


## INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

### **UNIDAD PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS EN EL CONTEXTO Y EN RAZÓN DEL CONFLICTO ARMADO**

VIGENCIA 2019

CGR-CDSJ No.008  
Noviembre 2020

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO  
UNIDAD PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DADAS POR  
DESAPARECIDAS EN EL CONTEXTO Y EN RAZÓN DEL CONFLICTO  
ARMADO

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor General ( E)	Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Contralor Delegado para el sector Justicia	Sebastián Montoya Mejía
Director de Vigilancia Fiscal	Alberto Torres Gutiérrez
Supervisor Encargado(a)	Carolina Cortes Millán
Líder de Auditoría	 Alicia Fernández Triana
Equipo auditor	Marina María Bustillo Sánchez María Victoria Romero Velázquez Mónica Johana Carreño García

## TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO	4
2.CARTA DE CONCLUSIONES.....	7
2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	8
2.1.1 Objetivo General.....	8
2.2 FUENTES DE CRITERIO.....	9
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	11
2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO .....	12
2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO.....	12
2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA .....	122.7
RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	132.8
PLAN DE MEJORAMIENTO .....	133
OBJETIVOS Y CRITERIOS.....	15
3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	15
3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA .....	15
RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....	15
4.1 Objetivo 1 .....	21
4.2 Objetivo 2 .....	37
4.3 Objetivo 3 .....	52
4.4 Objetivo 4 .....	60

## 1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO

La Unidad de Búsqueda de las Personas dadas por Desaparecidas es una Institución del Estado Colombiano de rango Constitucional, que goza de plena autonomía e independencia para poder desarrollar la labor que le fue encomendada, cuyo carácter es estrictamente extrajudicial y Humanitario.

Es por ello que se encuentra separada orgánicamente y funcionalmente de las ramas del poder público y sometida a un régimen especial, por lo que se constituyó como un órgano “extrajudicial del orden nacional, que tiene personería judicial y autonomía administrativa, presupuestal y técnica, con un régimen legal especial y exceptivo, cuyo rol es dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en el contexto del conflicto armado, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas es un órgano que hace parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, es un mecanismo extrajudicial y humanitario autónomo e independiente.

La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas fue creada en el punto 5 del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado por el Estado Colombiano y la Farc-Ep el 24 de noviembre de 2016, en respuesta a la solicitud de los familiares de las personas desaparecidas y las organizaciones civiles que participaron en los diálogos de paz de la Habana Cuba.

La Unidad de Búsqueda de las Personas Dadas por Desaparecida fue incorporada, con los otros integrantes del SIVJRNR, en la Constitución Política de Colombia mediante el acto legislativo 01 de 2017 con la finalidad de contribuir a satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad y a la reparación, su puesta en marcha se hizo a través del Decreto 589 de 2017, es una entidad del Sector. Justicia, de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio independiente y un régimen especial en materia de administración de personal y, con un periodo para el ejercicio del mandato de 20 años (prorrogables)

La UBPD tiene una Directora General, quien es asesorada por un Consejo Asesor integrado por el Presidente de la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, altos funcionarios del Gobierno Nacional, el Director del INMLCF, delegados de la Mesa Nacional de Víctimas, delegados organizaciones de familiares de víctimas de desaparición forzada y de secuestro, y un delegado de organizaciones civiles con especialidad técnico forense.

Tiene como objetivo dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias de búsqueda y localización de personas dadas por

desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado que se encuentren con vida y, en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos. De acuerdo con lo anterior, hay acciones que la UBPD emprende de manera directa, pero también está dentro de su mandato coordinar y contribuir, y en ese marco, impulsar acciones con otras entidades del Estado, siempre teniendo en cuenta la centralidad de las víctimas.

Son competencia de la UBPD las desapariciones ocurridas antes del 1ro de diciembre de 2016 (fecha de entrada en vigencia de los Acuerdos), sucedidas en el contexto y en razón del conflicto armado, y que corresponden a cualquiera de las siguientes circunstancias:

- Desaparición forzada.
- Secuestro
- Reclutamiento ilícito.
- Durante las hostilidades: combatientes, tanto regulares (miembros de la Fuerza Pública) como irregulares (miembros de grupos armados al margen de la ley).

Enfoque territorial, diferencial y de género: La incorporación de los enfoques territorial, diferenciales y de género en el desarrollo de las funciones y atribuciones de la UBPD busca garantizar la participación efectiva de las personas vinculadas al proceso de búsqueda. Finalmente, permite establecer el impacto desproporcionado de las desapariciones sobre estos grupos poblacionales vinculado a las condiciones históricas de desigualdad y discriminación que han sufrido. Es un criterio central para el diseño de los planes de búsqueda, los procesos de participación y las metodologías de análisis de la información, contemplado desde el AF.

La Unidad tiene un enfoque territorial, diferencial y de género, que corresponde a las características particulares de victimización en cada territorio y por cada población, con especial protección y atención a las mujeres, los niños y las niñas víctimas del conflicto armado y población diferencial y étnica.

De esta forma, busca contribuir a la satisfacción de los derechos a la verdad y a la reparación de las víctimas en el proceso de búsqueda. Asimismo, garantiza la presencia y el rol activo de los familiares en el mencionado proceso.

El Punto 5 del Acuerdo sobre Víctimas del Conflicto reconoce que “el conflicto armado, tiene múltiples causas y ha ocasionado un sufrimiento y un daño a la población sin igual en nuestra historia. Son millones los colombianos y colombianas víctimas de desplazamiento forzado, cientos de miles los muertos, decenas de miles los desaparecidos de toda índole y un amplio número de familias, colectivos y poblaciones afectadas a lo largo y ancho del

territorio. Sin olvidar otras formas menos visibles, pero no menos dolorosas de victimización, como la violencia sexual, las afectaciones psicológicas, o la simple convivencia con el miedo” (Acuerdo de Paz Gobierno Colombia, FARC-EP, 2016).

*Por su carácter humanitario y extrajudicial, la información recibida por la UBPD que permita dar con el paradero de las personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado, así como su procedencia, es totalmente confidencial y no puede ser utilizada como material probatorio en un proceso judicial.*



## 2. CARTA DE CONCLUSIONES

817111

Bogotá,

Doctora

**LUZ MARINA MONZON CIFUENTES**

Directora UBPD

Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas

Bogotá D.C.,

**Asunto:** Informe Final Auditoría de Cumplimiento

Respetada doctora Luz Marina Monzón:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento para establecer el grado de avance y la puesta en funcionamiento de la Unidad para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en razón del Conflicto Armado - UBPD.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de los criterios seleccionados para establecer el grado de avance y puesta en funcionamiento de la UBPD, conclusión que se fundamenta en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los Principios fundamentales de auditoría y las Directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las ISSAI 100 y 400, correspondientes a las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>1</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>2</sup>) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

---

<sup>1</sup> ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>2</sup> INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado que fueron remitidos por la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas –UBPD y otros Documentos remitidos por las Entidades consultadas como las que conforman el Sistema de Justicia Transicional, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, algunas Aerolíneas y Universidades.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de Información de Auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Delegada de Justicia de la CGR.

La auditoría se adelantó a la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas desde el Nivel Central de la Contraloría General de la República. El período auditado abarcó el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2019.

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

## 2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA




### 2.1.1 Objetivo General

Emitir concepto sobre los criterios evaluados, en todos los aspectos significativos, para establecer el grado de avance y la puesta en funcionamiento de la Unidad para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en razón del Conflicto Armado determinando si ha cumplido con las funciones establecidas en el Sistema Integral de Verdad y Justicia y no repetición y lo estipulado en el Plan marco de la implementación del acuerdo final, durante el periodo comprendido del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2019.



## 2.2 FUENTES DE CRITERIO IDENTIFICADOS

Las fuentes de criterio bajo las cuales se realizó la auditoria, fueron:

- Acto legislativo 01 del 04 de abril de 2017, mediante el cual se crea la UBPD – como parte del SIJVRNR
- *Ley 589 del 5 de abril de 2017. “Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado Organización de la UBPD”.*
- Decreto 1393 de 2018: “Por el cual se establece la estructura interna de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) y se determinan las funciones de sus dependencias.
- Decreto 290 de 2018, por el cual se adopta la planta parcial para la puesta en marcha de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas
- *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”.*
- *Ley 1474 de 2011. “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”.* 
- *Ley 80 de 1993, Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*
- *Ley 1150 de 2007, Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.*
- *Ley 1581 de 2012 “protección de datos personales” y normatividad relacionada vigente.*
- *Decreto 1395 de 2018: “Por el cual se establece la planta de personal de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) y se dictan otras disposiciones”.*
- *Ley 594 de 2000, Ley de Archivo*

### 2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El alcance de la presente auditoría de cumplimiento a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD), comprenderá el examen de las actividades desarrolladas durante la vigencia fiscal 2019 en los Proyectos de inversión identificados con los códigos BPIN:

2018011000898	<u>Fortalecimiento de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas Por Desaparecidas Nacional</u>
2018011000907	<u>Implementación de Procesos Humanitarios y Extrajudiciales de Búsqueda de Personas Dadas Por Desaparecidas en Razón y en Contexto del Conflicto Armado Colombiano Nacional</u>

Para el efecto, se realizará seguimiento al proceso de adquisición de bienes y servicios, mediante los contratos y convenios seleccionados en la muestra a auditar para el cumplimiento de las funciones asignadas a la UBPD en el mandato constitucional y legal.

En desarrollo de los objetivos propuestos se determinó examinar los contratos y/o convenios relacionados con el desarrollo de los 2 Proyectos de Inversión, verificando que los recursos ejecutados en cada uno de los procesos misionales que tiene identificados la Unidad, específicamente los relacionados con: 1) La participación de acciones humanitarias para la búsqueda, 2) Planificación de acciones humanitarias para la Búsqueda y 3) Implementación, recuperación, seguimiento, identificación, toma de muestras y reencuentro digno, se encuentren enmarcados dentro de estos proyectos de inversión, así como el avance en su cumplimiento.

Se hizo especial énfasis en el objeto misional de la Unidad, específicamente en los recursos invertidos en la construcción de los lineamientos para crear el Plan Nacional de Búsqueda y la elaboración de los Planes Regionales de Búsqueda, así como la Incorporación del enfoque territorial, diferencial, de género y étnico, dentro del Plan Nacional de Búsqueda y demás instrumentos de planeación de la entidad.

Adicionalmente se verifico el cumplimiento de lo establecido en el Plan Marco Implementación, así como el de las funciones establecidas para la UBPD.

### 2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría se presentaron limitaciones por las medidas de aislamiento obligatorio y cuarentena de la población, debido a la declaratoria de la Emergencia Sanitaria, con el objeto de prevenir y controlar la propagación de la epidemia mundial de coronavirus COVID19. Situación que generó que los análisis se realizaran solo sobre los documentos y registros recibidos vía correo electrónico y reuniones virtuales.

## 2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

La evaluación del control interno institucional para el período evaluado obtuvo una calificación definitiva de 1.702, que corresponde a una calificación “CON DEFICIENCIAS”, conforme se registra en el siguiente cuadro:

Resultados de la evaluación - Guía de auditoría de cumplimiento						
ATENCIÓN: Este archivo debe ser utilizado en versiones Excel 2007 o superiores.						
<small>UNIDAD DE BÚSQUEDA PARA PERSONAS CEGAS EN DESAPARICIÓN</small>						
I. Evaluación del control interno institucional por componentes			Ítems evaluados	Puntaje		
A. Ambiente de control			8	1,75		
B. Evaluación del riesgo			6	1,666666667		
C. Sistemas de información y comunicación			4	1,5		
D. Procedimientos y actividades de control			6	1,666666667		
E. Supervisión y monitoreo			4	1,5		
Puntaje total por componentes			2			
Ponderación			10%			
Calificación total del control interno institucional por componentes			0,162			
			<b>Adecuado</b>			
Riesgo combinado promedio			<b>BAJO</b>			
Riesgo de fraude promedio			<b>BAJO</b>			
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles		Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño		5,000	7,000	1,400	20%	0,280
B. Evaluación de la efectividad		5,000	9,000	1,800	70%	1,260
Calificación total del diseño y efectividad		1,540				
		<b>Parcialmente adecuado</b>				
Calificación final del control interno		1,702				
		<b>Con deficiencias</b>				

Valores de referencia	
Rango	Calificación
De 1 a <1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

FUENTE: Formato 4 AC - Equipo Auditor

La calificación se sustentó en:

Debilidades de carácter administrativo especialmente en la supervisión de los contratos en la verificación del cumplimiento de las obligaciones y relacionadas con la presentación de los informes que detallen las actividades de ejecución de los mismos.

Debilidades administrativas en el archivo general de los expedientes contractuales y de los informes de supervisión, que dificultan la verificación de su cumplimiento.

Falta de un sistema de información y de herramientas tecnológicas que garantice la trazabilidad y custodia de la información recolectada, así como el

efectivo análisis y consolidación de la información capturada con otros sistemas de información de entidades que contribuyen con su misionalidad.

## 2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría practicada a la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecida, la Contraloría General de la República considera que la gestión adelantada por la UBPD en el proceso de implementación de procesos humanitarios y extrajudiciales de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado colombiano nacional, salvo por los hallazgos evidenciados resulta Conforme en todos los aspectos significativos con los Criterios de evaluación Aplicados

Por lo anterior, la Contraloría General de la República emite Concepto Con Reserva:

Las debilidades más significativas y que sustentan el concepto, están relacionadas con:

- Debilidades en la supervisión de los contratos en la verificación del cumplimiento de las obligaciones y relacionadas con la presentación de los informes que detallen las actividades de ejecución de los mismos, y en el manejo de los expedientes contractuales y de los de los informes de supervisión.
- La entidad no cuenta con un sistema de información de su misión que aporte en la comunicación y sirva para compartir información entre el nivel central y las unidades territoriales que ayude en el proceso de búsqueda con la retroalimentación de información entre sí, en cumplimiento a lo establecido en el Decreto 589 de 2017.
- No se evidencian avances frente al cumplimiento de su misión primordial, la cual se centra en la recuperación e identificación de personas dadas por desaparecidas, ya sea con vida o cuerpos esqueletizados, lo cual surge como consecuencia de los retrasos en varios de sus procesos estratégicos, así como en la adquisición tardía de los equipos y bienes que le permiten al recurso humano territorial avanzar en la adecuada planeación, con identificación de responsables e indicadores, de los Planes Regionales de Búsqueda.
- En la formulación del Plan Nacional de Búsqueda la UBPD, no estructuró un cronograma de ejecución de las estrategias, entidades que participarán, rol de cada entidad acorde a sus competencias,

presupuesto y mecanismos de seguimiento y evaluación, para de esta manera planear y direccionar las acciones de búsqueda y cumplir con su mandato misional de dar respuesta a las víctimas.

- A 31 de diciembre de 2019, no se evidencian avances frente a la recuperación e identificación de personas dadas por desaparecidas, ya sea con vida o cuerpos esqueletados, lo cual surge como consecuencia de los retrasos en varios de sus procesos estratégicos, así como en la adquisición tardía de los equipos y bienes que le permiten al recurso humano territorial avanzar en la adecuada planeación, con identificación de responsables e indicadores de los Planes Regionales de Búsqueda.
- La baja ejecución presupuestal que tuvo la Unidad para la vigencia 2019, genero demora en la iniciación de los procesos contractuales ocasionando que los bienes adquiridos correspondientes a equipos de complejidad para ser usados por profesionales y técnicos capacitados, fueran recibidos por parte de las diferentes dependencias de la Unidad en el nivel central a mediados y finales del año 2019.
- La Unidad no cuenta con una herramienta tecnológica que le permita definir los criterios para la consolidación y construcción del universo de personas dadas por desaparecidas y ni del registro de fosas, cementerios ilegales y sepulturas que permitan una adecuada coordinación con las otras Entidades como INMLCF, la UARIV.

## 2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS



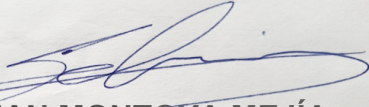
Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó 12 hallazgos administrativos.

## 2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar un Plan de Mejoramiento, con los hallazgos consignados en el presente informe dentro de los 20 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de conformidad con la Resolución Orgánica 042 del 26 de agosto del 2020.

Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes –SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, al correo electrónico [soportesireci@contraloria.gov.co](mailto:soportesireci@contraloria.gov.co).

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable



**SEBASTIAN MONTOYA MEJÍA**

Contralor Delegado para el Sector Justicia

Alberto Torres Gutiérrez, Director Vigilancia Fiscal  
Carolina Cortes Millán, Supervisora Encargada



Equipo Auditor: Alicia Fernández Triana, María Victoria Romero, Marina María Bustillo y Mónica Johanna Carreño.



### 3. OBJETIVOS Y CRITERIOS

La auditoría se desarrolló, bajo los objetivos específicos y criterios de auditoría, que se enuncian a continuación:

#### 3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

En la presente auditoría de cumplimiento se atendieron los siguientes objetivos específicos.

1. Verificación de cumplimiento y avances del proyecto de inversión de implementación de Procesos humanitarios y extrajudiciales de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado Colombiano Nacional.
2. Evaluación al cumplimiento del proyecto de inversión correspondiente al fortalecimiento de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas Nacional.
3. Verificación de los Avances en el cumplimiento de lo establecido en el Plan Marco de Implementación, Información estrictamente Humanitaria para la búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado.
4. Seguimiento a la ejecución de recursos en el Marco de Estrategias Territorial



#### 3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la auditoría, los criterios considerados en la evaluación, fueron:

- **Artículo 4 del Decreto Ley 589 de 2017** precisa lo siguiente: “La UBPD tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género, que responda a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población y en especial a la protección y atención prioritaria de las mujeres y de los niños y niñas víctimas del conflicto armado”.
- **Numeral 2, del artículo 5 del Decreto Ley 589 de 2017** establece que la UBPD debe: “Diseñar y poner en marcha un plan nacional que establezca las prioridades para el cumplimiento de su objeto y planes regionales correspondientes de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esquelizados de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del

conflicto armado, en coordinación con las entidades correspondientes y con la participación de las víctimas y organizaciones de víctimas y de derechos humanos”.

- **Artículo 4 del Decreto 1393 del 02 de agosto de 2018** señala que debe “Elaborar, en coordinación con las demás áreas, el plan estratégico institucional y los planes de acción.
- **Acuerdo Final: punto 5 y punto 6**
- **Numeral 5.1.1.2:** Se dio el acuerdo para poner en marcha la unidad especial de alto nivel con carácter excepcional y transitorio para la búsqueda de todas las personas desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.
- **Numeral 6.1.9 f:** Prioridades para la implementación normativa: (f) Acto legislativo y normas de organización sobre la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado y de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.
- **Acto legislativo 01 de 2017**, artículo transitorio 3. Creación de la UBPD – como parte del SIJVRNR
- **Plan marco de Implementación. Pilar 5.1. Verdad**
- **Informe Contraloría Delegada para el Posconflicto:** “Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones” Punto 5 “Acuerdo sobre víctimas del conflicto armado”. (pgs. 227 – 228; 234 - 237; 284).
- La gestión contractual de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas debe adelantarse de conformidad con las normas y principios que rigen la contratación estatal, tales como: Transparencia, Economía, Responsabilidad, Selección Objetiva, Ecuación contractual e Interpretación de las reglas contractuales.
- Los estudios previos deben estar adecuada y suficientemente estructurados, de forma que en ellos se describa con precisión y detalle la necesidad, el objeto a contratar con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, la modalidad de selección del contratista y su justificación, el valor estimado del contrato y su justificación, los criterios para seleccionar la



oferta más favorable, el análisis de riesgo y la forma de mitigarlo, y las garantías que se exigirán en el proceso de contratación.

- Los documentos, actos administrativos y el contrato del proceso deben ser publicados en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP- dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición; así mismo, se debe publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los procesos de contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el proceso de contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones.
- Los funcionarios designados por el competente contractual para integrar los comités estructuradores y evaluadores de los procesos de selección deben acreditar formación profesional o técnica relacionada con el bien o servicio a contratar para garantizar la adecuada planeación del proceso y la selección objetiva del contratista.
- La recepción, custodia, manejo y salida de los bienes adquiridos y/o servicios de mantenimiento y reparaciones realizadas mediante procesos contractuales, deben cumplir con los procedimientos administrativos y contables establecidos en el Manual de Contratación de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas.
- Los procesos contractuales deben contar con las garantías de seriedad de la oferta y de cumplimiento en los casos en que sea obligatoria su adquisición según la ley, y éstas deben ser aprobadas y permanecer vigentes cuando se modifiquen los plazos de ejecución del contrato y en todo caso hasta la liquidación del contrato y/o convenio. Artículo 4 y 41 de la Ley 80 de 1993, artículos 5 y 7 de la Ley 1150 de 2007.
- El seguimiento a los aspectos técnicos, administrativos, financieros, contables y jurídicos del contrato está asignado a los supervisores e interventores, según corresponda, quienes además de tener pleno conocimiento del objeto contractual y de cumplir con las funciones encomendadas por el ordenador del gasto, están obligados a informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción o que puedan poner en riesgo el cumplimiento del contrato, a exigir al contratista la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, a abstenerse de certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad y a informar al ordenador del gasto y al garante de todas aquellas circunstancias que puedan afectar las garantías.

- Realizar el balance financiero del contrato al momento de la liquidación, con el fin de establecer si quedaron obligaciones o saldos pendientes entre las partes y si se dio cumplimiento a todas las obligaciones contractuales.
- Los pagos de las obligaciones o de las cuentas de cobro presentadas por los contratistas deben cumplir con los requisitos establecidos en el contrato y en la ley, al igual que deben estar documentados con los soportes respectivos.
- En los proyectos de inversión los gastos operativos relacionados con viáticos y contratación de personal deben guardar relación con los fines de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desparecida y atender los parámetros y porcentajes asignados a los proyectos.
- De acuerdo con la Circular Externa 02 de Colombia Compra Eficiente “Las entidades del Estado deben publicar el Plan Anual de Adquisiciones en el SECOP a más tardar el 31 de enero de cada año, identificando los bienes y servicios con el Clasificador de Bienes y Servicios de Naciones Unidas (UNSPSC).”
- El Plan Anual de Adquisiciones, de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 1510 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 2015, es un instrumento de planeación contractual de la Entidad Estatal, igual al plan general de compras al que se refiere el artículo 74 de la Ley 1474 de 2011 y el plan de compras al que se refiere la Ley Anual de Presupuesto. Es decir, es el mismo plan de contratación, razón por la cual debe manejarse en un único documento: Plan Anual de Adquisiciones.
- La Entidad Estatal debe actualizar el Plan Anual de Adquisiciones por lo menos una vez durante su vigencia en el mes de julio. La Entidad Estatal debe actualizar el Plan Anual de Adquisiciones cuando: (i) haya ajustes en los cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección, origen de los recursos; (ii) para incluir nuevas obras, bienes y/o servicios; (iii) excluir obras, bienes y/o servicios; o (iv) modificar el presupuesto anual de adquisiciones.
- Artículo 4, 23, 24, 25, 26 y 53 de la Ley 80 de 1993, en el sentido de la obligación que tienen las Entidades estatales de hacer seguimiento a la ejecución contractual y de exigir el cumplimiento de las obligaciones por parte de los contratistas en los términos pactados, haciendo exigibles las garantías en caso de incumplimiento.

- Objetivos del sistema de Control Interno consagrados en el Artículo 2 Ley 87 de 1993. 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;
  - g) Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;
  - h) Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.
  
- Artículo 8 de la Ley 42 de 1993, en concordancia con el artículo 3 de la Ley 610 de 2000, principios de la Gestión fiscal. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios

entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos.

- Numeral 70 del Punto 5 del Acuerdo Final dispuso que el Estado debía poner en marcha el componente de justicia del SIVJRNR a la mayor brevedad, desde la firma del Acuerdo.
- El Plan Marco de Implementación (PMI) del Acuerdo Final estableció como meta para 2018 la puesta en marcha de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecida como una entidad sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica establecido en el pilar 5.1 que hace referencia a la Verdad.
- Ley 594 de 2000, art 3 y 4, correspondiente a los documentos de archivo y a los principios e importancia de los archivos de las entidades públicas.



## 4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

La programación de esta auditoría se basa en emitir concepto sobre los criterios evaluados, en todos los aspectos significativos, para establecer el grado de avance y la puesta en funcionamiento de la Unidad para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en razón del Conflicto Armado determinando si ha cumplido con las funciones establecidas en el Sistema Integral de Verdad y Justicia y no repetición y lo estipulado en el Plan marco de la implementación del acuerdo final, durante el periodo comprendido del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2019.

Adicionalmente el seguimiento al Punto 5 del Acuerdo sobre Víctimas del Conflicto el cual reconoce que “el conflicto armado, tiene múltiples causas y ha ocasionado un sufrimiento y un daño a la población sin igual en nuestra historia. Son millones los colombianos y colombianas víctimas de desplazamiento forzado, cientos de miles los muertos, decenas de miles los desaparecidos de toda índole y un amplio número de familias, colectivos y poblaciones afectadas a lo largo y ancho del territorio. Sin olvidar otras formas menos visibles, pero no menos dolorosas de victimización, como la violencia sexual, las afectaciones psicológicas, o la simple convivencia con el miedo” (Acuerdo de Paz Gobierno Colombia, FARC-EP, 2016).

Como resultado de la auditoría practicada a la UBPD se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos de auditoría:



#### **4.1 Objetivo. 1: Verificación del cumplimiento y avances del proyecto de inversión de implementación de procesos humanitarios y extrajudiciales de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado colombiano nacional.**

En este objetivo se evaluó el Proyecto ficha BPIN 201811000907 con un total de presupuesto apropiado definitivo de \$30.907.469.918 con ejecución de \$24.318.458.456 que corresponde al 78,68%.

*“Implementación de procesos humanitarios y extrajudiciales de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en razón y en contexto del conflicto armado colombiano nacional”*

Se estableció un total de 175 contratos de los cuales se toma una muestra óptima de 38 contratos por valor de \$26.109.814.164 que corresponde al 84,48% del total de la contratación para este proyecto.

En desarrollo de este objetivo se procedió a revisar la muestra de contratación realizada para el proyecto de inversión, obteniendo los siguientes hallazgos de dichos procesos así:

### **Hallazgo No. 1 Contrato No. 161-2019**

*Numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificado a su vez por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 señala que: “Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda”.*

En el Contrato UBPD-161 del 2019, se evidencia falta de planeación al momento de estructurar el tiempo de ejecución del mismo para consultar las bases de datos “Luchas Sociales”; “Actores y Dinámicas del Conflicto”, y “Acciones Colectivas por la Paz (DATAPAZ la entidad no realizara consulta alguna durante los meses de octubre, noviembre y solo hasta diciembre accedió a la información requerida, para el departamento de Antioquia y el Plan Regional de Tumaco, teniendo en cuenta el análisis que se realizó sobre estas dos regionales en los meses de noviembre.

Lo anterior, denota que la entidad no contempló, al momento de estructurar la necesidad de consulta en las bases de datos, los tiempos que requiere internamente para analizar y estructurar sus necesidades de consulta de información, lo que conlleva a que la ejecución de los recursos no cumpla con los principios de eficiencia y eficacia, al no maximizar la obtención de resultados oportunos, que guarden relación con los objetivos y metas programadas y que contribuyan a la formulación de los planes de búsqueda y la generación de hipótesis de localización, contraviniendo el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011.

En cuanto la etapa de planeación Implica que la gestión contractual del Estado debe estar precedida por el desarrollo de los estudios, análisis, diseños y demás gestiones que permitan definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar y del proceso de selección pertinente, con el fin de que la necesidad que motiva la contratación sea satisfecha en el menor plazo, con la mayor calidad y al mejor precio posible.

## Respuesta de la Entidad

*La entidad solicita retirar la observación, por cuanto el criterio correspondiente la Manual de contratación, no se evaluó conforme al documento vigente para el 2019, sino para el 2020, (es de anotar que este fue el documento suministrado por la UBPD al equipo auditor), de igual forma, se hace la claridad del número del contrato suscrito con CINEP corresponde al 161 y no al 137 como de manera errónea quedó consignado en el documento inicial de observaciones.*

*En lo que corresponde a la observación por falta de planeación en las actividades a ejecutar en la vigencia 2019, se informa por parte de la UBPD que:*

*“La ejecución del contrato inició el 22 de octubre de 2019 y teniendo en cuenta que existía un límite en la cantidad de registros suministrados por mes, adicional a que por ser la primera vez que la UBPD contrataba el acceso a estas bases de datos y por tanto, no existía una línea base del uso y resultados que se obtendrían por consulta, se acordó desarrollar un análisis de los posibles planes que podrían ser los más estratégicos para poder acceder a la cantidad de registros ofrecidos en el contrato, pues no se consideró oportuno hacer una solicitud de registros que no condujeran a resultados que no fueran eficientes, por ello se determinó hacer el análisis de los planes que se pudieran ver complementados con esta información de las bases.*

*Así las cosas, se analizó qué información podía ser más útil y relevante, razón por la cual durante la última semana del mes de octubre y noviembre la Dirección de Información, Planeación y Localización para la Búsqueda identificó cuáles serían los Planes Regionales de Búsqueda en donde la información de los registros consolidados por CINEP en las diferentes bases de datos pudiera tener el mayor impacto, por lo cual se determinó que en el departamento de Antioquia se registraba el mayor número de personas dadas por desaparecidas en el país, razón por la cual se concertó con los equipos territoriales de Apartadó y Rionegro, la implementación de estrategias de investigación en el año 2020 que condujeran al establecimiento de universos de personas dadas por desaparecidas, por subregiones y dinámicas específicas del contexto; así mismo, en el marco de la formulación del plan regional de búsqueda de Tumaco, se determinó que un volumen importante de personas dadas por desaparecidas, incluidas en este plan, podían encontrarse relacionadas con procesos de luchas sociales, acciones colectivas por la paz y actores y dinámicas del conflicto.*

*Por lo tanto, analizar la información proveniente de estas bases de datos, podría dar insumos que fortalecieran, no sólo la formulación del plan regional de búsqueda, sino la generación de hipótesis de localización.*

*Derivado de este análisis, concertado con la Fundación CINEP, se produjo una modificación al contrato (adjunta a esta comunicación), encaminada a no dividir mensualmente los límites en las cantidades de registros sino a que estos límites se contemplarían en la totalidad de la ejecución, en el entendido que se quería buscar*

*un grupo de registros que contribuyera a un mayor número de casos, por lo cual se suscribió el otrosí N° 1 al contrato de prestación de servicios.*

*En virtud de lo anterior la UBPD realizó las consultas a las bases de datos mencionadas en el mes de diciembre (...)*

*Por tanto, derivado del análisis de las solicitudes de información mencionado, se optimizaron los resultados del contrato, siendo más eficientes y eficaces al obtener 13.336 registros adicionales a los contemplados en el mismo, lo que representa un incremento del 67% en la cantidad de registros suministrados por el contratista, sin ocasionar costos adicionales para la UBPD.*

*En ese sentido, respetuosamente se solicita eliminar esta observación, ya que como se evidencia en la respuesta, no se ha transgredido la normatividad que regula la materia.*

### **Análisis Respuesta**

Se Mantiene la observación, respecto a la información suministrada por la UBPD, por falta de planeación, pues tal y como se deduce de sus explicaciones como de la información que reposa en el expediente, es claro que, la entidad no contempló, al momento de estructurar la necesidad de consulta en las bases de datos, los tiempos que requiere internamente para analizar y estructurar sus necesidades de consulta de información, lo que conlleva a que la ejecución de los recursos no cumpla con los principios de eficiencia y eficacia, al no maximizar la obtención de resultados oportunos, que guarden relación con los objetivos y metas programadas y que contribuyan a la formulación de los planes de búsqueda y la generación de hipótesis de localización, contraviniendo el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, En cuanto la etapa de planeación Implica que la gestión contractual del Estado debe estar precedida por el desarrollo de los estudios, análisis, diseños y demás gestiones que permitan definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar y del proceso de selección pertinente, con el fin de que la necesidad que motiva la contratación sea satisfecha en el menor plazo, con la mayor calidad y al mejor precio posible.

Esto se evidencia en los soportes contractuales donde se observa que la Subdirección de Gestión de Información para la Búsqueda, encargada de la supervisión, solicita mediante memorando de fecha 26 de diciembre 2019, Otrosí al contrato 161 de 2019, en el que se modifique la forma de pago y entrega de los productos resultantes de la consulta a las bases de datos “Luchas Sociales”; “Actores y Dinámicas del Conflicto”, y de “Acciones Colectivas por la Paz (DATAPAZ).



## Hallazgo No. 2: Publicación Contratación en SECOP

*La circular externa No 23 del 16 de marzo de 2017 Colombia Compra eficientes establece:*

*“La agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra eficiente-en cumplimiento de su objetivo como ente rector del sistema de compra Pública complementa la circular Externa 1 de 2013 para establecer las condiciones de calidad y oportunidad en las cuales las Entidades Estatales y las Entidades obligadas por la Ley 1712 de 2014 que ejecutan recursos Públicos en sus procesos de abastecimiento o contratación(en adelante las “Entidades”)deben poner a disposición la información de sus procesos de contratación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública-SECOP.*

*El SECOP tiene tres plataformas para registrar la actividad contractual (I) SECOP (II) y SECOP (III) la Tienda Virtual del Estado Colombiano. El SECOP I es una plataforma exclusivamente de publicidad. El SECOP (II) y la Tienda Virtual del Estado Colombiano son plataformas transaccionales.*

- 1. La información diligenciada en plantillas y formularios del SECOP I debe corresponder a la información contenida en los documentos del proceso. Para el efecto las entidades deben revisar que la información registrada corresponda al contenido en los Documentos del Proceso.*
- 2. Oportunidad en la Publicación de la Información SECOP información registrada por las Entidades en el SECOP II y la Tienda Virtual del Estado Colombiano está disponible en tiempo real.*

*Las Entidades que aun utilizan SECOP I están obligada a publicar en el SECOP los documentos del proceso y los actos administrativos del proceso de contratación dentro de los tres días siguientes a la contratación.*

Ley 87 de 1993, art. 2, literal 6) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;

Revisada la Pagina de SECOP, no se evidencia soporte de RP y Pagos del contrato No 057-UBPD-2019 Celebrado entre la UBPD y la Unión Temporal I DT-FP 2019 Nit 901299468, en el formato No 3 bajo el titulo Certificaciones Pagos y Parafiscales publicados en la Plataforma SECOP lo que se evidenció fue unos formatos para ser diligenciados.

Se evidencia, debilidades de Control Interno y administrativo en cuanto a requerimientos de publicación de conformidad con el literal e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 y de la circular externa No 23 de 2017 de Colombia Compra Eficiente, de la oportunidad de la información

### Respuesta de la Entidad

*En atención a la observación presentada, de manera atenta, se da respuesta en los siguientes términos:*

1- Frente a la publicación del registro presupuestal del contrato se informa que se encuentra publicada en la Plataforma del SECOP 2, la información en línea de los registros presupuestales realizados, en la parte de ejecución del contrato se encuentran publicados los archivos en .PDF correspondientes a los registros presupuestales, y asimismo se encuentra publicado lo referente a los pagos, tal como se evidencia en el contrato que se encuentra en el proceso que está en el siguiente link y de acuerdo a las siguientes imágenes de las cuales adicionalmente se adjunta los soportes para mejor legibilidad:

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.828504&is FromPublicArea=True&isModal=False>

Atendiendo lo anterior, se solicita a la auditoría eliminar la observación en la medida en que la misma, como se evidenció, no es procedente al no constituirse ningún tipo de transgresión a la normatividad relacionada.

### **Análisis de Respuesta**

Se mantiene, una vez observado y revisado cada uno de los medios de prueba que suministro la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecida se entró a verificar nuevamente en la plataforma Secop II los soportes de pagos del contrato 057-UBPD-2019 y se evidenció que los pagos 089,402/401/397/408/412/398 pago 090,406/409/410, 091,399,092,404/411/414/415/416/418/419/420/421/422 y 423 fueron ingresados a la plataforma Secop II el día 25 de septiembre de 2020 con hora 8:50 am, bajo estas circunstancias la comisión auditora de la CGR no pudo evidenciar en su momento la publicación de estos pagos en la plataforma Secop II ;por lo que no estaban ingresados de manera oportuna.



Si bien es cierto el numeral 2 de la circular externa No 23 del 16 de marzo de 2017 Colombia Compra eficiente establece:

2. Oportunidad en la Publicación de la información SECOP información registrada por las entidades en el SECOP II y la Tienda del Estado Colombiano está disponible en tiempo real.

### **Hallazgo No. 3 Actualización e informe de supervisión Contrato No. 069-2019**

Ley 87 de 1993, ARTÍCULO 2o. 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 orientara al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los 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;*

g) *Garantizar que el sistema de control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*

h) *Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características;*

**Ley 1474 de 2011, ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL.** *Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

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

**ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES.** *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

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

**Contrato No. 069-2019** proyecto inversión de implementación del 23-07-2019 corresponde a la Orden de Compra No. 39538 Falabella de Colombia S.A. cuyo objeto es adquirir equipos IMAC para la oficina asesora de comunicaciones y pedagogía de la unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas -UBPD con plazo hasta el 30-07-2019 y prórroga al 30 de agosto de 2019.

Así mismo, la certificación de autorización de pago reporta el Registro Presupuestal No. 87610 de 23-07-2019 por \$21.327.000 y mediante modificación No. 1 del 29-07-2019, se adiciona la suma de \$600.000 para un total de gasto por \$21.927.000 según RP 87619 del 23-07-2019, el proveedor manifiesta que no tener el producto y ofrece otros que satisface necesidades de la UBPD a un mayor costo, adicionalmente se registra que la entrada a almacén se realizó hasta el 13-09-2020 cuando el plazo de entrega del bien o ejecución de la Orden de Compra fue hasta el 30-08-2019, evidenciando recibo de bienes por fuera del plazo establecido.

De otra parte, no se evidencian informes de supervisión y se presenta un informe final de supervisión con fecha del 20-01-2020 con documentación adicional solicitando la liquidación del contrato 069-2019; sin embargo, en este informe se registra en observaciones que la entrega de los bienes solo se pudo efectuar hasta el 21-10-2019 cuando el plazo de entrega del bien o ejecución de la Orden de Compra fue hasta el 30-08-2019, adicionalmente en el informe no detalla observaciones sobre la razón de la entrada a almacén hasta esa fecha, incumpliendo de esta manera también lo establecido en el manual de contratación de la entidad y normatividad contractual.

Lo anterior evidencia falta de seguimiento y control por parte de la supervisión a la ejecución y recibo de bienes de la Orden de Compra 39538 y falta de control en registro presupuestal, con incumplimiento de normas internas, del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 y los artículos 83 y 84 Ley 1474 de 2011.

## **Respuesta de la Entidad**

*Frente a la adición del Registro Presupuestal se aclara que, una vez realizada la modificación contractual, se solicitó la modificación del Registro Presupuestal No. 87619 por la adición de \$600.000, documento que se encuentra archivado en la página 33 del Expediente Contractual.*

*Por su parte, en lo correspondiente al ingreso al almacén, se aclara que los equipos se recibieron por parte de la Supervisión dentro del plazo de ejecución de la orden de compra, como consta en el Certificado de Cumplimiento y Recibo a Satisfacción con fecha del 30-08-19, que se encuentra en la página 54 del Expediente Contractual. Una vez revisados los equipos, se encontró una falla en uno de los teclados, razón por la cual se remitió al proveedor el 2 de septiembre de 2019 una solicitud de cambio del teclado, la cual fue reiterada el 4 de septiembre de 2019 (Anexo 1 - correo con trazabilidad). El 13 de septiembre se recogió en Falabella el nuevo teclado y este mismo día fue revisado y aprobado por la Mesa de Servicios de la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones por lo que se pudo realizar el ingreso de la totalidad de los equipos al almacén el 13 de septiembre como consta en el Comprobante de ingreso de bienes a almacén que se encuentra en la página 51 del Expediente Contractual.*

*Con relación a la observación presentada en el informe final de supervisión, en el que se indica que la entrega de los bienes solo se pudo efectuar hasta el 21-10-2019, se aclara que esta fecha corresponde a un error involuntario de digitación. Sin embargo, en el Expediente Contractual se dejó constancia del recibo a satisfacción con fecha del 30-08-19 (pág. 54) y el ingreso al almacén con fecha del 13-09-20 (pág. 51).*

*Finalmente, frente a la ausencia de informes de supervisión, se aclara que, de conformidad con el plazo de ejecución contractual, solo se requiere un único informe correspondiente a la entrega de los bienes.*

*Atendiendo lo anterior se solicita a la auditoría eliminar la observación en la medida en que la misma, como se evidenció, no es procedente al no constituirse ningún tipo de transgresión a la normatividad relacionada en la suscripción y ejecución de la Orden de Compra No. 39538.*

### **Análisis Respuesta**

La Observación se mantiene y se traduce en Hallazgo, se retira observación referente a que el contrato no tiene firma de las partes dado lo establecido en normas de Agencia Nacional de Contratación debidamente argumentado en los conceptos y de acuerdo a SECOP II documentos electrónicos que conforman el expediente del SECOP II, adicionalmente la entidad aporta Registro Presupuestal 87619 de 23-07-2019 por \$600.000 adicionados a la Orden de Compra 39538.

Se mantiene hallazgo con respecto a recibo a satisfacción del 30-08-2019 ya que se evidencia recibo a satisfacción como se menciona en informe de supervisión del 20-01-2020 que la entrega de los bienes legalizada solo se pudo efectuar hasta el 21-10-2019 y entrada a almacén fue el 13-09-2019, cuando el plazo de entrega del bien o ejecución la Orden de Compra fue hasta el 30-08-2019 y el efectivo recibo a satisfacción, adicionalmente en el informe no detalla observaciones sobre la razón de la entrada a almacén hasta esa fecha.

### **Hallazgo No. 4 Informes de Supervisión Contratos 129-2019, 130-2019, 131-2019, 071-2019**

*Ley 1474 de 2011, ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

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

**ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES.** *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

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

**Ley 87 de 1993, ARTÍCULO 2o. 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 los 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;*

*g) Garantizar que el sistema de control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*

*h) Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características;*

*Artículos 3 y 4 de la Ley 594 de 2000, conceptos y principios del manejo documental de los archivos.*

En la evaluación de los contratos, se observa:

**a) Contrato No. 129-2019 Contrato Suspendido el 1 de junio de 2020**

**Contrato No. 129-2019** del 24-09-2019 fue adjudicado por valor de \$2.940.088.820 al contratista GEOSYSTEM y cuyo objeto es “Adquirir los equipos requeridos para realizar las labores de Localización, Prospección, Recuperación e identificación de cuerpos de personas dadas por

desaparecidas en el marco de la misionalidad de la UBPD. De acuerdo a especificaciones técnicas establecidas en Anexo técnico”, el plazo de terminación inicialmente fue el 31-12-2019 y se aprobaron posteriores prórrogas hasta el 8-06-2020; sin embargo, el 1-06-2020 se suspendió la ejecución por no cumplimiento de obligaciones específicas del contratista no se evidencia las certificaciones No. 6, 9, 10 motivo por el cual es suspendido la ejecución y finalización del contrato 129-2019 hasta tanto la Aeronáutica Civil reactive sus servicios para realizar el registro e inscripción de los drones y pilotos certificados a cargo del contratista:

**“Obligaciones Específicas del Contratista** por las que no se terminó la ejecución del contrato 229-2019 y fue suspendido a partir de 1-06-2019 a la fecha pendientes.

6. Otorgar a través de una institución educativa reconocida y avalada por la Aeronáutica civil el curso como piloto de aeronaves a mínimo cuatro (4) personas definidas previamente por el supervisor del contrato, de conformidad con lo establecido en el Anexo Técnico y la propuesta presentada, para lo cual se deberá entregar las certificaciones que avala a la institución y el certificado como piloto comercial de vehículos aéreos no tripulados UAV de la clase B según Resolución 04201 de 2018 y norma RAC 91 o aquella(s) que lo modifiquen o deroguen.

el servicio o mantenimiento, el tiempo de servicio no podrá ser superior a un (1) mes calendario.

9. Realizar todos los trámites correspondientes de inscripción y/o registro ante la Aeronáutica Civil de los drones una vez se haga su entrega y estos sean verificados por parte del Supervisor del contrato, dentro de los 3 días hábiles siguientes a la verificación, de acuerdo a lo establecido en el Anexo Técnico que hace parte integral del contrato.

10. Realizar todos los trámites correspondientes de inscripción y/o registro ante la Aeronáutica Civil del piloto dentro de los 3 días hábiles siguientes a la culminación del diplomado o curso, de acuerdo a lo establecido en el Anexo Técnico que hace parte integral del contrato.”

Se evidencia que los informes de supervisión No. 2 de 28-01-2020, No. 3 de 30-03-2020 y No. 4 del 30-05-2020 además de mencionar las prórrogas efectuadas la información contenida es la misma y no refiere avances o detalles en los mismos sobre la ejecución contractual, de igual manera la conclusión es la misma para todos los informes, lo que evidencia falta de seguimiento y control con reporte en detalle de la ejecución del contrato.

De otra parte, el expediente no contiene capacitaciones de campo aún pendientes por las medidas de emergencia sanitaria, ni las Certificaciones del

fabricante para el equipo entregado debido a la ausencia de las pólizas de garantía.

Lo anterior evidencia falta de supervisión y actualización del expediente, incumple normatividad Ley 1474 art 83 y 84 de las responsabilidades de la supervisión, Ley 87 de 1993 art 2, Ley 594 de 2000 art 3 y 4.

#### **b) Contrato 130-2019 Soportes a los informes de supervisión**

**Contrato 130-2019** adjudicado a UNION TEMPORAL RGS-UBPD con el objeto de “Adquirir los equipos requeridos para realizar las labores de localización, prospección, recuperación e identificación de cuerpos de personas dadas por desaparecidas en el marco de la misionalidad de la UBPD de acuerdo a las especificaciones técnicas establecidas en el Anexo Técnico.” se firma acta de inicio del 26-09-2019 por 3 Meses y 15 días, sin que sobre pase el 31-12-2019.

Se evidencia que de acuerdo con la información reportada en los informes de supervisión no hay soportes de asistencia de las capacitaciones de campo, ni de distribución a regionales como lo menciona el pliego de condiciones definitivo.

#### **c) Contrato No. 131-2019 Informes de supervisión**

**Contrato 131-2019** con GEONSENSE del 25-09-2019 cuyo objeto es “Adquirir los equipos requeridos para realizar las labores de localización, prospección, recuperación e identificación de cuerpos de personas dadas por desaparecidas en el marco de la misionalidad de la UBPD de acuerdo a las especificaciones técnicas establecidas en el Anexo Técnico”

Los Informes de supervisión No. 1 del 27-11-2019 y No. 2 del 31-12-2019 registran actividades con información y conclusiones iguales, no detallan información sobre la ejecución del contrato.

#### **d) Supervisión Contrato No. 071-2019.**

**Contrato No. 071-2019**, COMPETENCIA PLUS SAS, se evidencia falta de planeación, pues tal y como se deduce de sus explicaciones como de la información que reposa en el expediente, la entidad no contempló, al momento de estructurar la necesidad que durante los cinco primeros días de ejecución del contrato no se realizaría la prestación del servicio contratado, sin embargo sí, se presupuestó un valor a ejecutar durante estos días que posteriormente fue liberados.

Dando lugar a inconsistencia frente a la ejecución de las obligaciones del contrato, dejándose de cumplir las obligaciones pactadas para el período



comprendido entre el 25 al 31 de julio de 2019. Lo que denota falta de planeación en la necesidad requerida por la entidad.

Lo anterior conllevó a que la supervisora mediante oficio, sin fecha, (formato GFI-FT-012) solicitara la liberación de recursos por valor de \$5.145.000, a razón que los servicios se habían adquirido desde el 25 de julio de 2019; sin embargo los servicios se empezaron a prestar desde el 1 de agosto de 2019, tal y como se observa en los soportes contractuales: “En calidad de supervisor certifico que los valores anteriormente mencionados no se ejecutarán y se recomienda al Ordenador del Gasto, la liberación de los mismos de conformidad con las obligaciones contempladas en el manual de contratación y supervisión GCO-MM-001”, recursos que fueron liberados por la Subdirección Administrativa y Financiera el 31 de diciembre de 2019.

Por otro lado, la entidad no rinde explicaciones frente al incumplimiento en la actividad del supervisor del contrato, frente al diligenciamiento de los informes de supervisión rendidos por la supervisora (Formato GCO-FT-024), los cuales se realizaron con fecha posterior a la finalización de la ejecución contractual, pues todos fueron elaborados y presentados con fecha 20 de enero de 2020, lo anterior de cuenta de la omisión de la labor de supervisión de rendir los informes durante la ejecución del contrato, para de esta manera determinar el efectivo cumplimiento de las obligaciones allí pactadas. (folio 544 y siguientes)

Lo que denota falta de planeación, de acuerdo a la necesidades de la entidad, contraviniendo el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en cuanto la etapa de planeación implica que la gestión contractual del Estado debe estar precedida por el desarrollo de los estudios, análisis, diseños y demás gestiones que permitan definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar y del proceso de selección pertinente, con el fin de que la necesidad que motiva la contratación sea satisfecha en el menor plazo, con la mayor calidad y al mejor precio posible.

Si bien los numerales establecidos en el criterio corresponde a los vigentes para el Manual de contratación para la vigencia 2020, (Documento que fue suministrado por la UBPD al equipo auditor como referente para la contratación de la Unidad) es claro que el principio de planeación se encuentra reglado tanto en la Ley como en la jurisprudencia, como un requisito sine qua non, para la definición y precisión del objeto a contratar, tal y como se encuentra referido en el documento de Manual vigente para el 2019, (numeral 6.4.), allegado con el documento de respuesta a las observaciones.

## Respuesta de la Entidad

### a) Contrato No. 129-2019

*En lo referente al cumplimiento de las obligaciones 6, 9 y 10, se adjuntan los certificados correspondientes al curso teórico práctico, correspondiente a PILOTO DE OPERACIONES RPAS (Sistema de aeronave piloteada a distancia), los cuales acreditan el cumplimiento a la obligación No 6 del contrato y frente al cumplimiento de las obligaciones 9 y 10, se aclara que no fue posible lograr su consecución en la vigencia 2019, ya que uno de los requisitos para poder realizar el registro de los drones y de los pilotos en la Aeronáutica Civil, era tener la póliza de seguro que cubriera la pérdida o daño físico de la operación de los drones de propiedad y/o por los cuales es legalmente responsable la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas– UBPD, en este orden de ideas, fue solo hasta en marzo de 2020 que se obtuvo, luego de haber realizado tres procesos en la vigencia 2019*

*Ante la ausencia de la póliza ya mencionada fue necesario prorrogar el plazo de ejecución del contrato 129 de 2019, para contar con el tiempo suficiente para realizar el proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía UBPD-SAMC-001-2020, el cual fue adjudicado el 20 de marzo de 2020 mediante la Resolución número 470, suscribiéndose el Contrato número 072 de 2020 el 24 de marzo de 2020.*

*Por otra parte, el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud identificó un nuevo virus denominado coronavirus (COVID-19) y declaró la pandemia.*

*Mediante la última de las normas el Gobierno Nacional se mantuvo la medida de aislamiento preventivo obligatorio: Decreto 1076 del 28 de julio de 2020 hasta las 00:00 del 1 de septiembre de 2020.*

*En el caso puntual del funcionamiento de la Aerocivil el 27 de abril se suspendieron términos, lo cual impidió que fuera posible realizar la inscripción de los drones requerida. Es de anotar que adicionalmente el 26 de mayo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Resolución 844 de 2020, por la cual se prorroga la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto del 2020, manteniendo los protocolos de bioseguridad y las medidas sanitarias que mitiguen el impacto del virus en el país.*

*Estas coyunturas generaron que, desde el 16 de marzo de 2020, por las medidas de emergencia sanitaria y aislamiento preventivo obligatorio, no fuera posible realizar la inscripción de los drones.*

*Es importante aclarar que las únicas obligaciones que quedaron pendientes por cumplir son las No 9 y 10 correspondientes a la realización de todos los trámites relacionados con la inscripción y/o registro ante la Aeronáutica Civil del piloto y naves, razón por la cual los informes de supervisión No. 2 de 28- 01-2020, No. 3 de 30-03-2020 y No. 4 del 30-05-2020 contiene la misma información y no refiere avances o detalles en los mismos porque no se tiene más información que reportar.*

*Es importante indicar que las ofertas fueron presentadas a través de la plataforma Secop II y se encuentran publicadas en la misma. En la oferta presentada por Geosystem está la certificación del fabricante del equipo entregado.*

*De acuerdo al anexo técnico del contrato, las capacitaciones se realizarán durante el tiempo de vigencia de la garantía del contrato (se anexa en los soportes), es decir, por tres años, debido a la actual emergencia sanitaria no ha sido posible realizar las capacitaciones de campo. Sin embargo, se han adelantado capacitaciones de forma virtual para el lote No. Lote 6 Navegador GNNS Software oficina de GARMIN y lote 12 Estación Total Trimble C5, Acces y TBC. Se adjunta comunicado de Geosystem en relación a las capacitaciones.*

*Los documentos asociados al pago fueron radicados de manera digital bajo el radicado No. UBPD 200-3-202003349, debido a la actual emergencia sanitaria no fue posible realizarla de manera física.*

*Atendiendo lo anterior se solicita a la auditoría eliminar la observación en la medida en que la misma, como se evidenció, no es procedente al no constituirse ningún tipo de transgresión a la normatividad relacionada y se ha actuado de manera diligente para garantizar y asegurar los bienes adquiridos por la Unidad.*

#### **b) Contrato 130-2019**

*El comprobante de ingreso a almacén se encuentra en la página 1529 del expediente contractual digital (ver soporte de la respuesta).*

*De acuerdo al anexo técnico del contrato, las capacitaciones se realizarán durante el tiempo de vigencia de la garantía del contrato, es decir, por tres años, y debido a la actual emergencia sanitaria no ha sido posible realizar las capacitaciones de campo.*

*Para la distribución de los equipos a las regionales, no se planteó que se enviarían a territorio, sino que se utilizarían en diferentes comisiones a nivel nacional y que serían utilizados por cada uno de los equipos técnicos forenses de la Dirección Técnica de Prospección, recuperación e identificación.*

*Atendiendo lo anterior se solicita a la auditoría eliminar la observación en la medida en que la misma, como se evidenció, no es procedente al no constituirse ningún tipo de transgresión a la normatividad relacionada.*

#### **c) Contrato 131-2019**

*En el informe de supervisión No. 1 del 27-11-2019 presentan las obligaciones específicas del contrato, las cuales se encuentran en cumplimiento por parte del proveedor y se relacionan los documentos que soportan dicho cumplimiento. En el informe de supervisión No. 2 del 31-12-2019 estas obligaciones ya se encuentran cumplidas y se detalla los documentos finales que soportan dicho documento, por lo anterior, las conclusiones de los informes no son iguales y se ve el detalle sobre la ejecución del contrato.*

*Atendiendo lo anterior se solicita a la auditoría eliminar la observación en la medida en que la misma,*

### **Respuesta d) Contrato 172-2019**

*Con relación al Acta de Inicio se aclara que la misma se firmó el 6 de noviembre de 2019. Se adjunta a esta comunicación el documento (Anexo 2).*

*Atendiendo lo anterior se solicita a la auditoría eliminar la observación*

### **e) Supervisión Contrato No. 071-2019.**

*“En relación al acta de inicio, se aclara que la cláusula Vigésimo Séptima del contrato establece que para su inicio se requiere la presentación y aprobación de la expedición del registro presupuestal, así como la aprobación de las garantías del contrato, requisitos que se cumplieron a partir del 25 de julio de 2019 (páginas PDF 265 a 273).*

*Asimismo, nos permitimos precisar que dentro de las obligaciones específicas del contrato no se pactó entre las partes la suscripción de acta de inicio como requisito para el inicio de la prestación del servicio.*

*Frente al periodo comprendido del 25 al 31 de julio se informa que, durante estos cinco (5) días hábiles, teniendo en cuenta las necesidades en la prestación del servicio, se realizaron las actividades propias de la supervisión para la organización del inicio de la ejecución del contrato, como requerir al contratista para realizar una reunión inicial a fin de dar a conocer la naturaleza jurídica y mandato de la Unidad de Búsqueda y conocer el personal a cargo de la ejecución del contrato.*

*En este sentido, y de conformidad con lo establecido en la Cláusula Sexta del contrato, correspondiente a la forma de pago, se aclara que la UBPD no realizó pagos correspondientes al periodo comprendido entre el 25 y el 31 de julio, pues la prestación del servicio de monitoreo inició el 1 de agosto.*

*Por lo tanto, no existió falta de planeación en la necesidad requerida por la entidad puesto que se estipuló desde la misma planeación (documentos precontractuales) la forma en que se requería el servicio y los mismos fueron ejecutados de acuerdo con lo pactado contractualmente”*

## **Análisis de Respuesta**

### **a) Contratos No. 129-2019**

La observación se mantiene y se presenta como Hallazgo, aunque que la entidad soporta capacitaciones realizadas hasta el 31-08-2020 al 16-09-2020 como obligaciones de otorgar a través de una institución educativa reconocida y avalada por la Aeronáutica civil el curso como piloto de aeronaves a mínimo cuatro (4) personas definidas previamente por el supervisor del contrato, debido a la actual emergencia sanitaria no ha sido posible realizar las capacitaciones de campo. Sin embargo, se han adelantado capacitaciones de forma virtual para el lote No. Lote 6 Navegador GNNS Software oficina de GARMIN y lote 12 Estación Total Trimble C5, Acces y TBC. La entidad adjunta

comunicado de Geosystem en relación a las capacitaciones, quedando aún pendiente capacitaciones de campo.

Las obligaciones del contratista puntos 9 y 10 aún están pendientes de cumplir por los diferentes motivos que presenta la entidad y la ausencia de la póliza de seguro que cubriera la pérdida o daño físico de la operación de los drones de propiedad y/o por los cuales es legalmente responsable la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas– UBPD.

#### **b) Contrato 130-2019**

Se mantiene observación y se presenta como hallazgo la distribución a regionales como lo plantea el pliego de condiciones definitivo y falta capacitaciones de campo a la fecha ya que solo hay capacitación virtual de acuerdo a certificaciones presentadas.

#### **c) Contrato 131-2019**

Se mantiene la observación y se configura en Hallazgo toda vez que los informes de supervisión no detallan información.

#### **d) Contrato 172-2019**

La entidad adjunta en la respuesta los soportes por tanto de retira la observación de este contrato.

#### **e) Supervisión Contrato No. 071-2019.**



Se configura la observación como hallazgo con la modificación de acuerdo a lo planteado por la entidad en la respuesta y lo evidenciado en el expediente contractual por supervisión de la ejecución.

#### **4.2 Objetivo 2: Evaluación al cumplimiento del proyecto de inversión correspondiente al fortalecimiento de la unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas nacional:**

Proyecto ficha BPIN 201811000898 con apropiación final para 2019 por \$4.421.278.082 ejecución de \$1.820.794.129 correspondiente al 41,18%.

*“Fortalecimiento de la unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas nacional” con el Objetivo de Aumentar la articulación entre las entidades gubernamentales para generar procesos de búsqueda de las personas dadas por desaparecidas y de esta manera y cerrar brechas por la débil articulación entre las entidades gubernamentales en la generación de procesos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas”.*

De un total de 37 contratos se estableció una muestra de 12 contratos por valor de \$1.187.851.984 que corresponde al 65,38 % del total de ejecución de la contratación para este proyecto.

En desarrollo de este objetivo se procedió a revisar la muestra de contratación realizada para el proyecto de inversión, obteniendo los siguientes hallazgos de dicho proceso así:

### **Hallazgo No. 5 Ejecución Presupuestal Proyecto de Inversión “Fortalecimiento de la Unidad de Búsqueda- 2018011000898”**

*Decreto 589 de 2017 y Decreto 1393 de 2018. Ley 734 de 2002. **Plan de Acción UBPD, No. 1 del artículo 4 del Decreto 1393 de 2018.** Funciones de la Oficina Asesora de Planeación:*

*“1. Asesorar a la Dirección General y a las demás dependencias en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos de la UBPD”.*

- *No. 6 del artículo 4 del Decreto 1393 de 2018. Funciones de la Oficina Asesora de Planeación:*

*“6. Realizar el seguimiento a la ejecución presupuestal de los planes, programas y proyectos y viabilizar las modificaciones presupuestales de inversión ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación”.*

- *No. 6. del artículo 15 del Decreto 1393 de 2018. Funciones de la Secretaría General:*

*“6. Impartir las instrucciones para el seguimiento, evaluación y presentación de informes sobre la ejecución de los recursos asignados a los proyectos de inversión y para la formulación y seguimiento de proyectos de funcionamiento de la UBPD”.*

*Ley 87 de 1993, ARTÍCULO 2o. 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 los 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;*

Se evidenció debilidades en el seguimiento de las actividades y presupuesto, formulados en el proyecto de inversión de “Fortalecimiento de la Unidad de Búsqueda- 2018011000898”, por cuanto los resultados esperados frente al avance de los mismos en materia de ejecución financiera de los recursos, para el 2019, se ejecutaron en un 41.9% poniendo en riesgo la estructuración la ejecución de los recursos públicos.

Es de anotar que para este proyecto se asignó un Presupuesto para el 2019: \$4.421.278.082, y los compromisos ascendieron a \$1.820.794.129.

La UBPD, en la vigencia 2019, para dar cumplimiento al proyecto de inversión de Fortalecimiento de la Unidad, no gestionó la revisión, aprobación e implementación de los procedimientos y guías en el Sistema de Gestión de la UBPD, para su socialización y aplicación en los procesos misionales de la Unidad, lo que pone en riesgo el cumplimiento de sus funciones y el mandato conferido por Ley frente a las expectativas de las víctimas para la búsqueda de los desaparecidos. Así como la implementación de los sistemas de información de la entidad, a través de los cuales se establezca estrategias, procesos y controles tecnológicos que permitan proteger la información y mitigar los riesgos y amenazas inherentes al uso de los sistemas de información.

Se observa falta de seguimiento por parte de control interno en la evaluación posterior de los proyectos de inversión, con el propósito de contar con la información necesaria para la toma de decisiones y presentación de informes asociados a la inversión pública, Ley 87 de 1993 art 2.

Así mismo, falta de seguimiento en las áreas responsables de la dirección y ejecución de los proyectos de inversión y su ejecución presupuestal, para solicitar una modificación y/o adecuación acorde a las necesidades de la entidad para el cumplimiento de su mandato legal.

## Respuesta de la Entidad

*Al respecto la Unidad, reconoce la baja ejecución presupuestal y manifiesta que fueron varias las circunstancias que incidieron en la ejecución del presupuesto del proyecto, tales como las siguientes:*

- 1. En primer lugar, es importante destacar que la UBPD inició en el año 2019 su despliegue territorial, para lo cual se realizaron las actividades, gestiones y trámites necesarios para la implementación de los inmuebles donde funcionarían las sedes territoriales. Para el efecto la Unidad señala los contratos suscritos para la implementación del despliegue territorial y el cumplimiento misional.*

2. *Continúa afirmando que la provisión de los empleos que debía efectuarse para la vigencia 2019 se mantuvo hasta el mes de agosto de 2019, cuando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dio vía libre presupuestal para proveer la planta restante para el año 2019, correspondiente a 417 cargos, conforme lo establecido en el Decreto 1395 de 2018, lo cual fue complejo ante el proceso de selección de las hojas de vida con experiencia para la misionalidad de la Entidad.*

*“Lo anterior también influyó en la ejecución de los recursos, dado que las proyecciones presupuestales contemplaban la provisión de los empleos establecidos en la gradualidad antes mencionada. En este sentido, es importante resaltar que los proyectos de inversión iniciaron en 2019 y su ejecución se encontraba asociada a la disponibilidad de todo el personal a vincular en la vigencia, y como se mencionó anteriormente, la disponibilidad de los servidores no se dio en los tiempos deseados por la UBPD”.*

3. *Se adelantaron procesos contractuales por la modalidad de selección abreviada - subasta inversa estableciendo para cada caso el Presupuesto Oficial Estimado (POE) con base en los respectivos estudios de mercado realizados, los cuales fueron adjudicados por menor valor al POE, generando saldos de recursos sin comprometer.*
4. *En lo relacionado con la observación referente a que no gestionó la revisión, aprobación e implementación de los procedimientos y guías en el Sistema de Gestión de la UBPD, para su socialización y aplicación en los procesos misionales de la Unidad, se informa al equipo auditor que “teniendo en cuenta los lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública, la séptima dimensión del Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión en torno al tema de procedimientos, los tiempos para iniciar el diseño e implementación del Sistema de Control Interno y los tiempos de la evaluación del Sistema de Control Interno hasta el 2021, la UBPD para dar cumplimiento a este aspecto proyectó iniciar en el 2019 el diseño de todos los documentos necesarios para la operación de la Entidad, entre los cuales se encuentran procedimientos, manuales, guías, formatos, entre otros, de los procesos de tipo estratégico, misional, apoyo y evaluación para continuar posteriormente con la implementación y mejora” se hace una relación de los documentos que se empezaron a gestionar en el 2019, indicando que se diseñaron y aprobaron 384 documentos tales como la caracterización del proceso, procedimientos, políticas, planes, formatos, manuales, guías, instructivos, entre otros, de los diferentes procesos de la Entidad; con relación a los procesos misionales se diseñaron 59 documentos.*

## **Análisis Respuesta**

Una vez analizada la información allegada por la Unidad de Búsqueda, la CGR se mantiene la observación, consistente en debilidades en la planeación, estructuración y presupuestación del proyecto de inversión de “Fortalecimiento de la Unidad de Búsqueda- 2018011000898”, por cuanto los resultados



esperados frente al avance de los mismos en materia de ejecución financiera de los recursos, para el 2019, se ejecutaron en un 41.9% poniendo en riesgo el logro de los objetivos institucionales de la Unidad. La unidad reconoce la baja ejecución presupuestal argumentando razones externas, sin adjuntar soporte de las acciones que se hayan adelantado para impulsar una eficiente ejecución de los recursos, a través del proyecto de fortalecimiento Institucional.

Tampoco se allega justificación que permitiera evidenciar las acciones realizadas para la implementación de los sistemas de información de la entidad, a través de los cuales se establezca estrategias, procesos y controles tecnológicos que permitan proteger la información y mitigar los riesgos y amenazas inherentes al uso de los sistemas de información y de esta manera dar cumplimiento al objetivo del proyecto de Aumentar la articulación entre las entidades gubernamentales para generar procesos de búsqueda de las personas dadas por desaparecidas.

Esto denota falta de control y seguimiento en la evaluación posterior de los proyectos de inversión, con el propósito de contar con la información necesaria para la adopción de decisiones y presentación de informes asociados a la inversión pública.

### **Hallazgo No. 6 Contrato No. 227-2019 Reserva Presupuestal, Informes de Supervisión**

*Decreto 111 de 1996, ARTÍCULO 89. Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.*

*Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.*

*Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.*

*Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.*

*El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (L. 38/89, art. 72; L. 179/94, art. 38; L. 225/95, art. 8º).*

**Ley 1474 de 2011, ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES.** *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

*Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por*

*mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.*  
**Artículos 3 y 4 Ley 594 de 2000.**

### **Contrato No. 227-2019**

Este contrato inició Proceso Selección Abreviada Subasta Inversa UBPD - SASI-018-2019 el **02 de octubre de 2019**, con el objeto de prestar el servicio de transporte público especial terrestre para la sede central y territoriales de la UBPD por valor de **\$4.449.264.593, con recursos del presupuesto de la vigencia 2019 y de vigencias futuras, realizando** la suscripción del contrato el 27-12-2019 y la del acta de inicio el 31-12-2019, es decir al finalizar la vigencia.

De este contrato se observa:

#### **a) Contratación al finalizar la vigencia**

No hay planeación adecuada para el proceso precontractual y contractual de ejecución del mismo teniendo en cuenta que se dispone de recursos de la vigencia 2019 para los servicios que requiere la UBPD para dar cumplimiento a la misionalidad y solamente hasta la terminación de la vigencia, se realiza la suscripción.

#### **b) Constitución de Reserva Presupuestal y ejecución de recursos vigencia 2019**

No se efectúa la reserva presupuestal para los recursos comprometidos en 2019 para este contrato por \$47.697.774 de acuerdo a los registros presupuestales No. 2352189 de 27-12-2019 por \$44.412.840 Rubro Inversión Ordinaria 2019 y Registro Presupuestal No. 235119 del 27-12-2019, por \$3.947.467 para un total RP de \$48.360.307 vigencia 2019, de lo cual tan solo se constituye a 31-12-2019 reserva presupuestal por \$662.533 para la empresa ESIVANS S.A.S.

Lo anterior indica que se tendrían compromisos no ejecutados de recursos vigencia 2019 a 31-12-2019 por la suma de \$47.697.774, que no fueron debidamente constituidos en el rezago presupuestal teniendo en cuenta la obligación contraída para el contrato No. 227-2019. Es así como se tiene un saldo por ejecutar a 31-12-2019 de \$47.697.774 de recursos vigencia 2019 y \$4.400.904.286 de compromiso de vigencias futuras para el mismo contrato (vigencias futuras registro presupuestal No. 2320 de 02-01-2020 por \$440.056.183 y Registro Presupuestal No. 2220 de 01-02-2020 por \$3.960.848.103).


Se evidencia que con base en la ejecución del contrato y acorde a la prestación de los servicios requeridos y solicitados por la UBPD con corte a 31 de diciembre de 2019, no se ejecutó la totalidad de los recursos comprometidos

de la vigencia 2019 para este contrato dado que el acta de inicio se firmó hasta el 31-12-2019 y hasta el 23-04-2020 solicitan modificación presupuestal para reducir el valor de recursos no ejecutados ni reservados y requieren liberar saldo no reservado cuando existen los registros presupuestales debidamente constituidos con compromiso de acuerdo a RP No. 235119 y 2352189 por valor de \$3.284.934 y \$44.412.840, respectivamente, de la vigencia 2019, saldo a liberar en total de \$ 47.697.774 por los recursos comprometidos para la vigencia 2019, con lo cual el valor total del contrato quedaría en \$4.401.566.819.

### **c) Soportes de Servicios de Transporte**

El expediente no contiene soporte de las planillas para pago por ejecución de recursos por \$662.533 y se anexa al mismo una orden de pago que no corresponde al contrato 227-2019 del 23-10-2019 (folio 895), con incumplimiento de los Artículos 3 y 4 de la Ley 594 de 2000.

### **d) Informes de Supervisión**

Se evidencian Informes de supervisión muy generales de acuerdo a cada obligación del contratista se registra: “el operador da cumplimiento a esta obligación” no hay detalle de avance de la prestación del servicio, se generaliza comentarios como “el operador atiende recomendaciones”, lo cual no permite conocer el adecuado cumplimiento y desarrollo de la ejecución del contrato con registros sucintos de cada periodo dentro del informe que muestren la adecuada prestación de los servicios de transporte. Incumplimiento Ley 1474 artículos 83 y 84. 

Lo anterior evidencia debilidades de control interno, falta de control, seguimiento, planeación y supervisión en la gestión, contratación y ejecución de los recursos del contrato, incumpliendo normas presupuestales y de contratación, Decreto 111 de 1996 art. 89, Ley 1474 de 2011 art 83 y 84, y Ley 594 de 2000 art 3 y 4 de conceptos y principios de manejo de archivos.

## **Respuesta de la Entidad**

### **a) RESPUESTA No. 23-a: Contratación al finalizar la vigencia y Suscripción Física del Contrato (D)**

*Respecto a la observación realizada por la Contraloría General de la Nación, es importante señalar que la Entidad realizó en la vigencia 2019 una adecuada planeación para adelantar el proceso de servicio de transporte, desde la etapa precontractual, teniendo en cuenta que, la UBPD tenía vigentes los siguientes contratos: a) El No. 065 de 2019, con el objeto de “Prestar el servicio de transporte*

*público especial terrestre para la sedes territoriales de la UBPD”, cuya fecha de finalización fue el 27 de diciembre de 2019; y b) el No. 022 de 2018, con el objeto de “Prestar el servicio de transporte público especial terrestre para la UBPD”, específicamente para la sede central Bogotá, cuya fecha de finalización fue el 27 de diciembre de 2019.*

*Teniendo en cuenta la fecha de finalización de los contratos antes mencionados, la entidad adelantó el proceso de selección respectivo para garantizar la continuidad de la prestación del servicio de transporte, iniciando el proceso precontractual de manera oportuna, para lo cual, adicionalmente se gestionó las solicitudes de vigencias futuras, las cuales fueron aprobadas, y se apropiaron recursos para los últimos tres (3) días de la vigencia 2019 con presupuesto de dicha vigencia, dando cumplimiento, entre otros al principio de anualidad.*

*Como se puede evidenciar, la planeación realizada para llevar a cabo el proceso contractual del servicio de transporte fue oportuna, acorde con las fechas de finalización de los contratos que se tenían suscritos y con base en las necesidades de la Entidad.*

#### **Respuesta b) Constitución de Reserva Presupuestal y ejecución de recursos vigencia 2019 (D)**

*Respecto a la observación presentada por el ente de control, se informa que para adelantar el proceso contractual del servicio de transporte se proyectaron recursos por la totalidad del parque automotor que se requería tanto para la sede central como para las sedes territoriales, por el término de tres (3) días, sin embargo, una vez suscrito el contrato el 27 de diciembre de 2019, se adelantaron las gestiones pertinentes y necesarias para dar inicio al mismo lo cual se dio el 31 de diciembre de 2019, y durante éste día únicamente se requirió la prestación de servicios de transporte para la sede central, motivo por el cual el valor de los mismos, recibidos a satisfacción, fue de \$662.533; en consecuencia, al 31 de diciembre de 2019 se realizó la liberación de los recursos de la vigencia 2019 que no fueron ejecutados, dando cumplimiento al principio de anualidad y teniendo en cuenta que para el 2020 se contaba con recursos de vigencias futuras.*

*Es importante precisar que la liberación de los recursos no ejecutados se efectuó al 31 diciembre de 2019, lo cual fue debidamente solicitado por la supervisión del contrato en dicha fecha (ver documento adjunto denominado “Pag 1-2 y 24-25 solicitud liberación”); en consecuencia, no había lugar al constituir el valor liberado como reserva presupuestal; por otra parte, la suma de \$662.533 se constituyó como una cuenta por pagar contable por cuanto el servicio se recibió a satisfacción a 31 de diciembre de 2019. Sin embargo, teniendo en cuenta que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no aprobó el PAC total solicitado por la Entidad que permitiera constituirlo como cuenta por pagar presupuestal fue necesario constituirlo y pagarla como una reserva presupuestal. Teniendo en cuenta lo anterior, igualmente se efectuó la modificación contractual con el fin de armonizar el valor del contrato con el valor comprometido una vez efectuada la liberación de los recursos no ejecutados en 2019. Lo anterior, de común acuerdo entre las partes.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, de manera atenta se solicita retirar la connotación disciplinaria de la observación efectuada por el ente de control.*

### **Respuesta c) Soportes de Servicios de Transporte (F)**

*Respecto a la observación presentada, de manera atenta se informa que el pago realizado por concepto de los servicios de transporte efectivamente prestados el 31 de diciembre de 2019, por valor de \$662.533, se encuentran soportados en las respectivas planillas, las cuales se adjuntan a la presente comunicación (ver archivo denominado "Planillas transporte 31-dic-2019").*

### **Respuesta d) Informes de Supervisión**

*Con base en la observación, se informa al ente de control que en adelante los informes de supervisión se realizarán con mayor detalle, con base en las obligaciones y el avance de la ejecución; no obstante, es importante precisar que para el diligenciamiento de los informes de supervisión no existen parámetros mínimos que señalen el contenido de los mismos y que para este tipo de contratos (como es el servicio de transporte especial), la ejecución no está sujeta a la entrega de productos, sino a la prestación del servicio de acuerdo a las necesidades de la entidad, motivo por el cual el avance se da, en todo el plazo de ejecución, por los servicios efectivamente prestados.*

*En consecuencia, se solicita al ente de control retirar la observación del informe de auditoría.*

## **Análisis Respuesta**

### **a) Contrato 227-2019 Contratación al finalizar la vigencia**



Con respecto a suscripción de contrato al finalizar la vigencia la observación se mantiene toda vez que se debe manejar la anualidad y no se justifica realizar procesos de selección al finalizar la vigencia para posteriormente liberar recursos por la evidente falta de tiempo para su ejecución.

### **b) Constitución de Reserva Presupuestal y ejecución de recursos vigencia 2019**

Se mantiene la observación y se presenta como Hallazgo toda vez que la entidad comprometió recursos para vigencia 2019 y no los constituyó en Reserva teniendo en cuenta que se requería los servicios de transporte y existía el compromiso a pesar de tener vigencias futuras también comprometidas, sin embargo, no hay reserva a 31 de diciembre de 2019 y solo hasta 23 de abril de 2020 solicitan la liberación de los mismos lo que muestra falta de seguimiento y control del presupuesto y cumplimiento de la normatividad en su momento.

Según soporte de solicitud liberación a 31-12-2019 se realizó la correspondiente a \$3.284.934 y el valor de \$44.412.840 se lo liberan al contrato 229-2019 lo cual no concuerda de acuerdo a soporte de la respuesta recibida ni fue efectivamente realizado toda vez que se solicita hasta el 23 de abril de 2020.

### **c) Soportes de Servicios de Transporte**

Se mantiene la observación y se presenta como hallazgo teniendo en cuenta que a entidad con la respuesta soporta las planillas, las cuales se evidenció que no se encuentran debidamente archivadas en el expediente como soporte al pago, lo cual evidencia debilidades de control interno en el sistema de archivo general con incumplimiento de la Ley 594 de 2000 art 3 y 4. Y adicionalmente se archivan documentos que no pertenecen al mismo.

### **d) Informes de Supervisión**

La observación se mantiene y se presenta como hallazgo toda vez que se acepta que no hay suficiente detalle en los informes de supervisión los cuales deben dar claridad al desarrollo en la ejecución de un contrato, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1474 art 83 y 84, así como se evidenció para otros contratos de prestación de servicio de transporte donde se detalla la ejecución del mismo y con cuadros resumen del servicio recibido por la entidad y registros en el informe de supervisión.

## **Hallazgo No. 7 Administración archivo documental**



*Ley 594 de 2000, ARTÍCULO 3. Definiciones. Documento de archivo. Registro de información producida o recibida por una entidad pública o privada en razón de sus actividades o funciones.*

*ARTÍCULO 4. Principios generales. Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes:*

*a) Fines de los archivos. El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia; Por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley;*

*b) Importancia de los archivos. Los archivos son importantes para la administración y la cultura, porque los documentos que los conforman son imprescindibles para la toma de decisiones basadas en antecedentes. Pasada su vigencia, estos documentos son potencialmente parte del patrimonio cultural y de la identidad nacional;*

d) *Responsabilidad. Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos. Los particulares son responsables ante las autoridades por el uso de los mismos.*

*Ley 87 de 1993, ARTÍCULO 2o. 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 los 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;*

g) *Garantizar que el sistema de control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*

h) *Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características;*

En la evaluación realizada se observaron deficiencias en el manejo de los expedientes contractuales, pues presentan información que no corresponde con los contratos, no incluyen la totalidad de la documentación, *prueba de ello son las siguientes:*

**a) Contrato No. 227-2019** con acta de inicio del 31-12-2019, en este caso el folio 895 Archivo en carpeta ORDEN DE PAGO presupuestal No. 320382219 del 28-10-2019 de Empresa Cooperativa Multiactiva del servicio Logística en Colombia de transporte movilidad y por \$77.900.814,9 el cual no corresponde a este expediente.


**b)–**

### **b) Informe de Supervisión y desactualización de expediente contractual No. 046-2019**

**Contrato No. 046-2019** Cuyo objeto es “Adquirir cajas de seguridad para la protección de información física recolectada por la Dirección de Información, Planeación y localización para la búsqueda” se evidencia que el informe de supervisión es presentado un mes después de ejecutado terminado y recibido a satisfacción los bienes adquiridos mediante el Contrato 046-2019 y/u Orden de Compra No.38436 la cual termino el 28-06-2019 y se presenta el informe de supervisión con fecha del 31-07-2019.

Se observa también desactualización del expediente contractual es así como es requerido por Secretaria General de la UBPD ya que los Anexos 1 y 2 se encuentran desactualizados en la etapa de ejecución y la publicación de la información derivada de la ejecución contractual en la plataforma de la Agencia Nacional de Colombia Compra eficiente de conformidad con lo establecido en la circular 020 de 2019 expedida por la Secretaria General de la Unidad, así como lo en la establecido Guía para la Conformación y Actualización de Expedientes Contractuales en plazo no superior al 24 de enero de 2020.

### **c) Desactualización expediente contractual 029-2019**

**Contrato 029-2019 u Orden de Compra No. 37853** de 09-05-2019 por \$431.959.726,38 con EFORCERS SA, cuyo objeto es “Adquisición de licencias de herramientas colaborativas G-Suite y servicios conexos de Google, mediante acuerdo marco de precios N. CCE-572-1-AMP-2017, de conformidad con lo dispuesto en este y en la orden de compra respectiva” de inicio el 9-05-2019 al 9-11-2019. 

Se observa que la carpeta no presenta informes de supervisión a 30-04-2020 ni a la fecha de verificación de la Orden de Compra, lo cual también fue requerido por la Secretaria General de la UBPD el 18-05-2020, incumpliendo lo establecido en el Art 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 como responsabilidades de la supervisión contractual, falta actualización y soportes de la ejecución del expediente contractual de la UBPD, falta la publicación de la información derivada de la ejecución contractual en plataformas de la Agencia Nacional de Colombia Compra Eficiente de conformidad con lo establecido en la circular No. 020 de 2019 sobre lineamientos para la eficacia de la publicación de la información contractual (a 19-02-2020).

**d) Contrato No. 069-2019 del 23-07-2019 corresponde a la Orden de Compra No. 39538 sin firma de las partes el contratista es Falabella de Colombia S.A. cuyo objeto es adquirir equipos IMAC para la oficina asesora de comunicaciones y pedagogía de la unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas -UBPD con plazo hasta el 30-07-2019 y prórroga al 30 de**



agosto de 2019, se evidencia desactualización del expediente y desorganización documental.

#### **e) Supervisión y Gestión documental Contrato No. 179-2019**

**Contrato No. 179-2019 RED COMPUTO LTDA**, con el objeto de “Adquirir dispositivos tipos tabletas para el registro de información en terreno para la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado”. Por valor de \$346.250.230.

El expediente contractual al momento de la revisión se evidenció que no cumple con las normas manejo de la gestión documental, toda vez que en las carpetas se encuentra documentación repetida, así como documentación correspondiente a otro contrato (UBPD 186 – contrato de consultoría con la firma Unión Temporal MYQ- ALINATECH – SAS).

De otra parte, se evidenciaron debilidades en los informes de supervisión, al encontrar inconsistencias relacionadas con el diligenciamiento de los formatos de supervisión y seguimiento oportuno al cumplimiento de las obligaciones pactadas.

Las anteriores deficiencias indican falta de supervisión y seguimiento en la conformación de los expedientes contractuales, que constituyen incumplimiento de la Ley General de archivo, Ley 594 de 2000 art 3 y 4, Ley 87 de 1993 art 2, en especial lo correspondiente a los literales a y e.



#### **Respuesta de la Entidad**

##### **a) Contrato No. 227-2019**

*La supervisión realizó revisión de la carpeta contractual y encontró que la orden de pago que se encuentra en la página 895 del pdf (que corresponde al folio 467 del expediente físico) no hace parte de este contrato; por lo tanto, dicha situación fue ajustada en coordinación con el grupo de contratos de la Secretaria General, extrayendo del expediente dicho documento y realizando la respectiva defoliación, de lo cual se adjunta evidencia.*

*Cabe destacar que las órdenes de pago del contrato se encuentran debidamente archivadas en la cuenta fiscal de órdenes de pago de la entidad, que es donde corresponde el archivo de este tipo de documentos.*

*En consecuencia, se solicita al ente de control eliminar la observación del informe de auditoría*

**b) Informe de Supervisión y desactualización de expediente contractual No. 046-2019**

*Con respecto a la observación, se precisa que este contrato, por su naturaleza tuvo un único pago cuyos soportes se encuentran debidamente publicados en la Tienda Virtual del Estado Colombiano*

*Adicionalmente, es importante resaltar que el expediente se encuentra actualizado y que, en efecto, dado que el contrato es de ejecución inmediata, el informe de supervisión se debe realizar una vez recibidos los bienes a satisfacción y tramitado el correspondiente pago*

**c) Desactualización expediente contractual 029-2019**

*Se aclara que de acuerdo con la Circular 020 de 2019 y a la solicitud realizada por la Secretaría General el supervisor realizó el cargue de los documentos solicitados en la plataforma, y notificó a la Secretaría General con comunicación del 14 de Abril de 2020, que los informes de supervisión por errores procedimentales no se cargaron en la carpeta contractual (Se anexan los informes de supervisión), no obstante la ejecución del contrato se llevó a cabo cabalmente y los bienes y servicios se entregaron a la entidad y se encuentran en uso de UBPD como se evidencia en "UBPD - Certificado de Propiedad de Licencias 2019.pdf".*

*Así mismo el Contrato 029 de 2019, no requería liquidación de acuerdo con los lineamientos de la entidad y corroborado en la "Comunicación Interna solicitudes de liquidación Carlos Guamangamarzo.pdf".*

**d) Contrato No. 069-2019 del 23-07-2019**

*El expediente contractual se encuentra actualizado; no obstante, se acoge la observación en relación a la desorganización documental, pues se evidencia un error en una observación realizada en el Informe final de supervisión, en la cual se indica una fecha de entrega de los equipos, que no corresponde con la documentación del expediente.*

**e) Supervisión y Gestión documental Contrato No. 179-2019**

*Frente a las observaciones enunciadas por la CGR, la entidad manifiesta:*

*"En relación con la mención de la CGR respecto a la designación y ejercicio de la supervisión del contrato, con presunto hallazgo disciplinario por contravenir los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 del 2011, se aclara respetuosamente, que el ejercicio de la supervisión fue realizado por el ingeniero José Emilio Ramírez, a quién le fue informada la designación de la supervisión el 14 de noviembre de 2019, mediante comunicado 120-3-201902071. Este oficio corresponde al mencionado por la CGR en la observación: "oficio de 13 de septiembre de 2019, se designa como supervisor del contrato 179 de 2019 a funcionario analista técnico 02 de la oficina de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (TIC)".*

*Esta fecha de designación de la supervisión, 14 de noviembre de 2019, es consecuente con la solicitud realizada por la jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicaciones a la Ordenadora del Gasto el día 12 de noviembre, a través de correo electrónico, mecanismo utilizado por la Unidad para este tipo de solicitudes. La siguiente imagen muestra el correo en mención: (...)*

*Así las cosas, no obstante, la inconsistencia de la fecha de encabezado del comunicado, la designación de la supervisión fue posterior a la firma del contrato y esta fue ejercida por el profesional designado por el ordenador del gasto.*


*En relación con el expediente contractual, en el cual se encuentra documentación repetida y que no corresponde al contrato, se informa que, en coordinación con el Grupo de Contratos de la Secretaría General, se revisó y organizó de manera completa el expediente físico y digital”.*

## **Análisis Respuesta**

### **a) Contrato No. 227-2019**

La observación se mantiene y se presenta como hallazgo de Control Interno y Archivo general dado que el expediente enviado a la CGR fue presentado con este documento, la UBPD debe realizar el plan de mejoramiento y tener en cuenta la corrección del archivo.

### **b) Informe de Supervisión y desactualización de expediente contractual No. 046-2019**

La observación se mantiene, toda vez que el expediente no contiene los documentos referidos en la observación y se evidenció la solicitud de actualización del mismo por parte de la secretaria general de la unidad. 

### **c) Desactualización expediente contractual 029-2019**

La observación se mantiene y se presenta como hallazgo toda vez que a la fecha de revisión se presenta desactualización del archivo documental del expediente, lo cual se debe presentar en plan de mejoramiento.

### **d) Contrato No. 069-2019 del 23-07-2019**

La observación se mantiene y se presenta como Hallazgo ya que al momento de la revisión el expediente se encuentra desactualizado y desorganizado para tener en cuenta en plan de mejoramiento.

### e) Supervisión y Gestión documental Contrato No. 179-2019

La Observación se mantiene respecto a debilidades de control interno en archivo general y por deficiencias en diligenciamientos de informes de supervisión.

#### ***4.3 Objetivo 3: Verificación de los Avances en el cumplimiento de lo establecido en el Plan Marco de Implementación “Información estrictamente humanitaria para la búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de personas dadas por desaparecidas en contexto y en razón del conflicto armado”, y seguimiento al cumplimiento de las funciones establecidas en el Sistema Integral de Verdad y Justicia y No Repetición.***

Las metas establecidas en el Plan Marco de Implementación, en lo relacionado con la creación y puesta en funcionamiento de la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, se cumplieron dentro del marco legal y en los tiempos establecidos como parte de los compromisos y propósito del Acuerdo Final.

El marco normativo de su creación deja claro que la UBPD se desarrolla como uno de los mecanismos extrajudiciales que componen el SIVJNR, con el que se pretende satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición.

Si bien los mecanismos fueron creados en abril de 2017, su puesta en marcha requirió una preparación institucional que implicó procesos de definición y aprobación de presupuesto, estudios técnicos para diseño institucional, expedición de decretos de estructura interna y funciones, de nomenclatura de cargos, clasificación y remuneración de los empleos públicos, establecimiento de plantas de personal, definición del modelo operacional, habilitación jurídica de las entidades, consecución y alistamiento de instalaciones físicas, entre otros, lo condujo a que la Unidad empezara a operar misionalmente en agosto 30 de 2018.

En este sentido, si bien el PMI no contemplan indicadores concretos que nos permitan hacer seguimiento al cumplimiento de la misionalidad y funciones asignadas a la Unidad, ya que esta herramienta solo estipuló como indicador de medición a los compromisos del punto 5 del AF, el acto de creación y puesta en funcionamiento de la UBPD, tal y como se mencionó anteriormente, resulta relevante, verificar a través de los proyectos de inversión, y los procesos misionales el avance de esta entidad en el cumplimiento de su objeto de creación, esto es, dirigir, coordinar, y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias de búsqueda y localización de personas dadas por

desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueletizados, garantizando un enfoque territorial, diferencial y de género.

Evaluado este objetivo se presenta el siguiente resultado:

### **Hallazgo No. 8 Sistema de Información Misional y Herramientas Tecnológicas**

**Decreto 589 de 2017** No 1 del Artículo 5 del Decreto 589 de 2017. *Funciones y Atribuciones.*

*“Recolectar toda la información necesaria para la búsqueda, localización e identificación a las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, contrastando la información existente en las distintas fuentes oficiales y no oficiales, y establecer el universo de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (..)”*

**Decreto 1393 de 2018, se determina estructura y funciones de las dependencias de la UBPD**

- No. 5, 6 del artículo 6 del Decreto 1393 de 2018
- No. 6,7,8 y 9 del artículo 7 del decreto 1393 de 2018
- No. 7 del artículo 8 del decreto 1393 de 2018
- No. 1,3,4 del artículo 10 del decreto 1393 de 2018
- No. 1, 4 del artículo 11 del decreto 1393 de 2018
- No. 3, del artículo 11 del decreto 1393 de 2018

La Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en virtud del contexto Armado a 31 de diciembre de 2019, no cuenta con un Sistema de Información Misional que garantice la trazabilidad, custodia y confidencialidad de la información recolectada, debido a que la información se recolecta en hojas de Cálculo y otros formularios visualizadores, y así también se adelanta la recolección y depuración de información capturada de diferentes fuentes, con disímiles metodología, campos y formatos generando una situación dispendiosa para realizar el cruce y la consolidación de la información, lo que no permite realizar una adecuada planeación de las actividades que se realiza en cada una de las dependencias, y afecta la confiabilidad para su uso y para el cumplimiento de su mandato establecido en el Artículo 5 del Decreto 589 de 2017.

La Unidad no cuenta con una herramienta tecnológica que le permita definir los criterios para la consolidación y construcción del universo de personas dadas por desaparecidas y ni del registro de fosas, cementerios ilegales y sepulturas, debido a que la información que se consolida se basa en los registros de la información que se recauda por diferentes medios, los cuales

se contrastan con los registros que se llevan por otras Entidades como INMLCF, la UARIV, situación que dificulta manejar las diferentes formas de captura, análisis y procesamiento de la información generando debilidades que afectan el avance en la misión de la UBPD de consolidarse al 2024, como la entidad que lidere la búsqueda humanitaria de personas dadas por desaparecidas establecida en el decreto 589 de 2017 y Decreto 1393 de 2018.

## Respuesta de la Entidad

*“(…) Como es de conocimiento de la Contraloría General de la República - CGR, la UBPD no cuenta a la fecha con un sistema de información misional, razón por la cual, actualmente se ejecuta el Contrato 186 de 2019, que tiene por objeto “Contratar los servicios de consultoría para diseñar el sistema de información misional de la UBPD, el modelo estratégico de tecnologías de la información y el componente de intercambio de información que incluya la implementación de servicios en un esquema de fábrica de software por demanda”.*

*la UBPD en el Plan Nacional de Búsqueda incluyó dentro del eje estratégico número 1 “Información: obtenerla, centralizarla, actualizarla, analizarla, interpretarla y utilizarla para la búsqueda”, las estrategias “Establecer el Universo de las PDD” y “Diseño del Registro Nacional de Fosas, Cementerios Ilegales y Sepulturas (RNF)” y en el capítulo 5 de pueblos étnicos, dentro de las estrategias para la búsqueda de las Personas Dadas por Desaparecidas -PDD- pertenecientes a pueblos indígenas y a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, contempló en el objetivo estratégico número 1 “Obtener y disponer de información necesaria para la búsqueda de PDD”, las estrategias de “Establecer el Universo de PDD” y “Elaboración e implementación del registro nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas”.*

*En tal sentido, como se mencionó en la respuesta a la observación 27, la UBPD avanza en el diseño de su sistema de información misional en el que se incluyen, entre otras, las diferentes capacidades y características de gestión y análisis de información, que permitan administrar y utilizar los datos que conformarán el universo de personas dadas por desaparecidas y el registro nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas, como herramientas que contribuyen a la búsqueda”*

## Análisis Respuesta

Se mantiene la observación de falta del Sistema de Información que le permita a la Unidad realizar una adecuada planeación de las actividades que se realiza por cada una de las dependencias para la búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de las personas dadas por desaparecidas.

Lo anterior, no permite realizar una adecuada planeación de las actividades que se realiza por cada una de las dependencias para la búsqueda,

localización, recuperación, identificación y entrega digna de las personas dadas por desaparecidas.

La información que se consolida por la Unidad se basa en los registros de la información que se recauda por diferentes medios, los cuales se contrastan con los registros que se llevan por otras Entidades como INMLCF, la UARIV, que presentan la dificultad de manejar diferentes formas de captura, análisis y procesamiento de la información, lo que no permite que se avance en la misión de la UBPD de consolidarse al 2024, como la entidad que lidere la búsqueda humanitaria de personas dadas por desaparecidas.

Las herramientas usadas, era un Excel y hasta inicios de 2020 se inició el diseño de una herramienta tecnológica más expedita para este fin, los cuales se encuentran en ajustes, resultado de las sesiones de levantamiento de requerimientos relacionados con el registro nacional de fosas, cementerios ilegales y sepulturas realizados para el SIM.

## **Hallazgo No. 9 Cronograma de Ejecución del PNB**

### **Decreto 589 de 2017 y Decreto 1393 de 2018**

No. 2 del Artículo 5 del Decreto 589 de 2017. Funciones y Atribuciones. *“Diseñar y poner en marcha un plan nacional que establezca las prioridades para el cumplimiento de su objeto y planes regionales correspondientes de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esquelizados de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, en coordinación con las entidades correspondientes y con la participación de las víctimas y organizaciones de víctimas y de derechos humanos”*

En la formulación del Plan Nacional de Búsqueda la UBPD, no estructuró un cronograma de ejecución de las estrategias, las entidades que participarán, el rol de cada entidad acorde a sus competencias, presupuesto y mecanismos de seguimiento y evaluación, para de esta manera planear y direccionar las acciones de búsqueda y cumplir con su mandato misional de dar respuesta a las víctimas frente a las acciones y avances alcanzados y no quebrantar la confianza que debe construirse con las víctimas para lograr su cometido, afectándose los ejercicios de planeación y proyección de costos para ubicar las personas dadas por desaparecidas generando que las acciones que se adelantaron durante el año 2019, para la búsqueda e identificación, no se evidencia que se haya avanzado con acciones puntuales de búsqueda, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del Artículo 5 del Decreto 589 de 2017.

Lo anterior generado por falta de control en la labor de seguimiento a las actividades misionales lo que no permite realizar una adecuada planeación y direccionamiento de las acciones de búsqueda, afectando los ejercicios de

planeación y proyección de costos para ubicar las personas dadas por desaparecidas.

## Respuesta de la Entidad

*Al respecto la entidad manifestó:*

*“(…) el PNB de la UBPD no fue diseñado como un documento estático, sino con la vocación de estar sujeto a periódicos cambios, revisión y actualizaciones, ello en razón a que el conflicto armado colombiano se ha desarrollado por más de cincuenta años con diferentes actores y dinámicas, en diferentes territorios, con víctimas que representan esa amplia diversidad de la población colombiana reconocida desde 1991 por la Constitución Política y, no menos importante, con diferentes modalidades de desaparición; variables que en ningún caso harían viable ni técnica, ni administrativamente formular un documento de estrategias y acciones que respondan a un modelo estándar de desaparición de personas.*

*En ese sentido, el PNB es un documento de política pública que orienta la misionalidad de la UBPD y que, como se anunció en su primera versión (mayo 06 de 2020, página 11), será complementado en una segunda fase, actualmente en curso, que da continuidad a la ejecución de ese ejercicio de planeación contenido en dicho plan. En la segunda versión del PNB, actualmente en curso, y mediante consultoría especializada con OIM, se precisará el cronograma con su respectiva responsable, el presupuesto requerido y acciones orientadas a realizar su seguimiento9.  
(…)*

*Se concluye, por tanto, que las acciones administrativas y misionales adelantadas por la UBPD frente al PNB en 2019, fortalecieron notable y prospectivamente el proceso de búsqueda y que, independientemente que no se hayan incluido en la primera versión del PNB variables como el cronograma, responsables e indicadores, sí existieron hitos e indicadores relacionados con cada una de ellas, por ejemplo, la construcción de múltiples PRB, articulación con entidades estatales.*

## Análisis Respuesta

Del análisis de la información suministrada por la Unidad, la CGR, mantiene la observación, consistente en que la formulación del Plan Nacional de Búsqueda, en el mismo no se estructura un cronograma de ejecución de las estrategias, entidades que participarán, rol de cada entidad acorde a sus competencias, presupuesto y mecanismos de seguimiento y evaluación, para de esta manera planear y direccionar las acciones de búsqueda y cumplir con su mandato misional de dar respuesta a las víctimas frente a las acciones y avances alcanzados y no quebrantar la confianza que debe construirse con las víctimas para lograr su cometido, afectándose los ejercicios de planeación y proyección de costos para ubicar las personas dadas por desaparecidas.



## Hallazgo No. 10 Informes Oficiales

**Decreto 589 de 2017 y Decreto 1393 de 2018**, numeral 6 del Artículo 5 del Decreto 589 de 2017. Funciones y Atribuciones.

*“Entregar a los familiares un reporte oficial detallado de la información que haya logrado obtener sobre lo acaecido a la persona dada por desaparecida, al término de la ejecución del plan de búsqueda correspondiente. Lo anterior sin perjuicio de la información que la UBPD pueda entregar durante la ejecución del plan de búsqueda a solicitud de los familiares, respetando siempre el derecho a la privacidad de las víctimas”.*

Uno de los mandatos de la UBPD, se basa en la entrega de informes oficiales y detallados a los familiares sobre lo acaecido; no obstante, la Unidad durante la vigencia 2019, no reporta de manera puntual información y seguimiento a los casos presentados, ni la notificación de avances a las familias de víctimas y organizaciones que les acompañan, lo que se constituye en un riesgo para lograr dar continuidad a la confianza generada con las víctimas que llevan años, y en algunos casos décadas, esperando respuestas del Estado.

Esto se evidencia tanto en el informe de rendición de cuentas ante las numerosas preguntas en este sentido, así como de las preguntas que surgieron con ocasión del video de avances de la UBPD, publicado en diciembre de 2019, sobre el cual se recibieron una serie de preguntas de la ciudadanía, las cuales en su mayoría van encaminadas a conocer el avance en la búsqueda de sus familiares, y la percepción de la falta de avances concretos en la búsqueda, pueden conllevar a la pérdida de legitimidad y confianza en esta entidad de acuerdo con las obligaciones establecidas en el No 6 del Artículo 5 del Decreto 589 de 2017. Funciones y Atribuciones.

Lo anterior generado por falta de control en la labor de seguimiento a las actividades misionales, lo que se constituyen en un riesgo para lograr dar continuidad a la confianza generada con las víctimas que llevan años, y en algunos casos décadas, esperando respuestas del Estado.

## Respuesta de la Entidad

*Frente a esta observación la Unidad hace un recuento de los diferentes espacios en los que se da un proceso participativo, de comunicación e interrelacional con las víctimas y actores, señalando entre otros apartes que:*

*“Si bien la UBPD aún no ha producido informes de esta naturaleza, es importante aclarar que la anterior afirmación, no significa que no se haya realizado acciones que contribuyan a informar a las personas que buscan sobre los avances en el impulso al proceso de búsqueda; es por ello, que las y los servidores de la UBPD están en el deber de mantener una interlocución periódica con las personas que buscan, para mantenerlos enterados sobre el estado actual de su proceso, orientarlos y que puedan tomar decisiones informadas sobre la manera en que quieren participar en las*

*distintas etapas que vayan desarrollándose en el proceso. Así mismo, la UBPD reconoce la diversidad de las personas que buscan, por lo que el desarrollo del proceso se hace garantizando las costumbres, tradiciones y los enfoques diferenciales de género y territorial. Además de lo anterior, la entidad toma en cuenta las experiencias, metodologías de las/os buscadoras/es por lo que su participación en el proceso de búsqueda es un espacio de reconocimiento y dignificación de las personas que buscan y a la vez de aprendizaje para la UBPD. (...)*

*En tal sentido, es importante destacar que esta metodología está orientada a que la búsqueda humanitaria y extrajudicial realmente se convierta en un mecanismo de reparación a través de la medida de satisfacción que implica atender el sufrimiento de las víctimas apoyándolas en la búsqueda de su ser querido.*

*Finalmente, es importante mencionar que, gracias a la culminación de planes de búsqueda, se ha logrado dar con el paradero de personas dadas por desaparecidas encontradas con vida, lo que ha permitido avanzar en la construcción de los reportes o informes de lo acaecido en estos casos”*

## **Análisis Respuesta**

Frente a la información suministrada por la UBPD, la Contraloría mantiene en la observación generada frente al incumplimiento al deber legal y misional de entregar de informes oficiales y detallados a los familiares sobre lo acaecido; la Unidad durante la vigencia 2019, no reportó de manera puntual información y seguimiento a los casos presentados, ni la notificación de avances a las familias de víctimas y organizaciones que les acompañan, lo que se constituyen en un riesgo para lograr dar continuidad a la confianza generada con las víctimas que llevan años, y en algunos casos décadas, esperando respuestas del Estado.

Si bien los espacios de participación son amplios, se hace necesario generar una relación directa con las víctimas de casos puntuales en las que se les presenten los avances oficiales frente al plan de búsqueda de sus seres queridos, dando continuidad a la confianza depositada en los espacios creados por la Unidad, así como en el cumplimiento de su mandato, mostrando las fortalezas y debilidades en el proceso de búsqueda, tal y como se mencionan en el documento de respuesta a la observación.

## **Hallazgo No. 11 Coordinación Interinstitucional**

**Decreto 589 de 2017 y Decreto 1393 de 2018**, numerales 1, 3 y 5 del Artículo 5 del Decreto 589 de 2017. Funciones y Atribuciones.

El relacionamiento que se ha venido adelantando por la UBPD, con entidades como la JEP y la CEV y Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Salud,

entre otros, ha presentado dificultades en cuanto a la definición de los roles, tiempos y seguimiento de las acciones emprendidas por cada entidad en cumplimiento de sus mandatos misionales, así como en la articulación de sus programas.

Situación generada por falta de control en la labor de seguimiento a las actividades misionales cuyo efecto es que las víctimas no tengan claridad sobre qué esperar de cada entidad, ni los límites de los mandatos de cada Entidad, el hecho de que no haya registro de las acciones adelantadas por la Unidad en el marco de protección de lugares de los que se tiene información para adelantar actividades de búsqueda y adicionalmente no se evidencian acciones de seguimiento a acciones emprendidas con otras entidades, como en eventos de protección a víctimas, o en los casos de atención psicosocial como lo establecido en los numerales 1, 3 y 5 del Artículo 5 del Decreto 589 de 2017. Funciones y Atribuciones.

## **Respuesta de la Entidad**

***Frente a esta observación, la UBPD, manifiesta:***

*“La Unidad ha avanzado en este relacionamiento mediante espacios de trabajo para abordar las actividades conjuntas en lógica de colaboración armónica, las cuales han sido adoptadas en distintos instrumentos que permitan su cumplimiento.*

*Con base a lo mencionado, la UBPD ha establecido relaciones tanto con instituciones que tienen la obligación de buscar a las personas desaparecidas, así como con entidades que, aunque no tienen la función de buscar sí pueden contribuir a la búsqueda como por ejemplo el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, la Registraduría General la Nación, entre otros”*

*Acto seguido hace una relación de los convenios y memorandos de entendimiento, acuerdos de relacionamiento, actas entre otros, suscrito con varias entidades, describiendo las actividades a que se compromete de parte y parte.*

## **Análisis Respuesta**

Frente a la información suministrada por la UBPD, la Contraloría se mantiene en la observación relacionada con las dificultades en cuanto a la definición de los roles, tiempos y seguimiento de las acciones emprendidas por cada entidad en cumplimiento de sus mandatos misionales, así como en la articulación de sus programas, que hacen que las víctimas no tengan claridad sobre qué esperar de cada entidad, ni los límites de los mandatos.

Dentro de las explicaciones rendidas tanto al documento de observación como durante las pruebas de recorrido, la entidad no logro demostrar, la implementación de mecanismos conjuntos que permitan optimizar las labores

misionales de la Unidad, así como desde su competencia el seguimiento a la satisfacción de los derechos de las víctimas en concordancia con la función de la Unidad.

#### **4.4 Objetivo 4: Seguimiento a la ejecución de recursos en el Marco de Estrategia Territorial.**

En la entidad se evidencia que para la implementación de los servicios tecnológicos en el territorio la UBPD adelantó las actividades de análisis, identificación y planeación de la necesidad, acorde a la gradualidad de la implementación que contempla los decretos mencionados, así mismo, adelantó la contratación y supervisión determinados por la dinámica de consecución de la infraestructura física de las sedes en el territorio, con novedades que escapan del ejercicio de la supervisión, lo que no implica que no se desarrollaran las actividades propias de planeación, seguimiento y control que le competen a la supervisión, actividades que han sido gestionadas para llevar a feliz término la implementación del despliegue territorial apoyado con tecnología.

De igual manera, se tomó muestra de 10 contratos de funcionamiento que equivale al 8% de la contratación y arrojando un valor de la muestra por \$1.512.311.487 y de 17 contratos Interadministrativos para un valor total de \$4.329.391.041 se tomó muestra de 4 contratos que equivalen a un valor de \$2.245.472.280.

En desarrollo de este objetivo se procedió a revisar la información recibida obteniendo el siguiente hallazgo así:



#### **Hallazgo No. 12 Gestión y Ejecución de Recursos Territoriales**

*Punto 5 y 6 del Acuerdo Final (subpunto 6.1.9) se establecen las prioridades para la implementación normativa, y en el literal f) se señala explícitamente que “de forma prioritaria y urgente” se tramitarán, entre otros, el “Acto Legislativo y normas de organización sobre la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto y de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición”. Así, el propio Acuerdo Final determinó que la puesta en marcha de la UBPD es una prioridad y su creación legal reviste urgencia.*

#### **Decreto 589 de 2017, Artículo 5. Numerales 1,2 ,3, 4 y 6 Funciones y Atribuciones,**

*Numeral 2, “Diseñar y poner en marcha un plan nacional que establezca las prioridades para el cumplimiento de su objeto y planes regionales correspondientes de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esqueletizados de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, en coordinación con las entidades correspondientes y con la participación de las víctimas y organizaciones de víctimas y de derechos humanos”*

*Numeral 3, Coordinar y adelantar, con el apoyo técnico científico del INMLCF y de otras entidades públicas, procesos de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esquelizados de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado. En ejercicio de esta función la UBPD*

*Numeral 4, Garantizar la participación de los familiares de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, en los procesos de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna de cuerpos esquelizados. En todo caso la Unidad para las Víctimas conservará su competencia respecto de lo establecido en el artículo 7° de la Ley 1408 de 2010, y el literal i) del artículo 139 de la Ley 1448 de 2011.*

*Numeral 6, “Entregar a los familiares un reporte oficial detallado de la información que haya logrado obtener sobre lo acaecido a la persona dada por desaparecida, al término de la ejecución del plan de búsqueda correspondiente. Lo anterior sin perjuicio de la información que la UBPD pueda entregar durante la ejecución del plan de búsqueda a solicitud de los familiares, respetando siempre el derecho a la privacidad de las víctimas”.*

A 31 de diciembre de 2019 la entidad ejecutó presupuesto correspondiente a recursos para el nivel territorial en contratación de personal y adquisición de elementos necesarios para la búsqueda y se ha fortalecido en cuanto su despliegue territorial, la adquisición de bienes y servicios para el cumplimiento de sus funciones, así como de equipos especializados para agilizar y garantizar el proceso de búsqueda, prospección e identificación de cuerpos y la vinculación de recurso humano capacitado para dar cumplimiento a la misionalidad de la entidad; sin embargo, a la fecha no se evidencia gestión y avances en logros en la búsqueda de personas dadas en desaparición, las regionales ya establecidas se encuentran articuladas con el nivel central sin que a través de estas se haya dado inicio a lo establecido en el Decreto No. 589 de 2017.

Adicionalmente se evidencia que en la actualidad no se cuenta con un sistema de información misional que aporte en la comunicación y compartir información entre el nivel central y las unidades territoriales que ayude en el proceso de búsqueda con la retroalimentación de información entre sí, en cumplimiento a lo establecido en el Decreto 589 de 2017.

A 31 de diciembre de 2019, no se evidencian avances frente a la recuperación e identificación de personas dadas por desaparecidas, ya sea con vida o cuerpos esquelizados, lo cual surge como consecuencia de los retrasos en varios de sus procesos estratégicos, así como en la adquisición tardía de los equipos y bienes que le permiten al recurso humano territorial avanzar en la adecuada planeación, con identificación de responsables e indicadores de los Planes Regionales de Búsqueda. Si bien, no es posible determinar tiempos para la acción de búsqueda, el contar con todas las herramientas y lineamientos definidos para su ejecución, no permiten garantizar el avance en los procesos investigativos y localización de personas dadas por desaparecidas y de esta manera cumplir con el objeto definido para la Unidad

en el Acuerdo Final, con el fin de garantizar la reparación y el derecho a la verdad a las víctimas, en tiempos razonables.

Se evidencia con la baja ejecución presupuestal que tuvo la Unidad para la vigencia 2019, la cual se deduce de la tardía iniciación de sus procesos contractuales, llevó a que los bienes adquiridos correspondientes a equipos de complejidad en su uso y configuración para ser usados por profesionales y técnicos capacitados con experiencia que hacen parte de la Dirección Técnica de Prospección, Recuperación e Identificación, fueran recibidos por parte de las diferentes dependencias de la Unidad en el nivel central a mediados y finales del año 2019.

Lo que indica que la tardía implementación y socialización, de las políticas, lineamientos, estrategias, así como la celeridad en el inicio y seguimiento de los PRB, para lo cual se requiere contar con los equipos tecnológicos y humanos necesarios, conlleva al incumplimiento de los derechos de las víctimas, y desmotiva el fortalecimiento de la participación de la población víctima en las diferentes instancias y a su vez el riesgo que representa no dar continuidad a la confianza generada con las víctimas que llevan años en la búsqueda y en algunos casos décadas y el incumplimiento de lo establecido en el Decreto 589 de 2017.

### **Respuesta de la entidad**

*Debe tenerse en cuenta que la ausencia de referentes institucionales dentro del Estado de similar naturaleza y mandato sobre esta tarea demandó de la UBPD.*

*En tal sentido y conforme a las observaciones efectuadas por ustedes, la UBPD se permite realizar las siguientes aclaraciones, que evidencian el abordaje amplio de las funciones dispuestas en su mandato, en aras de satisfacer los derechos a la verdad y a la reparación de las víctimas.*

*- Respecto a “a la fecha no se evidencia gestión y avances en investigaciones y logros en la búsqueda de personas dadas en desaparición (sic),”*

*Frente a este punto, es preciso señalar que la UBPD en el marco de sus competencias debe estructurar Planes Regionales de Búsqueda<sup>1</sup> -PRB- que permitan el desarrollo de acciones humanitarias y extrajudiciales de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, hipótesis de localización, prospección y recuperación que se construyen con base en la información disponible previamente analizada y organizada, así como armonizada con el Plan Nacional de Búsqueda.*

*Ahora bien, el proceso de búsqueda de los desaparecidos comprende varias fases que implican el uso de distintos métodos de investigación, los PRB deben estar orientados a la transformación o generación de condiciones de la búsqueda y no a la forma de realizarla, la cual varía de un caso a otro. Así, cada PRB debe responder cuáles son las condiciones generales que dificultan o permiten realizar la búsqueda*

de una persona dada por desaparecida según las particularidades del territorio (desarrollo institucional, historia y actualidad del conflicto armado, características de la desaparición y accesibilidad a la información) y cuáles son las estrategias para generar las condiciones necesarias.

En tal sentido, los PRB son el resultado tangible de los avances en la investigación realizada por la UBPD, los cuales a corte de 31 de diciembre de 2019 arrojaban los siguientes resultados:

<b>PLAN</b>	<b>PERSONAS BUSCADAS EN EL PLAN</b>	<b>PERSONAS QUE BUSCAN REGISTRADAS</b>	<b>PERSONAS CON SEGUIMIENTO EN EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN</b>
<b>TOTAL</b>	<b>546</b>	<b>213</b>	<b>135</b>

Conforme a lo anterior, al finalizar la vigencia 2019 se obtuvieron un total de 8 PRB, como se relaciona en la tabla anterior, argumento que resaltamos en razón a las acciones desempeñadas por la investigación humanitaria y extrajudicial en el proceso de búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

Finalmente, la UBPD ha fortalecido el relacionamiento con organizaciones de la sociedad civil conocedoras de la desaparición forzada en las diferentes regiones del país y con entidades estatales para avanzar en distintas estrategias para la búsqueda. Para ello, se han suscrito diferentes acuerdos de voluntades para garantizar el cumplimiento del mandato otorgado. Así mismo, la Unidad ha fortalecido su apuesta para realizar levantamiento de información en las distintas bases de datos de entidades estatales, recepción de informes de organizaciones y producción de información a partir de la información suministrada por familiares, allegados y comparecientes, para la estructuración de las acciones humanitarias para la búsqueda.

La UBPD considera pertinente indicar que conforme al artículo 4 del Decreto Ley 589 de 2017, la Unidad “tendrá un enfoque territorial, diferencial y de género, que responda a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población (...)”; en concordancia con ello, la conformación de los equipos territoriales tiene como un primer propósito hacer realidad el enfoque territorial a través del trabajo, relacionamiento, reconocimiento y comprensión de las dinámicas propias de los lugares donde ha tenido lugar la desaparición de las personas y la relación de estos lugares con las realidades de quienes buscan a sus seres queridos (expectativas, necesidades, experiencias y saberes), es decir, la comprensión del enfoque territorial, no es solo conocer el área geográfica donde nuestra tarea se realizará, sino también la manera como esos espacios de vida, dolor y resiliencia se incorporan a las metodologías de la búsqueda humanitaria y extrajudicial de la UBPD.

**Equipo Territorial de Villavicencio: • Acciones realizadas a corte 31 diciembre de 2019**

*Entre los días 18 y 20 de septiembre de 2019 se llevó a cabo 1 entrega digna de una persona dada por desaparecida desde el año 2002 cuya solicitud de búsqueda había sido recibida por el equipo territorial Villavicencio en el mes de junio de 2019. Esta entrega digna, la UBPD desempeñó el rol de contribución, se realizó de manera articulada con el GRUBE de la Fiscalía General de la Nación.*

**Equipo territorial Bogotá:** *Desde el equipo territorial Bogotá/Cundinamarca se han adelantado acciones de registro, recolección y sistematización de la información de más de 600 solicitudes de búsqueda. Por otro lado, se ha articulado con nivel central para el desarrollo del Plan Regional de Búsqueda de Exmilitantes y Ex Presos políticos en Bogotá, y del Plan de Intervención de Viotá.*

*Como es de conocimiento de la Contraloría General de la República - CGR, la UBPD no cuenta a la fecha con un sistema de información misional, razón por la cual, actualmente se ejecuta el Contrato 186 de 2019, que tiene por objeto “Contratar los servicios de consultoría para diseñar el sistema de información misional de la UBPD, el modelo estratégico de tecnologías de la información y el componente de intercambio de información que incluya la implementación de servicios en un esquema de fábrica de software por demanda”.*

*No obstante, en vista de que para la UBPD no es posible esperar hasta tener el sistema de información misional completamente diseñado, desarrollado e implementado para gestionar la información que se requiere para el cumplimiento de su misión, se han establecido una serie de herramientas transitorias de gestión y análisis de información, soportadas, no en el programa Excel como se menciona en la observación, sino en hojas de cálculo, formularios, visualizadores, micrositos web y scripts de depuración de la plataforma de trabajo colaborativo G-Suite. Adicionalmente, la UBPD cuenta con herramientas como Stata para hacer análisis cuantitativo de la información, NVivo para el análisis cualitativo y ArcGIS para el análisis espacial.*

*Debe resaltarse, que la UBPD tomó la decisión de implementar estas herramientas en la plataforma GSuite, toda vez que, esta plataforma permite el trabajo colaborativo entre las servidoras y servidores de la UBPD, ofrece niveles de control de acceso y privilegios de seguridad, que salvaguardan la confidencialidad de la información. Así mismo llevan la trazabilidad de los datos desde el ingreso de los mismos y en todos los pasos de actualización y procesamiento.*

*Adicionalmente, en la medida en que la UBPD ha venido consolidando su infraestructura tecnológica, se ha venido implementando la migración de las herramientas en G-Suite, a los servidores y plataformas adquiridos por la entidad, con el fin de soportar los datos en un motor de base de datos relacional.*



*“A 31 de diciembre de 2019, no se evidencian avances frente al cumplimiento de su misión primordial, la cual se centra en la recuperación e identificación de personas dadas por desaparecidas, ya sea con vida o cuerpos esqueletizados”*

*Sea lo primero señalar, que conforme al Decreto Ley 589 de 2017, la misionalidad de la UBPD no se restringe a la recuperación e identificación de personas dadas por desaparecidas, ya sea con vida o cuerpos esqueletizados, sino que comprende la apuesta de garantizar la centralidad de los derechos de las víctimas, dirigir, coordinar y contribuir a la implementación de las acciones humanitarias y extrajudiciales en el proceso de búsqueda, garantizar el enfoque territorial, diferencial y de género y el desarrollo de las funciones dispuestas en el artículo 5 del citado cuerpo normativo.*

*La Dirección Técnica de Prospección, Recuperación e Identificación de la UBPD, dando cumplimiento a su objeto misional y en ejercicio de sus funciones, identificó las variables que contribuyen en este proceso de identificación y diseñó un instrumento de diagnóstico que contiene dichas variables organizadas.*

*Corte 31 de diciembre de 2019 el proyecto de “Impulso al proceso de identificación de los cadáveres en condición de no identificados en el país*

*Total de Casos ingresados al instrumento de diagnóstico 7.745*

*Total Casos registrados en el SIRDEC 4.994*

*Total Casos para análisis integral 711*

*La UBPD adoptó, el 15 de febrero de 2018, una planta parcial para la UBPD, conformada por 14 cargos, cuyo objetivo fue desarrollar la etapa de alistamiento que concluiría con el diseño de la estructura, planta y nomenclatura final de la UBPD. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 25 y 26 del Decreto Ley 589 de 2017 correspondía al Gobierno adoptar la Estructura Interna y la Planta de Personal de la UBPD*

*Como resultado de lo anterior, el 2 de agosto de 2018, el Gobierno dio cumplimiento a esta obligación, viabilizando la entrada en funcionamiento de la UBPD El Gobierno Nacional expidió el Decreto 1395 de 2018, estableciendo una planta global de personal de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, con un total de 522 cargos*

*La adquisición de equipos y herramientas no está planeada su distribución en los diferentes municipios o territorios en los que hace presencia la UBPD, pues al tener estos equipos tal nivel de complejidad en su uso y configuración, solo podrán ser usados por los profesionales y técnicos capacitados y con la experiencia específica en cada área, quienes hacen parte de la Dirección Técnica de Prospección, Recuperación e Identificación*

*El Estado no contaba con procedimientos estandarizados que le permitieran dirigir las acciones de prospección y recuperación en los diferentes escenarios de disposición de cuerpos de personas dadas por desaparecidas. Es por ello, que la UBPD como*

*pionera en la búsqueda de desaparecidos con carácter humanitario y extrajudicial en 2019 inició el diseño e implementación de los procedimientos estandarizados de trabajo, garantizando la aplicación de técnicas científicas para la recolección de los elementos que componen un sitio de disposición de cuerpos, lo cual no sólo incluye los cadáveres sino también los elementos asociados a éstos, realizando una documentación detallada del lugar intervenido y su relación con los cuerpos y las evidencias.*

## **Análisis de Respuesta**

La observación se mantiene y se presenta como hallazgo dado que la entidad se encuentra en etapa de registro, recolección y sistematización de información articulada con otras entidades para dar cumplimiento a los planes territoriales propuestos, con solicitudes de búsqueda, la creación de confianza en la institucionalidad, como ocurre en Norte de Santander y avance en gestión de planes territoriales sin embargo, no se evidencia cumplimiento que den muestra de resultados en la búsqueda como misionalidad de la entidad y cumplimiento de lo establecido como misión en el Decreto 589 de 2017.

Es el caso de Chocó la dirección de Planeación y Localización se está en el proceso de la construcción de Planes Regionales de las subregiones del departamento, igualmente se ha realizado una identificación de los cementerios en análisis de información en Cuerpos No Identificados y Cuerpos No Reclamados.

En cuanto al sistema de información aún falta como herramienta principal, si bien la entidad avanza con herramientas transitorias de gestión y análisis de información, soportadas, es importante la infraestructura tecnológica para el logro de los objetivos propuestos por la entidad que avanzara con la ejecución del contrato 186-2019.

Si bien la CGR no desconoce la gestión de la UBPD a nivel territorial y nacional que ha implementado una serie de acciones encaminadas al cumplimiento de su misionalidad con la ejecución de sus procesos establecida en el Decreto Ley 589 de 2017, garantizando la efectiva participación de quienes buscan y manteniendo y construyendo la confianza con ellas aún faltan resultados en la búsqueda y el logro del objetivo a nivel nacional, toda vez que se han ejecutado recursos para la estrategia territorial que deben verse reflejados en los resultados finales de la gestión de la entidad.