreas faltantes por andenes el metraje es inferior al referido en el acta.
5.5	PINTURA EPOXICA PARED	A pesar que se argumentó la no instalación de cerámica para destinar esos recursos a la aplicación de pintura epoxica en el piso de la planta del Zulia, al contrastar dicho ítem en el acta No 1 del 23/02/2015 y el acta No 2 del 05/08/2015 se evidencia que la cantidad de pintura epoxica a aplicar se redujo, lo cual no se corresponde con el argumento esgrimido.
6.6	VIGA CERCHA EN TUBO METALICO 2 1 CAL 18	Para la CGR no es claro donde fue instalada esta viga cercha en tubo metálico, pues, como se observó en la visita fiscal de febrero de 2018 y en los planos adjuntos a la respuesta de la observación no tiene evidencia de su uso en la obra.
8.5	ACOMETIDA ELECTRICA	Al sumar las cantidades de acometida eléctrica en memorias de cálculo da un total de 383,71 y en el acta de modificación No 2 es de tan solo 116.89. Quedando en duda la veracidad de las operaciones aritméticas que reposan en las memorias de cálculos adjuntas a la respuesta.

En términos generales, tras la verificación de la información remitida por las entidades a quienes se les dio traslado de la observación, se evidenciaron errores en los cálculos que sustentan el acta de modificación No 2, específicamente en las memorias de cálculo adjuntas, y contradicciones entre los argumentos para la aprobación de estas modificaciones y lo reflejado en las mismas memorias. Adicionalmente, tal información no guarda coherencia con los documentos recabados en la visita fiscal, situación que sumada a la inclusión de evidencia no presente al momento de la visita, y por tanto, no corroborada en campo, dificulta que la CGR pueda definir con certeza la existencia o no de detrimento patrimonial en la ejecución del Convenio Interadministrativo 1248/14 y el Convenio de Cooperación 0139/14.

Es pues esta la razón por lo cual se considera procedente la apertura de indagación preliminar, en cuyo marco se lleve a cabo nueva visita fiscal, en pro de levantar in situ otras evidencias que permitan aclarar las fundadas inquietudes que quedan sobre el particular.

- HALLAZGO 22. Asistencia Técnica - convenios 1248/2014 y 139/2014 (D5)

CRITERIO

- Ley 80 de 1993 en cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos y contratistas, entre otros señala:

(...)

“Artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

- La Ley 1474 de julio de 2011, en su artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores, indica que: *“La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente...”

- De otra parte, el Manual de Contratación y Supervisión de la UARIV-2014³², capítulo 4. Supervisión de Contratos, 4.5 Deberes y Facultades del supervisor en las etapas contractual y postcontractual, contempla, entre otras, las siguientes funciones: *“...Vigilar la debida ejecución del contrato o convenio, para lo cual verificará el cumplimiento de las condiciones fijadas en el contrato, los estudios previos, los pliegos de condiciones, los planos y demás anexos o especificaciones técnicas.*

Controlar e inspeccionar la calidad de la obra, equipos, materiales, bienes, insumos, productos y servicios. Solicitar al contratista las pruebas necesarias

³² Manual vigente para la época en que se celebró el convenio 1248/2014. A la fecha (17-04-2017) se encuentra la versión 3 del 30-06-2017.

para el control de calidad de los mismos, así como realizar, en caso de requerirse, los ensayos o pruebas requeridas para verificar el cumplimiento del contrato o convenio...”

- Por su parte, el convenio interadministrativo 1248 de septiembre de 2014 en sus cláusulas segunda y novena, preceptúa:

“ACTIVIDADES DEL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER

3. *Ejecutar el objeto contractual.*

(...)

4. *Disponer de los medios adecuados para cumplir con el objeto y las actividades del convenio, de acuerdo con el proyecto presentado.*

(...)

17. *Realizar la supervisión, monitoreo y seguimiento de los contratos celebrados con un tercero para la ejecución de las actividades del proyecto de inversión.*

(...)

ACTIVIDADES DE LOS MUNICIPIOS TIBU Y EL ZULIA

(...)

4. *Desarrollar labores de supervisión, seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las metas establecidas en el proyecto de inversión presentado y viabilizado por la UNIDAD, de manera directa.*

ACTIVIDADES DE LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS

(...)

7. *Realizar la supervisión del convenio.*

8. *Realizar control y evaluación al avance y desarrollo del Convenio, conjuntamente con los Supervisores.*

NOVENA.- SUPERVISION DEL CONVENIO

La Supervisión del convenio será realizada por LA UNIDAD por el Director de la Dirección Territorial de Norte de Santander, o por quien designe el Ordenador del Gasto.

La Supervisión del convenio por parte del Departamento de Norte de Santander estará a cargo del Gobernador o quien éste designe.

Por parte del Municipio de Tibú el Alcalde o quien este designe.

Por parte del Municipio del Zulia el Alcalde o quien este designe.

(...)

- El convenio de cooperación No. 0139 del 5 de diciembre de 2014, dispone:

(...)

CLAUSULA CUARTA: OBLIGACIONES DE LAS PARTES. A) OBLIGACIONES DEL DEPARTAMENTO: (...) e) Vigilar que el convenio se ejecute con sujeción a las obligaciones a cargo de las partes, para lo cual desarrollará las funciones que le competan de conformidad con la normatividad vigente sobre funciones de los Supervisores e Interventores de los contratos y/o convenios que suscriba el Departamento Norte de Santander. (...) B) OBLIGACIONES DE LA FUNDACION COLOMBIA DE VIDA "FUNDACOVI". Son obligaciones de la fundación (...) b) Ejecutara directamente el proyecto bajo su responsabilidad y dirección. (...) g) Suscribir actas parciales de avance del proyecto, soportadas con los informes rendidos por el Supervisor sobre el desarrollo del mismo, fotografías, actas de entrega y demás documentos que se consideren necesarios. (...) k) Ejecutar el proyecto objeto del presente convenio de conformidad con la información y documentación presentada. (...)

CLAUSULA OCTAVA.INSPECCION Y VIGILANCIA: La vigilancia de la ejecución del convenio será ejercida por el titular de la Secretaría de Desarrollo Económico, de conformidad al acto administrativo de delegación de la facultad de contratación, o del servidor que designe el competente Contractual."

CONDICIÓN (SITUACIÓN DETECTADA DE INCUMPLIMIENTO):

Del análisis realizado a los contratos de prestación de servicios profesionales (1 de abril de 2014 y 1 de febrero de 2015) celebrados con personas naturales por la Fundación Colombia de Vida – FUNDACOVI, para prestar la asistencia técnica al proyecto denominado “Fortalecimiento para el proceso de reparación colectiva de las mujeres de los municipios de El Zulia y Tibú, en el componente de generación de ingresos”, en cumplimiento del convenio de cooperación 139 del 5 de diciembre de 2014, celebrado entre el departamento de Norte de Santander y FUNDACOVI, para la ejecución del objeto contractual del convenio interadministrativo 1248 del 12 de septiembre de 2014, celebrado entre la Unidad para las Víctimas, el Departamento Norte de Santander y los municipios de Tibú y El Zulia, se evidenció que:

1. El objeto de los contratos es el mismo, sin que se distinga la zona (municipio) donde prestarán los servicios.
2. Las obligaciones del contratista son generales y no detallan en qué consiste la asistencia técnica que debe realizar en el proyecto. Esta ausencia de precisión contractual tiene consecuencias para la viabilidad del proyecto, toda vez que se trata de un producto (producción de cárnicos) que requiere conocimiento técnico (saber hacer) en las distintas etapas (cría y levante de cerdos, sacrificio, y procesamiento de carnes), por lo que la asistencia técnica es una actividad fundamental en el desarrollo del proyecto.
3. Las actas suscritas por FUNDACОВI y que dan cuenta de las actividades desarrolladas en cumplimiento de los contratos analizados, no contienen todos los temas que son presentados en los informes por los contratistas. Además, según actas de capacitación, suministradas y firmadas por la Representante Legal y/o por la coordinadora del proyecto de FUNDACОВI, las actividades fueron desarrolladas así: Sergio Rangel en el Municipio de Tibú y Carlos Galvis en el municipio de El Zulia. No obstante, en su informe, el Señor Carlos Galvis indica que desarrolló las actividades en los Municipios de Tibú y El Zulia. Esta situación provoca incertidumbre sobre la efectiva prestación del servicio de asistencia técnica que es esencial para la viabilidad y sostenibilidad del proyecto.
4. Los informes presentados por los contratistas solo relacionan los temas de las capacitaciones (Sergio Rangel, presentó dos informes mensuales y Carlos Galvis, presentó un informe consolidado de la asistencia en los proyectos ubicados en La Gabarra-Tibú y El Zulia y 6 informes mensuales de la asistencia en el proyecto ubicado en La Gabarra-Tibú), por lo que no hay evidencia sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales relacionadas en la tabla 37; especialmente, del “*acompañamiento técnico permanente*”, que, insistimos, es una actividad de la mayor relevancia para el proyecto.
5. En la visita, la Contraloría indagó, con las beneficiarias del proyecto, sobre la asistencia y capacitación recibida, en la ejecución de los citados contratos (Sergio Rangel y Carlos Galvis). De 15 beneficiarias entrevistadas, 13 participaron en capacitaciones. Nueve de ellas fueron capacitadas en temas de veterinaria y cuatro no recibieron este tipo de capacitación.

Las tablas 37, 38 y 39 ilustran los cinco puntos observados:

Tabla No. 37. Contratos Asistencia Veterinaria

CONTRATISTA	Sergio Rangel	Carlos Galvis
OBJETO DEL CONTRATO	El Contratista, de manera independiente, sin subordinación o dependencia, prestara sus servicios y conocimientos profesionales necesarios para desarrollar las actividades propias como VETERINARIO con el fin de realizar seguimiento técnico integral a los cerdos entregados y condiciones de inocuidad en las pjaras instaladas para a beneficiar a las la población de mujeres del Convenio.	El Contratista, de manera independiente, sin subordinación o dependencia, prestara sus servicios y conocimientos profesionales necesarios para desarrollar las actividades propias como VETERINARIO con el fin de realizar seguimiento técnico integral a los cerdos entregados y condiciones de inocuidad en las pjaras instaladas para a beneficiar a las la población de mujeres del Convenio.
FECHA	1 de abril de 2015	1 de febrero de 2015
VALOR	\$4.550.000	\$12.950.000
TERMINO DEL CONTRATO	2 meses contados a partir del 1 de abril de 2015 hasta el 31 de mayo de 2015	5 meses contados a partir del 1 de febrero de 2015 hasta el 30 de junio de 2015
OBLIGACIONES	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar visitas veterinarias y acompañamiento técnico permanente³³ aportando sus conocimientos para el buen cumplimiento de su labor. 2. Realizar informe final de la zona asignada con las matrices entregadas y registro fotográfico. 3. Consolidar todos los resultados obtenidos en una base de datos digital y física 4. Dar cumplimiento al objeto contractual de acuerdo con cada una de las clausulas acordadas. 5. Ejecutar el contrato en el término y en las condiciones pactadas. 6. Disponer de tiempo necesario para la ejecución las actividades objeto del presente contrato. 6. Atender las sugerencias presentadas por la Fundación Colombia de Vida "FUNDACОВI" relacionadas con el objeto del contrato. 7. Elaborar y presentar informes mensuales de las actividades 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar visitas veterinarias y acompañamiento técnico permanente³⁴ aportando sus conocimientos para el buen cumplimiento de su labor. 2. Realizar informe final de la zona asignada con las matrices entregadas y registro fotográfico. 3. Consolidar todos los resultados obtenidos en una base de datos digital y física 4. Dar cumplimiento al objeto contractual de acuerdo con cada una de las clausulas acordadas. 5. Ejecutar el contrato en el término y en las condiciones pactadas. 5. Disponer de tiempo necesario para la ejecución las actividades objeto del presente contrato. 6. Atender las sugerencias presentadas por la Fundación Colombia de Vida "FUNDACОВI" relacionadas con el objeto del contrato. 7. Elaborar y presentar informes mensuales de las actividades

³³ Negrilla fuera de texto

³⁴ Negrilla fuera de texto

CONTRATISTA	Sergio Rangel	Carlos Galvis
	<p>ejecutadas y los demás que la Fundación Colombia de Vida FUNDACOVI" requiera.</p> <p>8. Obrar con lealtad y buena fe en cada una de las etapas contractuales evitando dilaciones y entramientos injustificados.</p> <p>9. Mantener la reserva profesional sobre la información que le sea suministrada para el desarrollo del objeto del contrato.</p> <p>10. Asumir de su propia cuenta y peculio el pago de las Seguridad Social, de conformidad con lo señalado en los art. 13 y 45 del decreto 2800 del 2003 emanado del Ministerio de la Protección Social.</p> <p>11. Realizar las actividades encomendadas de manera responsable, eficiente y eficaz para contribuir al cumplimiento de las metas propias del convenio.</p>	<p>ejecutadas y los demás que la Fundación Colombia de Vida FUNDACOVI" requiera.</p> <p>8. Obrar con lealtad y buena fe en cada una de las etapas contractuales evitando dilaciones y entramientos injustificados.</p> <p>9. Mantener la reserva profesional sobre la información que le sea suministrada para el desarrollo del objeto del contrato.</p> <p>10. Asumir de su propia cuenta y peculio el pago de las Seguridad Social, de conformidad con lo señalado en los art. 13 y 45 del decreto 2800 del 2003 emanado del Ministerio de la Protección Social.</p> <p>11. Realizar las actividades encomendadas de manera responsable, eficiente y eficaz para contribuir al cumplimiento de las metas propias del convenio.</p>

Tabla No. 38. Actas de FUNDACOVI e informe de los contratistas

M/pio	No. ACTA	FECHA	TEMA	INFORME CONTRATISTA
TIBÚ	4	29-30/04/2015	Bioseguridad	<p>Sergio Rangel: Capacitación dictada en La Gabarra-Tibú, los días 8-9 y 20-21 de mayo de 2015, en los siguientes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manejo e instalaciones de infraestructura - Manejo de cerdos en etapa de levante - Manejo de registros - Manejo de Tabla de alimentación - Sanidad animal - Manejo de medicamentos - Revisión de desempeño - Peso y consumo diario
	5	7-8/05/ 2015	Manejo de Registros	
	6	21-22/05/2015	Traslado y recepción de animales	
ZULIA	4	15/02/2015	Inducción de las temáticas que se socializarán en el componente técnico	<p>Carlos Galvis Informe técnico de enero a junio de 2015 - Asistencia técnica para los municipios del Zulia y Tibú. Temas: Bioseguridad, Recepción y Traslado, Tablas de alimentación y Nutrición, Manejo de Registros, Impacto</p>
	5	01/013/2015	Bioseguridad	
	8	12/04/2015	Plan nutricional	

M/pio	No. ACTA	FECHA	TEMA	INFORME CONTRATISTA
			en porcinos y traslado de animales	Ambiental – sin fecha. No obstante, las Actas no precisan que el profesional citado haya desarrollado estas actividades.
	9	27/04/2015	Manejo Ambiental	

Tabla No. 39. Entrevistas Realizadas a las Beneficiarias – Asistencia Técnica

M/pio	Beneficiaria	Capacitaciones			Descripción
		SI	NO	Número	
TIBU	1	X		1	Principios básicos
	2		X		
	3	X		1	Principios básicos
	4	X		1	Atención en la cría de cerdos
	5		X		
	6				No participó en todas las capacitaciones de FUNDACOVI
	7				No pudo participar en las capacitaciones de FUNDACOVI, cuando es verano se dura 8 horas y cuando es invierno dura 3 horas.
	8	X		1	Cría de cerdo y castración
	9		X		
EL ZULIA	10	X		1	Cría de cerdo
	11	X		1	Cría de cerdo
	12	X		1	Manejo de cerdo - inyectología
	13		X		
	14	X		1	Modulo veterinario
	15	X		1	Principios de veterinaria

Este incumplimiento se debe a deficiencias en la labor de supervisión; situación que crea incertidumbre sobre la ejecución de las actividades de asistencia técnica (*seguimiento técnico integral a los cerdos entregados y condiciones de inocuidad en las pjaras instaladas*³⁵), situación que impactó negativamente a las beneficiarias del proyecto del corregimiento de La Gabarra del municipio de Tibú. Allí, según el testimonio y la denuncia de las beneficiarias, sacrificaron 63 cerdos entre 90 y 100 kilos cada uno y se les dañó la carne, por cuanto la guardaron en un cuarto frío que no tenía capacidad para mantener en buen estado la carne (aproximadamente 5.000 kilos de carne). Asimismo, las beneficiarias del proyecto en el municipio de El Zulia, recibieron la capacitación entre febrero y junio de 2015, sin que a la fecha de la visita (febrero de 2018) hayan podido poner en práctica la teoría recibida en los talleres dictados por el contratista, teniendo en

³⁵ Según el objeto de los contratos de prestación de servicios profesionales, citados.

cuenta que aún no cuentan con los cerdos que debían ser suministrados por FUNDACОВI (convenios 1248/2014 y 139/2014).

La observación tiene presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el párrafo primero del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, que modificó el numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2011.

Respuesta UARIV

La UARIV indica que "...las responsabilidades de cada una de las partes enmarcadas en el Convenio 1248 de 2014, tanto por parte de la Gobernación de Norte de Santander y la Unidad para las Víctimas, se encuentran establecidas en la CLUASULA SEGUNDA, es así que precisa que las observaciones efectuadas corresponden a actividades de suscripción de los contratos, así como de la supervisión a los mismos, responsabilidad que se encuentran exclusivamente en cabeza de la Gobernación tal y como lo describen los numerales 13 y 16 de la Cláusula SEGUNDA. Sin desconocer que ante la Unidad para las Víctimas, la Gobernación de Norte de Santander presenta ante Comité Técnico informes de ejecución que acreditan la adecuada prestación de los servicios ejecutados por FUNDACОВI..."

Como soporte de lo anterior, la Unidad remite los siguientes anexos:

Anexo 1: Informe final del Convenio 1248 de 2014 del 26 de julio de 2016, suscrito por Leonel Rodríguez Pinzón, Secretario de Desarrollo Económico de la Gobernación de Norte de Santander, y en página 20 se encuentra el componente técnico, donde indican que éste se cumplió en un 100% en los municipios de Tibú y El Zulia.

Anexo 2: Acta del 24 de octubre de 2016, donde el Sr. Guillermo Morales, quien funge como supervisor el cumplimiento del 100% de las actividades contempladas en el Convenio 1248/2014

Anexo 3: Acta de Liquidación del convenio 139/2014, donde informan que se cumplió con el 100% de las actividades contempladas en éste.

Anexo 4: Actas del Comité Técnico del Convenio 1248/2014, donde establecen los acuerdos previos y seguimiento de la ejecución del convenio en mención.

Análisis CGR

Analizada la respuesta de la entidad con los soportes suministrados, se tiene:

- Los numerales 13 y 16 (*“Suscribir, administrar y liquidar los contratos que se deriven de la ejecución del proyecto y Realizar la supervisión, monitoreo y seguimiento de los contratos celebrados con terceros para la ejecución de las actividades del proyecto de inversión”*), contemplados en la Cláusula Segunda del Convenio 1248/2014, están a cargo del Departamento de Norte de Santander.
- Los numerales 4, 5 y 7 (*“Realizar la supervisión del convenio. Realizar control y evaluación al avance y desarrollo del Convenio, conjuntamente con los Supervisores. Cumplir las demás actividades relacionadas con el objeto del convenio”*), están a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Así las cosas, si bien en el convenio No. 1248 de 2014 a la Gobernación de Norte de Santander le fue asignada la responsabilidad de realizar la supervisión de los contratos celebrados con terceros para la ejecución de las actividades del proyecto de inversión de reparación colectiva, también lo es que, por tratarse de un proyecto dirigido a víctimas y cofinanciado con recursos provenientes de la UARIV, ésta entidad se encuentra en la obligación de realizar el monitoreo y seguimiento para valorar la efectividad de aquel. Tan es así, que de conformidad a la cláusula decima del convenio en mención, el Comité Técnico órgano encargado de su seguimiento, se conforma en su mayoría por representantes de la UARIV (supervisores y dos funcionarios) y tiene dentro de sus funciones, la de evaluar mensualmente la ejecución física financiera, técnica y administrativa del convenio y recomendar a través de los supervisores la toma de medidas necesarias para el cabal cumplimiento del objeto convenido.

Teniendo en cuenta lo anterior, se configura el hallazgo para la UARIV.

Respuesta Gobernación Norte de Santander

“No es cierto que se haya configurado una deficiencia en el seguimiento y vigilancia en la ejecución de las actividades que debían desarrollarse, para lograr el fin buscado, cuál era la reparación de las víctimas asociadas a AMUCANEFU y AMUCI, y todas las observaciones presentadas por la Contraloría se encuentran plenamente justificadas.”

*Para hablar de falta disciplinaria en la labor de supervisión debemos primero señalar lo establecido en el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 “**La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna**”, y es claro que en el presente caso se advierte que se haya reprochado sólo el incumplimiento formal de los deberes exigibles, sino la afectación sustancial de los mismos, como quiera que la ejecución contractual tubo al final (sic) los resultados esperados, a pesar de las dificultades presentadas, y que hay que anotar también la buena voluntad de los cooperados en lograr la reparación de las víctimas objeto del convenio, de tal manera que no se evidencia que la labor desempeñada por el supervisor pudiese al final entorpecer o dañar el fin buscado...”*

“Por las razones antes expuestas, solicitamos retirar las connotaciones a las observaciones presentadas por el ente de control y en su defecto si lo considera necesario el organismo fiscal, procederemos a presentar los planes de mejoramiento que se estimen necesarios”.

Análisis CGR

Tal como lo establece la norma referida en lo observado por este organismo de control, la gobernación debía realizar la supervisión, monitoreo y seguimiento de los contratos celebrados con un tercero para la ejecución de las actividades del proyecto de inversión, situación que como se desprende de la respuesta, presentó deficiencias, lo que impactó la ejecución del proyecto y por ende afectó y extendió en el tiempo el goce efectivo de derecho de las víctimas beneficiarias.

Teniendo en cuenta lo anterior, se configura el hallazgo para la Gobernación de Santander.

Respuesta del municipio de El Zulia

“...El Municipio de El Zulia en fecha 22 de julio de 2016, lleva a cabo una reunión derivada de la manifestación de inconformidad de parte de la Asociación de Mujeres AMUCI referentes al cumplimiento del Convenio 139/2014, en la cual se contó con la participación de la Gobernación del Departamento, FUNDACOVI, la Secretaria de Gobierno Municipal de El Zulia y Las Representantes de AMUCI, de donde se levantó un acta adquiriendo compromisos en aras de fortalecer la repercusión del convenio 1248/2014 en la comunidad conformada por dicha asociación. Se anexa copia del acta antes mencionada y evidencia del cumplimiento de los compromisos del municipio.

Finalmente, se anexa un oficio de petición de información de todo lo referente a los convenios 1248/2014 y 139/2014 dirigido a la Gobernación del Departamento con el fin de confirmar el cumplimiento final de los mismos ejerciendo la supervisión por parte del municipio de El Zulia”.

Análisis CGR

Como se puede observar en la respuesta de la administración municipal, el seguimiento lo inició el 22 de julio de 2016, es decir 6 días antes que se liquidara el convenio de cooperación 139/2014 (Acta de liquidación del 28 de Julio de 2016) así mismo, a la fecha (mayo de 2018) están requiriendo información de los expedientes contractuales. Situación que indica que pese a tener la responsabilidad de: *“...Desarrollar labores de supervisión, seguimiento y monitoreo al cumplimiento de las metas establecidas en el proyecto de inversión presentado y viabilizado por la UNIDAD, de manera directa”,* desde la suscripción del convenio 1248/2014, el control no fue llevado a cabo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se configura el hallazgo, para el Municipio del Zulia

La administración municipal de Tibú no respondió a las observaciones formuladas por la CGR, por lo que el hallazgo se configura para este municipio.

Respuesta de FUNDACOVI

“Si bien es cierto que los contratos se realizaron de manera generalizada, esta situación se debió a que dado que se trata de un solo proyecto a implementarse en dos Municipios los contratos; se proyectó el objeto de manera general, esto con el fin de contar con la disponibilidad de los dos profesionales sin distinción de sitio, en el momento que fueran requeridos y de la misma manera en el lugar que fuera necesario, esto teniendo en cuenta que el corregimiento de La gabarra está ubicado a 6 horas del Municipio del Zulia y era necesario atender los requerimientos de los dos Municipios y disponer todo el tiempo de la atención veterinaria. Es de anotar que aunque a las beneficiarias de AMUCI fueron capacitadas, FUNDACOVI capacitara nuevamente y acompañara a las Mujeres beneficiarias desde el momento que le sean entregados los lechones hasta que logren el ciclo de producción completo, es decir hasta cuando los lechones lleguen al peso ideal entre 90 y 110 kg. De la misma manera se capacitara en la producción de chorizos con un profesional Agroindustrial.

La Gobernación en conjunto con FUNDACOVI elaboró los planes y temáticas de capacitación los cuales fueron entregados a cada contratista para que efectuara

su trabajo. En el ítem 2 de las obligaciones del contratista se establece: “realizar informe final de la zona asignada con las matrices entregadas” lo que indica que estas matrices corresponden al plan de capacitación elaborado para tal fin y en él se le asignaba una zona de trabajo. Por otra parte la asistencia veterinaria se refiere a lo concerniente al levante y ceba de cerdos los cuales para el caso de AMUCANEFU corregimiento de la gabarra, fueron cebados y llevados a un peso entre 90 y 100 kilos sin ningún inconveniente o enfermedad en el hato. Con respecto al sacrificio y procesamiento corresponde a la parte agroindustrial para lo cual en la misma asociación se efectuó el sacrificio y procesamiento de chorizos orientado por un profesional agroindustrial. (Se anexa plan de capacitación).”

“...Por otra parte en la visita de auditoría realizada en el mes de febrero solo se anexaron unos informes generales de los contratistas, pero sus actividades fueron desarrolladas de acuerdo a los planes de capacitación anexos. De la misma manera se anexan informes por cada tema desarrollado. La asistencia veterinaria va hasta el registro del predio ante el ICA no el INVIMA, y los dos predios al día de hoy cuentan con registro en el ICA el cual se anexa...”.

“...Las capacitaciones se programaban en días y horarios concertados con las beneficiarias para lo cual la comunicación a ellas se daba a través de cada una de las presidentas, en cada capacitación faltaban algunas asociadas aduciendo falta de tiempo o por la distancia entre sus sitios de residencia y el lugar de capacitación”.

“...De la misma manera se deja estipulado que para el caso del Municipio del Zulia aunque las asociadas ya fueron capacitadas, se volverá a reforzar temas y se dará el acompañamiento permanente cuando reciban los lechones y hasta que estos lleguen a su peso ideal de sacrificio”.

“...Para concluir con nuestra respuesta a las observaciones formuladas por su prestigiosa entidad, nos permitimos reiterar que no aceptamos ninguna de ellas, toda vez que consideramos que desde nuestras obligaciones como cooperantes hemos cumplido con las actividades, y que a pesar de los tropiezos de carácter técnico presentados en el desarrollo, hemos realizado un acompañamiento a las beneficiarias, siempre con la mejor voluntad y en aras de terminar satisfactoriamente todo el proceso, pues lo impaces (sic) ya se encuentran superados...”.

Análisis CGR

Analizada la respuesta con sus soportes anexos, se pudo establecer que:

- El Plan de Capacitación fue realizado por la Gobernación en conjunto con FUNDACОВI, para ser desarrollado por los contratistas.
- Los informes (6) de las capacitaciones en asistencia técnica, realizado por Carlos Galvis fueron desarrollados en el proyecto de las mujeres de las asociación de AMUCANEFU ubicadas en La Gabarra-Tibú, y los relacionados con los temas de manejo ambiental y plan nutricional no presentan evidencias de las practicas realizadas (Los 6 temas contemplaban 4 horas teóricas y 2 horas de practica en la finca kilómetro 60 Puerto Barco-La Gabarra). Situación que no concuerda con el informe integral presentado, ya que éste indica que las capacitaciones fueron realizadas tanto en el proyecto ubicado en La Gabarra-Tibú, como en la Vereda Camilandia - El Zulia.
- Los informes presentados no anexan listado de asistencia que permita evidenciar cuantas beneficiarias asistieron al taller. Así mismo, como se puede observar en la Tabla No. 39, las beneficiarias no recibieron capacitación en la totalidad de los temas contemplados en el Plan de Capacitación realizado por la Gobernación en conjunto con FUNDACОВI y el cual debía ser desarrollado por los contratistas.

Teniendo en cuenta lo anterior, los soportes suministrados por FUNDACОВI no son suficientes para inferir que todas las actividades contempladas en el Plan de Capacitación se desarrollaron tanto en el proyecto de la asociación de mujeres de AMUCANEFU (La Gabarra-Tibú), como en el de la asociación de mujeres AMUCI (El Zulia), situación que confirma lo observado por este organismo de control en cuanto a la falta de supervisión.

Así las cosas, se ajusta la observación en lo referente al Plan de Capacitación y a la certificación de INVIMA y se configura el hallazgo.

2. Denuncia 2018-134057-82111-IS: Auto Interlocutorio No. 602 del 26 de diciembre de 2017, del Juzgado Tercero Penal Municipal con funciones de Control de Garantías -Cartago – Valle del Cauca – Acción de Tutela, en el cual vincula a varias entidades, entre las cuales se encuentra la Contraloría General de la República.

El peticionario reclama el derecho a la subsistencia mínima (Alimentación y Alojamiento), el derecho a la defensa frente al acto administrativo 0600120171440048 del 3 de noviembre de 2017, por medio del cual le suspendieron la ayuda en el componente de alimentación, teniendo en cuenta que éste no trae la parte resolutive.

Analizada la petición del denunciante, y verificada la información respecto a la medición de carencias de subsistencia mínima, realizada por la UARIV (basada en diferentes fuentes de información internas y externas), se encontró que el hogar tenía cubierto el componente de alimentación (según la encuesta PAARI) y presentaba carencias en el componente de alojamiento temporal.

Según la información reportada en el aplicativo VIVANTO, el hogar recibió tres (3) giros, en 2017, por el componente de alojamiento, por \$453.000 cada uno. El último pago se realizó el 28 de marzo de 2018. No obstante, teniendo en cuenta que la UARIV realizó la notificación por aviso del acto administrativo y revisado los soportes suministrados a la CGR durante el proceso auditor, se evidenció que la Unidad emitió respuesta el 18 de enero de 2018 al derecho de petición del peticionario que interpuso tutela en el juzgado Tercero Penal Municipal con funciones de Control de Garantías de Cartago –Valle del Cauca–. Con la información así consultada y con la respuesta que la UARIV de al juzgado, se dará respuesta de fondo al peticionario.

3. Alcance a la respuesta 2017EE0152695 del 15 de diciembre de 2017 al Juzgado 008 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad

En la citada respuesta al juzgado, se informó sobre inconsistencias en lo informado por la UARIV y los registros a los que tuvo acceso la CGR.

En el Proceso de Auditoría de Cumplimiento llevado a cabo en año 2018, efectivamente se encontró deficiencias en la calidad de los datos que sustentan la gestión misional de la entidad, por lo que se formularon los siguientes hallazgos en el presente informe y que serán comunicados a la entidad, para que formule las respectivas acciones de mejora.

- HALLAZGO 2. Bases de datos
- HALLAZGO 10. Registros de la identificación personal de víctimas y destinatarios Fallecidos y Vigentes
- HALLAZGO 17. RUV y Reparación Integral.

4. Derecho de Petición-Servicio 2017-116294-82111-SE

La denunciante con C.C. 25517003 solicitó información por la indemnización administrativa por el homicidio del hijo o en caso contrario, se le indique el motivo de la negativa.

De acuerdo con lo investigado por el equipo auditor la denunciante así identificada tiene Tres registros en el RUV por Desplazamiento forzado y dos por Homicidio

Primer homicidio por la Cedula 4403969, Víctima, esposo de la denunciante Homicidio 2 Cedula 4403911, víctima, hijo de la denunciante, casado y padre.

Por el Homicidio del esposo se le reconoció a la denunciante el 100% de la indemnización en el año 2009.

En el caso del Hijo denunciante, se reconoció a la esposa e hijo, la indemnización y se distribuyó 50% por cada miembro del hogar.

En oficio de la UARIV con radicado 20187208031871 del 11 de mayo de 2018, se le comunica a la denunciante, que en 2010 se realizó el pago de la víctima por homicidio (C.C. 4403969) y que por normatividad no se puede ser doblemente reparado.

Para las indemnizaciones por el segundo homicidio y desplazamiento, informa que *“la Unidad para las Víctimas se encuentra en la construcción del procedimiento para el acceso a la medida de indemnización administrativa para la vigencia 2018 y siguientes, conforme a lo dispuesto por la Corte Constitucional en el Auto 206 de 2017”*.

Con la citada información se dará respuesta de fondo a la denunciante y se le informará que debe actualizar la documentación ante la UARIV y que, por su condición de adulto mayor, puede solicitar la priorización del caso.

5. Denuncia 2018-132107-82111-IS

En la comunicación, el denunciante pone en conocimiento de este Ente de Control los siguientes hechos:

- Reclamo del 50% de la indemnización administrativa por el homicidio del padre, posibles hechos de corrupción por este hecho
- Solicita los datos personales de la supuesta persona a la que se le haya pagado el 50% de la indemnización por el homicidio del padre.
- Solicita a la CGR realizar las respectivas investigaciones fiscales contra los directivos de la UARIV.

Además, solicita que se investigue al Gerente Nacional del Banco Agrario de Colombia para que explique por qué motivo no desembolsan los recursos generados por los encargos fiduciarios que han reposado por años.

En consulta de la CGR a los aplicativos VIVANTO e INDEMNIZA de la UARIV se verificó la siguiente información:

- La denunciante tiene dos registros como víctima, una por desaparición forzada del padre y la segunda por desplazamiento forzado, en el cual se incluye a sus dos hijos.
- Se reconocieron dos hechos a ser indemnizados; el primero por la desaparición forzada del padre (C.C. 479.281), por el cual se incluyó a la denunciante como destinataria, en el aplicativo; allí se registra que en 2012, mediante resolución 2272, se reconoció el pago de indemnización. En la Base de Datos de Indemnizaciones se registra un cobro por \$11.334.000, el 6 de septiembre de 2016.
- El segundo hecho victimizante reconocido es por desplazamiento forzado donde se incluye a sus dos hijos con participación del 33.33% para cada miembro de la familia, con resolución 1137 de 2018 y que para el caso de la señora está en estado "Banco".

En respuesta a la solicitud del equipo auditor, la UARIV, el 24 de mayo comunicó:

"1. Mediante Resolución 2272 del 20 de diciembre de 2012 la Dirección de Reparación ordenó el pago de la indemnización individual por vía administrativa a favor de denunciante, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.122.647.735, por valor de \$11.334.000 la reparación otorgada correspondió al hecho victimizante de desaparición forzada, se constató que la denunciante, es destinataria de la indemnización administrativa en los términos del parágrafo 2 del artículo 5 del Decreto 1290 de 2008, en tanto es hija de la víctima directa. Al respecto, se verificó la inclusión en el RUV del hecho victimizante por el cual se otorgó la medida de compensación económica. Igualmente, se estudiaron los documentos aportados al expediente y, con base en esta información, se expidió la resolución mencionada, y la víctima cobró los recursos girados el 6 de septiembre de 2016.

2. Las razones por las cuales no se le explicó a la peticionaria el hecho de indemnización (ella considera que es por homicidio), se evidencia que el

hecho victimizante por el cual se requiere la medida de indemnización es el de desaparición forzada del padre de la denunciante. Adicionalmente, dentro de los anexos allegados con tal solicitud, se observa denuncia instaurada ante la Fiscalía General de la Nación, por desaparición forzada. Con base en ello, la otrora Acción Social, adelantó el estudio técnico del caso y, como resultado, emitió concepto reconociendo el hecho victimizante de Desaparición Forzada.

3. la UARIV a la peticionaria, no se le responde por qué se le paga solo el 50% de la indemnización como lo pide, Para la época del reconocimiento de la indemnización objeto de análisis, los documentos aportados al expediente del caso no permitían definir con certeza si la víctima directa tenía cónyuge o compañera permanente. En ese orden de ideas, en aras de la falta de certeza jurídica respecto de otros potenciales destinatarios, en su momento se reservó el 50% del monto total de la indemnización hasta tanto se allegarán los documentos que permitieran establecer los beneficiarios de la medida. Así, hasta julio del año 2017 la denunciante, allegó los documentos requeridos para fijar con certeza los beneficiarios de la medida, en particular suscribió afirmación bajo gravedad juramento en la que señala que es la única destinataria de la indemnización. Con base en estos documentos y en la información que se obtiene de ellos, se implementarán las acciones respectivas tendentes a incluir la novedad en los sistemas de información y ordenar el giro del 50% de restante de la indemnización administrativa.

4. intereses de los encargos fiduciarios de sus hijos es preciso señalar que en cumplimiento del artículo 185 de la Ley 1448 de 2011, la indemnización administrativa en favor de niñas, niños y adolescentes víctimas deberá efectuarse a través de la constitución de un encargo fiduciario. A su turno, el artículo 2.2.7.3.17 del Decreto 1084 señala que, “una vez el destinatario de la indemnización haya cumplido la mayoría de edad, (...) podrá disponer integralmente de su indemnización. Y, agrega, que “el valor de la indemnización entregado en los términos previstos por el presente artículo estará compuesto por la totalidad de rendimientos, réditos, beneficios, ganancias y similares generados a través del encargo fiduciario”.

En tal sentido, contrario a lo manifestado por la denunciante, el valor de la indemnización de los niños, niñas y adolescentes sí incluye el pago de los intereses, sin embargo, estos solo se entregarán una vez adquirida la mayoría de edad...”

La información así obtenida, le permite a la CGR concluir:

- 1) A la denunciante se le reconoció la indemnización Individual del 50% por Desaparición Forzada de su señor padre, mediante Resolución 2272 de 2012 cuyo cobro se realizó el 6 de septiembre de 2016.
- 2) Ante la Fiscalía General de la Nación el hecho denunciado fue Desaparición Forzada y no Homicidio.
- 3) Con los documentos aportados por la denunciante, la UARIV incluyó las Novedades y se le reconocerá el 50% restante de la indemnización administrativa por el hecho de desaparición forzada.
- 4) El pago de los Encargos Fiduciarios se entregará a los hijos de la denunciante, una vez ellos cumplan la mayoría de edad y se realicen los trámites ante la UARIV para la actualización de los documentos; en el pago se incluirán los rendimientos que se generen durante el tiempo que la Fiduciaria administre los recursos.
- 5) Las pruebas obtenidas por la CGR se ajustan a la Normatividad que rige la entrega de las Indemnizaciones Administrativas, por lo que no se encuentra mérito para iniciar una investigación de responsabilidad fiscal, como lo solicita la peticionaria.

Con base en lo concluido, se dará respuesta de fondo a esta denuncia.

6. Denuncia con el radicado 2018ER0006992 del 26 de enero de 2018

La Contraloría de Bogotá trasladó a la CGR la denuncia del Representante Legal OPV "Brisas del Caney" en la cual pone en conocimiento y presenta diez (10) peticiones, relacionadas con el "CONCURSO PARA LA VINCULACIÓN DE 780 HOGARES, VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO ORGANIZADO BAJO LA FORMA DE OPV, AL PROYECTO EL PROVENIR DE LA LOCALIDAD DE BOSA"

En la denuncia solicita "*Control y seguimiento a los rendimientos de los subsidios de vivienda distrital (26 SMMLV) e indexación, exigidos por la Secretaría del Hábitat y la empresa de Renovación y Desarrollo Urbano, indemnizaciones administrativas por desplazamiento forzado por parte de la unidad de atención y reparación integral a las víctimas (convenio interadministrativo entre la UARIV y la ERU)*".

De las diez pretensiones del denunciante, la CGR evaluó las acciones que tiene que ver con la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV- .

Así, se responderá a la pretensión formulada en los siguientes términos:

“La UARIV entregue un informe de los dineros entregados a las víctimas que hacen parte de este concurso; Cual ha sido la razón para la no cancelar estas indemnizaciones a tiempo; El estado de los Encargos Fiduciarios se encuentran en Bancolombia por cada menor, cuestionamiento del Procedimiento para la entrega del encargo fiduciario al menor; Las reparaciones administrativas por Desplazamiento Forzado sean revisadas por la contraloría, ya que la Unidad argumenta que el decreto 1290 de abril de 2008 se le cancela a la víctima hasta esta fecha y no con la ampliación que se hizo con el decreto 1290 de abril de 2010 ya que en la mayoría de las víctimas se les está cancelando con la Ley 1448 de 2011 y estas no están satisfechas con el argumento y como quedaron indemnizadas”.

Con el fin de dar respuesta al peticionario, el 19 de abril de 2018, mediante radicado 2018EE0046451, se solicitó información a la entidad sobre el Convenio 1008 de 2015 y el cumplimiento de las responsabilidades establecidas en el mencionado convenio.

El 23 de abril la entidad respondió, enviando soportes de las actividades realizadas y un archivo sobre el estado de las solicitudes. Analizada la información reportada se formuló una observación a la que la entidad respondió el 30 de abril de 2018, con radicado 20187009270051. Con la respuesta y lo expuesto en la mesa de trabajo, se ratificó que se registraron cambios en la información sobre el estado de las solicitudes de indemnización, objeto de este trámite.

Por tanto, la CGR realizó una nueva solicitud a la Entidad para recibir información actualizada sobre el estado de las solicitudes de indemnizaciones relacionados con las OPV's, con radicado 2018EE0069481 del 7 de junio de 2018.

Con base en dicha respuesta y en el Hallazgo 16, sobre *“Registros de Destinatarios Convenio 1008 de 2015”*, determinado en este informe se responderá de fondo a la Contraloría Distrital y al peticionario

7. Derecho de Petición 2017-129566-82111-IS. Denuncia: IS-134058 - Oficio 2017IE0106194 del 28/12/2017.

Mediante oficio 2017IE0106194 de 28 de diciembre de 2017, remiten requerimiento judicial a la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, relacionado con la solicitud del Juzgado de Ejecución de Sentencias – Proceso adelantado contra Fredy Rendón Herrera No. 110013419701201400009.

El Juez Penal del Circuito con Función de Ejecución de Sentencias para las Salas de Justicia y Paz del Territorio Nacional, mediante acta de audiencia celebrada el día 4 de diciembre de 2017 ordenó:

“..corresponde al Contralor General de la República; por lo que se oficiará a éste para que proceda a designar una auditoría especial sobre el manejo que el Fondo le ha dado a los bienes que se han entregado por parte de los postulados que pertenecieron no Sólo al Bloque ELMER CARDENAS de la AUC, si no respecto de todos los bienes que ha recibido el Fondo para la Reparación a las víctimas con ocasión de la Ley 975 de 2005 y una vez se tengan los resultados de dicha auditoría se allegue un informe en el que se indique si hay lugar a algún plan de mejoramiento, si encuentran hallazgos administrativos, fiscales o penales, con la finalidad de que todas las víctimas tengan la tranquilidad de que esa entidad ha venido administrando debidamente esos bienes, oficio en el que se le dará traslado del audio de esta audiencia. Adicionalmente, se le solicitará que en el plan de trabajo de 2018 en la auditoría que le haga a la UARIV, particularmente se ocupe del tema de bienes.”

La Tabla 40 consolida los montos de las sentencias judiciales ejecutoriadas hasta diciembre de 2017, por bloques, frente a los pagos realizados por el FRV de acuerdo con las principales fuentes de recursos. Los recursos de los postulados han colaborado sólo en el 4,64% frente a una participación del Presupuesto General de la Nación con el que se financió el 93,71% del pago total por indemnización judicial. Así mismo, en cuanto a las otras fuentes alternativas de financiación el aporte de FRISCO ha sido de 1,66%. Aún por pagar el 85,98% del monto reconocido a las víctimas por los Magistrados de Justicia y Paz.

40. SENTENCIAS DE JUSTICIA Y PAZ Y PAGOS A VÍCTIMAS

SENTENCIA DE JUSTICIA Y PAZ	MONTOS RECONOCIDOS	VÍCTIMAS	INDEMNIZACIONES*	PAGOS PGN	PAGOS FRISCO	PAGOS BLOQUE	PAGO TOTAL
Armando Madarriaga	5.525.682.313	69	42	1.004.525.632	0	0	1.004.525.632
Arnubio Triana Mahecha"	33.802.168.447	471	419	10.188.203.356	0	0	10.188.203.356
Bloque Elmer Cardenas	8.268.931.130	147	288	3.065.657.540	201.497.115	346.483.985	3.613.638.640
Bloque Tolima -	11.380.387.406	113	76	1.506.704.348	0	0	1.506.704.348
Edgar Ignacio Fierro Florez	53.032.180.985	893	1638	18.358.463.645	1.416.635.635	0	19.775.099.280

SENTENCIA DE JUSTICIA Y PAZ	MONTOS RECONOCIDOS	VÍCTIMAS	INDEMNIZACIONES*	PAGOS PGN	PAGOS FRISCO	PAGOS BLOQUE	PAGO TOTAL
Edison Giraldo Paniagua El Pitufu	4.242.446.709	66	105	935.969.279	147.287.693	0	1.083.256.972
Ferney Alberto Argumedo	8.634.862.570	158	122	2.823.242.959	0	0	2.823.242.959
Fredy Rendon Herrera	3.982.590.303	456	263	3.211.865.476	7.869.329	116.725.569	3.336.460.374
Gian Carlo Gutiérrez	11.165.895.567	164	283	3.471.970.227	760.049.518	80.623.833	4.312.643.578
Guillermo Perez Alzate - Bcb	17.841.806.368	284	272	4.536.647.645	0	3.066.839.584	7.603.487.230
Janci Novoa Peñaranda	1.260.181.927	27	8	193.529.727	0	0	193.529.727
Jesus Igancio Roldan Perez "	6.130.613.589	89	66	891.766.082	0	0	891.766.082
Jorge Ivan Laverde Zapata	26.498.708.415	282	469	5.052.004.978	229.933.490	807.729.209	6.089.667.677
José Barney Veloza García	263.973.578	6	5	98.560.000	0	0	98.560.000
Juan Fernando Chica Y Otros	8.700.503.920	238	136	3.390.796.680	0	0	3.390.796.680
Juan Francisco Prada	25.068.547.440	378	397	7.627.201.438	0	111.433.833	7.738.635.272
Luis Carlos Pestana Coronado	5.151.679.769	52	50	863.758.030	0	0	863.758.030
Mampujan	31.803.929.226	1384	1465	31.375.734.723	0	0	31.375.734.723
Orlando Villa Zapata	70.929.491.421	1380	959	17.781.129.286	0	0	17.781.129.286
Salvatore Mancuso	63.045.724.919	823	686	18.103.224.272	0	0	18.103.224.272
Saul Rincon Camelo	57.216.000	4	4	0	0	49.279.199	49.279.199
Uber Dario Yañez Cavadias	1.676.879.082	62	35	326.070.914	0	0	326.070.914
Vencedores De Arauca	8.480.973.135	225	310	4.501.261.104	179.571.335	3.663.665.202	8.344.497.641
Salvatore Mancuso - Lester	860.318.373.719	3326	1520	27.216.162.062	0	0	27.216.162.062
TOTAL	1.267.263.747.938	11097	9617	166.524.449.405	2.942.844.115	8.242.780.415	177.710.073.934

* Una misma persona puede tener el reconocimiento de indemnización por varios hechos victimizantes.

En cuanto a las deficiencias en los procedimientos para la reparación integral a las víctimas, la CGR formuló el hallazgo No. 17, sobre la no inclusión de las víctimas reconocidas judicialmente, en el RUV y los hallazgos 18, 19 y 20 sobre las debilidades institucionales en la administración de bienes.

En la Tabla 41 se observan los ingresos por arrendamientos a diciembre de 2017, identificados por bloque; los más representativos corresponden al producto de los bienes de las Autodefensas campesinas de Meta y Vichada, seguido del Bloque Central Bolívar de las AUC y de Vencedores de Arauca del ACCU.

Tabla 41. Ingresos por Arrendamientos de Inmuebles con Extinción de Dominio

BLOQUES	Ingresos por arrendamiento 2017
Autodefensas Campesinas De Meta Y Vichada A.C.M.V.	230.997.484
Autodefensas Campesinas De Puerto Boyacá	80.458.550
Autodefensas Del Magdalena Medio A.C.M.M.	37.996.800
Bananero De Las A.C.C.U.	27.233.000
Bloque Central Bolívar De Las A.U.C.	223.414.744
Cacique Nutibara De Las A.C.C.U.	8.800.000
Catatumbo De Las A.C.C.U.	14.695.000
Córdoba De La A.C.C.U.	1.995.000
Elmer Cardenas De Las A.C.C.U.	0
Frente Héctor Julio Peinado Becerra De Las A.C.C.U.	140.000.000
Libertadores Del Sur Del Bloque Central Bolivar	5.000.000
Mineros De Las A.C.C.U.	96.294.250
Tolima De Las A.C.C.U.	481.600
Vencedores De Arauca Del A.C.C.U.	153.178.900
TOTAL	1.020.545.328

Fuente: FRV

8. Denuncias. DP 131691, WA. 31/01/2018; DP 129932, WA. Inicial. 27/12/2017. DP 129566, WA. 16/12/2017.

En las comunicaciones recibidas por la CGR se informa que un contratista de la UARIV realizó un contrato por \$120 millones a cambio del ofrecimiento de un barco.

WhatsApp Image 2017-12-14 at 6.56.50 AM.jpeg; WhatsApp Image 2017-12-14 at 6.57.31 AM.jpeg; WhatsApp Image 2017-12-14 at 6.57.41 AM.jpeg; WhatsApp Image 2017-12-14 at 6.57.57 AM.jpeg; WhatsApp Image 2017-12-14 at 7.00.29 AM.jpeg; WhatsApp Image 2017-12-14 at 7.01.02 AM.jpeg; WhatsApp Image 2017-12-14 at 7.02.06 AM.jpeg

De acuerdo con los registros de los mensajes remitidos vía la aplicación WhatsApp por el denunciante, las fechas registradas en las conversaciones corresponden a los días 30 y 31 de agosto de 2017, y 1 de septiembre de 2017, de manera que se solicitó al FRV las evidencias del contrato de prestación de servicios profesionales FRV 027 DE 2017 y su OTROSÍ.

Se seleccionaron los contratos de arrendamiento elaborados por el contratista entre el 30 de agosto y el 22 de septiembre de 2017 los cuales se registran en la Tabla 42

EVIDENCIAS DEL CONTRATO FRV 027 DE 2017

Nombre del bien inmueble	Fecha creación	Canon arrendamiento	Avalúo comercial (semaforización)	Fecha avalúo	Municipio	Área	Arrendatario	Observaciones
El Delirio o las cachaquitas	31-ago-17	137.295	sin avalúo	sin avalúo	Caucasia-Antioquia	199 has. mas 3000 mts2	Karla Paola Rodríguez representante legal de Montes del Carmen S.A.S	Subasta inmobiliaria 18 de julio de 2017, no hubo ofrecimientos. El mismo día se presentó un interesado y lo comunicó al FRV.
Canaima	12-sep-17	1.056.482	sin avalúo	sin avalúo	Caucasia-Antioquia	211 has. mas 2963 mts2	Karla Paola Rodríguez representante legal de Montes del Carmen S.A.S	Subasta inmobiliaria 18 de julio de 2017, no hubo ofrecimientos. El mismo día se presentó un interesado y lo comunicó al FRV.
Platina No. 1	20-sep-17	481.079	306.225.950	31/12/2014	Caucasia-Antioquia	48 has. mas 1079 mts 2	Montes de Carmelo SAS representada por Karla Paola Rodríguez	El día 18 de julio de 2017 se realizó Subasta inmobiliaria en donde se adjudicó
Lote de Terreno	20-sep-17	431.699	240.570.000	31/12/2014	Caucasia-Antioquia	43 has .mas 1699 mts2	Montes de Carmelo SAS. Representada por Karla Paola Rodríguez	Subasta inmobiliaria el día 18 de 2017, en donde se le adjudicó
Platina No. 40	20-sep-17	683.189	18.463.372.000	01/01/2015	Caucasia-Antioquia	68 has. mas 3189 mts2	Montes de Carmelo SAS. Representada por Karla Paola Rodríguez	El día 18 de julio de 2017 realizaron Subasta Inmobiliaria en donde se le adjudicó
La verán o se puede	20-sep-17	328.904	183.150.000	31/12/2014	Caucasia-Antioquia	32 Has. mas 890.80 mts2.	Montes de Carmelo SAS. Representada por Karla Paola Rodríguez	El FRV adelanto un proceso de subasta inmobiliaria el día 18 de julio de 2017 en donde se le adjudicó
Las Canarias	20-sep-17	190.000	sin avalúo	sin avalúo	Caucasia-Antioquia	19 hectáreas	Montes de Carmelo SAS. Representada por Karla Paola Rodríguez	El FRV adelanto un proceso de subasta inmobiliaria el día 18 de julio de 2017 en donde se le adjudicó
La Vikina o el Avispero	20-sep-17	280.000	405.610.000	31/12/2014	Caucasia-Antioquia	61 has. mas 4366 mts2 y 1293mts2 construidos	Montes de Carmelo SAS. Representada por Karla Paola Rodríguez	El FRV adelanto un proceso de subasta inmobiliaria el día 18 de julio de 2017 en donde se le adjudicó
Vista Hermosa Verraquera	22-sep-17	650.000	807.033.000	31/03/2014	Necocli-Antioquia	1 Ha. mas 1280 mts y 553,28 mts2 censtruidos	Nataly Duran Arroyave	Subasta inmobiliaria los días 24 al 28 de marzo de 2014. No hubo ofrecimientos
Los Deseos o Damasco	20-sep-17	18.660.036	sin avalúo	sin avalúo	Caucasia-Antioquia	51 Has. mas 2.963 mts2	Montes de Carmelo SAS. Representada por Karla Paola Rodríguez	El FRV adelanto un proceso de subasta inmobiliaria el día 18 de julio de 2017 en donde se le adjudicó
La Victoria	20-sep-17	1.993.000	1.096.150.000	31/12/2014	Caucasia-Antioquia	199 Has. mas 3000 mts2.	Montes de Carmelo SAS. Representada por Karla Paola Rodríguez	El FRV adelanto un proceso de subasta inmobiliaria el día 18 de julio de 2017 en donde se le adjudicó
Lote Urbano Carrera 11 No. 19-52 Antiguo Idema Bodega 2	22-sep-17	1.500.000	6.132.151.615	01/03/2015	Granada-Meta	9998 mts 2 y construcción de 600 mts2 y cuarto de almacenamiento	Servicios Sanitarios Ambientales SAS representada por Adriana Patricia Ruiz Henao	En abril dde 2017 el FRV llevó a cabo subasta inmobiliaria. No recibió oferentes.

Fuente: Carpeta virtual TOTORO, FRV

Se encuentra que la mayor parte de los contratos han sido suscritos con un mismo arrendatario. Estos inmuebles aparecen en la semaforización de 2017 como sin administración, excepto el del Antiguo IDEMA, y en el listado de contratos de arrendamiento solicitado por la CGR a la UARIV no se encuentran relacionados.

Dentro de las evidencias del contratista del FRV 027 de 2017 no se registra ningún contrato cuyo valor corresponda a 120 millones, según se registra en los WhatsApp.

En consecuencia, se solicita a la UARIV incluir estos registros para ser investigados por el Grupo de Indagación y Protección contra el Fraude de la Oficina Asesora Jurídica.

RESULTADOS SEGUIMIENTO A PLAN DE MEJORAMIENTO

La CGR realizó seguimiento al Plan de Mejoramiento de la UARIV 2017, si bien la entidad viene cumpliendo con acciones de mejora en los temas relacionados con el objeto de la presente Auditoría de Cumplimiento, en algunos casos las acciones se encuentran en ejecución y no reportan avances de cumplimiento.

A continuación, se presentan el seguimiento a las acciones de mejora de los hallazgos relacionados con los temas objeto de la presente auditoría.

Atención y Ayuda Humanitaria

Hallazgo 1. Procedimiento manifestación voluntaria de las víctimas de desplazamiento forzado.

Las actividades adelantadas por la UARIV para subsanar las deficiencias referidas en este hallazgo presentan cumplimiento de 0%.

Hallazgo 2. Notificaciones Actos Administrativos

La Unidad cumplió con el 100% de la actividad “Ajuste y adopción del procedimiento de notificaciones”, con fecha de cumplimiento 30/11/2017, teniendo en cuenta que la versión 4 del procedimiento es del 05/12/2017. No obstante, para este órgano de control, la UARIV debe establecer actividades que le permitan a las víctimas conocer las decisiones de la administración, para que las mismas puedan ejercer el derecho a la defensa.

Hallazgo 3. Gestión institucional – Ayuda Humanitaria

Pese a que la UARIV tiene contempladas 4 actividades en el Plan de Mejoramiento, 2 con cumplimiento a 31/12/2017 y 2 con cumplimiento a 31/01/2018, se evidencia que las acciones no han sido suficientes ni efectivas, toda vez que en la presente auditoría se observó un reintegro del 16% de los recursos colocados a las víctimas por ayuda y atención humanitaria, situación que incrementa el estado de vulnerabilidad, teniendo en cuenta que este subsidio contribuye al mínimo vital de las víctimas cobijadas en la Ley 1448/2011.

Hallazgo 4. Cumplimiento de metas – Ayuda Humanitaria – Superación Situación de Vulnerabilidad

De las 5 actividades contempladas por la UARIV en cumplimiento de este hallazgo, 4 tienen fecha de vencimiento en 2017 y una en 2018. De las 4 actividades 2 están ejecutadas al 100%, 1 en el 60% y 1 con el 0%. No obstante, se evidencia que las actividades no han sido suficientes ni efectivas, toda vez en la presente auditoría se detectaron deficiencias relacionadas con el cumplimiento de las metas.

Indemnización Administrativa

Hallazgo 6 sobre inconsistencias en la Base de datos Indemnizaciones. La entidad suscribió la acción de mejora en los siguientes términos: *“Implementación del nuevo Modelo de Indemniza. El nuevo modelo de INDEMNIZA contempla tablas paramétricas que se encargan de controlar la información relacionada con las diferentes variables las cuales serán alimentadas con opciones predeterminadas lo que impide el ingreso de información (data) fuera de parámetro”* la cual terminó el 31 de diciembre de 2017. La acción no es efectiva dado que aún se registra la deficiencia, como se deriva del presente informe.

Hallazgo 8 sobre Bases de Datos del RUV e Indemnizaciones. La entidad formuló cuatro (4) acciones de mejora, con cuatro actividades de las cuales han cumplido parcialmente dos (2) y no presentan avances dos (2). Las acciones no son efectivas dado que aún se registra la deficiencia, como se deriva del presente informe.

Hallazgo 9 sobre Destinatarios en estado *“Encargo Fiduciario” con mayoría de edad*: “La entidad estableció una (1) acción de mejora con cinco (5) actividades. La acción de mejora es Preventiva y se refiere a Implementación del nuevo modelo de datos de la herramienta Indemniza” y la actividad es *“Implementación del nuevo Modelo de INDEMNIZA El nuevo modelo de INDEMNIZA contempla tablas paramétricas que se encargan de controlar la información relacionada con las diferentes variables las cuales serán alimentadas con opciones predeterminadas lo que impide el ingreso de información (data) fuera de parámetros”*. A mayo de 2018 esta acción se ha cumplido parcialmente ya que la CGR encontró “4.136 casos en estado *“Encargo Fiduciario”* en los que las personas registradas son mayores de edad (mayores de 19 años para las vigencias 2102 – 2017)”.

Hallazgo 10 sobre soporte de los actos administrativos de Indemnizaciones: *“Analizada la base de datos de Indemnizaciones se encontró que 6.733 registros no cuentan con el número y fecha del acto administrativo que evidencie el reconocimiento del derecho del pago”*; la acción de mejora de la entidad se formuló en los siguientes términos *“Acción de Mejora Preventiva: Implementación del nuevo modelo de datos de la herramienta Indemniza”*, para lo cual se desarrolla la actividad *“Implementación del nuevo Modelo de INDEMNIZA El nuevo modelo de INDEMNIZA contempla tablas paramétricas que se encargan de controlar la información relacionada con las diferentes variables las cuales serán alimentadas con opciones predeterminadas lo que impide el ingreso de información (data) fuera de parámetros”*.

En el seguimiento de la CGR se encontró que se mantiene esta inconsistencia, en la revisión de personas fallecidas, se evidenció que 480 registros no contaban con número y fecha de resolución de asignación de la indemnización.

Tres hallazgos más, no reportan avance:

- Hallazgo 11. Acreedores por indemnizaciones de la vigencia 2016.
- Hallazgo 17. Beneficiarios Convenios interadministrativos – Proyectos de Inversión (D).

Sobre Indemnizaciones Colectivas

- Hallazgo 5. Módulo de Colectivos en el RUV, se encuentra en ejecución y no reporta avance.

En la presente auditoría de Cumplimiento se continúan presentando las situaciones detectadas. Igual ocurre con el Hallazgo 12, sobre inconsistencias en los datos del Registro Único de Víctimas – RUV. Así, las acciones de mejora no son eficaces.

Hallazgo 25, sobre falta de soportes en los expedientes contractuales de los convenios interadministrativos que celebra la Unidad con los entes territoriales. En la presente auditoría de Cumplimiento la UARIV continúa con debilidades de archivo. Para el caso del FRV se encuentra:

Revisados los contratos FRV 082 de 2017, FRV 117 de 2017, FRV 210 de 2017, FRV 27 de 2017 y FRV 125 de 2017 se encontraron las siguientes situaciones:

- En todos los contratos del FRV la hoja de control o índice de la carpeta está elaborada a lápiz y en algunos casos la letra no es legible, Esta hoja no se encuentra grapada como lo dice la Guía
- La lista de chequeo no siempre está incluida y no se encuentra firmada por el abogado.
- CDs sin protección de sobre manila ni foliación
- Los rótulos de las carpetas en su mayoría no están adecuadamente diligenciados
- Las carpetas de los contratos no siempre contienen la información de los pagos realizados en los últimos 6 meses de la vigencia 2017.
- Las carpetas contienen hojas sueltas y no se encuentran legajadas.

De acuerdo con lo anterior no se cumple debidamente con el artículo 22 de la Ley 594 de 2000, sobre la gestión de documentos dentro del concepto de Archivo Total, que comprende el proceso de organización de los documentos.

Igualmente, no se cumple con la Guía de Organización de Archivo para el proceso de Gestión Contractual, Código 710.14.04-4 del 23/09/2016, en especial en lo relacionado con la organización de los documentos.

Lo anterior influye en el cumplimiento del objetivo esencial de los archivos que es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para una debida gestión administrativa y económica del Estado en el servicio al ciudadano.

El Hallazgo 35 de la auditoría sobre la vigencia 2016, indicó que la UARIV no justifica la programación presupuestal de los ingresos propios del FRV con bases legales y de cálculo y no tiene en cuenta el histórico; se programan recursos que no es posible recaudar. La entidad formuló como Acción Preventiva: *“Solicitar concepto al Consejo de Estado con el fin de establecer si se pueden utilizar los recursos propios del FRV sin tener cerrado el universo de víctimas por indemnizar por vía judicial”*. Al respecto el FRV presentó consulta y a su vez ya recibió respuesta del Consejo de Estado el 4 de abril del 2018 con oficio No. 141.

ANEXO

CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD
ADMINISTRATIVOS	22
FISCALES	2
DISCIPLINARIOS	5
PENALES	1
OTRAS INCIDENCIAS	0
BENEFICIOS DE AUDITORÍA	0