

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024 Páginas: 1 de 31

Fecha de Emisión del Informe	Día	29	Mes	10	Año	2025
------------------------------	-----	----	-----	----	-----	------

Número de Informe:	1/1
Nombre:	Informe de seguimiento sobre el riesgo fiscal y los otros potencial presentes de los hallazgos reiterados por parte de la Contraloría General de la República, así como la adecuación y efectividad de las actividades suscritas dentro del mismo plan.
Objetivo:	Establecer el riesgo fiscal que se deriva de los hallazgos emitidos por la Contraloría General de la República, a través de las actividades y definir si las mismas se enmarcan en este marco del riesgo fiscal.
Alcance:	Inicia con el recaudo de la información de fuentes institucionales y de entes de control y concluye con el informe de seguimiento sobre los riesgos potenciales.
Periodicidad:	Este informe se realiza anualmente. En esta oportunidad se muestran los resultados de la vigencia 2024 y hasta el primer cuatrimestre de 2025.

1. MARCO JURÍDICO.

El siguiente es el marco normativo relacionado con el análisis del comportamiento de la segunda línea de defensa en la gestión institucional:

- **Ley 87 de 1993** “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”
- **Decreto 1083 de 2015** “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.”
- **Decreto 1499 de 2017** “Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015”

Marco normativo del modelo integrado de planeación y gestión

3ª. Dimensión: Gestión con valores para resultados

3.3.3 Política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Lineamientos para definir acciones de participación en cada una de las fases del ciclo de gestión institucional

7ª. Dimensión: Control Interno

7.1 Alcance de esta Dimensión

Control Interno

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 2 de 31

Lineamientos generales para la implementación

Implementación de las líneas de defensa

Los aspectos clave para el Sistema de Control Interno (SCI) a tener en cuenta por parte de la 3ª Línea.

2. ALINEACIÓN CON EL MODELO INTEGRADO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN – MIPG.

Este informe del comportamiento de la segunda línea de defensa en la gestión institucional esta alineado con las dimensiones 3ª Gestión con Valores para el Resultado y 7ª Control Interno lo que contribuye a las directrices de la Política de Gestión y Desempeño Institucional, específicamente la política de Fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos establecidos en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG adoptado por Unidad para las Víctimas).

3. PROPÓSITO DEL INFORME.

El informe pretende mostrar los resultados del seguimiento realizado al Plan de Mejoramiento Institucional de una manera holística incluyendo todos los hallazgos que puedan considerarse derivar en riesgos fiscales para la entidad, así como la definición de adecuación y efectividad de las acciones realizadas por los responsables de las mismas y si a su vez estas acciones se enmarcan dentro del riesgo fiscal.

El destinatario de este informe es la Dirección General y los integrantes del Comité Institucional de Control Interno. De igual manera puede ser de interés de los líderes de procesos y dependencias, de los servidores en general y de toda persona que lo pueda consultar con propósitos académicos, de control social o cualquier otra motivación legal.

El principal impacto de este informe es conocer si la gestión desplegada por los responsables de las acciones es adecuada para el logro de los compromisos institucionales teniendo en consideración el riesgo fiscal.

4. CONTEXTO DEL INFORME.

Partiendo del Informe estadístico remitido a la Dirección General el día 28 de abril de 2025 en el cual se comparte el comportamiento del Plan de Mejoramiento de la UARIV y en el que se encuentran los seis eventos con mayor incidencia en el plan de mejoramiento, la razón de este hallazgo y las recomendaciones, se realiza un recorrido histórico, conceptual y jurídico de cada evento relevante y cómo estos al ser reincidentes dentro del Plan de Mejoramiento entorpecen el logro de los objetivos institucionales al generar un impacto negativo dentro de la gestión.

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 3 de 31

Antes de hablar de cada uno de estos eventos relevantes, se conceptúa de acuerdo a la jurisprudencia y a la doctrina qué es el riesgo fiscal y como se aviene la legislación preexistente dentro de la gestión fiscal.

Riesgo Fiscal

Para efectos de determinar el contexto del riesgo fiscal es necesario hacer un recorrido histórico de la figura en el marco de la gestión fiscal, el cual se trae en lo señalado en la sentencia C-967 de la Sala Plena de la Corte Constitucional del 21 de noviembre de 2012, con ponencia del magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, así:

Durante casi un siglo Colombia optó por un modelo de control fiscal próximo a los lineamientos de la Europa continental, caracterizados por la veeduría de cuentas a través de instituciones especializadas, generalmente de naturaleza judicial. El Tribunal Mayor de Cuentas (1819), la Contaduría General de Hacienda (1821 y 1832), la Dirección General de Hacienda (1824), la Corte de Cuentas (1847 y 1898) y la Oficina General de Cuentas (1850), fueron algunas de las entidades más representativas durante este periodo

Mediante la Ley 42 de 1923 el Congreso introdujo un profundo cambio en la materia generando un acercamiento al modelo anglosajón, basado en autoridades de auditoría cuyas funciones son más que todo contables y administrativas y centran su labor de control en el manejo presupuestal. Acogió las recomendaciones trazadas por la conocida Misión Kemmerer de origen norteamericano- y creó el Departamento Administrativo de Contraloría, como órgano encargado de verificar la legalidad de los actos de gasto público y luego, a partir de 1932, facultado también para llevar a cabo actos de control previo a la gestión administrativa en los procesos de contratación pública.

En 1945 se eleva a rango constitucional el control fiscal, que se consolida en la reforma de 1968 y robustece con la Ley 20 de 1975, por la cual se modifican y adicionan las normas orgánicas de la Contraloría General de la República, se fijan sistemas y directrices para el ejercicio del control fiscal y se dictan otras disposiciones. Uno de los escenarios a los que se prestó mayor atención fue el concerniente al control previo y preceptivo en la contratación pública.

Este recorrido llega hasta la Constitución de 1991, donde se le da el poder de control sobre la gestión fiscal a la Contraloría General de la República, la cual es ejercida manera posterior y selectiva. No obstante, a lo anterior, el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019 incluyó en el artículo 268 de la Constitución Política de Colombia que el control fiscal también se puede ejercer de manera concomitante y preventiva. Es decir, la Contraloría General de la República en cabeza del Contralor General, podría hacer un seguimiento de la gestión fiscal de las entidades públicas en tiempo real advirtiendo sobre posibles irregularidades. Es así como a través del numeral 13 del artículo 268 el Contralor General de la República tendría la siguiente función:

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024 Páginas: 4 de 31

13. Advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos de la existencia de un riesgo inminente en operaciones o procesos en ejecución, con el fin de prevenir la ocurrencia de un daño, a fin de que el gestor fiscal adopte las medidas que considere procedentes para evitar que se materialice o se extienda, y ejercer control sobre los hechos así identificados.

Es igualmente importante en el contexto, determinar lo que se debe entender por gestión fiscal, para lo cual se transcribe el siguiente aparte de la sentencia en comento:

El control fiscal es el mecanismo a través del cual el Estado vela por la adecuada gestión de las finanzas del Estado en sus diferentes niveles, con independencia de que el manejo de los recursos corresponda a las autoridades públicas o a los particulares. En los términos de la jurisprudencia, la vigilancia de la gestión fiscal tiene como propósito la protección del patrimonio público, la transparencia y moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado.

Por su parte, la gestión fiscal conlleva necesariamente el riesgo fiscal, para el efecto se trae lo señalado por la Contraloría de Medellín en concepto OAJ-017-2021 de fecha 3 de agosto de 2021 y suscrito por Maria Isabel Morales Sanchez, Jefe de Oficina Asesora Jurídica, donde señalan:

¿Qué son los riesgos fiscales?

Aunque no existe una definición unificada, se puede entender los riesgos fiscales como “eventos inesperados que afectan adversamente el marco fiscal establecido” (OECD, 2008), o como “los factores que tienen el potencial de alterar los datos efectivos de las variables fiscales con relación a sus valores proyectados” (Cebotari et al., 2009). La materialización de los riesgos fiscales puede tener impactos significativos sobre el resultado fiscal, es decir el superávit o déficit del sector público, a través de mayores gastos o menores ingresos públicos respecto a los previstos y en consecuencia impactar a las necesidades de financiamiento.

Mas adelante se precisa que:

... esta autoridad de control puede observar que el Riesgo Fiscal se enmarca en diferentes fuentes de generación, si se tiene en cuenta que son las potenciales pérdidas o disminución de los recursos públicos a consecuencia de cambios de legislación, aplicación de normas jurídicas o convencionales o de providencias judiciales, ejecución de contratos del Estado, materialización de políticas públicas, entre otros.

Así, la efectividad de un adecuado y eficaz control de estos riesgos se podrá lograr con la elaboración de una política de control y gestión del riesgo fiscal, así como de la fijación de objetivos

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 5 de 31

mediante los cuales se garanticen herramientas funcionales que lo minimicen. También resulta importante considerar un oportuno y eficaz control en el marco de la Auditoría Financiera.

En suma, a través de un acertado Sistema de Control de Riesgo Fiscal en las entidades en las que prime la coordinación con las respectivas áreas de negocio y financiera, que en definitiva se encontrarán involucradas en el cumplimiento de todas las demás obligaciones y de acuerdo con las fuentes del riesgo referenciadas en líneas precedentes, se podrá reducir en estos la siniestralidad de los mismos.

Es así como el riesgo fiscal impera dentro de la gestión pública como la posibilidad de que se presenten potenciales eventos imprevistos o situaciones adversas (acciones u omisiones) que afecten o impacten negativamente los recursos públicos o bienes patrimoniales. Una de sus causales y para el caso que nos compete se traduce en errores en la gestión de los recursos públicos lo que conlleva a un detrimento patrimonial.

A través del tiempo, la jurisprudencia colombiana ha establecido mecanismos de gestión del riesgo fiscal que promueven la adecuada identificación, análisis, evaluación y control del riesgo con el fin de minimizar y mitigar el riesgo fiscal, con el objetivo de proteger el patrimonio público y asegurar la estabilidad financiera del país.

Decreto Ley 403 de 2020

*Artículo 6°. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control **de los órganos de control fiscal**. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la **conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.**" (negrita fuera de texto)*

EVENTOS CON MAYOR INCIDENCIA EN EL PLAN DE MEJORAMIENTO

- Deficiencias de supervisión contractual
- Deficiencias de administración y monetización de bienes del FRV
- Deficiencias en sistemas de información
- Deficiencias en retornos y reubicaciones
- Falta de gestión y control financiero

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024 Páginas: 6 de 31

SUPERVISION CONTRACTUAL

La supervisión contractual es regulada por la ley 1474 de 2011, que en su artículo 83 reglamenta esta figura bajo el siguiente propósito:

Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

De lo anterior se colige que la supervisión es un modelo de control sobre la ejecución de la contratación pública, que tiene como propósito proteger la moralidad administrativa y se realiza sobre los aspectos técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico. Es decir que se puede dar la materialización del riesgo fiscal cuando el control sobre la contratación en aspectos técnicos, o administrativos o financieros o contables es la causa de un hallazgo con incidencia fiscal.

Es lógico que, si una supervisión no se realiza con los estándares de calidad, oportunidad, celeridad, economía, eficiencia, eficacia y efectividad rompe con el control sobre la ejecución contractual y tiene incidencia de los resultados financieros o de gestión asociados al logro del objeto contractual.

La supervisión contractual tiende a propender por el desarrollo de los fines de la contratación estatal definido en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 así:

Artículo 3.- De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Subrayado fuera de texto.

Lo anterior, pretende inferir que la que la contratación pública coadyuva para que el estado cumpla con sus cometidos estatales a través de la prestación del servicio público de una forma eficiente, eficaz y efectiva y así poder brindar bienestar social a todos los ciudadanos que conforman el país, así como la protección de sus derechos se vean preservados y sus necesidades satisfechas

Así mismo, el numeral 1° del artículo 26 de la citada Ley, establece el principio de responsabilidad:

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

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 7 de 31

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.

De otra parte, la Ley 1437 DE 2011 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, complementa el principio de responsabilidad al establecer un precedente al respecto bajo lo siguiente:

Artículo 3o. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad (...)

7. En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos (...). Subrayado fuera de texto.

En concordancia con lo anterior, siendo la supervisión un modelo de control, en su ejecución debe aplicar los lineamientos legales del sistema de control interno, específicamente lo ordenado en el artículo 2° de la Ley 87 de 1993:

Artículo 2. Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;*
- b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
- c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
- d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
- e. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*
- f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;*

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 8 de 31

A su vez, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG- establece dentro del numeral 2.4 Política de Compras y Contratación Pública, en su literal “Incorporar prácticas de Abastecimiento Estratégico” el siguiente lineamiento:

Gestionar y hacer seguimiento: *una vez iniciada la ejecución del contrato, la entidad estatal debe garantizar la correcta ejecución de la supervisión o interventoría. Esto implica que la entidad debe verificar el cumplimiento del propósito u objetivo contractual, para lo cual requiere una revisión constante y detallada de los aspectos técnicos, administrativos, financieros, contables y jurídicos. Para tal fin, es necesario: (i) conocer los términos y condiciones del contrato; (ii) advertir oportunamente los riesgos que pueden afectar la ejecución del contrato y tomar las medidas necesarias para mitigarlos; (iii) identificar las necesidades de cambio o ajuste; (iv) manejar la relación con el proveedor o contratista; (v) organizar y administrar el recibo de bienes, obras, o servicios, su cantidad, calidad, especificaciones y demás atributos establecidos en los documentos del proceso; (vi) y liquidar el contrato, si hay lugar a ello.*

Es así como el funcionario que tenga a su cargo la supervisión de un contrato debe realizar seguimiento de este desde la fase de ejecución hasta la fase de terminación y liquidación, creando modelos de seguimiento y control que permitan determinar el avance del contrato y desviación de errores que se puedan presentar dentro de su ejecución, anticipándose con soluciones que permitan el debido desenvolvimiento de la ejecución hacia una adecuada terminación o liquidación, según sea el caso.

Durante la gestión institucional de la Unidad de Víctimas, la Contraloría General de la República ha generado hallazgos desde la vigencia 2012 dentro de los más de 43 ejercicios de auditorías y actuaciones especiales, comunicando hallazgos con incidencia fiscal donde la causa está asociada a una indebida supervisión contractual, acompañada de una indebida o falta de conceptos como planeación, seguimiento, monitoreo y control, percibiéndose que la supervisión contractual es concomitante a estos cuatro conceptos, toda vez que la gestión contractual conlleva el tratamiento de estos mismos.

Frente a estos hallazgos generados, la entidad ha realizado un número de acciones preventivas sin lograr reducir la presencia de estas situaciones y, por ende, la comunicación de reiterados hallazgos por el ente de control. La Oficina de Control Interno en sus informes de seguimiento al Plan de mejoramiento de la CGR1 se ha pronunciado al respecto de la supervisión contractual de la siguiente manera:

En reiteradas oportunidades, la Oficina de Control Interno ha comunicado a través de sus seguimientos el sentir de los informes de auditoría de la Contraloría General de la República en los cuales por años se vislumbra como debilidad, la supervisión contractual dentro de la UARIV y como ésta no se ajusta a los parámetros legales dificultando de esta forma la gestión de la entidad. Lo anterior, conlleva a concluir que las acciones tomadas para tratar de eliminar o minimizar el riesgo que se presenta no han tenido impacto y por ende no han sido efectivas. Es necesario

¹ Informe seguimiento plan de mejoramiento CGR 31122024

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 9 de 31

replantear o reformular actividades que permitan educar y sensibilizar a los nuevos supervisores con decisión y contundencia. Es vital que conozcan sus obligaciones y responsabilidades tanto administrativas, jurídicas, fiscales, penales y disciplinarias. De por sí solo, una capacitación sobre contratación estatal no marca tendencia sobre esta dificultad y aún más cuando el funcionario a quien se le asigna una supervisión a un contrato desconoce la gestión administrativa que esta figura conlleva. El riesgo ya se encuentra materializado y reiterado por cuanto desde la administración se deben tomar acciones decisivas.

En el marco de la contratación pública, el estatuto de contratación, compuesto por la ley 80 de 1993 y demás normas que la adicionan y complementan, dispone que existe un control fiscal en la contratación pública y se refiere expresamente al artículo 65 de la precitada Ley.

Artículo 65. De la intervención de las autoridades que ejercen control fiscal. Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 2160 de 2021. El nuevo texto es el siguiente: La intervención de las autoridades de control fiscal se ejercerá una vez agotados los trámites administrativos de legalización de los contratos.

Igualmente, se ejercerá control posterior a las cuentas correspondientes a los pagos originados en los mismos, para verificar que estos se ajustaron a las disposiciones legales.

Una vez liquidados o terminados los contratos, según el caso, la vigilancia fiscal incluirá un control financiero de gestión y de resultados financieros en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

El control previo administrativo de los contratos les corresponde a las oficinas de control interno.

Las autoridades de control fiscal pueden exigir informes sobre su gestión contractual a los servidores públicos de cualquier orden. subrayado fuera de texto

Lo anterior, sin perjuicio del control preventivo y concomitante ejercido por parte de la Contraloría General de la República, el cual se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno.

De otra parte, la Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales G-EFSICE-02 de la Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, establece la responsabilidad fiscal de la siguiente manera:

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 10 de 31

V. Responsabilidad de los supervisores o interventores

Las Entidades Estatales, los servidores públicos, contratistas e interventores que intervienen en la celebración, ejecución y liquidación de los contratos son responsables por sus actuaciones y omisiones. En consecuencia, responden civil, fiscal, penal y disciplinariamente por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones (...).

B. Responsabilidad fiscal

La responsabilidad fiscal es imputable a los servidores públicos y a los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal causan de forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado. La responsabilidad fiscal busca proteger los recursos públicos y garantizar la reparación de los daños causados por el gasto público irregular. Los administradores de recursos públicos son responsables fiscalmente y responden con su patrimonio.

Los supervisores o interventores pueden ser responsables fiscales cuando el incumplimiento de sus funciones de control y vigilancia ocasiona un detrimento patrimonial para la Entidad Estatal. La responsabilidad fiscal de los supervisores o interventores se presume cuando: (i) hayan sido condenados penalmente o sancionados disciplinariamente por los mismos hechos a título de dolo y (ii) omitan el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de interventoría o de las funciones de supervisión, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas.

Recomendaciones de la Oficina de Control Interno

- Fortalecer las competencias de los supervisores de contratos y tener presente la cantidad asignada por el ordenador del gasto, para no centralizar en pocos servidores la supervisión.
- Diversificar la supervisión contractual en servidores de planta en carrera administrativa del nivel profesional especializado grados 21 y 24.
- Fortalecer el modelo de monitoreo de control selectivo por parte del ordenador del gasto, especialmente en los contratos con mayores recursos y determinar la gestión de supervisión (control de tutela).
- Revisar, actualizar y fortalecer los formatos de informe de supervisión usados institucionalmente.
- Generar un control de cumplimiento donde el pago tenga dentro de los requisitos la publicación en el SECOP II de todo documento contractual en el periodo de pago.
- Comunicar de manera efectiva la responsabilidad fiscal, penal, disciplinaria y administrativa de los supervisores en ejercicio de su actividad.
- Identificar, tratar y controlar los riesgos asociados a la actividad de supervisión e incluirlos en el Mapa de Riesgos Institucional.

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024 Páginas: 11 de 31

DEFICIENCIAS DE ADMINISTRACIÓN Y MONETIZACIÓN DE BIENES DEL FRV

El Fondo para la Reparación de Víctimas -FRV- ha sido continuamente auditado constantemente por la Contraloría general de la República en cada vigencia desde el año 2012, emitiéndose hallazgos dentro de cuatro (4) informes de auditoría financieros; siete (7) informes de auditoría de cumplimiento y un informe de actuación especial de fiscalización.

En estos informes de auditoría, se puede observar de acuerdo con los pronunciamientos del ente de control que, las causas más comunes que generan los hallazgos a este tema como los siguientes:

Gestión Administrativa

- Deficiencias en la aplicación del control financiero y seguimiento de los recursos públicos involucrados en la administración de los bienes al inobservar las normas que rigen la supervisión, vigilancia y seguimiento en el cumplimiento de los objetos contractuales, denotando falta de control a los procesos y procedimientos relacionados con la supervisión contractual.
- Incumplimiento por parte de la supervisión en la aplicación de los lineamientos establecidos en el Manual de Supervisión e interventoría de la UARIV- FRV.
- Deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento a los registros en SECOP II por parte del Fondo, así como el incumplimiento de las normas que materializan el principio de publicidad en la gestión contractual de la entidad, al no registrar los informes de supervisión en la plataforma digital SECOP II como evidencia de la debida ejecución y supervisión de los contratos.

Frente a estas causales se puede observar que también es visible la falta supervisión contractual que se ha referenciado en el ítem anterior y que para el Fondo aplica tanto a la contratación pública como a la contratación privada.

Gestión Misional

- Indebida gestión fiscal de la entidad en la administración, comercialización y monetización del inmueble. El FRV no está dando cumplimiento a lo estipulado en el Manual de Administración de Bienes, omitiendo su deber de establecer un sistema de administración o control.
- Falta de planeación y seguimiento, lo que puede incidir al momento de la toma de decisiones acerca del estado de los bienes inmuebles, las obligaciones que poseen los mismos, el desgaste administrativo y la oportunidad para proceder a su arrendamiento y posterior comercialización que permita generar recursos con los cuales indemnizar a las víctimas.
- Falta de identificación de manera oportuna de las situaciones irregulares que recaen en el bien como por lo son ocupación no autorizada, cesión de contratos, mejoras locativas de manera oportuna, la falta de suscripción de contrato de arrendamiento escrito, que van en contravía con lo

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 12 de 31

estipulado en el Manual de Administración de Bienes en donde se busca el garantizar la adecuada rentabilidad, correcta disposición, mantenimiento y conservación de los bienes y/o recursos de acuerdo con su naturaleza, uso y destino, así como para el adecuado funcionamiento del Fondo teniendo en cuenta siempre el favorecimiento de los derechos de las víctimas.

- Indebida gestión de la entidad, al no realizar una adecuada administración, control y seguimiento para el manejo de los Bienes destinados a la administración de las plantaciones, o bienes con actividad agrícola custodiados por el FRV, en cumplimiento de las normas vigentes en el Marco del Proceso de Justicia y Paz que no han generado recursos adicionales para la reparación a las víctimas.
- Riesgos en el monitoreo, control y seguimiento de los procesos de otorgamiento y entrega de indemnizaciones judiciales, además de informar a través de las resoluciones un valor superior al que efectivamente le será reconocido y cancelado, o que se paguen las indemnizaciones por encima de los autorizados en las sentencias, lo que va en detrimento de los limitados recursos con los que se cuenta para indemnizar a las víctimas.
- Inoportunidad en el ejercicio de las funciones asignadas a la Oficina Asesora Jurídica, en cuanto a la toma de acciones efectivas encaminadas a la recuperación de los bienes inmuebles por el tiempo transcurrido entre el reporte del FRV a la OAJ y el momento en el que esta última inicia las acciones correspondientes.
- Omisión del “Procedimiento cobro de cartera por la administración de los bienes a cargo del FRV”, así como las deficiencias por parte del FRV en el ejercicio de la gestión administrativa, de seguimiento y control de los bienes inmuebles arrendados, e incumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato de arrendamiento, así como la inoportunidad de recaudar y recuperar los recursos producto de los cánones de arrendamiento en mora, situación que afecta la gestión para atender y reparar integralmente a las víctimas de forma oportuna y efectiva.
- No realizar toma física de inventarios, identificación de fechas de vencimientos de materias primas adquiridas y entregadas en las plantaciones administradas por el FRV y no tener valorizados los Kits que se entregan a las víctimas. Esta situación genera desconocimiento de las existencias y estado en que se encuentran estos bienes y si están aptos para el consumo.
- Descuido de la Coordinación Financiera de la entidad, el FRV y la Oficina Asesora Jurídica (OAJ) de la UARIV, así como por deficiencias de Control Interno, al incurrir en un comportamiento omisivo en la reclamación de forma inmediata del título de depósito judicial una vez fue notificado el levantamiento de la medida cautelar por FONVALMED y la entrega del mismo a la Unidad. De igual manera, se evidencia un reporte inadecuado en la contabilidad de los egresos de la Entidad.

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 13 de 31

Cada una de las causales de Gestión referenciadas con anterioridad se consideran que potencialmente pueden ocasionar daño sobre recursos que, si bien no son considerados públicos, se encuentran en custodia de la Unidad con el fin de proteger derechos y satisfacer necesidades de las víctimas del conflicto armado. La indebida administración de los bienes que contiene el Fondo para la Reparación de Víctimas y la falta de controles en la gestión tanto administrativa como misional puede causar detrimento patrimonial y afectar el patrimonio público. Estos riesgos se materializan en situaciones como la pérdida o hurto de bienes, la ausencia de transparencia en procesos de contratación, dado que, la falta de supervisión de los contratos y los servicios prestados puede consentir pagos por bienes o servicios no ejecutados correctamente; La falta de preparación y capacitación del personal y la delegación poco clara de funciones y roles también incrementan el riesgo de errores en la gestión de los bienes. Lo anterior sucede cuando no se emplean controles apropiados para prevenir la corrupción o la mala gestión, lo que conlleva a afectar la ejecución de la entidad.

Así mismo, se presentan riesgos fiscales en la monetización de bienes del Fondo para la Reparación de las Víctimas (FRV) dado que se puede presentar posibles ventas de bienes por debajo del precio de mercado dada la indebida administración y pérdida de valor de los bienes, la falta de control y transparencia en los procesos de contratación, lo que puede generar detrimento patrimonial y desvío de recursos destinados a la reparación de las víctimas, toda vez que si los bienes no se venden al precio justo, se genera una pérdida de ingresos para el FRV, lo cual impacta negativamente en los fondos disponibles para la reparación a las víctimas.

Es de resaltar que todas las acciones de mejora y actividades suscritas por el Fondo para la Reparación de Víctimas – FRV- fueron adicionalmente verificadas por la comisión auditora de Contraloría General de la República durante el segundo periodo del año 2024, la cual, en su informe de auditoría de cumplimiento denominada “PROCESO GESTIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES PARA LA REPARACIÓN UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE VÍCTIMAS - UARIV DEL 11-06-2023 AL 30-06-2024 Y EVALUACIÓN DE TEMAS DENUNCIADOS POR LA CIUDADANÍA DE VARIAS VIGENCIAS HASTA EL 30-06-2024”, emite el siguiente concepto de auditoría:

Resultados Objetivo Específico N°4 – Plan de Mejoramiento

(...)

*Revisados los documentos soporte suministrados por el FRV se evidenciaron situaciones que afectan el cumplimiento del Plan de Mejoramiento, encontrándose 44 acciones que resultan inefectivas, las cuales corresponden a 18 hallazgos; pese a que se han reformulado durante varias vigencias atrás, a la fecha no se vislumbran acciones efectivas que permitan mitigar los riesgos evidenciados, por consiguiente, la calificación del Plan de Mejoramiento se da como **INEFECTIVO**.*

La Oficina de Control Interno examina las causas más comunes de los hallazgos de la Contraloría General de la República así:

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 14 de 31

ADMINISTRACIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y MONETIZACIÓN DE LOS BIENES

El Fondo para la Reparación de las Víctimas fue creado mediante la Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz, como una cuenta especial sin personería jurídica, el cual está integrado de la siguiente manera:

- ✓ *Todos los bienes o recursos que a cualquier título se entreguen por las personas o grupos armados organizados ilegales,*
- ✓ *Recursos provenientes del presupuesto nacional y,*
- ✓ *Donaciones en dinero o en especie, nacionales o extranjeras*

Luego, el artículo 177 de la Ley 1448 de 2011 adiciona otras fuentes que la conforman:

- a) *El producto de las multas impuestas a los individuos o a los grupos armados al margen de la ley en el marco de procesos judiciales y administrativos;*
- b) *Las contribuciones voluntarias efectuadas por gobiernos, organizaciones internacionales, particulares, sociedades y otras entidades;*
- c) *Las sumas recaudadas por entidades financieras como resultado de la opción de donación voluntaria al finalizar las transacciones en cajeros electrónicos y transacciones por Internet;*
- d) *Las sumas recaudadas por almacenes de cadena y grandes supermercados por concepto de donación voluntaria de la suma requerida para el redondeo de las vueltas;*
- e) *El monto de la condena económica de quienes han sido condenados por concierto para delinquir por organizar, promover, armar o financiar a grupos armados al margen de la ley.*
- f) *El monto establecido en la sentencia como consecuencia al apoyo brindado por las empresas que han financiado a grupos armados organizados al margen de la ley.*
- g) *Los recursos provenientes de los procesos de extinción de dominio que se surtan en virtud de la Ley [793](#) de 2002, en las cuantías o porcentajes que determine el Gobierno Nacional.*

El mismo artículo en mención dispone en el párrafo 4 la disposición de todos los bienes que conforman el FRV:

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.*

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 15 de 31

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.

Bajo el Sistema Integrado de Gestión que su oportunidad existió en la Unidad y en concordancia con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, el Fondo para la Reparación de Víctimas -FRV- genera el Manual de administración de bienes que en este momento se encuentra en su versión 6. Este manual creado en 2017 recoge el modelo de control adoptado por la entidad para el tratamiento, disposición y conservación de los bienes del FRV desde su recepción hasta su comercialización.

A través de un diagrama de flujo se puede observar cómo se establecen las actividades que disponen la administración de los bienes del FRV cuyo encabezado reza:

5.1.3 Administración de Bienes: En esta fase se establecen las actividades necesarias para garantizar la adecuada rentabilidad, correcta disposición, mantenimiento y conservación de los bienes y/o recursos de acuerdo con su naturaleza, uso y destino, así como para el adecuado funcionamiento del Fondo teniendo en cuenta siempre el favorecimiento de los derechos de las víctimas.

Es así como el manual establece de una forma oficial un modelo de control que paso a paso debe cumplirse en la administración de los bienes del FRV. Adicional a esto, bajo el sistema integrado de gestión, existen diferentes documentos procedimentales que apoyan el sustento del manual para el desenvolvimiento del quehacer misional como:

- Procedimiento vocación social reparadora
- Procedimiento vocación social reparadora
- Procedimiento Administración o Manejo de los bienes con Actividad Agropecuarias y Forestales (BAAF) V2
- Procedimiento para la supervisión de los contratos de arrendamiento de los bienes inmuebles administrados por el FRV
- Procedimiento para la supervisión de los contratos de arrendamiento de los bienes inmuebles administrados por el FRV
- Procedimiento para la supervisión de los contratos de arrendamiento de los bienes inmuebles administrados por el FRV
- Procedimiento para la supervisión de los contratos de arrendamiento de los bienes inmuebles administrados por el FRV

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024 Páginas: 16 de 31

- Procedimiento para la supervisión de los contratos de arrendamiento de los bienes inmuebles administrados por el FRV

La anterior documentación que emite lineamientos y políticas para la gestión de los recursos desde su recepción, custodia, disposición, inventario, mantenimiento y seguimiento que a su vez viene acompañada de formatos, informes, protocolos y demás, conlleva a que la administración, comercialización y monetización de los bienes surta el efecto deseado que es la financiación de la reparación integral a las víctimas.

No es entendible para el ente de control y para la Oficina de Control Interno, el cómo habiendo documentación para la adecuada administración de los bienes del FRV, no suceda lo mismo en la práctica, demostrando que las intenciones solo quedan en el papel. Lo anterior, evidencia que, existiendo los elementos para un adecuado sistema de control de la gestión en el FRV, las actuaciones que se despliegan cotidianamente en la gestión relacionada con la administración de bienes no aplican los lineamientos de control diseñados y los cambia por acciones puntuales sin las características técnicas y metodológicas que se requieren y que son aquellas que los entes de control esperan sean aplicadas con el rigor que les corresponde.

Ahora bien, debe existir una correcta actualización de manuales y procedimientos para que se pueda surtir la gestión y optimizar recursos. La Guía para la gestión por procesos en el marco del modelo integrado de planeación y gestión (MIPG) en su versión 1 establece en su numeral 4. Documentación de procedimientos 4.1. Documentación de procedimientos:

*Los procedimientos son el conjunto de especificaciones, relaciones y ordenamiento de las tareas requeridas para cumplir las actividades de un proceso, controlando las acciones que requiere la operación de la entidad en la medida en que especifican paso a paso qué se debe hacer en el proceso. En su diseño se establecen los métodos para realizar las tareas, la asignación de responsabilidad y autoridad en la ejecución de las actividades. **Se deben levantar procedimientos y las actividades vitales para la entidad de las cuales se requiere preservar el conocimiento (...)** (Negrita fuera de texto)*

Así mismo, al mencionar sus características y elementos establece:

Los procedimientos tienen las siguientes características:

*Los procedimientos **deben de ser susceptibles de mejora.** (Negrita fuera de texto)*

Un procedimiento debería considerar los siguientes elementos:

(...)

*Ajustar y simular: la simulación se hace en un escenario similar o en tiempo real, **lo importante es ajustar los detalles para asegurar el flujo correcto del proceso.** (Negrita fuera de texto)*

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 17 de 31

Por lo anterior, si los procedimientos presentan obsolescencia, es fundamental actualizar toda la documentación que se requiera con el fin de obtener el flujo correcto del proceso, la mejora continua y así preservar el conocimiento del mismo.

Siguiendo este hilo conductor, la Oficina de Control Interno en su último informe de seguimiento al Plan de mejoramiento de la CGR² se ha pronunciado al respecto de la administración y monetización de los bienes del FRV de la siguiente manera:

Administración y Monetización de los bienes que conforman el FRV

La Contraloría General de la República, ha realizado consecutivas auditorias al Fondo para la Reparación de Víctimas, es así como este grupo de trabajo adscrito a la Dirección de Reparación ha sido sujeto de auditoria anual desde el año 2012 tanto por auditorias financieras como auditorias de cumplimiento, pero históricamente desde el año 2019 se han venido aumentando su verificación al punto de realizarse varias auditorias simultaneas al mismo grupo en el mismo año. El último informe de auditoría de cumplimiento realizado en el segundo semestre del año 2024 por el ente de control titulado “Proceso gestión de administración de bienes para la reparación unidad para la atención y reparación integral de víctimas - UARIV del 11-06-2023 al 30-06-2024 y evaluación de temas denunciados por la ciudadanía de varias vigencias hasta el 30-06-2024, detalla las deficiencias que evidencia la administración y monetización de los bienes que se encuentran a cargo del FRV, al definir lo siguiente: “los controles implementados para gestionar los riesgos asociados a la ejecución de los recursos objeto de auditoría, presentan fallas en su diseño y no son efectivos, por cuanto la entidad no sabe del estado de una cantidad considerable de inmuebles auditados, tanto urbanos como rurales, al establecerse entre otras situaciones, que desconoce si estos predios se encuentran o no bajo ocupación no autorizada; en otros casos, los inmuebles aunque desde hace varias vigencias cuentan con estimación de canon de arrendamiento, se determinó que el FRV no ha realizado las acciones que permitan su legalización y monetización del bien por medio de la celebración del respectivo contrato de arrendamiento; el FRV no ha emprendido las gestiones para la condonación de deudas por impuestos y servicios públicos de algunos de estos predios con las autoridades y empresas prestadoras del servicio; la entidad a través de las Oficina Asesora Jurídica no ha emprendido las acciones administrativas y/o judiciales que permitan el saneamiento y recuperación de los inmuebles”. (subrayado fuera de texto)

La falta de herramientas o sistemas de seguimiento para gestionar, monitorear, realizar medición, así como la no implementación de políticas y desactualización de procedimientos va en detrimento del artículo 2 de la Ley 87 de 1997 “Objetivos del sistema de Control Interno”, literales a,b,c,d,e,f,g. Lo anterior, aumenta el riesgo en la gestión y administración de los bienes a cargo del FRV, siendo las potenciales causas la ausencia de mecanismos de planeación, seguimiento, monitoreo,

² Informe seguimiento plan de mejoramiento CGR 31122024

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 18 de 31

evaluación y control a la gerencia de los bienes o por el desconocimiento de estas técnicas administrativas, la ausencia de mecanismos contemporáneos de monitoreo o control e incluso por la falta de capacitación al personal que debe cumplir con esta tarea.

Recomendaciones de la Oficina de Control Interno

- Revisar y hacer ajustes al modelo metodológico de administración y monetización de bienes del FRV.
- Fortalecer el mapa de riesgos del FRV para identificar, tratar y controlar los riesgos de la administración y monetización de bienes que actualmente no están incluidos en el mapa de riesgos institucional.
- Fortalecer el sistema de medición de la gestión mediante la implementación de indicadores de eficiencia, eficacia, efectividad, calidad, usando un cuadro de mando integrado.
- Fortalecer el sistema de información del FRV y que sea interoperable con los demás sistemas del proceso de reparación integral, incluyendo, en lo posible, la aplicación de inteligencia artificial.
- Involucrar en el modelo de control a los directores territoriales para que realicen visitas a los predios de su jurisdicción y generen reporte a la Dirección de Reparación y a la Coordinación del FRV, en tiempo real.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Los hallazgos generados por la Contraloría de la República al tema de sistemas de información se enfocan técnicamente en las falencias y debilidades en la actualización oportuna, confiable y de calidad de la información de los sistemas de información (Bases de datos, aplicativos, sistemas) y que contienen a todas las víctimas susceptibles de pago.

Las deficiencias de actualización que conlleven a afectar información oportuna, confiable y de calidad sobrelleva riesgos relevantes para la entidad. La información obsoleta o equivocada puede llevar a decisiones erradas en la toma de decisiones afectando desde el nivel estratégico hasta el nivel misional. Lo anterior, sufre una ineficiencia operativa y pérdida en la credibilidad de la información afectando o dañando la reputación de la entidad al generarse información de mala calidad y exponerla a riesgos de seguridad de la información como amenazas internas y externas de pérdida de datos, ataques cibernéticos y demás. Ante esto, el incumplimiento legal es latente y evidente acarreado a los servidores connotaciones disciplinarias, fiscales y hasta penales, por cuanto se considera como una gestión antieconómica que traduce en un riesgo fiscal definido según la Guía para la Administración del Riesgo y el diseño de controles en entidades públicas versión 6, el Riesgo Fiscal como el: *“Efecto dañoso sobre recursos públicos o bienes o intereses patrimoniales de naturaleza pública, a causa de un evento*

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 19 de 31

potencial". Subrayado fuera de texto. Lo anterior, debido al manejo de los recursos públicos que se utilizan para el diseño e implementación de los sistemas de información.

La política de seguridad digital establecida en el numeral 3.4.2 de la dimensión 3: Gestión con valores para resultados del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG -, establece entre sus "criterios diferenciales para la Política de Seguridad Digital " el establecimiento de un Modelo de Gestión de Riesgos de Seguridad Digital del cual dentro de la Unidad se traduce en el "*PLAN DE TRATAMIENTO DE RIESGOS DE SEGURIDAD Y PRIVACIDAD DE LA INFORMACIÓN 2025*" Código: 140,06,07-5 GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Versión: 02 MANUALES, LINEAMIENTOS O METODOLOGIAS Fecha: 31/01/2025.

El presente Plan de Tratamiento de Riesgos de Seguridad de la Información tiene como objetivo principal definir y priorizar las medidas necesarias para mitigar estos riesgos, asegurando así la continuidad de las operaciones y la protección de los datos sensibles. Para ello, se establecen controles y planes de tratamiento específicos destinados a gestionar eficazmente los riesgos identificados.

Además, el plan contempla la asignación de responsables y recursos necesarios para implementar y mantener estas medidas de manera efectiva, promoviendo una cultura de seguridad en toda la entidad. Este enfoque integral garantiza que todos los miembros de la organización estén comprometidos con la seguridad de la información y contribuyan activamente a la protección de los activos críticos.

Concordante con lo antes expuesto, la Oficina de Control Interno en su más reciente informe de seguimiento al Plan de mejoramiento de la CGR³ se ha pronunciado al respecto de la siguiente manera:

Sistemas de Información

La Contraloría ha observado deficiencias en el control de la información y en la oportunidad con que se actualizan los sistemas de información de la entidad. Esta ha sido una constante en la UARIV por cuanto la falta de control, actualización de los sistemas de información que coadyuvan a agilizar la prestación de los servicios que presta la Unidad generan inconsistencias de información que conllevan a debilidades y hallazgos por falta de certeza de la misma. Frente a esto la Oficina de Control Interno durante sus auditorias refuerza pronunciando al respecto en cuanto no observa unificación y planificación de los criterios y necesidades tecnológicas, lo cual puede impedir y limitar a la Entidad a un crecimiento evolutivo y progresivo con el propósito de apalancar y contribuir al cumplimiento de los objetivos, teniendo en cuenta como principal situación la integración e interoperabilidad de la información no solamente a nivel interno si no con otras entidades del Estado.

³ Informe seguimiento plan de mejoramiento CGR 31122024

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024 Páginas: 20 de 31

Recomendaciones de la Oficina de Control Interno

- Diseñar, realizar y poner en ejecución un sistema único de información institucional que responda a todas las variables del expediente único de víctimas, para sustituir la multiplicidad actual de sistemas de información que en algunos casos no son interoperables al 100%. En este caso se recomienda el uso de inteligencia artificial.
- En el uso de los actuales sistemas de información, incluir el uso de tecnologías de punta como la inteligencia artificial que controle el tráfico de datos e información.
- Revisar y fortalecer la política de calidad del dato y de la información, para que sea más efectiva, eficiente y eficaz
- Implementar en todos los sistemas el aseguramiento de la información.

RETORNOS Y REUBICACIONES

Los hallazgos generados por la Contraloría de la República al tema de Retornos y Reubicaciones se enfocan técnicamente en las falencias y debilidades en la planeación, monitoreo, seguimiento y control tanto en materia contractual como en la gestión de su misionalidad.

PLANEACIÓN, MONITOREO, SEGUIMIENTO Y CONTROL

En cuanto los cuatro anteriores conceptos primordiales en la gestión pública, y sin ir más lejos, es de resaltar que el Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG - es claro en precisar en el referente principal para la planeación institucional del numeral 2.2 Política de Planeación institucional de la 2ª. Dimensión: Direccionamiento Estratégico y Planeación, lo siguiente:

*En nación, la planeación se articula a través de sus tres modalidades: plan estratégico sectorial, plan estratégico institucional y plan de acción anual. Estos planes se convierten en la gran sombrilla que recoge los requerimientos de otras políticas, estrategias e iniciativas de gobierno, sin desconocer que muchas de ellas poseen metodologías e instrumentos propios. **Por tanto, a través de una planeación integral se busca orientar las capacidades de las entidades hacia el logro de los resultados y simplificar y racionalizar la gestión de las entidades en lo referente a la generación y presentación de planes, reportes e informes.** (Negrita fuera de texto).*

Así mismo, y siguiendo con MIPG en la 2ª. Dimensión: Direccionamiento Estratégico y Planeación, numeral 2.2 Política de Planeación institucional en los lineamientos generales para la implementación de la política, brinda lineamientos con el fin de que se logre los resultados y objetivos fijados por las entidades:

*Dado que MIPG se basa en un modelo de gestión para resultados, la entidad debe predeterminar, predefinir o preestablecer los resultados y efectos que espera lograr. Por lo tanto, su **planeación**,*

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 21 de 31

gestión, control y evaluación toman como referencia dichos resultados. Para ello, sin perjuicio del desarrollo que se hará más adelante, es útil recordar: (Negrita fuera de texto).

- *Identificar, como ya se ha dicho, los problemas o necesidades con precisión, pertinencia y prioridad, a partir de la caracterización de los grupos de valor y siempre teniendo presente el propósito fundamental, mediante procesos participativos. Una vez identificados, proyectarlos a 4, 10, 20 años o según se disponga por la entidad.*
- *Estimar los tiempos en los cuales se espera atender dichos problemas o necesidades, teniendo claro cuál es el valor agregado que, con su gestión, aspira aportar en términos de resultados e impactos.*
- *Formular las metas de largo plazo, tangibles, medibles, audaces y coherentes con los problemas y necesidades que deben atender o satisfacer, evitando proposiciones genéricas que no permitan su cuantificación y definiendo los posibles riesgos asociados al cumplimiento de las prioridades.*
- *Formular los resultados en términos de cantidad y calidad de los productos y servicios que va a generar, año a año para cumplir la planeación de largo plazo (4, 10, 20 años).*
- *De ser posible, identificar los efectos o cambios que se quiere generar en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus grupos de valor. Tanto las metas prioritarias como sus resultados deben ser alcanzables, financiables, medibles, evaluables y coherentes con las necesidades y problemas de sus grupos de valor y el propósito fundamental de la entidad.*

Para ello, es importante analizar desempeños anteriores (analítica institucional y demás herramientas de la Dimensión de Gestión del Conocimiento y la Innovación), lecciones aprendidas o niveles de logro de metas y objetivos, y contar con información (organizada y en lo posible sistematizada) que permita el seguimiento, evaluación y control rigurosos y oportunos, que fundamenten la toma de decisiones en materia de resultados futuros a lograr. (CLAD, 2008).

Entonces, así como la planeación permite definir objetivos y metas, también lo es que esto conlleva a la organización de actividades, definición de recursos y prevención de potenciales obstáculos y riesgos que se puedan presentar, para lo cual, en este último, el Grupo de Retornos y Reubicaciones no ha logrado anticipar ni dar soluciones, de lo contrario, no se presentarían hallazgos por parte del ente de control.

Por lo tanto, es vital que desde la planeación de las metas y objetivos estratégicos se cuente con modelos de medición y control que permitan monitorear (*recopilación y análisis continuo de la información para medir avance y detectar desviaciones*) y hacer seguimiento (*evalúa resultados, analiza efectividad de las*

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 22 de 31

medidas adoptadas y mejorar el proceso) a las diferentes actividades funcionales y a las fijadas en los proyectos de gestión que se proyectan a partir de la planeación.

Lo anterior es concordante con la 4ª. Dimensión: Evaluación de Resultados en la cual MIPG en su numeral 4.2 Seguimiento y evaluación de la gestión institucional establece que, *“para facilitar el seguimiento y evaluación del desempeño institucional, es importante tener en cuenta los siguientes lineamientos:*

- Definir un área o servidor responsable del diseño, implementación y comunicación de los mecanismos de seguimiento y evaluación
- Revisar y actualizar los indicadores y demás mecanismos de seguimiento y evaluación establecidos en la entidad y por otras autoridades
- Evaluar el logro de los resultados
- Evaluar la gestión del riesgo en la entidad
- Evaluar la percepción de los grupos de valor
- Documentar los resultados de los ejercicios de seguimiento y evaluación
- Utilizar y aprovechar los resultados de los seguimientos y evaluaciones para la mejora continua”

Concluyendo la presente debilidad, es de anotar que la planificación que es el método que define las metas y sus objetivos, el seguimiento que es el método que evalúa el avance de las metas y el control que es el aseguramiento del cumplimiento exitoso de las metas deseadas, son procesos conexos que se integran entre sí y que como tal no pueden ser divergentes de cara a la gestión misional que se debe desarrollar por ordenamiento legal.

SUPERVISIÓN CONTRACTUAL

De otra parte, se percibe que la supervisión contractual es concomitante a los cuatro conceptos de gestión arriba señalados (planeación, monitoreo, seguimiento y control) toda vez que la gestión contractual conlleva el tratamiento de estos mismos conceptos.

La supervisión contractual es un modelo de control que tiende a propender por el desarrollo de los fines de la contratación estatal definido en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 así:

Artículo 3.- De los Fines de la Contratación Estatal. *Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la*

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 23 de 31

efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Así mismo, el numeral 1° del artículo 26 de la citada Ley, establece el principio de responsabilidad:

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

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

En concordancia con lo anterior, siendo la supervisión un modelo de control, en su ejecución debe aplicar los lineamientos legales del sistema de control interno, específicamente lo ordenado en el artículo 2° de la Ley 87 de 1993:

Artículo 2°. *Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;*
- b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
- c) Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
- d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
- e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*
- f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;*

A su vez, El Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG- establece dentro del numeral 2.4 Política de Compras y Contratación Pública, en su literal “Incorporar prácticas de Abastecimiento Estratégico” el siguiente lineamiento:

Gestionar y hacer seguimiento: *una vez iniciada la ejecución del contrato, la entidad estatal debe garantizar la correcta ejecución de la supervisión o interventoría. Esto implica que la entidad debe verificar el cumplimiento del propósito u objetivo contractual, para lo cual requiere una revisión constante y detallada de los aspectos técnicos, administrativos, financieros, contables y jurídicos. Para tal fin, es necesario: (i) conocer los términos y condiciones del contrato; (ii) advertir oportunamente los riesgos que pueden afectar la ejecución del contrato y tomar las medidas necesarias para mitigarlos; (iii) identificar las necesidades de cambio o ajuste; (iv) manejar la relación*

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 24 de 31

con el proveedor o contratista; (v) organizar y administrar el recibo de bienes, obras, o servicios, su cantidad, calidad, especificaciones y demás atributos establecidos en los documentos del proceso; (vi) y liquidar el contrato, si hay lugar a ello.

Es así como el funcionario que tenga a su cargo la supervisión de un contrato debe realizar seguimiento de este desde la fase de ejecución hasta la fase de terminación y liquidación, creando modelos de seguimiento y control que permitan determinar el avance del contrato y desviación de errores que se puedan presentar dentro de su ejecución, anticipándose con soluciones que permitan el debido desenvolvimiento de la ejecución hacia una adecuada terminación o liquidación, según sea el caso.

La Oficina de Control Interno en su último informe de seguimiento al Plan de mejoramiento de la CGR⁴ se ha pronunciado al respecto de la supervisión contractual de la siguiente manera:

Esta figura jurídica que refleja su concepto legal en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 en la que se define como un “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”, es considerada el derrotero en la prevención de la corrupción en la contratación pública de acuerdo con la Ley fijada.

En reiteradas oportunidades, la Oficina de Control Interno ha comunicado a través de sus seguimientos el sentir de los informes de auditoría de la Contraloría General de la República en los cuales por años se vislumbra como debilidad, la supervisión contractual dentro de la UARIV y como ésta no se ajusta a los parámetros legales dificultando de esta forma la gestión de la entidad. Lo anterior, conlleva a concluir que las acciones tomadas para tratar de eliminar o minimizar el riesgo que se presenta no han tenido impacto y por ende no han sido efectivas. Es necesario replantear o reformular actividades que permitan educar y sensibilizar a los nuevos supervisores con decisión y contundencia. Es vital que conozcan sus obligaciones y responsabilidades tanto administrativas, jurídicas, fiscales, penales y disciplinarias. De por sí solo, una capacitación sobre contratación estatal no marca tendencia sobre esta dificultad y aún más cuando el funcionario a quien se le asigna una supervisión a un contrato desconoce la gestión administrativa que esta figura conlleva. El riesgo ya se encuentra materializado y reiterado por cuanto desde la administración se deben tomar acciones decisivas.

Recomendaciones de la Oficina de Control Interno

- a. Fortalecer la metodología de planeación de los retornos y reubicaciones teniendo en cuenta su política con el propósito de una atención integral.

⁴ Informe seguimiento plan de mejoramiento CGR 31122024

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 25 de 31

- b. Identificar, tratar y controlar los riesgos que actualmente no se encuentran en el Mapa de Riesgos Institucional.
- c. Diseñar mecanismos de control asociados a la gestión de los planes de retorno y reubicaciones.
- d. Implementar un modelo de medición basado en indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad

GESTIÓN Y CONTROL FINANCIERO

La Contraloría General de la República ha identificado riesgos de tipo financiero que redundan en los riesgos fiscales y de los cuales la entidad no ha identificado ni gestionado para los periodos auditados por el ente de control. Los riesgos financieros tienen mayor injerencia en los hallazgos con responsabilidad fiscal.

Dentro de los riesgos más relevantes se tiene el riesgo de incumplimiento normativo: La existencia de hallazgos con salvaciones y opiniones no razonables en la ejecución presupuestal y en los estados financieros revelan un alto riesgo de incumplimiento de la normatividad vigente, con posibles sanciones administrativas, fiscales y legales para los responsables.

- a) Riesgo de calidad e integridad de la información financiera: es la probabilidad de que los estados financieros preparados conforme a las NIIF contengan errores materiales, inconsistencias o representaciones inadecuadas que afectan la confiabilidad, relevancia y comparabilidad de la información financiera. Este riesgo puede originarse por deficiencias en el reconocimiento, medición, presentación o revelación de las partidas financieras, incumplimiento de los principios contables establecidos por las NIIF, o por fallas en los procesos y controles internos. En este contexto, la integridad y calidad de la información financiera deben asegurar que los estados financieros reflejen fielmente la situación financiera, el rendimiento y los flujos
- b) Riesgo de fraude y corrupción: probabilidad de que se produzcan manipulaciones intencionales, fraudes u otras conductas corruptas que afectan la preparación y presentación de los estados financieros, generando distorsiones materiales en la información financiera que impidan reflejar fielmente la situación económica y financiera de la entidad conforme a las NIIF, donde se requiere que la entidad diseñe y mantenga sistemas de control interno contables adecuados para mitigar este riesgo, asegurando que la información financiera sea completa.
- c) Riesgo reputacional: La entidad puede sufrir pérdida de confianza por parte de ciudadanos, organismos de control, grupos de interés.

Recomendaciones de la Oficina de Control Interno.

- a) Revisar, actualizar y socializar las políticas financieras y contables, especialmente las relacionadas con la información financiera del FRV.

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 26 de 31

- b) Conciliar frecuentemente los datos y la información financiera y contable proveniente de las fuentes como el FRV, Ekogui, Reparación, Ayuda Humanitaria.
- c) Fortalecer las técnicas y metodologías del control interno contable
- d) Identificar, tratar y controlar los riesgos que no están incluidos en el Mapa de Riesgos Institucional, como riesgos fiscales

5. ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO HISTÓRICO.

El informe de seguimiento a la supervisión contractual que se presenta es el primero que se realiza bajo la metodología utilizada y se constituye en la línea base para los siguientes informes.

La actividad de supervisión de la contratación en antaño se realizaba exclusivamente en el marco de las auditorías a los procesos que realiza la Oficina de Control Interno, lo cual continúa siendo parte de la gestión. No obstante, la necesidad de presentar las situaciones conlleva a que este informe se presente como complemento de los ejercicios auditores y se pueda constituir en línea base de los informes que le sigan.

6. ENFOQUE BASADO EN RIESGOS.

En la Metodología de Administración de Riesgos se dispone que: “2.2. *Política de Administración de Riesgos* “La Unidad administra integralmente los riesgos que pueden afectar el cumplimiento de sus objetivos estratégicos, trabajando para la reparación integral de las víctimas y la implementación de la ley 1448 del 2011, a fin de aumentar su eficacia y eficiencia a través de la identificación, análisis y valoración de riesgos que permita tomar acciones para evitar su materialización”. Esta metodología integra los lineamientos aplicables a los riesgos de corrupción, operativos, de seguridad de la información y seguridad digital, de seguridad y salud en el trabajo, ambientales y públicos.

La segunda línea de defensa debe monitorear las acciones de control ejecutadas cotidianamente por los servidores de la primera línea de defensa y garantizar la implementación de lo dispuesto por la línea estratégica. En este sentido los riesgos están asociados con la capacidad de los líderes de procesos y Direcciones Territoriales en identificar controles en la gestión especialmente cuando se desvían de los puntos de control contenidos en los procedimientos. Como resultado, el control suele asociarse a las formalidades del mismo expresadas en la caracterización, sin considerar el entorno en el que se desarrolla la gestión. Esto tiene como potencial causa una cultura institucional enfocada solo en la verificación de puntos de control sin tomar en consideración todo el espectro de control formal o informal, que efectivamente opera en el desarrollo de las actividades.

Igual consideración se debe realizar a los temas de indicadores y riesgos. Los primeros amparados en la costumbre de llamarlos indicadores, refiriéndose a metas y no a lo que realmente representan; una herramienta gerencial para medir distintos aspectos de la gestión pública como la eficiencia, eficacia, economía, calidad, celeridad, entre otros aspectos. La causa raíz que se puede asociar a esta situación

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 27 de 31

radica en la confusión por parte de la Oficina Asesora de Planeación, entre el seguimiento al logro de metas y un verdadero sistema de medición de la gestión. Esta falta de claridad ha permeado la entidad, afectando la forma en que se utilizan indicadores, índices y cifras para la evaluación del desempeño.

No se escapa de esta temática, el enfoque de los riesgos, ya que suelen estar asociados solo al mapa de riesgos institucional, que en términos de herramienta de gestión deja por fuera eventos que pueden impactar el cumplimiento de los objetivos, ya sea de manera positiva o negativa. La causa más probable de esta situación es la misma que afecta el uso de los indicadores.

En términos generales, es recomendable que la entidad fortalezca las metodologías para identificar eventos que afecten la gestión, considerando el entorno dinámico y cambiante del contexto externo e interno de los procesos y de las acciones que realizan las Direcciones Territoriales.

7. CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS Y VALIDACIÓN DE EVIDENCIAS

La Contraloría General de la República ha realizado auditorías a la gestión institucional, no solo desde la óptica de cumplimiento sino también en la órbita de los aspectos financieros, en esos procesos de auditoría identifica debilidades que conllevan a hallazgos con indecencias de varias clases. En este escenario, la Oficina de Control Interno evalúa el potencial riesgo fiscal que se encuentra inmerso en las observaciones, comentarios y hallazgos de ente de control.

Es de anotar que la entidad en los ejercicios de mapas de riesgos por varios años no incluyó aquellos relacionados con el tema fiscal, lo que se traduce en una falta de gestión de las situaciones que afectan el logro de los objetivos institucionales en lo concerniente con el tema fiscal. Solo de un par de años para ahora, la entidad asume la responsabilidad de identificar los riesgos fiscales, no obstante, ellos son incipientes y no se ubican en los procesos que el ente de control ha determinado como neurálgicos de la entidad para ser auditados y que corresponden justamente a los procesos donde se ejecuta el presupuesto institucional.

La etimología del riesgo fiscal, en lo legal y su marco jurídico, es asumido en este informe como parte importante para determinar el contexto donde se estudia las implicaciones de la gestión fiscal institucional. este riesgo está directamente asociado a la gestión de los recursos públicos, que, traducidos en gestión, puede ser considerada como antieconómicos y, por ende, ser la base de los hallazgos con incidencia fiscal.

El análisis de la información lleva a establecer los aspectos que se constituyen en las causas próximas de los hallazgos con incidencia fiscal. En su orden, ellos son:

- i. Deficiencias de supervisión contractual
- ii. Deficiencias de administración y monetización de bienes del FRV
- iii. Deficiencias en sistemas de información
- iv. Deficiencias en retornos y reubicaciones

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024 Páginas: 28 de 31

v. Falta de gestión y control financiero

En el informe que se presenta se hace un análisis de cada uno de estos aspectos y las implicaciones institucionales. Se evidencia que en los informes de auditoría comunicados por la Contraloría General de la República se reiteran las observaciones relacionadas con estos seis eventos. Si bien existe acciones de mejoramiento, ya sea en la corrección o la prevención, ejecutados por la entidad, la efectividad de las mismas no permitido superar las causas de estas debilidades.

El mayor número de reiteraciones se enmarcan en el control de los supervisores sobre los contratos y convenios que están controlando. Son amplias y numerosas las acciones asociadas como por ejemplo no tener la documentación completa, es decir expedientes contractuales incompletos. Incumplimiento del principio de publicidad contractual, dado que en el SECOP la información también está incompleta, más aún cuando existe una disposición legal que todo acto realizado en los contratos se deben publicar en un término legal establecido. La falta de liquidación contractual en los contratos que por ley deben realizar este trámite, es donde la supervisión presenta una falla que directamente se asocia a un riesgo fiscal, dado que las cuentas del contrato no se finiquitan dentro de los términos legales establecidos.

Otros de las debilidades reiteradas en los informes de auditoría de la Contraloría son lo relacionado con la administración y monitorización de los bienes que administra el FRV. La administración de los bienes a cargo del FRV con destino a la reparación de las víctimas es donde se observan la mayor variación de causas de la materialización de los riesgos fiscales. Lo anterior se ejemplariza en los aspectos como avalúos, ya sea para la venta o para el arrendamiento, la venta de los predios, el arriendo de bienes, la administración de todos los bienes donde se requiera mantenimiento o donde hay explotación agroindustrial.

Los riesgos fiscales y la materialización de los mismos en los hallazgos con incidencia fiscal se dan por la falta de un sistema de información robusto, un control asociado a la gestión administrativa de los bienes, seguimiento a la situación administrativa, jurídica y material de los bienes, donde las perturbaciones de terceros es el aspecto más recurrente.

El mapa de riesgos del proceso del FRV carece de una identificación clara y plena de situaciones que pueden afectar el logro de los objetivos institucionales con perfil fiscal. Las actuaciones antieconómicas son el mayor y común riesgo dado en el FRV y que se ha reiterado por parte de la Contraloría General.

Los sistemas de información, dada su multiplicidad, son otro de los factores de materialización de riesgos fiscales. En efecto, los sistemas de información tienen sentido cuando entre ellos se genera la interoperabilidad y la información transita recibiendo valor agregado en cada paso. No obstante, los sistemas de la entidad no presentan estas condiciones, se encuentra redundancia de los datos, e inconsistencias e incluso falta de certeza de los datos y la información.

La CGR ha sido reiterada en el uso de los sistemas de información y las causas de la materialización de los riesgos fiscales. La política de sistemas para el uso de tecnologías de apoyo no reconoce los riesgos

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 29 de 31

fiscales, las inversiones en sistemas que no tienen la visión fiscal en relación con el uso de la información que debe soportar. De hecho, la entidad fue sujeto de una auditoria específica sobre los sistemas de información, donde los riesgos identificados a través de la materialización muestran la ausencia de una adecuada gestión del riesgo fiscal en los sistemas de información.

Los riesgos materializados con incidencia fiscal en los procesos misionales tienen una presencia amplia y se entiende por la gestión de los recursos financieros y presupuestales asociados a la gestión que se debe dar en el logro de los objetivos de Gobierno y de la entidad. La ausencia de un mapa de riesgos robusto donde los riesgos fiscales estén tratados no lo tiene la entidad. Sin duda, la gestión del riesgo fiscal reducido, donde no se identifican las situaciones donde este se presentan dificultan la gestión de los procesos y facilitan las actuaciones antieconómicas.

Un capítulo especial son los riesgos fiscales asociados a la actividad financiera y contable. Si bien en estos procesos no manejan recursos, sino que registran las actividades económicas, la falta de identificación de los riesgos fiscales donde los controles se aplique en todo orden, facilita la presencia de la materialización del riesgo fiscal.

El más reciente informe de auditoría financiera advierte que la falta de control a las actividades redunda también en la gestión financiera y por ende se refleja el riesgo fiscal, no identificado en el mapa de riesgos y, por lo tanto, no administrado institucionalmente.

8. CONCEPTO DE CONTROL INTERNO.

La entidad ha mantenido una debilidad en la identificación de los riesgos fiscales y, por lo tanto, no ha tenido una gestión de los controles donde se elimine la causa de los riesgos o los minimice. Las actividades que realiza la Unidad ya sea a través de los procesos misionales, de apoyo y del FRV tiene una carga muy importante de recursos financieros y actividades económicas. La falta de un mapa de riesgos robusto que contenga la variedad de riesgos fiscales facilita la ocurrencia de situaciones calificadas por la Contraloría General de la República como antieconómicas y comunica en sus informes como hallazgos con incidencia fiscal.

Las acciones propuestas en los mapas de mejoramiento para evitar la presencia de nuevas situaciones fiscales antieconómicas no han dado los resultados de efectividad esperados, en este escenario la reiteración de los hallazgos fiscales en los diferentes ejercicios de auditoría por parte de la Contraloría General de la República son evidentes y reiterados.

La debilidad institucional de no identificar las causas raíz de las situaciones reiteradas calificadas como de hallazgos fiscales es una constante señalado por el ente de control. Ello se visualiza en un mapa de riesgo que no tiene identificado y gestionado el riesgo fiscal, en actividades que son repetitivas sin mostrar la efectividad de las mismas, tal es el caso de las capacitaciones a supervisores, que no han dado los resultados esperados y la CGR en cada ejercicio auditor lo identifica.

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024
		Páginas: 30 de 31

La Oficina de Control interno recomienda a la Alta Dirección, identificar los procesos y procedimientos más recurrentes de debilidades en la gestión del riesgo fiscal y fortalecer los mecanismos de gestión de estos riesgos. Aunado a lo anterior, realizar un análisis de causas raíz y plantear acciones de mejoramiento que efectivamente remuevan o controlen las situaciones que generan materialización del riesgo fiscal. Es de aclarar que la recomendación no es vinculante para la administración.


APROBÓ _____
JEFE OFICINA DE CONTROL INTERNO

Elaborado:

Liliana Marcela Criales Rincón 
 Contratista OCI

Anexo 1 Control de cambios

Versión	Fecha de Cambio	Descripción de la modificación
1	04/08/2014	Creación del formato.
2	09/03/2015	Al revisar el formato se evidencia que la casilla fecha de informe está repetida.
3	02/08/2017	Se modifica formato y se adiciona firma aprobación del Jefe Oficina de Control Interno.
4	30/04/2020	Se actualiza formato, se ajusta la distribución del texto en filas y columnas, las fuentes y fecha de la tabla control de cambios.
5	28/10/2022	Se actualiza el formato en pie de página con los logos de certificación asociados al sistema de gestión de calidad ISO 9001:2015, ambiental ISO 14001:2015, seguridad y salud en el trabajo ISO 45001:2018 seguridad de la información ISO 27001:2013.

 Unidad para las Víctimas	FORMATO DE INFORMES	Código: 120.19.15-10
	PROCESO EVALUACIÓN INDEPENDIENTE	Versión: 06
	PROCEDIMIENTO ELABORACIÓN INFORMES	Fecha: 18/07/2024 Páginas: 31 de 31

6	19/07/2024	Se actualiza el formato es su estructura de contenido, de acuerdo con los requerimientos de la Oficina de Control Interno.
---	------------	--