

**INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA**

**Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras  
Despojadas**

**(Gestión Financiera, Presupuestal y Contable)  
(Vigencia Fiscal 2017)**

00838

**CGR – CDSA No.  
MAYO DE 2018**

**Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras  
Despojadas (URT – UAEGRTD)**

**(Informe de Auditoría Financiera 2017)**

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora General	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralor Delegado Sector Agropecuario	Andrés Bernal Morales
Directora de Vigilancia Fiscal	Sonia Alexandra Gaviria Santacruz
Directora Estudios Sectoriales	Adriana Lucía González Díaz
Supervisor de Auditoría	Gladys Stella Romero Pérez
Líder de Auditoría	Marleny Callejas Avila
Equipo Auditor:	José Luis Gomez Sarmiento Jairo Armando Domínguez Trinidad Arce Perdomo Zoila Rosa Torres Noguera

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Página</b>
1. INTRODUCCIÓN	5
1.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD	5
1.2. MARCOS DE REFERENCIA	6
1.3. RESPONSABILIDAD DE LA CGR	6
2. OPINION CONTABLE VIGENCIA 2017 .....	7
2.1. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN .....	7
2.2. OPINIÓN CONTABLE.....	7
3. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO .....	7
4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCION PRESUPUESTAL.....	7
5. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES .....	8
6. FENECIMIENTO DE LA CUENTA	8
7. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO .....	8
8. SEGUIMIENTO GLOSAS DE LA CAMARA	9
9. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS	11
10. PLAN DE MEJORAMIENTO	11
ANEXO 1 - RELACIÓN DE HALLAZGOS	
ANEXO 2 - ESTADOS FINANCIEROS Y NOTAS	

## DICTAMEN

Doctor

**RICARDO SABOGAL URREGO**

**Director**

**Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras**

**Despojadas - URT**

Bogotá D.C.

Respetado Doctor Sabogal:

La Contraloría General de la República (en adelante la CGR), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó Auditoría Financiera a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (en adelante URT) – PVCF 2018, a través del examen del Balance General al 31 de diciembre de 2017 y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social por el año terminado en esa fecha, así como la evaluación de la ejecución presupuestal de la vigencia 2017.

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

La URT es responsable de la preparación y correcta presentación de los Estados Financieros y de la información presupuestal, de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad generalmente aceptados, prescritos por la Contaduría General de la Nación.

Esta responsabilidad incluye el diseñar, implementar y mantener mecanismos de control interno adecuados, para la preparación y presentación de estados financieros libres de incorrecciones materiales, bien sea por fraude o error, seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas, así como efectuar las estimaciones contables que resulten razonables en las circunstancias.

El representante legal de la URT rindió la cuenta por la vigencia fiscal 2017, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica 07350 de noviembre de 2013.

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

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

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por la URT, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías - SICA de la CGR.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la URT, dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando el plazo legalmente establecido para que la entidad emitiera pronunciamiento.

## **1. INTRODUCCIÓN**

La Contraloría General de la República, adelantó auditoría financiera a la URT por la vigencia 2017, la que incluyó los siguientes objetivos:

- Evaluar y emitir opinión, sobre si los estados financieros están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera o marco legal aplicable y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error.
- Evaluar el diseño y efectividad del control interno financiero y expresar un concepto sobre su calidad y eficiencia.
- Evaluar la ejecución del presupuesto y emitir concepto sobre el mismo
- Realizar la refrendación de las reservas presupuestales, así como la evaluación y análisis del rezago presupuestal y la constitución de las vigencias futuras.
- Emitir fenecimiento o no de la cuenta fiscal rendida a la CGR vigencia 2017, a partir del resultado de la opinión contable y presupuestal.
- Realizar seguimiento a las glosas de Cámara de Representantes, Comisión Legal de Cuentas.
- Realizar seguimiento al Plan de mejoramiento en lo que se relaciona con los hallazgos contables y presupuestales.
- Atender las denuncias que lleguen a la auditoría.

### **1.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD**

La Ley 1448 de 2011 creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas -URT, que tiene por objeto fundamental servir de órgano administrativo del Gobierno nacional para la restitución de tierras de los

despojados (Art 104 de la ley 1448 de 2011). Conduce a las víctimas de abandono y despojo, a través de la gestión administrativa para la restitución de sus tierras y territorios, a la realización de sus derechos sobre los mismos.

## 1.2. MARCOS DE INFORMACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL APLICABLES

- Resolución 354 de 2007, por la cual se adopta el Régimen de Contabilidad Pública.
- Decreto 2170 del 27 de diciembre de 2016, mediante el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2017.
- Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
- Ley 80 de 1993.

## 1.3. RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

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

La Auditoría Financiera se llevó a cabo de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI, con arreglo a las Normas Internacionales de Auditoría- NIAs, las cuales han sido adaptadas por la CGR a través de la Guía de Auditoría Financiera – GAF.

Dichas normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y se ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y las cifras presupuestales están libres de incorrección material.

En lo correspondiente a esta Auditoría Financiera, la Contraloría General de la República concluye que la evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para la opinión de auditoría.

## 2. OPINIÓN CONTABLE

### 2.1. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CONTABLE

Se evidencia la aplicación de las políticas y principios que en materia de Contabilidad Pública ha expedido la Contaduría General de la Nación, lo que permite que la información reportada en los Estados Financieros sea confiable, oportuna y veraz. Así mismo, la URT aplica los procedimientos del área contable y tiene comunicación oportuna con las demás áreas, lo que conduce a que todos los reportes se encuentren debidamente consolidados.

Las Notas a los Estados Financieros revelan los hechos económicos realizados en la vigencia.

### 2.2. OPINIÓN SIN SALVEDADES

En opinión de la CGR, los Estados Financieros de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, presentan **razonablemente**, en todos los aspectos importantes la situación financiera y los resultados de sus operaciones por el año terminado a 31 de diciembre de 2017, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los prescritos por el Contador General de la Nación.

## 3. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO

En la evaluación y calificación realizada a los componentes del Control y a su calidad y eficiencia, se estableció, que el Control Interno Financiero de la URT es **ADECUADO** y **EFFECTIVO**; en la medida en que se evidencia el uso de los controles adoptados e implementados durante la vigencia auditada.

## 4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

La Contraloría General de la República no evidenció incorrecciones materiales que impactaran la información presupuestal de la URT en la vigencia 2017, dado que la planeación, programación y ejecución del presupuesto de la vigencia auditada cumplió con la normativa presupuestal.

Para la vigencia 2017, la URT contó con una apropiación vigente de \$216.160.018.469, unos compromisos de \$198.847.060.292.56, lo que indica una ejecución del 89%. Se obligaron \$193.057.072.848.91 y se realizaron pagos por

\$189.818.871.343, por lo que se constituyeron \$3.238.201.506 en cuentas por pagar.

En nuestra opinión, la gestión del presupuesto de la URT se conceptúa **RAZONABLE**.

## **5. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES**

Para la vigencia 2017, se constituyeron reservas presupuestales para funcionamiento por \$14.769.346.50 y para inversión \$5.761.879.094.15 para un total de \$5.784.448.440.65, para atender los rubros de gastos por adquisición de servicios, dotaciones, promoción del acceso a instrumentos financieros y no financieros y generación de capacidades institucionales y estratégicas que orientan la implementación de planes, programas y proyectos.

De la revisión efectuada por la CGR sobre los soportes que justifican la constitución del 100% de las reservas, se concluye que las mismas se constituyeron conforme a lo establecido al Instructivo de Presupuesto, adoptado mediante Resolución Reglamentaria No. 012 del 24 de marzo de 2017, y que la planeación, programación y ejecución del presupuesto de la vigencia 2017 atendió las normas presupuestales.

Por lo anterior, la CGR refrenda las reservas para el periodo auditado.

## **6. FENECIMIENTO DE LA CUENTA**

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la Contraloría General de la Republica **FENECE** la cuenta fiscal de la URT, por la vigencia fiscal 2017.

## **7. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO**

Verificadas las once acciones (11) de mejora propuestas por la Unidad de Restitución de Tierras, para los ocho (8) hallazgos financieros registrados en el informe de auditoría a la vigencia 2014, se concluye que las acciones propuestas en el plan de mejoramiento, con fecha final de terminación a 31 de diciembre de 2017, se cumplieron en su totalidad.

Se evidenciaron los documentos soporte que subsanan las debilidades registradas y la efectividad de estas.

## 8. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

### Petición 2018-132202-82111-IS

#### **Antecedentes:**

La Contraloría General de la República recibió a través de la página web una petición ciudadana, la cual fue trasladada a la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario por la Dirección de Atención Ciudadana, radicado bajo el número 2018ER004225 del 6 de febrero de 2018.

Posteriormente, la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario, mediante comunicación No. 2018EE0028021 del 5 de marzo del año 2018, informó al peticionario, sería revisada dentro del proceso de auditoría que se estaba adelantando en la Unidad parte Restitución de Tierras.

#### **Hechos Denunciados:**

El peticionario allegó a la Contraloría General de la República copia de la petición presentada el 1 de febrero de 2018 a la URT, en la que hizo un recuento de la Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala Especializada en Restitución de Tierras de fecha 30 de septiembre de 2016, en donde se declara a favor de los opositores Heriberto Torres Jiménez y Elvis Alfonso Barbosa Pérez, la compensación de que trata el artículo 98 de la Ley 1448 de 2011.

Con ocasión de la petición aludida, el peticionario solicitó a la Unidad de Restitución de Tierras *"se sirvan proferir la resolución que ordene el pago de la compensación ordenada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., mediante sentencia proferida el 30 de septiembre de 2016, con las indexaciones que correspondan"*.

#### **Actuaciones Adelantadas por la Contraloría General de la República**

Con el fin de abordar la petición, la Dirección de Vigilancia Fiscal de la Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario procedió a solicitar al director de la Unidad de Restitución de Tierras, mediante comunicación dirigida No. URT-06 del 23 de febrero de 2018, radicado en la URT bajo el número DSC1-201801956 del 23 de febrero de 2018, que allegara al equipo auditor los documentos que la entidad había producido a fin de dar respuesta a tal petición.

La URT, con el oficio No. DSC2-201801684 del 5 de marzo de 2018, le informó al equipo auditor que:

*“(…) la Unidad de Restitución de Tierras, solicitó constancia de ejecutoria de la sentencia, la cual fue expedida el 21 de febrero de 2017; y de manera simultánea remitió a la Dirección Catastral y de Análisis Territorial de la Unidad – DICAT, los avalúos comerciales de los predios denominados “La Cabaña” y “La Revancha” ubicados en el corregimiento de Casacara, municipio de Agustín Codazzi – Cesar, para la revisión.*

*En ese orden, la Dirección Catastral y de Análisis Territorial de la Unidad –DICAT, señaló que era necesario rechazar los avalúos aportados y acogidos en el proceso de referencia, por cuanto los mismos carecían de sustento legal y técnico, lo anterior, considerando que no fueron realizados por una Lonja habilitada ni por la autoridad catastral competente de conformidad con los presupuestos del artículo 41 del Decreto 4829 de 2011; concluyendo que el avalúo realizado por la Lonja de Propiedad Raíz del Cesar no era confiable...”*

Por lo anterior, el equipo auditor solicitó a la URT, mediante oficio DSC1-20184129 del 16 de abril de 2018 y bajo el número URT – 013 del 13 de abril de 2018, que se allegara el concepto proferido por la Dirección Jurídica de la Unidad y la comunicación dirigida al Honorable Tribunal de Cartagena, en donde se le solicita modular el fallo, con respecto a los avalúos de los predios en compensación a los señores aludidos anteriormente.

Con ocasión de este último, se recibieron cuatro (4) archivos electrónicos, en donde se observan las acciones que ha adelantado la URT para resolver la situación presentada, mediante sendos oficios dirigidos al Tribunal y los proferidos internamente para aclarar la situación.

La solicitud elevada al Tribunal cuenta con el radicado No. URT-GF-00382, del 10 de febrero de 2018, y sobre la misma no se ha proferido ninguna decisión por parte del órgano judicial.

### **Análisis y Conclusiones:**

Como resultado del seguimiento y análisis de los soportes entregados por la URT, se evidencia que la Entidad ha realizado las gestiones judiciales tendientes al esclarecimiento de este hecho; no obstante, no es posible para la CGR determinar en este momento el resultado de dichas gestiones, por cuanto aún no se cuenta con la aclaración del fallo por parte del citado tribunal.

Por lo anterior, se archiva la petición.

## **SEGUIMIENTO A LAS GLOSAS DE LA CÁMARA**

Se realizó el seguimiento a la Gaceta del Congreso de la República, Resolución número 001 de 2017 de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes en la vigencia 2016, en donde se evidenció que se tomaron los correctivos necesarios. Asimismo, la URT dio respuesta al requerimiento presupuestal y contable de información para el fenecimiento de la cuenta general del presupuesto y del tesoro y balance general de la nación vigencia fiscal 2016 realizado por la Cámara de Representantes, en su oficio CLC-3.9-742-17-1.

### **9. HALLAZGOS DE AUDITORÍA**

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron cuatro (4) hallazgos Administrativos, de los cuales uno (1) tiene presunta incidencia Disciplinaria, el cual será trasladado ante las autoridades competentes.

### **10. PLAN DE MEJORAMIENTO**

La URT debe elaborar un Plan de Mejoramiento con los hallazgos consignados en el presente informe, 30 días hábiles siguientes al recibo del mismo, el cual deberá cargarse en el SIRECI según lo establecido la Resolución 07350 de 2013. Para efecto de la habilitación del aplicativo, se le solicita remitir copia del oficio de radicación del informe de la URT al correo electrónico **soportesireci@contraloria.gov.co**, con copia a los correos electrónicos: **gladys.romero@contraloria.gov.co**, **cecilia.gomez@contraloria.gov.co**, y **marleny.callejas@contraloria.gov.co**

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

28 MAYO 2018

Bogotá D.C.,



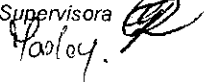
**ANDRÉS BERNAL MORALES**

Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

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

Revisó: *Gladys Romero Pérez, Supervisora*

Elaboró: *Líder y Equipo Auditor*



## 2. RELACIÓN DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

### • HALLAZGO No. 1. DEFICIENCIAS EN LOS SOPORTES (A)

En la cláusula 5) FORMA DE PAGO, literal B) del contrato de prestación de servicios No. 2436 suscrito el 29 de diciembre de 2016, señala lo siguiente:

*“B. DOCUMENTOS PARA EL TRÁMITE DE PAGO: (i) Correcta presentación de la factura; ii) Expedición por parte del supervisor del contrato del GC-FO-32 CERTIFICADO DE CUMPLIMIENTO Y RECIBO A SATISFACCIÓN de las obligaciones a cargo del contratista; iii) Expedición por parte del supervisor del contrato de GF-FO-04 CERTIFICACIÓN DE AUTORIZACIÓN DE PAGO O DESEMBOLSO; iv) Certificación de pago de seguridad social y aportes parafiscales o planilla de pago para personas naturales conforme al artículo 282 de la Ley 100 de 1993, el Decreto 1703 de 2002, el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, la Ley 797 de 2004, el Decreto Reglamentario 510 de marzo 05 de 2003 y el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007; v) Expedición por parte del Contrato del formato GL-FO-07 SOLICITUD DE ACTIVIDADES LOGÍSTICAS Y CO-FO-10 SOLICITUD DE EVENTOS INSTITUCIONALES; vi) Soporte de Gastos reembolsables (incluye planilla de transporte oficial); vii) Formato de autorización de evento; viii) Presupuesto ejecutado.” (..). Negrilla fuera del texto.*

Analizados los soportes presentados para el cobro de las facturas, relativos a la ejecución del contrato de prestación de servicios 2436 de 2016, se pudo evidenciar lo siguiente:

1. Al formato “LEGALIZACIÓN REEMBOLSO TRANSPORTE”, no se le anexaron los soportes de los gastos de transporte dados a las víctimas (recibos, tiquetes y/o análisis del mercado en la región de los costos del transporte de traslado del sitio del domicilio o residencia de la víctima al lugar donde se vaya a realizar el evento o diligencia), en los que se pueda determinar el valor del mismo.
2. En el formato de “SOLICITUD TRANSPORTE PARA ACTIVIDADES LOGÍSTICAS Y/O DE RECURSOS FÍSICOS”, código GL-FO-06, la información solicitada en el mismo no se diligencia en su integridad, como tampoco se anexan los pasabordos y/o tiquetes de las personas a las que se les autorizó el transporte aéreo o terrestre, respectivamente.
3. El formato con Código: GL-FO-09, identificado como “RECIBIDO A SATISFACCIÓN DE LA ACTIVIDAD LOGÍSTICA Y/O EVENTO INSTITUCIONAL”, se evidenció en los folios números 1325, 1357, 1374, 1385, 1398, 1414, 1429 y 1445, entre otros, que en la descripción del

requerimiento/necesidad no se describe sucintamente el servicio prestado, como fue autorizado.

Lo anterior se presentó debido a deficiencias en los controles establecidos por parte de los supervisores, lo que podría dar lugar al pago de eventos con documentos que no contengan la información necesaria y sin los soportes idóneos.

### **Respuesta de la URT:**

#### **NUMERAL 1:**

*“El contrato de prestación de servicios No. 2436 del 29 de diciembre de 2016, en la cláusula 5) FORMA DE PAGO, literal B, señala “. DOCUMENTOS PARA EL TRAMITE DE PAGO: numeral vi) **Soporte de Gastos reembolsables (incluye planilla de transporte oficial)**”. Este numeral vi), hace referencia a los requerimientos que no se encuentran establecidos dentro del Anexo 13 Cuadro de Ítems Proyectados, entre los cuales están los reembolsos de transporte para las víctimas que son personas naturales a las que se les dificulta desplazarse por su lugar de domicilio o residencia, a los sitios en los que la Unidad los requiere para adelantar las diferentes actividades del proceso de restitución de tierras. Se trata de diferentes lugares geográficos del país en los cuales existe una economía informal, en la que se incluye la prestación de servicios de transporte para desplazamientos a través de diferentes medios (chalupas, moto, tracción animal, camperos, entre otros), cuyos prestadores no cuentan con registro único tributario, ni expiden facturas o recibos.*

*Reconocida esta realidad de las víctimas, con fundamento en el principio de buena fe y en aras de no generarles una carga adicional, la Unidad estableció que el documento idóneo para realizar el reembolso de gastos de transporte a esas víctimas que participan en las actividades o eventos es la “Planilla de Transporte Oficial”. Este documento denominado “LEGALIZACIÓN REEMBOLSO TRANSPORTE” es una planilla del operador del contrato de logística, que permite controlar el reembolso de gastos identificando el monto y los datos de las personas naturales a las que se les hace entrega (nombre, documento de identificación, firma y huella). Para el caso del contrato 2436 de 2016, las planillas se encuentran debidamente diligenciadas y aprobadas por el responsable de cada evento en la región en donde se desarrolla, así como por la supervisión del contrato. Debe indicarse que todos los pagos se encuentran en la cuenta fiscal con las correspondientes planillas de transporte.”*

### **Análisis de la CGR:**

Una vez revisada la respuesta, la CGR no desconoce la informalidad que se presenta en los territorios y los distintos medios de transporte utilizados. La CGR mantendrá el reproche pues pese a haberse exigido por parte de la URT las planillas de transporta, en la muestra evaluada, no se encontraron debidamente diligenciadas.

### **NUMERAL 2:**

*“En cuanto al formato, “GL-FO-06 - SOLICITUD TRANSPORTE PARA ACTIVIDADES LOGÍSTICAS Y/O DE RECURSOS FÍSICOS”, este se diligencia de manera previa a la realización del evento, limitándose a expresar las características del mismo. Por esta razón, no se adjuntan soportes de tiquetes al momento de su presentación. No obstante, al momento de la legalización de dichas solicitudes, sí se anexan los soportes de los servicios prestados. Estos soportes se encuentran en la cuenta fiscal y son para el caso de transporte aéreo, los tiquetes y/o facturas de tiquetes y para el caso de transporte terrestre, fluvial o tracción animal se adjunta el documento de control emitido por el Operador “LEGALIZACIÓN REEMBOLSO TRANSPORTE”).*

*En relación con el formato “GL-FO-06 - SOLICITUD TRANSPORTE PARA ACTIVIDADES LOGÍSTICAS Y/O DE RECURSOS FÍSICOS” en el que se encuentran campos sin diligenciar, esto obedece a que, dependiendo de la actividad o evento, no se requieren todos los servicios y por tanto algunas casillas del mismo no requieren diligenciamiento alguno. No obstante, coincidimos con el equipo auditor en la importancia de la claridad sobre este aspecto, razón por la cual el 22 de agosto de 2017, la Unidad a través de la Oficina Asesora de Comunicaciones<sup>1</sup>, como acción de mejora, actualizó y modificó el procedimiento, protocolo y formatos de Gestión de Comunicaciones - Gestión de Eventos, en el cual se eliminó el formato GL-FO-06 y se estableció con mejora el formato CO-FO-11 unificando el procedimiento. No obstante, lo anterior, y con el fin de reforzar internamente el correcto diligenciamiento del citado formato, se elaborará un instructivo y se darán las capacitaciones correspondientes.”*

### **Análisis de la CGR:**

Es aceptada por la entidad; sin embargo, el equipo auditor verificó la existencia y aplicación de los formatos de gestión de comunicaciones-gestión de eventos que

<sup>1</sup> La gestión de la logística requerida para actividades o eventos de la Unidad en el marco del proceso de restitución de tierras, venía siendo atendida por dos dependencias de la Unidad: el Grupo de Gestión de Seguimiento y Operación Administrativa de la Secretaría General y la Oficina de Comunicaciones. En agosto de 2017 pasó a ser liderado en su integralidad por la Oficina Asesora de Comunicaciones.

fueron objeto de acción de mejora, observándose que los mismos se están aplicando en la vigencia 2018.

### NUMERAL 3

*"Observa la auditoría que algunos formatos GL-FO-09, identificado como "RECIBIDO A SATISFACCIÓN DE LA ACTIVIDAD LOGÍSTICA Y/O EVENTO INSTITUCIONAL", no describen sucintamente el servicio prestado. Pese a lo anterior, las casillas de cantidades solicitadas y efectivamente prestadas están diligenciadas, y en el momento de la facturación se verifican contra el formato y la respectiva solicitud. No obstante, para facilitar el diligenciamiento completo y claro del formato, la Unidad a través de la Oficina Asesora de Comunicaciones<sup>2</sup>, como acción de mejora actualizó y modificó el día 22 de agosto de 2017 el procedimiento, protocolo y formatos de Gestión de Comunicaciones – Gestión de Eventos, en el cual se eliminó el formato GL-FO-09 y se estableció el formato CO-FO-13, al cual se le instauró una lista desplegable con la descripción de los ítems.*

*De manera general, me permito indicar que los formatos relacionados en el numeral 2 y 3, no se encuentran determinados contractualmente en la cláusula 5) FORMA DE PAGO, literal B, como: Documentos Para el Trámite de Pago, razón por la cual consideramos que no se ha presentado el riesgo de pagos de eventos sin que se presenten en su totalidad los soportes de ítems prestados por el contratista. No obstante, coincidimos en que los formatos deben estar diligenciados de tal manera que no generen confusión, teniendo en cuenta que estos son herramientas de control y seguimiento del contrato.*

*Cabe concluir que la Unidad ha realizado el respectivo seguimiento y control porque la cuenta fiscal está debidamente soportada con lo establecido en las cláusulas del contrato y adicionalmente se han establecido mejoras en el proceso."*

### **Análisis CGR:**

Es aceptada por la entidad; sin embargo, el equipo auditor verificó la existencia y aplicación de los formatos de gestión de comunicaciones-gestión de eventos que fueron objeto de acción de mejora, observándose que los mismos se están aplicando en la vigencia 2018.

---

<sup>2</sup> La gestión de la logística requerida para actividades o eventos de la Unidad en el marco del proceso de restitución de tierras, venía siendo atendida por dos dependencias de la Unidad: el Grupo de Gestión de Seguimiento y Operación Administrativa de la Secretaría General y la Oficina de Comunicaciones. En agosto de 2017 pasó a ser liderado en su integralidad por la Oficina Asesora de Comunicaciones.

- **HALLAZGO No. 2. AUDIENCIA ASIGNACIÓN DE RIESGOS (A)**

En el Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, establece en su "**Artículo 2.2.1.2.1.1.2. Audiencias en la licitación.** En la etapa de selección de la licitación son obligatorias las audiencias de: a) asignación de Riesgos, y b) adjudicación. Si a solicitud de un interesado es necesario adelantar una audiencia para precisar el contenido y alcance de los pliegos de condiciones, este tema se tratará en la audiencia de asignación de Riesgos.

*En la audiencia de asignación de Riesgos, la Entidad Estatal debe presentar el análisis de Riesgos efectuado y hacer la asignación de Riesgos definitiva"*

(...)

No obstante, al evaluar los documentos soportes del proceso de licitación que dio como resultado el contrato de prestación de servicios No. 2436 del 29 de diciembre de 2016, se evidenció la inexistencia del soporte que acredite la realización de la audiencia de asignación de riesgos, lo que pudo haberse causado por fallas en los controles por parte del Grupo de Contratación, lo que podría derivar en que en el momento de la ocurrencia de un siniestro, éste no haya sido identificado, discutido, asignado y aprobado en audiencia, por parte de los proponentes.

**Respuesta de la URT:**

*"Frente a esta observación la Unidad se permite aclarar al equipo auditor, que sí se llevó a cabo la audiencia de riesgos en el proceso de licitación que dio como resultado el contrato de prestación de servicios No. 2436 del 29 de diciembre de 2016. A continuación, se relacionan los documentos que dan cuenta de la programación y realización de dicha audiencia:*

- a. Se incluyó en el cronograma de la Resolución de Apertura No. 812 del 25 de noviembre de 2016, la audiencia de asignación de riesgos para el día 29 de noviembre de 2016. Se adjunta copia de la resolución.*
- b. El día 29 de noviembre de 2016 se llevó a cabo la audiencia a la cual asistió como interesado la señora Martha Jaimes en representación de la empresa SONIA JAIMES QUINTA GENERACIÓN, la cual presentó una observación a los pliegos de condiciones definitivo, que fue resuelta mediante documento de respuesta a observaciones formuladas al Pliego de condiciones definitivo publicada en la plataforma SECOP II. Igualmente se adjunta, listado de asistencia diligenciado y firmado por la señora Jaimes en el campo No. 1. Así mismo formato de presentación de observaciones en "Audiencia de Asignación de Riesgos y Aclaración de Pliegos Definitivos Licitación Pública*

No. 03 de 2016” suscrito por la señora Jaimes, y se anexa acta de respuesta a observaciones formuladas al Pliego de condiciones definitivo, documentos que reposan a folios del 118 a 123 del tomo I del expediente del contrato No. 2436 de 2016.

*En relación con la posibilidad de que la entidad asuma “un riesgo un siniestro que no haya sido identificado, discutido y aprobado en audiencia”, debe precisarse que tal situación es de difícil ocurrencia, teniendo en cuenta que los posibles oferentes tienen tres etapas procesales para realizar observaciones a la matriz de riesgos: i) proyecto de pliegos de condiciones, ii) pliego de condiciones definitivo, y iii) audiencia de asignación de riesgos, etapas que en este caso no fueron utilizadas por los ofertantes, toda vez que dentro de las observaciones al proceso no reposa ninguna observación al numeral 6 de los estudios previos y anexo 13 cargado en la plataforma SECOP 2, en los que se encuentra el capítulo de riesgos. Situación que se encuentra debidamente ratificada por la única asistente a la audiencia de Asignación de Riesgos, que solo se limitó a realizar una observación al pliego de condiciones definitivo, la cual, en virtud a que no iba dirigida a la matriz de riesgos, fue resuelta en documento de respuestas a las observaciones al pliego de condiciones definitivo. Vale la pena aclarar que, en estos procesos, cuando no hay observaciones a la matriz de riesgos se entiende aceptada por los interesados.”*

### **Análisis CGR**

Revisada la respuesta del sujeto de control, no se aceptan los argumentos esgrimidos por la entidad, en razón a que no se estima que los documentos que se anexaron a la respuesta y que precisamente se encuentran en el expediente contractual sean aptos para el propósito de demostrar lo que se argumentó por su parte, toda vez que en el listado de asistencia no se identifica el evento que se realizó, la fecha y la hora de la audiencia, ni tampoco se encuentra un soporte que registre la aceptación explícita de los proponentes de los riesgos identificados por parte de la URT, es decir, no se levantó una ayuda de memoria o un acta en la que se consignaran todas y cada una de las actividades u observaciones presentadas con ocasión de la realización de dicha audiencia.

- **HALLAZGO No. 3. MODIFICACIONES CONTRACTUALES (A)**

La Ley 80 del 28 de octubre de 1993, reseña en su “**Artículo 16°.- De la Modificación Unilateral. Si durante la ejecución del contrato y para evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él, fuere necesario introducir variaciones en el contrato y previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo, la entidad en acto administrativo debidamente**

*motivado, lo modificará mediante la supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios.*

*Si las modificaciones alteran el valor del contrato en veinte por ciento (20%) o más del valor inicial, el contratista podrá renunciar a la continuación de la ejecución. En este evento, se ordenará la liquidación del contrato y la entidad adoptará de manera inmediata las medidas que fueren necesarias para garantizar la terminación del objeto del mismo.”*

El Manual de Contratación y supervisión de la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas establece en su CAPITULO VII SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DE LOS CONTRATOS

#### “7.1.OBJETIVO DE LA SUPERVISIÓN

*22. Solicitar si lo requiere, las modificaciones contractuales a las que haya lugar dentro de la ejecución del contrato o convenio teniendo en cuenta el procedimiento definido para tal fin por el Grupo de Gestión en Contratación e inteligencia de Mercado.”*

(...)

#### **1) CONTRATO No. 2442 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2016, SUSCRITO CON EL CONSORCIO JRUNOA 2017**

Analizado el contrato en comento, cuyo objeto es “PRESTAR LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE PUBLICO TERRESTRE ESPECIAL AUTOMOTOR EN CAMIONETA TIPO DOBLE CABINA 4X4 Y/O CAMIONETA CAMPERO CON CONDUCTOR EN LAS DIFERENTES SEDES CON LAS QUE CUENTA LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS, INCLUIDOS TODOS LOS COSTOS OPERACIONALES, CON UNA DISPONIBILIDAD DE LOS VEHÍCULOS DE 24X30; ASÍ COMO VEHÍCULOS ADICIONALES EN CASO DE REQUERIRSE, CON CARACTERÍSTICAS DIFERENTES TALES COMO VANS, BUSES, BUSETAS Y CAMIONES QUE GARANTICEN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS MISIONALES DE LA UNIDAD”, se evidenció que el supervisor solicitó a la Coordinación de Gestión Económica y Financiera la liberación de los recursos apropiados a través del Registro Presupuestal No. 405316 del 29 de diciembre de 2016, por valor de \$185.427.505, toda vez que este rubro no se ejecutó en la vigencia para el cual fue apropiado, sin que por parte del supervisor se solicitara a la Coordinación de Gestión Contractual la elaboración de modificación del valor del

contrato. Este documento sólo se elaboró hasta el 19 de diciembre de 2017, es decir casi un año después.

## **2) CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 2436 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2016, SUSCRITO CON EXCURSIONES AMISTAD SAS Y/O ADESCUBRIR TRAVEL & ADVENTURE SAS**

Analizado el contrato aludido, cuyo objeto es *“La prestación de servicios para la organización, administración, ejecución de eventos institucionales y actividades logísticas en cumplimiento de las obligaciones misionales y funcionales de las diferentes dependencias y Direcciones Territoriales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”*, se observó que de los recursos apropiados para la vigencia 2016 se liberaron recursos del registro presupuestal No. 31116 del 30 de junio de 2016, del componente 1 se solicitó liberar \$18.104, y del componente 2 liberar \$1.000.000, respectivamente.

Así mismo, se liberó el valor de \$599.643.937 de la vigencia futura aprobada por el Ministerio de Hacienda Pública y Crédito Público, a través de la comunicación del 22 de noviembre de 2016, respaldado con el Registro Presupuestal No. 6917 del 2 de enero de 2017; soportado en que los servicios prestados no cubrieron todo el rubro aprobado para esa vigencia, sin que a la fecha se haya procedido a modificar el contrato en la cláusula tercera, relativa al valor total del contrato, toda vez que con las liberaciones de recursos de las vigencias 2016 y 2017, se disminuyó el valor del contrato.

Las anteriores situaciones se presentaron por deficiencias en los controles ejercidos por el supervisor o supervisores del contrato, lo que puede generar distorsiones en la ejecución presupuestal.

### **Respuestas de la URT:**

#### **1) CONTRATO No. 2442 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2016, SUSCRITO CON EL CONSORCIO JRUNOA 2017**

*“En este caso, considera la Unidad que sí se realizó una adecuada planeación del contrato, que la supervisión ejerció los controles a la ejecución presupuestal de manera oportuna y que utilizó las herramientas definidas en la ley y en los procedimientos internos para un contrato por demanda (tipo bolsa) y con unos montos máximos a ejecutar por cada vigencia, de acuerdo con los argumentos que se exponen a continuación.*

Planeación de la Solicitud de Vigencias Futuras, suscripción y ejecución del contrato

*“(…) La Entidad para el año 2016 identifica dentro de sus procesos de planeación, la necesidad de tramitar vigencias futuras - VF y establece una ruta metodológica a su interior, para la construcción y análisis de documentos requeridos para los trámites de las VF, elaborados en mesas de trabajo conjunto entre las diversas áreas involucradas en la gestión (dependencia que justifica la necesidad, gestión de contratación, gestión financiera y OAP<sup>3</sup>) a partir de justificaciones y proyecciones técnicas. La aplicación de esta ruta metodológica inició en junio de 2016 y lo programado para la vigencia 2016, correspondía al valor proyectado a ejecutar durante los 30 días del mes de diciembre”.*

*“(…) Debido a factores externos, la solicitud de vigencias futuras fue aprobada el 22 de noviembre de 2016, lo que evidenciaba la afectación del tiempo de ejecución inicialmente planeado<sup>4</sup>. En este sentido, la Unidad identificó que el cronograma de contratación permitiría asumir los compromisos antes del 31 de diciembre con cargo a las apropiaciones del año fiscal 2016, cumpliendo con el principio de Anualidad del gasto público y por ello se abrió el correspondiente proceso”.*

*“(…) Es importante resaltar que la entidad valoró el tiempo transcurrido en el trámite de las vigencias futuras ante las entidades correspondientes, y el impacto sobre el tiempo de ejecución del respectivo contrato durante el mes de diciembre de 2016, frente a lo cual se consideró oportuno no reprogramar los valores de la vigencia de 2016, por cuanto esto daría inicio a un nuevo trámite ante el DNP<sup>5</sup>, y al no ser aprobada la solicitud de vigencia futura de manera oportuna, la Unidad asumiría un alto riesgo que afectaría de manera grave la prestación de todos los demás servicios que se pretendían satisfacer con la solicitud de vigencias futuras para el normal funcionamiento de la Entidad.*

*“(…) En el contexto descrito, los tiempos del proceso contractual se vieron significativamente afectados. No obstante, la entidad garantizó que se surtieron las etapas correspondientes publicando el proceso el día 24 de noviembre y adjudicándolo el día 28 de diciembre de 2016. Lo anterior conllevó a que el contrato no pudiera dar inicio el primero de diciembre de 2016 como se planeó inicialmente. Una vez cumplidos los requisitos de ejecución, en diciembre de ese año, la Unidad contó con un día hábil (30 de diciembre) para la ejecución de esa vigencia, lo que no permitió que se ejecutaran en su totalidad los recursos*

<sup>3</sup> Oficina Asesora de Planeación

<sup>4</sup> La relación detallada de la planeación y presentación de la solicitud de vigencias futuras, se encuentra en la respuesta a la Observación No. 4.

<sup>5</sup> Departamento Nacional de Planeación

programados, originando su debida liberación en cumplimiento del Estatuto Orgánico del Presupuesto el cual se realizó mediante el procedimiento interno que la unidad ha establecido para ello.

*“(...) Con lo anterior, la entidad garantizó la prestación del servicio sin interrupción y que las actividades misionales pudieran realizarse a nivel nacional, cumpliendo con la normatividad presupuestal.*

#### Planeación del Valor del Contrato 2442 de 2016

*“(...) El contrato No. 2442 del 29 de diciembre de 2016, se estructuró con el fin de atender la necesidad de presencia institucional en el territorio para el desarrollo de la política de Restitución de Tierras. Es así como, se requiere de un operador que coordine y suministre los servicios de transporte en las zonas urbanas y rurales dentro del territorio nacional para el apoyo en campo que permita el desplazamiento de colaboradores misionales para la atención de las diferentes actividades propias de las etapas del proceso de restitución de tierras, así como la utilización de este servicio para el cumplimiento de las ordenes proferidas por los jueces tanto en etapa judicial como posfallo. Por esta razón, se trata de un contrato y servicio estratégico que debe estar disponible sin interrupción.*

*“(...) Por tratarse de un proceso estratégico para la entidad, se solicitó aprobación de cupo de vigencias futuras, para lo cual se realizó un análisis técnico y económico, con el fin de determinar el valor del contrato. Este valor se determina con proyecciones fundamentadas en el comportamiento de los históricos de años anteriores y teniendo en cuenta que este comportamiento puede variar debido a que las solicitudes de transporte dependen de las diferentes variables que se presentan en los casos de restitución tanto en etapa administrativa, judicial, posfallo y sus actividades asociadas.*

*“(...) Debido a esta dinámica, se estructuró un contrato tipo bolsa que pueda responder a la demanda según las necesidades de la Unidad. Debe precisarse que el presupuesto a ejecutar para cada vigencia no puede determinarse de manera exacta por la incertidumbre de las variables ya mencionadas, razón por la cual la planeación del contrato implica tener en cuenta los datos históricos y hacer proyecciones sobre supuestos de una mayor demanda para contar con los recursos que permitan cubrir un aumento en las solicitudes de transporte asociadas a la dinámica del proceso de restitución de tierras en sus etapas administrativa, judicial y posfallo. Es así como se realizó la solicitud de vigencia futura y una vez aprobado el cupo de las mismas, se adelantó el proceso de contratación en el cual fue definido el valor del contrato de acuerdo con los topes señalados en la autorización de vigencias futuras, determinándose el presupuesto para cada vigencia de la siguiente forma:*

VIGENCIA	HASTA POR UN VALOR DE
2016	187.500.000,00
2017	3.861.532.210,00
2018	2.320.137.268,00
<b>TOTAL</b>	<b>6.369.169.478,00</b>

*"(...) Por lo anterior, se considera que la planeación del valor del contrato se realizó atendiendo las particularidades del servicio requerido.*

*Liberación de recursos, el control de la supervisión, y la modificación contractual*

*"(...) La liberación de los recursos al cierre de la vigencia fiscal 2016, se realizó atendiendo a los procedimientos internos definidos en la Unidad de Restitución de Tierras, que están establecidos de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y las demás normas vigentes sobre la materia:*

**"Decreto 111 de 1996 Art.14. ANUALIDAD.** El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38/89, artículo 10)."

**"Decreto 1068 Art. 2.9.1.2.15. Del período de ajustes previos al cierre definitivo del sistema.** El Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) Nación tendrá un período de transición al inicio de cada año, con el fin de que las entidades hagan ajustes a los compromisos y obligaciones a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, de conformidad con lo señalado en el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual durará hasta el día anterior al de la constitución legal de estas, de forma que puedan obtener del sistema la información requerida para tal fin. En todo caso, en concordancia con los artículos 14 y 71 de dicho estatuto, en este período no se pondrán asumir compromisos ni obligaciones con cargo a las apropiaciones del año que se cerró. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos. (...)"

*Teniendo en cuenta las normas anteriormente citadas y la circular de cierre emitida anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Unidad ha implementado el formato de liberación de recursos "GF-FO-18 Solicitud de*

*Liberación Recursos de un Registro Presupuestal”, para saldos de los compromisos que no son ejecutados al cierre de cada vigencia y que no se constituyeron como cuenta por pagar, ni reserva presupuestal; por lo que en el periodo de transición, el supervisor del contrato justificó la liberación de los recursos y radicó el formato en mención ante Grupo de Gestión Económica y Financiera, para que posteriormente la Unidad liberara dichos recursos.*

*“(…) Por lo tanto, la liberación de los recursos del registro presupuestal No. 405316 del 29 de diciembre de 2016 por valor de \$185.427.505, procedía debido a que una vez culminada la vigencia fiscal de 2016 y en aplicación del principio de anualidad, los recursos de 2016 debían liberarse ya que no era procedente la constitución de una Reserva Presupuestal.*

*“(…) En línea con lo anterior, la Unidad no comparte la afirmación sobre las deficiencias en “los controles ejercidos por el supervisor o supervisores”, por cuanto se realizó el seguimiento a las actividades y presupuesto ejecutado, de conformidad con lo previsto en el respectivo contrato y de acuerdo con los procedimientos internos.*

*“(…) Como se explicó al inicio, se trata de un contrato en el que se estableció el monto del presupuesto máximo a ejecutar para cada una de las vigencias (2016, 2017 y 2018). En el clausulado de este, se estipuló que la prestación del servicio y sus respectivos pagos serían por demanda (tipo bolsa) de acuerdo con las necesidades de la entidad y a las órdenes judiciales emitidas por los jueces y magistrados de restitución, cuyo número se proyecta, pero no puede determinarse con exactitud. Así lo determinan las cláusulas 2) PLAZO DE EJECUCIÓN, 3) VALOR TOTAL DEL CONTRATO y 5) FORMA DE PAGO, donde se indica claramente **“hasta agotar recursos”, “Hasta por la suma de”, según el cronograma autorizado para las vigencias futuras y “Pagos mensuales correspondientes a los servicios solicitados por la Unidad y efectivamente prestados”.***

*“(…) Así las cosas, se proyectó un monto máximo y finalmente se ejecutó el presupuesto según la demanda de transporte para cada vigencia, condiciones que eran claras para las partes del contrato. De conformidad con este comportamiento, la supervisión realizó los trámites a que había lugar en relación con un contrato estructurado por demanda o tipo bolsa, con vigencias futuras:*

- i) La liberación de presupuesto de la vigencia anterior, es decir, a inicios de 2017 se solicitó la liberación de recursos correspondientes a la vigencia 2016. Esta liberación no requería de modificación contractual porque en el mismo contrato se había establecido el valor máximo a ejecutar en el*

2016 y de conformidad con las normas presupuestales y con base en la circular de cierre emitida por el Ministerio de Hacienda, no procedía una reserva sino la liberación de dichos recursos.

- ii) La reducción de presupuesto de la misma vigencia por un valor de \$500 millones de pesos en relación con el presupuesto asignado a la vigencia 2017, que sí requirió de modificación contractual (porque no podía aplicarse la liberación de recursos por cierre de vigencia, al tratarse de presupuesto de la misma vigencia 2017). Esta modificación se hizo mediante Otrosí No. 1 al Contrato 2442 y obedeció a que la subasta permitió que se ofertaran unos precios más bajos de los establecidos en el presupuesto inicial, reflejándose una diferencia entre los dos valores. Identificado este ahorro se inició el procedimiento de modificación contractual para lograr incluir estos recursos en el recorte anunciado por el Gobierno Nacional<sup>6</sup>, el cual se hizo efectivo mediante Decreto 2118 del 15 de diciembre de 2017. Sin embargo, la suscripción del otrosí se materializó hasta el 19 de diciembre de 2017.

Así las cosas, la suscripción del otrosí el 19 de diciembre de 2017, tuvo por objeto reducir el valor del presupuesto asignado para dicha vigencia 2017 y se incluyó además la aclaración del valor no ejecutado en 2016.

*“(...) Se considera importante reiterar, que la liberación de recursos realizada al registro presupuestal de la vigencia 2016, solo amparaba la vigencia correspondiente sin afectar la disponibilidad de recursos para la prestación de los servicios en las vigencias 2017 y 2018, toda vez que los registros presupuestales se expiden conforme a la aprobación de las vigencias futuras. Por esta razón a juicio de la Unidad, no se generaron distorsiones en la ejecución presupuestal del contrato.*

*“(...) De acuerdo con todo lo anterior, no hubo una falsa expectativa de ejecución para el contratista, toda vez que desde la misma estructura del proceso contractual y en el mismo contrato se advirtió que se trataba de un contrato por demanda (tipo bolsa) y que la ejecución de los recursos tendrían un monto máximo, pero no mínimo para cada vigencia.*

*“(...) Finalmente, y en línea con los argumentos desarrollados, no se trató de una modificación unilateral del contrato porque las condiciones de monto máximo por vigencia y ejecución según demanda o necesidad de la Unidad estaban claras para las dos partes durante la etapa precontractual y contractual.”*

---

<sup>6</sup> Redujo las apropiaciones de la Unidad por 8.130 millones.

## 2) CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 2436 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2016, SUSCRITO CON EXCURSIONES AMISTAD SAS Y/O ADESCUBRIR TRAVEL & ADVENTURE SAS

La URT argumenta este contrato, en términos similares al numeral 1)

### Análisis CGR

La respuesta presentada por la entidad no se acepta, debido a que si bien es cierto que en el clausulado del contrato se señala "*hasta agotar recursos*", "*Hasta por la suma de*", se tenía un valor máximo en el mismo, el cual era el reportado e informado por la URT en los diferentes escenarios, lo que no mostraba la realidad, en razón a que los contratos habían sido objeto de liberación de recursos en las vigencias 2016 y 2017, respectivamente, sin que se procediera a la elaboración de un otrosí modificatorio que lo reflejara.

#### • HALLAZGO No. 4. PLANEACIÓN CONTRACTUAL (D1)

La facultad para contratar del Director General de la URT se establece en el artículo 9 numeral 17 del Decreto 4801 de 2011. Los estudios previos están previstos en los numerales 7 y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, y en el Decreto 1082 de 2015 artículo 2.2.1.1.2.1.1. En estas disposiciones se refiere el análisis de conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, la tramitación de las autorizaciones y las aprobaciones necesarias para la contratación o el desarrollo de los estudios, diseños y proyectos requeridos para tal fin. Igualmente se dispone que los estudios previos son los documentos que soportan el análisis de los bienes o servicios a contratar, determina las especificaciones técnicas y el valor del bien o servicio en el mercado.

De la evaluación realizada al proceso precontractual del Contrato Interadministrativo 2432, con la EMPRESA DE RECURSOS TECNOLÓGICOS S.A. ESP. ERT, que tuvo por objeto el "*Alquiler por demanda de la dotación tecnológica y las actividades complementarias, relacionadas y/o conexas con esta, incluyendo suministro, instalación de puestos de trabajo y elementos conexas, instalación, configuración y puesta en marcha de la red de corriente eléctrica, alquiler de los sistemas de ventilación y aireación interna; así como mobiliario conexo y las actividades complementarias y conexas que son requeridas para garantizar el óptimo funcionamiento de las diferentes oficinas de la URT*", por un valor de \$11.621.855.232,00, suscrito en diciembre de 2016 y con autorización de vigencias futuras para el año 2017 y 2018, se pudo evidenciar la inobservancia al principio de planeación por parte del área técnica, toda vez que los análisis que soportan esta

contratación no contienen los estudios de precios de mercado actualizados a diciembre de 2016 de los servicios a contratar, ni los estudios respecto a otros proveedores del mercado que prestan estos mismos servicios, que hubieran permitido conocer las condiciones de este entorno comercial.

Sobre el particular, existe precedente jurisprudencial del Consejo de Estado, que ha señalado lo siguiente:

*"Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato. ii) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja. iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc. iv) Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto. v) La disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato. vi) La existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores..."*

En el mismo sentido, la Procuraduría General de la Nación se ha pronunciado:

*"(...) El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica {...).*

*(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutaran por medio de la celebración de los diferentes contratos”.*

La Ley 734 de 2002 en su artículo 34, define los deberes de todo servidor público, entre los cuales se encuentra: “**Artículo 34. Deberes.** Son deberes de todo servidor público:

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

*Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.*

2. *Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función. **Expresiones subrayadas declaradas EXEQUIBLES por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-030 de 2012 (...)**”*

Por anterior, se considera que el área técnica de la URT que justificó la necesidad, no tuvo en cuenta el principio de planeación contractual para el proceso antes descrito, pues la elaboración de unos sólidos y bien estructurados estudios previos habría permitido dilucidar qué modalidad de contratación era la indicada en estos casos y, así, poder garantizar la pluralidad de oferentes. Esta situación pudo haber puesto en riesgo los recursos del Estado, en la medida en que no se tuvieron en cuenta los precios de mercado, ni demás proveedores de estos servicios y los valores que viene pagando la entidad a este contratista podrían no estar acordes a la realidad del mercado. **Hallazgo con presunta connotación Disciplinaria**

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

*“(…) De conformidad con la observación planteada por el Equipo Auditor, la Unidad se permite exponer la forma que viene dando cumplimiento con el Principio de Planeación Contractual, evidencia de ello son los estudios previos que reflejan las necesidades de la Unidad desde su creación (año 2012). Para el caso que nos ocupa, para la Unidad no solo es importante contar con los inmuebles para el funcionamiento de las oficinas a nivel nacional, sino, además, era indispensable que estas instalaciones contarán con el mobiliario y la dotación tecnológica suficiente **de manera permanente y sin interrupciones**, con el fin de garantizar de forma oportuna los servicios misionales.*

### Planeación Contractual - Estudios Previos – Precios de mercado.

*(…) Atendiendo este principio fundamental, la Entidad planificó a largo plazo el suministro de bienes inmuebles con el mobiliario y la dotación tecnológica incluida, de modo que no se tuviera afectación al normal funcionamiento de la actividad misional de la Unidad por falta de oficinas para operar. Es así como en el año 2013, se dio inicio a la **elaboración de estudios previos de manera sólida y estructurada**, tomando como principal insumo **el resultado del estudio de mercado**, de tal manera que se tomara la mejor decisión sobre la modalidad, presupuesto, calidades, existencia en el mercado nacional, entre otros elementos fundamentales para adelantar la contratación.*

*(…) El estudio de mercado para el año 2013 se realizó solicitando cotizaciones a cinco (5) empresas del mercado nacional, de las cuales se recibieron tres (3). (Ver folios del 1 al 89 del expediente 461 de 2013- anexo en CD). Una vez realizada la comparación de precios de las tres (3) cotizaciones recibidas, se identificó en dicho documento que:*

*“(…) teniendo en cuenta la cotización presentada por la EMPRESA DE RECURSOS TECNOLÓGICOS S.A. E.S.P, toda vez que la misma al presentar los valores más favorables, sumados al hecho de que cumple los requerimientos de carácter técnico para proyectar el valor de los puestos de trabajo que de conformidad con las necesidades del servicio son requeridos a la fecha (...)” (Ver folios 125 y 126 del contrato 462 de 2013- anexo en CD).*

*(…) De cara a lo anterior, la Entidad aplicó los principios esenciales de la Contratación Estatal y realizó un análisis para conocer el sector relativo al proceso de selección, desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo; y cotejando las cotizaciones presentadas por oferentes del mercado, finalmente concluyó que la contratación más favorable,*

valorando la oferta, costos, forma de entrega de los elementos, calidades, procedimientos de instalación, entre otros, era con la EMPRESA DE RECURSOS TECNOLÓGICOS S.A. E.S.P (En adelante ERT); una empresa de servicios públicos oficial, y con quien suscribió el **Contrato Interadministrativo Marco No. 461 de 2013**, el cual se encuentra vigente actualmente, atendiendo los factores de costos-beneficios y los descuentos por la permanencia que ERT ofrecía año tras año.

(...) Con base en el **Contrato Interadministrativo Marco No. 461 de 2013** y la facultad legal con la que cuentan las entidades públicas para la suscripción de contratos interadministrativos, desde el año 2013, la Unidad ha suscrito con la ERT cinco (5)<sup>[1]</sup> de ellos, entre los que se encuentra el **Contrato Interadministrativo No. 2432 de 2016**, los cuales han permitido contar con los implementos tecnológicos, puestos de trabajo, sistema eléctrico, ventilación y aireación interna y conexos necesarios para el funcionamiento de las diferentes sedes de la Unidad, de manera continua y obteniendo los descuentos acumulados por permanencia que ofreció la ERT desde la realización del estudio de mercado en el año 2013, así:

Adicionalmente la Unidad con el modelo económico ofertado por la ERT, se beneficia de: a) Un descuento progresivo y por permanencia el cual se aplica cada vez que una sede cumple el año instalada en el mismo municipio, el cual inicia con un 7% anual sobre el valor del primer mes de arriendo. Este descuento de permanencia se ofrece hasta el 35%. En la siguiente tabla se muestra la aplicación de los descuentos de permanencia:

Porcentaje Descuento sobre valor inicial	MESES DEL SERVICIO					
	13	13-24	25-36	37-48	49-60	61-72
	0	7%	14%	21%	28%	35%

b) Un descuento financiero del 20% por pago vigencia anticipada corresponde al pago de todos los meses del servicio en la vigencia menos el último mes de dicha vigencia, con el fin de hacer los ajustes, descuentos por devolución y cualquier otro valor que deba ser restituido a la UNIDAD.

Estas razones se encuentran expuestas en los estudios previos del Contrato Interadministrativo No. 2432 de 2016, que nos permitimos resaltar en la copia de los estudios previos que anexamos a la presente respuesta.

(...) Por lo tanto, tal y como se evidencia en los estudios previos del contrato No. 2432 de 2016, la Unidad ha estructurado en debida forma los documentos previos contractuales teniendo en cuenta que, tuvo como soportes el estudio de mercado realizado en el año 2013 (Ver folios del 1 al 89 del expediente 461 de 2013) y el **análisis del sector realizado en diciembre de 2016**, en el cual se identificaron los valores pagados y métodos de contratación de otras entidades para

[1] Contrato 463-2013, Contrato 1242-2013, Contrato 1243-2013, Contrato 1220 -2014 y Contrato 2432 de 2016.

*contrataciones similares e igualmente las dificultades manifestadas por algunos proveedores para el cumplimiento de la ficha técnica, teniendo en cuenta que el servicio se requiere a nivel nacional y no todos tienen esa cobertura (ver notas al pie de página de los estudio previos página 15). Nos permitimos adjuntar el análisis del sector mencionado.*

*(...) De esta manera, la Unidad ha podido garantizar la continuidad del servicio en todas las sedes a nivel nacional, ahorrado tiempo y recursos en posibles desmontes e instalaciones a que hubiere lugar y continuar con los beneficios económicos de los descuentos progresivos y acumulados por permanencia, los cuales se aplican cada vez que la sede cumple un año, teniendo actualmente un descuento en algunas oficinas hasta del 28 % por parte de la ERT.*

*(...) Por lo anterior y al verificarse los documentos precontractuales citados, se evidencia que la Unidad agotó en debida forma la **etapa de estudios previos y análisis del sector** para el contrato objeto de la observación, garantizando el principio de planeación contractual y selección objetiva.*

*(...) Ahora bien, no se puede perder de vista que la contratación llevada a cabo, también parte del análisis del estado de temporalidad que la Ley 1448 de 2011 da a la Unidad, que en su artículo 103 establece:*

**ARTÍCULO 103. CREACIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS.** Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas por el término de diez (10) años, como una entidad especializada de carácter temporal, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente. Su domicilio está en la ciudad de Bogotá y contará con el número plural de dependencias que el Gobierno Nacional disponga, según lo requieran las necesidades del servicio.

*(...) Este aspecto de temporalidad, dio en su momento argumentos sólidos para pensar que a futuro, en una eventual liquidación o cierre de la entidad, la adquisición de bienes generaría un riesgo de pérdida de recursos mayor al que se llegará a generar con el alquiler de los mismos, por esto la decisión de la modalidad de contratación y el objeto a contratar permitiría optimizar el recurso económico en el sentido de que los bienes con que se cuenta hoy en día en alquiler, se desmontan y se entregan, caso contrario a una compra en la cual los equipos ó elementos entran a ser parte del patrimonio de la Unidad, lo que implicaría: mayores gastos en las pólizas de riesgos, inversión de recursos para el*

*mantenimiento, instalación, desinstalación, transporte a las diferentes sedes, depreciación de los mismos, etc. Situación está que conllevaría a más erogación de recursos en unos bienes que al final serían dados de baja. (Este análisis se evidencia del folio 1 al 20 del expediente 462 de 2013- Anexo Cd).*

*(...) Así las cosas y teniendo en cuenta los argumentos esbozados, la Entidad identificó en su momento la necesidad de la celebración del contrato interadministrativo, justificó el manejo de los recursos de esta forma, cotejó las modalidades de selección posibles para satisfacer esa necesidad, justificó legal y financieramente la contratación directa, identificó la optimización y ahorro de recursos ofrecidos por la ERT versus los costos del mercado e igualmente ha venido actualizado las fichas técnicas y los estudios previos que han proseguido al contrato marco, vigencia tras vigencia.*

#### *Modalidad de contratación – selección objetiva*

*(...) Sobre la escogencia de la modalidad de selección de contratación directa mediante un contrato interadministrativo, es necesario ahondar en lo siguiente:*

*(...) La celebración de contratos interadministrativos es una manifestación de los preceptos constitucionales que pregonan la colaboración armónica de los Órganos del Estado, así mismo, lo enunciado en la Ley 489 de 1998 al establecer los principios de la estructura del sector público nacional, la cual proclamó la “colaboración” como principio de la actuación de las entidades. Por esto, celebrar un contrato interadministrativo con otra entidad pública lo que apunta es a garantizar el ejercicio de las funciones públicas atribuidas a las entidades involucradas, y en últimas, al logro de los cometidos estatales, entendidos estos como la prestación del servicio con preeminencia del interés público.*

*(...) Así las cosas, la misma Ley permite a las Entidades Estatales en el ejercicio de la contratación pública su asocio o contratación con otras entidades públicas que en su objeto social realicen actividades tendientes a suplir las necesidades que del cumplimiento de la misionalidad y el servicio público se demanden, generando beneficios en la contratación con mejores precios que los del mercado y garantizando calidad y cumplimiento de las obligaciones contractuales.*

*(...) Por esto, la Entidad basándose en esta prerrogativa, consideró más oportuno, eficiente y óptimo la contratación con la ERT, ya que cumplía con los postulados legales para la contratación directa de los bienes y servicios requeridos y ofrecía un costo inferior a los precios regulares del mercado, como ya se indicó.*

*Por otra parte, el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 establece:*

*"(...) Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.*

*En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración. (...)"*

*(...) Posteriormente, la Ley 489 de 1998 "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones", determinó la facultad de asociación entre entidades públicas en los siguientes términos:*

*"Artículo 95º.- Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. (...)"*

*Según el literal c) del numeral 4º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, cuyo inciso 1o. fue modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, los Contratos Interadministrativos proceden cuando:*

*"c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. (...)"*

*Por su parte, el artículo 2.2.1.2.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015 establece:*

*"Convenios o contratos interadministrativos. La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto. (...)"*

*Acorde con la normatividad precitada, fue perfectamente viable emplear la modalidad de selección por Contratación Directa, mediante la suscripción de un Contrato Interadministrativo con un operador público para la prestación de los servicios alquiler de equipos y mobiliario.*

### Pluralidad de oferentes

*(...) Por otro lado, es pertinente indicar que la Unidad no coartó la participación y garantizó que existiera pluralidad de oferentes, porque a pesar de estar facultada por la Ley para celebrar contratos con otras entidades del estado de manera directa a través de contratos interadministrativos, realizó un estudio de mercado y un análisis del sector para revisar las opciones de satisfacer el servicio en las mejores condiciones de calidad y precio, tal y como se indica en la parte inicial de esta respuesta y como se encuentra justificado en los estudios previos del Contrato Interadministrativo No.2432 de 2016.*

*También es necesario precisar, que la Unidad no comparte la observación cuando se indica que se pudo haber puesto en riesgo los recursos del Estado en la medida que no se tuvo en cuenta los precios de mercado, toda vez que el contrato guarda coherencia con el estudio de mercado realizado en el año 2013, el histórico de las contrataciones realizadas con la ERT. De igual manera que la Unidad cuenta con un **descuento acumulado el cual se realiza año por año** por parte de la ERT, que genera una mejor optimización del recurso público, aumentando la capacidad de adquisición de otros bienes o servicios, y que permite establecer de manera directa el beneficio actual de este descuento acumulado.*

*(...) Así mismo, es preciso informar que cada proceso de contratación tiene identificada su propia matriz de riesgos, buscando con esto por parte de la Unidad, poder evidenciar el riesgo posible que se pueda presentar durante la ejecución contractual y establecer la forma de mitigación de este. (Ver página 18 de los estudios previos del Contrato No. 2432 de 2016) y los precios identificados en el análisis del sector realizado en el año 2016 (ver numeral 2 del análisis del sector adjunto).*

*(...) Por lo tanto, la Unidad considera que no es procedente la observación No.5 realizada por el Ente de Control Fiscal, toda vez, que existe evidencia suficiente de la realización de una planeación contractual eficiente y eficaz, estudios previos sólidos, estudios de mercado y análisis del sector reales a las condiciones del mercado y a las necesidades de la Unidad para la contratación realizada mediante el Contrato Interadministrativo No.2432 de 2016.”*

### Análisis CGR

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, se refirió al principio de planeación en la contratación estatal, y entre los asuntos refiere “...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas

*a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:.....iv) Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto”.*

Así mismo, el Decreto 4170 de 2011 creó Colombia Compra eficiente como un ente rector con el objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización de los procesos de compras y contratación Pública, en la publicación *SÍNTESIS*<sup>7</sup>. En particular, sobre la fase precontractual, el aplicativo de manera imperativa refiere los siguientes condicionamientos:

*"9. ESTUDIOS PREVIOS Las entidades públicas, en virtud del principio de planeación, están obligadas a la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etcétera., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etcétera; **(iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etcétera., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto;** (v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las*

---

<sup>7</sup> Aplicativo de uso gratuito que Colombia Compra eficiente ofrece para que los interesados tengan acceso a la normativa.

*necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar.” (Negrilla fuera de texto)*

La entidad sustenta la respuesta a la presente observación con los argumentos de haber llevado a cabo unos sólidos estudios previos por parte del área técnica, con análisis del sector, estudios de mercado correspondientes, haber garantizado la pluralidad de oferentes y sustentando la contratación directa sobre el contrato marco 461 firmado en 2013 y los cuatro contratos sucesivos firmados con la ERT; además argumenta que, las condiciones de descuento acumulado por permanencia generan una mejor optimización de los recursos.

No obstante lo anterior, la CGR considera que los argumentos y soportes allegados no desvirtúan el hallazgo en razón a que no se pudieron conocer los nombres de los 12 proveedores que invitaron a cotizar en el proceso (visto en los anexos de la respuesta) ni los de precios de mercado actuales de los servicios por ellos ofrecidos, que pudieran ser comparados y contrastados con los de la ERT. Igualmente, indican en su respuesta que los precios de mercado tomados como referencia fueron los que se realizaron para el contrato 461 de 2013, con lo cual se corrobora lo señalado en la observación.

Por lo anteriormente expuesto, la observación queda en firme y se retira del título de la observación la frase estudios previos.

### 3. ANEXOS

#### ANEXO No. 1

#### TABLA CONSOLIDADA DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	NÚMERO	VALOR (\$)
ADMINISTRATIVOS	4	-
DISCIPLINARIOS	1	-
PENALES	0	-
FISCALES	0	-
OTRAS INCIDENCIAS (O.I)	0	-



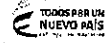
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS OCUPADAS  
 NIT 900.458.679-9  
 BALANCE GENERAL  
 A 31 DE DICIEMBRE DE 2017  
 (Cifras expresadas en pesos colombianos)

Cod.	ACTIVO	NOTA ESPECÍFICA	A DICIEMBRE 31 DE 2017	A DICIEMBRE 31 DE 2016	Cod.	PASIVO	NOTA ESPECÍFICA	A DICIEMBRE 31 DE 2017	A DICIEMBRE 31 DE 2016
	<b>CORRIENTE</b>		<b>35.930.709.449,75</b>	<b>19.392.011.510,41</b>		<b>CORRIENTE</b>		<b>7.558.025.911,72</b>	<b>23.909.197.767,44</b>
11	EFEKTIVO		609.906.921,35	937.580.955,63	24	CUENTAS POR PAGAR		4.378.874.329,79	21.488.209.685,89
1185	CAJA	1	0,00	0,00	2401	ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES	9	1.765.872.563,78	19.095.141.803,78
1119	DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS	2	609.906.921,35	937.580.955,63	2425	ACREEDORES	8	1.649.873.931,03	1.410.880.331,11
16	DEUDORES		326.750.459,98	289.021.157,96	2436	RETENCIÓN EN LA FUENTE E IMPUESTO DE TIMBRE	18	856.127.735,00	981.387.371,00
1428	AVANES Y ANTICIPOS ENTREGADOS	3	8,88	78.124.181,00	25	OBLIGACIONES LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL		2.439.696.853,88	2.338.887.717,68
1424	RECURSOS ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN	3	188.379.131,00	67.758.474,00	2585	SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES	11	2.439.496.063,00	2.396.007.717,00
1478	OTROS DEUDORES	6	148.371.338,98	151.138.982,98	27	PASIVOS ESTIMADOS		1.076.066.225,88	0,00
15	INVENTARIOS		5.371.860.707,00	7.264.158.681,24	2718	PROVISIÓN PARA CONTINGENCIAS	12	1.076.066.225,88	0,00
1510	MERCANCIAS EN EXISTENCIA	5	3.371.858.787,00	2.264.190.681,24	28	OTROS PASIVOS		71.589.293,93	24.980.544,66
19	OTROS ACTIVOS		29.621.881.351,42	16.081.218.615,56	2905	RECAUCOS A FAVOR DE TERCEROS	13	71.589.293,93	24.980.544,66
1985	BIENES Y SERVICIOS PAGADOS POR ANTICIPADO	7	768.084.599,52	636.219.441,89		<b>NO CORRIENTE</b>		<b>0,00</b>	<b>8,48</b>
1918	CARGOS DIFERIDOS	7	2.102.598.433,48	1.732.207.185,55		<b>TOTAL PASIVO</b>		<b>7.558.025.911,72</b>	<b>23.909.197.767,44</b>
1925	DERECHOS EN ADICIÓN	7	26.750.218.488,44	13.972.782.168,12		<b>PATRIMONIO</b>			
	<b>NO CORRIENTE</b>		<b>23.504.693.890,55</b>	<b>26.224.704.161,81</b>	32	PATRIMONIO INSTITUCIONAL	14	51.677.377.128,58	21.707.518.824,78
16	PROPIEDAD, PLANTA Y EQUIPO		9.208.275.171,23	11.614.735.814,56	3206	CAPITAL FISCAL		3.040.902.052,55	3.858.062.280,45
1635	BIENES MUEBLES EN BODEGA	6	31.858.106,45	993.781.743,37	3225	RESULTADOS EJERCICIOS ANTERIORES		14.320.655.394,78	9.588.107.788,45
1638	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO EN MANTENIMIENTO	6	133.086.112,22	30.296.781,25	3230	RESULTADOS DEL EJERCICIO		24.696.715.092,48	5.341.547.685,31
1637	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO NO EXPLOTADOS	6	89.936.243,83	26.925.182,24	3235	SUPERAVIT POR DONACIÓN		1.735.960.377,47	1.735.960.377,47
1645	PLANTAS, DUCTOS Y TUNELES	6	198.944.504,44	160.943.504,44	3255	PATRIMONIO INSTITUCIONAL INCORPORADO		13.572.589.472,75	5.715.408.318,24
1665	MUEBLES, ENSERES Y EQUIPOS DE OFICINA	6	1.180.099.483,49	1.197.392.129,52	3270	PROVISIONES, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES (DB)		(3.295.745.461,44)	(3.124.569.548,14)
1674	EQUIPOS DE COMUNICACIÓN Y COMPUTACIÓN	6	17.518.406.712,33	16.278.838.483,63		<b>TOTAL PATRIMONIO</b>		<b>51.677.377.128,58</b>	<b>21.707.518.824,78</b>
1684	EQUIPOS DE COMEDOR, COCINA, DESPENSA Y HOTELERÍA	6	18.589.238,00	10.589.238,00		<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</b>		<b>69.515.403.046,30</b>	<b>45.616.715.792,22</b>
1685	DEPRECIACIÓN ACUMULADA (CR)	6	(6.900.476.328,93)	(7.194.244.217,49)		<b>CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS</b>		<b>8,00</b>	<b>8,00</b>
19	OTROS ACTIVOS		16.684.418.418,82	14.709.356.385,85	83	DEUDORAS DE CONTROL	21	114.738.037,18	786.570.354,48
1978	INTANGIBLES	6	18.128.027.338,29	18.996.743.533,86	8315	ACTIVOS RETIRADOS		109.081.781,18	890.543.513,48
1975	AMORTIZACIÓN ACUMULADA DE INTANGIBLES (CR)	6	(2.715.508.919,47)	(2.286.775.167,03)	8365	RESPONSABILIDADES EN PROCESO		5.554.256,88	15.826.841,80
	<b>TOTAL ACTIVO</b>		<b>59.535.403.046,30</b>	<b>45.616.715.792,22</b>	89	DEUDORAS POR CONTRA (CR)	21	(114.738.037,18)	(786.570.354,48)
	<b>CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS</b>		<b>8,00</b>	<b>8,00</b>	8915	DEUDORAS DE CONTROL POR CONTRA (CR)		(114.738.037,18)	(786.570.354,48)
83	DEUDORAS DE CONTROL	21	114.738.037,18	786.570.354,48	99	ACREEDORA POR CONTRA (DB)	22	(15.815.165.887,77)	(8.228.657.291,00)
8315	ACTIVOS RETIRADOS		109.081.781,18	890.543.513,48	9905	RESPONSABILIDADES CONTINGENTES POR CONTRA (DB)		(11.426.487.526,77)	(6.192.521.471,00)
8365	RESPONSABILIDADES EN PROCESO		5.554.256,88	15.826.841,80	9915	ACREEDORAS DE CONTROL POR CONTRA (DB)		(3.588.698.359,00)	(3.838.135.788,00)
89	DEUDORAS POR CONTRA (CR)	21	(114.738.037,18)	(786.570.354,48)		<b>CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS</b>		<b>8,00</b>	<b>8,00</b>
8915	DEUDORAS DE CONTROL POR CONTRA (CR)		(114.738.037,18)	(786.570.354,48)	991	RESPONSABILIDADES CONTINGENTES	22	11.426.487.526,77	5.192.521.471,00
					9918	LITIGIOS Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS		11.426.487.526,77	5.192.521.471,00
					993	ACREEDORAS DE CONTROL		3.566.698.359,00	3.836.135.789,00
					9948	BIENES RECIBIDOS DE TERCEROS		3.568.698.359,80	3.036.135.760,00
					999	ACREEDORA POR CONTRA (DB)	22	(15.815.165.887,77)	(8.228.657.291,00)
					9905	RESPONSABILIDADES CONTINGENTES POR CONTRA (DB)		(11.426.487.526,77)	(6.192.521.471,00)
					9915	ACREEDORAS DE CONTROL POR CONTRA (DB)		(3.588.698.359,00)	(3.838.135.788,00)

*Jesús Rigoberto Sabogal Urrago*  
 JESÚS RIGOBERTO SABOGAL URRAGO  
 Director General

*Rafael*  
 RAFAEL  
 Coordinador Grupo de Gestión Económica y Financiera

*Elia Luz Salgado Camero*  
 ELIA LUZ SALGADO CAMERO  
 Contadora Pública  
 T.P. 28344.T





UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS  
NIT 900.498.879-9

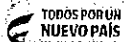
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONOMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL  
DEL 01 DE ENERO A 31 DE DICIEMBRE DE 2017  
(Cifras expresadas en pesos colombianos)

Cod.	Concepto	NOTA ESPECIFICA	A DICIEMBRE 31 DE 2017	A DICIEMBRE 31 DE 2016
INGRESOS OPERACIONALES			217.698.294.666,31	199.639.882.619,12
41	INGRESOS FISCALES	15	9.024.905,38	1.123.247,08
4110	NO TRIBUTARIOS		9.024.905,38	1.123.247,08
47	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	15	217.689.269.661,01	189.838.769.372,12
4705	FONDOS RECIBIDOS		217.371.032.750,01	189.513.340.296,12
4720	OPERACIONES DE ENLACE		746.893,60	311.589,00
4722	OPERACIONES SIN FLUJO DE EFECTIVO		317.489.918,00	325.117.506,00
GASTOS OPERACIONALES			193.036.242.149,83	185.352.975.083,15
51	ADMINISTRACION	16	48.930.891.263,76	47.452.103.842,80
5101	SUELDOS Y SALARIOS		28.361.254.367,04	24.980.672.108,11
5103	CONTRIBUCIONES EFECTIVAS		5.719.032.745,00	5.398.150.858,00
5104	APORTES SOBRE LA NOMINA		1.016.665.600,00	958.062.308,92
5111	GENERALES		15.518.428.633,72	15.789.701.061,77
5120	IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS		317.489.918,00	325.117.506,00
52	DE OPERACION	17	122.489.969.371,36	115.638.251.271,05
5204	CONTRIBUCIONES EFECTIVAS		670.734.100,00	845.975.300,00
5211	GENERALES		121.819.255.271,36	114.992.275.971,05
53	PROVISIONES, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES	12	1.078.066.225,88	0,00
5314	PROVISION PARA CONTINGENCIAS		1.078.066.225,88	0,00
55	GASTO PUBLICO SOCIAL	16	20.183.215.293,38	21.523.714.204,08
5507	DESARROLLO COMUNITARIO Y BIENESTAR SOCIAL		20.183.215.293,38	21.523.714.204,09
57	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	19	356.079.998,33	538.905.685,22
5705	FONDOS ENTREGADOS		11.688.432,72	502.716.697,26
5720	OPERACIONES DE ENLACE		344.411.563,61	36.188.987,97
EXCEDENTE (DEFICIT) OPERACIONAL			24.662.052.416,48	14.486.917.615,97
INGRESOS NO OPERACIONALES			100.674.360,32	(5.742.802.976,67)
48	OTROS INGRESOS	15	100.674.360,32	(5.742.802.976,67)
4805	FINANCIEROS		20.000.155,39	181.739.897,52
4808	OTROS INGRESOS ORDINARIOS		68.793.427,99	649.056.678,08
4815	AJUSTE DE EJERCICIOS ANTERIORES		5.880.777,04	(6.552.799.755,27)
GASTOS NO OPERACIONALES			119.822.484,36	403.012.699,79
59	OTROS GASTOS	20	119.822.484,36	403.012.699,79
5909	OTROS GASTOS ORDINARIOS		57.264.022,49	110.326.740,08
5915	AJUSTE DE EJERCICIOS ANTERIORES		62.558.461,87	292.685.959,71
EXCEDENTE (DEFICIT) NO OPERACIONAL			(19.148.124,04)	(6.145.015.678,46)
EXCEDENTE (DEFICIT) DE ACTIVIDADES ORDINARIAS			24.642.904.292,44	8.341.901.937,51
PARTIDAS EXTRAORDINARIAS			53.810.000,04	(354.332,20)
4810	INGRESOS EXTRAORDINARIOS	15	53.810.808,84	3.369.122,80
4810	EXTRAORDINARIOS		53.810.808,04	3.369.122,80
5810	GASTOS EXTRAORDINARIOS		0,00	3.723.455,00
5810	EXTRAORDINARIOS		0,00	3.723.455,00
EXCEDENTE (DEFICIT) DEL EJERCICIO			24.696.715.092,48	8.341.547.685,31

JESÚS RICARDO SABOGAL URREGO  
Director General

RUBIANO BERMÚDEZ VILLADA  
Coordinador Grupo de Gestión  
Económica y Financiera

ELIA LUZ SALGADO GAMERO  
Contadora  
T.P. 20344 - T





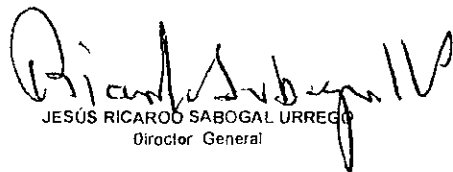
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS  
NIT 900.498.879-9

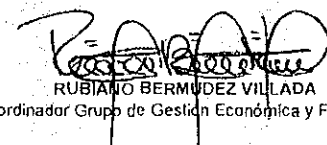
ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO  
POR LOS AÑOS TERMINADOS EL 31 DE DICIEMBRE DE 2017 Y 2016  
(Cifras expresadas en pesos colombianos)


Saldo del Patrimonio a 31 de Diciembre de 2016  
Variaciones Patrimoniales Durante el Año 2017  
Saldo del Patrimonio a 31 de Diciembre de 2017

21.707.518.024,78  
29.969.859.103,80  
51.677.377.128,58

DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES	A DICIEMBRE 31 de 2017	A DICIEMBRE 31 de 2016
<b>INCREMENTOS</b>	<u>35.145.035.019,10</u>	<u>27.967.092,00</u>
3208 CAPITAL FISCAL	1.990.839.772,10	5.995.784,00
3225 RESULTADOS EJERCICIOS ANTERIORES	8.341.547.605,31	0,00
3230 RESULTADOS DEL EJERCICIO	10.355.187.487,17	20.919.445,00
3235 SUPERAVIT POR DONACION	0,00	38.300,00
3255 PATRIMONIO INSTITUCIONAL INCORPORADO	8.457.480.154,52	0,00
3270 PROVISIONES, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES (OB)	0,00	1.013.563,00
<b>DISMINUCIONES</b>	<u>(5.175.175.915,30)</u>	<u>(17.832.274,00)</u>
3208 CAPITAL FISCAL	0,00	0,00
3225 RESULTADOS EJERCICIOS ANTERIORES	0,00	(12.577.896,00)
3255 PATRIMONIO INSTITUCIONAL INCORPORADO	0,00	(5.254.378,00)
3230 RESULTADOS DEL EJERCICIO	0,00	0,00
3270 PROVISIONES, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES (OB)	(5.175.175.915,30)	0,00
<b>TOTAL VARIACIONES VIGENCIA</b>	<u>29.969.859.103,80</u>	<u>10.134.818,00</u>

  
JESÚS RICARDO SABOGAL URREGO  
Director General

  
RUBIANO BERMÚDEZ VILLADA  
Coordinador Grupo de Gestión Económica y Financiera

  
ELIA LUZ SALGADO CAMERO  
Contadora  
T.P. 20344 - T

