UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS

(UAEGRTD)

INFORME OCI-2026-28

AUDITORIA INTERNA A LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN

OFICINA DE CONTROL INTERNO

OCTUBRE DE 2026

DESTINATARIOS:

- **Myriam Carolina Martínez Cárdenas,** Directora General.
- **José Rafael Ordosgoitia Ojeda**, Secretario General.
- **Leonardo Antonio Castañeda Celis**, Subdirector General.
- **Julia Elena Venegas Gómez**, Directora Jurídica.
- **José Francisco González Zuñiga**, Director Asuntos Étnicos.
- **Jaime Enrique León Baquero García**, Jefe Oficina Asesora de Planeación.
- **Carlos Alberto De la Ossa Hurtado**, Jefe Oficina de Tecnologías de la Información.
- **Rafael Enrique Hurtado Camacho**, Director Territorial Chocó (E).

RESPONSABLE DEL INFORME:

- **Claudia Marcela Pinzón Martínez**, Jefe Oficina de Control Interno.

EQUIPO AUDITOR:

- **Johana Patricia Reyes Acosta**, Contratista, Oficina de Control Interno.
- **Jeimy Andrea León Garazón**, Contratista, Oficina de Control Interno.
- **Emanuel Esteban Arcila Correa**, Contratista, Oficina de Control Interno.

OBJETIVO(S):

Evaluar de forma independiente el diseño y la eficacia operativa de los controles internos implementados en la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) para gestionar los riesgos asociados a la planeación estratégica institucional, la gestión, seguimiento y control de los proyectos de inversión seleccionados como muestra dentro del proceso auditor, así como, el cumplimiento de requisitos normativos aplicables en la materia.

ALCANCE:

El alcance establecido para la realización de este trabajo comprendió la evaluación de los controles internos adoptados por la UAEGRTD para la gestión de los proyectos de inversión, en el marco de las etapas que conforman la gestión de la planeación institucional, así como de los lineamientos establecidos en los instrumentos de planeación, la normativa presupuestal aplicable, las disposiciones del Departamento Nacional de Planeación – DNP y los procedimientos internos de la Entidad para la gestión, seguimiento y control de los proyectos de inversión.

Si usted copia o imprime este documento, la UAEGRTD lo considerará como No Controlado y no se hace responsable por su consulta o uso. Si desea consultar la versión vigente y controlada, consulte el Sistema de Información Strategos

Dentro del proceso de selección de muestra realizado para determinar los proyectos de inversión objeto de evaluación, se determinó evaluar los siguiente:

- Proyecto de Inversión 202400000000181 *"Implementación de la ruta de restitución integral de los derechos territoriales de las comunidades y pueblos étnicos a nivel Nacional".*
- Proyecto de Inversión 202400000000157 *"Mejoramiento del nivel de acceso y atención de las víctimas de despojo y abandono forzado, para la protección y restitución integral individual o colectiva campesina, de tierras y territorios Nacional".*

En este sentido, se contemplaron las siguientes fases de la caracterización del proceso de *"Direccionamiento Estratégico",* siendo este el que define los lineamientos estratégicos frente a la gestión de planeación institucional:

- **Definir y/o actualizar el marco estratégico de la gestión institucional de la UAEGRTD a corto y mediano plazo:** se verificó la existencia y articulación de los instrumentos que orientan la gestión institucional y su relación con los objetivos, productos y metas de los proyectos de inversión objeto de auditoría, con el fin de determinar si estos responden a las prioridades y compromisos establecidos por la Entidad.
- **Formular los planes, programas y proyectos de acuerdo con el marco estratégico institucional de la UAEGRTD:** se verificó la articulación de los proyectos de inversión con el marco estratégico, el Plan de Acción Institucional y los demás instrumentos de planeación aplicables; la consistencia entre productos, indicadores, metas y recursos; así como el cumplimiento de los lineamientos y procedimientos internos relacionados con la formulación y actualización de los proyectos.

  En esta fase, la revisión de la formulación de los proyectos se focalizó, considerando que los proyectos objeto de auditoría fueron formulados previamente y cuentan con el trámite correspondiente ante el DNP. Por tanto, no se contempló una nueva evaluación integral de su viabilidad metodológica, sino la verificación de aquellos aspectos necesarios para establecer su trazabilidad con las metas, el Plan de Acción y la programación presupuestal, así como la aplicación de los controles definidos por la Entidad.

- **Asignar recursos necesarios para la ejecución de planes, programas y proyectos:** se verificó la correspondencia entre las necesidades identificadas, la programación presupuestal, los recursos asignados a los proyectos de inversión y las metas previstas; así como la adecuada desagregación, modificación y ejecución de los recursos. Igualmente, se verificó la trazabilidad de los recursos desde su apropiación hasta su ejecución, incluyendo la contratación, obligaciones y pagos asociados, con el propósito de determinar que los recursos se hayan destinado a las finalidades previstas y cuenten con los soportes correspondientes.
- **Realizar seguimiento a los planes, programas y proyectos:** se verificó la existencia y operatividad de los controles y/o mecanismos establecidos para realizar seguimiento

al avance físico, financiero y de gestión de los proyectos, incluyendo la calidad y consistencia de la información reportada, la correspondencia entre la ejecución presupuestal y el cumplimiento de las metas y productos y su alineación con lo previsto dentro del proyecto de inversión, la identificación de desviaciones y las acciones adoptadas para su tratamiento y toma de decisiones.

De manera transversal, se verificó la trazabilidad entre la planeación, las metas y productos de los proyectos, los recursos presupuestados y ejecutados, la contratación asociada, los pagos realizados, los resultados obtenidos y los mecanismos de seguimiento implementados por la Entidad.

Periodo de auditoría: corte al 31 de julio de 2026.

Nota: El establecimiento de esta fecha de corte no limita la facultad de la Oficina de Control Interno para pronunciarse sobre hechos posteriores que, por su grado de materialidad deban ser revelados.

LIMITACIÓN:

Durante el desarrollo del proceso auditor, la Oficina de Control Interno, mediante correo electrónico del 7 de octubre de 2026, solicitó la información requerida para ejecutar las pruebas contempladas en el programa de trabajo aprobado, orientadas a evaluar la gestión de los riesgos asociados a la planeación estratégica institucional, así como a la gestión, seguimiento y control de los proyectos de inversión.

En respuesta del 14 de octubre de 2026, la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) manifestó que remitía las matrices de eventos correspondientes a las vigencias 2025 y 2026, de los contratos N° 2459 de 2025, 3825 de 2025 y 27 de 2026, con el fin de facilitar la revisión y consulta de la información relacionada con su ejecución. No obstante, los archivos mencionados no fueron aportados por la dependencia.

Esta situación limitó la disponibilidad de información necesaria para verificar integralmente los eventos ejecutados, su correspondencia con las actividades y obligaciones contractuales, así como la trazabilidad de los bienes y servicios suministrados y sus respectivos soportes. En consecuencia, no fue posible completar los procedimientos de auditoría previstos para estos aspectos, lo que constituyó una limitación al alcance de la revisión.

DECLARACIÓN:

Esta auditoría fue realizada aplicando técnicas de muestreo, conforme a la metodología definida. Los procedimientos de selección aplicados y resultados obtenidos se encuentran debidamente sustentados y documentados en los respectivos papeles de trabajo. Como consecuencia de esto se debe destacar la presencia del riesgo de muestreo, respecto a que la conclusión del auditor basada en una muestra pueda diferir de la que obtendría aplicando el mismo procedimiento a todos los elementos que componen la población. Por consiguiente, los resultados, observaciones y conclusiones contenidos en este informe deben interpretarse en

Si usted copia o imprime este documento, la UAEGRTD lo considerará como No Controlado y no se hace responsable por su consulta o uso. Si desea consultar la versión vigente y controlada, consulte el Sistema de Información Strategos

función del alcance de las pruebas realizadas y de la evidencia obtenida, y no constituyen una garantía absoluta sobre la eficacia, eficiencia, cumplimiento o adecuada gestión de la totalidad de los controles y procesos objeto de evaluación. En este sentido, la ejecución de procedimientos adicionales o la ampliación de las muestras podría proporcionar evidencia complementaria y, eventualmente, dar lugar a resultados o conclusiones diferentes.

CRITERIOS:

Relacione la normativdad tanto interna como externa que se tuvo en cuenta en la ejecución del proceso de auditoría.

NORMATIVIDAD EXTERNA

- Ley 1448 de 2011 *"Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones."*
- Decreto Ley 4633 de 2011 *"Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas".*
- Decreto Ley 4634 de 2011 *"Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano".*
- Decreto Ley 4635 de 2011 *"Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras".*
- Decreto 2104 de 2023 *"Por el cual se sustituye el Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de fortalecer el Sistema Unificado de Inversión Pública (SUIP)".*
- Decreto 2844 de 2010 *"Por el cual se reglamentan normas orgánicas de presupuesto y del plan nacional de desarrollo".*
- Resolución 1450 de 2013 *"Por la cual se adopta la metodología para la formulación y evaluación previa de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del Presupuesto General de Nación y de los Presupuestos Territoriales".*
- Decreto 111 de 1996 *"Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".*
- Decreto 1082 de 2015 *"Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional".*

NORMATIVIDAD INTERNA

- Circular Interna 0011 de 2025 *"Lineamientos para la Formulación del Anteproyecto de presupuesto vigencia 2026".*
- Guía para la Gestión del Ciclo Presupuestal (PE-GU-04), versión 7.

Si usted copia o imprime este documento, la UAEGRTD lo considerará como No Controlado y no se hace responsable por su consulta o uso. Si desea consultar la versión vigente y controlada, consulte el Sistema de Información Strategos

- Guía para la Formulación y Seguimiento a la Planeación Institucional (PE-GU-05), versión 4.
- Guía para la consecusión del Cumplimiento de Objetivos Misionales del Plan de Acción (PE-GU-06) versión 1.
- Procedimiento para la Formulación del Plan de Acción (PE-PR-01) versión 2.
- Procedimiento Programación Presupuestal (PE-PR-08), versión 2
- Manual de Contratación y Supervisión e Interventoría (C-MA-02) Versión 10
- Plan Estratégico Institucional 2022 - 2026

RIESGOS IDENTIFICADOS EN LA AUDITORÍA:

Tabla N° 1. Riesgos identificados en el marco del proceso auditor

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
Identificados en el Mapa de Riesgos de Gestión	
Posibilidad de pérdida reputacional Por inconsistencias, demoras o errores en el seguimiento presupuestal y físico de los proyectos de inversión de la Unidad, Debido a reportes incompletos o inoportunos por parte de las áreas técnicas responsables del suministro de los insumos para el respectivo seguimiento financiero y físico de avance de los proyectos de inversión que se realiza en la plataforma PIIP.	SI
Identificados por la Oficina de Control Interno	
Posibilidad de afectación reputacional por el rechazo de los proyectos de inversión, reprocesos y retrasos en la programación de la inversión pública, debido a la inadecuada formulación de proyectos de inversión, al inobservar las disposiciones normativas y/o metodológicas aplicables, bien sea por desconocimiento de los lineamientos técnicos, debilidades en su aplicación o información insuficiente para su formulación.	SI
Posibilidad de afectación reputacional por formular el anteproyecto de presupuesto de inversión con inconsistencias en la estimación y programación de los recursos requeridos, debido a deficiencias en la recopilación y análisis de la información, la identificación de necesidades y/o la aplicación de los lineamientos presupuestales, generando asignaciones inadecuadas y afectaciones en el cumplimiento de los objetivos institucionales.	SI
Posibilidad de afectación reputacional por formular planes, programas y proyectos que no se encuentren alineados con la planeación estratégica institucional, debido a deficiencias en la articulación, coordinación y concertación entre las dependencias, ocasionando desviaciones en el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.	SI
Posibilidad de afectación reputacional por cuanto el Plan de Acción Institucional no guarda correspondencia con el anteproyecto de presupuesto y los proyectos de inversión, debido a deficiencias en la integración de los instrumentos de planeación o debilidades en su aplicación, generando inconsistencias entre los recursos programados, las actividades contempladas en los proyectos de inversión de donde se derivan los recursos y las metas institucionales proyectadas en cada vigencia.	SI
Posibilidad de efecto dañoso sobre los recursos de la Entidad, por la malversación de recursos o destinación del presupuesto en contrataciones no asociadas a los proyectos de inversión, ante la ausencia de controles efectivos y documentados o su inaplicabilidad, que permitan monitorear la coherencia entre la ejecución de los recursos frente a los objetivos y actividades dispuestas en los proyectos de inversión de los cuales se derivan.	SI

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
Posibilidad de afectación reputacional y/o económica por la baja ejecución presupuestal de los proyectos de inversión, debido al uso ineficiente de los recursos públicos, una inadecuada programación financiera y/o retrasos en los procesos de contratación.	SI
Posibilidad de afectación reputacional por falta de la calidad, integridad y/o fiabilidad de los informes de cumplimiento de objetivos y metas propuestas por la Entidad frente a los proyectos de inversión, debido a la ausencia de mecanismos efectivos de monitoreo, control y seguimiento.	SI
Posibilidad de afectación reputacional por la toma de decisiones institucionales inadecuadas, debido a deficiencias en el seguimiento al avance físico, financiero y de gestión de los planes, programas y proyectos.	SI

Fuente: Construcción propia del equipo auditor.

RESULTADOS OBTENIDOS DEL PROCESO AUDITOR:

1. FORTALEZAS:

Se destaca la organización, disponibilidad y claridad de la documentación asociada al proyecto de inversión BPIN 202400000000157, denominado *"Mejoramiento del nivel de acceso y atención de las víctimas de despojo y abandono forzado, para la protección y restitución integral individual o colectiva campesina, de tierras y territorios Nacional".* La información revisada permite identificar y comprender los elementos que sustentan su formulación, así como los ajustes y modificaciones efectuados durante su desarrollo, facilitando la consulta, trazabilidad y comprensión de los cambios realizados en el proyecto.

2. HALLAZGOS:

A continuación se presenta un resumen ejecutivo de hallazgos elevados en el marco del proceso auditor, cuya información a detalle podrá ser consulta en los formatos de "Reporte de Hallazgo", los cuales forman parte integra del presente informe:

Hallazgo N° 1:

Tabla N° 2 Reporte de hallazgo N° 1

TÍTULO:	**Riesgo de Favorecimiento en la suscripción de convenios de asociación por Inconsistencias en el porcentaje y naturaleza de la contrapartida**
SITUACIÓN EVIDENCIADA:	
En el marco de la evaluación al Proyecto de Inversión BPIN 202400000000181 *"Implementación de la ruta de restitución integral de los derechos territoriales de las comunidades y pueblos étnicos a nivel Nacional"*, la Oficina de Control Interno adelantó pruebas de auditoría, orientadas a verificar que la ejecución y las modificaciones de los recursos del proyecto se realizaran conforme a su finalidad, contaran con los soportes y aprobaciones correspondientes y mantuvieran la trazabilidad entre la programación, ejecución, modificaciones y resultados. Para el desarrollo de esta prueba, se estableció un universo de 1.363 contratos correspondientes a las vigencias 2025 y 2026, por un valor total de $167.037.206.611,93, a partir del cual se seleccionó una muestra de 40 contratos mediante la técnica de pruebas selectivas a criterio del auditor. Dicha selección consideró la relación de los contratos con las actividades de la cadena de valor del proyecto de inversión, su objeto contractual y los valores registrados, con el propósito de examinar la correspondencia entre las necesidades previstas, los recursos comprometidos y las condiciones bajo las cuales se adelantó la contratación. La muestra seleccionada representa el 2,93% del universo en términos de cantidad y el 59,44% de su valor total.	

Dentro de las actividades específicas identificadas en la cadena de valor del proyecto de inversión, se observaron las actividades:

- 1.1.5 Realizar convenios o contratos de asistencias técnicas en restitución de derechos territoriales con organizaciones étnicas.
- 1.1.6 Realizar asistencia técnica a la guardia indígena y Guardia Cimarrona en temas de restitución de derechos territoriales étnicos.

Por lo que, al seleccionar las muestras de contratos a ser revisados por la Oficina de Control Interno (OCI), se tomaron contratos que tuvieran relación directa con dichas actividades 1.1.5. y 1.1.6.

Dentro de los contratos seleccionados se identificaron tres (3) convenios de asociación: CTO 4638-2025 y CTO 2687-2026, suscritos con el Consejo Comunitario Río Palo del municipio de Puerto Tejada, y CTO 2436-2026, suscrito con la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC). En atención a su naturaleza contractual y a las condiciones previstas para la vinculación de entidades privadas sin ánimo de lucro, la revisión se extendió a los documentos de estructuración precontractual, particularmente a la justificación de la modalidad de selección, los aportes comprometidos por las partes y las condiciones financieras establecidas para su celebración.

Como resultado de esta revisión, se identificó que los documentos precontractuales y actos administrativos de los tres (3) convenios invocaron el artículo 5 del Decreto 092 de 2017 como fundamento para su celebración sin proceso competitivo, bajo el supuesto de que la entidad privada sin ánimo de lucro comprometía recursos en dinero en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio. Sin embargo, el análisis de los valores y de la descripción contractual de las contrapartidas permitió identificar inconsistencias relacionadas con el porcentaje efectivamente comprometido y la naturaleza de los aportes, situaciones que se desarrollan a continuación.

La OCI revisó la estructuración precontractual de los convenios de asociación N° 4638-2025, 2687-2026 y 2436-2026. En los (3) tres casos, los actos administrativos y documentos precontractuales invocaron el artículo 5 del Decreto 092 de 2017, para sustentar la celebración del convenio sin proceso competitivo, el cual señala:

> *"ARTÍCULO 5º. Asociación con entidades privadas sin ánimo de lucro para cumplir actividades propias de las Entidades Estatales. Los convenios de asociación que celebren entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad y Entidades Estatales para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones que a estas les asigna la Ley a los que hace referencia el artículo 96 de la Ley 489 de 1998**, no estarán sujetos a competencia cuando la entidad sin ánimo de lucro comprometa recursos en dinero para la ejecución de esas actividades en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio.** Los recursos que compromete la entidad sin ánimo de lucro pueden ser propios o de cooperación internacional.*
>
> *Si hay más de una entidad privada sin ánimo de lucro que ofrezca su compromiso de recursos en dinero para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones asignadas por Ley a una Entidad Estatal, en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio, la Entidad Estatal debe seleccionar de forma objetiva a tal entidad y justificar los criterios para tal selección.*
>
> *Estos convenios de asociación son distintos a los contratos a los que hace referencia el artículo 2 y están regidos por el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y los artículos 5, 6, 7 y 8 del presente decreto."* (Negrita y subrayado fuera de texto).

Al respecto, el citado artículo establece que los convenios de asociación no estarán sujetos a competencia cuando la entidad privada sin ánimo de lucro comprometa recursos en dinero para la ejecución de las actividades en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio. En consecuencia, la aplicación de esta excepción exige verificar tanto el cumplimiento del porcentaje mínimo de participación como la naturaleza dineraria de los recursos comprometidos por la entidad asociada.

Bajo este criterio normativo, la OCI contrastó los valores y las condiciones de las contrapartidas establecidas en los documentos contractuales con los requisitos previstos en el artículo 5 del Decreto 092 de 2017, evidenciando inconsistencias relacionadas con el porcentaje de participación de las entidades asociadas frente al valor total de los convenios, así como diferencias entre la naturaleza dineraria de los aportes necesarios para justificar la ausencia de competencia y la descripción de las contrapartidas consignada en el clausulado contractual.

Las situaciones identificadas se detallan a continuación:

1. **Convenio de asociación CTO 4638-2025 – Consejo Comunitario Río Palo.**

   El convenio se suscribió por un valor total de $455.000.000, integrado por un aporte de la UAEGRTD de $350.000.000 y una contrapartida comprometida por la entidad asociada de $105.000.000. Esta última equivale al 23,08% del valor total y no al 30%, por lo que existe una diferencia de $31.500.000 frente al monto mínimo que representaría dicho porcentaje. A su vez, mientras la Resolución de justificación alude a "recursos en dinero" como contrapartida, el clausulado describe esta como *"representados en espacios de encuentros y auditorios (auditorios, salones comunitarios, materiales de armonización y aporte a equipo humano)"*.

   Se observa, además, que el convenio contempló un plazo de ejecución de 18 días, período durante el cual debían desarrollarse las actividades y utilizarse los recursos comprometidos por las partes. Si bien este plazo no constituye por sí mismo una irregularidad, resulta relevante para el análisis de auditoría, dado que exige contar con una planeación previa suficientemente detallada que permita establecer cómo se programaron las actividades desde la etapa precontractual, qué recursos se requerían para su desarrollo y de qué manera se determinó y justificó la contrapartida aportada por la entidad asociada. Lo anterior cobra importancia considerando las novedades identificadas en el porcentaje y la naturaleza de dicha contrapartida, aspectos que debían encontrarse debidamente definidos y sustentados desde la estructuración del convenio.

Si usted copia o imprime este documento, la UAEGRTD lo considerará como No Controlado y no se hace responsable por su consulta o uso. Si desea consultar la versión vigente y controlada, consulte el Sistema de Información Strategos

2. Convenio 2687-2026 – Consejo Comunitario Río Palo.

El convenio 2687-2026 suscrito con el Consejo Comunitario Río Palo, registra un valor total de $455.040.000, con aporte UAEGRTD de $350.000.000 y contrapartida comprometida por la entidad asociada de $105.040.000.

Al verificar la participación económica de las partes, se identificó que la contrapartida de $105.040.000, esta corresponde al 23,08% del valor total del convenio, porcentaje inferior al mínimo del 30% establecido en el artículo 5 del Decreto 092 de 2017 para exceptuar estos convenios del proceso competitivo. En efecto, para alcanzar el 30% la entidad asociada debía comprometer recursos en dinero por un valor mínimo de $136.512.000, evidenciándose una diferencia de $31.472.000 frente al aporte efectivamente pactado.

De manera equivalente al caso anterior, los documentos invocan el requisito de aporte en dinero como contrapartida para excluir la competencia, mientras el clausulado contractual señala que estos valores serían "*representados en espacios de encuentros, alquiler de sillas, alquiler de espacios para asamblea, hospedaje".*

Esta diferencia entre la justificación de la modalidad de selección y las condiciones establecidas en el convenio no permite determinar, a partir de la documentación examinada, si la contrapartida corresponde efectivamente a recursos dinerarios comprometidos por la entidad asociada o a bienes y servicios valorizados como aportes en especie, distinción relevante para verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 5 del Decreto 092 de 2017.

3. Convenio 2436-2026 – Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC).

El convenio registra un valor total de $880.149.998, conformado por aporte UAEGRTD de $650.000.000 y contrapartida comprometida por la entidad asociada de $230.149.998. Este último valor equivale al 26,15% del valor total, evidenciando una diferencia de $33.895.000 sobre el 30% que señala la normatividad mencionada previamente. Adicionalmente, aunque la resolución sustenta la ausencia de competencia en el compromiso de "recursos en dinero", el clausulado señala que el aporte de ACONC está *"representado en logística (alimentación) y transporte"*-

En conjunto, las tres (3) situaciones mencionadas previamente muestran que el sustento para la excepción al proceso competitivo no observó debidamente lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 092 de 2017, teniendo en cuenta que los porcentajes de contrapartida fueron inferiores al 30% del valor total de los respectivos convenios. Esta situación afecta la trazabilidad de la justificación jurídica y financiera empleada para excluir la competencia y genera riesgo de favorecimiento en la selección del asociado, al restringir la posibilidad de concurrencia de otras entidades sin ánimo de lucro sin que se encuentre acreditado, de manera consistente, el supuesto habilitante utilizado para la contratación directa.

Aunado a lo anterior, en el proceso de verificación de si las contrapartidas de los mencionados convenios de asociación se realizaron efectivamente en recursos en dinero o de aportes en especie valorizados, dado que la descripción contractual no permitió corroborar dicho dato, se solicitó a la Dirección de Asuntos Étnicos las claridades pertinentes, al respecto, se informó que: "*Los documentos que acreditaron los aportes por parte de la organización en bienes y servicios se encuentran establecidos en la propuesta económica y la certificación de destinación de los recursos",* así mismo se indicó que "*De conformidad a la propuesta económica inicial, los estudios previos y clausulado especifico siempre se determinó como contrapartida el aporte de bienes y servicios (como espacios de encuentro alquiler de sillas, hospedaje, alimentación, transporte o logística) los cuales deben expresarse en términos monetarios ya que cada uno de los bienes o servicios tienen un precio en el mercado".*

Lo anterior, refleja inconsistencias entre la naturaleza dineraria de los aportes invocada en los documentos de justificación y su descripción contractual mediante bienes y servicios, teniendo en cuenta los criterios normativos utilizados para la suscripción de estos contratos, que taxativamente señalan que la contrapartida debe darse con recursos disponibles en dinero.

Adicionalmente, se identificó que la estructuración financiera de los convenios de asociación CTO N° 4638-2025, 2687-2026 y 2436-2026 contempló aportes de la UAEGRTD superiores al 70% de su valor total, mientras que las contrapartidas comprometidas por las entidades asociadas fueron inferiores al 30% exigido por el artículo 5 del Decreto 092 de 2017 para prescindir del proceso competitivo. Esta distribución representó una mayor participación de recursos públicos frente a un escenario en el que las entidades asociadas hubieran asumido, como mínimo, el 30% del valor total de cada convenio.

Tabla N° 1. Consolidación de las diferencias observadas en los convenios de asociación objeto de revisión.

Convenio	Aporte URT	Aporte asociado	Diferencia frente al 30%
4638-2025	$ 350.000.000	$ 105.000.000	$ 31.500.000
2687-2026	$ 350.000.000	$ 105.040.000	$ 31.472.000
2436-2026	$ 650.000.000	$ 230.149.998	$ 33.895.000
Total	**$ 1.350.000.000**	**$ 440.189.998**	**$ 96.867.000**

Fuente: Elaborado por el auditor a partir de la documentación precontractual y contractual de los convenios.

En conclusión, la revisión de los convenios de asociación CTO 4638-2025, CTO 2687-2026 y CTO 2436-2026 permitió identificar debilidades en la estructuración y justificación jurídica y financiera de la contratación adelantada sin proceso competitivo, particularmente frente a los requisitos establecidos en el artículo 5 del Decreto 092 de 2017, en concordancia con el artículo 96 de la Ley 489 de 1998. En los tres convenios, las contrapartidas comprometidas por las organizaciones asociadas representaron porcentajes inferiores al 30% de su valor total, con una diferencia acumulada de $96.867.000 respecto del aporte mínimo exigido para aplicar dicha excepción. Adicionalmente, se identificaron inconsistencias entre la naturaleza dineraria de los aportes invocada en los documentos de justificación y su descripción contractual mediante

Si usted copia o imprime este documento, la UAEGRTD lo considerará como No Controlado y no se hace responsable por su consulta o uso. Si desea consultar la versión vigente y controlada, consulte el Sistema de Información Strategos

bienes y servicios, lo que evidencia debilidades en la verificación previa de las condiciones que sustentaron la decisión de prescindir de la competencia.

Estas situaciones adquieren especial relevancia a partir de las respuestas suministradas por el proceso auditado, en las cuales se reconoció expresamente que el porcentaje de contrapartida fue calculado sobre los aportes de la UAEGRTD y no sobre el valor total de cada convenio, pese a que este último constituye la base de cálculo prevista en el artículo 5 del Decreto 092 de 2017. Asimismo, al solicitar los documentos que acreditaran la naturaleza dineraria de los recursos comprometidos, el proceso hizo referencia a propuestas económicas y certificaciones de destinación de aportes en bienes y servicios, sin que dicha explicación permitiera establecer inequívocamente el cumplimiento del requisito de aportes en dinero. En conjunto, lo identificado en la documentación contractual y las aclaraciones recibidas dejan en manifiesto debilidades en los controles de revisión jurídica, financiera y precontractual, con implicaciones para la transparencia, la selección objetiva, la libre concurrencia y la adecuada sustentación de las decisiones contractuales.

CIRTERIOS ASOCIADOS:

- Constitución Política, artículo 209. *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento, entre otros, en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad"*.
- Ley 489 de 1998 - "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.", artículo 96.

  *"**ARTÍCULO 96.- Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares.** Las entidades estatales, cualquiera que sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquellas la ley.*

  Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes.

  Cuando en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, surjan personas jurídicas sin ánimo de lucro, estas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil para las asociaciones civiles de utilidad común."
- Decreto 092 de 2017 – "Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política", artículo 5.

  *"**ARTÍCULO 5º. Asociación con entidades privadas sin ánimo de lucro para cumplir actividades propias de las Entidades Estatales.** Los convenios de asociación que celebren entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad y Entidades Estatales para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones que a estas les asigna la Ley a los que hace referencia el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, no estarán sujetos a competencia cuando la entidad sin ánimo de lucro comprometa recursos en dinero para la ejecución de esas actividades en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio. Los recursos que compromete la entidad sin ánimo de lucro pueden ser propios o de cooperación internacional.*

  Si hay más de una entidad privada sin ánimo de lucro que ofrezca su compromiso de recursos en dinero para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones asignadas por Ley a una Entidad Estatal, en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio, la Entidad Estatal debe seleccionar de forma objetiva a tal entidad y justificar los criterios para tal selección.

  Estos convenios de asociación son distintos a los contratos a los que hace referencia el artículo 2 y están regidos por el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y los artículos 5, 6, 7 y 8 del presente decreto."
- Decreto 092 de 2017– "Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política", artículo 7.

  *"**ARTÍCULO 7º. Aplicación de los principios de la contratación estatal.** La contratación a la que hace referencia el presente decreto está sujeta a los principios de la contratación estatal y a las normas presupuestales aplicables. En consecuencia, las normas relativas a la publicidad son de obligatorio cumplimiento, por lo cual, la actividad contractual y los Documentos del Proceso de que trata el presente decreto deberán ser objeto de publicación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública*

(SECOP). Adicionalmente, la entidad privada sin ánimo de lucro contratista deberá entregar a la Entidad Estatal, y ésta publicar en el SECOP, la información relativa a los subcontratos que suscriba para desarrollar el programa o actividad de interés público previsto en el Plan Nacional o seccional de Desarrollo, incluyendo los datos referentes a la existencia y representación legal de la entidad con quien contrató y la información de pagos".

- Decreto 092 de 2017– "Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política", artículo 8.

  *"**ARTÍCULO 8º. Aplicación de normas generales del sistema de contratación pública.** La contratación a la que hace referencia el presente decreto está sujeta a las normas generales aplicables a la contratación pública excepto en lo reglamentado en el presente decreto."*

- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente - Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad Versión del 12 de noviembre de 2025.

  ***"7.1. Contratación directa con Entidades Privadas Sin Ánimo de Lucro cuando se comprometan recursos en un porcentaje no inferior al 30%** El artículo 5° del Decreto 092 de 2017, establece que la celebración de los convenios de asociación no estará sujeto a competencia cuando la Entidad Privada Sin Ánimo de Lucro comprometa recursos en dinero en un porcentaje no inferior al treinta por ciento (30%) del valor total del convenio. En ese sentido, se entiende que la Entidad Estatal seleccionará de manera directa a la Entidad Privada Sin Ánimo de Lucro, pero tendrá la obligación de realizar tal selección basada en criterios objetivos y no subjetivos. Por ello, deberán justificar en el documento que conste la selección, las razones que la condujeron para seleccionar a tal Entidad.*

  Sin embargo, para que la Entidad Estatal pueda celebrar el convenio directamente, deberá asegurarse que la Entidad Privada Sin Ánimo de Lucro realice el aporte en dinero de por lo menos el 30% del valor total del contrato, así como el que no existan otras Entidades que ofrezcan su compromiso de recursos por dicho porcentaje."

  (…)

  "Las Entidades Estatales, de acuerdo con las reglas establecidas en el Decreto 092 de 2017, tendrán la obligación de adelantar un proceso competitivo para seleccionar a la Entidad Privada Sin Ánimo de Lucro, cuando estas no comprometan recursos en dinero sino en especie para el desarrollo conjunto de las actividades del convenio de asociación."

- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente - C-269-2025.

  *"**CONVENIOS DE ASOCIACIÓN – Aporte económico de la ESAL – Treinta por ciento – Aportes en dinero – Aportes en especie***

  En relación con los aportes que debe comprometer la ESAL para no someter a un proceso competitivo la selección de la ESAL ha surgido el interrogante si los aportes en especie se deben tener en cuenta para el cálculo del treinta por ciento (30%) del aporte. Sobre este segundo problema jurídico, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha considerado que, "el treinta por ciento (30%) señalado en el artículo 5 del Decreto 092 de 2017, que debe aportar la ESAL a efectos de poder celebrar el convenio sin acudir a un proceso competitivo, debe calcularse respecto del monto total de los recursos en dinero requeridos para la ejecución proyecto, el cual corresponderá al valor por el que se celebrará el convenio de asociación".

  CONVENIOS DE ASOCIACIÓN –cálculo aporte– Mecanismo de recaudo

  En todo caso, se precisa que no existe una metodología específica y única para calcular el aporte del treinta por ciento (30%) establecido en el artículo 5 del Decreto 092 de 2017. En consecuencia, la entidad estatal tiene plena autonomía para determinar la fórmula o metodología que considere más adecuada y conveniente para este fin. Sin embargo, para efectos de la estructuración presupuestal del convenio, es fundamental que la entidad tenga en cuenta los resultados del análisis del sector, así como los demás aspectos inherentes a la planeación, que permitan determinar de manera concreta el valor de ejecución del convenio, asegurando así la viabilidad y eficiencia del mismo en el marco de los recursos disponibles por la entidad.

  […]

  Finalmente, en relación con el recaudo de los aportes, debe señalarse que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente en la "Guía para la

contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad", señaló que: "[…] la exigencia de recursos en dinero se puede cumplir con instrumentos financieros, jurídicos y contables que sean transables y que tengan liquidez suficiente para ser equivalentes al dinero."

- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente - C-666-2025.

  "i) En relación a la forma cómo se debe calcular el porcentaje de los aportes de las ESAL, el artículo 5 del Decreto 92 de 2017 establece que este se debe calcular sobre el valor total del convenio. A tenor literal, dicha disposición señala que: "Los convenios de asociación que celebren entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad y Entidades Estatales para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones que a estas les asigna la ley a los que hace referencia el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, no estarán sujetos a competencia cuando la entidad sin ánimo de lucro comprometa recursos en dinero para la ejecución de esas actividades en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio". (Énfasis fuera del texto original).

  Así la cosas, se concluye que el porcentaje de los valores se debe calcular sobre el valor del convenio, más sobre el presupuesto de la Entidad Estatal. En consecuencia, la Entidad Estatal deberá establecer el valor total del convenio conforme a los principios de planeación, transparencia, economía, con base en los estudios previos realizados para el proyecto específico. A partir de ese valor total, se establecerá el porcentaje de aportes que corresponderá realizar a la ESAL.

  En ese sentido, si, por ejemplo, para desarrollar un proyecto conjunto con una ESAL se requiere un total de $100.000.000, para poder celebrar el convenio de asociación sin proceso competitivo, la Entidad Estatal deberá asociarse con una ESAL dispuesta a aportar por lo menos una suma de $30.000.000, equivalente al treinta por ciento (30%) del que sería el valor del eventual convenio.

  ii) El artículo 5 del Decreto 092 de 2017 también establece que, el proceso para la escogencia de la ESAL, por regla general, debe estar sujeto a competencia, salvo en aquellos casos en los que una ESAL manifieste su compromiso de aportar recursos en dinero por un valor igual o superior al treinta por ciento (30%) del valor total del convenio, siempre y cuando no existan otras ESAL que ofrezcan aportes en monto igual o superior a dicho porcentaje, pues en este evento también se tendría que realizar un proceso competitivo.

  Así, si hay más de una ESAL que ofrezca su compromiso de recursos en dinero para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones asignadas por ley a una Entidad Estatal, en una proporción no inferior al treinta por ciento (30%) del valor total del convenio, esta última debe seleccionar de forma objetiva a tal entidad y justificar los criterios para tal selección. En este evento, la Entidad Estatal debe diseñar herramientas que permitan una comparación objetiva de las ESAL para seleccionar objetivamente a aquella que tenga las mejores condiciones para alcanzar el resultado esperado con el proyecto de cooperación.

  La noción "seleccionar de forma objetiva", contenida en la disposición sub examine no puede ser entendida como una remisión total a las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 respecto a los criterios habilitantes de las modalidades de selección o de adjudicación. A lo que se refiere la norma es a que la Entidad Estatal debe diseñar herramientas propias a la contratación con Entidades Privadas Sin Ánimo de Lucro y de Reconocida Idoneidad que permitan una comparación objetiva de las ESAL y con ello puedan seleccionar objetivamente a aquella que tenga las mejores condiciones para alcanzar el resultado esperado, por lo que los criterios que permitan una selección objetiva deben definirse en términos de la obtención de los objetivos del convenio de asociación. Sin perjuicio de lo anterior, la entidad puede decidir acudir a los procesos de selección de contratistas que establece el EGCAP o, incluso, al trámite que regula el inciso 2 del artículo 2 del Decreto 092 de 2017.

  En suma, las Entidades Estatales son autónomas en la configuración del proceso competitivo en desarrollo del artículo 5 del Decreto 092 de 2017. En todo caso, el proceso competitivo que definan las Entidades Estatales para sus convenios de asociación debe garantizar la libre concurrencia, la pluralidad de interesados y la comparación objetiva de las ofertas."

- Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente - C-422-2026.

  "Ahora bien, para dar respuesta al problema jurídico planteado, debe advertirse que el Decreto 092 de 2017 dispone reglas para las contrataciones que realicen las entidades estatales con las ESAL. El Decreto regula dos (2) eventos: i) los contratos del artículo 355 de la Constitución Política con el fin impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo; y ii) los convenios de asociación, para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con

Si usted copia o imprime este documento, la UAEGRTD lo considerará como No Controlado y no se hace responsable por su consulta o uso. Si desea consultar la versión vigente y controlada, consulte el Sistema de Información Strategos

	las funciones de las entidades estatales, en desarrollo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998. (…) *De otro lado, la celebración de los convenios de asociación regidos por el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, así como por el artículo 5 del Decreto 092 de 2017, por regla general, también deben celebrarse previo desarrollo de un proceso competitivo, por lo que, en principio, su suscripción tampoco debería verse afectada por la restricción del artículo 33 de la Ley 996 de 2005. Esto a excepción de la posibilidad celebrar convenios de asociación de manera directa, en aquellos casos en los que una entidad sin ánimo de lucro aporte el 30% de los recursos en dinero requeridos, supuesto que, al excluir la pluralidad de oferentes, si entra dentro del ámbito de aplicación de la mencionada prohibición, de manera que no es posible su aplicación en vigencia de la restricción a la contratación directa."*
RIESGOS ASOCIADOS:	▪ Posibilidad de efecto dañoso sobre los recursos de la Entidad, por la malversación de recursos o destinación del presupuesto en contrataciones no asociadas a los proyectos de inversión, ante la ausencia de controles efectivos y documentados o su inaplicabilidad, que permitan monitorear la coherencia entre la ejecución de los recursos frente a los objetivos y actividades dispuestas en los proyectos de inversión de los cuales se derivan. ▪ Posibilidad de afectación reputacional por la toma de decisiones institucionales inadecuadas, debido a deficiencias en el seguimiento al avance físico, financiero y de gestión de los planes, programas y proyectos.
RECOMENDACIONES	▪ Realizar una revisión jurídica y financiera integral de los CTO 2687-2026 y 2436-2026 que documente, para cada caso, la base de cálculo utilizada, el porcentaje real de la contrapartida y la naturaleza de cada componente aportado. ▪ Realizar una validación oportuna de los soportes bancarios, contables, financieros o jurídicos que permitan acreditar que los recursos invocados para aplicar la excepción del artículo 5 del Decreto 092 de 2017 son recursos en dinero, existentes, disponibles y efectivamente comprometidos antes de la celebración del convenio, cuando no se acredite el requerimiento normativo de aporte en dinero no inferior al 30% del valor total convenio, optar por otra modalidad de contratación diferente a la contratación directa. ▪ Implementar un control previo obligatorio, con validación jurídica y financiera independiente, que confronte valor total del convenio, aportes de cada parte, porcentaje, naturaleza de la contrapartida y causal de selección antes de expedir el acto de justificación y suscribir convenios de asociación. ▪ Estandarizar una lista de chequeo para convenios del artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y artículo 5 del Decreto 092 de 2017, incorporando evidencia de los diferentes aspectos aplicables, tales como: de la revisión del 30 %, carácter dinerario del aporte de contrapartida, pluralidad de potenciales asociados y consistencia entre estudios previos, acto administrativo, clausulado, SECOP y soportes financieros. ▪ Fortalecer la capacitación de los equipos estructuradores, jurídicos y financieros en todos los procesos de contratación y los aspectos necesarios para su celebración y cumplimiento normativo.

Fuente: Elaboración propia del equipo auditor

Hallazgo N° 2:

Tabla N° 3 Reporte de hallazgo N° 2

TÍTULO:	**Aplicación inconsistente de rangos tarifarios y reconocimiento de mayores y menores valores en la ejecución del CTO 2459-2025**
SITUACIÓN EVIDENCIADA:	
En desarrollo de la auditoría de aseguramiento a los proyectos de inversión, la Oficina de Control Interno adelantó procedimientos de evaluación orientados a verificar la correspondencia entre la programación y ejecución de los recursos presupuestales, las actividades previstas en los proyectos de inversión y la ejecución de los contratos suscritos para el cumplimiento de sus objetivos y metas. Particularmente, se buscó establecer si los bienes y servicios contratados, las obligaciones reconocidas y los pagos efectuados guardaban correspondencia con las condiciones técnicas, económicas y financieras establecidas contractualmente, así como identificar posibles debilidades en los mecanismos de seguimiento y control de la ejecución de los recursos públicos. Para el desarrollo de esta evaluación, se efectuó la revisión documental de contratos asociados al proyecto de inversión BPIN 202400000000181, denominado *"Implementación de la ruta de restitución integral de los derechos territoriales de las comunidades y pueblos étnicos a nivel Nacional"*. Dentro de los contratos objeto de muestra se incluyó el CTO 2459-2025,	

contrato del operador logístico y celebrado con la entidad INNOVATECH E.I.C.E., contrato mediante el cual se prestaron servicios asociados al desarrollo de actividades de la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE), cuya ejecución contempló el suministro de bienes y servicios sujetos a un tarifario contractual que establece valores diferenciados según las características, lugar, cantidades y rangos aplicables a cada ítem.

En este contexto, se tomó como muestra las facturas FECO102, FECO277 y FECO348, enlazadas a los eventos identificados como DAE-086, DAE-263 y DAE-299 respectivamente, facturas y eventos asociados a la ejecución del referido contrato. La revisión comprendió la comparación de las cantidades registradas, las descripciones de los ítems, los valores unitarios facturados y los rangos de precios establecidos en el tarifario contractual denominado “Media Geométrica”, con el propósito de determinar si los valores reconocidos correspondían a las condiciones económicas pactadas.

Para efectos de la presente evaluación, se realizó un análisis comparativo entre los valores establecidos en el tarifario contractual contenido en el archivo Excel denominado “TARIFARIO - OPERADOR LOGISTICO 2025”, específicamente en la hoja “Media Geométrica”, y los valores registrados por el contratista en las facturas electrónicas de venta FECO102, FECO277 y FECO348, correspondientes al evento mencionados anteriormente, en específico se observaron diferencias en la FECO277 del Evento DAE-263, desarrollado en las instalaciones del Centro Deportivo Universitario (CDU) Tulcán de la Universidad del Cauca, ubicado en la ciudad de Popayán, departamento del Cauca.

Considerando la ubicación geográfica en la que se desarrolló el evento, se tomaron como referencia los valores establecidos en la columna “AI” del tarifario contractual, correspondientes a la categoría de ciudad capital del departamento del Cauca. A partir de esta información, se efectuó la verificación individual de los ítems y subítems facturados, considerando sus respectivas descripciones, cantidades, unidades de medida, tiempos de prestación del servicio, cuando resultaban aplicables, y valores unitarios, con el propósito de establecer su correspondencia con las condiciones económicas pactadas contractualmente.

Es importante precisar que los valores consignados en el tarifario contractual incluyen el precio base más el Impuesto sobre las Ventas (IVA), mientras que la factura FECO277 presenta de manera discriminada el valor unitario antes de IVA, el valor neto antes de impuestos y la tarifa de IVA aplicable. En consecuencia, para garantizar la comparabilidad de la información y evitar diferencias derivadas exclusivamente del tratamiento tributario, el análisis consideró la estructura de precios de ambos documentos, tomando como referencia los valores con IVA incluido y verificando, cuando correspondía, la aplicación del impuesto sobre los valores facturados.

Esta metodología permitió evaluar la correspondencia entre los precios reconocidos en la factura y los establecidos en el tarifario contractual, teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada ítem, particularmente los rangos de cantidades y los porcentajes de cobro aplicables, e identificar las diferencias económicas que se presentan a continuación. Al respecto, se tomó como criterio de evaluación la correspondencia que debe existir entre las cantidades efectivamente suministradas y facturadas y los rangos tarifarios establecidos contractualmente, considerando que la determinación del precio unitario aplicable debe atender las condiciones económicas previstas para cada bien o servicio. Como resultado de esta comparación, se identificaron inconsistencias en tres (3) ítems de la factura FECO277, en los cuales los rangos tarifarios utilizados no correspondían con las cantidades facturadas, generando diferencias económicas tanto por mayores como por menores valores frente a los precios previstos contractualmente.

Las principales diferencias identificadas corresponden a los ítems que se muestran a continuación los cuales son valores que ya incluyen IVA para tener el punto de comparación con el Excel “TARIFARIO - OPERADOR LOGISTICO 2025”, documento el cual hace parte integral del contrato:

A. Carpa 6×6 – ítem 13.

La factura FECO277 registra una cantidad de 4 unidades con la descripción asociada al rango “10–15” y un valor unitario con IVA de $914.660.

De acuerdo con el tarifario: para una cantidad entre 1 y 5 unidades corresponde un valor de $775.403; para 6–9, $764.917; y para 10–15, $914.660.

En consecuencia, para 4 unidades se aplicó el valor del rango 10–15 en lugar del rango 1–5.

La diferencia es de $139.257 por unidad, equivalente a un mayor valor de $557.028 para las 4 unidades. La factura registra, además, un valor unitario antes de IVA de $768.621,85.

B. Unidades portátiles mixtas – ítem 31.

La factura registra 5 unidades bajo la descripción “6 – en adelante”, con valor unitario con IVA de $702.195.

El tarifario establece: $732.073 para el rango 1–5 y $702.195 para 6 unidades en adelante.

Por tanto, aunque el rango aplicado no corresponde a la cantidad facturada, el valor utilizado es $29.878 inferior por unidad al que correspondería al rango 1–5, generando un menor valor de $149.390 para las 5 unidades.

C. Carpa 6×6 al 60% – ítem 47.

La factura registra 8 unidades bajo la descripción “10–15 – al 60%”, a un precio unitario con IVA de $548.796.

Para 8 unidades corresponde el rango 6–9, cuyo valor de $764.917, aplicado al 60%, equivale a $458.950,20.

Sin embargo, se utilizó como base el valor del rango 10–15 ($914.660 × 60% = $548.796).

La diferencia es de $89.845,80 por unidad, equivalente a un mayor valor de $718.766,40 para las 8 unidades.

Cuantificación de la situación.

Los dos ítems (A y C) con aplicación de tarifas superiores a las que corresponderían por cantidad, representan mayores valores por $1.275.794,40, mientras que el ítem con tarifa inferior representa un menor valor de $149.390.

La situación evidencia debilidades en el control financiero y contable de la ejecución contractual y en la supervisión previa a la autorización del pago, dado que no se aplicó de manera uniforme los rangos tarifarios pactados según las cantidades efectivamente suministradas. Los mayores valores identificados generan un riesgo de reconocimiento económico injustificado a favor del proveedor.

Adicionalmente, al pagar un menor valor a los precios pactados, podría conducir a un posible desequilibrio económico en el contrato, frente a lo cual se deberían analizar las repercusiones e impactos a la Entidad.

La Oficina de Control Interno, consultó con la Dirección de Asuntos Étnicos lo observado y, al respecto, el proceso sostiene que los valores de la factura FECO277 corresponden al tarifario y al anexo técnico, especialmente por la regla que establece el reconocimiento del 100% del valor del evento cotizado o contratado inicialmente y del 60% para los días posteriores.

La respuesta aporta un criterio relevante para determinar el valor a pagar por elementos que permanecen instalados durante varios días. Sin embargo, es necesario diferenciar dos conceptos:

- Determinación del rango tarifario: establece qué precio unitario corresponde aplicar según la cantidad contratada o ejecutada.

- Determinación del porcentaje de reconocimiento: establece qué proporción del precio unitario debe pagarse por los días posteriores a los contratados o cotizados inicialmente.

La regla del 60% explica el reconocimiento económico por permanencia de elementos, pero no demuestra, por sí sola, que el rango de cantidades utilizado en la factura FECO277 sea el que corresponde.

Por ejemplo, para el ítem 47 —Carpa 6×6 al 60%—, el proceso debe demostrar primero cuál era el rango tarifario aplicable y posteriormente que el porcentaje del 60% fue calculado sobre el precio correspondiente a ese rango.

Por lo anterior, la explicación contractual del 60% es pertinente, pero no basta por sí misma para desvirtuar las diferencias observadas, por cuanto se debe demostrar que el rango tarifario aplicado es coherente.

Ahora bien, el proceso señala que inicialmente utiliza la cantidad prevista en la solicitud del evento, pero que, cuando se presentan variaciones, reconoce la cantidad efectivamente ejecutada, esta metodología puede ser razonable, siempre que exista coherencia entre las cantidades solicitadas, ejecutadas, facturadas y los rangos aplicados. Sin embargo, por sí solos no demuestran que se haya realizado correctamente la validación económica del tarifario.

Adicionalmente, el proceso manifiesta que la supervisión verificó cantidades, características, precios, condiciones técnicas, prestación efectiva y soportes de ejecución. Sin embargo, estos no demuestran que se haya realizado correctamente la validación económica del tarifario, y a pesar de que la OCI solicitó un documento en el que se evidenciara dicha validación, el proceso no aporto evidencia alguna. Adicionalmente, por parte de la Dirección de Asuntos Étnicos se menciona que la conciliación requerida debe entenderse soportada en la información relacionada, es decir, entre los valores del tarifario aplicable y los valores facturados, por ende, esto no demuestra que la supervisión omitiera el control, pero sí deja pendiente comprobar su suficiencia y trazabilidad. Aunado a lo anterior, la Dirección de Asuntos Étnicos afirma que se han presentado situaciones similares en otras facturas e indica que se aplicaron los mismos criterios durante la ejecución contractual.

Lo anterior, sugiere que la metodología de determinación de rangos no se limitó al evento DAE-263. Sin embargo, la OCI interpreta que dicha afirmación no se refiere a la aceptación de errores tarifarios, sino que, el proceso parece referirse a situaciones en las que existieron variaciones de cantidades o días y se aplicaron ajustes, pero no necesariamente a pagos incorrectos, lo que sí resulta pertinente es verificar si la metodología fue aplicada de manera uniforme en las demás facturas del contrato y si los ajustes mencionados cuentan con soporte documental.

En consecuencia, las aclaraciones presentadas por el proceso auditado no resultan suficientes, toda vez que, no se acreditó de manera individualizada la correcta aplicación de los rangos tarifarios en los ítems objeto de revisión, ni se aportó una conciliación financiera que permitiera verificar integralmente las diferencias identificadas. Por tanto, subsisten aspectos pendientes de acreditación relacionados con la suficiencia, trazabilidad y verificabilidad de los controles financieros ejercidos durante la supervisión contractual, que sustentan la necesidad de fortalecer los mecanismos de validación de los valores facturados y reconocidos con cargo a los recursos del proyecto de inversión.

CIRTERIOS ASOCIADOS:	▪ Constitución Política, artículo 209: la función administrativa debe desarrollarse con fundamento, entre otros, en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía e imparcialidad. ▪ Ley 80 de 1993, artículo 3: la celebración y ejecución de los contratos estatales debe orientarse al cumplimiento de los fines estatales y a la eficiente prestación de los servicios. ▪ Ley 80 de 1993, artículo 4, numeral 1: las entidades estatales deben exigir del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. ▪ Ley 80 de 1993, artículo 23: las actuaciones de quienes intervienen en la contratación estatal deben desarrollarse con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y a los postulados que rigen la función administrativa. ▪ Ley 80 de 1993, artículo 26, numeral 1: los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y proteger los derechos de la entidad, del contratista y de terceros.

Si usted copia o imprime este documento, la UAEGRTD lo considerará como No Controlado y no se hace responsable por su consulta o uso. Si desea consultar la versión vigente y controlada, consulte el Sistema de Información Strategos

	▪ Ley 1474 de 2011, artículos 83 y 84: la entidad debe vigilar permanentemente la correcta ejecución contractual; la supervisión comprende seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, y el supervisor debe efectuar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales. ▪ Formato GC-FO-02 - Ficha Técnica en el numeral 4.5. Forma de pago, en el formato GC-FO-05 – Estudios Previos numeral 2.7 forma de paso y también en el clausulado especifico del contrato interadministrativo suscrito con INNOVATECH E.I.C.E., se establece que: *"PAGO DE COSTOS DIRECTOS;* ***El CONTRATISTA deberá facturar cada evento de forma individual, los eventos se pagarán de conformidad con los valores unitarios ofertados por el contratista en su propuesta económica,*** *previo recibo a satisfacción por parte del Supervisor del Contrato.* *La factura deberá ser presentada al supervisor del contrato, a los siete (7) días hábiles siguientes a la fecha de finalización del evento, sin que este plazo supere los diez (10) días hábiles posteriores a la finalización del evento, con los correspondientes soportes.* *En el caso que la sumatoria de los soportes (facturas y/o cuentas de cobro) de los costos directos no coincida con el valor facturado en el evento, la Unidad hará devolución de la factura al CONTRATISTA y esta será cancelada; una vez sean corregidos y anexados la totalidad de los soportes, para dicho trámite el CONTRATISTA contará con un plazo máximo de 3 días calendario siguientes al requerimiento realizado por parte del supervisor del contrato. El mismo plazo aplicará para todas las subsanaciones documentales relacionadas con las facturas solicitadas por la supervisión.* *Nota 1: Para el caso de los servicios y/o productos que se encuentren en el cuadro de ítems proyectados, estos deberán INCLUIR las utilidades e impuestos, gravámenes y tasas a que haya lugar de acuerdo con la propuesta económica presentada.* *Nota 2: Para todos los servicios logísticos requeridos en el cuadro de ítems proyectados (MONTAJE, CONECTIVIDAD, CARPAS, SONIDO, MICROFONERÍA, MOBILIARIO, AMBIENTACIÓN, ELEMENTOS DE CONTENCIÓN Y UNIDADES SANITARIAS), la Unidad pagará por cada día adicional el 60% del valor ofertado de cada ítem de conformidad con la propuesta económica del contratista.* *Nota 3: Para los costos directos (ITEMS PROYECTADOS) no aplica ningún porcentaje de intermediación y únicamente se pagará el valor ofertado en la propuesta económica.* *Nota 4: El porcentaje de intermediación para los Tiquetes aéreos se cancelará solo sobre el valor de los mismos, es decir no se tendrá en cuenta impuestos y tasas (aeroportuaria, administrativa).* *(…)* *Nota 4:* ***La factura debe contener los ítems necesarios que permitan verificar la liquidación de los valores facturados, de conformidad con los valores ofertados por el contratista, discriminando: conceptos, cantidades, valores unitarios, impuestos, tasas y gravámenes a que haya lugar y valor total****. incluyendo los documentos requeridos cuando sea la modalidad de ollas comunitarias."* (Negrita y subrayado fuera de texto). ▪ Tarifario contractual del CTO 2459-2025: archivo Excel «TARIFARIO - OPERADOR LOGISTICO 2025», hoja «Media Geométrica», en la cual se establecen los precios diferenciados por ítem y rango de cantidades, utilizados como parámetro de comparación frente a los valores registrados en las facturas de venta de contratista.
RIESGOS ASOCIADOS:	▪ Posibilidad de efecto dañoso sobre los recursos de la Entidad, por la malversación de recursos o destinación del presupuesto en contrataciones no asociadas a los proyectos de inversión, ante la ausencia de controles efectivos y documentados o su inaplicabilidad, que permitan monitorear la coherencia entre la ejecución de los recursos frente a los objetivos y actividades dispuestas en los proyectos de inversión de los cuales se derivan. ▪ Posibilidad de afectación reputacional y/o económica por la baja ejecución presupuestal de los proyectos de inversión, debido al uso ineficiente de los recursos públicos, una inadecuada programación financiera y/o retrasos en los procesos de contratación. ▪ Posibilidad de afectación reputacional por la toma de decisiones institucionales inadecuadas, debido a deficiencias en el seguimiento al avance físico, financiero y de gestión de los planes, programas y proyectos.

Si usted copia o imprime este documento, la UAEGRTD lo considerará como No Controlado y no se hace responsable por su consulta o uso. Si desea consultar la versión vigente y controlada, consulte el Sistema de Información Strategos

RECOMENDACIONES	▪ Revisar el universo de facturas y eventos ejecutados con cargo al CTO 2459-2025 para identificar si la aplicación incorrecta de rangos tarifarios se presentó en otros ítems o pagos y cuantificar su impacto acumulado. ▪ Fortalecer el control de supervisión mediante una validación documentada, previa al pago, que confronte automáticamente cantidad facturada, rango aplicable, tarifa contractual, porcentaje de cobro cuando aplique, IVA y valor total. ▪ Incorporar evidencia de la revisión financiera y contable en cada cuenta de cobro o factura, de forma que sea posible identificar quién verificó el tarifario, qué validaciones efectuó y el resultado de la revisión. ▪ Analizar las causas que permitieron la aplicación de rangos incompatibles con las cantidades facturadas y adoptar controles preventivos que aseguren la aplicación uniforme del tarifario, evitando tanto mayores como menores valores. ▪ Implementar mecanismos de validación documentados, previos a la certificación de cumplimiento y autorización del pago, que permitan verificar la correspondencia entre las cantidades solicitadas y ejecutadas, el rango tarifario aplicable, los precios unitarios contractuales, los porcentajes de reconocimiento por días adicionales, el IVA y los valores totales facturados, garantizando que los pagos correspondan a las condiciones económicas efectivamente pactadas. ▪ Fortalecer los mecanismos de seguimiento financiero y contable de la supervisión contractual mediante la incorporación de soportes verificables en los expedientes de ejecución, que permitan identificar el responsable de la validación, los documentos examinados, la metodología de cálculo utilizada, las diferencias identificadas y las decisiones adoptadas antes de certificar el cumplimiento y tramitar el pago. ▪ Analizar las causas que dieron lugar a las diferencias inicialmente identificadas entre los rangos tarifarios y las cantidades registradas en la facturación, verificando la aplicación de los criterios contractuales utilizados para determinar los precios y adoptando medidas preventivas y correctivas que aseguren su interpretación y aplicación uniforme durante la ejecución contractual. ▪ Establecer puntos de control que permitan verificar, antes de expedir las certificaciones de cumplimiento, la correspondencia entre los servicios efectivamente prestados, los soportes de recepción, las condiciones contractuales y los valores facturados. Cuando se identifiquen diferencias, estas deberán ser aclaradas y documentadas previamente al trámite del pago, dejando evidencia de las decisiones adoptadas por la supervisión. ▪ Reforzar el ejercicio de las funciones de seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico de la supervisión, conforme a lo establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y las disposiciones internas aplicables, asegurando que las certificaciones de cumplimiento se encuentren respaldadas por verificaciones suficientes, pertinentes y documentadas respecto de las obligaciones ejecutadas y los valores cuyo pago se autoriza.

Fuente: Elaboración propia del equipo auditor

Hallazgo N° 3:

Tabla N° 4 Reporte de hallazgo N° 3

TÍTULO:	**Debilidades en la consistencia, trazabilidad y soporte documental de la planeación, ejecución y supervisión de contratos derivados del proyecto de Inversión BPIN 202400000000181.**
SITUACIÓN EVIDENCIADA:	
En el marco de la evaluación del proyecto de inversión BPIN 202400000000181 ***"Implementación de la ruta de restitución integral de los derechos territoriales de las comunidades y pueblos étnicos a nivel Nacional"***, la Oficina de Control Interno adelantó pruebas de auditoría, orientadas a verificar que la ejecución y las modificaciones de los recursos del proyecto se realizaran conforme a su finalidad, contaran con los soportes y aprobaciones correspondientes y mantuvieran la trazabilidad entre la programación, ejecución, modificaciones y resultados. Para el desarrollo de esta prueba, se seleccionó una muestra de 40 contratos con el propósito de examinar la correspondencia entre las necesidades previstas, los recursos comprometidos y las condiciones bajo las cuales se adelantó la contratación. En atención a su naturaleza contractual y a las condiciones previstas para la vinculación de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, la revisión se extendió a los documentos de estructuración precontractual, actividades específicas comprometidas contractualmente y las actividades ejecutadas, la fecha de inicio y terminación de	

ejecución contractual, estudios de mercado, las condiciones financieras establecidas para su celebración y las condiciones generales de la ejecución contractual.

Con ocasión a dicha verificación, se identificó situaciones que, consideradas de manera conjunta, evidencian debilidades en la consistencia de los documentos contractuales, la trazabilidad de las obligaciones y actividades ejecutadas, la verificabilidad de la estructuración económica y la documentación producida por la supervisión. En concreto se observó lo siguiente:

1. **Contrato N° 3245 de 2025 y Contrato N° 3267 de 2025 – actividades ejecutadas antes de la fecha de inicio contractual.**

   En el Contrato N° 3245-2025 se identificaron cuatro (4) actividades documentadas en el informe de junio, ejecutadas entre el 9 y el 19 de junio de 2025, pese a que la fecha de inicio contractual fue el 24 de junio de 2025. De igual forma, en el contrato N° 3267-2025, se identificaron cuatro (4) actividades documentadas en el informe de junio, ejecutadas los días 16, 17 y 20 de junio de 2025, igualmente anteriores al inicio contractual que data del 24 de junio de 2025.

   En ambos casos, las actividades fueron realizadas antes del inicio formal del contrato y antes de la aprobación de la garantía por el Coordinador del Grupo de Gestión en Contratación e Inteligencia de Mercado. Al respecto, no se evidenció que dichas actividades hubieran sido pagadas de manera separada o por fuera del contrato; sin embargo, el pago del período fue autorizado incluyendo informes que documentan actividades ejecutadas antes del cumplimiento de la totalidad de los requisitos de ejecución. La situación contraviene las reglas aplicables al inicio de la ejecución contractual y los lineamientos internos que disponen que, hasta tanto no se cuente con ARL, RP y aprobación de la garantía única cuando aplique, no podrá iniciarse la ejecución del contrato, esto de conformidad a lo establecido en el GC-MA-02 - MANUAL DE CONTRATACIÓN, SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA V10 y el GC-PR-07 – PROCEDIMIENTO PARA LA CONTRATACIÓN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES O DE APOYO A LA GESTIÓN_V11, los cuales se establece en el numeral 8.3. del manual que:

   “De acuerdo con el Articulo 2.2.1.1.2.3.1 de Decreto 1082 de 2015 esta etapa Inicia con el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución de(los) Contrato(s), Convenio(s), Acuerdo(s) u Orden(es) de Compra, que se dan con:

   1. La suscripción de(los) Contrato(s), Convenio(s), Acuerdo(s) u Orden(es) de Compra

   2. Expedición de registro presupuestal

   3. La constitución y aprobación de las garantías según corresponda (cuando aplique)

   4. Inicio de cobertura de afiliación de ARL para los casos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión y en algunos casos cuando así se establezca de(los) Contrato(s), Convenio(s), Acuerdo(s) u Orden(es) de Compra

   5. Hasta la terminación del plazo de ejecución de(los) Contrato(s), Convenio(s), Acuerdo(s) u Orden(es) de Compra.

   Es responsabilidad del supervisor verificar que se han cumplido a cabalidad todos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución de(los) Contrato(s), Convenio(s), Acuerdo(s) u Orden(es) de Compra, para que pueda ejecutarse, así como otros requisitos que para su inicio se encuentren de(los) Contrato(s), Convenio(s), Acuerdo(s) u Orden(es) de Compra, tales como la aprobación del equipo de trabajo, o presentación de documentos de acreditación de especificaciones técnicas que deban ser aprobados por el supervisor.”

   Al respecto la Oficina de Control Interno solicito al proceso aclarar algunos aspectos a partir de lo cual, en el análisis de las respuestas suministradas por el responsable de la unidad auditada, la Oficina de Control Interno observó que las explicaciones presentadas permitieron corroborar que los informes de ejecución correspondientes a junio de 2025 de los contratos N° 3245-2025 y N° 3267-2025 incorporaron actividades con fechas anteriores al inicio contractual del 24 de junio de 2025. Si bien el proceso manifestó que dichas actuaciones fueron incluidas con el propósito de documentar antecedentes y garantizar la continuidad y trazabilidad de las gestiones institucionales, y que no fueron consideradas por la supervisión para efectos de certificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y autorizar los pagos, las respuestas no permiten establecer de manera específica cómo se efectuó y documentó la diferenciación entre las actividades desarrolladas durante el período contractual y aquellas correspondientes a actuaciones anteriores a su inicio.

   En particular, resulta relevante que el proceso haya señalado que, entre los controles aplicados por la supervisión, se encuentran la verificación de la fecha efectiva de inicio contractual, la correspondencia temporal de las actividades reportadas y la identificación diferenciada de actuaciones previas incorporadas con fines de trazabilidad. No obstante, la presencia de actividades anteriores al inicio contractual en los informes examinados plantea interrogantes sobre la aplicación efectiva de dichos controles y sobre la suficiencia de la documentación que permita establecer cuáles actuaciones fueron valoradas para certificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Adicionalmente, frente al CTO 3245-2025, el proceso manifestó que no existió una relación contractual anterior con la entidad que permitiera asociar las actividades reportadas a obligaciones derivadas de otro vínculo, circunstancia que hace necesario precisar la naturaleza de estas actuaciones y el fundamento de su incorporación en el informe contractual. Respecto del CTO 3267-2025, la respuesta no permitió establecer si existía un vínculo contractual precedente.

   En consecuencia, aunque las aclaraciones del proceso señalan que las actuaciones anteriores al inicio contractual no fueron reconocidas como ejecución de obligaciones ni consideradas para efectos del pago, la información suministrada no permite verificar suficientemente la aplicación concreta de los controles de supervisión descritos. Esta circunstancia evidencia la necesidad de fortalecer la consistencia, diferenciación y trazabilidad de los informes de ejecución y de las

Si usted copia o imprime este documento, la UAEGRTD lo considerará como No Controlado y no se hace responsable por su consulta o uso. Si desea consultar la versión vigente y controlada, consulte el Sistema de Información Strategos

certificaciones de cumplimiento, de conformidad con las responsabilidades de verificación atribuidas a la supervisión en el numeral 8.3 del Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría GC-MA-02, versión 9 y 10, y los lineamientos del procedimiento GC-PR-07, versión 10 y 11, relacionados con el cumplimiento de los requisitos de ejecución contractual.

2. **Contrato N° 1647-2025 y Contrato N° 1469-2025 – objeto contractual certificado por supervisión distinto del pactado.**

En el marco de la revisión documental de los contratos N° 1647-2025 y N° 1469-2025, se identificaron inconsistencias entre la descripción del objeto contractual establecida en los documentos precontractuales y contractuales y aquella consignada en los documentos elaborados durante la etapa de supervisión, conforme se describe a continuación:

Contrato N° 1647-2025: Se evidenció que los estudios previos y el contrato suscrito corresponden a la modalidad de prestación de servicios profesionales; sin embargo, en el informe final de supervisión se identifica la prestación como un servicio de apoyo a la gestión. Esta diferencia representa una inconsistencia documental en la identificación de la naturaleza del servicio contratado, toda vez que el documento mediante el cual la supervisión deja constancia del seguimiento y cumplimiento contractual no reproduce de manera concordante la información establecida en los documentos que fundamentaron y formalizaron la contratación, a continuación, se detalla lo observado:

Estudios previos:

> *"Prestar sus servicios profesionales con plena autonomía técnica y administrativa para liderar, asesorar, gestionar, orientar y acompañar al Grupo de Comunidades Indígenas para la restitución de los derechos étnicos territoriales que adelanta la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en el marco de lo establecido en el Decreto Ley 4633 de 2011."*

Informe Final:

> *"Prestar sus servicios de apoyo a la gestión con plena autonomía técnica y administrativa, para apoyar y/o acompañar el componente administrativo y/o pedagógico de los procesos de gestión de restitución de derechos étnicos territoriales adelantados por el Grupo de Comunidades Indígenas de la Dirección de Asuntos Étnicos en la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas."*

Contrato N° 1469-2025: Se identificó una diferencia entre la descripción del objeto contractual contenida en los documentos precontractuales y contractuales y en el informe final de supervisión examinado, situación que evidencia una falta de correspondencia en la identificación de la prestación objeto de seguimiento, a continuación, se detalla lo observado:

Estudios previos:

> *"Prestar sus servicios altamente calificados con plena autonomía técnica y administrativa para asesorar, gestionar, acompañar y orientar a la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en el desarrollo de estrategias y metodologías dirigidas al diseño, implementación y evaluación de acciones, con miras a la participación efectiva de los pueblos étnicos en la restitución de los derechos territoriales"*

Informe de supervisión 6to pago:

> *"Prestar sus servicios profesionales con plena autonomía técnica y administrativa, para apoyar el seguimiento financiero y de planeación, en el marco de las actividades misionales ejecutadas por la Dirección de Asuntos Étnicos, en la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas."*

Informe Final:

> *"Prestar sus servicios profesionales con plena autonomía técnica y administrativa, para apoyar el seguimiento financiero y de planeación, en el marco de las actividades misionales ejecutadas por la Dirección de Asuntos Étnicos, en la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas."*

Las situaciones descritas evidencian debilidades en la revisión y consistencia de la información consignada en los documentos de supervisión, particularmente respecto de la correspondencia que debe existir entre las condiciones contractuales pactadas y los documentos mediante los cuales se registra y certifica su cumplimiento. Si bien las diferencias identificadas no permiten concluir, por sí mismas, que las actividades ejecutadas fueran distintas de las contratadas o que se hubieran reconocido pagos improcedentes, sí afectan la confiabilidad y precisión de la documentación de seguimiento contractual y ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer los controles de verificación previos a la expedición y suscripción de los informes y certificaciones de supervisión.

Lo anterior cobra relevancia considerando que los documentos de supervisión constituyen instrumentos de seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones contractuales, por lo que su contenido debe guardar correspondencia con las condiciones efectivamente pactadas, de conformidad con las responsabilidades de supervisión establecidas en el Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría GC-MA-02, versión 9 y 10, y demás disposiciones aplicables al seguimiento de la ejecución contractual

Al respecto la Oficina de Control Interno solicito al proceso aclarar algunos aspectos que no se lograron evidenciar en la revisión documental o que se quisieron profundizar aún más.

Del análisis de lo informado, la Oficina de Control Interno observó que se reconoce que en los informes de supervisión se consignaron objetos contractuales diferentes a los establecidos en los estudios previos y clausulados contractuales, atribuyendo dichas diferencias a errores involuntarios y de transcripción. Particularmente, para el CTO 1469-2025 se

reconoce que la inconsistencia tuvo origen en el informe inicial de actividades y se replicó en entregas posteriores, mientras que para el CTO 1647-2025 se confirma la inclusión de un objeto contractual distinto en el informe final de supervisión. Asimismo, resulta relevante que el proceso manifieste expresamente que, hasta la fecha de su respuesta, no se habían emitido correcciones, aclaraciones o versiones posteriores que subsanaran estas diferencias, circunstancia que evidencia la permanencia de las inconsistencias en la documentación contractual y limita la confiabilidad de los registros utilizados para acreditar el seguimiento y cumplimiento de las obligaciones pactadas.

Adicionalmente, la manifestación del área permite identificar debilidades en la efectividad de los mecanismos de revisión y validación documental aplicados durante la supervisión, considerando que el proceso describe un esquema de control que contempla una revisión inicial por parte de los apoyos a la supervisión, seguida de la validación y suscripción de los informes por el supervisor contractual, sin que dichas verificaciones hubieran permitido advertir y corregir las diferencias identificadas. Esta situación adquiere especial relevancia en el CTO 1469-2025, debido a la reiteración de la inconsistencia en diferentes informes, lo cual pone de manifiesto deficiencias en los controles destinados a garantizar la correspondencia entre los documentos contractuales y aquellos que soportan la certificación de cumplimiento. En consecuencia, las aclaraciones suministradas permiten fortalecer la situación observada respecto de la consistencia, integridad y confiabilidad de la documentación de supervisión, así como de la aplicación efectiva de los controles establecidos para su revisión, conforme a las responsabilidades previstas en el Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría GC-MA-02, versiones 9 y 10, sin que ello implique, por sí mismo, que se hubieran ejecutado prestaciones distintas de las contratadas o reconocido pagos improcedentes.

3. Contrato N° 471 de 2026 – Debilidades en la planeación, justificación y trazabilidad de la modificación de las obligaciones específicas contractuales.

En la revisión documental del Contrato Nº 471 de 2026 se identificaron diferencias sustanciales entre las doce (12) obligaciones específicas inicialmente contempladas en los estudios previos y las nueve (9) obligaciones relacionadas en el clausulado específico posterior, evidenciándose variaciones significativas en el contenido, alcance y naturaleza de las actividades asignadas al contratista. Entre los principales cambios se encuentran la sustitución o reformulación de actividades relacionadas con el acompañamiento a procesos de restitución de derechos étnico-territoriales, la atención de requerimientos, la gestión de información misional y el apoyo a las actuaciones administrativas y judiciales, por funciones orientadas al seguimiento financiero y presupuestal de proyectos de inversión, la gestión de modificaciones presupuestales, la articulación financiera entre el nivel central y las direcciones territoriales, así como la orientación financiera en la ejecución de contratos y convenios. Si bien algunas de las obligaciones inicialmente previstas conservan elementos relacionados con el componente financiero, el contraste documental permite identificar una redefinición relevante de las responsabilidades contractuales, que trasciende ajustes meramente formales o de redacción y modifica el alcance de las prestaciones inicialmente contempladas, por lo anterior, se detallan las obligaciones especificas objeto de modificación:

Tabla N° 1. Comparación de las obligaciones especificas en la etapa precontractual y contractual.

N°	Estudios Previos	Clausulado Especifico después del modificatorio
1	Asesorar y liderar desde el componente financiero a la Dirección de Asuntos Étnicos en las actividades de planeación, seguimiento, monitoreo y control a la ejecución presupuestal del proyecto de inversión con el objeto de avanzar en la implementación de la ruta de restitución integral de los derechos territoriales de las comunidades y pueblos étnicos a nivel Nacional acorde con lo establecido en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, normas concordantes y afines.	Asesorar a la Dirección de Asuntos Étnicos desde el componente financiero en la planeación y programación de los recursos necesarios para la implementación de la política de restitución de derechos étnico-territoriales, en el marco de los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 y demás normas concordantes, conforme a los lineamientos institucionales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
2	Asesorar y liderar la proyección, revisión, actualización y presentación de los informes requeridos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, la Dirección de Asuntos étnicos, los órganos de control y demás entidades en materia financiera, sobre las actividades desarrolladas y avances relacionados con los recursos asignados a la implementación de la política pública de restitución de derechos étnico-territoriales de las comunidades y pueblos étnicos en el marco delos Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, normas concordantes y afines.	Realizar el seguimiento financiero y presupuestal a la ejecución de los planes, programas y proyectos de inversión a cargo de la Dirección de Asuntos Étnicos, orientados al cumplimiento de órdenes judiciales y a la adecuada ejecución de la política pública de restitución de derechos territoriales de los grupos étnicos, sin que ello implique funciones de ordenación del gasto.
3	Asesorar y liderar a la Dirección de Asuntos Étnicos en la planeación, seguimiento y monitoreo financiero al Plan de Adquisiciones para la implementación de la ruta de restitución integral de los derechos territoriales de las comunidades y pueblos étnicos a nivel Nacional, acorde con lo establecido en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, normas concordantes y afines.	Apoyar la gestión presupuestal de la Dirección de Asuntos Étnicos, incluyendo la elaboración, revisión y trámite de modificaciones presupuestales y ajustes al Plan Anual de Adquisiciones, con el fin de contribuir al uso eficiente, oportuno y adecuado de los recursos asignados.
4	Asesorar y liderar la inclusión del componente financiero en los contratos y/o convenios que se suscriban en el marco de lo establecido en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, normas concordantes y afines y bajo los lineamientos de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas	Asesorar financieramente la formulación y ejecución de los proyectos de inversión asociados a la política de restitución de derechos territoriales étnicos adelantados por la Dirección de Asuntos Étnicos, realizando el seguimiento a su comportamiento financiero y cumplimiento de metas de acuerdo con los lineamientos definidos por la entidad.
5	Acompañar y proporcionar orientación técnica y financiera y proponer los cambios que considere convenientes para lograr una eficiente gestión financiera y contable de los recursos asignados para avanzar en la implementación de la ruta de restitución	Articular y apoyar los procesos financieros entre la Dirección de Asuntos Étnicos del nivel central y las direcciones territoriales, conforme a los procedimientos, directrices y lineamientos

Si usted copia o imprime este documento, la UAEGRTD lo considerará como No Controlado y no se hace responsable por su consulta o uso. Si desea consultar la versión vigente y controlada, consulte el Sistema de Información Strategos

	integral de los derechos territoriales de las comunidades y pueblos étnicos a nivel Nacional acorde con lo establecido en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, normas concordantes y afines.	establecidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
6	Asesorar, acompañar y gestionar los procesos y procedimientos relacionados con la planeación, ejecución y seguimiento a los recursos asignados al proyecto de inversión para la implementación de la ruta de restitución integral de los derechos territoriales de las comunidades y pueblos étnicos a nivel Nacional, acorde con lo establecido en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, normas concordantes y afines y bajo los lineamientos de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.	Orientar desde el componente financiero la ejecución y el seguimiento presupuestal de los contratos y convenios suscritos por la Dirección de Asuntos Étnicos, incluyendo contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, en coordinación con las áreas competentes y sin asumir funciones propias de supervisión contractual.
7	Coadyuvar y acompañar en caso de que se requiera, los espacios de concertación y de gestión con las comunidades y organizaciones étnicas, acorde con los lineamientos y requerimientos establecidos por la Dirección de Asuntos Étnicos y en coordinación con las Direcciones Territoriales.	Elaborar y presentar los informes técnicos y financieros que sean requeridos en desarrollo del contrato, incluyendo informes periódicos de actividades, informes de comisión cuando haya lugar y aquellos solicitados por el supervisor(a), conforme a los términos y plazos establecidos.
8	Acompañar a las Direcciones Territoriales, cuando se requieran sus conocimientos, los casos de protección de los territorios étnicos y/o procesos de restitución de derechos étnico-territoriales en etapa administrativa, judicial y/o posfallo (según se requiera) y bajo los lineamientos de la Dirección de Asuntos Étnicos.	Participar en reuniones internas y externas convocadas por la Dirección de Asuntos Étnicos, cuando estas guarden relación directa con el objeto contractual y el desarrollo de la ruta étnica.
9	Apoyar la proyección, consolidación, revisión, actualización de informes, comunicaciones, respuesta a peticiones, quejas, reclamos y solicitudes y acciones constitucionales dirigidas a los Despachos Especializados en Restitución, organismos de control, y demás entidades, comunidades y organizaciones étnicas, dentro de los casos que se requieren en cumplimiento de lo establecido en el Decreto Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, normas concordantes y afines.	Ejecutar las demás actividades que le sean asignadas por la Dirección de Asuntos Étnicos, siempre que estén directamente relacionadas con el objeto contractual, el componente financiero y la implementación de la política de restitución de derechos étnico-territoriales
10	Realizar seguimiento, monitoreo y cargue de información y/o documentación relativa al avance de los procesos de restitución de derechos étnico-territoriales en etapa administrativa, judicial o posfallo según se requiera y conforme lo contemplado en el Decreto Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, normas concordantes y afines, en las herramientas e instrumentos establecidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para el cargue y reporte de la misma de manera física y digital.	
11	Asistir y presentar informes de las actividades realizadas en el marco de las reuniones, jornadas de trabajo y cualquier otra participación en espacios en los que haya sido designado o delegado o convocado, de las comisiones y, cualquier informe requerido por el supervisor (a) en cumplimiento de las obligaciones contractuales.	
12	Las demás actividades asignadas para el diligente cumplimiento de su objeto contractual en el marco de la ruta étnica.	

Fuente: Elaborada por el auditor a partir de los documentos de Estudios previos y clausulado especifico del modificatorio.

Al respecto, se observó que, mediante solicitud de modificación contractual del 8 de enero de 2026, se planteó la reformulación de las obligaciones específicas, sustentada en la expresión: *"De acuerdo con las necesidades del servicio requerido en la Dirección de Asuntos Étnicos y el objeto contractual del perfil denominado ASESOR LIDER FINANCIERO, se requiere realizar modificación a las obligaciones contractuales del Cto 471-2026".* No obstante, la justificación consignada presenta un carácter general, toda vez que no identifica ni desarrolla las circunstancias técnicas, operativas, financieras o institucionales que hicieron necesaria la modificación, ni explica las razones por las cuales las obligaciones inicialmente previstas dejaron de resultar adecuadas o requerían ser sustituidas, eliminadas o reformuladas para garantizar el cumplimiento del objeto contractual. Tampoco se advierte, en la motivación examinada, un análisis que permita establecer la necesidad de introducir cambios de tal magnitud, su correspondencia con la necesidad inicialmente identificada en los estudios previos o los efectos que estos podrían representar sobre las actividades, responsabilidades y productos esperados del contratista.

Esta situación adquiere especial relevancia considerando que la solicitud de modificación se presentó el 8 de enero de 2026, apenas un día después del inicio de la ejecución contractual, ocurrido el 7 de enero de 2026, sin que en la justificación aportada se expliquen las circunstancias que motivaron la necesidad de redefinir las prestaciones en un período tan próximo a la suscripción del contrato. Lo anterior plantea interrogantes sobre la suficiencia de la planeación y estructuración contractual, particularmente respecto de la identificación y delimitación inicial de las actividades requeridas para satisfacer la necesidad institucional, así como sobre la oportunidad y pertinencia de los ajustes propuestos. En este sentido, la proximidad temporal entre el inicio de ejecución y la solicitud de modificación, sumada a las diferencias materiales identificadas entre las obligaciones, constituye un elemento relevante para evaluar si los cambios respondieron a necesidades institucionales debidamente sustentadas o a ajustes derivados de posibles debilidades en la definición inicial del alcance contractual.

Si usted copia o imprime este documento, la UAEGRTD lo considerará como No Controlado y no se hace responsable por su consulta o uso. Si desea consultar la versión vigente y controlada, consulte el Sistema de Información Strategos

Ahora bien, el Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P.: Óscar Daría Amaya Navas. Concepto del 6 de junio de 2018. Rad. 2369, estableció que:

> *"El expediente de contratación y la actuación administrativa inicial que comprende los estudios previos, el análisis de riesgos y el presupuesto oficial o estimativo de costos necesario para la modificación del contrato, deberán dar cuenta de las razones de interés público que hacen necesario afectar lo inicialmente pactado. Como regla general, las mismas razones del deber de planeación para el contrato inicial se imponen como requisito previo del contrato modificatorio.*
>
> ***La motivación del contrato modificatorio resulta un elemento esencial que permita determinar su juridicidad, la justificación de su necesidad, su racionalidad y la proporcionalidad de su contenido, en especial cuando se alteran los aspectos técnicos y financieros iniciales. Se trata de un requisito indispensable para el control de legalidad del contrato o del acto de modificación.***
>
> *La modificación no es una facultad discrecional, cuyo ejercicio penda de criterios de mera conveniencia o de utilidad para la entidad estatal o para su contratista, ni puede servir como instrumento ilegal para mejorar o hacer más favorables las condiciones económicas del adjudicatario. A diferencia del contrato privado, solo procederá por necesidades de interés general que sustenten y justifiquen la legalidad de la modificación"* (Negrita y subrayado fuera de texto).

En consecuencia, las situaciones descritas evidencian debilidades en la motivación y trazabilidad documental de la solicitud de modificación contractual, en la medida en que la justificación examinada no proporciona elementos suficientes para comprender las razones específicas que fundamentaron la reformulación de las obligaciones ni permite evaluar integralmente la pertinencia y proporcionalidad de los cambios frente a la necesidad pública inicialmente identificada. Si bien la modificación de las obligaciones específicas de un contrato de prestación de servicios profesionales no constituye, por sí misma, una actuación contraria al ordenamiento jurídico, una reformulación de esta naturaleza requiere una sustentación técnica y documental que permita verificar la conservación del objeto contractual, la correspondencia de las nuevas prestaciones con la finalidad de la contratación y la observancia de los principios de planeación y responsabilidad que rigen la contratación estatal (Art. 25 y 26 de la Ley 80 de 1993).

Al respecto la Oficina de Control Interno solicito al proceso aclarar aspectos que no se lograron evidenciar en la revisión documental o que requerían mayo claridad, producto de lo cual, del análisis de las respuestas suministradas por los responsables de la unidad auditada, respecto del Contrato N° 471 de 2026, se observó que, si bien el proceso aclaró que las nueve (9) obligaciones específicas definitivas fueron formalizadas mediante modificación contractual en SECOP II, aceptadas por el contratista y utilizadas como referente para la verificación del cumplimiento y certificación de los pagos, las explicaciones presentadas no permiten establecer suficientemente las circunstancias técnicas, operativas, financieras o institucionales que motivaron la reformulación de las doce (12) obligaciones inicialmente previstas. En particular, frente a las preguntas relacionadas con las razones que originaron los cambios y su alcance, el proceso respondió que:

> "*Las circunstancias que dieron lugar a la modificación contractual son las establecidas en la solicitud de modificación contractual ítem 7 justificación de la Solicitud, en la cual se indica "De acuerdo con las necesidades del servicio requerido en la Dirección de Asuntos Étnicos y el objeto contractual del perfil denominado ASESOR LIDER FINANCIERO, se requiere realizar modificación a las obligaciones contractuales del Cto. 471-2026" y publicadas en la plataforma del SECOP II."*

Dicha respuesta, reiteró la justificación general consignada en la solicitud de modificación del 8 de enero de 2026, fundamentada en las necesidades del servicio y el perfil de Asesor Líder Financiero, sin desarrollar las circunstancias específicas que hicieron necesaria la sustitución, eliminación o redefinición de las prestaciones inicialmente establecidas, ni aportar elementos adicionales que permitieran comprender la pertinencia y proporcionalidad de los ajustes efectuados apenas un día después del inicio de la ejecución contractual.

En este sentido, aunque las respuestas permiten aclarar la formalización de la modificación, la identificación de las obligaciones exigibles y el referente utilizado por la supervisión para certificar su cumplimiento, se considera persisten debilidades en la suficiencia de la motivación y la trazabilidad de las decisiones que sustentaron los cambios contractuales, particularmente frente a su correspondencia con la necesidad institucional inicialmente identificada y la planeación que dio origen a la contratación. Lo anterior adquiere relevancia considerando que las modificaciones introducidas no se limitaron a precisiones de redacción, sino que representaron una redefinición del alcance y naturaleza de las actividades asignadas al contratista, sin que las explicaciones suministradas permitieran establecer las razones concretas que justificaron dicha reformulación. Estas circunstancias ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer la planeación, sustentación técnica y documentación de las modificaciones contractuales, en concordancia con los principios de planeación y responsabilidad previstos en los artículos 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, los criterios desarrollados por el Consejo de Estado en el Concepto 2369 del 6 de junio de 2018 y los conceptos C-405 y C-1270 de 2026 de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, respecto de la necesidad de motivar y justificar las modificaciones contractuales en función del interés público y de las condiciones inicialmente pactadas.

4. Contrato N° 3550 de 2025 – estudio de mercado no reproducible y trazabilidad insuficiente.

En la revisión documental del Contrato Interadministrativo N° 3550 de 2025, relacionado con la prestación de servicios de difusión y publicación de contenidos étnicos mediante emisoras comunitarias y medios alternativos, se identificaron debilidades en la información que soporta la determinación de los precios unitarios de referencia utilizados para la estructuración económica de la contratación, así como limitaciones para establecer la contribución específica de los servicios comunicacionales a las actividades y metas del proyecto de inversión.

En particular, en el documento denominado Estudio de Mercado – Emisoras Comunitarias 2025, elaborado bajo el formato GC-FO-49, versión 2, se señala, en el apartado correspondiente al análisis de las empresas que ofertan el bien o servicio, que se recibieron tres (3) cotizaciones y que estas fueron utilizadas para efectuar un análisis numérico mediante la metodología de media geométrica. Asimismo, en las conclusiones del documento se indica que, para determinar los valores de referencia, se realizó un comparativo de las cotizaciones recibidas y que los resultados de dicho cálculo corresponden a los valores unitarios de los ítems establecidos para el proceso, los cuales se encontrarían contenidos en el cuadro comparativo anexo al estudio de mercado.

No obstante, al verificar el anexo denominado Cuadro comparativo, incorporado en la última página (pág. 19) del estudio de mercado tomado de la plataforma SECOP II, se observó que este no contiene diligenciados los valores económicos correspondientes a las cotizaciones recibidas ni los resultados numéricos de la media geométrica anunciada. En consecuencia, con la documentación examinada no fue posible identificar los valores unitarios ofertados por cada cotizante, reconstruir el procedimiento matemático aplicado, verificar los precios de referencia obtenidos ni establecer la correspondencia entre los resultados del análisis de mercado y los valores utilizados para la estructuración económica del proceso contractual. Esta situación limita la verificabilidad y trazabilidad documental de la metodología empleada para sustentar los precios de referencia, sin que ello permita concluir, por sí mismo, que el cálculo no se hubiera efectuado o que los precios establecidos fueran inadecuados.

Adicionalmente, respecto de la ejecución de los servicios de difusión y publicación de contenidos étnicos, se identificaron limitaciones en la documentación examinada para establecer de manera individualizada la contribución de los servicios comunicacionales a las actividades y metas físicas del proyecto de inversión que financió la contratación. Si bien el objeto contractual presenta correspondencia general con las finalidades institucionales de divulgación y comunicación relacionadas con la restitución de derechos étnico-territoriales, la información revisada no permitió establecer suficientemente la relación cuantitativa entre los servicios ejecutados y facturados, las evidencias de su realización y los resultados o indicadores mediante los cuales se mide su contribución a las metas del proyecto. Esta circunstancia dificulta verificar integralmente la correspondencia entre los recursos ejecutados, los servicios efectivamente prestados y los resultados esperados, sin desconocer que la contribución de las actividades comunicacionales a las metas misionales puede ser indirecta y no necesariamente equivalente a una unidad de producto.

Las situaciones descritas ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer la integridad y verificabilidad de los soportes que sustentan la estructuración económica de la contratación, así como los mecanismos de seguimiento documental que permitan relacionar los servicios contratados y ejecutados con las actividades, resultados e indicadores aplicables al proyecto de inversión. Lo anterior resulta relevante para garantizar que las decisiones de contratación y las certificaciones de cumplimiento cuenten con información suficiente, consistente y verificable, que facilite el ejercicio de supervisión, la evaluación de la ejecución de los recursos públicos y la trazabilidad de su contribución a los objetivos institucionales.

En conjunto, las situaciones descritas evidencian debilidades en la planeación, estructuración, consistencia documental, seguimiento y supervisión de determinados contratos financiados con recursos del proyecto de inversión, las cuales afectan la confiabilidad, integridad y trazabilidad de los expedientes contractuales y limitan la capacidad de reconstruir, de manera clara y verificable, las condiciones bajo las cuales se definieron y modificaron las obligaciones contractuales, se sustentaron económicamente las contrataciones, se documentaron las actividades ejecutadas y se verificó y certificó su cumplimiento. Estas situaciones se reflejan particularmente en la incorporación de actividades anteriores al inicio contractual en informes de ejecución, las diferencias entre los objetos pactados y aquellos consignados en documentos de supervisión, la insuficiente motivación de modificaciones sustanciales efectuadas poco después del inicio contractual y las limitaciones documentales para reproducir los análisis económicos y establecer la relación entre los servicios contratados, los recursos ejecutados y las actividades y metas del proyecto de inversión.

Asimismo, las respuestas suministradas por el proceso auditado, si bien permitieron aclarar determinados aspectos relacionados con la formalización de modificaciones contractuales, la identificación de las obligaciones exigibles y los criterios utilizados para certificar el cumplimiento, también corroboraron inconsistencias documentales, reconocieron errores de transcripción no subsanados y no proporcionaron, en determinados casos, elementos suficientes para verificar la aplicación efectiva de los controles de supervisión o comprender las razones específicas que sustentaron las decisiones contractuales adoptadas. En consecuencia, las situaciones examinadas ponen de manifiesto la necesidad de fortalecer los mecanismos de planeación, revisión, validación, seguimiento y control documental durante las etapas precontractual, contractual y de ejecución, en concordancia con los principios de planeación y responsabilidad establecidos en los artículos 25 y 26 de la Ley 80 de 1993 y las responsabilidades de supervisión previstas en el Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría GC-MA-02 y los procedimientos internos aplicables, con el propósito de garantizar que las actuaciones contractuales cuenten con soportes suficientes, consistentes y verificables que permitan acreditar el cumplimiento de las obligaciones pactadas y la adecuada gestión de los recursos públicos.

CIRTERIOS ASOCIADOS:	▪ **Ley 80 de 1993** ***"Artículo 3 – De los Fines de la contratación estatal:*** *Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.* *Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza*

	el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones. *(El texto subrayado fue derogado por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.)"* **Artículo 25:** *"**ARTÍCULO 25.- Del Principio de Economía**. Reglamentado por el Decreto Nacional 287 de 1996. En virtud de este principio:* *1o. En las normas de selección y en los pliegos de condiciones o términos de referencia para la escogencia de contratistas, se cumplirán y establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable. Para este propósito, se señalarán términos preclusivos y perentorios para las diferentes etapas de la selección y las autoridades darán impulso oficioso a las actuaciones."* **Artículo 26:** *"**ARTÍCULO 26.- Del Principio de Responsabilidad.** En virtud de este principio:* *(…)* *3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos. (…)"* **Artículo 40:** ***"ARTÍCULO 40.- Del Contenido del Contrato Estatal.** Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta Ley, correspondan a su esencia y naturaleza.* *Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.* *En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración."* **Artículo 41:** *"ARTÍCULO 41.- Del Perfeccionamiento del Contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.* *El art. 23 de la Ley 1150 de 2007, modificó el inciso segundo de éste artículo así: Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda."* ▪ **Ley 1474 de 2011, Artículos 83:** *"**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.* *La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo*

anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor."

Artículo 84:

*"**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. "

- **Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.1.6.1:**

  *"**ARTÍCULO 2.2.1.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales.** La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso."*

- **Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.1.1:**

  *"**ARTÍCULO 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos.** Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:*

  1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.

  2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.

  3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.

  4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración."

- **GC-MA-02 – Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría, numeral 8.3.1**

  *"**8.3.1. REQUISITOS DE EJECUCIÓN***

  Se validan todos los requisitos establecidos por Ley y los demás requisitos exigidos para el inicio de la ejecución del objeto de(los) Contrato(s), Convenio(s), Acuerdo(s) u Orden(es) de Compra, cuando aplique, tales como:

  8.3.1.1 Registro Presupuestal – RP (…)

  8.3.1.2. Afiliación Administradora Riesgos Laborales – ARL (…)

  8.3.1.3 Aprobación de Garantías (…)"

- GC-PR-07 – Contratación de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión, Actividad 37, Nota 2:

  "La no entrega de la garantía impactará en el inicio de la ejecución del contrato. Para dar inicio a la ejecución del contrato se debe cumplir con la emisión de la totalidad de los requisitos de ejecución (ARL, RP y aprobación de la garantía única (cuando aplique)). Hasta tanto no se cuente con estos requisitos no se podrá iniciar la ejecución del contrato."

Si usted copia o imprime este documento, la UAEGRTD lo considerará como No Controlado y no se hace responsable por su consulta o uso. Si desea consultar la versión vigente y controlada, consulte el Sistema de Información Strategos

RIESGOS ASOCIADOS:	▪ Posibilidad de afectación reputacional por falta de la calidad, integridad y/o fiabilidad de los informes de cumplimiento de objetivos y metas propuestas por la Entidad frente a los proyectos de inversión, debido a la ausencia de mecanismos efectivos de monitoreo, control y seguimiento. ▪ Posibilidad de afectación reputacional por la toma de decisiones institucionales inadecuadas, debido a deficiencias en el seguimiento al avance físico, financiero y de gestión de los planes, programas y proyectos. ▪ Posibilidad de efecto dañoso sobre los recursos de la Entidad, por la malversación de recursos o destinación del presupuesto en contrataciones no asociadas a los proyectos de inversión, ante la ausencia de controles efectivos y documentados o su inaplicabilidad, que permitan monitorear la coherencia entre la ejecución de los recursos frente a los objetivos y actividades dispuestas en los proyectos de inversión de los cuales se derivan.
RECOMENDACIONES	▪ Determinar y dejar documentado, para el CTO 471-2026, el listado definitivo de obligaciones exigibles, identificando la incidencia de la modificación contractual y asegurando que los informes de ejecución y supervisión se contrasten contra dicho referente. ▪ Fortalecer los controles de revisión y validación de los estudios de mercado en futuros procesos contractuales, garantizando que los expedientes incorporen la totalidad de las cotizaciones, valores de referencia, cálculos y soportes utilizados para determinar el presupuesto estimado, de manera que las metodologías aplicadas sean reproducibles y permitan verificar la razonabilidad de los precios y la trazabilidad de las decisiones económicas adoptadas. ▪ Implementar un control de calidad documental previo a la aprobación de informes y certificaciones de supervisión que valide, como mínimo, objeto, obligaciones, período de ejecución, modificaciones, soportes, productos y correspondencia con el proyecto de inversión. ▪ Fortalecer las listas de chequeo de supervisión y cierre contractual para asegurar que las certificaciones de cumplimiento reflejen exactamente las condiciones pactadas y que cualquier diferencia sea aclarada antes de autorizar pagos o liquidar el contrato. ▪ Establecer mecanismos de articulación entre las dependencias que estructuran los procesos contractuales, la Oficina Asesora de Planeación (OAP) y el Grupo de Gestión en Contratación e Inteligencia de Mercado, que permitan verificar, previamente a la contratación, la correspondencia entre las necesidades identificadas, los objetos y obligaciones contractuales, las actividades de la cadena de valor, las metas y los recursos del proyecto de inversión que financia la contratación. ▪ Fortalecer los controles de revisión de los estudios previos y clausulados específicos, mediante mecanismos de validación que permitan identificar oportunamente inconsistencias, diferencias o ambigüedades entre el objeto contractual, las obligaciones específicas, los perfiles requeridos y las necesidades institucionales que justifican la contratación, antes de su formalización. ▪ Implementar controles de revisión técnica, jurídica y de planeación sobre las solicitudes de modificación contractual, que permitan verificar que los cambios propuestos se encuentren sustentados en necesidades institucionales específicas, cuenten con justificación suficiente y mantengan correspondencia con el objeto contratado y la finalidad del proyecto de inversión, antes de su aprobación y formalización. ▪ Establecer mecanismos de verificación previa de la integridad, consistencia y concordancia de los documentos que conforman los expedientes contractuales, especialmente entre estudios previos, solicitudes de contratación, estudios de mercado, clausulados específicos, modificaciones y documentos de aprobación, con el propósito de prevenir errores de transcripción, diferencias en las obligaciones y ausencia de soportes esenciales.

Fuente: Elaboración propia del equipo auditor

Hallazgo N° 4:

Tabla N° 5 Reporte de hallazgo N° 4

TÍTULO:	**Debilidades en la correspondencia entre la finalidad del gasto y las apropiaciones de los proyectos de inversión, así como en los mecanismos de control y trazabilidad presupuestal durante la ejecución de los contratos vinculados a los proyectos de inversión.**

Si usted copia o imprime este documento, la UAEGRTD lo considerará como No Controlado y no se hace responsable por su consulta o uso. Si desea consultar la versión vigente y controlada, consulte el Sistema de Información Strategos

SITUACIÓN EVIDENCIADA:

En el marco de la evaluación del proyecto de inversión BPIN 202400000000181 *"Implementación de la ruta de restitución integral de los derechos territoriales de las comunidades y pueblos étnicos a nivel Nacional"*, la Oficina de Control procedió a verificar la correspondencia entre los recursos presupuestales comprometidos, las obligaciones contractuales, los pagos efectuados y las finalidades previstas para el proyecto, adelantó la revisión documental y financiera de los contratos seleccionados dentro de la muestra de auditoría.

Para el desarrollo de esta prueba, se estableció un universo de 1.363 contratos correspondientes a las vigencias 2025 y 2026, por un valor total de $167.037.206.611,93, a partir del cual se seleccionó una muestra de 40 contratos.

Como resultado de este ejercicio, se incluyó la verificación del Contrato Nº 2979 de 2026, mediante el análisis de sus soportes contractuales, informes de supervisión, facturación y documentación asociada a la ejecución presupuestal, con el propósito de establecer la trazabilidad y correspondencia de los recursos utilizados frente a las actividades efectivamente desarrolladas.

El Contrato Nº 2979 de 2026, suscrito el 12 de febrero de 2026, cuyo objeto contractual consiste en *"Prestar los servicios de publicación de avisos judiciales que se adelanten sobre los predios abandonados forzosamente y/o despojados que se enmarcan en la Ley 1448 de 2011"*, cuenta con un valor de $1.633.696.072, financiado mediante recursos provenientes de dos (2) proyectos de inversión: $200.000.000 con cargo al BPIN 202400000000181 (Ruta Étnica) y $1.433.696.072 con cargo al BPIN 202400000000157 (Ruta Campesina).

En este contexto, la revisión efectuada tuvo como propósito examinar los soportes correspondientes a los siete (7) primeros pagos del contrato, identificándose que, de acuerdo con la distribución presupuestal registrada en los informes de pago, al sexto desembolso se había ejecutado la totalidad de los $200.000.000 comprometidos para la Ruta Étnica, mientras que los recursos asociados a la Ruta Campesina continuaban presentando saldo disponible. Esta circunstancia motivó la verificación de los conceptos facturados en los pagos posteriores, con el fin de determinar su correspondencia con las finalidades de los proyectos y las fuentes presupuestales utilizadas para su financiación.

La distribución acumulada observada en los siete primeros pagos fue la siguiente:

Tabla N° 1. Distribución acumulada de la ejecución contractual por fuentes de recursos.

N° PAGO	FACTURA	RUTA CAMPESINA	RUTA ETNICA	TOTAL
1er pago	AB 6598	$ 78.470.648,84	$ 781.261,00	$ 79.251.909,84
2do pago	AB 6678	$ 134.829.974,00	$ 2.181.714,00	$ 137.011.688,00
3er pago	AB 6785	$ 86.870.422,06	$ 2.810.264,00	$ 89.680.686,06
4to pago	AB 6973	$ 123.850.174,00	$ 238.389,69	$ 124.088.563,69
5to pago	AB 7025	$ 80.527.100,02	$ -	$ 80.527.100,02
6to pago	AB 7026	$ 48.636.335,45	$ 193.988.371,31	$ 242.624.706,76
7mo pago	AB 7270	$ 126.273.284,00	$ -	$ 126.273.284,00
TOTALES		**$ 679.457.938,37**	**$ 200.000.000,00**	**$ 879.457.938,37**

Fuente: Elaborada por el auditor a partir de la información de los pagos ejecutados del contrato y la información financiera del SECOP II

No obstante, en el séptimo pago (factura AB 7270), por valor de $126.273.284, en el informe se identificó que la totalidad del valor fue atendida con recursos de la Ruta Campesina, es decir, con cargo al proyecto BPIN 202400000000157, toda vez que el cupo comprometido de $200.000.000 del proyecto BPIN 202400000000181 ya se encontraba ejecutado al 100%.

Dentro de los soportes de la factura AB 7270 se identificó un cobro asociado al proveedor UNIVERSAL MIRADOR S.A.S. por $9.900.000. Al revisar el soporte del medio de comunicación "El Mirador", por $3.960.000, el concepto facturado corresponde a: *"PUBLICACIÓN PERIODICO ESCRITO EDICTO GLOBO 1,2,3,4 TERRITO ANCESTRAL, COMUNIDADES JULIEROS Y VELASQUEROS DEL PUEBLO INDÍGENA B1, CON NUMERO DE ORDEN No. 56322, EN LA EDICIÓN DE JULIO 2026".* Por su contenido, el servicio se encuentra directamente relacionado con comunidades y territorio ancestral indígena y, por tanto, corresponde materialmente a la Ruta Étnica.

Si bien ambos proyectos contribuyen al cumplimiento de los objetivos misionales de la UAEGRTD, su identificación individual en la programación de inversión pública responde a objetivos, actividades, productos, metas y asignaciones presupuestales que deben ser observados durante su ejecución. En consecuencia, la existencia de una finalidad institucional común no constituye, por sí misma, justificación suficiente para atribuir indistintamente a uno u otro proyecto los gastos derivados de un contrato financiado conjuntamente.

Esta consideración encuentra fundamento en el artículo 18 del Decreto 111 de 1996, que establece el principio de especialización presupuestal, conforme al cual las apropiaciones deben ejecutarse estrictamente de acuerdo con el fin para el cual fueron programadas. De igual manera, el artículo 71 del mismo estatuto dispone que los compromisos presupuestales deben contar con el correspondiente registro, orientado a garantizar que los recursos comprometidos no sean desviados hacia finalidades diferentes de las autorizadas.

Si usted copia o imprime este documento, la UAEGRTD lo considerará como No Controlado y no se hace responsable por su consulta o uso. Si desea consultar la versión vigente y controlada, consulte el Sistema de Información Strategos

Frente a ello, el Artículo 18 del Decreto 111 de 1996 *"Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto",* se establece que:

> *"**ARTÍCULO 18.** Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (L. 38/89, art. 14; L. 179/94, art. 55, inc. 3)."*

Al respecto, en la documentación examinada no se identificaron soportes que permitieran establecer la correspondencia de dicha publicación con las actividades, productos o finalidades presupuestalmente programadas para el proyecto Ruta Campesina, ni una justificación técnica y presupuestal que explicara la procedencia de su imputación a este último.

En este sentido, la situación observada no se fundamenta en la concurrencia de dos proyectos de inversión en la financiación de un mismo contrato, circunstancia que no constituye por sí sola una irregularidad, sino en la ausencia de elementos documentales suficientes que permitan acreditar que la apropiación presupuestal efectivamente afectada correspondía a la finalidad específica del servicio financiado.

Lo anterior genera riesgos de imputación de gastos a proyectos distintos de aquellos a los que materialmente corresponden, inconsistencias en el seguimiento de la ejecución física y financiera, afectaciones a la confiabilidad de la información reportada en los sistemas institucionales y dificultades para establecer las responsabilidades asociadas a la validación y autorización de los pagos.

A esto se suma, la identificación de debilidades en la trazabilidad documental de los mecanismos de control administrativo, presupuestal y financiero aplicados durante la ejecución del Contrato Nº 2979 de 2026, particularmente frente a la identificación de los servicios financiados con recursos provenientes de distintos proyectos de inversión y la verificación de su correspondencia con las respectivas actividades, productos y finalidades presupuestales.

La financiación concurrente de un mismo contrato mediante apropiaciones asignadas a diferentes proyectos de inversión exige mecanismos de coordinación y verificación que permitan mantener individualizada la ejecución de los recursos, sin perjuicio de que los proyectos compartan objetivos institucionales o contribuyan al cumplimiento de una misma finalidad misional. En este sentido, la existencia de un instrumento contractual común no elimina la necesidad de conservar la trazabilidad técnica, administrativa y financiera de cada apropiación, ni sustituye las responsabilidades de seguimiento y control asociadas a la ejecución de los respectivos proyectos.

En conclusión, la Oficina de Control Interno identificó una posible inobservancia del principio de especialización presupuestal y debilidades en la justificación de la imputación de gastos entre proyectos de inversión, toda vez que la documentación examinada no permite establecer con suficiencia que la aplicación de los recursos de la Ruta Campesina a un servicio directamente relacionado con comunidades indígenas estuviera respaldada por la programación y destinación autorizadas para dicho proyecto. Se considera entonces que esta situación requiere ser aclarada mediante los instrumentos de planeación, soportes presupuestales y documentos de ejecución correspondientes, con el propósito de determinar la procedencia de la imputación efectuada y la observancia de los criterios establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

A su vez, en cuanto a las debilidades en la documentación y trazabilidad de las verificaciones efectuadas para la distribución y aplicación de los recursos del contrato, dicha circunstancia limita la posibilidad de establecer si las decisiones de imputación presupuestal fueron precedidas de controles técnicos, administrativos y financieros suficientes.

Por tanto, se considera necesario fortalecer los mecanismos de articulación entre las dependencias responsables de la estructuración contractual, la supervisión, la planeación institucional y la gestión presupuestal y financiera, de manera que la financiación compartida de contratos se encuentre respaldada por criterios documentados de distribución del gasto, validaciones previas a la autorización de los pagos y controles que permitan asegurar la correspondencia entre las fuentes presupuestales utilizadas y las finalidades específicas de los proyectos de inversión.

CIRTERIOS ASOCIADOS:	▪ **Constitución Política de Colombia, artículo 345:** *"En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto."* ▪ **Decreto 111 de *1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto – Estatuto Orgánico del Presupuesto*":** *"**ARTÍCULO 18.** Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (L. 38/89, art. 14; L. 179/94, art. 55, inc. 3)."* ▪ **Decreto 111 de 1996 *"Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto"*:** *"**ARTÍCULO 71**. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.*

	Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos. *En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.* *Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la dirección general del presupuesto nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.* *Cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones (L. 38/89, art. 86; L. 179/94, art. 49).”* ▪ **Decreto 1068 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”,* artículo 2.8.1.7.5, modificado por el Decreto 412 de 2018:** *“**ARTÍCULO 2.8.1.7.5. Registro de la ejecución presupuestal en el sistema integrado de información financiera.** El registro de la ejecución del presupuesto de rentas y recursos de capital y del presupuesto de gastos del Presupuesto General de la Nación en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, deberá hacerse de conformidad con el Catálogo de Clasificación Presupuestal - CCP que establezca la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en los tiempos que permitan conocer la situación de las finanzas con mayor cercanía al momento de generarse el hecho económico.* *PARÁGRAFO . El Departamento Nacional de Planeación para lo de su competencia, tomará la información financiera de la ejecución de la inversión por proyecto y su respectiva relación con los rubros del catálogo de clasificación presupuestal, a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación.* *(Art. 5 Decreto 4836 de 2011; Modificado por el Decreto 412 de 2018, art. 14)”* ▪ **Decreto 1082 de 2015 *"Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional":*** *“**ARTÍCULO 2.2.6.5.2. Seguimiento a los proyectos de inversión pública.** El seguimiento a los proyectos de inversión pública se basa en el reporte del avance físico y financiero de las actividades e indicadores de producto, en la focalización en políticas transversales, y en la regionalización del presupuesto de inversión, cuando corresponda; con el fin de determinar las posibles desviaciones en tiempo, alcance, costo o calidad durante la ejecución de los proyectos de inversión.”*
RIESGOS ASOCIADOS:	▪ Posibilidad de afectación reputacional por falta de la calidad, integridad y/o fiabilidad de los informes de cumplimiento de objetivos y metas propuestas por la Entidad frente a los proyectos de inversión, debido a la ausencia de mecanismos efectivos de monitoreo, control y seguimiento. ▪ Posibilidad de afectación reputacional por la toma de decisiones institucionales inadecuadas, debido a deficiencias en el seguimiento al avance físico, financiero y de gestión de los planes, programas y proyectos. ▪ Posibilidad de pérdida reputacional Por inconsistencias, demoras o errores en el seguimiento presupuestal y físico de los proyectos de inversión de la Unidad, Debido a reportes incompletos o inoportunos por parte de las áreas técnicas responsables del suministro de los insumos para el respectivo seguimiento financiero y físico de avance de los proyectos de inversión que se realiza en la plataforma PIIP.
RECOMENDACIONES	▪ Implementar un control previo a la aprobación de cada pago que obligue a la supervisión y al área financiera a validar la correspondencia entre el concepto del servicio, la población/ruta beneficiaria, el proyecto de inversión y el saldo disponible de cada fuente. ▪ Establecer una matriz de control por fuente de financiación para contratos respaldados por más de un proyecto de inversión, con saldos iniciales, ejecución por factura/servicio, saldo disponible y alertas de agotamiento por proyecto.

Si usted copia o imprime este documento, la UAEGRTD lo considerará como No Controlado y no se hace responsable por su consulta o uso. Si desea consultar la versión vigente y controlada, consulte el Sistema de Información Strategos

	▪ Documentar y conservar la trazabilidad de cualquier redistribución, modificación o ajuste de recursos entre proyectos, garantizando que las operaciones presupuestales se realicen previamente y conforme a la normativa aplicable. ▪ Fortalecer la articulación entre la planeación contractual y la programación presupuestal de los proyectos de inversión, mediante la implementación de mecanismos de validación previa que permitan verificar la correspondencia entre las necesidades identificadas, los objetivos, productos, actividades y metas de cada proyecto, así como los recursos previstos para su financiación, especialmente cuando un mismo contrato contemple apropiaciones provenientes de diferentes proyectos de inversión. ▪ Fortalecer los mecanismos de estimación y priorización de necesidades durante la planeación contractual, considerando la demanda proyectada de servicios, el comportamiento histórico de ejecución, las metas institucionales y la disponibilidad presupuestal de cada proyecto de inversión, con el propósito de anticipar posibles insuficiencias de recursos y establecer medidas preventivas que eviten imputaciones presupuestales no justificadas durante la ejecución contractual. ▪ Establecer mecanismos de revisión y validación articulada entre las dependencias responsables de la estructuración contractual, la Oficina Asesora de Planeación y las áreas de gestión presupuestal y financiera, conforme a sus respectivas competencias, que permitan verificar, antes de la suscripción de contratos financiados por diferentes proyectos de inversión, la consistencia entre las necesidades contractuales, las actividades programadas, las fuentes de financiación y los criterios establecidos para la distribución y seguimiento de los recursos.

Fuente: Elaboración propia del equipo auditor

Hallazgo N° 5:

Tabla N° 6 Reporte de hallazgo N° 5

TÍTULO:	**Incongruencia entre las metas contempladas en el Proyecto de Inversión BPIN 202400000000181 - "Implementación de la ruta de restitución integral de los derechos territoriales de las comunidades y pueblos étnicos a nivel Nacional" versus los instrumentos de planeación estratégica Institucional.**

SITUACIÓN EVIDENCIADA:

La Oficina de Control Interno llevó a cabo la revisión de la consistencia de las metas del proyecto de inversión BPIN 202400000000181, denominado "*Implementación de la ruta de restitución integral de los derechos territoriales de las comunidades y pueblos étnicos a nivel Nacional"*, frente a las metas registradas en la Plataforma Integrada de Inversión Pública - PIIP, el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan de Acción Étnico (PAE), para las vigencias 2025 y 2026, con el propósito de verificar la coherencia, articulación y trazabilidad de las metas establecidas en los diferentes instrumentos de planeación, así como determinar si la programación institucional guarda correspondencia con los compromisos y resultados previstos en el proyecto de inversión, de manera que se garantice la disponibilidad de información consistente y verificable para el seguimiento, evaluación y control de su ejecución. Como resultado de esta revisión, se evidenciaron diferencias cuantitativas entre las metas registradas en dichos instrumentos.

Si bien los instrumentos revisados (PIIP, PEI, PAE e Indicadores del sistema de información STRATEGOS) guardan relación con las actividades y objetivos del proyecto de inversión previamente mencionado, en la documentación suministrada no se evidenció una conciliación que permita establecer de manera clara cómo se relacionan las metas entre los diferentes instrumentos, ni que explique las diferencias identificadas, su origen, justificación o aprobación.

Las diferencias identificadas en las metas establecidas en los diferentes instrumentos se presentan de la siguiente manera:

Tabla N° 1. Comparativo de metas entre los diferentes instrumentos de planeación y gestión Vigencia 2025

Elemento 2025	PIIP 2025	PEI 2025	PAE 2025	INDICADORES PAI STRATEGOS 2025
Estudios preliminares adoptados CI	80	31	87	52
Estudios preliminares adoptados CN		19	54	28
Informes de Caracterización adoptados CI	116	81	218	77
Informes de Caracterización adoptados CN		35	63	39
Demandas radicadas CI	116	81	218	78
Demandas radicadas CN		35	63	38

Fuente: Elaborado por el auditor a partir de los diferentes instrumentos para comunidades Indígenas (CI) y Comunidades Negras (CN) vigencia 2025.

Tabla 2. Comparativo de metas entre los diferentes instrumentos de planeación y gestión Vigencia 2026

Elemento 2026	PIIP 2026	PEI 2026	PAE 2026	INDICADORES PAI STRATEGOS 2026
Estudios preliminares adoptados CI	80	31	99	56
Estudios preliminares adoptados CN		19	36	24
Informes de Caracterización adoptados CI	116	81	141	85
Informes de Caracterización adoptados CN		35	50	31
Demandas radicadas CI	116	81	149	85
Demandas radicadas CN		35	51	31

Fuente: Elaborado por el auditor a partir de los diferentes instrumentos para comunidades Indígenas (CI) y Comunidades Negras (CN) vigencia 2026.

Al respecto, se evidenciaron diferencias cuantitativas entre las metas establecidas en el documento denominado *"Cadena de Valor"*, el cual constituye un insumo técnico para la estructuración y formulación del proyecto de inversión y contiene la información relacionada con sus objetivos, productos, actividades y recursos, que sirve de base para su registro en la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP), y aquellas registradas en el PEI, el PAE y los indicadores del sistema de información STRATEGOS. En este sentido, para efectos del análisis comparativo, las cifras identificadas en las tablas bajo la denominación "Cadena de Valor" corresponden a las metas consignadas en dicho documento, utilizado como referencia para la formulación del proyecto de inversión en la PIIP, frente a las cuales se verificó la consistencia de las metas programadas en los demás instrumentos de planeación y seguimiento institucional, particularmente en las actividades asociadas al cumplimiento de los objetivos del proyecto, así:

- Para la actividad *"Estudios preliminares adoptados"*, se identificó una diferencia de treinta (30) casos entre la meta registrada en la PIIP y la establecida en el PEI, tanto para la vigencia 2025 como para 2026. De igual manera, al comparar la PIIP con el PAE, se evidenció una diferencia de sesenta y un (61) casos en 2025 y de cincuenta y cinco (55) casos en 2026.
- En cuanto a la actividad *"Informes de caracterización adoptados"*, se identificó una diferencia de ciento sesenta y cinco (165) casos en 2025 y de veinticinco (25) casos en 2026 entre las metas registradas en la PIIP y el PAE. Por su parte, entre la PIIP, PEI y los indicadores, no se evidenció diferencias para esta actividad, toda vez que en ambas vigencias la meta registrada corresponde a ciento dieciséis (116) casos.
- Respecto de la actividad *"Demandas radicadas"*, se identificó una diferencia de ciento sesenta y cinco (165) casos en 2025 y de treinta y tres (33) casos en 2026, entre las metas registradas en la PIIP y el PAE. Por su parte, entre la PIIP y el PEI no se evidenciaron diferencias para esta actividad, toda vez que en ambas vigencias la meta registrada corresponde a ciento dieciséis (116) demandas.

En términos generales, se evidenció una articulación temática entre el proyecto de inversión, la *"Cadena de Valor"*, el PEI, el PAE y los indicadores de seguimiento, en la medida en que los instrumentos contemplan actividades relacionadas con estudios preliminares, caracterización y demandas dentro de la ruta de restitución integral de los derechos territoriales.

No obstante, esta articulación no se refleja en una correspondencia cuantitativa entre las metas registradas en los diferentes instrumentos**.** Para una misma actividad y vigencia se observan cantidades diferentes en la PIIP, el PEI y el PAE, tanto para comunidades indígenas como para comunidades negras, y adicionalmente se presentan diferencias frente a las cantidades utilizadas para el seguimiento mediante indicadores.

Si bien estas diferencias podrían estar relacionadas con el nivel de desagregación, la programación específica o la finalidad de cada instrumento, en la documentación revisada no se evidenció un soporte que permita establecer de manera clara la metodología utilizada para determinar dichas cantidades ni la relación existente entre ellas**.**

En particular, no se evidenció una conciliación documentada que permita identificar, para cada actividad y vigencia:

- Como se relacionan las metas definidas en la *"Cadena de Valor"* y la PIIP con las metas posteriormente registradas en el PEI y el PAE;
- Cómo se determina la desagregación de las metas entre comunidades indígenas y comunidades negras;
- Cómo las metas desagregadas en el PEI y el PAE se relacionan con las cantidades utilizadas para el seguimiento mediante indicadores; y
- Cuál es el soporte de las modificaciones, ajustes o diferencias identificadas entre los instrumentos.

Por lo anterior, se identificó una debilidad en la trazabilidad y consistencia de la información cuantitativa asociada a las metas del proyecto de inversión, toda vez que, aunque existe correspondencia en las actividades y en la orientación general del proyecto, no se cuenta con evidencia documental suficiente que permita establecer de manera clara cómo se relacionan y concilian las cantidades registradas en la PIIP, el PEI, el PAE y los indicadores de seguimiento.

Esta situación limita la trazabilidad de las metas durante las etapas de programación y seguimiento y dificulta establecer, a partir de la información contenida en los diferentes instrumentos, una relación clara entre lo inicialmente programado para el proyecto y las metas posteriormente desagregadas y utilizadas para su seguimiento.

Si bien se evidenció correspondencia temática entre los instrumentos de planeación y, para determinados componentes y vigencias, coincidencia entre los valores examinados, las diferencias identificadas impiden establecer de manera directa y

verificable una cadena de trazabilidad entre la PIIP, cadena de valor, PEI, PAE, indicadores, MPN y contratación asociada a las actividades del proyecto.

Lo anterior limita la capacidad de reconstruir integralmente las decisiones adoptadas durante la programación y ejecución del proyecto y dificulta verificar que las modificaciones de metas y recursos hayan sido reflejadas de manera consistente y oportuna en los diferentes instrumentos utilizados para su seguimiento. Con el propósito de profundizar en las situaciones identificadas durante la revisión documental y establecer las circunstancias que dieron origen a las diferencias observadas entre los instrumentos de programación y seguimiento del proyecto de inversión BPIN 202400000000181, la Oficina de Control Interno solicitó a la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) aclaraciones relacionadas con las variaciones presupuestales, los ejercicios de priorización, las actualizaciones de la cadena de valor y los mecanismos de validación y conciliación de la información registrada en la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP), la Matriz de Programación de Necesidades (MPN) y los demás instrumentos institucionales.

Respecto de los mecanismos de validación de la información, el proceso manifestó que *"Una vez que es aprobado el proyecto de inversión este se carga en la Plataforma PIIP junto con la cadena de valor, es importante aclarar que la MPN contiene los ajustes según las necesidades de las actualizaciones de proyectos.",* pero una vez aprobado el proyecto, este se registra en la PIIP junto con la cadena de valor, mientras que la MPN incorpora ajustes derivados de las necesidades identificadas durante las actualizaciones. Sin embargo, la respuesta no permitió identificar de manera específica la dependencia o instancia responsable de verificar la consistencia entre los instrumentos, los controles aplicados, su periodicidad ni las evidencias documentales que acrediten la realización de dichas verificaciones.

De igual manera, frente a la identificación de la fuente oficial para efectos de programación, ejecución y seguimiento, el proceso explicó que existen modificaciones aprobadas en los subcomités presupuestales y financieros que no necesariamente generan cambios en las actividades de la cadena de valor. Asimismo, señaló que la contratación se desarrolla de manera progresiva y puede presentar variaciones respecto de la programación inicialmente establecida.

Al respecto, se reconoce que la programación y ejecución de los proyectos de inversión pueden estar sujetas a modificaciones presupuestales, ajustes operativos y decisiones de priorización, sin que tales circunstancias constituyan por sí mismas irregularidades. No obstante, las respuestas no permitieron establecer el mecanismo mediante el cual se identifican, documentan y concilian estas modificaciones, ni cómo se garantiza que la información utilizada para el seguimiento institucional refleje de manera consistente las decisiones adoptadas y sus efectos sobre la programación del proyecto.

En consecuencia, las aclaraciones suministradas por el proceso auditado no desvirtúan, con la evidencia disponible, las debilidades identificadas en la consistencia y trazabilidad de la información utilizada para la programación y seguimiento del proyecto de inversión. Por el contrario, permiten precisar que, aunque existen procesos de actualización presupuestal y mecanismos de aprobación de modificaciones, no se acreditaron suficientemente los controles de conciliación y validación que permitan reconstruir de manera integral la correspondencia entre las diferentes fuentes de información.

Esta situación puede afectar la confiabilidad de la información utilizada para el seguimiento de las metas, dificultar la identificación oportuna de desviaciones entre la programación y la ejecución y limitar la disponibilidad de información consolidada y verificable para la toma de decisiones y el control de los recursos públicos asignados al proyecto.

CIRTERIOS ASOCIADOS:

- **Ley 152 de 1994, artículo 3, literal c),** principio de coordinación: las autoridades de planeación deben garantizar la debida armonía y coherencia entre las actividades que desarrollen para la formulación, ejecución y evaluación de los instrumentos de planeación.
- **Decreto 1082 de 2015** *"Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional".* Numeral 4 del Artículo 2.2.6.7.4 y numeral 3 del Artículo 2.2.6.2.3.

  *"**ARTÍCULO 2.2.6.7.4. Concepto definitivo de viabilidad de los proyectos de inversión pública**. Una vez emitido el concepto sectorial de viabilidad, la entidad remitirá a través de la PIIP el proyecto de inversión al DNP con el fin de que esta entidad emita el concepto definitivo de viabilidad, cuyo objeto es pronunciarse sobre la consistencia del proceso de viabilidad adelantado y que se ajuste a las políticas nacionales y de gobierno vigentes. (…)*

  4. Evaluar que la calidad de la información del proyecto permita su ejecución integral y el seguimiento a la inversión." Y

  *"**ARTÍCULO 2.2.6.2.3. Fases de los proyectos de inversión pública en la etapa de preinversión.** Las fases de los proyectos de inversión pública en la etapa de preinversión corresponden a perfil o fase I. prefactibilidad o fase II. y factibilidad o fase III*

  Un proyecto de inversión pública podrá formularse y estructurarse iniciando en cualquiera de sus fases. las cuales se definen así:(…)

  3. Fase de factibilidad o fase III. Este nivel se orienta a definir detalladamente los aspectos técnicos de la solución planteada con el proyecto. Para ello. se analiza minuciosamente la alternativa recomendada en la fase anterior. prestándole particular atención al tamaño óptimo del proyecto. su momento de implementación o puesta en marcha, su estructura de financiamiento, su organización administrativa, su cronograma y su plan de monitoreo."

Si usted copia o imprime este documento, la UAEGRTD lo considerará como No Controlado y no se hace responsable por su consulta o uso. Si desea consultar la versión vigente y controlada, consulte el Sistema de Información Strategos

	▪ **Ley 1448 2011:** ***"ARTÍCULO 110. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS.*** *El régimen jurídico de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas será el contemplado en esta Ley, y en lo no previsto en ella tendrá el régimen de los establecimientos públicos del orden nacional."* ▪ **Guia para la formulación y seguimiento de la planeación institucional (PE-GU-05) Versión 4 – Numeral 6.1:** *"El Plan Estratégico Institucional (PEI) es uno de los elementos que conforman el marco estratégico de la entidad y sirve como eje articulador de las apuestas de gobierno consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del cuatrienio, los planes sectoriales, los planes interinstitucionales y los documentos CONPES; con los diferentes planes y proyectos a nivel interno.* *Las bases del PND está conformado por una primera parte general y una segunda parte del plan de inversiones de las entidades nacionales; la parte general incluye las bases y articulado del plan, mientras que la segunda parte consiste en un plan plurianual de inversiones. Y su articulado es discutido y aprobado en el Congreso de la República. (…)* *Adicionalmente, la UAEGRTD debe contemplar dentro de la planeación institucional, lo establecido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), quien obra como el principal organismo asesor del Gobierno Nacional en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del País. La función asesora se materializa a través de los documentos de política denominados documentos CONPES. Estos documentos plasman las decisiones de política, siendo resultado de un trabajo coordinado y concertado entre diferentes entidades e instituciones del Gobierno Nacional, en el que se establecen acciones para alcanzar objetivos interinstitucionales. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas hace parte de los siguientes documentos de política CONPES:* (...) *A partir de los referentes externos establecidos en los mencionados Plan Nacional de Desarrollo, Plan Sectorial, compromisos CONPES, entre otros, así como del análisis situacional y del contexto institucional con la participación de actores sociales, la UAEGRTD establece su planeación estratégica a 4 años, denominado Plan Estratégico Institucional.* *El plan para la vigencia 2023-2026, el cual se denomina "Restituimos territorios para armonizar la naturaleza y la vida de los pueblos", establece 3 transformaciones con 9 objetivos estratégicos, los cuales se orientan a implementar la Restitución Integral Territorial.* *Adicionalmente, es a través del Plan Estratégico Institucional que se adopta la Misión y la visión de la entidad, siendo estas la representación del compromiso actual y futuro de la entidad con las personas y comunidades sujetas de derecho de restitución."* ▪ **Numeral 6.5.** *"Indicadores de cumplimiento de los planes de acción Cada servicio del plan de acción debe tener asociado un indicador que permita la medición del cumplimiento de las metas formuladas en el plan, este indicador debe ser creado en el módulo de indicadores del sistema de información donde reposará la hoja de vida del indicador, se identificará el responsable de la meta, el responsable de reportar y el responsable de hacer seguimiento, estos indicadores se reportarán y se validarán desde el módulo de indicadores."* ▪ **Procedimiento para la formulación del plan de acción (PE-PR-01) Versión 2 – Act. 8.** *"8 - Enviar propuesta de plan de acción a la Oficina Asesora de Planeación - Registro: Propuesta de plan de acción, definición de equipo de trabajo y metas para la vigencia."*
RIESGOS ASOCIADOS:	▪ Posibilidad de afectación reputacional por formular planes, programas y proyectos que no se encuentren alineados con la planeación estratégica institucional, debido a deficiencias en la articulación, coordinación y concertación entre las dependencias, ocasionando desviaciones en el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales. ▪ Posibilidad de afectación reputacional por cuanto el Plan de Acción Institucional no guarda correspondencia con el anteproyecto de presupuesto y los proyectos de inversión, debido a deficiencias en la integración de los instrumentos de planeación o debilidades en su aplicación, generando inconsistencias entre los recursos programados, las actividades contempladas en los proyectos de inversión de donde se derivan los recursos y las metas institucionales proyectadas en cada vigencia. ▪ Posibilidad de afectación reputacional por falta de la calidad, integridad y/o fiabilidad de los informes de cumplimiento de objetivos y metas propuestas por la Entidad frente a los

Si usted copia o imprime este documento, la UAEGRTD lo considerará como No Controlado y no se hace responsable por su consulta o uso. Si desea consultar la versión vigente y controlada, consulte el Sistema de Información Strategos

	proyectos de inversión, debido a la ausencia de mecanismos efectivos de monitoreo, control y seguimiento.
RECOMENDACIONES	A la Dirección de Asuntos Étnicos, como responsable de la formulación y ejecución del proyecto, se recomienda: ▪ Establecer y documentar un mecanismo de conciliación, validación y trazabilidad de la información física y financiera del proyecto de inversión, que permita relacionar las metas, recursos y actividades registradas en la PIIP, cadena de valor, PEI, PAE, indicadores de seguimiento, MPN y demás instrumentos utilizados para la programación, ejecución y seguimiento del proyecto. El mecanismo deberá permitir identificar, para cada vigencia, producto y actividad, como mínimo, las metas y recursos inicialmente programados, sus modificaciones, la justificación y soporte de los ajustes efectuados, los valores finalmente programados y su relación con la ejecución contractual y presupuestal, así como dejar evidencia de la revisión y validación realizada por los responsables de la información. Lo anterior, con el propósito de asegurar una cadena de trazabilidad verificable desde la formulación y programación del proyecto hasta su ejecución y seguimiento, que permita explicar y conciliar oportunamente las diferencias que se presenten entre los distintos instrumentos y garantizar la consistencia, integridad y verificabilidad de la información física y financiera del proyecto. A la Oficina Asesora de Planeación, en su rol de segunda línea de defensa, se recomienda que: ▪ En articulación con las dependencias responsables de la formulación y ejecución de los proyectos de inversión, establecer y fortalecer mecanismos de revisión, validación y conciliación periódica de la información registrada en la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP), los instrumentos de planeación institucional y los sistemas de seguimiento, con el propósito de asegurar la coherencia, integridad, consistencia y trazabilidad de las metas, indicadores, actividades y recursos programados. Estos mecanismos deberán contemplar controles preventivos y detectivos, responsables definidos y evidencias documentales de las verificaciones realizadas. ▪ En coordinación con las dependencias responsables de los proyectos de inversión, establecer filtros de revisión y validación de la información conforme al esquema de líneas de defensa institucional, de manera que las dependencias ejecutoras, en su condición de primera línea de defensa, efectúen verificaciones sobre la calidad, exactitud y correspondencia de los datos reportados, mientras que la OAP, en el marco de sus competencias y como instancia de orientación y seguimiento de la planeación institucional, realice controles de segunda línea que permitan identificar oportunamente diferencias, inconsistencias o desviaciones entre los instrumentos de programación y seguimiento, promoviendo su aclaración y corrección antes de la consolidación y reporte de la información.

Fuente: Elaboración propia del equipo auditor

3. OPORTUNIDADES DE MEJORA:

3.1. Oportunidad de Mejora (OM) 1 - Oportunidad en la publicación de los informes de supervisión y sus anexos en SECOP II

La Oficina de Control Interno, identificó en la sección *"Documentos de ejecución del contrato"* de SECOP II, que no se encontraban publicados los informes de supervisión correspondientes al periodo de diciembre de 2025 de los contratos Nos. 456-2025 y 1239-2025. Se precisa que, en el marco de la auditoria se generó la alerta correspondiente a la Subdirección General, por lo que esta situación fue subsanada mediante la publicación de la información el 20 de octubre de 2026, fecha posterior a la terminación de los respectivos contratos.

Por lo anterior, se recomienda fortalecer los mecanismos de seguimiento y control sobre la publicación de los documentos contractuales en SECOP II, de manera que los informes de supervisión y sus respectivos anexos se publiquen oportunamente, de

Si usted copia o imprime este documento, la UAEGRTD lo considerará como No Controlado y no se hace responsable por su consulta o uso. Si desea consultar la versión vigente y controlada, consulte el Sistema de Información Strategos

conformidad con los lineamientos establecidos para la recepción y trámite de cuentas de contratistas, que contemplan un plazo no mayor a tres (3) días hábiles desde su elaboración.

3.2. Oportunidad de Mejora (OM) 2 - Debilidades en la trazabilidad, conciliación y seguimiento de los recursos destinados a atender la emergencia humanitaria del Catatumbo

Como resultado de la revisión de la información remitida sobre la distribución, ejecución y liberación de los recursos destinados a atender las necesidades derivadas de la situación de orden público y la emergencia humanitaria en la región del Catatumbo, se identificaron diferencias entre los valores asignados, los montos respaldados presupuestalmente, los pagos efectuados y los saldos liberados en los CDP Nos. 17925, 10825, 20925 y 15025. Así mismo, en los soportes revisados no se encontró justificación para algunas de estas diferencias, lo que dificultó verificar la correspondencia entre los recursos asignados, su ejecución y el cierre financiero.

Adicionalmente, se evidenció que los recursos adicionales destinados a atender la emergencia fueron incorporados en CDP que ya se encontraban asociados a los insumos de las actividades y productos del proyecto de inversión, sin que se identificara un mecanismo de control presupuestal que permitiera diferenciarlos de los recursos inicialmente programados. Esta situación dificultó el seguimiento específico de los recursos adicionales y la conciliación de los valores asignados, respaldados presupuestalmente, comprometidos, pagados y liberados, así como la verificación de las diferencias identificadas frente a los registros presupuestales y financieros.

Lo anterior se relaciona con lo establecido en la Guía para la Gestión del Ciclo Presupuestal PE-GU-04, versión 7, específicamente en la sección 5.4, correspondiente al seguimiento y evaluación, que contempla el seguimiento a la ejecución física y financiera de los proyectos de inversión.

En este sentido, se recomienda fortalecer los mecanismos de identificación, control y seguimiento presupuestal de los recursos destinados a atender situaciones excepcionales, como la emergencia humanitaria del Catatumbo, de manera que sea posible diferenciarlos de los recursos inicialmente programados y realizar un seguimiento específico a su distribución, ejecución y liberación. Así mismo, se recomienda asegurar que las diferencias identificadas cuenten con las respectivas justificaciones y soportes, de forma que se facilite la conciliación de los registros presupuestales y financieros y se pueda verificar la trazabilidad y el cierre financiero de estos recursos.

Si usted copia o imprime este documento, la UAEGRTD lo considerará como No Controlado y no se hace responsable por su consulta o uso. Si desea consultar la versión vigente y controlada, consulte el Sistema de Información Strategos

4. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO:

La Oficina de Control Interno evidenció en el Sistema de Información STRATEGOS, que, al corte evaluado, no existían planes de mejoramiento vigentes asociados o derivados a la gestión de los Proyectos de Inversión.

Notas:

- La naturaleza de la labor de auditoría interna ejecutada por la Oficina de Control Interno, al estar supeditada al cumplimiento del Plan Anual de Auditoría, se encuentra limitada por restricciones de tiempo y alcance, razón por la que procedimientos más detallados podrían develar asuntos no abordados en la ejecución de esta actividad.
- La evidencia recopilada para propósitos de la evaluación efectuada versa en información suministrada por los responsables de atender el proceso auditor, a través de solicitudes y consultas realizadas por la Oficina de Control Interno. Nuestro alcance no pretende corroborar la precisión de la información y su origen.
- Es discrecional de la Entidad determinar si se acogen las recomendaciones elevadas por la Oficina de Control Interno ante las situaciones observadas, no obstante, se invita a que las mismas sean consideradas en el establecimiento de los planes de mejoramiento a que haya lugar.

CLAUDIA MARCELA PINZON MARTINEZ

Firmado digitalmente por CLAUDIA MARCELA PINZON MARTINEZ
DN: T=JEFE DE OFICINA ASESORA, SN=PINZON MARTINEZ, STREET=CR 13 A 29 24 P 5 A L 13, S=BOGOTA D.C., OU=TOKEN VIRTUAL, SERIALNUMBER=2368203, OID.1.3.6.1.4.1.23267.2.3=9004988799, OID.1.3.6.1.4.1.23267.2.2=53077880, OID.1.3.6.1.4.1.23267.2.1=364, O=UNIDAD DE RESTITUCION DE TIERRAS, L=BOGOTA D.C., G=CLAUDIA MARCELA, C=CO, CN=CLAUDIA MARCELA PINZON MARTINEZ
Razón: Yo soy el autor de este documento
Ubicación:
Fecha: 29/10/2026 16:14:26 -05'00'

CLAUDIA MARCELA PINZÓN MARTÍNEZ
Jefe Oficina de Control Interno

Anexos: *Consolidado reportes de hallazgos – (Formato CI-FO-34) con los cinco (5) hallazgos*

Elaboró: Johana Patricia Reyes Acosta, Contratista Oficina de Control Interno

Revisó: Maicol Stiven Zipamocha Murcía, Contratista Oficina de Control Interno

Si usted copia o imprime este documento, la UAEGRTD lo considerará como No Controlado y no se hace responsable por su consulta o uso. Si desea consultar la versión vigente y controlada, consulte el Sistema de Información Strategos