

## INFORME DE AUDITORÍA

**AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN DE PERSONAS Y  
GRUPOS ALZADOS EN ARMAS**

Vigencia 2012

CGR – CDGPIF – N<sup>o</sup> 35  
Diciembre de 2013\*

## INFORME DE AUDITORÍA

### AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN DE PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS

Vigencia 2012

Contralora General	Sandra Morelli Rico
Vicecontralora	Ligia Helena Borrero Restrepo
Contralor Delegado para Gestión Pública E Instituciones Financieras	Claudia Isabel Medina Siervo
Director de Vigilancia Fiscal	Paulo Emilio Morillo Guerrero
Supervisora	Mary Nancy Varela Vigoya
Responsable de Auditoría	Fabio Alejandro Penagos Méndez
Integrantes del Equipo Auditor:	Álvaro Murillo Alfonso Dálida Ibagos Trujillo Jairo Almenjo Rojas Mora Marisol Rivera Cuellar

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERÍODO AUDITADO .....</b>	<b>4</b>
<b>2. DICTAMEN INTEGRAL .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1 EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS.....</b>	<b>11</b>
2.1.1 Gestión .....	11
2.1.2 Resultados .....	12
2.1.3 Legalidad .....	12
2.1.4 Financiero .....	12
2.1.7 Tecnología .....	13
2.1.6 Evaluación del Sistema de Control Interno.....	13
2.1.7 Evaluación de proyectos de inversión .....	13
<b>2.2 FENECIMIENTO DE LA CUENTA .....</b>	<b>13</b>
<b>2.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....</b>	<b>14</b>
<b>2.4 PLAN DE MEJORAMIENTO.....</b>	<b>14</b>
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....</b>	<b>15</b>
<b>3.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS .....</b>	<b>15</b>
3.1.1 Gestión .....	16
3.1.2 Resultados .....	36
3.1.3 Legalidad.....	40
3.1.4 Financiero .....	47
3.1.5 Controles Generales de Tecnologías de Información.....	52
3.1.6 Sistema de Control Interno.....	55
<b>3.2 SEGUIMIENTO A FUNCIONES DE ADVERTENCIA.....</b>	<b>56</b>
3.2.1 Constitución de fiducias (09-11-2012).....	56
3.2.2 Constitución de reservas presupuestales (29-11-2012) .....	57
3.2.3 Sector asegurador (29-12-2012) .....	57
3.2.4 Manejo de saldos en cuentas bancarias (08-09-2011).....	57
3.2.5 Prohibición "nóminas paralelas". Circular Externa AGR-CGR.....	58
(05-08-2011).....	58
<b>4. ANEXOS.....</b>	<b>59</b>



## 1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERÍODO AUDITADO

La Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR) es una Entidad nueva que fue creada por el Presidente de la República mediante Decreto 4138 del 3 de noviembre de 2011 en ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en los literales e) y f) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011.

Según el artículo primero del citado Decreto 4138 de 2011, la ACR fue creada como una Unidad Administrativa Especial, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonio propio y adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE.

De conformidad con el Decreto de creación, a partir de la entrada en funcionamiento de la ACR se entienden transferidos a título gratuito por ministerio de la ley, todos los bienes, derechos y obligaciones del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a la Agencia, que tengan relación con las funciones establecidas para esta en las normas legales y en el Decreto.

Igualmente los contratos y convenios vigentes al momento de creación de la Agencia celebrados por el DAPRE, cuyo objeto corresponda a las funciones y actividades propias de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, se entienden subrogados a la ACR, los cuales continuarían con su ejecución en los mismos términos y condiciones.

Es de resaltar, que según la reseña histórica de la Agencia esta tiene sus antecedentes en el Programa para la Reincorporación de la Vida Civil (PRVC) que funcionó en el Ministerio de Interior y de Justicia entre 2003 y 2006, el cual dio lugar en septiembre de 2006 a la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración que posteriormente se transformó en la actual Agencia Colombiana para la Reintegración.

En el año 2012 la Agencia Colombiana para la Reintegración desarrolló sus actividades, principalmente:

- a) Promoviendo el desarrollo de habilidades y competencias de la población en Proceso de Reintegración con su entorno próximo mediante:
  - Atención psicosocial
  - Formación académica
  - Formación para el trabajo

- Generación de ingresos
- Apoyos transversales para el desarrollo de la Ruta de Reintegración.

Estos apoyos incluyen:

- Prevención y Atención del Riesgo por Seguridad
  - Apoyos Jurídicos
  - El Apoyo Económico a la Reintegración. Por este concepto en 2012 se cancelaron \$60.381 millones, correspondientes al 44% de los recursos asignados a la Entidad. Es un estímulo económico que se otorga a la Persona en Proceso de Reintegración (PPR) que está sujeto al compromiso y cumplimiento de asistencia igual o superior al 90% de las actividades que cada persona demuestre en los campos psicosocial, educativa y de formación para el trabajo.
- b) Creando espacios para la convivencia y acciones de reconciliación en los diferentes contextos receptores, según sus características.
- c) Fomentando la corresponsabilidad<sup>1</sup> de actores externos frente a la Política de Reintegración en los ámbitos nacional, departamental y municipal.

---

<sup>1</sup>La corresponsabilidad en la ACR es la relación en la que se asume una responsabilidad compartida frente a un objetivo común, buscando la sinergia entre los recursos, conocimientos y capacidades del sector público entre sí, y del sector público con actores del sector privado, de la sociedad, del tercer sector y del sector internacional.

## 2. DICTAMEN INTEGRAL

Doctor

**ALEJANDRO ÉDER GARCÉS**

Director

Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas

Calle 12c No. 7-19 piso 15

Bogotá D.C.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó auditoría a la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas por la vigencia 2012, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2012 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año 2012 de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas.

La auditoría incluyó la comprobación, con el fin de determinar si las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales y a los procedimientos aplicables. Asimismo, evaluó el Sistema de Control Interno Contable y la ejecución presupuestal de la vigencia.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la Entidad y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de estos estados contables de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento (o no) de la cuenta de la vigencia auditada, con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados (Control de Gestión, de Resultados, Financiero (opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables), Legalidad y Control Interno) obtenidos por la administración de la Entidad en las áreas y/o procesos auditados.

El representante legal de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, rindió las cuentas anuales consolidadas por la vigencia fiscal 2012, dentro del plazo previsto en las resoluciones orgánicas No 6289 de 2011 y 6445 de 2012.



La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA's) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados contables están libres de errores e inconsistencias significativas. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados contables, los documentos que soportan la gestión y los resultados de la Entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo la evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados contables y de la gestión y resultados de la ACR. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias. Una auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los estados contables. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión.

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

- Evaluación de la Gestión y Resultados
- Legalidad
- Evaluación de los Estados Contables vigencia 2012
- Presupuesto
- Sistema de Control Interno
- Seguimiento funciones de advertencia

## **ALCANCE CONTRACTUAL**

Los contratos suscritos por la Entidad en 2012 fueron 477 por \$34.087 millones. De estos se seleccionó una muestra de 25 contratos por \$15.547 millones, equivalente al 5,2% del número total de contratos y al 45,6% del valor total de los mismos.

Tabla No. 1.

**ESTADÍSTICAS DE CONTRATOS Y MUESTRA**  
**AGENCIA COLOMBIANA DE REINTEGRACIÓN**  
Vigencia 2012 (En Millones de pesos)

Modalidad de Selección	Total Contratos		Muestra		%	% Valor
	Cant.	Valor	Cant.	Valor	Cantidad	
Contratación Directa	452	14.119	15	946	3,3%	6,7%
Licitación Pública	3	1.157	2	915	66,7%	79,1%
Mínima Cuantía	9	107	3	44	33,3%	41,2%
Selección Abreviada	13	18.704	5	13.643	38,5%	72,9%
<b>Total</b>	<b>477</b>	<b>34.087</b>	<b>25</b>	<b>15.547</b>	<b>5,2%</b>	<b>45,6%</b>

Fuente: ACR.

Elaboró: Equipo auditor

### ALCANCE PROCESOS JUDICIALES

En 2012 cursaban una (1) demanda en contra de la Entidad, sobre la cual no ha habido fallo. Se trata de una Acción Administrativa de Reparación Directa por falla en el servicio por un delito cometido por personas desmovilizadas de un grupo armado ilegal.

Las pretensiones ascienden a \$31.3 millones. El proceso auditor examinó la gestión judicial en la defensa de los intereses de la Entidad en este caso.

También en el año 2012 se convocó a la Entidad para que asistiera a seis (6) audiencias de conciliación extrajudicial, requisito de procedibilidad previo al ejercicio de acciones Contencioso Administrativas. De éstas en un caso se realizó una conciliación por valor de \$149,9 millones y en los otros 5 no se concilió. Esta auditoría revisó la actuación de la ACR en los seis casos en que se le convocó a audiencia de conciliación prejudicial.

### ALCANCE PRESUPUESTAL

Se evaluó la ejecución del presupuesto vigente para el 2012 y la legalidad en la constitución del rezago presupuestal a 31 de diciembre de 2012.

El presupuesto de la Agencia Colombiana de Reintegración (ACR) para la vigencia 2012, su ejecutó de la siguiente manera:

**Tabla No. 2.**  
**Ejecución Presupuestal**  
**AGENCIA COLOMBIANA DE REINTEGRACIÓN**  
**VIGENCIA 2012 (En Millones de Pesos)**

Concepto	Apropiación vigente	%	Compromisos	%	Obligación	%
Gastos de personal	18.922	13,2	17.335	12,7	17.335	12,8
Gastos generales	8.117	5,7	6.321	4,6	6.162	4,5
Transferencias corrientes	116.094	81,1	113.058	82,7	112.245	82,7
Total Funcionamiento	143.133	99,9	136.714	100,0	135.742	100,0
Inversión	100	0,1	43	0,0	43	0,0
<b>Total</b>	<b>143.233</b>	<b>100,0</b>	<b>136.757</b>	<b>100,0</b>	<b>135.785</b>	<b>100,0</b>

Fuente: ACR.

Elaboró: Equipo auditor

La Entidad celebró compromisos en la vigencia 2012 por \$136.757 millones, de los cuales \$136.714 millones se destinaron a transferencias corrientes las cuales representan el 82,67% del total de compromisos, es de mencionar que por este rubro se ejecutaron \$93.057 millones en los programas especiales para la paz (Programa de reintegración social y económica) lo cual representa el 81,31% de las transferencias. La auditoría evaluó la ejecución del presupuesto de transferencias corrientes y de inversión de los recursos destinados a los proyectos que maneja la Entidad.

La ACR constituyó reserva presupuestal a 31 de diciembre de 2012 por \$972 millones y cuentas por pagar por \$29.418 millones.

Se verificó los registros llevados para el control y ejecución presupuestal, en lo relacionado con compromisos, obligaciones, pagos, cuentas por pagar y reservas. La ACR tenía registrados para iniciar en 2012 tres proyectos de inversión pública<sup>2</sup> por \$4.000 millones los cuales no se ejecutaron y fueron objeto de examen presupuestal por parte de la auditoría.

## ALCANCE CONTABLE

Al cierre del 31 de diciembre de 2012, el Balance General registró los siguientes saldos:

---

<sup>2</sup>(i) Implementación y desarrollo de acciones para la reintegración de desmovilizados en comunidades receptoras nacional \$100 Millones. (ii) Implementación modelo de reintegración comunitaria y acciones de prevención del reclutamiento comunidades receptoras de población en proceso de reintegración \$1.690 Millones. (iii) Desarrollo de acciones de servicio social para promover la reconciliación en comunidades de personas en proceso de reintegración nacional \$2.210 Millones.

Tabla No. 3.

RUBRO	SALDO
Activos	\$20,6 Millones
Pasivos	\$32,7 Millones
Patrimonio	\$-12,1 Millones
Ingresos	\$119,3 Millones
Gastos y Costos	\$148,1 Millones

Fuente: ACR.  
Elaboró: Equipo auditor

Para la evaluación del proceso contable se seleccionaron las siguientes cuentas, de acuerdo con su materialidad relativa sobre los saldos reportados en el Balance General con corte a diciembre de 2012:

Activos: DEUDORES- Recursos Entregados en administración que representan el 67.54% del total del Activo.

Pasivos. Transferencias al Sector Privado que representan el 61.06% del total del Pasivo. Así mismo, se evaluaron las cuentas correlativas de Ingresos y Gastos.

## 2.1 EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los Sistemas de Control de: Gestión, Resultados, Legalidad, Financiero y Control Interno; los cuales contemplan las variables que son verificadas y calificadas por el equipo auditor.

La calificación de Gestión y Resultados para la vigencia de 2012 es de **90.98** puntos ubicándola en el rango de Favorable<sup>3</sup>.

### 2.1.1 Gestión

#### 2.1.1.1 Presupuestal

Para la ejecución del presupuesto, la Entidad registró obligaciones las cuales cuentan con el Registro Presupuestal respectivo y con los documentos soporte que reposan en la carpeta de cada uno de los contratos y de los compromisos adquiridos y las operaciones que contaban con apropiación disponible para atender los gastos originados, de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos para el giro de los recursos.

<sup>3</sup>De acuerdo con la Guía de Auditoría, un puntaje mayor a 80 puntos es Favorable y un puntaje igual o menor a 80 puntos es Desfavorable.

### *2.1.1.2 Contractual*

De la muestra revisada para la vigencia 2012 se evidenciaron diversas debilidades en distintas fases del proceso contractual, en mérito de las cuales se establecieron hallazgos en relación con los estudios previos, la supervisión, la vigilancia y control de la actividad contractual desde la alta dirección y los gastos de publicidad.

## **2.1.2 Resultados**

### *2.1.2.1 Cumplimiento de objetivos misionales*

La Entidad estableció 12 objetivos estratégicos para la vigencia 2012, de los cuales desarrolló 10 superando las metas establecidas. Las actividades del objetivo "Vinculación de familiares de los PPR a beneficios del programa" no se registraron en el Sistema de Información para la Reintegración (SIR) por cuanto las estadísticas de familiares tuvieron que ser actualizadas y definidos los alcances legales para los beneficiarios. Al promediar las metas alcanzadas en estos once objetivos estratégicos se observó un cumplimiento del 116%.

El último objetivo estratégico "Implementación del Modelo de Reintegración Comunitaria de la ACR" no se realizó por cuanto se retiró de los proyectos de inversión para la vigencia analizada. No se tuvo en cuenta para el promedio de cumplimiento.

## **2.1.3 Legalidad**

### *2.1.3.1 Resultados del examen a la defensa judicial de la Entidad*

Para la vigencia 2012 según la información suministrada la ACR solo tenía formalmente un proceso judicial en su contra, en el cual se apreciaron adecuadas las actuaciones adelantadas.

Sin embargo, se observó falta de documentación en los controles relativos al seguimiento a la actividad de los apoderados y la inexistencia de estudios de riesgos jurídicos adecuados a la metodología correspondiente.

## **2.1.4 Financiero**

### *2.1.4.1 Opinión de los Estados Contables de 2012*

En nuestra opinión, por lo expresado en los párrafos precedentes, los estados contables presentan razonablemente, los aspectos importantes de la situación

financiera de la ACR a 31 de diciembre de 2012 y los resultados de sus operaciones por el mismo año, de conformidad con las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados o prescritos por la Contaduría General de la Nación.

### **2.1.7 Tecnología**

Durante la vigencia 2012, la Entidad se ajustó al Plan Estratégico Institucional del DAPRE. Así mismo, la separación total de redes y servicios del DAPRE se realizó a partir del 29 de abril de 2013, de ahí que hasta la fecha, todas las políticas, procedimientos, planes etc., se rigieron por las establecidas en Presidencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Oficina de Tecnologías de la Información ha venido trabajando en el establecimiento de sus propias políticas, procedimientos y planes, sin interrumpir el servicio de conectividad y de atención al usuario final. Por lo anterior, la ACR cuenta con documentos en elaboración fechados en septiembre de 2013 para la implementación de Políticas, procedimientos y/o estándares para aplicar a los aspectos generales de Seguridad Informática en la Entidad.

### **2.1.6 Evaluación del Sistema de Control Interno**

De acuerdo con los resultados obtenidos en la evaluación del Sistema de Control Interno de la Entidad, diferente del Control Interno Contable, arrojó una calificación de **1,28**, lo cual lo ubica en el rango Eficiente. Esta calificación indica que el sistema de control interno es efectivo y otorga confiabilidad a la organización en el cumplimiento de sus objetivos y metas.

### **2.1.7 Evaluación de proyectos de inversión**

La Entidad en la vigencia 2012 con relación a la ejecución de los proyectos de inversión, no ejecutó actividades por cuanto las firmas invitadas a participar no presentaron propuestas y adicionalmente no se contaba con el tiempo necesario para adelantar los procesos contractuales. En septiembre 29 de 2012, se solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la reducción del presupuesto de inversión. En la vigencia 2013, el proyecto denominado "*Acciones con comunidades receptoras de personas en proceso de reintegración para promover la reconciliación*"; comprometió recursos por \$4.033 millones.

## **2.2 FENECIMIENTO DE LA CUENTA**

Con base en la calificación de los componentes, obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados de la ACR, la Contraloría General de la República fenece la cuenta de la Entidad por la vigencia fiscal correspondientes al año 2012.



## 2.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría se establecieron seis (6) hallazgos, de los cuales tres (3) tienen presunta incidencia disciplinaria y dos (2) se trasladan para Indagación Preliminar.

De igual forma, se realizó seguimiento a cinco (5) funciones de advertencia, relacionadas con los riesgos asociados a las actividades y objetivos de la Entidad.

## 2.4 PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad debe elaborar un Plan de Mejoramiento sobre hallazgos consignados en el presente informe dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo séptimo de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013, la cual modificó la Resolución 6289 de 2011 y derogó la 6445 de 2012. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes –SIRECI, es necesario que remitan el oficio de radicación y/o documento soporte que evidencie la fecha exacta de recibo del presente informe, a los correos electrónicos: soporte\_sireci@Contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.

Bogotá D.C.

**CLAUDIA ISABEL MEDINA SIERVO**  
Contralora Delegada para la Gestión  
Pública e Instituciones Financieras

Aprobó: Paulo Emilio Morillo Guerrero – Director de Vigilancia Fiscal   
Revisó: Mary Nancy Varela Vigoya- Supervisora   
Elaboró: Equipo Auditor

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

De acuerdo con la metodología establecida por la Contraloría General de la República, según los componentes, principios, objetivos de evaluación, factores mínimos, variables a evaluar, opinión de los estados contables a 31 de diciembre del año 2012 y el concepto sobre el manejo presupuestal del mismo año, se estableció como calificación ponderada en la presente auditoría **90.98** puntos, ubicándolo en el rango de Favorable, tal como se observa en la siguiente tabla:

**Tabla No. 4.**  
**MATRIZ DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS**  
**AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN**  
**VIGENCIA 2012**

E V A L U A C I O N  D E  G E S T I O N  Y  R E S U L T A D O S	COMPONENTE	Factores Mínimos	Ponderación Subcomponente %	Calificación Equipo Auditor	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %	
	<b>Control de Gestión</b> 20%	Procesos Administrativos		15%	81,0	12,15	20%
		Indicadores		25%	86,4	21,60	
		Gestión Presupuestal y Contractual		35%	95,0	25,90	
		Prestación del Bien o Servicio		25%	74,0	23,25	
	<b>CALIF. COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN</b>			<b>100%</b>		<b>82,90</b>	<b>16,58</b>
	<b>Control de Resultados</b> 30%	Objetivos misionales		50%	90,0	45,00	30%
		Cumplimiento e Impacto de Políticas Públicas, Planes, Programas y Proyectos		50%	90,0	45,00	
	<b>CALIF. COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS</b>			<b>100%</b>		<b>90,00</b>	<b>27,00</b>
	<b>Control de Legalidad</b> 10%	Cumplimiento de normatividad aplicable al ente o asunto auditado		100%	88,0	88,00	10%
<b>CALIF. COMPONENTE LEGALIDAD</b>			<b>100%</b>		<b>88,00</b>	<b>8,80</b>	
<b>Control Financiero</b> 30%	Razonabilidad o Evaluación Financiera		100%	100,0	100,00		
<b>CALIF. COMPONENTE FINANCIERO</b>			<b>100%</b>		<b>100,00</b>	<b>30,00</b>	
<b>Evaluación del Control Interno</b> 10%	Calidad y Confianza		100%	86,00	86,00	10%	
<b>CALIF. COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO</b>			<b>100%</b>		<b>86,00</b>	<b>8,60</b>	
<b>CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA</b>						<b>90,98</b>	

Elaboró: Equipo auditor

CONCEPTO DE GESTIÓN

MAYORES ASUNTOS

FENECIMIENTO DE LA CUENTA

MAYORES ASUNTOS

### 3.1.1 Gestión

#### 3.1.1.1 Presupuestal

La ACR en la vigencia 2012 apropió recursos por \$143.233 millones, de los cuales \$143.133 millones corresponde a funcionamiento que representan el 99.93% del total, y \$100 millones para inversión que representa el 0.07% y comprometió recursos por \$136.757 millones de los cuales \$136.714 millones corresponde a funcionamiento que representan el 99.97% del total, y \$43 millones para inversión que representa el 0.03%.

Es conveniente mencionar que de los compromisos por \$136.714 millones por gastos de funcionamiento, las transferencias corrientes son de \$113.058 que representan el 82.67%, y que corresponden en gran parte al Gasto Social en el proceso de reintegración.

La Entidad registró obligaciones por \$135.785 millones de los cuales \$135.742 millones corresponde a funcionamiento que representan el 99.97% del total y \$43 millones para inversión que representa el 0.03%.

La ejecución presupuestal de la Entidad se registra en el SIIF II, el cual no permite ejecutar valores superiores a la apropiación presupuestal y en cuanto a los pagos o giros el sistema no permite que sean mayores al registro presupuestal.

La ACR constituyó reserva presupuestal a 31 de diciembre de 2012 por \$972 millones y cuentas por pagar por \$29.418 millones. Es conveniente precisar que la Entidad fue creada en noviembre de 2011 e inició actividades en el año 2012, razón por la cual la ACR en la vigencia 2012 no ejecutó reservas constituidas a 31 de diciembre el 2011. Además las vigencias futuras ordinarias para la vigencia 2012, fueron aprobadas por la Dirección de Presupuesto Público de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 819 de 2003.

#### 3.1.1.2 Contractual

De la muestra revisada para la vigencia 2012 se evidenciaron debilidades en distintas fases del proceso contractual: algunos de los estudios previos revisados no contenían la totalidad de los elementos ordenados en las normas

correspondientes y en algunos casos no existía coincidencia entre la identificación del contrato a celebrar que se planteaba en los estudios previos y/o términos de referencia y el que finalmente se celebraba.

En cuanto a la supervisión de los contratos se evidenció que dicha labor en algunos casos no se realizaba dentro de los parámetros del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, llegándose incluso a desarrollar actividades en contravía de la normatividad vigente y poniendo en riesgo el patrimonio público.

Igualmente se encontró que dentro de los contratos, aun tratándose de contratos en que los plazos de ejecución eran extensos y las sumas involucradas elevadas, se dan casos en que en las cláusulas sobre control de ejecución del contrato no se exigía al supervisor la presentación de informes, o se exigía solo uno al final para proceder a la liquidación. Se confunde frecuentemente el formato de "CERTIFICADO DE SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA PAGO A TERCEROS" con un verdadero informe de supervisión.

#### **Hallazgo No. 1. GASTOS EN PUBLICIDAD – D e IP**

Monto: Ciento seis millones cuatrocientos noventa mil de pesos (\$106.490.000)<sup>4</sup>

El artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 en sus primeros apartes señala lo siguiente, en relación con el presupuesto de publicidad en las entidades públicas:

*"Artículo 10. Presupuesto de publicidad. Reglamentado por el Decreto Nacional 4326 de 2011. Los recursos que destinen las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado del orden nacional y territorial, en la divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado, deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos. En esta publicidad oficial se procurará la mayor limitación, entre otros, en cuanto a contenido, extensión, tamaño y medios de comunicación, de manera tal que se logre la mayor austeridad en el gasto y la reducción real de costos."*

*Los contratos que se celebren para la realización de las actividades descritas en el inciso anterior, deben obedecer a criterios preestablecidos de efectividad, transparencia y objetividad.*

**Se prohíbe el uso de publicidad oficial, o de cualquier otro mecanismo de divulgación de programas y políticas oficiales, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos, o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento identificable que pudiese inducir a confusión.** (Subrayas y negritas fuera del texto).

<sup>4</sup>Valor tomado de lo manifestado en el oficio OF113-018462 del 6 de noviembre de 2013, suscrito por los supervisores del contrato respecto del valor que tuvo para la ACR la separata ¿Soy Capaz?

Al respecto de esta norma, esta comisión de auditoría encuentra que en la separata titulada "¿Soy Capaz?" la cual, según el oficio OF113-018462 del 6 de noviembre de 2013 suscrito por los supervisores del contrato ACR No. 865 de 2012 con la U.T. Harold ZEA & Masiva ACR, circuló con el Diario El Tiempo y tuvo un valor para la ACR de ciento seis millones cuatrocientos noventa mil de pesos (\$106.490.000) usa la imagen y el nombre de servidores públicos, como lo son por ejemplo el señor Presidente JUAN MANUEL SANTOS y del Director General de la ACR ALEJANDRO ÉDER GARCÉS, en contravía de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

Lo anterior por inobservancia de la regulación sobre presupuestos de publicidad, lo cual tendría como posible consecuencia el gasto de dineros del erario público para fines no permitidos.

El anterior hallazgo tiene una posible incidencia disciplinaria y se traslada para indagación preliminar a fin de determinar la incidencia fiscal.

### Respuesta de la Entidad.

*"Los argumentos de la ACR se orientan hacia los siguientes puntos: i) Actividades no Comprendidas como Publicidad Estatal u Oficial; ii) Marco de Competencias de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Armados Ilegales (ACR); y, iii) Contenido Separata.*

#### *i) Actividades no Comprendidas como Publicidad Estatal u Oficial.*

*Pone de presente la ACR lo señalado por el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 "Estatuto Anticorrupción", citado en la observación y resalta lo establecido en su Decreto reglamentario 4326 de 2011, especialmente en su artículo 2° y manifestó:*

*El Decreto 4326 de 2011 establece que las entidades públicas podrán adelantar directa o indirectamente, actividades de divulgación de sus programas y políticas, disponiendo en su artículo 2° que "no se consideran actividades de divulgación de programas y de políticas, ni publicidad oficial, aquellas que las entidades realizan con el fin de promover o facilitar el cumplimiento de la Ley en relación con los asuntos de competencia, la satisfacción del derecho a la información de los ciudadanos o el ejercicio de sus derechos o aquellas que tiendan a brindar una información útil a la ciudadanía", indicando la presente norma de forma clara, para los fines propios de la ACR, que todos los asuntos de competencia de la Entidad que correspondan a la promoción y facilitación del cumplimiento de un deber legal, pedagogía y conocimiento del proceso de reintegración y de la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales (PRSE), así como el acceso a la información por parte de la ciudadanía, no se consideran publicidad.*

*Acorde con lo anterior, el alcance de esta disposición normativa es muy amplio, pues incluye todos los asuntos que se encuentran bajo la competencia y satisfacción del derecho a la información a los*

ciudadanos, en tal sentido, es una norma que admite una aplicación a múltiples circunstancias del ejercicio de las funciones de la ACR.

Eso quiere decir que lo establecido en el artículo 2º del Decreto 4326 de 2011, incluye dentro de una excepción, todos los asuntos de su competencia de la Entidad, bien sea en cumplimiento con su deber de informar o con miras a facilitar el cumplimiento de la ley y del acceso de los ciudadanos a sus derechos, enunciando algunos ejemplos, que no son taxativos, sino meramente enunciativos, lo que significa que dentro de la norma pueden encuadrarse múltiples supuestos fácticos, siempre y cuando se ajusten a los elementos establecidos en las hipótesis dispuestas por la norma.

Con base en lo anterior, se ajustan a este presupuesto, todas las actividades que la ACR realice en cumplimiento de la ley en relación con asuntos de su competencia.

ii) **Marco de Competencias de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Armados Ilegales (ACR).**

Cita la ACR el documento CONPES 3554 de 2008, que estructuró las bases sobre las cuales se cimienta la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales (PRSE), y manifiesta que:

Dentro de las “Estrategias para la Consolidación de la PRSE”, uno de los principales objetivos es el de “Fortalecer la política de Estado para la reintegración”, donde se indica que “Comunicación para sensibilizar, movilizar y divulgar... En un proceso de DDR la comunicación estratégica y la información pública deben ser un instrumento de apoyo y de consolidación, con el cual se busca expandir la información, generar actitudes y conocimiento de lo que se hace, canalizar recursos de donantes nacionales e internacionales, todo lo anterior con el propósito de crear expectativas realistas y confianza frente al proceso... Para cumplir con estos objetivos, la ACR fortalecerá las campañas de publicidad y de comunicación para divulgar y sensibilizar sobre el proceso de reintegración, además, continuará monitoreando a las audiencias para conocer la percepción sobre este proceso”.

Señala la ACR el marco normativo que define el cumplimiento de los asuntos de la competencia de la ACR y pone de presente que según se puede observar el marco de competencias de la ACR implica una extensa difusión de información y sensibilización de la comunidad nacional e internacional, pues, se reitera la ACR fue creada con el objeto de gestionar, implementar, coordinar y evaluar de forma articulada con las instancias competentes, los planes, programas y proyectos de la Política de Reintegración, con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia, bajo los parámetros definidos en las normas legales que estructuran la estrategia de reintegración, así como los estándares delimitados en el documento CONPES 3554 de 2008.

iii) **Contenido Separata.**

Acorde con lo antepuesto es claro que la ACR conforme a sus competencias legales, le corresponde el cumplimiento, facilitación y promoción de las competencias atribuidas por la ley, cuyo objetivo central es “generar actitudes... conocimiento” y pedagogía en el desarrollo, implementación y retos de la Política Pública de Reintegración, hacia la ciudadanía en general, disponiendo de un marco de corresponsabilidad que implica “...tanto los desmovilizados del PDR, como la sociedad y las

**distintas instituciones públicas y privadas, tienen funciones y responsabilidades que deben desarrollar para el éxito...**<sup>5</sup> de la Política de Reintegración.

*En el marco de informar mejor a los Colombianos sobre la temática relativa a la Política de Reintegración liderada por el Gobierno Nacional, a través de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Arma (ACR), en desarrollo de la estrategia de comunicación se emiten contenidos informativos como la separata observada, la cual buscó llamar la atención y dar un aporte de información calificada a los lectores para que asuman la corresponsabilidad que todos debemos tener con la política de la entidad y de las personas que dejaron los Grupos Armados y con sus familias.*

*Este documento en mención, es corresponsable con el mandato del documento CONPES 3554 de 2008, y respalda la acción misional de la ACR, toda vez que indica que la sociedad en su conjunto deberá estar informada de los avances y aspectos relevantes del proceso de reintegración.*

*En este contexto, el inserto fue una comunicación diseñada para presentarle a la sociedad en general las opiniones sobre el proceso de reintegración, y su importancia en la construcción de paz, así como los retos que enfrentará en el futuro.*

*Los artículos de opinión que aparecen en el inserto, donde se identifica plenamente quiénes los escribieron, en observancia a sus derechos, vienen de diversos sectores representativos de la sociedad, que tienen el conocimiento y la experiencia para hablar sobre el tema, dada su trayectoria en los procesos de reintegración, reconciliación y paz. Así como de sus responsables, frente a los retos en materia de paz y reconciliación.*

*Estándonos a lo antepuesto y lo descrito en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, en lo referente a: "(...) Se prohíbe el uso de publicidad oficial, o de cualquier otro mecanismo de divulgación de programas y políticas oficiales, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos, o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento identificable que pudiese inducir a confusión", (subrayado propio), no cabe alguna interpretación en la que se refiera conforme al contenido del inserto reprochado, que el mismo haga promoción o alusión algún funcionario público, o confunda a la sociedad en general, por el contrario el contenido de este documento es de carácter comunicativo, de divulgación y conocimiento sobre el proceso de reintegración liderado por la ACR.*

*Es por ello, tal como se desprende de una interpretación integral de la norma citada por el ente de control, que la separata, cumple con las competencias funcionales dispuestas al Gobierno Nacional y a la ACR, establecidas en la Ley 418 de 1997 y el Decreto 4138 de 2011 y garantiza el derecho a la información de los ciudadanos, y tal como se afirmó anteriormente, no se utilizó imagen y nombre de personas "para la promoción de servidores públicos", sino por el contrario, se acató un deber legal dispuesto en las normas mencionadas y los documentos de política que así la desarrollan."*

## **Análisis de la respuesta.**

La manera en que la ACR en su respuesta interpreta el artículo 2° del Decreto 4326 de 2011 que reglamentó el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 implicaría dejar sin

<sup>5</sup> Documento CONPES 3554 de 2008, página 11.

efecto alguno el artículo reglamentado, pues conllevaría que no constituiría publicidad estatal ni actividades de divulgación de programas y políticas ninguna de las actividades que pudieran entenderse como tales, pues evidentemente éstas buscan **(i) promover o facilitar el cumplimiento de la Ley en relación con los asuntos de competencia de la Entidad, (ii) la satisfacción del derecho a la información de los ciudadanos o el ejercicio de sus derechos, y/o (iii) tienden a brindar una información útil a la ciudadanía;** conforme plantea en su primera parte el artículo 2° del Decreto 4326 de 2011.

Así por ejemplo el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, reglamentado por el Decreto 4326 de 2011 esgrimido por la ACR, señala que: *“Los recursos que destinen las entidades públicas... en la divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado, **deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos.**”* (Subrayas y negritas fuera del texto)

Nótese entonces, que prácticamente habría identidad entre lo que el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 entiende como publicidad oficial y divulgación de los programas y políticas de la entidad y lo que según el artículo 2° del Decreto 4326 de 2011 no se debe considerar como tal.

Ante la aparente contradicción entre las normas mencionadas debe decirse en primera instancia que cuando una ley, como la 1474 de 2011, entra en conflicto con un decreto, como el 4326 de 2011, naturalmente debe aplicarse la ley, por ser una norma de mayor jerarquía.

Por otra parte, en el presente caso, la contradicción mencionada no es más que aparente pues al hacer una interpretación sistemática de las normas y revisar entonces las actividades que a modo de ejemplo el artículo 2° del Decreto 4326 de 2011 señala que no se consideran actividades de divulgación de programas y políticas, ni publicidad oficial, y que son las siguientes: *“a). Las originadas en actividades o situaciones de riesgo, cuya difusión tiende a prevenir o disminuir la consumación de daños a la ciudadanía; b). Las notificaciones, comunicaciones o publicaciones legalmente dispuestas; c). La comunicación o publicación de los instrumentos y demás documentos que deba realizar, de acuerdo con el ordenamiento jurídico; d). La información de orden legal que sea de interés general para la ciudadanía.”*

Al hacer un contraste de esos ejemplos con la separata ¿Soy Capaz? que se reprocha en la observación, se puede colegir que dicha separata i) no está originada en actividades o situaciones de riesgo, cuya difusión tiende a prevenir o disminuir la consumación de daños a la ciudadanía, ii) no trata de notificaciones, comunicaciones o publicaciones legalmente dispuestas, iii) no se trata de comunicación o publicación de instrumentos y demás documentos que deba

realizar, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, ni es (iv) información de orden legal que sea de interés general para la ciudadanía.

Por otro lado, así la separata ¿Soy Capaz? y su contenido pueda entenderse que está dentro del marco de competencias de la Agencia, ello no implica que en ella pueda incurrirse en la prohibición de trata el inciso 3° del artículo 3° de la Ley 1474 de 2011 que señala:

***“Se prohíbe el uso de publicidad oficial, o de cualquier otro mecanismo de divulgación de programas y políticas oficiales, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos, o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento identificable que pudiese inducir a confusión.” (Subrayas y negritas fuera del texto)”***

### **Conclusiones.**

Analizada la respuesta dada por la Entidad se concluye que ésta no desvirtúa el hallazgo, el cual tiene presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

### **Hallazgo No. 2. SUPERVISIÓN – D e IP**

**Monto:** Siete mil setecientos diez millones trescientos ochenta mil novecientos veinte nueve pesos (\$7.710.380.929.00)<sup>6</sup>

Los informes de supervisión y seguimiento del contrato 865 de 2012 presentan deficiencias en el cumplimiento del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y de lo convenido en dicho contrato, pues el citado artículo señala en sus primeros apartes que:

*“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...” (Negritas y subrayas fuera del texto).***

---

<sup>6</sup>Valor tomado de la sumatoria de los pagos realizados con informes de supervisión en las condiciones que se describen en el hallazgo.

Por otra lado, la cláusula octava del contrato en mención establece que la forma de pago se hará por dos conceptos: "a. *Por concepto de comisión: Mes vencido; dicho valor será el resultado del porcentaje de la Comisión de Agenciamiento del mes frente al valor del plan mensual aprobado y emitido en cada mes y previo cumplimiento de los requisitos de ley, y b. Por concepto de Emisión de Pautas: Los pagos se realizarán mes vencido de manera proporcional a las pautas aprobadas y emitidas cada mes, previa constancia de su publicación y cumplimiento de los requisitos de ley...*"

En la carpeta número 9 del contrato se observa que los informes de supervisión que soportaron los pagos realizados al contratista son los siguientes:

**Tabla No. 5.**

Titulo Documento	FECHA	FOLIO	VALOR
Certificado de supervisión	10-dic-12	1825	\$ 2.699.765.640,00
Certificado de supervisión	31-dic-12	1836	\$ 2.022.046.114,00
Informe Mensual	31-may-13	1843	\$ 1.020.799.210,00
Informe Mensual	31-ene-12 (sic)	1860	\$ 3.300.000,00
Informe Mensual	31-feb-13	1865	\$ 100.000.000,00
Informe Mensual	31-mar-13	1884	\$ 860.000.000,00
Informe Mensual	30-abr-13	1891	\$ 393.945.299,00
Informe Mensual	30-jun-13	1900	\$ 214.056.998,00
Informe Mensual	01-ago-13	1911	\$ 396.467.668,00
<b>TOTAL</b>			<b>\$ 7.710.380.929,00</b>

Fuente: ACR

Elaboró: Equipo auditor

En contradicción con lo dispuesto en el citado artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y lo pactado en la Cláusula Octava del contrato, se observa que los mencionados informes de supervisión que justificaron el pago al contratista de SIETE MIL SETECIENTOS DIEZ MILLONES TRECIENTOS OCHENTA MIL NOVECIENTOS VEINTE NUEVE PESOS (\$7.710.380.929.00) adolecen de análisis y del cálculo que se requiere a fin de determinar las sumas de dinero que se debían cancelar a la U.T. Harold ZEA & Massive ACR.

Teniendo en cuenta que de conformidad con la mencionada cláusula octava del contrato, atrás transcrita, a la U.T. Harold ZEA & Massive ACR se le cancela "Por concepto de Emisión de Pautas" y "Por concepto de comisión" la cual es del 1% del valor de las pautas emitidas, resulta necesario que en los informes de supervisión se establezca el valor discriminado de las pautas emitidas y que se relacionen y adjunten los documentos que soportan dichos valores y con base en los cuales se puede calcular la comisión a pagar al contratista. Lo anterior de manera que se arroje claridad sobre la pertinencia de los dineros pagados al contratista.

Ante la situación encontrada en las carpetas del contrato esta Comisión de Auditoría solicitó ampliación de la información del contrato mediante oficio ACR – 30 del 30 de octubre de 2013 a lo cual se dio respuesta mediante oficio OFI13-018462 del 6 de noviembre de 2013 en dicho oficio se señala, entre otras cosas, que:

*“De la revisión de la información disponible en el Grupo de Comunicaciones, se encontró que el supervisor contaba con carpetas auxiliares o soporte y carpetas de supervisión, en las que se pudo determinar la pertinencia de los pagos, mediante certificaciones de las pautas emitidas y publicadas según el tipo de medio, los cuales se anexan a la presente comunicación en medio magnético, dicha información consta en archivos físicos que también se encuentran a disposición para la verificación y constancias respectivas.*

*Adicionalmente, en el cuadro adjunto se reflejan los valores pagados mes a mes y sus aportes según el tipo de medio pautado y para dichos totales se evidencia la comisión de agenciamiento pactada contractualmente al 1%, lo cual a su vez, se refleja en las facturas que se encuentran en la carpeta contractual.”*

Como lo menciona el oficio, en los soportes remitidos se encuentran certificaciones de las pautas emitidas y publicadas mas no se encuentran las facturas o soportes que permitan establecer el valor pagado por el contratista U.T. Harold ZEA & Massive ACR a los medios en que se realizaron dichas emisiones o publicaciones. En ese orden de ideas persiste la falta de certeza sobre la pertinencia de los pagos realizados por la ACR en desarrollo del contrato 865 de 2012.

Lo anterior obedece a una insuficiente observación de las responsabilidades de la supervisión del contrato lo cual no permite verificar la pertinencia de los pagos realizados por la entidad en desarrollo del contrato.

El anterior hallazgo tiene una posible incidencia disciplinaria y se traslada para indagación preliminar a fin de determinar la incidencia fiscal.

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

*“En relación con la “Observación No. 5. SUPERVISION – D y F”, en la cual se manifiesta que los informes de supervisión y seguimiento del contrato 865 de 2012 presentan diferencias en el cumplimiento del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y de lo convenido en dicho contrato; de igual manera nos comunican que los informes de supervisión adolecen de análisis y de cálculo que se requieren a fin de determinar las sumas de dinero que se debían cancelar a la U.T. Harold ZEA & Massive ACR motivado en que no se encuentran las facturas o soportes que permitan establecer el valor pagado al contratista y a los medios en que se realizaron dichas emisiones o publicaciones. En este orden de ideas persiste la falta de certeza sobre la pertinencia de los pagos realizados por la ACR en desarrollo del contrato 865 de 2012, me permito precisar lo siguiente:*

*En el contrato 865 del 13 de noviembre de 2012, suscrito entre la ACR y la UT Harold Zea & Massive, que tiene por objeto: “Contratar el servicio de una central de medios para desarrollar un plan de*

comunicación en medios nacionales, comunitarios y alternativos, para fortalecer el posicionamiento del proceso de reintegración en el marco de la estrategia de comunicaciones de la ACR, de conformidad con la propuesta presentada la cual forma parte integral del presente contrato". Subrayado fuera de texto, se estipulo la forma de pago y los requisitos de control y pertinencia de los pagos, garantizando de esta manera un control previo a los pagos en cumplimiento de los principios de planeación y austeridad en el gasto.

En la Cláusula Segunda del contrato precitado – Obligaciones del Contratista – en los numerales 2, 3 y 6 entre otros se le estipula como obligación lo siguiente: "...2. Facilitar para el análisis de la ACR y calibración del plan de medios tarifarios actualizados, análisis o informes de estudio de mercado y reportes como: estudio general de medios EGM, estudio continuo de audiencias de radio ECAR, TGI, IBOPE y los demás informes específicos de medios que el supervisor requiera para dicho análisis (...) 3. Presentar al supervisor un plan de medios mensual, donde se especifiquen las regiones, los medios, entre otros aspectos relevantes para la toma de decisiones que incidan en la orden final de pauta. Ese plan de medios debe ser avalado mensualmente por la ACR o de manera extraordinaria si las condiciones del proceso de reintegración así lo exigen. La actualización de este plan se realizara mínimo 5 días hábiles antes del fin de cada mes (...) 6. Presentar mensualmente para la aprobación del supervisor, las propuestas de parrilla de programación de acuerdo al contenido de cada medio, donde se indiquen los espacios de pauta según los medios indicados por la ACR, la frecuencia, el alcance o la intensidad de la pauta y costos actuales. Dicha propuesta deberá ser entregada mínimo 5 días antes del inicio de mes, para coordinar el plan de pauta". (Subrayado fuera de texto).

De igual manera la Cláusula Octava del contrato – Forma y Requisitos para el Pago- en los literales a y b estipula: "... Por concepto de Comisión: Mes vencido; dicho valor será el resultado de la aplicación del porcentaje de la Comisión de Agenciamiento de mes frente al valor del plan mensual aprobado y emitido en cada mes y previo cumplimiento de los requisitos de Ley (...) Por concepto de emisión de pautas; los pagos se realizaran mes vencido de manera proporcional a las pautas aprobadas y emitidas cada mes, previa constancia de su publicación y vencido de manera proporcional a las pautas aprobadas y emitidas cada mes, previa constancia de su publicación y cumplimiento de los requisitos de Ley". (Subrayado fuera de texto).

Por último la Cláusula Decima Segunda – Control y Supervisión – en los literales d y e, le corresponde al supervisor como obligación frente al contrato entre otras: "...Revisar y aprobar las propuestas de parrilla de medios de comunicación, Revisar las certificaciones de emisión.". (Subrayado fuera de texto).

Como se puede evidenciar el contrato consagra unos controles previos que permiten calcular de manera anticipada los valores a pagar en el mes respectivo por concepto tanto del plan de medios como de la comisión por parte de la UT.

Mes a mes el supervisor del contrato cumplía como control previo para los costos del contrato con el siguiente procedimiento consagrado en el mismo de la siguiente manera:

Recibía por parte de la UT el plan de medios con los costos y su calibración con las tarifas actualizadas, junto con los análisis e informes de mercado como lo es el IBOPE, ECAR y TGI, los cuales servían como base para verificar el alcance de la pauta y sus tarifas.

Recibía un plan de medios mensuales para su aprobación el cual contenía: Las pautas a realizar en la televisión abierta, regionales, radio nacional, prensa, publicidad exterior y paquetes de radio. Dicho

*plan de medio era avalado mes a mes por parte del supervisor en el cual tenía un referente técnico y de precios, sobre los cuales tomaba las decisiones de emisión, pero estas siempre llevaban el componente financiero.*

*El supervisor recibía por parte de la UT la propuesta de parrilla de programación de acuerdo al contenido de cada medio, donde se indicaban los espacios de pauta según los medios ya indicados de acuerdo con el numeral anterior, junto con la frecuencia, el alcance, la intensidad y los costos de pauta.*

*Como se puede evidenciar el supervisor siempre tuvo a su mano para la toma de decisiones de pauta, de toda la información tanto técnica como financiera para la toma de decisiones, y de igual manera desde el punto de vista económico programaba y tenía un conocimiento previo de los pagos a realizar.*

*Con las aprobaciones anteriores, requería las certificaciones de emisión de las cuales en escrito anterior se les presento como control a los planes de pauta. Con estos dos elementos recibía y la factura y certificaba el total cumplimiento de las actividades como paso final, pero para poder emitir dicho documento se requería el cumplimiento de lo anteriormente expuesto de lo cual nos permitimos anexar mes a mes.*

*Ahora bien el objeto del contrato en mención es el de contratar el servicio de una central de medios para desarrollar un plan de comunicaciones, entendido ello como las acciones de respaldo a las estrategias de comunicación que soportan el posicionamiento de la política y la emisión de mensajes del proceso de reintegración, dando cuenta a los públicos objetivo de los avances y requerimientos que la consolidación que las bases sólidas para construir la paz requieran.*

*Del mismo modo se integran las acciones derivas del contrato a fortalecer y complementar la gestión de comunicaciones y prensa, mediante el apoyo de la central de medios la cual identifica en el mercado oportunidades y valores que se integran en el plan táctico y le permiten a la entidad tener el contacto con los públicos requeridos para apalancar el desarrollo del proceso de reintegración en cumplimiento del objeto misional de la entidad.*

*Es por ello que la central de medios en su experticia y conocedora del mercado es la que presenta mes a mes tanto las alternativas de espacios en medios como la valorización de dichos espacios, acordes con los informes técnicos de audiencia y condiciones del mercado.*

*Con dichos insumos la entidad por intermedio de su supervisor ejerce un control previo autorizando el desarrollo del plan de medio mensual, conociendo de antemano los valores que ello implica y de este modo determina el valor mensual a facturar en el que se evidencia la comisión de agencia previamente estipulada y el total causado por espacios efectivamente utilizados.*

*Como conclusión el supervisor de contrato, ejerció el seguimiento técnico, apoyando la toma de decisiones en el Plan táctico, se verificó cada mes y se ajustó tomando como referente los indicadores de los reportes especializados de audiencias en cada medio.*

*En el plan se regularon y controlaron los valores para el pago. Con el plan de medios general, la estrategia y los insumos técnicos, se actualizaron las tarifas por parte de la central de medios con los valores del mercado y con esa base se verificaron por parte de la supervisión los valores a pagar en cada mes.*

*En el mismo sentido del proceso de control se evidencia que verificaron las certificaciones de emisión de pautas que remitieron los medios que se utilizaron en cada mes según el plan táctico, para autorizar el pago.”*

### **Análisis de la respuesta.**

La respuesta dada por la ACR confirma lo puesto de presente en la observación, pues evidencia que la entidad desconoce el valor pagado por el contratista a los medios en los cuales se publicaron o emitieron las pautas contratadas; sino que se atuvieron a la información suministrada de manera previa por el contratista sobre el valor que tendrían dichas publicaciones o emisiones y de conformidad con dicha información se hicieron las ordenes respectivas y se hicieron los pagos.

En los anexos de la supervisión del contrato, allegados mediante oficio OF113-018462 del 6 de noviembre de 2013 (AG8-2-53) existen unos archivos denominados “Anexo Técnico Tarifas ACR”, información que fue suministrada por el contratista, según se señala en la respuesta de la Agencia. Al abrir la hoja de cálculo se observa que el documento se titula “**PRECIOS PROMEDIO CENTRAL DE MEDIOS**” (*Negritas fuera del texto*) y bajo este título en cada página hay tarifas de prensa escrita, radio, etc. Al ser estas tarifas precios promedio es una ratificación más de que esos valores no necesariamente se corresponden con la realidad de los pagos realizados por el contratista a los medios por conceptos de las pautas emitidas y/o publicadas, y en consecuencia no existe certeza sobre la pertinencia de los pagos al contratista por concepto de las pautas emitidas y publicadas ni de la comisión de agenciamiento.

### **Conclusiones.**

Analizada la respuesta dada por la Entidad se concluye que ésta no desvirtúa el hallazgo el cual se determina con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

### **Hallazgo No. 3. ESTUDIOS PREVIOS**

Los numerales 2, 3 y 8 del artículo 2.1.1 Decreto 734 de 2012 señalan:

*“Artículo 2.1.1. Estudios y documentos previos. En desarrollo de lo señalado en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones o del contrato, de manera que los proponentes o el eventual contratista respectivamente, puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad así como la distribución de riesgos que la misma propone.*”

Los estudios y documentos previos se pondrán a disposición de los interesados de manera simultánea con el proyecto de pliego de condiciones y deberán contener, como mínimo, los siguientes elementos:

- (...)
2. El objeto a contratar, con sus especificaciones y la identificación del contrato a celebrar.
  3. La modalidad de selección del contratista, incluyendo los fundamentos jurídicos que soportan su elección.
- (...)
8. La indicación de si la contratación respectiva está cobijada por un Acuerdo Internacional o un Tratado de Libre Comercio vigente para el Estado Colombiano en los términos del artículo 8.1.17 del presente decreto.
- (...)” [Subrayado nuestro]

Al respecto, se encuentra que en el contrato de prestación de servicios ACR-807 de julio de 2012, no hubo una adecuada identificación del contrato a celebrar dado que en los estudios previos y en el pliego de condiciones de la licitación pública se señaló que el contrato era de suministro pero al momento de celebrar el contrato este fue suscrito como de prestación de servicios.

Igualmente, en el contrato de Prestación de servicios fruto de la Aceptación de oferta No. 804 de 2012 en los estudios previos y en la invitación pública se planteó que el contrato era de arrendamiento pero se celebró un contrato de prestación de servicios, incumpliendo así el numeral 2° citado.

En relación con los estudios previos de la Selección Abreviada ACR No. 42 de 2012 mediante la cual se seleccionó el contratista U.T. Harold ZEA & Massive ACR (Contrato 865 de 2012), se observa que dichos estudios incumplen con lo establecido en los numerales 3 y 8 citados, dado que no incluyen los fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección del contratista ni la indicación de si el contrato está cobijado por un acuerdo internacional o TLC.

Lo anterior puede atribuirse a una deficiente estructuración de los estudios previos. Como consecuencia, la Entidad pudo incurrir en una incorrecta identificación del contrato a celebrar e inducir a error a los posibles interesados en la contratación, en una incorrecta identificación del proceso de selección de contratación y en la violación de las obligaciones que en materia de Acuerdos Internacionales y Tratados de Libre Comercio vinculen a las entidades estatales colombianas.

## **Respuesta de la Entidad.**

**“CONTRATO No. 807 DE 2012**

*Revisados los documentos proferidos en virtud del proceso de Licitación Pública No. 10 de 2012, se evidenció que en el numeral 4.6. de los estudios previos se identificó que el contrato a celebrar correspondía a Suministro y la naturaleza del contrato suscrito es Prestación de Servicios. Sobre este aspecto, la Entidad aclara que si bien es cierto se celebró un contrato de prestación de servicios, se debe tener en cuenta el objeto del contrato, el cual corresponde al suministro de tiquetes, es decir, que la naturaleza del acto jurídico es la prestación de servicios para el suministro de tiquetes, contrato que se ejecutó en debida forma.*

*Ahora bien, en el anexo 4 del pliego de condiciones, denominado minuta del contrato, donde se estableció de manera clara, precisa y concreta que la Clase de contrato a suscribir era un **CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS**.*

*Es así como, los documentos del proceso se deben interpretar y analizar bajo el principio de unidad de materia por cuanto guardan relación de conexidad y no de manera independiente, razón por la cual en el proceso de Licitación pública No. 10 de 2012 el estudio previo y el pliego de condiciones se analizaron e interpretaron conjuntamente y como resultado de la aplicación de dicho principio se tiene que en ningún momento se recibieron observaciones o solicitaron aclaraciones al respecto.*

*Para mayor ilustración evocamos el Artículo 968 del Código de Comercio, que define el contrato de suministro así: "El suministro es el contrato por el cual una parte se obliga, a cambio de una contraprestación, a cumplir en favor de otra, en forma independiente, prestaciones periódicas o continuadas de cosas o servicios."*

*Por otra parte el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, define los contratos de prestación de servicios en los siguientes términos: "Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados."*

*Acorde con lo anterior, el contrato en estudio no sólo correspondía al suministro de tiquetes, sino que para ello se contaba con una persona vinculada por el contratista que prestaba sus servicios en la ACR, sirviendo de enlace para el adecuado cumplimiento del objeto y las obligaciones contractuales por lo cual la realidad contractual era una prestación de servicios para el suministro de tiquetes, que consistía en prestar a la ACR la atención personalizada para el suministro de tiquetes que necesitara para sus funcionarios y contratistas, por lo que el contrato tenía un objeto complejo que contenía ambas tipologías contractuales y por ser la prestación de servicios la más amplia, se podría pensar que la administración anterior optó por celebrar una prestación de servicios.*

#### **ACEPTACIÓN DE OFERTA No. 804 DE 2012**

*Este contrato que se suscribió bajo la modalidad de Prestación de Servicios, manifestamos que si bien es cierto en el documento de estudios previos se determinó que el contrato a celebrar era de Arrendamiento, en el transcurso del proceso contractual y teniendo en cuenta el objeto y las actividades a desarrollar se determinó que correspondía a una prestación de servicios, toda vez que se debía realizar el diseño, montaje, desmontaje de un Stand, es decir, que se debía crear un espacio con las características solicitadas por la ACR y no se trataba de un simple arriendo, celebrándose entonces el contrato como prestación de servicios, estando esto contenido dentro de la definición del contrato de prestación de servicios, así:*

*El numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, define los contratos de prestación de servicios en los siguientes términos: "Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados."*

*De lo expuesto, se esgrime que lo requerido por la ACR era no sólo el arrendamiento de un espacio (STAND), sino que además debía realizarse el montaje y diseño del mismo, lo cual desvirtúa la naturaleza del contrato de arrendamiento y se configura un contrato complejo, es decir, por una parte el arrendamiento de un STAND y por la otra unos servicios adicionales para el montaje y el diseño del mismo, por lo que el contrato que se suscribió es de prestación de servicios.*

### **ESTUDIOS PREVIOS PROCESO DE SELECCIÓN ABREVIADA ACR No. 42 de 2012**

*En relación con el estudio previo, del cual se dice que no incluyó los fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección ni la indicación si la contratación esta cobijada por un acuerdo internacional o Tratado de Libre Comercio, no es cierto que la entidad incurrió (sic) en una incorrecta identificación del proceso de contratación e inducir en error a los posibles proponentes, por cuanto se realizó un análisis jurídico detallado de la modalidad de selección a tener en cuenta para la selección del contratista y satisfacer la necesidad, lo cual se evidencia en el Numeral 1.2. Del proyecto de pliego de condiciones, el cual fue publicado junto con el estudio previo, anexo técnico y el aviso de convocatoria el día 26 de septiembre de 2013, en el SECOP y que reza... (Se transcribe el aparte respectivo)*

*De igual manera en el citado proyecto de pliego de condiciones, se adjuntó el anexo 4 denominado minuta del contrato, donde se estableció de manera clara, precisa y concreta que la Clase de contrato a suscribir era un **CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS**.*

*En consecuencia, se evidencia que efectivamente en ningún momento se generó ante los posibles interesados y los que proponentes que en realidad presentaron sus ofertas, confusiones, contradicciones o información que los hiciera incurriera en error, teniendo en cuenta que todos los documentos del proceso se deben interpretar y analizar bajo el principio de unidad de materia por cuanto guardan relación de conexidad y no cada uno de manera independiente en este caso el estudio previo y el proyecto del pliego de condiciones, resultado de ello es que indudablemente en ningún momento se recibieron observaciones o solicitaron aclaraciones al respecto.*

*En cuanto al numeral 8 del artículo del numeral 2.1.1 del Decreto 734 de 2012, la norma solicita indicar si la contratación esta cobijada por un Acuerdo Internacional o Tratado de Libre Comercio, en este caso la entidad no lo señaló teniendo en cuenta que este proceso de selección no estaba sujeto a observar las reglas especiales y obligaciones que vinculan a estado colombiano.*

*En este sentido, si este proceso hubiera estado cobijado por un Acuerdo Internacional o Tratado de Libre Comercio, la Entidad hubiese aplicado lo consagrado en el numeral 8.1.17 del Decreto 734 de 2012."*

## Análisis de la respuesta

En lo que respecta a los procesos por medio de los cuales se celebraron los contratos 807 y 804 de 2012 la Agencia en sus respuestas acepta que los mismos presentan las inconsistencias que se les reprocha en el hallazgo.

La Agencia manifiesta que respecto de los documentos de los procesos contractuales se tiene el deber de *"...interpretar y analizar bajo el principio de unidad de materia por cuanto guardan relación de conexidad y no de manera independiente..."* dado que, como se señala en la observación, en los estudios previos y términos de referencia, excepto en la minuta del contrato para el caso del contrato 807 de 2012, se dice que los contratos son de suministro y arrendamiento, respectivamente, y se terminó celebrando contratos de prestación de servicios.

La razonabilidad de que en esos casos se haya optado por celebrar contratos de prestación de servicios no libera a la Entidad del deber que le imponía el numeral 2° del artículo 2.1.1 del Decreto 734 de 2012 de identificar en los estudios previos el contrato que se pretende celebrar, identificación que se entiende debe hacerse correctamente conforme una etapa de planeación contractual desarrollada adecuadamente. Y así mismo, debe existir concordancia entre la identificación de la tipología del contrato que se hace en los estudios previos con la que se plasme en las demás etapas contractuales.

En lo que respecta a los estudios previos de la selección abreviada No. 40 de 2012, la Agencia se defiende manifestando que las falencias que se le reprochan en la observación, es decir, el incumplimiento de los requisitos de los estudios previos de que tratan los numerales 3 y 8 del artículo 2.1.1 del Decreto 734 de 2012, no se dieron por cuanto en el proyecto del pliego de condiciones *"...se realizó un análisis jurídico detallado de la modalidad de selección a tener en cuenta para la selección del contratista y satisfacer la necesidad, lo cual se evidencia en el Numeral 1.2. del proyecto..."* proyecto éste que fue publicado junto con el estudio previo, razón por la cual no se pudo inducir a error a los interesados en el proceso y por cuanto para el caso de la indicación de si la contratación respectiva está cobijada por un Acuerdo Internacional o un TLC vigente esta no se dio por cuanto el proceso de selección no se encontraba en dicha situación, y que si lo hubiera estado se hubiese aplicado lo consagrado en el numeral 8.1.17 del Decreto 734 de 2012.

En este sentido, lo manifestado por la ACR no desvirtúa lo señalado en la observación, pues lo que se le reprochó fue el incumplimiento de los requisitos de los estudios previos y no se puede pretender subsanar con el proyecto de pliego de condiciones lo que se debió indicar en los estudios previos. Si bien es cierto, ambos

documentos pudieron publicarse simultáneamente en el SECOP los estudios previos deben hacerse de manera previa al proyecto de pliego de condiciones, por lo cual existió el riesgo para la Entidad de no escoger adecuadamente la modalidad de selección del contratista, dado que no abordó el punto en los estudios previos teniendo el deber legal de hacerlo (numeral 3 artículo 2.1.1 del Decreto 734 de 2012).

En lo que respecta al numeral 8 del artículo 2.1.1 del Decreto 734 de 2012 dicha norma es clara cuando señala que los estudios y documentos previos deberán contener, como mínimo, entre otros: “8. La indicación de si la contratación respectiva está cobijada por un Acuerdo Internacional o un Tratado de Libre Comercio vigente para el Estado Colombiano en los términos del artículo 8.1.17 del presente decreto.” No se puede colegir de la norma en comento, que dicha indicación se deba hacer solo en los casos en que la contratación respectiva sí esté cobijada por un Acuerdo Internacional o TLC, sino que el análisis que implica debe ponerse de presente tanto si está cobijada por un Acuerdo Internacional o TLC como si no lo está.

### **Conclusiones.**

Analizada la respuesta dada por la Entidad se concluye que ésta no desvirtúa el hallazgo, sin embargo de ello es pertinente suprimirle la incidencia disciplinaria y dejarlo como un hallazgo con incidencia solamente administrativa dado que se estima que se trata de hechos que contrarían en menor grado el orden administrativo y no han afectado sustancialmente los deberes funcionales de los implicados.

### **Hallazgo No. 4. VIGILANCIA Y CONTROL DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL**

El Principio de Responsabilidad establecido en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993 señala en los numerales 1°, 4° y 5° que el Jefe o Representante de la Entidad estatal es quien tiene la responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual, la cual no puede trasladar, y está obligado a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la Entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución de contrato y sus actuaciones deben estar presididas por la reglas sobre administración de bienes ajenos.

Al respecto se observa lo siguiente en los contratos que a continuación se reseñan:

- **CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. ACR - 807 DEL 31 DE JULIO DE 2012.**

Aunque el plazo de ejecución es por casi un año, conforme la cláusula cuarta del contrato, y la forma de pago es mensual vencida, conforme la cláusula séptima, previa presentación, entre otros, de: "b. *Certificación expedida por el supervisor, en la que conste la verificación del cumplimiento del objeto, las obligaciones...*" en los soportes del contrato solamente aparecen informes de supervisión de los meses octubre de 2012 (folios 621 al 627 carpeta 3) y junio de 2013 (Folios 661 al 665 carpeta 3). No hay evidencia entonces de cómo se ha desarrollado la ejecución del contrato en los demás meses.

- **CONTRATO DE FIDUCIA No. ACR - 857 DEL 30 DE OCTUBRE DE 2012.**

La Cláusula Décima Novena del contrato sobre el control de ejecución del contrato estipula en el literal s.) como obligación de la supervisión la de entregar a la terminación del plazo de ejecución, a la Secretaría General – Grupo de Contratos, un informe de supervisión en el que se evidencie la ejecución contractual, junto con la información y documentos necesarios para adelantar la liquidación del contrato.

Se exige entonces un solo informe de supervisión para un contrato que tiene un plazo de ejecución de 14 meses (teniendo en cuenta que su Acta de Inicio es del 30 de octubre de 2012 y la ejecución va hasta el 31 de diciembre de 2013) y por el cual se ejecutan recursos por más de \$50 mil millones.

- **CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. ACR - 859 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2012.**

La Cláusula Decima Primera del contrato sobre control y supervisión del contrato no estipula como obligación de la supervisión la de presentar informes de supervisión en los que se evidencie la ejecución contractual y ello pese a que el contrato tiene una duración de más de 20 meses (teniendo en cuenta que su Acta de Inicio es del 13 de noviembre de 2012 y la ejecución va hasta el 31 de julio de 2014).

- **CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. ACR - 861 DEL 06 DE NOVIEMBRE DE 2012.**

La Cláusula Décima Segunda del contrato sobre control y supervisión del contrato estipula en el literal i.) como obligación de la supervisión la de entregar a la terminación del plazo de ejecución, a la Secretaría General – Grupo de Contratos, un informe de supervisión en el que se evidencie la ejecución contractual, junto con la información y documentos necesarios para adelantar la liquidación del contrato.

Se exige entonces un solo informe de supervisión para un contrato que tiene un plazo de ejecución de más de 20 meses (teniendo en cuenta que su Acta de Inicio es del 13 de noviembre de 2012 y la ejecución va hasta el 31 de julio de 2014).

Lo anterior puede atribuirse a que las cláusulas de control y seguimiento plasmadas en los contratos no establecen la presentación de informes por parte del supervisor asignado de manera periódica o acorde a la naturaleza del contrato.

Si bien es cierto en las cláusulas sobre supervisión y control de los contratos establecen la obligación del supervisor de presentar informes en caso de que se presenten situaciones irregulares en desarrollo de los mismos, dichas disposiciones no protegen a la Entidad en caso de incumplimiento de las obligaciones por parte del supervisor, dado que no hay un seguimiento periódico al desarrollo normal del contrato.

Como consecuencia el Jefe o Representante Legal de la Entidad puede estar incumpliendo los deberes que el Principio de Responsabilidad le impone al no realizar un adecuado seguimiento a la labor que desarrollan los supervisores de contratos celebrados por la Entidad. Lo cual eventualmente puede tener consecuencias graves en caso de que un supervisor incumpla con sus deberes y debido a la falta de seguimiento de su labor por parte de la Alta Dirección, las irregularidades no se detecten oportunamente.

## **Respuesta de la Entidad**

### ***"CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 807 DE 2012***

*Con relación a los informes y certificaciones de supervisión de este contrato, se evidenció que no se encontraban archivados en la carpeta contractual, por lo que se procedió a preguntar a la persona que realizó la supervisión del contrato para que informara sobre la existencia de los mismos, estableciéndose que estos se encontraban en los archivos del supervisor del contrato, quien los allego para ser archivados a la respectiva carpeta (se anexa copia), en los cuales se puede verificar el control y vigilancia en la ejecución del contrato.*

*Así mismo, se tomarán las medidas pertinentes para que los supervisores entreguen a tiempo los informes para ser archivados en tiempo real dentro de las carpetas contractuales que corresponda.*

### **CONTRATO DE FIDUCIA No. ACR-857 DE 2012**

*Es correcta su apreciación con relación al informe que debe emitir el supervisor para la liquidación del contrato, correspondiente al informe final de ejecución que emite el supervisor, previsto en el literal s. de la cláusula Décima Novena. Ahora bien, en el numeral 2 de la cláusula Décima del contrato en comento se estableció que para cada pago el supervisor debe certificar el cumplimiento del objeto, las obligaciones y el cumplimiento de pago de aportes de seguridad social y parafiscales, teniendo en cuenta que los pagos son mensuales, los informes de supervisión de igual manera son*

certificado de supervisión para el pago no se asimila a un informe de supervisión, el cual debe atenerse a lo dispuesto en el Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

Sobre el Contrato de Prestación de Servicios 859 de 2012 si bien es cierto el supervisor sí presentó informes mensuales en los que se evidencia la ejecución contractual, así sea de manera somera; eso no cambia el hecho de que el contrato dentro de la cláusula sobre supervisión y control no estipuló la exigencia al supervisor de dichos informes.

## **Conclusiones**

Analizada la respuesta dada por la Entidad se concluye que ésta no desvirtúa el hallazgo, sin embargo de ello es pertinente suprimirle la incidencia disciplinaria luego se determina como un hallazgo con incidencia solamente administrativa dado que se estima que se trata de hechos que contrarían en menor grado el orden administrativo y no han afectado sustancialmente los deberes funcionales de los implicados.

### **3.1.2 Resultados**

#### *3.1.2.1 Cumplimiento de políticas públicas y planes estratégicos*

El Plan Estratégico de la ACR 2010-2014 contiene tres objetivos estratégicos desarrollados en 12 estrategias o acciones, a cargo de la Dirección de Reintegración.

La ACR realizó diez de doce objetivos estratégicos, en su gran mayoría con ejecuciones mayores a las metas programadas. El indicador 4 “Vinculación de familiares de los PPR a beneficios del programa” no tuvo ejecución y el indicador 7 “Implementación del Modelo de Reintegración Comunitaria” no tuvo recursos financieros para su ejecución. El promedio de ejecución, excluyendo el indicador 7 es de **116%**.

**El Indicador 4**, Vinculación de familiares de los PPR a beneficios del programa, no tiene avance registrado en SIR, debido a las dificultades que generó la información de familiares tomada en 2010, donde no se especifica la relación exacta de vínculo de las personas con las cuales vive el participante. Al no existir claridad legal, no se pudo poner en práctica los beneficios económicos hacia estos. En 2013 se está adelantando un nuevo censo de beneficiarios.

*mensuales como requisito para cada pago. Se adjuntan los informes de supervisión que reposan en la carpeta contractual y que deben contener la misma información del informe final de ejecución.*

#### **CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. ACR-859 DE 2012**

*Revisada la carpeta contractual se evidencia que con cada cuenta de cobro mensual, el supervisor emitió informe que da cuenta del cumplimiento de las actividades contractuales, el cual se encuentra archivado en debida forma dentro de la carpeta contractual.*

#### **CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. ACR-861 DE 2012**

*En el numeral 2 de la cláusula Décima del contrato en comento se estableció que para cada pago el supervisor debe certificar el cumplimiento del objeto, las obligaciones y el cumplimiento de pago de aportes de seguridad social y parafiscales, lo que evidenciaría que el supervisor mensualmente verifico el cumplimiento de la ejecución contractual.*

*Se adjuntan los certificados de supervisión que reposan en la carpeta contractual y que deben contener la misma información del informe final de ejecución.”*

### **Análisis de la respuesta**

En lo que respecta al Contrato de Prestación de Servicios 807 de 2012 los certificados allegados junto con la respuesta a la observación no son informes de supervisión, como los que sí hay para los meses de octubre de 2012 y junio de 2013, sino simplemente son formatos de “CERTIFICADO DE SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA PAGO A TERCEROS” en los cuales como parte del formato el supervisor señala que: “CERTIFICO BAJO MI ENTERA RESPONSABILIDAD QUE EL CONTRATISTA CUMPLIÓ A CABALIDAD CON EL OBJETO DE LA ORDEN O CONTRATO EN LOS TÉRMINOS Y TIEMPOS PACTADOS” y que “EL CONTRATISTA PRESENTA CERTIFICACIÓN EN LA QUE CONSTA EL CUMPLIMIENTO CON LOS APORTES AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL Y/O APORTES PARAFISCALES.” pero en los cuales no se hace ninguna otra precisión en relación con el desarrollo del contrato, y todos son iguales, excepto por los meses y eventualmente los valores a pagar.

Lo anterior no se constituye en un informe de supervisión dado que no evidencia un “seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato” (Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011).

En lo relativo al Contrato de Fiducia 857 y de Prestación de Servicios 861 ambos de 2012 el hecho de que se exijan para los pagos mensuales los “CERTIFICADO DE SUPERVISIÓN O INTERVENTORÍA PAGO A TERCEROS” no desvirtúa el hecho de que para dichos contratos, con plazo de ejecución de 14 meses de ejecución y a través del cual se manejan recursos por más de \$50.000 millones para el primer caso y de más de 20 meses de plazo de ejecución para el segundo, los contratos solo exigen al supervisor un informe final, dado que como se vio en el párrafo anterior el

Sin embargo, durante el 2012 se prestaron ciertos beneficios a familiares directos gestionando accesos a salud y educación, tales como cartas de salud, intervención psicosocial, actividades familiares y formación para el trabajo, sin embargo, estos logros no se registraron en el módulo de Familias del aplicativo SIR pero si se encuentran en el seguimiento o historial de los participantes beneficiados.

A pesar de que el Decreto 128 de 2003 en su artículo 2 establece una definición de "grupo familiar" compuesto exclusivamente por el desmovilizado (a), el compañero (a) permanente, los hijos (as) y eventualmente los padres del desmovilizado, la realidad de las PPR hizo necesario reconsiderar el alcance del mismo.

La Oficina Jurídica sacó un concepto el 21-02-2013 extendiendo la composición de "grupo familiar" como se establece en el artículo 34 del Decreto 806 de 1998, a las uniones de hecho mayores a un año, hijos menores de 18 años que dependan económicamente del afiliado, hijos mayores de 18 años con incapacidades que dependan económicamente del afiliado, hijos mayores de 25 años que se encuentren estudiando, los hijos del conyugue o compañero permanente. Esta ampliación también implica mayores costos fiscales que la Entidad debe considerar.

Finalmente, el indicador tiene un avance de cero por los motivos expuestos.

El **Indicador 7**, Implementación del Modelo de Reintegración Comunitaria de la ACR, que involucraba acciones en las comunidades para hacerlas más proclives a la aceptación de los reinsertados no se efectuó porque la ACR en agosto de 2011 decidió suspender el trámite presupuestal y de vigencias futuras de los recursos de inversión por \$4.000 millones, por cuanto el tiempo para su trámite y asignación mediante selección contractual era insuficiente en la vigencia 2011.

El Proyecto código 2012-011000299 Acciones con Comunidades Receptoras de Personas en Proceso de Reintegración para Promover la Reconciliación, en efecto se encuentra en ejecución en 2013 y tiene vigencias futuras 2014.

En total son 11 contratos, 8 contratados por selección abreviada, 3 por contratación directa (con universidades públicas) y uno por licitación. El valor total es de \$6.805,4 millones, con un presupuesto de \$4.033,9 millones para la vigencia 2013 y de \$2.772,4 millones para el 2014.

En consideración a la decisión de la ACR de cancelar estos proyectos en el presupuesto de 2012 y ejecutarlos en 2013 con vigencias futuras para el 2014, la auditoría no asigna nivel de ejecución de este indicador en el Plan Estratégico de

2012, por consiguiente, no se toma en cuenta para el cálculo del promedio de ejecución respectivo.

**Tabla No. 6.**  
**Cumplimiento de los objetivos estratégicos**

Objetivos estratégicos	No.	Estrategia / Acciones. Indicador entre paréntesis.	Meta 2012	Resultados	% Ejecución
Desarrollar competencias y habilidades en la población en proceso de reintegración.	1	Prestación del beneficio de atención psicosocial a las PPR. (Número de desmovilizados atendidos).	30.000	32.809 personas atendidas al menos una vez durante 2012 en cualquiera de las siguientes actividades (talleres, actividades familiares, etc. Comunitarias, asesorías individuales, visitas domiciliarias, visitas institucionales, asesorías educativas o familiares, actividades NN).	109%
	2	Seguimiento a la ruta de reintegración de las personas desmovilizadas en proceso de reintegración para la culminación satisfactoria de los beneficios recibidos por el proceso. (Número de desmovilizados).	1.000	832 culminaron la ruta de reintegración. La ACR menciona que el grupo restante no se pudo graduar por dificultades regionales en la gestión del espacio para el servicio social, requisito indispensable para la terminación del proceso.	83%
	3	Asesoría a las PPR por el acceso a los beneficios de inserción económica. (Número de desmovilizados beneficiados).	600	Se desembolsaron 455 beneficios de Capital Semilla para Planes de Negocio.	75%
Promover la convivencia y acciones de reconciliación en los diferentes contextos receptores.	4	Vinculación de familiares de los participantes a algún beneficio del programa de reintegración. (Número de familiares beneficiados).	40.000	Se registraron 62.044 familiares de PPR pero en el SIR no se puso en producción el módulo de familias. No existen registros de si los familiares de las PPR recibieron beneficios del programa.	0%
	5	Vinculación de las personas desmovilizadas en proceso de reintegración a acciones de servicio social y de reparación. (Número de desmovilizados).	1.000	6.412 PPR en acciones de servicio social.	641%
	6	Acceso a beneficios jurídicos Ley 1422. (Número de	15.000	37.848 firmaron solicitud de verificación jurídica. Se verificaron los requisitos de	165%

		desmovilizados de las AUC).		24.842 miembros de las AUC, FARC y ELN. Fueron aptas para suscribir el Acuerdo de contribución a la verdad y Memoria Histórica 14.734 personas de las AUC.	
	7	Implementación del Modelo de Reintegración Comunitaria de la ACR. (Número de intervenciones comunitarias de la ACR).	130	Por demoras técnicas en el trámite de vigencias futuras de 2013, se desistió de los dos proyectos de inversión.	N. A.
Asegurar la corresponsabilidad de actores externos frente a la política de reintegración	8	Gestión para la prestación del beneficio de educación académica a los PPR. (Número de desmovilizados).	11.000	10.459 PPR reciben el servicio de educación.	95%
	9	Gestión de cursos de formación para el trabajo para PPR.	4.000	3.210 PPR recibieron formación para el trabajo.	80%
	10	Gestión de ofertas de empleabilidad con el sector público y privado para las PPR. (Número de cupos de empleos gestionados por la ACR).	500	1.206 cupos de empleo gestionados por la ACR.	241%
	11	Vinculación del sector privado y del tercer sector al Proceso de Reintegración. (Número de nuevas entidades vinculadas al PRSE).	100	257 nuevas empresas vinculadas al programa.	257%
	12	Consolidación de la regionalización de la PRSE. (Número de Planes de Desarrollo Departamental y municipal que involucran la PRSE).	150	147 (28 gobernaciones y 119 municipios).	98%
				<b>PROMEDIO</b> No se contempla en el cálculo el Indicador 7	<b>116%</b>

Fuente: ACR  
Elaboró: Equipo auditor

No se identificaron observaciones al respecto.

### 3.1.3 Legalidad

#### 3.1.3.1 Seguimiento Actividad Apoderados

Dentro de los procedimientos de Auditoría se observó que los controles para el seguimiento de las actividades de los apoderados, como por ejemplo la consulta diaria en el portal web de la rama judicial y las visitas semanales a los juzgados por parte de profesionales abogados de los Centros de Servicios de las ciudades donde se adelantan los procesos, no están documentados.

Para la vigencia 2012 según la información suministrada, la ACR solo tenía formalmente un proceso judicial en su contra, en el cual se apreciaron adecuadas las actuaciones adelantadas.

Revisada la documentación relativa al único proceso judicial que formalmente la ACR tenía en contra durante la vigencia 2012, radicación 2011-0029, en el cual la única actuación adelantada por la Entidad fue la contestación de la demanda, se estima que dicha actuación se realizó de una manera adecuada. Igualmente, se encontró adecuada la conciliación con la fundación Carvajal.

#### 3.1.3.2 Análisis del Riesgo Jurídico

Al revisar el único estudio de riesgo jurídico que la Entidad manifestó que había realizado para la vigencia 2012 se encontró que el mismo no responde a la metodología técnica diseñada por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en mérito de lo cual se estableció el hallazgo correspondiente.

### Hallazgo No. 5. ESTUDIOS DE RIESGO JURÍDICO

La Ley 448 del 21 de julio de 1998 *“por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público.”* Establece en su artículo Sexto:

*“Artículo 6o. Aprobación y seguimiento de la valoración de las contingencias. La Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, aprobará las valoraciones de las obligaciones contingentes que realicen las Entidades Estatales que efectúen aportes al Fondo. Igualmente, esta Dirección realizará un seguimiento periódico a la evolución de los riesgos cubiertos por el Fondo y determinará el incremento o la disminución de los aportes que fueren “necesarios, de conformidad con las disposiciones presupuestales.”*

La Ley 819 del 9 de julio de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones." Señala en su artículo tercero:

*"Artículo 3º. Pasivos contingentes. Las valoraciones de los pasivos contingentes nuevos que resulten de la celebración de operaciones de crédito público, otros contratos administrativos y sentencias y conciliaciones cuyo perfeccionamiento se lleve a cabo con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 448 de 1998, serán aprobadas por la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se manejarán de acuerdo con lo establecido en dicha ley. La valoración de los pasivos contingentes perfeccionados con anterioridad a la vigencia de la citada Ley 448 de 1998, será realizada por el Departamento Nacional de Planeación, con base en procedimientos establecidos por esta entidad."*

Se observa que la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha establecido una "METODOLOGÍA VALORACIÓN DE PASIVOS CONTINGENTES POR PROCESOS JUDICIALES Y CONCILIACIONES EN CONTRA DE LAS ENTIDADES ESTATALES"

En el memorando MEM13-007970 del 1º de noviembre de 2013 el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica respondiendo a oficio ACR-28 en el que se indagó sobre los estudios de riesgo jurídico de los procesos que se adelantan en contra de la ACR en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, incluyendo la evidencia del suministro de la información al área contable, manifestó lo siguiente:

*"Respecto al numeral 3. Estudios de riesgo jurídico. La evaluación de nivel de riesgo que comprometa la responsabilidad de la Entidad, se efectúa al momento de convocar al Comité de Conciliación de Defensa Judicial y Prevención de Daño Antijurídico, dejando constancia de ello en el acta de cada comité.*

*Para el caso de los procesos que cursan en los Juzgados 1º Administrativo de Descongestión de Ibagué y los Juzgados 1º y 4º de la ciudad de Sincelejo, el estudio de los casos al momento de la convocatoria a la Audiencia de Conciliación Prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación, estuvo a cargo de la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.*

*En cuanto al proceso que se adelanta en el Juzgado 8º Administrativo de Oralidad de la Ciudad de Sincelejo, dicho estudio se efectuó en el Comité de Conciliación de la ACR N° 4 que se llevó a cabo el día 22 de agosto de 2012."*

Una vez revisada el Acta del Comité de Conciliación de la ACR No. 4 del 22 de agosto de 2012 se encuentra que en la misma no se encuentra un Estudio de Riesgo Jurídico que responda a la metodología técnica señalada por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo cual eventualmente puede comprometer la calidad del suministro de información al área contable.

Causa del hallazgo es la no aplicación de la "METODOLOGÍA VALORACIÓN DE PASIVOS CONTINGENTES POR PROCESOS JUDICIALES Y CONCILIACIONES EN CONTRA DE LAS ENTIDADES ESTATALES" que la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha establecido para la realización de los estudios de riesgo jurídico.

Como consecuencia, la calidad de la información suministrada al área contable en relación a la valoración de los pasivos contingentes por procesos judiciales no es confiable al no basarse en un estudio técnico.

### **Respuesta de la Entidad**

*"Al respecto la ACR hizo las precisiones tendientes a desvirtuar la observación realizada abordando los siguientes aspectos:*

#### ***i. Comité de Conciliación y Defensa realizado el día 22 de agosto de 2012.***

*Examinada la convocatoria al Comité de Conciliación N° 04-2012, se observa que el tema sometido a consideración fue el "análisis efectuado por la Oficina Asesora Jurídica de la A.C.R., sobre la convocatoria a conciliación extrajudicial radicada en la Procuraduría 104 Judicial I ante los Juzgados Administrativos de Sucre de la ciudad de Sincelejo, por parte del apoderado especial de la señora Amparo de Jesús Pérez Martínez y otros, como requisito de procedibilidad previo a la interposición de la acción de reparación directa (...) La síntesis de los hechos y el concepto sobre la procedencia o improcedencia de la mencionada conciliación, se encuentran en la ficha técnica elaborada por la Secretaría Técnica del Comité, la cual se adjunta a la presente convocatoria".*

*Así, tanto en la ficha como en el concepto rendido por el abogado designado por la Oficina Asesora Jurídica para adelantar la representación extrajudicial de la entidad, se concluyó que no debía haber ánimo conciliatorio ya que las actuaciones adelantadas por la ACR frente a la situación de riesgo del señor José Rafael Mufarry Montoya, fueron oportunas y ajustadas al marco legal que fija las competencias de la ACR.*

*De lo anterior, resulta claro que para la época referida no existía un proceso judicial formalmente promovido en contra de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, que conforme a unas pretensiones expresamente formuladas en la demanda debidamente notificada y con conocimiento pleno del debate probatorio propuesto por quien figuraría como accionante, permitiera adelantar la evaluación de riesgo jurídico, que ahora echa de menos el órgano de control fiscal. Cabe agregar que la notificación de la demanda promovida mediante apoderado especial de la señora Amparo de Jesús Pérez Martínez, solo se surtió hasta el día 21 de enero de 2013. Vale decir, solo a partir de este momento se establece la relación jurídico-procesal y se conocen las pretensiones planteadas por el demandante, con el fin de poder ejercer el derecho de defensa.*

*Por lo tanto, la etapa de convocatoria a la conciliación extrajudicial que se agota ante la Procuraduría Judicial respectiva y de que trató el Comité de Conciliación según Acta N° 4 de 2012, no es la*

instancia pertinente para hacer valoraciones de riesgo judicial, tal como lo deduce el órgano de control.

**2.- Alcance del contenido metodológico para la valoración de pasivos contingentes por procesos judiciales y conciliaciones en contra de las entidades estatales elaborado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**

En primer lugar, bajo el entendido de que las competencias y funciones de los servidores públicos son de carácter reglado, es decir, que sólo atienden lo previsto en los reglamentos ejecutivos, la Ley y la Constitución Política, la guía preparada por el Ministerio de Hacienda no hace parte del ordenamiento jurídico legal al cual están supeditadas las entidades estatales y, por ello, no se hace exigible su aplicación en la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas.

En efecto, en la introducción que hace parte de dicho documento se indica que "La metodología 'Valoración de pasivos contingentes por procesos judiciales y conciliaciones en contra de las Entidades Estatales', es una propuesta metodológica para la valoración del pasivo contingente, donde es necesario contar con una base de datos histórica estandarizada, de donde se puedan obtener todos los componentes de la metodología. De no contar con la totalidad de los componentes en un determinado periodo y durante el tiempo necesario para la obtención de todos los componentes, se recomienda la aplicación paulatina de la metodología de valoración".

Como se observa, el instrumento busca proponer una metodología de valoración de contingente judicial en las entidades estatales, sin que ésta sea la única ni tampoco la que comprobadamente sea la más acertada, pues atendiendo la naturaleza diversa del objeto de las entidades públicas se tendrá que cada una de ellas podrá optar por el mecanismo que le garantice llegar a la misma estimación, de acuerdo con el análisis por casos que se efectúe sobre la base histórica de fallos a favor y en contra, respectivamente.

La metodología parte de que exista una información histórica de los procesos en la entidad y, como ya se anotó, en el presente caso al momento de realizarse el Comité de Conciliación N° 4 de 2012, aún no existía el proceso judicial en la ciudad de Sincelejo que era el tema presentado a consideración del Comité, sino que se estaba atendiendo un requisito previo de procedibilidad de la convocatoria a Audiencia de Conciliación Extrajudicial por parte del interesado. Más aún, para el año 2012, solamente existía un (1) proceso judicial en curso contra la ACR como parte demandada lo que impide considerar una base de información histórica robusta para la evaluación de los riesgos judiciales.

De otra parte, en las generalidades del documento se indica que el modelo básico para esa metodología "es un árbol probabilístico que representa la dinámica de los procesos litigiosos cursados en contra de la Nación, desde la instauración de la demanda"; así, el "nodo 1" representa un proceso que se encuentra en primera instancia y no ha sido fallado, y los nodos siguientes representan la segunda instancia.

Y continúa señalando la guía que, "Para hallar dichas probabilidades es necesario contar con una base de datos históricos lo suficientemente robusta en calidad y en cantidad de la información para poder calcular las frecuencias relativas en cada nodo y así determinar la probabilidad del evento. (. . .) A modo ilustrativo, la frecuencia de fallos no favorables en primera instancia para el

*ejemplo anterior, es el cociente entre el número de fallos no favorables en primera instancia sobre el número de casos que se encuentran en dicha instancia”.*

*Frente a esta descripción, se reitera que el asunto tratado en Comité de Conciliación No. 4 del 22 de agosto de 2012, no correspondía a un proceso en curso, sino a la posición institucional que se expresaría ante la Procuraduría Judicial No. 104 de la ciudad de Sincelejo, en diligencia de Conciliación Extrajudicial convocada por el apoderado especial de la señora Amparo de Jesús Pérez Martínez en su calidad de perjudicada con la muerte del señor José Rafael Mufarry Montoya, persona en proceso de reintegración al momento de su deceso, razón por la cual no es aplicable la mencionada pauta metodológica.*

*Llama la atención que pese a la información suministrada con antelación a la Comisión Auditora de la Contraloría General de la República<sup>7</sup> sobre el escaso volumen de procesos judiciales que cursan en contra de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, y que en su mayoría iniciaron con la notificación de las demandas a partir del año 2013, no se advierta que la ACR todavía no se puede contemplar la evidencia de datos históricos de casos fallados a favor o en contra para adelantar la evaluación de riesgo por procesos judiciales.*

*Señala la ACR que en ningún momento se comprometió la “calidad del suministro de información al área contable” y anexó los soportes correspondientes incluyendo la apropiación presupuestal por el rubro correspondiente a sentencias y conciliaciones judiciales y extrajudiciales.*

### **3.- Competencias de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado frente a la información litigiosa de las entidades públicas.**

*Destaca finalmente la ACR que es la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), la entidad que cuenta con la Dirección de Políticas Estratégicas encargada, entre otras funciones, de realizar estudios, investigaciones y análisis jurisprudenciales en temas de impacto para la Defensa Jurídica del Estado; y cuenta con la Dirección de Gestión de Información que tiene dentro de sus funciones la de “Construir, en conjunto con el MHCP, una herramienta que permita calcular el pasivo contingente de la Nación, lo cual contribuirá con el propósito de lograr una adecuada gestión de riesgos fiscales”.*

*Y señala que la ACR reporta información de sus procesos judiciales y actuaciones extrajudiciales a dicha Dirección y cumple con las directrices que ha socializado la ANDJE, en materia de defensa jurídica, pero que igualmente la Oficina Asesora Jurídica entrará a evaluar los componentes que tengan aplicación para la ACR con el fin de optimizar el flujo de información con la Subdirección Administrativa y Financiera referente a las contingencias que se originan por los fallos y conciliaciones donde se comprometa la responsabilidad patrimonial de la Entidad, mientras la ANDJE emita las directrices pertinentes.”*

## **Análisis de la respuesta**

En primer lugar se observa que aunque la Comisión de Auditoría mediante oficio AG8-1-28 (ACR-28) del 29 de octubre de 2013 solicitó se remitiera los estudios de

---

<sup>7</sup> MEM13-008149 del 6 de noviembre de 2013.

riesgo jurídico de los procesos judiciales que la ACR tenía vigente para la vigencia 2012, que eran 4 procesos según la información suministrada, la respuesta dada mediante oficio MEM13-007970 del 1° de noviembre de 2013 se limitó a señalar que: "La evaluación del nivel de riesgo que comprometa la responsabilidad de la Entidad, se efectúa al momento de convocar el Comité de Conciliación y Defensa Judicial y Prevención de Daño Antijurídico dejando constancia de ello en el acta de cada Comité", que de los 4 procesos en 3 casos los estudios estuvieron a cargo del DAPRE y en el cuarto caso dicho estudio se efectuó en el Comité de Conciliación No. 4 que se llevó a cabo el 22 de agosto de 2012, pero no remitió estudio alguno.

Por otra parte, resulta contradictorio que en el oficio MEM13-007970 del 1° de noviembre de 2013 en respuesta a la solicitud de remisión de los estudios de riesgo jurídico se diga que estos se realizan "...al momento de convocar el Comité de Conciliación y Defensa Judicial y Prevención de Daño Antijurídico..." y en el oficio MEM13-008443 del 14 de noviembre de 2013 de respuesta a la observación No. 9, ambos suscritos por el mismo Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, se diga que dicho estudio no se había realizado por cuanto al momento de celebrarse el Comité de Conciliación No. 4 del 22 de febrero de 2012 "no existía un proceso judicial formalmente promovido en contra de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, que conforme a unas pretensiones expresamente formuladas en la demanda debidamente notificada y con conocimiento pleno del debate probatorio propuesto por quien figuraría como accionante, permitiera adelantar la evaluación de riesgo jurídico, que ahora echa de menos el órgano de control fiscal." Y señala más adelante que: "...la etapa de convocatoria a la conciliación extrajudicial que se agota ante la Procuraduría Judicial respectiva y de que trató el Comité de Conciliación según Acta N° 4 de 2012, no es la instancia pertinente para hacer valoraciones de riesgo judicial, tal como lo deduce el órgano de control."

Al respecto, ha de decirse que no es que el órgano de control deduzca que es en la etapa de convocatoria a conciliación extrajudicial que se ha de hacer el análisis del riesgo jurídico, no; sino que es la ACR la que mediante oficio MEM13-007970 del 1° de noviembre de 2013 señaló que es en ese momento que hace dichos estudios. Una de las razones para el hallazgo de que aquí se trata pues como se dijo:

*"...no se encuentra un Estudio de Riesgo Jurídico que responda a la metodología técnica señalada por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público..."*

Por otra parte, en relación con el argumento según el cual la "METODOLOGÍA VALORACIÓN DE PASIVOS CONTINGENTES POR PROCESOS JUDICIALES Y CONCILIACIONES EN CONTRA DE LAS ENTIDADES ESTATALES" de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

"...no hace parte del ordenamiento jurídico legal al cual están supeditadas las entidades estatales y, por ello, no se hace exigible su aplicación..." olvida la Entidad las normas que se le indicaron en la comunicación de la observación, artículo 6° de la Ley 448 de 1998 y artículo 3° de la Ley 819 de 2003, según las cuales, tal como dice dicha Metodología, se "...faculta a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) para la aprobación de las valoraciones de los diferentes pasivos contingentes que resulten de... sentencias y conciliaciones de las distintas entidades estatales." De donde se colige que sea la metodología por ellos creada la aprobada para hacer dichas valoraciones.

Sin embargo, si en gracia de discusión se quiere decir que la metodología de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es solo una opción y que las entidades pueden optar por otra metodología, es menester recordar que la Resolución 356 de 2007, de la Contaduría General de la Nación, "por la cual se adopta el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública" en su capítulo 2 descripciones y dinámicas, en la Clase 2 Pasivos, Grupo 27 Pasivos Estimados, Cuenta 2710 Provisión para Contingencias, señala en su Descripción lo siguiente:

*"Representa el valor estimado, justificable y cuya medición monetaria sea confiable, de obligaciones a cargo de la entidad contable pública, ante la probable ocurrencia de eventos que afecten su situación financiera. Tal estimación deberá adelantarse mediante procedimientos de reconocido valor técnico, y no será aplicable a las obligaciones contingentes que cuenten con contragarantías, o sobre las cuales exista la opción de emprender procesos ejecutivos de recuperación. Dichos eventos se deberán reconocer en las respectivas cuentas de orden hasta tanto sean considerados como eventuales o remotos.*

*La contrapartida corresponde a las subcuentas que integran la cuenta 5314-Provisión para Contingencias."(Subrayas fuera del texto)*

De lo anterior resulta claro que las valoraciones de pasivos contingentes por procesos judiciales y conciliaciones deberán adelantarse "...mediante procedimientos de reconocido valor técnico..." que permita que la valoración de dichos pasivos sea "...justificable y cuya medición monetaria sea confiable..."

Lo que quedó claro del ejercicio auditor y de las diferentes respuestas de la Entidad es el hecho de que no se estaban adelantando ningún tipo de estudios de riesgo jurídico conforme a una metodología técnica, ni la de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ni ninguna otra, y por consiguiente no hay certeza respecto de la calidad en el suministro de la información en el área contable, la cual no se discute que haya sido suministrada sino la calidad de la misma.

Por otra parte la Metodología que establece la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público permite que de no contarse con todos los elementos para su aplicación integral puede aplicarse de manera paulatina, pero ello no implica que por faltar alguno de los elementos de la Metodología la Entidad pueda prescindir del todo de realizar unos estudios de riesgo jurídico con base en metodologías técnicas.

Por otra parte, no resulta procedente manifestar, como lo hace la ACR en la respuesta a la observación, que no es posible aplicar dicha metodología por la supuesta falta de datos históricos, ello ya que dicho elemento es solo uno de varios que componen la metodología y si bien es cierto la ACR es de reciente creación, antes de ella existían otras entidades estatales que adelantaban sus mismas o similares funciones de donde sería posible obtener datos con los cuales alimentar las fórmulas que plantea la metodología para casos de demandas sobre hechos similares, si así se estimara pertinente.

### **Conclusiones.**

Analizada la respuesta dada por la Entidad se concluye que ésta no desvirtúa el hallazgo.

#### **3.1.4 Financiero**

Los Estados Contables presentan activos por \$20.652,3 millones de los cuales se analizaron las cuentas de DEUDORES - Recursos Entregados en Administración, Propiedad Planta y Equipo y del Efectivo las Conciliaciones Bancarias. En relación con el Pasivo se verificó la totalidad de las cuentas por pagar presentadas en el Balance.

##### **3.1.4.1 Recursos Entregados en Administración**

Durante la vigencia 2012 se terminó la ejecución del contrato fiduciario No. 140 firmado con la Sociedad fiduciaria de desarrollo Agropecuario S.A. (FIDUAGRARIA S.A.) culminó su ejecución el 31 de octubre de 2012, para el control de su ejecución la fiduciaria remitió informe del estado del contrato, el cual es revisado y aprobado por la ACR, a diciembre 31 de 2012 presenta un saldo de \$ 1.303.3 millones el cual aún está en proceso de liquidación. No se establecieron deficiencias en el desarrollo y liquidación del mismo.

El contrato No.857 con Fiduprevisora S.A Inició su ejecución el 30 de octubre y su objeto es la *“Administración de recursos, desembolsos y pagos requeridos para el*

*desarrollo de la política de reintegración en ejercicio de las funciones de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas ACR, de conformidad con la propuesta presentada por el FIDUCIARIO,..."*

Para su control se estableció la presentación de informes mensuales por parte de la Fiduciaria el cual incluye información de aportes, rendimientos, pagos y gastos bancarios y se establecieron partidas conciliatorias para establecer el saldo real de los dineros entregados en administración. Se anexaron 1. Balance General Resumido 2. Balance General detallado, 3. Flujo de caja, 4. Extractos Bancarios y 5. Conciliación Bancaria. Que soportan las cifras presentadas en el informe analizados los documentos se concluye que la ejecución del contrato se está realizando de acuerdo con lo pactado en el mismo.

### **3.1.4.2 Propiedad Planta y Equipo**

El DAPRE realizó el traslado de propiedad planta y equipo de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del Decreto 4138 de 2011 que establece el traslado de bienes procedentes del DAPRE a la ACR, en cumplimiento de este mandamiento, durante la vigencia 2012 por medio de actas firmadas por los responsables de los Bienes del DAPRE y la ACR se realizó el traslado de bienes durante la vigencia 2012 logrando el traslado de Propiedad Planta y Equipo por \$5.770 millones.

Las Transferencias de bienes se realizaron por medio de actas las cuales fueron tomadas como soporte para el registro de los Bienes en la contabilidad, verificamos actas con costos de adquisición por \$1.818,5 millones y su valor en libros por \$959,8 millones, a su vez se presenta la depreciación por \$858,7 millones. Se estableció que la propiedad planta y equipo de la Entidad fue trasladada y registrada de acuerdo con lo establecido en la ley y debidamente presentada en los Estados Contables de la Entidad.

### **3.1.4.3 Depósitos en Instituciones Financieras**

Con el objeto de verificar la aplicación de procedimientos y la veracidad de las cifras presentadas en los Estados Contables para los depósitos bancarios se realiza análisis de las conciliaciones bancarias correspondientes al mes de junio de 2012, concluyéndose que estas se realizan a lo largo del período y que los saldos que se presentan de junio a diciembre van disminuyendo en especial la correspondiente a los gastos de personal que de \$468,6 millones de junio pasa a \$7 mil pesos en el mes de diciembre. Su saldo se presenta dentro de la cuenta del efectivo.

#### **3.1.4.4 Cuentas Por Pagar**

Las cuentas por pagar de la vigencia 2012 presentan un saldo a diciembre 31 de \$30.952,6 millones, los cuales fueron analizados, estableciéndose que estas fueron contabilizadas de acuerdo con el manejo establecido en el Catálogo General de Cuentas del Régimen de Contabilidad Pública y soportadas con los documentos correspondientes.

#### **3.1.4.5 Provisión para litigios Judiciales**

De acuerdo con la información suministrada por la Entidad no se realizó provisión para litigios, debido a que consideró que la probabilidad de pérdida es de cero para la vigencia 2012.

#### **3.1.4.6 Control Interno Contable**

El Control Interno Contable se califica como deficiente para la vigencia 2012, la cual presenta características propias ya que es el primer año de actividad de la ACR, la cual fue segregada del Departamento Administrativo de la Presidencia DAPRE por lo tanto el área administrativa y financiera ha funcionado siguiendo alguna de las pautas que tiene implementadas el DAPRE actualmente la ACR se encuentra en proceso de adopción de políticas y construcción de procesos y procedimientos y controles propios acordes con el objeto de la Agencia.

Si bien los informes de obligatoria presentación a la Contaduría General de la Nación y al Departamento Administrativo de la Función Pública se entregaron oportunamente, la Oficina de Control Interno de la Entidad no realizó auditorías a las diferentes áreas durante la vigencia 2012, éstas se llevaron a cabo durante la vigencia 2013 para evaluar lo correspondiente al año anterior, debido a que por ser el año de iniciación de la Agencia, primero se creó y organizó la Oficina para posteriormente efectuar el control sobre las diversas actividades de la Agencia.

#### **3.1.4.7 Notas a los Estados Contables**

Analizadas las Notas anexas a los Estados Contables, se estableció que estas no son claras en la presentación de las cuentas de patrimonio y gastos, especialmente, en la disminución del patrimonio y el aumento de los gastos, en otras transferencias y la incidencia de éstas en el déficit operacional; por lo tanto no revelan plenamente los hechos presentados en el Balance General de la ACR.

## Hallazgo No. 6. Notas a los Estados Contables - D

La Resolución No. 354 de 2007 (que modificó la Resolución 222 de julio de 2006) que adopta el Régimen de Contabilidad Pública, en el capítulo II, numerales 22 y 26 establece: *“Las notas específicas se refieren a situaciones particulares sobre la información contable, estructuradas de acuerdo con el Catálogo General de Cuentas y que por su materialidad deben mostrar información adicional cualitativa y cuantitativa, como valor agregado, la cual sirve para interpretar las cifras de los estados contables, por cuanto no solamente las amplían sino que incorporan análisis específicos, en determinadas cuenta, considerando aspectos ...”* específicamente las *“situaciones particulares. Consideran situaciones específicas sobre las cuentas de los diferentes estados contable, ampliando la información y mostrando un análisis de interés para los lectores tales como: ... Patrimonio. Revela la estructura y clasificación de los aportes patrimoniales...”*.

*“Ingresos y Gastos tratándose de operaciones interinstitucionales informan ... el valor de las perdidas originas por caso fortuito o fuerza mayor...”*

Las Notas a los Estados Contables de la vigencia 2012 presentadas por la ACR no presentan en su totalidad la información adicional de carácter general y específica que en el Balance General corresponde al Capital Institucional el cual muestra un saldo negativo, contrario a la esencia de la cuenta. Las Notas no explican la pérdida del ejercicio por \$32.012 millones, la cual es significativa; ni la incidencia en los gastos de las Transferencias y de las Operaciones Interinstitucionales - Operaciones de enlace - por \$29.708 millones, las cuales representan el 92,8% de la pérdida.

La situación antes mencionada incumple lo establecido en la Resolución No. 354 de 2007, Régimen de Contabilidad Pública donde el objetivo de la norma es brindar los elementos necesarios para que aquellos usuarios que los lean, puedan comprenderlos claramente, y puedan obtener la mayor utilidad de ellos.

Causa de lo anterior es la incorrecta aplicación de la norma citada, como consecuencia las Notas a los Estados Contables no presentan la suficiente claridad sobre ellos con el fin de que puedan cumplir con su verdadero objetivo, cual es el de servir de base para la toma de decisiones.

El hallazgo tiene una presunta incidencia disciplinaria.

### Respuesta de la Entidad

*“El Manual de Procedimientos Contables, en lo referente a las notas a los Estados Contables, señala expresamente: “26 SITUACIONES PARTICULARES.”*

*Consideran situaciones específicas sobre las cuentas de los diferentes estados contables, ampliando la información y mostrando un análisis de interés para los lectores, tales como: Efectivo (...)*

*Patrimonio. Revela la estructura y clasificación de los aportes patrimoniales, indicando los porcentajes de participación, el momento respectivo, la entidad pública o privada a la que pertenecen, aportes adicionales de capital, monto y porcentaje de los dividendos cancelados en efectivo y los que son pagados en acciones o cuotas partes, naturaleza de las reservas constituidas y monto de lo utilizado, variación en la participación patrimonial y restricciones existentes sobre distribución de ganancias acumuladas; también se debe indicar si la situación patrimonial compromete la continuidad o funcionamiento de la entidad contable pública y el detalle de los bienes, derechos y obligaciones incorporados."*

*Por lo anterior y de acuerdo con la información que deben referenciar las entidades públicas del orden central, que ejecuten exclusivamente recursos de la Nación, no está dentro de las revelaciones en las notas de carácter específico el informar sobre las pérdidas por la ejecución presupuestal, tal como el informe de la Contraloría consigna en la observación citada: "al Capital Institucional el cual presenta un saldo negativo, contrario a la esencia de la cuenta. Las Notas no explican la pérdida del ejercicio por \$32.012 millones, la cual es significativa...."*

*Este tipo de entidades totalmente dependientes de los recursos que dispone el Gobierno Nacional para su cometido, solo tienen ejecución de gasto, como mero gasto o en activos, no genera pérdidas o utilidades en un estado de resultados, lo que se genera es un estado de actividad financiera, económica, social y ambiental.*

*Por lo anterior, el resultado negativo en el patrimonio es el reflejo de la parametrización contable en el sistema SIIF, para llevar al gasto la constitución de Cuentas por Pagar, sin que sean estas últimas tampoco un incumplimiento a la normativa.*

*Así las cosas, las entidades ejecutoras del presupuesto no tienen recursos propios por lo que no generan ingresos, es así como para que se genere la traza contable de la ejecución presupuestal, el SIIF y la Contaduría General de la Nación definieron cuentas que afectan los activos o el gasto con contrapartida a una Cuenta por Pagar, cuando se efectúa el pago de la Cuenta por Pagar, se genera un ingreso."*

## **Análisis de la respuesta**

En su respuesta, la entidad hace relación a situaciones que son relacionadas con las Notas ya que en la observación nos referimos a las revelaciones que se deben hacer cuando las cuentas presentan variaciones fuertes que inciden en los Estados Contables. Reiteramos, la Normatividad establecida en el Régimen de Contabilidad Pública, relativa a las Notas a los Estados Contables y que hacen parte de las normas técnicas de contabilidad pública. "Notas a los Estados Contables de Carácter Específico tienen relación con las particularidades sobre el manejo de la información contable, estructurada de acuerdo con el Catálogo General de Cuentas, que por su materialidad deben revelarse de manera que permitan obtener elementos sobre el tratamiento contable y los saldos de las clases, grupos, cuentas

y subcuentas en los siguientes aspectos: Consistencia y Razonabilidad de las cifras, Recursos restringidos y Situaciones particulares de las clases, grupos, cuentas y subcuentas.”

### **Conclusiones.**

En consecuencia, las Notas a los Estados Contables no revelan plenamente los hechos presentados en el Balance General de la ACR. Por lo tanto, el hallazgo se mantiene.

### **3.1.5 Controles Generales de Tecnologías de Información**

#### **3.1.5.1 Proceso de Planeación y organización del área**

Durante la vigencia 2012, la Entidad se ajustó al Plan Estratégico Institucional del DAPRE. A la fecha de la auditoría, la Entidad cuenta con uno propio, pero el área informática aún no cuenta con un Plan Estratégico Informático como tal; sin embargo, tienen identificados sus roles frente al desarrollo del plan y las falencias presentes en aspectos de Seguridad de la Información y para apoyar la regulación de los sistemas de información establecidos por la Entidad para el logro de sus objetivos.

Con respecto al Plan Estratégico Informático, 2013 – 2016, a raíz del contrato 389 de 2013 celebrado con la empresa TELEBUCARAMANGA, se cuenta con documento borrador a julio 31 de 2013 “PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN DE LA ACR” que correspondiente al documento de Consultoría de Seguridad de la Información de la ACR, con el fin de contratar los servicios de alojamiento de infraestructura (colocación), conectividad para los centros de servicio a nivel nacional, telefonía IP, consultoría de seguridad de la información y conexos, para la ACR.

#### **3.1.5.2 Proceso de administración y políticas informáticas**

Es necesario precisar que la independización total de redes y servicios del DAPRE se realiza el 29 de abril de 2013, de ahí que hasta la fecha, todas las políticas, procedimientos, planes etc. se rigieron por las establecidas en Presidencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Oficina de Tecnologías de la Información ha venido trabajando en el establecimiento de sus propias políticas, procedimientos y planes, sin interrumpir el servicio de conectividad y de atención al usuario final.

Por lo anterior, la Entidad cuenta con documentos en elaboración fechados en septiembre de 2013 para la implementación de políticas, procedimiento y/o estándares para aplicar a los aspectos generales de Seguridad Informática en la ACR, tales como: Gestión de Activos (inventario, intranet, internet y extranet, correo, acceso a sistemas, clasificación y etiquetado de la información), Gestión de Comunicaciones y Operaciones (desarrollo/adquisición de programas, mantenimiento de aplicaciones, cambios de emergencia y cambios a la configuración/parámetros; licenciamiento, antivirus, seguridad de las Redes, administración de Bases de datos y para la generación y restauración de copias de respaldo.), así como el uso de la herramienta ArcServ para la recuperación de back ups.

Con respecto al Plan de Contingencia - recuperación ante desastre y Plan de Continuidad del Negocio, la ACR informa que aún no se tiene. La Oficina de Tecnología de la ACR adelanta actividades como la consecución del hardware requerido para los planes de contingencia informáticos con el contrato 640 de 2013.

Así mismo, la ACR informa que durante la operación de la Entidad no se han presentado contingencias ni se han realizado simulacros de contingencias de los servicios informáticos.

Se establece que si bien, los documentos existen y/o se encuentran ya en elaboración y ajustes; los mismos se elaboraron a partir de mayo de 2013. Lo anterior, debido a que la infraestructura de equipos, redes y servicios de la ACR dependió del DAPRE hasta el 29 de abril de 2013. Una vez definida la situación de la ACR de separarse de la Presidencia, la Oficina de Sistemas del DAPRE, le informa a la Oficina de Tecnologías de la Información de la ACR, que: "...durante el tiempo en que estén conectados a la red de datos de la Presidencia deberán continuar acatando las políticas de TICs establecidas por el DAPRE." Lo anterior incluía los planes estratégicos, de seguridad, de contingencia y continuidad.

Por lo tanto, para la vigencia 2012 y parte de 2013, la ACR, a nivel de infraestructura, dependió totalmente de la Oficina de Sistemas del DAPRE y a la fecha de la auditoría se encuentra en proceso de independizar sus procesos, planes y documentos.

### **3.1.5.3 Aplicativo SIR**

El Sistema de Información para la Reintegración (SIR) de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), es un desarrollo interno en plataforma Web, mantenido por funcionarios del grupo de Sistemas de Información de la Oficina de Tecnologías.

Apoya a la entidad en la administración de la información, prestación de servicios, control y seguimiento del proceso de reintegración de los beneficiarios del programa: los individuos desmovilizados, sus familias y la comunidad.

El aplicativo se encuentra instalado y en funcionamiento en el Nivel Central y 29 centros de servicio ubicados a nivel nacional. Su función es apoyar los objetivos estratégicos de la Entidad, brindando la información relacionada con el Proceso de Reintegración; a través de una base de datos de casi 60 mil personas, más de 25 módulos, 290 pantallas y alrededor de 1000 usuarios, distribuidos en 40 roles o permisos diferenciados.

En la verificación adelantada por el equipo auditor con el fin de evaluar la funcionalidad confiabilidad, integridad y disponibilidad de la información en el aplicativo SIR; se revisó la aplicación de roles y permisos en cada uno de los módulos dispuestos para atención al PPR<sup>8</sup> en los centros de atención.

Se adelantó seguimiento al proceso desarrollado en los diferentes módulos y roles desde que el participante se presenta en el centro de atención, bien sea por primera vez o por traslado, revisión de información básica personal y familiar, registro de asistencias de los participantes (1. Atención Psicosocial, 2. Formación Académica y 3. Formación para el trabajo), seguimiento por parte de los profesionales reintegradores, estados y generación de reportes para el desembolso del apoyo económico a los desmovilizados participantes y en general provee la información de las actividades de la ruta de reintegración de conformidad con la Resolución 0754 del 18 de julio de 2013<sup>9</sup>

Se concluye que el aplicativo cuenta con aspectos de funcionalidad, seguridad y parametrización establecidos, cumpliendo con el objetivo de suministrar la información correspondiente al proceso de reintegración. Se encuentra en proceso de estabilización permanente, consolidación y depuración de la información en una única base de datos y estableciendo un único canal de ingreso y salida de información a través del SIR. En esta fase aún no se cuenta con la sistematización de los desembolsos de participantes a través del SIR, pero sí permite registrar en línea los datos que componen el mismo.

---

<sup>8</sup>PPR: Personas desmovilizadas en proceso de reintegración = Participantes

<sup>9</sup> "Por la cual se reglamentan requisitos, características, condiciones y obligaciones para el acceso y otorgamiento de los beneficios sociales y económicos de los programas del proceso de reintegración a la sociedad civil dirigida a la población desmovilizada; procedimiento de suspensión y pérdida de los mismos y culminación del proceso de reintegración." Y deroga la Resolución 0163 de mayo 31 de 2011, por la cual se rigieron durante la vigencia 2012 y parte de 2013.

Por tratarse de un proceso permanente sujeto a cronogramas, el sistema no realiza cierres totales en aspectos como registro de asistencia de los participantes, lo cual genera diferencias en los valores registrados con determinados cortes. La Entidad manifiesta que no es posible realizar cierres, dado que se trata de gestiones internas avaladas por el Comité de Casos y no se podría negar al participante la oportunidad de justificar asistencias o ingresarlas con posterioridad a las fechas establecidas.

### 3.1.6 Sistema de Control Interno

La evaluación del Sistema de Control Interno de la Entidad<sup>10</sup> arrojó una calificación de **1,28** la cual lo ubica en el rango "Eficiente". Este resultado indica que el sistema de control interno es efectivo y otorga confiabilidad a la organización en el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Las deficiencias encontradas en el Sistema de Control Interno se relacionan con lo siguiente:

1. La falta de documentación de los controles al Seguimiento de la Actividad de Apoderados.
2. La no aplicación de la metodología técnica para la realización de los estudios de Análisis de Riesgo Jurídico.
3. También se observaron deficiencias en la estructuración de las cláusulas sobre control y seguimiento de los contratos celebrados, en la observancia de las responsabilidades de los supervisores y de la regulación sobre presupuestos de publicidad, esto en relación con la Selección de Proveedores y Formalización del Contrato.
4. Con respecto a la aplicación del Control interno en la Oficina de Tecnologías de la Información se identificaron riesgos asociados a la desactualización tecnológica – infraestructura deficiente, soporte no disponible – indisponibilidad de los servicios y pérdida de datos; los cuales fueron evaluados a través de las respectivas pruebas de recorrido, encontrándose que la ACR han venido implementando medidas en cuanto al levantamiento de inventarios, calificación de obsolescencia y prioridad para la adquisición y reemplazo de elementos. Así mismo, se está implementando la política de seguridad y fortaleciendo el grupo

---

<sup>10</sup> La evaluación utilizó como insumo la Matriz de Riesgos de la SFC vigente al momento del proceso auditor. En consecuencia, el resultado se utiliza igualmente en las evaluaciones de gestión de las vigencias 2011 y 2012.

de mantenimiento de sistemas de información dedicado principalmente al aplicativo misional SIR.

**Tabla No. 7.**

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
GUÍA DE AUDITORÍA AJUSTADA CONTEXTO SICA  
EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL INTERNO  
AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN**

	FASE DE PLANEACIÓN				FASE DE EJECUCIÓN				CALIFICACIÓN PONDERADA	
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	30%	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	70%	Ítems evaluados	Calificación
PROCESO 1: Formulación de la política	1	1	0,300		1	1	0,700		1	
PROCESO 2: Coordinación	2	2	0,300		2	2	0,700		2	
PROCESO 3: Seguimiento y monitoreo de la política	3	3	0,300		3	3	0,700		3	
PROCESO 4: Realidad económica y jurídica de la contabilidad	1	1	0,300		1	1	0,700		1	
PROCESO 5: Reconocimiento	3	3	0,300		3	3	0,700		3	
PROCESO 6: Revelación de los estados contables y financieros	3	4	0,400		3	4	0,933		3	
PROCESO 7: Programación, trámite de presentación y aprobación del presupuesto.	2	2	0,300		2	2	0,700		2	
PROCESO 8: Ejecución y cierre del presupuesto	2	2	0,300		2	2	0,700		2	
PROCESO 9: Seguimiento actividad apoderados	1	2	0,600		1	2	1,400		1	
PROCESO 10: Análisis del riesgo jurídico	1	1	0,300		1	2	1,400		1	1,700
PROCESO 11: Reglamentación y condiciones de acceso	1	1	0,300		1	1	0,700		1	
PROCESO 12: Selección de proveedores y formalización del contrato	3	3	0,300		3	6	1,400		3	1,700
PROCESO 13: Estudios previos y pliegos de condiciones	2	2	0,300		2	3	1,500		2	
PROCESO 14: Planificación y organización	1	2	0,600		1	1	0,700		1	
PROCESO 15: Prestación de servicios de TI y soporte	3	6	0,600		3	5	1,667	1,167	3	1,787
PROCESO 16: Seguridad de la información	1	2	0,600		1	1	0,700		1	
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>37</b>	<b>0,370</b>		<b>30</b>	<b>39</b>	<b>0,910</b>		<b>30</b>	

**VALORES DE REFERENCIA**

Rangos	Calificación
De 1 a < 1,5	
De >= 1,5 a < 2	Con deficiencias
De >= 2 a 3	

### 3.2 SEGUIMIENTO A FUNCIONES DE ADVERTENCIA

#### 3.2.1 Constitución de fiducias (09-11-2012)

La CGR advirtió que la constitución de fiducias no puede ser utilizada como pretexto de la ejecución presupuestal de las entidades públicas, recursos que deben ser destinados necesariamente al objeto para el cual fueron constituidos. Se da el caso de las entidades ejecutoras que recurren a las entidades fiduciarias a cuyo cargo queda la administración de recursos y que en el trámite de la cadena presupuestal aparecen como ejecutados, pero de hecho los recursos se mantienen invertidos sin cumplir su objetivo.

En el caso de la ACR se encontró que la entidad cuenta con 30 centros de servicio a nivel nacional y la sede central, para atender la población en proceso de reintegración, razón por la cual la Entidad realiza pagos mensuales a 29.500 beneficiarios aproximadamente, por concepto de educación, formación para el

trabajo y asistencia sicosocial; para tal fin se suscribió un contrato de fiducia con el objeto de realizar los pagos. Se concluye que los recursos depositados cumplen con el objetivo misional.

### **3.2.2 Constitución de reservas presupuestales (29-11-2012)**

La Contraloría advirtió acerca del uso indebido de las reservas presupuestales en las entidades públicas por cuanto este mecanismo se está utilizando para realizar contratos al final de la vigencia con el fin de no perder la disponibilidad presupuestal.

Se evidenció que las reservas presupuestales se constituyeron de acuerdo con las normas y procedimientos; y las constituidas se originaron en hechos debidamente sustentados y no por falta de planeación.

### **3.2.3 Sector asegurador (29-12-2012)**

La CGR alertó acerca del incumplimiento de las aseguradoras al momento de ocurrir un siniestro sobre bienes o recursos públicos amparados por pólizas de cumplimiento. Las razones son varias, de un lado las características de las pólizas ofrecidas, productos que no cumplen con la finalidad de proteger el patrimonio público o la aceptación de pólizas ineficaces por parte de los servidores públicos.

Se evidencia que la ACR cuenta con las pólizas de seguro de amparo, de bienes, de responsabilidad civil extracontractual, de manejo para Entidades Oficiales y seguro de automóviles.

### **3.2.4 Manejo de saldos en cuentas bancarias (08-09-2011)**

La CGR advirtió acerca de 40 entidades públicas con recursos del Presupuesto General de la Nación las cuales mantuvieron recursos en cuentas corrientes superiores a cinco días, contraviniendo lo establecido en el Decreto 359 de 1995, con un costo de oportunidad negativa para los ejecutores del presupuesto público.

Se encontró que la Entidad no maneja recursos en cuentas bancarias, debido a que los pagos se ejecutan mediante abono en cuenta de los beneficiarios realizados por la Dirección de General de Crédito Público y del Tesoro.

El manejo de los recursos en cuentas de la ACR no están superando los 3 días, porque el Tesoro Nacional coloca los recursos de acuerdo con la solicitud de pagos causados a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF.

De manera que los recursos de la Entidad provienen del presupuesto nacional y se pagan mediante situación de fondos, de acuerdo con el PAC aprobado.

### **3.2.5 Prohibición “nóminas paralelas”. Circular Externa AGR-CGR (05-08-2011)**

La CGR y la AGR advirtieron que es imperioso exigir la aplicación material de las normas que amparan la relación laboral evitando la práctica reiterada de contratos de prestación de servicios cuyo objeto sea cumplir funciones de carácter permanente en las entidades públicas.

Se encontró que la Oficina de Talento Humano de la ACR cuenta con mecanismos de control y seguimiento, de manera que previamente a la suscripción del contrato de prestación de servicios, revisa que la labor a contratar no esté siendo realizada por personal de planta. En cuanto al caso del personal denominado reintegradores, ellos no son de planta debido a que durante el proceso de reintegración se requiere vincular perfiles diferentes dependiendo del avance que cursan los reintegrados en los diferentes Centros de Servicio, situación que explica que sus funciones no son de carácter permanente.

## 4. ANEXOS

4.1 ESTADOS CONTABLES VIGENCIA 2012.

4.2 CODIFICACIÓN DE HALLAZGOS.



AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACION DE PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS

BALANCE GENERAL COMPARATIVO  
A 31 DE DICIEMBRE DE 2012  
(Cifras en miles de pesos)

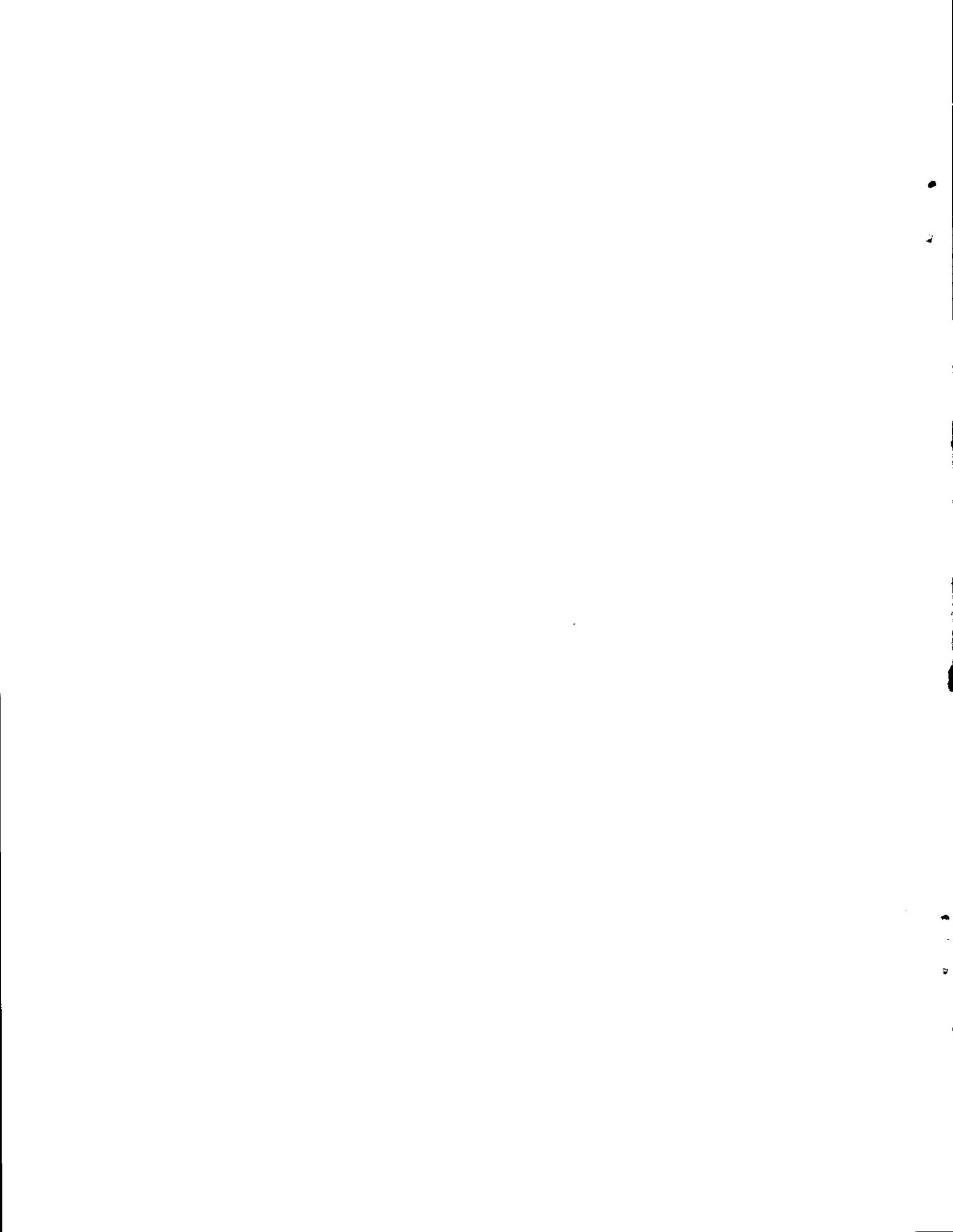
Código	ACTIVO	(AÑO ACTUAL) 2012	(AÑO ANTERIOR) 2011	Código	PASIVO	(AÑO ACTUAL) 2012	(AÑO ANTERIOR) 2011
	<b>CORRIENTE</b>				<b>CORRIENTE</b>		
11	Efectivo	14.371.016	0	24	Cuentas por pagar	32.784.066	0
14	Deudoras	14.371.000	0	25	Obligaciones laborales	30.952.661	0
				27	Pasivos estimados	1.631.405	0
	<b>NO CORRIENTE</b>				<b>TOTAL PASIVO</b>		
16	Propiedades, planta y equipo	6.776.049	0			32.784.066	0
	Otros activos	511.234	0		<b>PATRIMONIO</b>		
19	Otros activos	511.234	0	32	Patrimonio Institucional	-12.131.767	0
	<b>TOTAL ACTIVO</b>				<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</b>		
		20.652.299	0			20.652.299	0
	<b>CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS</b>				<b>CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS</b>		
81	Derechos Contingentes	92.830	0	91	Responsabilidades Contingentes	150.000	0
83	Deudoras de control	46.289	0	93	Acreedoras de Control	0	0
88	Deudoras por contra	-79.145	0	99	Acreedoras por contra	-150.000	0



OMAR ALFONSO OCHOA MALDONADO  
Subgerente General  
(Adjunto Certificación)



ESPERANZA SALAMANCA CH.  
Subdirección Administrativa y Financiera-Contabilidad  
Contador Público T.P. 27125 T

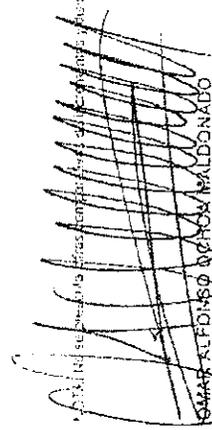


AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACION DE PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS  
 ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO  
 A 31 DE DICIEMBRE DE 2012  
 (Cifras en miles de pesos)

SALDO DEL PATRIMONIO A DICIEMBRE 31 DE 2011	(1)	0
VARIACIONES PATRIMONIALES A 31 DE DICIEMBRE 2012	(2)	-12.131.767
SALDO DEL PATRIMONIO A 31 DE DICIEMBRE DE 2012	(3)	-12.131.767

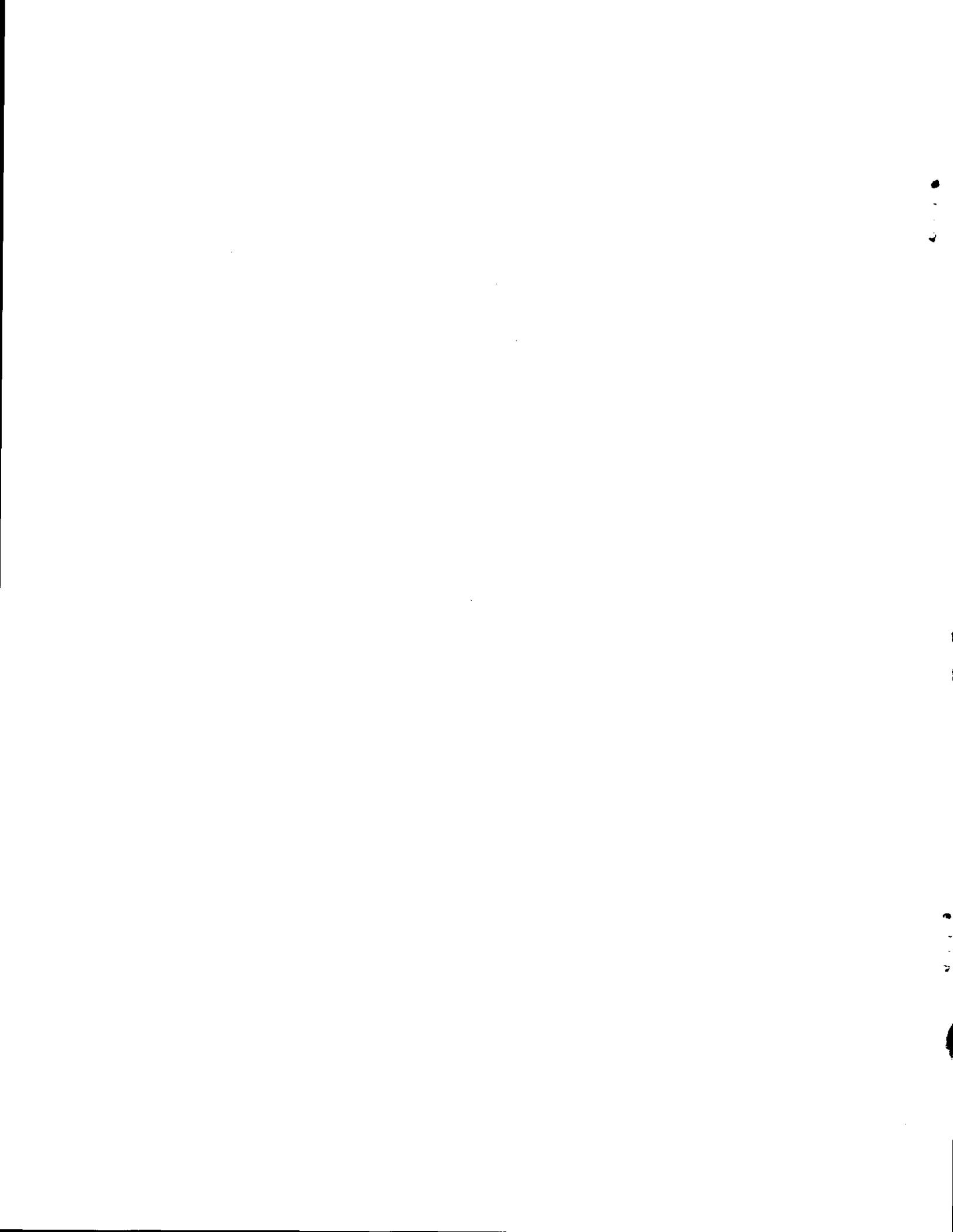
DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES (2)

<b>INCREMENTOS:</b>	(4)	0
3208 Capital Fidei		0
3233 Superavit por Donaciones		0
3255 Patrimonio Institucional Incorporado		0
<b>DISMINUCIONES:</b>	(5)	0
3208 Provisiones, agotamiento, depreciación y amortización		0
3220 Resultado del Ejercicio		0

  
**JUAN ALFONSO VENOZ MALDONADO**  
 Secretario General  
 (Firma Certificada)

\* La información contenida en este documento es confidencial y está sujeta a modificaciones por los datos con salidas a diciembre 31 de 2011.

  
**ESPERANZA SALAMANCA CH.**  
 Profesional Especializado Grado 21  
 Contador Público T.P. 27125 T



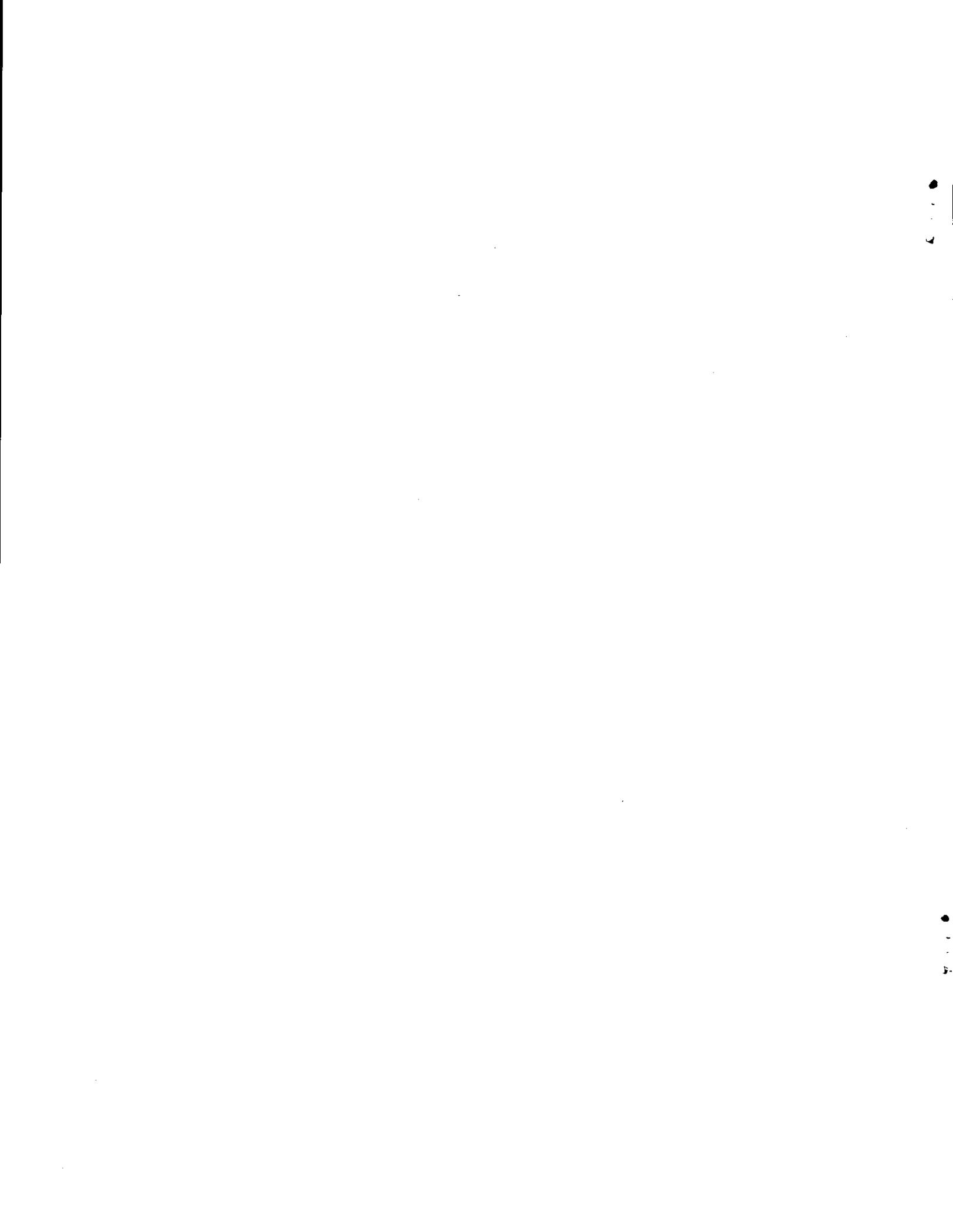
AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACION DE PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS

ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONOMICA SOCIAL Y AMBIENTAL  
DEL 1 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2012  
(Cifras en miles de pesos)

Código	(AÑO ACTUAL) 2012	(AÑO ANTERIOR) 2011
<b>INGRESOS OPERACIONALES</b>		
44	0	0
47	117.730.934	117.730.934
<b>GASTOS</b>		
51	149.742.871	0
54	25.806.162	0
55	20.000.000	0
57	90.226.125	0
	9.708.584	0
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL</b>		
	-32.011.937	0
<b>OTROS INGRESOS</b>		
48	1.208.692	0
	1.308.692	0
<b>OTROS GASTOS</b>		
55	449.996	0
	449.996	0
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO</b>		
	-31.153.241	0

*[Firma]*  
OMAR ALFONSO OCHOA VILLALBA  
Secretario General  
(Activo Certificación)

*[Firma]*  
ESPERANZA SALAMANCA CH,  
Subdirección Administrativa y Financiera-Contabilidad  
Contador Público T.P. 27125 T



**MATRIZ DE CODIFICACIÓN DE HALLAZGOS**  
**CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES FINANCIERAS**  
**DIRECCIÓN DE VIGILANCIA FISCAL**

**ENTIDAD AUDITADA: AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN**  
**REPRESENTANTE LEGAL: ALEJANDRO ÉDER GARCÉS**  
**VIGENCIAS: 2012**

No.	Código	Descripción del Hallazgo	Causa	Efecto	Cuantía	A	F	D	P	OI
1	14 04 100	<p><b>GASTOS EN PUBLICIDAD.</b> En la separata titulada "¿Soy Capaz?" la cual, según el oficio OF113-018462 del 6 de noviembre de 2013 suscrito por los supervisores del contrato ACR No. 865 de 2012 con la U.T. Harold ZEA &amp; Masiva ACR, circuló con el Diario El Tiempo y tuvo un valor para la ACR de ciento seis millones cuatrocientos noventa mil de pesos (\$106.490.000) usa la imagen y el nombre de servidores públicos, como lo son por ejemplo el señor Presidente JUAN MANUEL SANTOS y del Director General de la ACR ALEJANDRO ÉDER GARCÉS, en contravía de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.</p>	<p>Lo anterior por inobservancia de la regulación sobre presupuestos de publicidad.</p>	<p>El gasto de dineros del erario público para fines no permitidos.</p>		X		X		
2	14 04 004	<p><b>SUPERVISIÓN.</b> A la U.T. Harold ZEA &amp; Masive ACR se le cancela "Por concepto de Emisión de Pautas" y "Por concepto de comisión" la cual es del 1% del valor de las pautas emitidas, resulta necesario que en los informes de supervisión se establezca el valor discriminado de las pautas emitidas y que se relacionen y adjunten los documentos que soportan dichos valores y con base en los cuales se puede calcular la comisión a pagar al contratista. En los soportes remitidos se encuentran certificaciones de las pautas emitidas y publicadas más no se encuentran las facturas o soportes que permitan establecer el valor pagado por el contratista U.T. Harold ZEA &amp; Masive ACR a los medios en que se realizaron dichas emisiones o publicaciones. En ese orden de ideas persiste la falta de certeza sobre la pertinencia de los pagos realizados por la ACR en desarrollo del contrato 865 de 2012.</p>	<p>Insuficiente observación de las responsabilidades de la supervisión del contrato.</p>	<p>No permite verificar la pertinencia de los pagos realizados por la entidad en desarrollo del contrato.</p>		X		X		
3	14 01 003	<p><b>ESTUDIOS PREVIOS.</b> En el contrato de prestación de servicios ACR-807 de julio de 2012, no hubo una adecuada identificación del contrato a celebrar dado que en los estudios previos y en el pliego de condiciones de la licitación pública se señaló que el contrato era de suministro pero al momento de celebrar el contrato este fue de prestación de servicios.</p> <p>Igualmente, en el contrato de Prestación de servicios fruto de la Aceptación de oferta No. 804 de 2012 en los estudios previos y en la invitación pública se planeó que el contrato era de arrendamiento pero se celebró un contrato de prestación de servicios, incumpliendo así el numeral 2° citado.</p> <p>En relación con los estudios previos de la Selección Abreviada ACR No. 42 de 2012 mediante la cual se seleccionó el contratista U.T. Harold ZEA &amp; Masive ACR (Contrato 865 de 2012), se observa que dichos estudios incumplen con lo establecido en los numerales 3 y 8 citados dado que no incluyen los fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección del contratista ni la indicación de si el contrato está cobijado por un acuerdo internacional o TLC.</p>	<p>Deficiente estructuración de los estudios previos.</p>	<p>La Entidad pudo incurrir en una incorrecta identificación del contrato a celebrar e inducir a error a los posibles interesados en la contratación, en una incorrecta identificación del proceso de selección de contratación y en la violación de las obligaciones que en materia de Acuerdos Internacionales y Tratados de Libre Comercio vinculan a las entidades estatales del Estado Colombiano.</p>		X				

No.	Código	Descripción del Hallazgo	Causa	Efecto	Cuántia	A	F	D	P	OI
4	14 04.004	VIGILANCIA Y CONTROL DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL. (I) CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. ACR - 807 DEL 31 DE JULIO DE 2012. Aunque el plazo de ejecución es por casi un año, conforme la cláusula cuarta del contrato, y la forma de pago es mensual vencida, en los soportes del contrato solamente aparecen informes de supervisión de los meses octubre de 2012 y junio de 2013. No hay evidencia de cómo se ha desarrollado la ejecución del contrato en los demás meses. (II) CONTRATO DE FIDUCIA No. ACR - 857 DEL 30 DE OCTUBRE DE 2012. Se exige un solo informe de supervisión para un contrato que tiene un plazo de ejecución de 14 meses y por el cual se ejecutan recuros por más de \$50 mil millones. (III) CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. ACR - 859 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2012. La Cláusula Decima Primera del contrato sobre control y supervisión del contrato no estipula como obligación de la supervisión la de presentar informes de supervisión en los que se evidencie la ejecución contractual y ello pese a que el contrato tiene una duración de más de 20 meses. (IV) - CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. ACR - 861 DEL 06 DE NOVIEMBRE DE 2012. La Cláusula Decima Segunda del contrato sobre control y supervisión del contrato estipula en el literal i.) como obligación de la supervisión la de entregar a la terminación del plazo de ejecución, a la Secretaría General - Grupo de Contratos, un informe de supervisión en el que se evidencie la ejecución contractual, junto con la información y documentos necesarios para adelantar la liquidación del contrato. Se exige entonces un solo informe de supervisión para un contrato que tiene un plazo de ejecución de más de 20 meses.	Las cláusulas de control y seguimiento plasmadas en los contratos no establecen la presentación de informes por parte del supervisor asignado de manera periódica o acorde a la naturaleza del contrato	El Jefe o Representante Legal de la Entidad puede estar incumpliendo los deberes que el Principio de Responsabilidad le impone al no realizar un adecuado seguimiento a la labor que desarrollan los supervisores de contratos celebrados por la Entidad. Lo cual eventualmente puede tener consecuencias graves en caso de que un supervisor incumpla con sus deberes y debido a la falta de seguimiento de su labor por parte de la Alta Dirección las irregularidades no se detecten oportunamente	X					
5	17 02.013	ESTUDIOS DE RIESGO JURIDICO. No se encuentra un Estudio de Riesgo Jurídico de los procesos que se adelantan en contra de la ACR en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, incluyendo la evidencia del suministro de la información al área contable.	No aplicación de la "METODOLOGIA VALDRACIÓN DE PASIVOS CONTINGENTES Y CONCILIACIONES EN CONTRA DE LAS ENTIDADES ESTATALES" que la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha establecido para la realización de los estudios de riesgo jurídico.	La calidad de la información suministrada al área contable en relación a la valoración de los pasivos contingentes por procesos judiciales no es confiable al no basarse en un estudio técnico.	X					
6	18 01.001	NOTAS A LOS ESTADOS FINANCIEROS. Las Notas a los Estados Financieros de la vigencia 2012 presentadas por la ACR no presentan en su totalidad la información adicional de carácter general y específica que en el Balance General corresponde al Capital Institucional el cual presente un saldo negativo, contrario a la esencia de la cuenta. Las Notas no explican la pérdida del ejercicio por \$32.012 millones, la cual es significativa y la incidencia en los gastos de las Transferencias de las Operaciones Interinstitucionales - Operaciones de Mantenimiento - por \$29.708 millones, que representan el 92,8% de la pérdida.	La incorrecta aplicación de la Resolución No. 356 de 2007, Régimen de Contabilidad Pública, Manual de Procedimientos Capítulo II numeral 16 sobre Notas a los Estados Financieros	Las Notas a los Estados Financieros no presentan la suficiente claridad sobre ellos con el fin de que puedan cumplir con su verdadero objetivo, cual es el de servir de base para la toma de decisiones.	X					
<b>TOTALES</b>					6	0	3	0	0	0



88111 –  
Bogotá,

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA 04-12-2013 19:27  
Al Contralor Cite Este No. 2013EE0158622 Fol.1 Anex:1 FA:53  
ORIGEN: 88111 CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTION PUBLICA GERMAN PARDOROJAS  
DESTINO: ALEJANDRO EDER GARCÉS / ACR  
ASUNTO: ENTREGA INFORME FINAL  
DBS: P. MARY NANCY VARELA HIRMA LINA CLAUDIA MEDINA

2013EE0158622



Doctor  
**ALEJANDRO ÉDER GARCÉS**

Director

Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas  
Calle 12c No. 7-19 piso 15  
Bogotá D.C.

AGENCIA COLOMBIANA PARA  
LA REINTEGRACION

Departamento Administrativo de Planeación y Financiero - Corresponde

Fecha y hora Rad: 12-dic-2013 14:39:40 No. Anexos:

Número de Radicación: EXT13-012038

PASA A OFICINA: Despacho Dirección General

Asunto: Entrega Informe Final - Auditoría Agencia Colombiana para la Reintegración  
de Personas y Grupos Alzados en Armas- Vigencia 2012

Para cualquier información cite el No. de Radicación  
Teléfono: (57) 1 2831019 - Bogotá, D.C

Cordial saludo Dr. Éder,

En ejercicio del control fiscal adelantado en cumplimiento del Plan General de Auditoría 2013, remito el informe final de la Auditoría a la **AGENCIA COLOMBIANA PARA LA REINTEGRACIÓN DE PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS**, por la vigencia 2012.

Del informe de auditoría se desprenden importantes compromisos, que atendidos oportunamente, deben permitir la corrección de los asuntos sobre los que se advierten debilidades, lo cual redundará en un eficaz desarrollo institucional y en el cumplimiento de los objetivos misionales.

La Entidad debe elaborar un Plan de Mejoramiento sobre hallazgos consignados en el presente informe dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo séptimo de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013, la cual modificó la Resolución 6289 de 2011 y derogó la 6445 de 2012. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes –SIRECI, es necesario que remitan el oficio de radicación y/o documento soporte que evidencie la fecha exacta de recibo del presente informe, a los correos electrónicos: soporte\_sireci@Contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.

Cordialmente,

**CLAUDIA ISABEL MEDINA SIERVO**  
Contralora Delegada para la  
Gestión Pública e Instituciones Financieras

Anexo: Lo anunciado  
Aprobó: Paulo Emilio Morillo Guerrero, Director de Vigilancia Fiscal  
Proyectó: Mary Nancy Varela Vigoya, Supervisora