

88111-

Bogotá D.C.,

2018EE0143835



Doctor
ANDRES FELIPE STAPPER
Director General (E)
Agencia de Reincorporación y Normalización
Carrera 9 No. 11 -66
Ciudad

AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN
Subdirección Administrativa- Grupo de Gestión Documental

Fecha y hora Rad: 27-nov.-2018 15:22:50 No. Folios: 43
Número de Radicación: EXT18-024274
PASA A OFICINA: Oficina Asesora Jurídica

Para cualquier información cite el No. de Radicación y la oficina.
Teléfono: (57) (1) 5932211

Asunto: Entrega Informe de Auditoría de Cumplimiento, Agencia de Reincorporación y Normalización, vigencia 2017 y 2018, con corte a 30 de junio.

Respetado Doctor Stapper:

De conformidad con el procedimiento de la Guía de Auditoría Cumplimiento, para su conocimiento y fines pertinentes, remito el Informe de la auditoría que se adelantó al punto 3 del acuerdo de paz y proceso de reintegración, en la Agencia para la Reincorporación y Normalización-ARN, vigencia 2017 y 2018, con corte a 30 de junio.

Con base en los resultados del proceso auditor, las Entidades deben elaborar un Plan de Mejoramiento consolidado sobre los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo con lo previsto en el numeral 4 del artículo Décimo Séptimo de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013.

Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e informes -SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe a la CGR, correos electrónicos: soporte_sireci@contraloria.gov.co y jose.abonte@contraloria.gov.co.

Cordial saludo,


DAVID JOSE VALENCIA CAMPO
Contralor Delegado para la Gestión Pública e
Instituciones Financieras

Anexo: Informe y anexos
Revisó María Cristina Quintero- Directora de Vigilancia Fiscal
Elaboró Elida Josefa Serrato Reyes- Supervisor de Auditoría
TRD-88111-077-162 Comunicaciones Oficiales

INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

AL

PUNTO 3 DEL ACUERDO DE PAZ Y PROCESO DE REINTEGRACIÓN
Vigencia 2017 y primer semestre 2018 con corte a 30 de junio
AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y NORMALIZACIÓN

CGR-CDGPIF N° 25
Noviembre de 2018

**INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO AL
PUNTO 3 DEL ACUERDO DE PAZ Y PROCESO DE REINTEGRACIÓN
Vigencia 2017 y 2018 con corte a 30 de junio
AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y NORMALIZACIÓN**

Contralor General	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vice contralor (E)	Ricardo Rodriguez Yee
Contralor Delegado para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	David José Valencia Campo
Director de Vigilancia Fiscal	Maria Cristina Quintero Quintero
Supervisora	Elida Josefa Serrato Reyes
Líder de auditoria	Jenny del Pilar Prieto Fúquene
Equipo Auditor	Dianne Alexandra Zarate López Martha S Revelo Benavides Doris Elizabeth Perilla Díaz José Alberto Cantillo Aponte

TABLA DE CONTENIDO

1.	HECHOS RELEVANTES AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO.....	4
2.	CARTA DE CONCLUSIONES.....	6
2.1.	OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA.....	7
2.1.1.	<i>Objetivo General:</i>	7
2.1.2.	<i>Objetivos Específicos:</i>	7
2.2.	CRITERIOS IDENTIFICADOS.....	8
2.3.	ALCANCE DE LA AUDITORIA.....	15
2.4.	LIMITACIONES DEL PROCESO.....	22
2.5.	CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA.....	22
2.6.	RELACION DE HALLAZGOS.....	23
2.7.	PLAN DE MEJORAMIENTO.....	23
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	24
3.1.	RESULTADOS GENERALES DE LA AUDITORIA.....	24
3.2.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....	28
3.2.1.	<i>Tema: Reincorporación temprana</i>	38
3.2.2.	<i>Tema: Contratación</i>	30
3.2.3.	<i>Tema: Beneficios económicos de reincorporación</i>	36
3.3.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	37
3.3.1.	<i>Ruta de Reintegración.</i>	37
3.3.2.	<i>Contratación reintegración</i>	39
3.3.3.	<i>Tema: Desembolso Beneficios de Inserción Económica- BIES</i>	40
3.4.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	48
3.5.	RESULTADOS DEL OBJETIVO ESPECIFICO No. 4.....	49
3.5.1.	<i>Tema: menores de edad desvinculados.</i>	49
3.6.	RESULTADOS DEL OBJETIVO ESPECIFICO No. 5.....	52
3.6.1.	<i>Tema: Administración ETCR.</i>	53
3.7.	RESULTADOS DEL OBJETIVO ESPECIFICO No. 6.....	60
3.7.1.	<i>Tema: Calificación de Control Interno</i>	60
3.8.	RESULTADOS DEL OBJETIVO ESPECIFICO No. 7.....	60
3.9.	RESULTADOS DEL OBJETIVO ESPECIFICO No. 8.....	61

1. HECHOS RELEVANTES AUDITORIA

El 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional, suscribió con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo FARC-EP (en adelante "FARC"), el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante "acuerdo").

En la introducción del acuerdo se destaca el contenido de cada uno de los puntos que lo componen entre otros:

- Punto 3 *"Cese al Fuego y de Hostilidades Bilaterales y Definitivo y la Dejación de las Armas", "Reincorporación de las FARC a la vida civil- en lo económico, lo social y lo político- de acuerdo con sus intereses" "Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales que responsables de los homicidios y masacres que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz"*

Para desarrollar el punto 3 del acuerdo, en lo relacionado con la reincorporación económica y social, el 29 de mayo de 2017, con Decreto Ley 897 de 2017, se modificó la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (en adelante "ACR"), por la Agencia para la Reincorporación y Normalización (en adelante "ARN"), esta nueva estructura tiene como objeto: *"gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 a través de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP; y de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia"*, así mismo se creó la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC, y emitió los lineamientos de funcionamiento de la Unidad en comento.

De manera concomitante, se expidió el Decreto Ley 899 de mayo 29 de 2017, *"Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016"*.

En este decreto se fijan los criterios por los cuales se determina la calidad de beneficiario, el acceso a los beneficios de asignación única de normalización, renta básica, seguridad social, programas y proyectos productivos colectivos, proyectos productivos o de vivienda de carácter individual, el límite a los beneficios, así como los planes y programas sociales de acuerdo con los resultados del censo socioeconómico realizado por la Universidad Nacional de Colombia.

Por otra parte, mediante Decreto 1274 del 28 de julio de 2017, se prorrogó la duración de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (en adelante "ZVTN") y unos Puntos Veredales de Normalización en adelante "PTN"), y en el Artículo 3°, se señaló que una vez finalizadas las ZVTN y los PTN el 15 de agosto de 2017, se transformarían en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (*en adelante "ETCR"*), a efectos de continuar el proceso de reincorporación de los ex miembros de las FARC - EP.

88111-

Doctor
ÁNDRES FELIPE STAPPER
Director General (E)
Agencia de Reincorporación y Normalización
Carrera 9 No. 11 -66
Bogotá D.C.

Respetado doctor Stapper:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y lo estipulado en la Resolución Orgánica 014 del 14 de junio de 2017, la Contraloría General de la República (en adelante "CGR") realizó auditoría de cumplimiento a la Agencia para la Reincorporación y Normalización (en adelante "ARN"), en lo relacionado con el punto 3 del acuerdo, específicamente en el ítem reincorporación económica y social y el proceso de reintegración.

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de la normatividad y la gestión fiscal en la ejecución de los recursos de reincorporación y reintegración, conclusión que debe estar soportada en los resultados obtenidos de la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, establecidos en la Resolución atrás mencionada proferida por la CGR, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas en la planificación y ejecución de la auditoría.

La auditoría fue adelantada en la sede de la ARN e incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado, así como la revisión del cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a la ARN, en lo relacionado con el proceso de

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

² INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

reincorporación y el proceso de reintegración. El período auditado fue la vigencia 2017 y 2018 con corte a 30 de junio.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema Integrado de Control de Auditorías -SICA, establecido para tal efecto y en el archivo de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la ARN en el desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

2.1. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

2.1.1. Objetivo General:

Realizar Auditoría de cumplimiento a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización ARN con el fin de vigilar la gestión fiscal con sujeción a la normatividad vigente y aplicable a su misión y funciones institucionales por la vigencia 2017 y primer semestre 2018.

2.1.2. Objetivos Específicos:

1. Evaluar el cumplimiento de las funciones asignadas a la ARN, relacionadas con gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y Normalización de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.
2. Evaluar el cumplimiento de las funciones asignadas a la ARN, relacionadas con gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reintegración.
3. Verificar la asignación de recursos, el cumplimiento de los requisitos y los proyectos productivos realizados por las ECOMUN³, así como los recursos otorgados para los proyectos realizados de forma individual, y que son parte del programa de reincorporación.
4. Evaluar la asignación de recursos y las labores adelantadas por la ARN, para la reincorporación de los menores de edad, que fueron parte del proceso de paz.

³ ECOMUN: Economías sociales del Común Es una organización especial de economía solidaria, constituida en desarrollo de lo previsto en el artículo 4º del Decreto con fuerza de Ley No. 899 de 2017

5. Evaluar la administración de los espacios territoriales de capacitación y reincorporación-ETCR, realizado por la ARN
6. Evaluar el control fiscal interno y expresar un concepto
7. Verificar la efectividad del plan de mejoramiento en los temas de cumplimiento objeto de la auditoría
8. Atender las solicitudes ciudadanas asignadas, incluso hasta el cierre de la etapa de ejecución de la actuación fiscal

2.2. CRITERIOS IDENTIFICADOS

De acuerdo con los temas objeto de la auditoría, los criterios sujetos a verificación fueron:

Ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción.

Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, "por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional" Indica en el Título 1 "contratación estatal" Capítulo 1 "sistema de compras y contratación pública" Sección 2, "estructura y documentos del proceso de contratación" subsección 1 "planeación" Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. "Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

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

Reincorporación

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Punto 3 Final del Conflicto, numeral 3.2 Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil —en lo económico, lo social, y lo político— de acuerdo con sus intereses.

"3.2.2.1 Organización para la Reincorporación colectiva, económica y social

3.2.2.5 Reincorporación para los menores de edad

3.2.2.6 Identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social.

a- Censo Socioeconómico:

b.- Identificación de programas y proyectos productivos sostenibles.

c.- Desarrollo y ejecución de programas y proyectos productivos sostenibles.

Programas y proyectos con ECOMÚN

3.2.2.7. Garantías para una reincorporación económica y social sostenible.

- Renta básica
- Asignación Única de Normalización.

Decreto 191 de 03 de febrero de 2017. "Por el cual se regulan aspectos relacionados con los bienes adquiridos por el Fondo de Programas Especiales para la Paz"

Artículo 1°. Transferencia de bienes. El Fondo de Programas Especiales para la Paz, una vez terminado el funcionamiento de las Zonas Verdales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), podrá transferir los bienes que haya adquirido o adquiera para la puesta en marcha y funcionamiento de las ZVTN y los PTN a las entidades públicas cuyo objeto sea la realización de actividades inherentes a la reincorporación o reintegración de personas y grupos alzados en armas. En tal medida la entidad que reciba dichos bienes será la encargada de administrarlos y custodiarlos

Decreto Ley 897 de 2017. "Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones"
ARTICULO 3°. Programa de Reincorporación Económica y Social de las FARC-EP.

Decreto Ley 899 del 29 de mayo de 2017. "Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016"

Artículo 2. Beneficiarios. Los beneficiarios de los programas de reincorporación serán los miembros de las FARC - EP acreditados por la oficina del Alto Comisionado para la Paz, que hayan surtido su tránsito a la legalidad, de acuerdo al listado entregado por las FARC-EP. Este listado será entregado por la oficina del Alto Comisionado para la Paz a la Agencia de Normalización y Reincorporación.

Artículo 3. Reincorporación de menores de edad.

Decreto 2026 de 04 de diciembre de 2017 "Por medio del cual se reglamentan los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), creados, mediante el Decreto 1274 de 2017 y se dictan otras disposiciones"

(...)

Artículo 6. Administración. La administración (entiéndase por administración el mantenimiento, servicios públicos, saneamiento básico y otros servicios relacionados con el proceso de reincorporación social y económica conforme a la revisión previa que realice el Gobierno Nacional) de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). Estará a cargo del Fondo de Programas Especiales para la Paz hasta el 31 de marzo de 2018 o una vez finalizada la transferencia de cada uno de los ETCR. Dentro de este término el Fondo de Programas Especiales para la Paz transferirá los bienes destinados para el funcionamiento de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN).

La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) asumirá la administración de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) a partir del 1 de abril de 2018 o desde que el Fondo de Programas Especiales para la Paz transfiera los bienes destinados para el completo funcionamiento de cada uno de los ETCR, conforme a los procedimientos que fijen conjuntamente.

La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) fijará mediante resolución de carácter general los aspectos necesarios para la administración, coordinación y los requisitos de ejecución de las actividades que se realicen al interior de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), de conformidad con lo establecido en este decreto y las demás normas concordantes

Decreto 069 del 17 de enero de 2018. "Por medio del cual se adiciona una función y se modifica el decreto de estructura de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN"

Acuerdo de Participación de Terceros 1067, del 25 de enero de 2018, entre la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del cual hace parte integrante el documento de estudios previos.

"Numeral 2. descripción de la necesidad de la ARN: "Con este convenio, la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) buscan de conformidad con los antecedentes planteados, garantizar el funcionamiento óptimo de los ETCRs, a fin de dar cumplimiento a los cometidos para los que fueron creados y continúen siendo

lugares para el desarrollo de actividades que faciliten la reincorporación a la vida civil en lo económico, lo social y lo productivo de los ex miembros de las FARC EP. El convenio contribuye como fin último al Desarrollo del proceso de Reincorporación, con lo que, a su vez, se posibilita el desarrollo apropiado del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.”. Así mismo dispone en el numeral 14 que la Supervisión estará a cargo de la ARN.

Manual de Contratación de la ARN CÓDIGO: BS-M-01 Versión 5, vigente para la fecha de suscripción del convenio, establece:

“3.5 LA DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD QUE PRETENDE SATISFACER CON EL PROCESO DE CONTRATACIÓN

Hace referencia a las causas que conllevan a la Entidad a contratar el bien o servicio, y las razones que sustentan la contratación del bien o servicio.

Expresión escrita y detallada de las razones que justifican el qué, el por qué y el para qué de la Contratación. En este análisis se concretarán los siguientes aspectos:

- * La necesidad de la entidad que se pretende satisfacer con la contratación.
- * Que la necesidad se encuentra prevista en el Plan Anual de Adquisiciones de la Entidad.
- * La forma de satisfacer tal necesidad.”.

“4.10 SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS CONTRATOS

(...)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.

4.11 FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES.

4.12 FUNCIONES DEL SUPERVISOR Y/O INTERVENTOR.

Resolución 0075 del 20 de enero de 2016. “por la cual se reglamentan los requisitos y condiciones para el acceso y otorgamiento de los beneficios económicos del proceso de reincorporación en el marco de la mesa de conversaciones adelantada por el Gobierno Nacional y las FARC-EP, y se dictan otras disposiciones”, mediante Resolución 2244 del 21 de octubre de 2016, fue modificado el artículo 4 y en sus consideraciones establece:

En la descripción de la Necesidad de Contratación de los facilitadores se determinó:

“(…) Mediante el Decreto 1274 del 28 de Julio de 2017, se establecieron las zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN), hasta el 15 de agosto de 2017 y a partir del 16 de agosto de 2017, comenzó la “Etapa de Reincorporación Temprana” cuya implementación le corresponde a la ARN según lineamientos del Consejo Nacional de Reincorporación, ante lo cual las ZVTN pasaron a denominarse Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). El tiempo establecido para la Reincorporación Temprana es desde Agosto hasta diciembre 31 de 2017, a partir de allí, comienza la Reincorporación a largo plazo, que inicialmente el Decreto 899 de 2017 establece por un término de 24 meses, pero con continuidad en la mayoría de beneficios, especialmente para aquellos que deseen continuar con su formación.

El programa de Reincorporación, tiene en cuenta las necesidades y expectativas de los beneficiarios en esta materia, y enmarca todos los planes y programas sociales tales como educación formal (básica y media técnica y tecnológica universitaria) y educación para el trabajo y el desarrollo humano, validación y homologación de saberes y conocimientos, vivienda en las condiciones de los programas que para el efecto tiene el Gobierno Nacional, cultura, recreación y deporte, protección y recuperación del medio

ambiente, acompañamiento psicosocial, reunificación de núcleos familiares y de familias extensas y medidas de protección y atención de hijos e hijas de integrantes de las FARC en el Programa de Reincorporación, programa de atención especial mediante renta básica para lisiados del conflicto con incapacidad permanente, y adultos mayores.

Así las cosas, dentro del enfoque de Reincorporación, es necesario generar una estrategia integradora de los beneficios, planes y programas para lo cual es indispensable contar con profesionales orientadores de Reincorporación, que brinden de manera continua lineamientos de Reincorporación a estos facilitadores; para tal efecto, la Agencia ha diseñado el rol de Profesional Orientador del facilitador, facilitador, orientador y técnico de apoyo, con el objetivo de poder adelantar el programa de Reincorporación, garantizar los beneficios socioeconómicos y gestionar los diferentes temas de Reincorporación en el marco del Programa de Reincorporación liderado por el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) e implementado por la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), la cual y teniendo en cuenta las condiciones de la población en dicho proceso tales como: a. Censo Socioeconómico; b. Necesidades e intereses; c. Ubicación geográfica de la población, d. Composición del grupo familiar o grupo de convivencia, e. Enfoques diferenciados, f. Ejecución de proyectos especiales (bien sean sociales o económicos/productivos), se requiere contar con un equipo conformado aproximadamente por 200 profesionales Facilitadores (...)."

Reintegración

***Ley 418 de 1997**, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Artículos 65 y 132.*

***Ley 1592 de 2012**, Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 "por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios" y se dictan otras disposiciones.*

***Ley 1738 de 2014**. "Por medio de la cual se prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010"*

***Decreto 3360 de 2003**. Por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y por la Ley 782 de 2002.*

***Decreto 395 de 2007**. Por medio del cual se reglamenta la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006 y se modifica parcialmente el Decreto 128 de 2003*

***Decreto 1391 de 2011**, Por el cual se reglamentan los beneficios económicos de los programas de reintegración de la población desmovilizada. Capítulos II, III y IV.*

Artículo 2.- Beneficios Socioeconómicos del Proceso de Reintegración.

Artículo 3. Apoyo Económico a la Reintegración.

Artículo 4.- Beneficio de Inserción Económica. El beneficio de inserción económica tiene como objetivo facilitar a la persona en proceso de reintegración, el acceso a una fuente de generación de ingresos.

Dicho beneficio podrá hacerse efectivo, por una sola vez, previa disponibilidad presupuestal y con el cumplimiento de los requisitos previstos por la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas para su otorgamiento.

La persona en proceso de reintegración, podrá optar entre el Estímulo Económico a la Empleabilidad o el Capital Semilla para la financiación de un Plan de Negocio, que en todo caso serán excluyentes entre sí.

Artículo 5.- Estimulo Económico a la Empleabilidad

Artículo 6.- Estimulo Económico para Planes de Negocio o Capital Semilla. El estímulo económico para planes de negocio o capital semilla consiste en un desembolso que otorga la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, a la persona en proceso de reintegración para la financiación de un plan de negocio que facilite su reintegración económica. Para las personas que se desmovilizaron bajo el marco de los acuerdos con los grupos armados organizados al margen de la ley con los cuales el Gobierno Nacional haya adelantado un proceso de paz conforme a lo previsto en el Decreto 3360 de 2003, el capital semilla corresponderá al monto acordado en la negociación. Para las personas desmovilizadas individualmente, de conformidad con el procedimiento descrito en el Decreto 128 de 2003, el capital semilla corresponderá a un monto de hasta ocho millones de pesos (\$8.000.000).

Parágrafo Primero. - El desembolso de los recursos aprobados se realizará por una sola vez, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas para cada tipo de plan de negocio individual o asociativo.

Parágrafo Segundo. - En ningún caso el capital semilla será desembolsado directamente a la persona en proceso de reintegración. El monto aprobado será consignado a los proveedores, operadores, entidad financiera o a la figura de administración de recursos que se determine para cada tipo de plan de negocio, conforme a carta de instrucciones de desembolso suscrita por la persona en proceso de reintegración.

Parágrafo Tercero. - El desembolso del capital semilla de los planes negocio que hayan sido radicados con el cumplimiento pleno de los requisitos exigidos a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto, se aplicará de acuerdo con los criterios y reglas vigentes al momento de la radicación.

CAPITULO III APOYOS ECONOMICOS ESPECIALES

Artículo 8.- Apoyo Económico para Traslado por Nivel de Riesgo Extraordinario.

Decreto 1081 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.

Artículo 2.3.2.1.1.1. "Política de reincorporación a la vida civil.

Artículo 2.3.2.1.1.3. Reintegrado.

Artículo 2.3.2.1.2.1. Desmovilización.

Artículo 2.3.2.1.2.4. Presentación de las listas por parte del grupo armado al margen de la ley.

Artículo 2.3.2.1.2.5. Aceptación de la Lista.

Artículo 2.3.2.1.2.6. Acceso al proceso de reintegración social, política y económica.

Artículo 2.3.2.1.4.1. Beneficios en caso de desmovilización individual y voluntaria. Los beneficios previstos en el presente decreto se aplicarán a los nacionales que, individualmente y por decisión voluntaria, abandonen sus actividades como miembros de los grupos armados organizados al margen de la ley, y hayan además demostrado, a criterio del Gobierno Nacional, su voluntad de reincorporarse a la

vida civil. Los menores de edad, están excluidos de cualquier forma de colaboración o cooperación con la Fuerza Pública. (Decreto 2767 de 2004, art. 1)

Artículo 2.3.2.1.4.2. Beneficios de Documentación.

Artículo 2.3.2.1.4.3. Beneficio en salud.

Artículo 2.3.2.1.4.4. Beneficios de protección y seguridad.

Artículo 2.3.2.1.4.9. Beneficio educativo.

Artículo 2.3.2.1.4.10. Beneficios socioeconómicos.

Artículo 2.3.2.1.4.11. Fijación de los beneficios socioeconómicos del proceso de reintegración.

Artículo 2.3.2.1.4.12. Apoyo económico a la reintegración.

Artículo 2.3.2.1.4.13. Beneficio económico.

Artículo 2.3.2.1.4.14. Beneficio de inserción económica. El beneficio de inserción económica tiene como objetivo facilitar a la persona en proceso de reintegración, el acceso a una fuente de generación de ingresos. Dicho beneficio podrá hacerse efectivo, por una sola vez, previa disponibilidad presupuestal y con el cumplimiento de los requisitos previstos por la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas para su otorgamiento. La persona en proceso de reintegración, podrá optar entre el Estímulo Económico a la Empleabilidad o el Capital Semilla para la financiación de un Plan de Negocio, que en todo caso serán excluyentes entre sí.

Artículo 2.3.2.1.4.15. Estímulo económico a la empleabilidad.

Artículo 2.3.2.1.4.16. Estímulo económico para planes de negocio o capital semilla. El estímulo económico para planes de negocio o capital semilla consiste en un desembolso que otorga la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, a la persona en proceso de reintegración para la financiación de un plan de negocio que facilite su reintegración económica.

Artículo 2.3.2.1.4.18. Apoyo económico para traslado por nivel de riesgo extraordinario.

Artículo 2.3.2.1.4.20. Servicios especiales.

Artículo 2.3.2.1.4.23. Pérdida de beneficios.

Decreto 1069 de 2015 Por medio de la cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector Justicia y Derecho da marco normativo al proceso de reintegración

Artículo 2.2.5.1.7.2. Integralidad del programa especial de resocialización y del proceso de reintegración de postulados

Artículo 2.2.5.1.7.3. Monitoreo y seguimiento.

Decreto 1753 de 2016 "Por el cual se modifica el Decreto 1081 de 2015, en lo relacionado con las listas que acreditan la pertenencia a un grupo armado organizado al margen de la ley, y se dictan otras disposiciones" Da marco normativo al proceso de reintegración.

Resolución 0163 de 2011 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.

Resolución 0205 de 2012 Por la cual se modifica el artículo 20 de la Resolución 000163 de 2011, de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, hoy Agencia Colombiana para la Reintegración.

Resolución 0306 de 2012 Por la cual se adiciona un párrafo al artículo 38 de la Resolución 163 de 2011.

Resolución 0346 de 2012 Por la cual se establecen disposiciones para la implementación de las estrategias de servicio social; prevención temprana de reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes y reintegración comunitaria.

Resolución 0316 de 2013 Por la cual se emiten directrices de carácter transitorio para la terminación del beneficio de atención psicosocial y se dictan otras disposiciones.

Resolución 0754 de 2013 Por la cual se reglamentan requisitos, características, condiciones y obligaciones para el acceso y otorgamiento de los beneficios sociales y económicos del Proceso de Reintegración a la sociedad civil dirigida a la población desmovilizada.

Resolución 0026 de 2013 por la cual se modifica parcialmente el artículo 3° de la Resolución 0794 de 2012.

Resolución 1724 de 2014 Por el cual se reglamentan requisitos, características, condiciones y obligaciones para el acceso y otorgamiento a los beneficios sociales y económicos del Proceso de Reintegración dirigido a la población desmovilizada y postulada a la ley 975 de 2005, modificada y adicionada por la Ley 1592 de 2012 y el Decreto Reglamentario 30111 de 2013.

Artículo 6: Apoyo económico a la Reintegración en el periodo de caracterización.

Artículo 22. Desembolso del Apoyo Económico a la Reintegración.

Resolución 1356 de 2016 Por la cual se modifican los artículos 3, 4, 17, 19, 21, 26, 31, 32, 37, 39, 44 y 46 y se deroga el artículo 38 de la Resolución 0754 de 2013. Da marco normativo al proceso de reintegración

Encargo Fiduciario – Contrato No. 909 del 20 abril de 2017-II. En cuanto a los desembolsos en sus numerales: 1, 2, 3, 4, 5, (...) 12

- 1) *Efectuar a más tardar el día diecinueve (19) de cada mes los desembolsos masivos por concepto del beneficio económico apoyo a la reintegración.*

Manual operativo EFP 2017.

La Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados En Armas – ACIR, es una unidad Administrativa Especial, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonio propio, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica creada a través del Decreto 4138 de 2011 de los pagos por los siguientes conceptos:

1. *Beneficio económico*
2. *Justicia y paz*
3. *Traslado por Riesgo*
4. *Acuerdo de paz*

5. Embargo

D. GENERALIDADES PARA LA EJECUCION DEL CONTRATO

E. EJECUCION DE PAGOS

El ordenador del gasto por parte del Fideicomitente, será quien firme las órdenes de pago y deberá registrar su firma en el formato de registro de firma.

Procedimiento de pagos

La ACR en conjunto con la fiduciaria establecieron un canal de comunicación para las transferencias de archivo, el cual trabaja n ambas vías tanto para archivos en Excel de las ordenes de desembolso que son remitidos por la ACR a la fiduciaria, así como los reportes de desembolsos notificados por la fiduciaria a la ACR.

Procedimiento de pagos por medio de FIDUCIA – GF-P12 DEL 04/09 2014

Manual de la fase de estabilización ruta regular, de la ARN para implementación de reintegración, dimensión ingresos

Instructivo de acceso al beneficio de inserción económica, expedido por la ARN estímulo económico para planes de negocios

Guía de aplicación de seguimiento a unidades de Negocio, de la ARN

• **Cláusulas contractuales.**

En el análisis de la contratación de la muestra seleccionada se tendrá en cuenta en su contenido. Para ello se verificará el cumplimiento de las cláusulas de los contratos objeto de la muestra, en especial las relacionadas con el objeto, las obligaciones contractuales, supervisión, plazo y forma de pago, liquidación, entre otros.

2.3. ALCANCE DE LA AUDITORIA

En la vigencia 2017 el presupuesto de la ARN, para reintegración y reincorporación, se presenta en la siguiente tabla:

Tabla No. 1

Valores en pesos.

EJECUCION PRESUPUESTAL REINCORPORACION Y REINTEGRACIÓN					
VIGENCIA 2017					
CONCEPTO	APROPIACION DEFINITIVA	COMPROMISOS	OBLIGADOS	PAGADOS	% EJECUCION
GASTOS de Personal	32.768.883.333	32.332.945.824	32.331.920.324	31.768.838.161	98,67%
GASTOS Generales	7.001.433.368	6.442.357.180	6.237.611.847	5.731.863.034	89,09%
Transferencias	90.036.646.573	88.418.135.310	86.634.174.934	78.629.168.411	96,22%
TOTAL FUNCIONAMIENTO	129.806.963.274	127.193.438.314	125.204.007.105	116.129.869.606	96,45%
Inversion	1.655.637.121	1.655.385.584	1.655.385.584	1.332.006.577	99,98%
TOTAL PTO REINTEGRACION	131.462.600.395	128.848.823.898	126.859.392.689	117.461.876.183	96,50%
PTP REINCORPORACION	51.407.781.114	48.095.234.306	47.144.321.552	44.503.860.431	91,71%
TOTAL PRESUPUESTO ARN	182.870.381.509	176.944.058.204	174.003.714.241	161.965.736.614	95,15%

Fuente: ARN Elaboró: Equipo Auditor

Ahora bien, del 1 de enero de 2018 a junio 30 de 2018, la ejecución en los procesos de reincorporación y reintegración fue la siguiente:

Tabla No. 2

Valores en pesos.

EJECUCION PRESUPUESTAL REINCORPORACION VIGENCIA 2018					
DESCRIPCION	APROPIACION	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	% EJECUCION
Gastos de Personal	32.882.886.259	16.825.850.696	16.234.819.390	15.307.019.116	49,37%
Gastos Generales	7.210.637.270	5.247.825.077	2.515.430.668	2.510.613.443	34,88%
Transferencias	89.229.852.675	71.786.031.341	33.144.763.086	32.954.005.086	37,15%
Total Funcionamiento	129.323.376.204	93.859.707.114	51.895.013.144	50.771.637.645	40,13%
Inversión	1.324.509.697	1.069.615.795	452.970.173	452.970.173	34,20%
TOTAL PTO REINTEGRACION	130.647.885.901	94.929.322.909	52.347.983.317	51.224.607.818	40,07%
PTP REINCORPORACION	47.037.203.491	34.736.631.454	20.088.629.978	19.682.488.390	42,71%
Total PRESUPUESTO ARN	177.685.089.392	129.665.954.363	72.436.613.295	70.907.096.208	40,77%

Fuente: ARN

Elaboró: Equipo Auditor

Se evaluó el cumplimiento de la normatividad y la gestión fiscal de los procesos de:

- ✓ Reincorporación económica y social para los integrantes de las FARC de acuerdo con lo establecido en el punto 3.2.2 reincorporación económica y social del Acuerdo.
- ✓ Reintegración de las personas desmovilizadas de otros Grupos Armados al Margen de la ley.

Así como los aspectos de Control Interno para los procesos involucrados, adelantados por la ARN y definidos en la muestra durante la vigencia 2017 y el primer semestre de 2018.

Enfoque de auditoría:

El enfoque de auditoría fue combinado⁴ basado en controles y pruebas sustantivas, por lo que se aplicaron pruebas teniendo en cuenta los criterios y riesgos identificados para los asuntos a evaluar, que permitieron validar el cumplimiento de lo establecido en el acuerdo y lo establecido para el proceso de reintegración de las personas desmovilizadas de otros grupos al margen de la ley, de acuerdo con la muestra seleccionada para cada proceso.

⁴ En el plan de trabajo inicial se planteó un enfoque de controles, no obstante en el desarrollo de la auditoría fue necesario realizar pruebas sustantivas por lo que el enfoque fue combinado

Enfoque de Muestreo:

El tipo de muestreo aplicado fue el no probabilístico, esto es, a criterio del auditor y bajo un enfoque cualitativo.

Se realizaron visitas en los Grupos territoriales de Meta-Orinoquía, Tolima, Norte de Santander y Arauca, Santander, Antioquia- Chocó, Cesar, Magdalena-Guajira, Bajo Magdalena Medio, Caquetá, Valle del Cauca, así mismo se realizaron visitas en las ETCR de Miravalle, Tierra Grata, Pondoires, La Reforma, Filipinas, La Fila y un punto de agrupamiento en Uribe – Meta

En reintegración se focalizó en uno de los tres indicadores que abarcan la ruta para la superación de vulnerabilidad de las personas beneficiarias y lograr su retorno sostenible en la legalidad y el ejercicio autónomo de su identidad. Es decir, en los beneficios de inserción económica – BIES.

Para el proceso de reincorporación

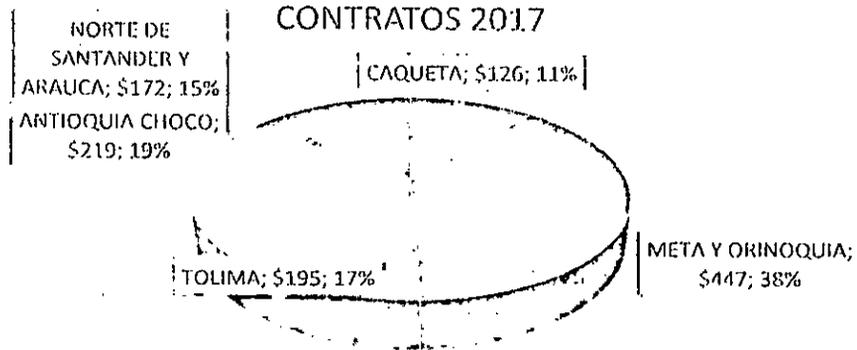
La base de contratos reportados por la ARN para el proceso de reincorporación en la vigencia 2017 fue de 169 por \$2.988.020.398, que incluye contratos de facilitadores para acompañamiento psicosocial a la población de excombatientes FARC, entre los que se encuentran menores de edad que hacen tránsito a la mayoría de edad y 5 convenios por \$10.770.284.321.

Ahora bien, para el primer semestre de 2018, se suscribieron 401 contratos que incluyen: facilitadores, camino diferencial de vida y administración de ETCR por \$12.326.915.999 y 2 convenios por \$16.912.772.600

Es decir, que para el periodo auditado se realizaron por reincorporación 570 contratos entre facilitadores, camino diferencial de vida y administración de la ETCR, por \$ 15.314.936.397 y 7 convenios por \$ 27.683.056.921, de este universo inicialmente establecido, se seleccionaron los Grupos Territoriales en los que se concentra la mayoría de la población beneficiaria en cada una de las dimensiones del programa de reincorporación, es decir, en donde se encuentra el mayor número de facilitadores y aquellos en los que están ubicados los proyectos productivos, como se observa en la gráfica.

Gráfico 1

Cifras en millones



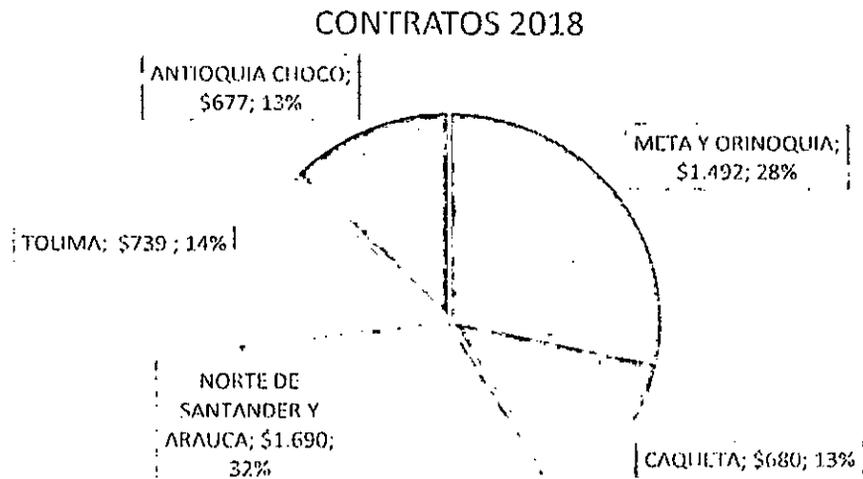
▪ CAQUETA ▪ META Y ORINOQUIA ▪ TOLIMA ▪ ANTIOQUIA CHOCO ▪ NORTE DE SANTANDER Y ARAUCA

Fuente: ARN Elaboró: Equipo Auditor

Los contratos suscritos durante la vigencia 2018 en los grupos territoriales seleccionados se detallan a continuación:

Gráfica 2.

Cifras en millones



▪ META Y ORINOQUIA ▪ CAQUETA ▪ NORTE DE SANTANDER Y ARAUCA ▪ TOLIMA ▪ ANTIOQUIA CHOCO

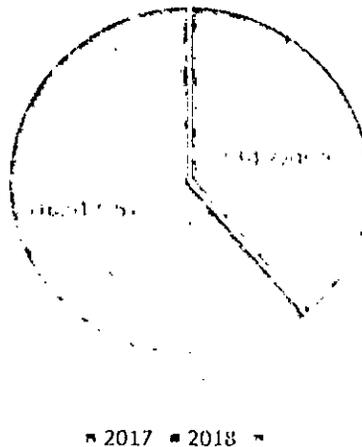
Fuente: ARN Elaboró: Equipo Auditor

Durante la vigencia 2017 se suscribieron 5 convenios por \$10.770.284.321, y dos en el primer semestre de 2018 por \$16.912.772.600 los cuales fueron ejecutados en todos los grupos territoriales como se detalla a continuación:

Gráfica 3

Cifras en millones

CONVENIOS REINCORPORACION



Fuente: ARN Elaboró: Equipo Auditor

Para el proceso de reintegración.

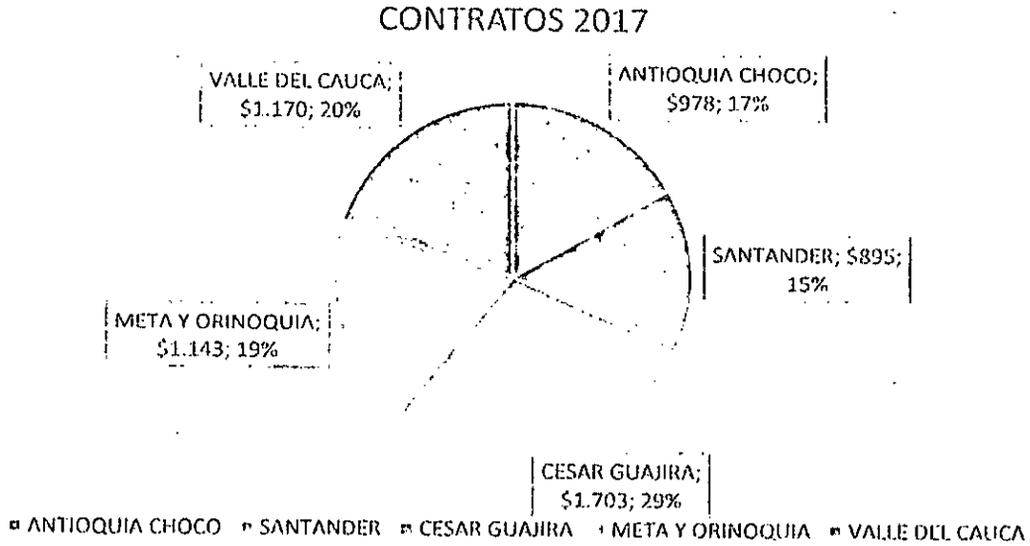
La base de contratos reportados por la ARN para el proceso de reintegración en la vigencia 2017 fue de 612 por \$19.756.752.400 que incluye contratos de reintegradores para acompañamiento psicosocial, formación para el trabajo y acompañamiento para la presentación del plan de negocios a la población en proceso de reintegración (PPR), y 3 convenios por \$1.642.714.283.

En el primer semestre de 2018, se suscribieron 397, por \$16.458.036.197 contratos que incluye contratos de reintegradores para acompañamiento psicosocial, formación para el trabajo y acompañamiento para la presentación del plan de negocios a la población en proceso de reintegración -PPR y 5 convenios por \$5.302.554.145

Es decir, que para el periodo auditado se realizaron por reintegración 1.009 contratos por \$36.214.788.597 y 8 convenios por \$6.945.268.428, de este universo inicialmente establecido, se seleccionaron los grupos territoriales en los que se concentra la mayoría de la población beneficiaria de cada una de las dimensiones del programa de reincorporación, es decir, en donde se encuentra el mayor número de reintegradores y aquellos en los que están ubicados los BIES, como se observa en la gráfica:

Gráfica 4.

Cifras en millones

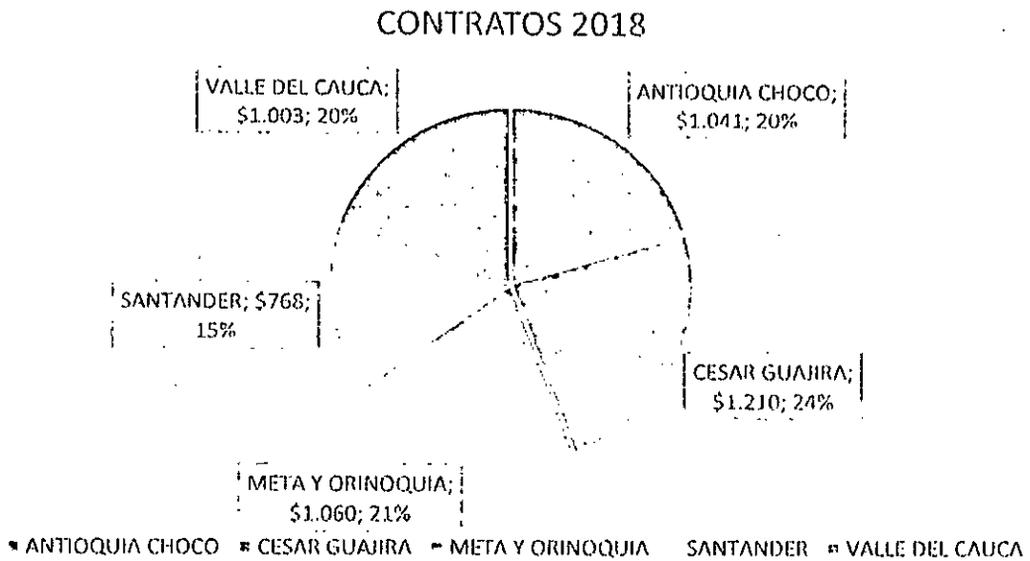


Fuente: ARN Elaboró: Equipo Auditor

Los contratos suscritos durante la vigencia 2018 en los grupos territoriales seleccionados se detallan a continuación:

Gráfica 5

Cifras en millones



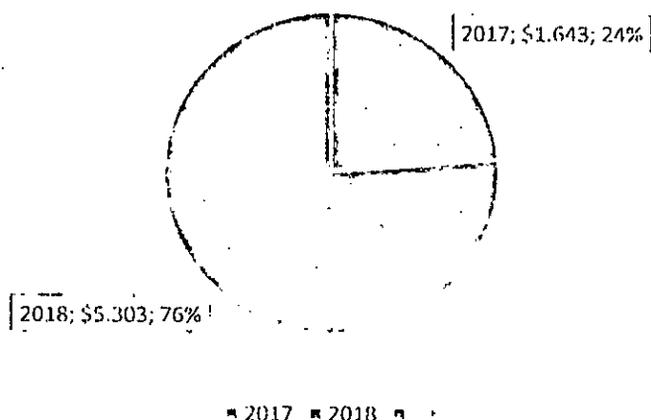
Fuente: ARN Elaboró: Equipo Auditor

Durante la vigencia 2017 se suscribieron 3 convenios por \$1.642.714.283, y 5 en el primer semestre de 2018 por \$5.302.554.145 los cuales fueron ejecutados en todos los grupos territoriales como se detalla a continuación:

Gráfica 6.

Cifras en millones

CONVENIOS REINTEGRACION



Fuente: ARN Elaboró: Equipo Auditor

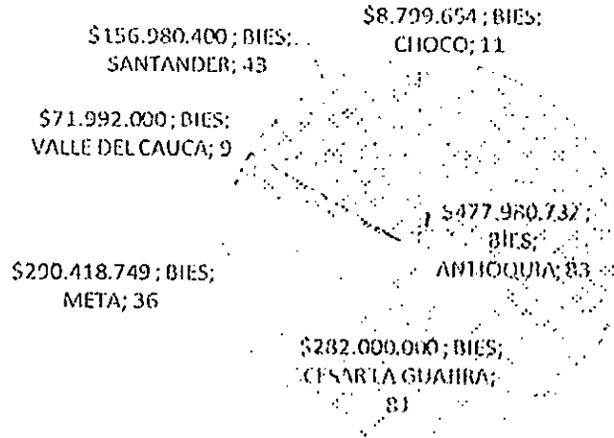
Con base en la selección antes mencionada, se estableció un universo de 302 contratos, y 8 convenios, teniendo en cuenta los grupos territoriales que tienen el mayor número de beneficiarios de BIES y en los que se concentra el porcentaje más alto de contratación de reintegradores para acompañar a los beneficiarios en el cumplimiento de la ruta de reintegración, por \$17.915.698.794 por lo que, al aplicar el formato de muestreo establecido en la guía, arrojó una muestra de 46 contratos y 8 convenios por \$8.816.335.161, lo que representa el 49.2% en valor.

Ahora bien, la base de planes de negocio reportada por la ARN para el proceso de reintegración en la vigencia 2017 fue de 2.648 por valor de \$12.305.170.633, de los cuales se revisaron 131 por valor de \$735.855.535, lo que representa el 6% en valor y para el primer semestre de 2018, los planes de negocios ascienden a 867 por valor de \$3.972.417.875, de los que se revisaron 86 por valor de \$ 402.535.600, lo que representa el 10% del valor del universo de revisión, así:

Gráfica No. 7

BIES

CHOCO ANTIOQUIA CESAR LA GUAJIRA META VALLE DEL CAUCA SANTANDER



Fuente: ARN- Elaboró: Equipo Auditor

2.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En desarrollo del Proceso auditor no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría.

2.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Conclusión concepto: "con reserva"

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, se considera que, salvo en lo referente a las deficiencias encontradas en la distribución de los facilitadores, la administración de los ETCR y el acompañamiento en la formulación de los BIES, relacionados con los criterios identificados en el manual de contratación de la ARN y lo contenido en el instructivo de Beneficios de Inserción Económica, la labor de la ARN, resulta conforme en todos los aspectos significativos.

Conclusión Control Fiscal Interno: Con deficiencias

La calificación de Control Interno para la etapa de Planeación fue adecuado y para la etapa de ejecución fue de 1.7, con deficiencias, teniendo en cuenta que los controles establecidos para los riesgos identificados son parcialmente adecuados, ya que se encontraron debilidades en la distribución de los facilitadores, la administración de los ETCR y el acompañamiento en la formulación de los BIES.

2.6. RELACION DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, se constituyeron 3 hallazgos administrativos.

2.7. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar el Plan de Mejoramiento, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la CGR como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

Para efectos de la habilitación en el sistema de rendición electrónica de cuentas e informes- SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos soporte_sireci@contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.

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



DAVID JOSÉ VALENCIA CAMPO
Contralor Delegado para la Gestión Pública e
Instituciones Financieras

Revisó: María Cristina Quintero Quintero
Asesoró: Diana Marsella Lozano
Supervisor: Elida Josefa Serrato Reyes - Supervisora
Líder Equipo: Jenny del Pilar Prieto Fúquene
Elaboró: Equipo auditor
Dianne Alexandra Zarate/ José Alberto Cantillo/ Martha Revelo/ Doris Perilla

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. RESULTADOS GENERALES DE LA AUDITORIA

Reincorporación:

El Proceso de reincorporación⁵ consiste en: *“El proceso de reincorporación a la vida civil será un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio que considerará los intereses de la comunidad FARC, en proceso de reincorporación, de sus integrantes y sus familias, orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, la convivencia y la reconciliación, entre quienes los habitan; asimismo al despliegue y desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local. La reincorporación de las FARC se fundamenta en el reconocimiento de la libertad individual y el libre ejercicio de los derechos individuales de cada uno de quienes son integrantes de las FARC – EP en proceso de reincorporación. El proceso de reincorporación tendrá en todos sus componentes un enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las mujeres”.*

La ARN inició el proceso de reincorporación de los integrantes FARC una vez las ZVTN y los PTN se transformaron en ETCR, es decir, a partir del 16 de agosto de 2017, aunque es necesario precisar que a partir de diciembre de 2016, inició actividades de reincorporación temprana.

Para la vigencia 2017, La ARN estableció un Plan de Acción de Reincorporación para cumplir con el objeto de *“Gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 a través de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP; y de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia”*

El plan de acción cuenta con 11 estrategias y 25 acciones con sus respectivos indicadores, que abarcan los siguientes aspectos:

- Gestión financiera, incentivos económicos a integrantes de FARC
- Gestión normativa, legal y de seguridad en el marco del programa de Reincorporación
- Diseño de la Política Nacional de Reincorporación
- Reincorporación Temprana de integrantes de FARC
- Sostenibilidad económica FARC
- Fortalecimiento y ajuste institucional de la ARN
- Gestión Consejo Nacional de Reincorporación - CNR

⁵ Definición Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

- Gestión Consejos Territoriales de Reincorporación – CTR
- Administración ETCR por ARN
- Cooperación y alianzas para la reincorporación
- Enfoque diferencial étnico y de género

Como resultado de los aspectos mencionados en el párrafo anterior y las acciones se identificó que los indicadores de sostenibilidad económica- (acompañamiento a formulación de proyectos) y administración de ETCR por ARN, tuvieron una ejecución del 0%, los demás indicadores presentan cumplimiento del 100%.

Respecto a los indicadores que presentan ejecución de 0%, se estableció que no hubo avance en el indicador, como quiera que el único proyecto productivo aprobado en 2017 por el Consejo Nacional de Reincorporación (en adelante "CNR"), presentado por la cooperativa MMAVECOOP⁶ del ETCR de Miravalle y que beneficia a 74 personas, no se realizó en esa vigencia, porque no se cumplieron los requisitos exigidos por la Fiduciaria a los integrantes FARC como son: la apertura de la cuenta bancaria (que presentó dificultad toda vez, que algunos bancos se rehusaron a abrir la cuenta de dicha cooperativa) y que los excombatientes FARC-EP, no efectuaron las actas de concertación y no aceptaron las actas del proyecto.

Del indicador de Administración de los ETCR, durante la vigencia 2017 no se hizo el traslado de los bienes por el Fondo de Programas Especiales para la Paz (en adelante "FONDO PAZ"), el cual se formalizó en julio de 2018,

Para verificar el cumplimiento de los indicadores que alcanzaron el 100%, en la auditoría realizada se verificó el pago de los incentivos económicos a los integrantes FARC, toda vez que la ARN realizó el pago de asignación única de normalización y la primera renta básica, una vez verificados los requisitos tales como acreditación por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el cruce respectivo con entidades como la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio de Salud, el INPEC⁷, entre otros.

Se observó igualmente que las acciones de reincorporación temprana, se adelantaron conforme a lo previsto, pues se realizaron jornadas en conjunto con la Registraduría Nacional del Estado Civil para cedulação, así como afiliación al sistema de Salud subsidiado y al sistema de pensiones,

En la vigencia 2018, el Plan de Acción cuenta con 10 estrategias, con sus respectivas acciones e indicadores, en este plan se eliminó la acción de Gestión del Consejo Territorial de Reincorporación, por cuanto en 2017 se instalaron 25 Consejos

⁶ Cooperativa Multiactiva de Colombia Manuel Marulanda Vélez

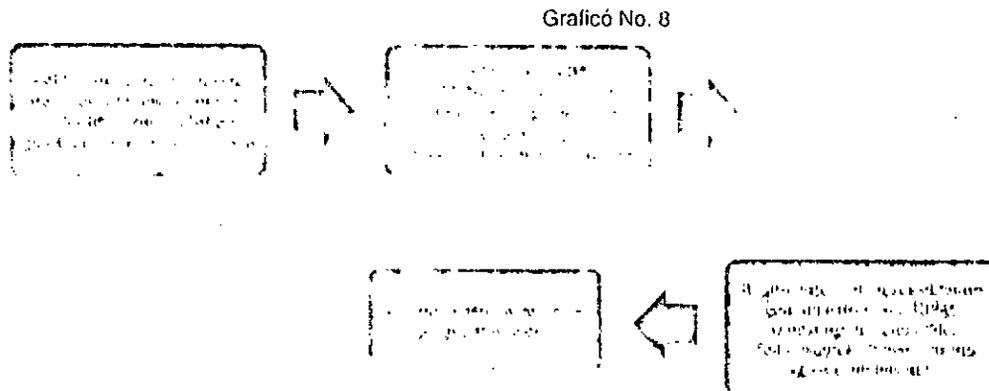
⁷ Instituto Penitenciario y Carcelario

Territoriales de Reincorporación (en adelante "CTR"), y con corte a 30 de junio de 2018, los indicadores relacionados con las 10 estrategias propuestas alcanzaron un 100% de ejecución de a las metas trimestrales planteadas, esto fue corroborado por la CGR, toda vez que en las acciones relacionadas con el diseño de la política de reincorporación se expidió el CONPES 3931 de junio 22 de 2018, Política Nacional Para La Reincorporación Social y Económica De Exintegrantes de las FARC-EP.

Se aprobaron los proyectos productivos de granja integral- ETCR Miravalle- Caquetá y Ganadería doble propósito- ETCR La Fila Icononzo Tolima, de los que se desembolsaron \$680.000.000.

Igualmente se verificó la suscripción del convenio con el Programa de Naciones Unidas – PNUD, para la administración, mantenimiento y funcionamiento de los ETCR, y el arrendamiento de los predios donde estos se encuentran ubicados, convenio que fue suscrito atendiendo los requisitos para ello.

La ruta para el proceso de reincorporación es la siguiente:



Fuente: ARN- Elaboró: Equipo Auditor.

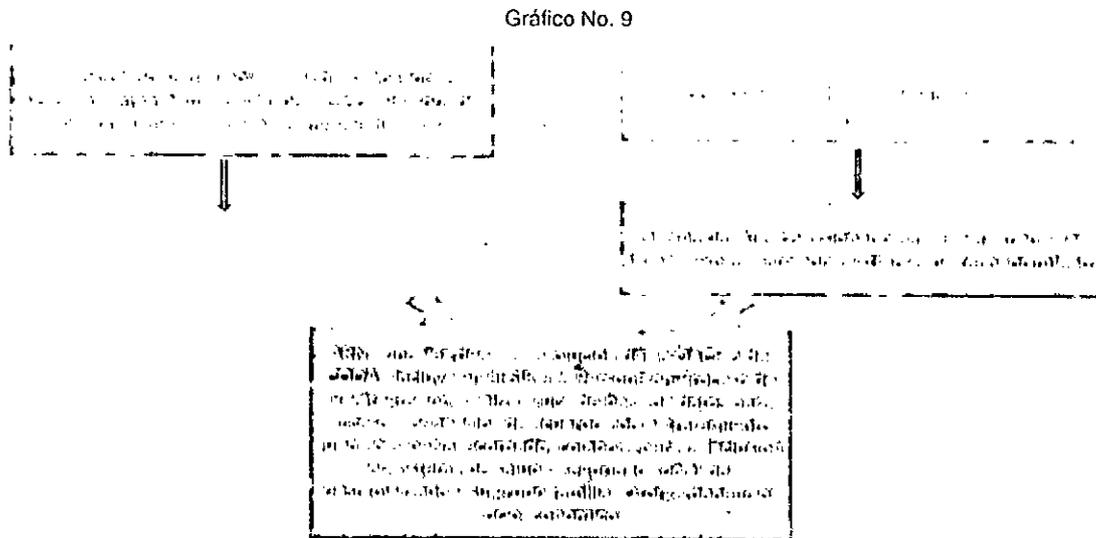
Reintegración:

El proceso de Reintegración de acuerdo con lo señalado por la ARN⁸ es: "La Reintegración es una oferta de seis años y medio que el Estado colombiano, a través de la gestión que realiza la ARN, les ofrece a las personas desmovilizadas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML), que no han cometido delitos de lesa humanidad, y que quieren reintegrarse a la vida social y económica.

⁸ Fuente: www.reintegracion.gov.co

Los destinatarios de los Beneficios del Proceso de Reintegración que coordina e implementa la ARN, son las personas desmovilizadas⁹ o desvinculadas de un grupo armado organizado al margen de la ley (en adelante "GAOML"), cuando cumpla su mayoría de edad y se le hayan restituido sus derechos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante "ICBF"), siempre que su situación jurídica se lo permita y que cuenten con la certificación CODA¹⁰

La ruta de reintegración tiene los siguientes pasos:



Fuente: ARN- Elaboró: Equipo Auditor

En el examen de la contratación del proceso de reintegración, se estableció el cumplimiento de los requisitos en cada una de las etapas pre-contractual y contractual, de conformidad con lo señalado en el Manual de Contratación de la ARN.

En la ruta de reintegración y la verificación de cada una de sus dimensiones, se evidenció que la totalidad de los participantes acceden al modelo de educación para adultos, llegando como mínimo a culminar estudios de básica primaria. Todos reciben atención psicosocial y acompañamiento para ingresar al sistema general de seguridad social, encontrándose afiliados en su gran mayoría al régimen subsidiado y los restantes al régimen contributivo.

⁹ Aquella persona que por decisión individual abandone voluntariamente sus actividades como miembro de organizaciones armadas al margen de la ley (grupos guerrilleros y grupos de autodefensa) y se entregue a las autoridades de la República

¹⁰ Comité Operativo para la Dejeción de las Armas

Se evidenció que los controles aplicados por la ARN a la información reportada por los facilitadores y los reintegradores para la validación de los beneficios económicos de la ruta de reintegración son efectivos, ya que adicional a los controles del SIR¹¹, se tienen controles establecidos a través del sistema ARPA¹² para validar las asistencias de las Personas en Proceso de Reintegración (en adelante "PPR") a las actividades de acompañamiento Psicosocial y a través de planilla, así mismo se realizan planes de trabajo con cada uno de los PPR y se trabaja en las diferentes dimensiones.

Así mismo, para el proceso de reintegración se hizo énfasis en los beneficios de estímulo económico para planes de negocio o capital semilla, toda vez que es donde se presenta la mayor destinación de recursos. Y se estableció que existen debilidades en la formulación de los proyectos ya que hay poca sostenibilidad en algunos.

3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Evaluar las funciones asignadas a la ARN, relacionadas con gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y Normalización de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

El 20 de diciembre de 2017, se expidió la Directiva presidencial No. 3 mediante la cual se entregaron directrices para la conformación de un comité de articulación para coordinar los esfuerzos misionales, presupuestales y operativos de las entidades públicas del orden nacional para el cumplimiento de los compromisos asumidos en materia del proceso de reincorporación por parte del Gobierno Nacional con la suscripción del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y en especial, aquellos planes y programas definidos en el Decreto Ley 899 de 2017.

El 22 de junio de 2018 se emitió el CONPES 3931, mediante el cual se estableció la Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de exintegrantes de las FARC, allí se identificaron las debilidades del proceso de reincorporación y se estableció el plan de acción en cuatro ejes estratégicos, a través de los cuales se registran y articulan acciones prioritarias, que serán objeto de despliegue y seguimiento mediante el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) con un horizonte de tiempo hasta

¹¹ Sistema de Información para la Reintegración

¹² Aplicación desarrollada por la ACR en .net, para proveer a los profesionales reintegradores de una solución móvil que les permite acceder a ciertas funcionalidades de atención a las personas en proceso, sin necesidad de estar conectados en línea con el SIR.

2026, en concordancia con lo señalado en el plan marco de implementación del acuerdo paz (P.M.I).

3.2.1. Tema: Reincorporación temprana

La Reincorporación Temprana es: *"un grupo de acciones e iniciativas construidas por el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), conforme a lo previsto en el Decreto 1274 de 2017, a partir del 16 de agosto de 2017 – fecha de finalización de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y Puntos Transitorios de Normalización (PTN) y hasta el 31 de diciembre de 2017, se trabajó en las actividades tempranas para facilitar la adaptabilidad de los integrantes de las FARC – EP a la vida civil, en los siguientes ámbitos: i) Bienestar integral: Salud – Apoyo psicosocial y Pensiones, ii) Formación Académica, iii) Formación para el Trabajo / Productiva, iv) Iniciativas artísticas, culturales, deportivas, v) Acciones Comunitarias¹³".*

Para la estrategia Reincorporación temprana de integrantes de FARC: se realizaron las siguientes acciones:

- Afiliados a pensiones 9.361 personas.
- Formación académica 2.533 integrantes FARC.
- Se entregaron 3.976 cupos para formación complementaria (curso corto). 70 cupos para operarios y auxiliares, y 265 personas en validación de saberes (certificados por SENA), para un total de 4.311 cupos.
- Formación para el trabajo de los integrantes FARC, se cuenta con 3.426 cupos de formación en los ETCR.
- 5 iniciativas comunitarias en perspectiva de arte y cultura en los ETCR, y en 13 ETCR, se implementaron iniciativas comunitarias en temáticas como: reconciliación, convivencia pacífica, fortalecimiento de entornos protectores de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes -NNAJ, participación comunitaria y ejercicio de ciudadanía.

La auditoría encontró que las actividades de reincorporación temprana arrojaron resultados favorables en las actividades arriba descritas y que corresponden a lo aprobado por el CNR en sesión 35 realizada en la Gobernación de Antioquia el 10 de julio de 2017, para facilitar la adaptación de los integrantes de las FARC a la vida civil.

Se revisaron documentos de las asistencias a las capacitaciones y se entrevistaron a los integrantes FARC.

Se verificó por parte de la auditoría en los ETCR visitados que los integrantes FARC recibieron capacitaciones en diferentes temas en alianza con el Sena y otras instituciones públicas y privadas.

En entrevista con los integrantes FARC, se corroboró que se han realizado actividades con la comunidad cercana a los ETCR y diferentes campañas de salud entre otras.

¹³ Fuente: Glosario Agencia para la Reincorporación y Normalización

3.2.2. Tema: Contratación

Frente a los 7 convenios realizados en el tema de reincorporación, y los 46 contratos de los facilitadores, se estableció el cumplimiento de los requisitos conforme a lo señalado en el Manual de Contratación de la ARN, para cada una de las etapas del proceso de contratación (pre-contractual y contractual), así como su integración con el presupuesto, la coherencia del gasto con las necesidades establecidas por las áreas y la ordenación del gasto se hizo por el competente, de conformidad con lo señalado en el Manual de Contratación de la ARN.

Frente a los pagos se verificó la competencia para la autorización de estos y el desembolso de recursos se realizó mediante consignación bancaria a la cuenta certificada por el contratista.

Se cuenta con los informes de supervisión en el formato establecido por la ARN para tal fin, y en los mismos se detalla el cumplimiento de cada una de las obligaciones específicas adquiridas por los contratistas y el respectivo porcentaje de avance.

No obstante en visitas realizadas por la CGR, se encontró que a la fecha de la auditoria, no había sido aprobada una ruta de reincorporación, que incluyera la atención personalizada a los miembros del colectivo FARC EP y que ya las acciones de reincorporación temprana habían finalizado en los ETCR, por lo que los facilitadores de algunos de los espacios visitados se encontraban realizando actividades similares a otros que están en la misma ETCR, igualmente en las entrevistas realizadas a los integrantes FARC, se indicó a la comisión auditora la desproporcionalidad en la asignación de los facilitadores.

Por lo anterior se estableció el siguiente:

Hallazgo No. 1 Facilitadores

El Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, "por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional" *Indica en el Título 1 "contratación estatal" Capítulo 1 "sistema de compras y contratación pública" Sección 2, "estructura y documentos del proceso de contratación" subsección 1 "planeación" Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. "Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:*

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

El Manual de Contratación de la ARN CÓDIGO: BS-M-01 Versión 5, vigente hasta septiembre de 2018 estipula:

“3.5 LA DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD QUE PRETENDE SATISFACER CON EL PROCESO DE CONTRATACIÓN

Hace referencia a las causas que conllevan a la Entidad a contratar el bien o servicio, y las razones que sustentan la contratación del bien o servicio.

Expresión escrita y detallada de las razones que justifican el qué, el por qué y el para qué de la Contratación. En este análisis se concretarán los siguientes aspectos:

- *La necesidad de la entidad que se pretende satisfacer con la contratación.*
- *Que la necesidad se encuentra prevista en el Plan Anual de Adquisiciones de la Entidad.*
- *La forma de satisfacer tal necesidad.”.*

La Resolución 0075 del 20 de enero de 2016 “por la cual se reglamentan los requisitos y condiciones para el acceso y otorgamiento de los beneficios económicos del proceso de reincorporación en el marco de la mesa de conversaciones adelantada por el Gobierno Nacional y las FARC-EP, y se dictan otras disposiciones”, mediante Resolución 2244 del 21 de octubre de 2016, fue modificado el artículo 4 y en sus consideraciones establece:

“(…)Que en virtud de lo anterior, la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas adoptó las medidas necesarias para garantizar el acceso y otorgamiento de los beneficios económicos del proceso de reincorporación, en el marco de la mesa de conversaciones adelantada por el Gobierno Nacional y las FARC-EP, a través de la expedición de la Resolución 75 de 2016 “Por la cual se reglamentan los requisitos y condiciones para el acceso y otorgamiento de los beneficios económicos del proceso de reincorporación en el marco de la mesa de conversaciones adelantada por el Gobierno Nacional y las FARC-EP, y se dictan otras disposiciones”.

En la descripción de la Necesidad de Contratación de los facilitadores se determinó:

“(…) Mediante el Decreto 1274 del 28 de Julio de 2017, se establecieron las zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN), hasta el 15 de agosto de 2017 y a partir del 16 de agosto de 2017, comenzó la “Etapa de Reincorporación Temprana” cuya implementación le corresponde a la ARN según lineamientos del Consejo Nacional de Reincorporación, ante lo cual las ZVTN pasaron a denominarse Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). El tiempo establecido para la Reincorporación Temprana es desde Agosto hasta diciembre 31 de 2017, a partir de allí, comienza la Reincorporación a largo plazo, que inicialmente el Decreto 899 de 2017 establece por un término de 24 meses, pero con continuidad en la mayoría de beneficios, especialmente para aquellos que deseen continuar con su formación.

El programa de Reincorporación, tiene en cuenta las necesidades y expectativas de los beneficiarios en esta materia, y enmarca todos los planes y programas sociales tales como educación formal (básica y media técnica y tecnológica universitaria) y educación para el trabajo y el desarrollo humano, validación y homologación de saberes y conocimientos, vivienda en las condiciones de los programas que para el efecto tiene el Gobierno Nacional, cultura, recreación y deporte, protección y recuperación del medio ambiente, acompañamiento psicosocial, reunificación de núcleos familiares y de familias extensas y medidas de protección y atención de hijos e hijas de integrantes de las FARC en el Programa de Reincorporación, programa de atención especial mediante renta básica para lisiados del conflicto con incapacidad permanente, y adultos mayores.

Así las cosas, dentro del enfoque de Reincorporación, es necesario generar una estrategia integradora de los beneficios, planes y programas para lo cual es indispensable contar con profesionales orientadores de Reincorporación, que brinden de manera continua lineamientos de Reincorporación a

estos facilitadores; para tal efecto, la Agencia ha diseñado el rol de Profesional Orientador del facilitador, facilitador, orientador y técnico de apoyo, con el objetivo de poder adelantar el programa de Reincorporación, garantizar los beneficios socioeconómicos y gestionar los diferentes temas de Reincorporación en el marco del Programa de Reincorporación liderado por el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) e implementado por la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), la cual y teniendo en cuenta las condiciones de la población en dicho proceso tales como: a. Censo Socioeconómico; b. Necesidades e intereses; c. Ubicación geográfica de la población, d. Composición del grupo familiar o grupo de convivencia, e. Enfoques diferenciados, f. Ejecución de proyectos especiales (bien sean sociales o económicos/productivos), se requiere contar con un equipo conformado aproximadamente por 200 profesionales Facilitadores (...).”

En la actualidad se encuentran vigentes 24 ETCR, con una población de 3.586 Integrantes FARC, y un grupo de 76 facilitadores distribuidos así

GT o PA	ETCR	FACILITADOR	PERSONAS EN ETCR
ARN ALTO MAGDALENA MEDIO (GT)	Carrizal	2	85
ARN ALTO MAGDALENA MEDIO (GT)	La Plancha	2	100
ARN ANTIOQUIA - CHOCO (GT)	Santa Lucía	2	147
ARN CAQUETA (GT)	Miravalle	3	84
ARN CAQUETA (GT)	Agua Bonita	3	201
ARN CAUCA (PA)	Los Monos	3	180
ARN CAUCA (PA)	El Estrecho	1	61
ARN CAUCA (PA)	La Elvira	2	182
ARN CESAR (GT)	Tierragrata	5	156
ARN MAGDALENA GUAJIRA (GT)	Pondores	6	184
ARN META Y ORINOQUIA (GT)	La Guajira	4	223
ARN META Y ORINOQUIA (GT)	Playa Rica	4	146
ARN META Y ORINOQUIA (GT)	La Reforma	4	217
ARN META Y ORINOQUIA (GT)	Charras	3	135
ARN META Y ORINOQUIA (GT)	Colinas	4	309
ARN NARIÑO (PA)	La Variante	3	137
ARN NORTE DE SANTANDER Y ARAUCA (GT)	Filipinas	3	231
ARN NORTE DE SANTANDER Y ARAUCA (GT)	Caño el Indio	2	87
ARN PUTUMAYO (PA)	La Carmelita	5	149
ARN TOLIMA (GT)	El Oso	3	72
ARN TOLIMA (GT)	La Fila	4	170
ARN URABÁ (GT)	Brisas	3	116
ARN URABÁ (GT)	Llano Grande	3	183
ARN VALLE DEL CAUCA (GT)	Montecordondo	2	31

información con corte a septiembre de 2018- Fuente ARN

De estos ETCR, la comisión de la Contraloría visitó los siguientes:

GT o PA	ETCR	FACILITADOR	PERSONAS EN ETCR	PERSONAS POR FACILITADOR
ARN CAQUETA (GT)	Miravalle	3	84	28
ARN CESAR (GT)	Tierragrata	5	156	31
ARN MAGDALENA GUAJIRA (GT)	Pondores	6	184	31
ARN META Y ORINOQUIA (GT)	La Reforma	4	217	54
ARN NORTE DE SANTANDER Y ARAUCA (GT)	Filipinas	3	231	77
ARN TOLIMA (GT)	La Fila	4	170	42

Información con corte a septiembre de 2018- Fuente ARN

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, la ARN no dispone de criterios claros y unificados, para la asignación y distribución de los facilitadores en los diferentes espacios territoriales, acorde con la población a intervenir; como quiera que se observan facilitadores con 28 personas a cargo y otros con 77.

Lo anterior se presenta por falta de una estrategia integradora de los planes y programas de reincorporación de conformidad con las necesidades, ubicación geográfica e intereses de la población y genera ineficiencia en la optimización del uso de los recursos, dado que la actual distribución no es acorde con el estado y dinámica de los espacios territoriales ETCR.

Respuesta de la entidad.

"Frente a la apreciación que señala: "La ARN no dispone de criterios claros y unificados, para la asignación y distribución de los facilitadores en los diferentes espacios territoriales, acorde con la población a intervenir; como quiera que hay facilitadores con 28 personas y otros con 77."

Es importante partir de la siguiente precisión "(...) La reincorporación de las FARC-EP se fundamenta en el reconocimiento de la libertad individual y del libre ejercicio de los derechos individuales de cada uno de quienes son hoy integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación (...)" (Acuerdo Final 3.2) por lo cual los exintegrantes de las FARC-EP pueden recibir los beneficios y oferta asociadas a la reincorporación en cualquier parte del país donde decidan residir, respetando así, la libertad de locomoción señalada en la Sentencia No. 1-518/92, como derecho fundamental. Así mismo, esta población se encuentra en una etapa de reincorporación temprana y en proceso de estabilización lo cual se evidencia en la alta movilidad de la misma. No obstante, cuentan con el acompañamiento de los profesionales facilitadores de la ARN y la oferta pública disponible en cualquiera de los municipios y veredas del país donde han ido llegando luego del fenómeno de la dispersión de los ETCR.

Partiendo de esta claridad, la proyección de la contratación de Facilitadores de ETCR/Espacios Rurales para la vigencia 2018 se realizó considerando los siguientes criterios:

- Teniendo en cuenta el escenario político que se presentaba en la transición de las ZVTN a los ETCR, a partir de la Llegada de nuestros facilitadores se inició un proceso de generación de confianza con los integrantes FARC-EP y durante la vigencia 2017 no se podía llevar un registro sobre el número exacto e individualizado de los excombatientes que se encontraban en tránsito a la legalidad en los ETCR. Existía prevención del colectivo sobre la institucionalidad que debía liderar el proceso de reincorporación. (Evidencia: comunicado de las FARC)
- La información base sobre el número de excombatientes en los ETCR se tomó a partir del registro que reportaban los facilitadores, el cual a 26 de octubre del 2017 contaba con una cifra aproximada de 4.669 excombatientes en los ETCR (Evidencia: Registro de SARA⁴ corte 26 de octubre 2017)
- Adicionalmente, se consideró la variación que presentaba la alta movilidad de los excombatientes, generando disminución o aumento en los diferentes ETCR.
- De igual manera, se consideró la dinámica de presentación de excombatientes en Grupos Territoriales de la ARN solicitando su atención individual, así como el traslado voluntario de excombatientes de ETCR hacia otras zonas en donde decidieran adelantar su reincorporación de manera colectiva.
- Para ese momento, se calculó tener una distribución de un profesional facilitador por una cifra entre 40-50 excombatientes, teniendo en cuenta la experiencia previa de la ARN, buscando poder brindar una atención colectiva y grupal, pero también personalizada, para lograr efectividad en la atención de diferentes necesidades e intereses de las Personas en Reincorporación. De conformidad con el estudio previo las actividades principales del Facilitador se circunscribían a la atención, acompañamiento y gestión, promoviendo la prestación y acceso a los beneficios establecidos en el Decreto 899 del 2017.

De acuerdo con el número de los exintegrantes FARC-EP que se encontraban en los ETCR con corte a octubre 2017 y las demás consideraciones señaladas anteriormente, se realizó la proyección de contratación de los profesionales lo que posibilitó que en enero de 2018 se contrataran 136 Facilitadores para ETCR/Espacios rurales⁵. Sin embargo, con el fin de salvaguardar el principio de planeación, eficiencia y economía contractual la mayoría de los contratos fueron proyectados con un horizonte de tiempo de 6 meses con el propósito de generar en el mes de junio un nuevo análisis sobre el panorama de permanencia de los IF en los ETCR. De esta forma, entre julio y octubre de 2018 se vincularon 56 Facilitadores ETCR/Espacios rurales teniendo a la fecha 97 contratos vigentes de Facilitadores de ETCR/Espacios Rurales.

Es importante precisar que actualmente estos profesionales atienden la población ubicada en los ETCR y la población ubicada en las 27 zonas rurales donde estamos brindando acompañamiento.

Así mismo, es importante considerar algunos proyectos particulares que se dan en cada uno de los territorios que incide en la disminución o aumento de la población asignada a los profesionales, especialmente cuando se presentan proyectos productivos colectivos con alta demanda de los exintegrantes FARC-EP, proyectos de formación a la medida, proyectos con recursos de cooperación internacional, oferta pública educativa que se concentra en las zonas, entre otros.

Dada esta movilidad permanente de la población, la agencia previa para el 2018 la vinculación de Facilitadores Cabecera municipal/GT/PA⁶, quienes deben promover y fomentar el acceso de la población que se encuentra dispersa por todo el territorio nacional de manera individual y junto a sus familias, es decir, excombatientes que se encuentran por fuera de ETCR y otros lugares de Reincorporación Grupal y se trasladan de manera voluntaria a diferentes lugares.

De esta forma, en enero de 2018 se contrataron 89 Facilitadores de Cabecera municipal/GT/PA, la mayoría con un horizonte de tiempo de 6 meses con el fin de salvaguardar el principio de planeación, eficiencia y economía contractual y de igual manera, entre julio y octubre atendiendo los cambios y la movilidad de la población, se vincularon 98 Facilitadores Cabecera municipal/GT/PA teniendo actualmente un total de 119.

Como conclusión, la ARN definió unos criterios claros para la distribución de los Facilitadores en cada ETCR, sin embargo, la movilidad permanente y la salida no previsible de la población objeto de los ETCR hace que el promedio de personas en proceso de reincorporación por cada espacio territorial no sea la misma, sino que es variable en virtud de las circunstancias mencionadas. Ahora bien, los Facilitadores no solamente tienen obligaciones directas de atención de exintegrantes FARC-EP y su grupo familiar, sino que promueven también estrategias de convivencia y reincorporación comunitaria en los distintos contextos receptores”

Análisis de la respuesta

En primer lugar es necesario precisar que el hallazgo no versa sobre las actividades de reincorporación desarrolladas por los facilitadores en los ETCR, ni sobre el cumplimiento de la ARN frente a la gestión que se ha realizado para el acceso de la población a los beneficios socioeconómicos.

El eje temático de la discusión es la ausencia de criterios para asignar el número de facilitadores conforme a la población a cargo, en los ETCR, y como esta distribución puede afectar las actividades que se desarrollen en estos; en el entendido de que las actividades de reincorporación temprana ya han finalizado en los citados Espacios, y que no se encuentra definida la ruta de reincorporación individualizada.

La ARN advierte que la dinámica propia del proceso de reincorporación hace que la población de los ETCR este variando constantemente, situación que es totalmente cierta; Sin embargo en la misma medida la ARN debe ser dinámica, para afrontar los cambios que se presenten conforme a los avances del proceso y en virtud de ello se hace evidente la falta de criterios claros para la distribución de los facilitadores conforme a las responsabilidades que el proceso impone, para que puedan hacer frente a las necesidades que se vayan planteando dentro de los ETCR y que no lleguen a afectar la prestación de los servicios por sobre oferta o ausencia de facilitadores.

Por lo anterior el hallazgo se mantiene.

3.2.3. Tema: Beneficios económicos de reincorporación

Los Integrantes FARC, en virtud del acuerdo, tienen acceso a unos beneficios económicos por reincorporación, en el desarrollo de la auditoría se estableció lo siguiente:

El pago del beneficio de asignación única de normalización, por única vez de \$2.000.000, se realizó por parte de la ARN, para la vigencia 2017, en cuantía de \$ 22.561.000.000 y para el 2018 hasta 30 de junio por \$13.000.000, al 100% de los acreditados hasta ese momento.

Respecto de la renta básica, equivalente al 90% del salario mínimo por el término de 24 meses, y siempre que la persona reincorporada no se encuentre excluido por las causales¹⁴ establecidas para ello. La ARN, realizó el pago de la primera renta en la vigencia 2017 en cuantía de \$ 7.502.000.000, toda vez que a partir de la segunda renta es el Fondo Colombia en Paz el encargado de realizar los pagos.

Para la vigencia 2018 hasta el 30 de junio, la ARN desembolsó \$ 184.204.940 por renta básica a las personas que no se encuentran bancarizadas, por estar incluidas en listas inhibitorias.

A la fecha de corte de la auditoría, es decir, a 30 de junio de 2018, se entregaron los beneficios económicos de reincorporación al 100% de los acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Se verificó que los pagos se realizaron de acuerdo con el procedimiento de desembolso de beneficios económicos para la reincorporación, renta básica, asignación única de normalización y pensión, así mismo que se aplicaron controles para el pago, tales como cruces con la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio de Salud, el INPEC, el sistema mi planilla, la Oficina del Alto comisionado para la Paz y Colpensiones entre otros, para detectar si el beneficiario cumple con las condiciones para que le sea desembolsado el beneficio o si por el contrario debe ser excluido.

En los Grupos territoriales visitados se corroboró la entrega de las garantías de reincorporación económica tal como se detalla a continuación:

¹⁴ 1. Cuando la persona aparece como fallecida o con novedad documento de identidad, en listado de Registraduría.2. Cuando se encuentra privado de libertad en listado de INPEC3. Cuando se encuentra con vinculación laboral (contributivo cotizante activo y pensionado) en validación con el PILA, FOSYGA, Registro Único de Afiliados-RUAF4. Se encuentran pendientes de bancarización Banco Agrario5. Se encuentra excluido de la lista de OACP.6. Listados de COLPENSIOES, cuando se identifican las personas que se encuentran Sin registro de Administradora de Pensiones y se le marca NO PROCEDE DESEMBOLSO PENSIÓN - SIN INFORMACIÓN DE ADMINISTRADORA

Tabla 3.

ETCR	Personas con Asignación Única de Normalización	Personas con Renta Básica
Filipinas	243	219
San José de Oriente	149	137
Pondores	222	181
La Fila	295	240
Vista Hermosa	43	33
Mira valle	128	91

Elaboró: Equipo Auditor

3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Evaluar las funciones asignadas a la ARN, relacionadas con gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reintegración

3.3.1. Ruta de Reintegración.

La Política de Reintegración Social y Económica (PRSE) fue definida en el Documento CONPES 3554 de 2008 como “un plan de Estado y de Sociedad con visión de largo plazo, que busca promover la incorporación efectiva del desmovilizado con voluntad de paz y de su familia a las redes sociales del Estado y a las comunidades receptoras” (CONPES, 2008).

Los beneficios económicos establecidos para el proceso de reintegración son:

- Beneficios económicos: Apoyo económico a la reintegración, Beneficio de estímulo económico a la empleabilidad, Beneficio de estímulo económico para planes de negocio o capital semilla y Estímulo económico para la educación superior en el nivel profesional.
- Apoyo económico a la reintegración: Consiste en un beneficio económico que se otorga a la persona en proceso de reintegración sujeto al cumplimiento de su ruta de reintegración. Para el acceso al apoyo económico a la reintegración, la

persona en proceso de reintegración deberá cumplir mensualmente mínimo con el 90% de los compromisos señalados de acuerdo con su ruta de reintegración, dentro de los Beneficios de Acompañamiento Psicosocial, Gestión en Educación y de Formación para el Trabajo.

- Beneficio de estímulo económico a la empleabilidad: Tendrá las siguientes modalidades: - Adquisición de vivienda propia. - Pago de crédito hipotecario para la adquisición de un inmueble, a favor de la entidad financiera o solidaria, vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia o por la Superintendencia de la Economía Solidaria.
- Beneficio de estímulo económico para planes de negocio o capital semilla: Tendrá las siguientes modalidades: Emprendimiento. Consiste en la creación o adquisición de unidades de negocio. Fortalecimiento. Consiste en la inyección de capital a unidades de negocio, que se encuentren activas y tengan una antigüedad mínima de doce (12) meses.
- Estímulo económico para la educación superior en el nivel profesional: La persona en proceso de reintegración que haya optado por educación superior en el nivel profesional, podrá destinar hasta al 50% del monto máximo que comprende el Beneficio de Inserción Económica, para sufragar los gastos de matrícula al programa académico al cual se encuentre inscrito

En el proceso de reintegración la ARN presenta una serie de beneficios sociales que se refieren a cuatro aspectos: Salud, Acompañamiento psicosocial, Educación y Formación para el trabajo.

- Salud: La ARN realiza la gestión de afiliación de la persona en proceso de reintegración o reincorporación y/o la de su grupo familiar al Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- Acompañamiento psicosocial: Este beneficio busca el desarrollo de capacidades, que permiten a la persona en proceso de reintegración la construcción de su proyecto de vida, para la superación de la situación de vulnerabilidad y el tránsito hacia el ejercicio autónomo de su ciudadanía.
- Educación: El Beneficio de Gestión en Educación es el conjunto de acciones realizadas por la ARN, tendientes a promover el acceso, la permanencia y el avance de la persona en proceso de reintegración dentro del Sistema Educativo. En el caso del grupo familiar, la ACR fomentará el acceso al Sistema Educativo, conforme a la oferta disponible.
- Formación para el trabajo: El Beneficio de Formación para el Trabajo es el conjunto de acciones realizadas por la ARN, tendientes a promover el acceso, la permanencia y el avance de la persona en proceso de reintegración, a programas de formación que impliquen el dominio operacional e instrumental de una ocupación determinada, la apropiación de un saber técnico y tecnológico

integrado a ella, y la capacidad de adaptación dinámica a los cambios constantes de la productividad.

Igualmente, la ARN realiza el proceso de acompañamiento psicosocial a los reintegrados y para ello cuenta con un equipo profesional de reintegradores que realizan el acompañamiento en todas las dimensiones.

En la ruta de reintegración y la verificación de cada una de sus dimensiones, se evidenció que la totalidad de los participantes acceden al modelo de educación para adultos, llegando como mínimo a culminar estudios de Básica Primaria. Todos reciben atención psicosocial y acompañamiento para ingresar al sistema general de seguridad social, encontrándose afiliados en su gran mayoría al régimen subsidiado.

Las personas en proceso de reintegración (PPR), deben acreditar unas competencias mínimas para acceder al Beneficio de Inserción Económica en cualquiera de sus modalidades, dichas competencias fueron verificadas por los profesionales reintegradores, e ingresadas en el aplicativo SIR.

Se evidenció que los controles aplicados por la ARN a la información reportada por los facilitadores y los reintegradores para la validación de los beneficios económicos de la ruta de reintegración son efectivos, ya que adicional a los controles del SIR, se tienen controles establecidos a través del sistema ARPA para validar las asistencias de los PPR a las actividades de acompañamiento Psicosocial y a través de planilla, así mismo se realizan planes de trabajo con cada uno de los PPR y se trabaja en las diferentes dimensiones.

Por lo que, se concluye que la reintegración a la vida civil no está en función exclusiva de la sostenibilidad de las unidades de negocio, el objetivo principal de la Política de Reintegración consiste en restablecer el entorno social, comunitario y económico de las personas desmovilizadas, teniendo como principal instrumento para construir una sociedad justa, equitativa e incluyente, la política de empleo e ingresos. Como corolario de lo anterior se tiene que para que cada una de las dimensiones desarrolladas en la ruta de reintegración sea efectivamente aplicada por el beneficiario se le debe garantizar su inserción exitosa en el mercado legal, y la consecuente generación de ingresos.

3.3.2. Contratación reintegración

En el examen de la contratación del proceso de reintegración, se estableció el cumplimiento de los requisitos para cada una de las etapas del proceso pre-contractual y contractual, así como su integración con el presupuesto, la coherencia del gasto con las necesidades establecidas por las áreas y la ordenación del gasto se hizo por el competente, de conformidad con lo señalado en el Manual de Contratación de la ARN.

Frente a los pagos se verificó la competencia para la autorización de estos y que el desembolso de recursos se realizó mediante consignación bancaria a la cuenta certificada por el contratista, encontrando que los servicios pagados corresponden con lo realizado.

Se cuenta con los informes de supervisión en el formato establecido por la ARN para tal fin, y en los mismos se detalla el cumplimiento de cada una de las obligaciones específicas adquiridas por los contratistas y el respectivo porcentaje de avance.

3.3.3. Tema: Desembolso Beneficios de Inserción Económica- BIES

El Beneficio de Inserción económica "Tiene como objetivo facilitar a la persona en proceso de reintegración, el acceso a una fuente de generación de ingresos. Dicho beneficio podrá hacerse efectivo, por una sola vez, previa disponibilidad presupuestal y con el cumplimiento de los requisitos previstos por la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas para su otorgamiento. La persona en proceso de reintegración, podrá optar entre el Estímulo Económico a la Empleabilidad o el Capital Semilla para la financiación de un Plan de Negocio, que en todo caso serán excluyentes entre sí."

En el desarrollo del proceso auditor, se verificó el otorgamiento, desembolso y ejecución del capital semilla para el desarrollo de los planes de negocio, de acuerdo con los manuales respectivos y el seguimiento que se hace por parte de la ARN a los mismos a través del instrumento ISUN¹⁵.

Se verificó el cumplimiento de la satisfacción de la necesidad por parte de los beneficiarios, aplicando entrevistas, respecto de la atención recibida por los reintegradores en las diferentes dimensiones.

En la vigencia auditada se desembolsaron recursos para 3.515 BIES por \$ 16.277.588.508, así:

Tabla No.3

TIPO BIE	DESEMBOLSOS
Educación superior	1
Plan de negocios	3479
Vivienda	35
Total General	3.515

Fuente: ARN

Elaboró: Equipo Auditor

¹⁵ Instrumento de Seguimiento a las Unidades de Negocio

Tabla No. 4

SECTOR BIE	AÑO 2017	AÑO 2018	TOTAL
Agrícola	269	79	348
Comercio	705	250	955
Educación superior	1	0	1
Industrial	429	137	566
Pecuario	511	172	683
Servicios	704	223	927
Vivienda	29	6	35
TOTAL GENERAL	2648	867	3515

Fuente: ARN

Elaboró: Equipo Auditor

De acuerdo con la muestra seleccionada se llevó a cabo en el aplicativo SIR la verificación de los BIE y se realizó en campo visitas a varias unidades de negocio, en las que se entrevistaron a los PPR y una vez realizado el cruce de información con lo consignado en el aplicativo, se evidenció el siguiente hallazgo:

Hallazgo No. 2 Formulación BIES

La Resolución 0754 de 2013, en el artículo 20 define el "Acceso al Beneficio de Estímulo Económico para Planes de Negocio o Capital Semilla, así:

El Beneficio descrito en el artículo 6 del Decreto 1391 de 2011 o la norma que lo modifique o adicione, tendrá las siguientes modalidades:

1. *Emprendimiento Consiste en la creación o adquisición de unidades de negocio.*
2. *Fortalecimiento: Consiste en la inyección de capital a unidades de negocio, que se encuentren activas y tengan una antigüedad mínima de doce (12) meses.*

Parágrafo.- La persona en proceso de reintegración, podrá fortalecer unidades de negocio cuya titularidad este a nombre de su cónyuge o compañera (o) permanente, cuando la unidad de negocio complemente o aporte al sustento económico de ésta. El matrimonio y la unión marital de hecho, deben ser acreditados conforme a la legislación vigente.

Artículo 21.- Requisitos para el Acceso al Estímulo Económico para Planes de Negocio. Para acceder al Estímulo Económico para Planes de Negocio o capital semilla, la persona en proceso de reintegración deberá cumplir con los siguientes requisitos de acuerdo a la modalidad que elija:

Para emprendimiento:

1. *Estar activo en el proceso de reintegración o haberlo culminado y cumplir con una de las siguientes condiciones:*
 - a. *Aprobación de formación para el trabajo mínima de 400 horas, acorde con el plan de negocio.*
 - b. *Culminación de la fase lectiva de uno de los programas de formación descritos en los numerales 3 y 4 del artículo 12 de la presente Resolución, acorde con el Plan de Negocio.*
 - c. *Certificado de evaluación de competencias laborales, acorde con el plan de negocio.*
 - d. *Reconocimiento de aprendizajes previos acreditados por la autoridad competente, acorde con el plan de negocio.*
 - e. *Acreditación de estudios de educación superior, en el nivel profesional, mediante la aprobación de cuatro semestres, en entidades reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional.*
 - f. *Acta de acreditación de experiencia de mínimo 2 años acorde con el plan de negocio, respaldada con uno de los siguientes documentos: Certificación laboral o contratos de prestación de servicios o certificación de actividades comerciales o productivas.*
2. *Presentación del plan de negocio con el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ACR.*
(Subrayado fuera del texto)

Para fortalecimiento:

1. *Estar activo en el proceso de reintegración o haber culminado y cumplir con una de las siguientes condiciones:*
 - a) *Aprobación de formación para el trabajo, mínima de 200 horas acorde con el plan de negocio.*
 - b) *Culminación de la fase lectiva de uno de los programas de formación descritos en los 3 y 4 del artículo 12 de la presente Resolución, acorde con el Plan de Negocio.*
 - c) *Certificado de evaluación de competencias laborales, acorde con el plan de negocio.*
 - d) *Reconocimiento de aprendizajes previos acreditados por la autoridad competente, acorde con el plan de negocio.*
 - e) *Acreditación de estudios de educación superior, en el nivel profesional, mediante la aprobación de cuatro semestres, en entidades reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional.*
 - f) *Acta de acreditación de experiencia de mínimo 1 año acorde con el plan de negocio, respaldada con uno de los siguientes documentos: Certificación laboral o contratos de prestación de servicios o certificación de actividades comerciales o productivas.*
2. *Tener registro mercantil de cámara de comercio vigente con fecha de inscripción superior a doce (12) meses. Este requisito no será exigible para las unidades productivas rurales o agropecuarias en estos casos, solamente se requerirá certificación suscrita por la autoridad competente donde conste la existencia de la unidad productiva.*
3. *Presentación del plan de negocio con el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ACR.*
(Subrayado fuera del texto)

El documento denominado “*instructivo de acceso al beneficio de inserción económica estímulo económico para planes de Negocios versión 6 del 8 de agosto de 2017*”, señala en el numeral 4.4. “*Asesoría y presentación del plan de negocio*”

“*Es responsabilidad del Profesional Reintegrador II, verificar que la persona objeto de este beneficio cumple con los requisitos legales y así asesorarla según el Plan de Negocio: unipersonales (1 persona), o asociativos (igual o mayor a 2 personas).*
(...)”

Luego de verificar el cumplimiento de los requisitos de acuerdo al tipo de Plan de Negocio, se debe diligenciar con la persona el módulo BIE “Ficha planes de negocio del SIR.

*La persona es la responsable del contenido que se exponga en su Plan de Negocio, sin embargo, este proceso de formulación **debe estar orientado y acompañado por el Profesional Reintegrador II o por terceros (entidades públicas, privadas y tercer sector)**, (subraya fuera de texto)*

Por su parte el numeral 4.6 del mismo documento señala: “*viabilidad del plan de negocio (emisión del concepto técnico)*”

En los Planes de Negocio, la viabilidad se determina con base en el Concepto Técnico de aprobación que emite el Profesional Reintegrador II y el coordinador del GT/PA, según la propuesta sustentada por la persona que desea acceder.

El Concepto Técnico que viabiliza los planes de negocio se genera automáticamente en el SIR, bajo el Formato Concepto Técnico Estímulo Económico para Planes de Negocio luego de diligenciado el módulo BIE “Ficha de planes de negocio” en la opción “formatos BIE”, y el Profesional Reintegrador II de manera concluyente emite su concepto basado en todos los elementos evaluados y posibles evidencias presentadas por la Persona objeto del beneficio. En todo caso el Coordinador del GT/PA debe dar un visto bueno en el concepto técnico. Para el caso de adquisición de establecimiento de comercio, adquisición de predio productivo rural y compra de vehículo el Profesional del GT/PA (Abogado), también.

En las vigencias 2017 y primer semestre 2018, se tiene un universo de 3575 BIES los que se encuentran distribuidos en 26 grupos territoriales. El cuadro siguiente muestra el estado de los BIES:

GRUPO TERRITORIAL	Cerrado	En Funcionam	SIN SEGUIMIEN	Total general
ACR ALTO MAGDALENA MEDIO	34	62	0	96
ACR ANTIOQUIA CHOCÓ	78	125	1	204
ACR BAJO MAGDALENA MEDIO	16	107	0	123
ACR URABÁ	29	156	0	185
PAZ Y RECONCILIACION	54	169	0	223
ACR NORTE DE SANTANDER Y ARAUCA	51	74	1	126
ACR CAQUETÁ	9	92	0	101
ACR CESAR GUAJIRA	213	341	4	558
ACR ATLANTICO	33	63	0	96
ACR EJE CAFETERO	26	83	1	110
ACR BOGOTA	32	95	19	146
ACR BOLIVAR	17	78	0	95
ACR MAGDALENA	95	168	3	266
ACR CASANARE	24	31	0	55
ACR META Y ORINOQUIA	63	162	1	226
ACR CAUCA	6	45	1	52
ACR CORDOBA	134	119	2	255
ACR CUNDIMARCA BOYACA	43	93	2	138
ACR SANTANDER	22	85	0	107
ACR TOLIMA	36	73	1	110
ACR HUILA	20	62	4	86
ACR NARIÑO	9	22	1	32
ACR PUTUMAYO	10	53	1	64
ACR SUCRE	23	19	0	42
ACR VALLE DEL CAUCA	11	68	0	79
	1088	2445	42	3575

Fuente: ARN

Elaboro: Equipo Auditor.

Del universo, se seleccionó una muestra de 258 unidades de negocio, de las cuales 178 se encuentran en funcionamiento y 80 cerradas¹⁶, lo que equivale al 31%; es preciso señalar que algunas unidades no superaron la fase de seguimiento de un año establecida en el Instructivo de Seguimiento a la Unidad de Negocio – ISUN, como se detalla a continuación:

¹⁶ respuesta al requerimiento de información No.2 ítems 21

**UNIDADES DE NEGOCIO DESEMBOLSADAS EN EL PERIODO AUDITADO Y
CERRADAS A LA FECHA DE LA VISITA**

Código BIE	Nombre Grupo Territorial BIE	Fecha Desembolso	Valor Desembolsado	Código BIE	Nombre Grupo Territorial BIE	Fecha Desembolso	Valor Desembolsado
BIE-PDN-15898	ACR VILLAVICENCIO	24/02/2017	\$ 7.999.500	BIE-PDN-226	PAZ Y RECONCILIACION	31/05/2017	\$ 8.000.000
BIE-PDN-16926	ACR VALLEDUPAR	02/01/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-226	PAZ Y RECONCILIACION	25/08/2017	\$ 2.000.000
BIE-PDN-18579	PAZ Y RECONCILIACION	02/03/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-227	PAZ Y RECONCILIACION	31/05/2017	\$ 8.000.000
BIE-PDN-20340	ACR VALLEDUPAR	02/01/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-227	ACR VALLEDUPAR	28/09/2017	\$ 2.000.000
BIE-PDN-20436	ACR VALLEDUPAR	02/01/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-227	PAZ Y RECONCILIACION	31/05/2017	\$ 2.000.000
BIE-PDN-20512	ACR VILLAVICENCIO	02/01/2017	\$ 16.000.000	BIE-PDN-228	ACR CUCUTA	31/05/2017	\$ 2.000.000
BIE-PDN-20995	ACR VALLEDUPAR	02/01/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-228	PAZ Y RECONCILIACION	19/07/2017	\$ 8.000.000
BIE-PDN-21008	ACR VALLEDUPAR	02/01/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-228	ACR CUCUTA	31/05/2017	\$ 2.000.000
BIE-PDN-21095	ACR VALLEDUPAR	02/01/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-228	ACR CUCUTA	31/05/2017	\$ 8.000.000
BIE-PDN-21103	ACR VILLAVICENCIO	27/02/2017	\$ 8.000.000	BIE-PDN-229	PAZ Y RECONCILIACION	19/07/2017	\$ 8.000.000
BIE-PDN-21249	ACR VILLAVICENCIO	27/02/2017	\$ 8.000.000	BIE-PDN-230	ACR BUCARAMANGA	19/07/2017	\$ 8.000.000
BIE-PDN-21269	ACR VILLAVICENCIO	02/01/2017	\$ 8.000.000	BIE-PDN-231	PAZ Y RECONCILIACION	19/12/2017	\$ 2.000.000
BIE-PDN-21962	ACR VILLAVICENCIO	24/05/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-232	ACR FLORENCIA	28/09/2017	\$ 8.000.000
BIE-PDN-22022	ACR VALLEDUPAR	02/03/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-232	ACR VALLEDUPAR	22/09/2017	\$ 2.000.000
BIE-PDN-22032	ACR CAUCASIA	24/02/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-232	ACR IBAGUE	18/09/2017	\$ 8.000.000
BIE-PDN-22096	ACR VALLEDUPAR	28/02/2017	\$ 8.000.000	BIE-PDN-233	ACR CUCUTA	22/09/2017	\$ 8.000.000
BIE-PDN-22110	ACR VALLEDUPAR	27/02/2017	\$ 8.000.000	BIE-PDN-233	PAZ Y RECONCILIACION	15/12/2017	\$ 2.000.000
BIE-PDN-22131	ACR VALLEDUPAR	02/03/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-233	ACR VILLAVICENCIO	05/10/2017	\$ 8.000.000
BIE-PDN-22147	ACR VALLEDUPAR	28/02/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-233	PAZ Y RECONCILIACION	18/09/2017	\$ 8.000.000
BIE-PDN-22153	ACR VALLEDUPAR	28/02/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-233	ACR BUCARAMANGA	02/11/2017	\$ 8.000.000
BIE-PDN-22154	ACR VALLEDUPAR	28/02/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-233	PAZ Y RECONCILIACION	22/09/2017	\$ 8.000.000
BIE-PDN-22182	ACR FLORENCIA	25/08/2017	\$ 1.999.100	BIE-PDN-234	PAZ Y RECONCILIACION	15/12/2017	\$ 2.000.000
BIE-PDN-22250	ACR CUCUTA	27/02/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-234	PAZ Y RECONCILIACION	02/11/2017	\$ 8.000.000
BIE-PDN-22253	ACR CUCUTA	24/02/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-234	PAZ Y RECONCILIACION	02/11/2017	\$ 2.000.000
BIE-PDN-22260	PAZ Y RECONCILIACION	10/02/2017	\$ 8.000.000	BIE-PDN-234	ACR IBAGUE	02/11/2017	\$ 8.000.000
BIE-PDN-22281	ACR CUCUTA	27/02/2017	\$ 8.000.000	BIE-PDN-235	PAZ Y RECONCILIACION	15/12/2017	\$ 2.000.000
BIE-PDN-22329	ACR IBAGUE	23/02/2017	\$ 7.999.199	BIE-PDN-236	PAZ Y RECONCILIACION	15/12/2017	\$ 8.000.000
BIE-PDN-22335	ACR VALLEDUPAR	24/05/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-237	ACR CUCUTA	15/12/2017	\$ 8.000.000
BIE-PDN-22336	ACR VALLEDUPAR	28/02/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-238	ACR CUCUTA	19/12/2017	\$ 8.000.000
BIE-PDN-22337	ACR VALLEDUPAR	28/02/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-238	PAZ Y RECONCILIACION	15/12/2017	\$ 8.000.000
BIE-PDN-22348	ACR VALLEDUPAR	24/05/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-238	ACR VALLEDUPAR	28/02/2018	\$ 2.000.000
BIE-PDN-22370	ACR VILLAVICENCIO	31/05/2017	\$ 8.000.000	BIE-PDN-239	PAZ Y RECONCILIACION	28/02/2018	\$ 8.000.000
BIE-PDN-22371	ACR VILLAVICENCIO	24/05/2017	\$ 8.000.000	BIE-PDN-239	ACR VALLEDUPAR	26/12/2017	\$ 2.000.000
BIE-PDN-22372	ACR VILLAVICENCIO	31/05/2017	\$ 8.000.000	BIE-PDN-240	ACR VALLEDUPAR	26/01/2018	\$ 2.000.000
BIE-PDN-22454	PAZ Y RECONCILIACION	30/08/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-240	ACR VALLEDUPAR	28/02/2018	\$ 2.000.000
BIE-PDN-22514	ACR FLORENCIA	31/05/2017	\$ 8.000.000	BIE-PDN-245	ACR VALLEDUPAR	26/01/2018	\$ 2.000.000
BIE-PDN-22536	ACR VALLEDUPAR	31/05/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-245	ACR VALLEDUPAR	05/02/2018	\$ 2.000.000
BIE-PDN-22537	ACR VALLEDUPAR	31/05/2017	\$ 2.000.000	BIE-PDN-245	PAZ Y RECONCILIACION	17/05/2018	\$ 8.000.000
BIE-PDN-22562	ACR CUCUTA	24/05/2017	\$ 8.000.000	BIE-PDN-245	ACR VALLEDUPAR	13/03/2018	\$ 8.000.000
BIE-PDN-22575	ACR CUCUTA	24/05/2017	\$ 2.000.000				

Fuente: ARN

Elaboro: Equipo Auditor.

Información corte a 30 de junio de 2018

Lo anterior se presenta por debilidades en la formulación del proyecto para la aprobación de la unidad productiva, donde no se potencializan aspectos relevantes para estas; toda vez, que si bien el participante es quien formula su plan de negocio, también lo es, que debe contar con el acompañamiento del profesional reintegrador II quien dentro de sus funciones realiza asesoría para que el proyecto sea sostenible y no solamente para que sea otorgado sin tener en cuenta las habilidades y saberes del participante; valga la pena señalar que la misma situación se presenta en las mesas de reintegración económica- comité de aprobación de ideas de negocio.

Esta situación afecta la sostenibilidad de los proyectos productivos.

Respuesta de la entidad:

La ARN realiza un recuento del marco normativo que lo cobija en cuanto a la Política de Reintegración y la asignación de los Beneficios de Inserción Económica, así mismo presenta un análisis comparativo de la sostenibilidad de las iniciativas de emprendimiento, entre otros, señalando que:

1. "La ARN cuenta con una metodología de formulación de planes de negocio que involucra un acompañamiento personalizado según las necesidades y características de la iniciativa que es presentada por cada participante. Esta metodología es un proceso en el cual se verifican una serie de requisitos dependiendo del tipo de plan de negocio que permiten evidenciar las habilidades de la persona para emprender.
2. La ARN ha establecido una Mesa de Reintegración Económica en la cual se analiza la formulación del plan de negocio con el fin de realizar observaciones técnicas, financieras o de cumplimiento de requisitos para continuar con el trámite de desembolso. La formulación cuenta con el acompañamiento del Reintegrador, pero parte de la decisión de la persona.
3. El BIE no se desembolsa en las primeras etapas de la ruta de reintegración, sino que acontece generalmente después del tercer año cuando la persona ha demostrado compromiso y cumplimiento con el proceso, y siempre frente al cumplimiento de requisitos.
4. La sostenibilidad de las unidades de negocio presenta un comportamiento más favorable que lo señalado en estudios de programas similares como el de acción social y del DANE sobre micro negocios. Al contrastarlo con el Fondo Emprender que inyecta capitales significativos a emprendimientos, el comportamiento es similar. Por lo anterior, consideramos que no se puede aseverar que el resultado de la muestra refleje debilidades estructurales en la metodología de la Agencia.
5. La reintegración efectiva a la vida civil no está en función exclusivamente de la sostenibilidad de los proyectos productivos desembolsados por la ARN, sino al desarrollo de capacidades en las 8 dimensiones".

Análisis de la Respuesta:

En primer lugar hay que precisar que el proceso de paz y el acuerdo que nos ocupa es un hecho sin antecedentes.

En segundo lugar, no se desconoce por parte de la CGR la existencia de una metodología para la formulación de los planes de negocio, de hecho fue incluido en el hallazgo comunicado, lo que la CGR evidencia es debilidades en esta metodología aplicada para la formulación, presentación y aprobación del beneficio de inserción económica, estímulo económico para planes de negocio, toda vez que:

1. Dada las características de vulnerabilidad de la población objeto de este beneficio, no resulta comparable con lo señalado en estudios de programas

como el Fondo Emprender y otras, pues al ser poblaciones con entornos disímiles y dinámicas sociales opuestas, la sostenibilidad de los emprendimientos realizados por uno o por otros no resulta asimilable, ni se pueden utilizar indicadores idénticos.

2. Si bien es cierto la reintegración a la vida civil no se encuentra como función exclusiva de la sostenibilidad de las unidades de negocio, el objetivo principal de la Política de Reintegración consiste en restablecer el entorno social, comunitario y económico de las personas desmovilizadas, teniendo como principal instrumento para construir una sociedad justa, equitativa e incluyente, la política de empleo e ingresos. Como corolario de lo anterior se tiene que para que cada una de las dimensiones desarrolladas en la ruta de reintegración sea efectivamente aplicada por el beneficiario se le debe garantizar su inserción exitosa en el mercado legal, y la consecuente generación de ingresos.
3. La asesoría para la presentación de una idea de negocio, no puede limitarse únicamente al cumplimiento de unos requisitos de procedibilidad; debe estar acompañada de un análisis de las necesidades no solo de la persona en proceso de reintegración, sino de su entorno para determinar cuáles serían los bienes y servicios que estarían llamados a lograr la sostenibilidad dentro de unas condiciones de mercado. Por otra parte se deben identificar qué aspectos deben ser potenciados y desarrollados por cada individuo para el éxito de su proyecto. Es aquí, donde se hace necesario un acompañamiento más robusto por parte del profesional reintegrador y de la Mesa de Reintegración Económica dado que es allí en donde se tiene el manejo técnico requerido para la formulación y aprobación de una unidad productiva con proyección a largo plazo.
4. Por último, El documento Conpes 3554 de 2008 determino que: *"La ACR garantizará y facilitará el análisis técnico, comercial y financiero de los planes de negocio. El éxito de la estrategia requiere del acompañamiento y asesoría a lo largo de todo el proceso, no sólo en las primeras fases, sino aún después de consolidado. Se tendrá un paquete de servicios que incluya asesoría empresarial, asistencia técnica, formación gerencial, formación y asesoría para creadores de empresas e incubación empresarial y capacitación en empresarismo y emprendimiento."*

La respuesta dada por la ARN no desvirtúa, lo observado por la CGR, por lo que el hallazgo se mantiene.

3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Verificar la asignación de recursos, el cumplimiento de los requisitos y los proyectos productivos realizados por las ECOMUN, así como los recursos otorgados para los proyectos realizados de forma individual, y que son parte del programa de reincorporación.

ECOMUN: Es una organización especial de economía solidaria, constituida en desarrollo de lo previsto en el artículo 4º del Decreto con fuerza de ley No. 899 de 2017.

Dentro de sus objetivos, busca ser la organización especial de economía solidaria de carácter nacional que integre todas las organizaciones de carácter regional que se conformen en el marco de la Reincorporación económica.

En la vigencia 2018, se realizó el desembolso de 2 proyectos productivos beneficiando a 85 excombatientes de FARC por \$ 680.000.000. Los proyectos, se ejecutan en Icononzo sobre ganadería doble propósito y en Miravalle en una granja Integral.

Para la fecha de corte de la auditoría el indicador de sostenibilidad económica, presenta rezago, debido a que en el primer semestre no se generaron desembolsos a proyectos productivos, por falta de cumplimiento de requisitos exigidos por la fiducia, como la apertura de cuenta bancaria, actas de concertación y actas de aceptación del proyecto por parte de los integrantes FARC.

Sin embargo, uno de los grandes problemas identificados por la auditoría en cuanto a los proyectos productivos colectivos e individuales es la falta de tierra para realizar las actividades de agrícolas, piscícolas, pecuarias y de vivienda.

Igualmente, se presenta resistencia de la banca privada para la apertura de cuentas y otorgamiento de préstamos a los reincorporados.

En las visitas a las ETCR de la Fila y Mira valle, se estableció lo siguiente:

ETCR de la Fila: Se trata de un proyecto de ganadería doble propósito, para el que se desembolsaron \$136.000.000 provenientes de los \$8.000.000 que corresponden a cada uno de los 17 asociados como asignación para proyecto productivo, de conformidad con lo establecido en el acuerdo. Las principales dificultades para la implementación del proyecto productivo, consisten en la adjudicación de tierras y en los tiempos que conllevan los trámites administrativos para la constitución de la cooperativa y su correspondiente representación (7 meses), así como la apertura de una cuenta bancaria ya que las entidades financieras tienen resistencia a mantener relaciones comerciales con las cooperativas lo que demora la apertura de la cuenta más o menos 6 meses.

Al momento de la visita, se tenía el predio en arrendamiento y se estaba cultivando pasto y maíz para la alimentación de los animales que van a ser criados para la producción de leche y carne. Los integrantes de la cooperativa habían adquirido algunos animales con el dinero de la renta básica.

ETCR Miravalle: El proyecto productivo colectivo consiste en una granja integral, en el momento de la visita de auditoría se encontró la instalación de los invernaderos para la cosecha de tomate.

Igualmente los miembros de la cooperativa constituida para el proyecto manifestaron a la comisión las dificultades presentadas en el desarrollo del proyecto productivo así:

- Previo al desembolso y ejecución de los recursos de reincorporación económica, dificultades en la apertura de la cuenta bancaria para la cooperativa debido a múltiples exigencias de las entidades financieras y el rechazo de algunas de ellas para mantener relaciones comerciales con los integrantes FARC.
- Inconvenientes en la ejecución de los recursos de apoyo económico de reincorporación, ya que por cuenta de los retrasos para la realización del desembolso, los valores de los insumos, herramientas y en general los elementos a adquirir con los recursos de reincorporación económica para la implementación del proyecto variaron el precio y se hicieron más costosos.

3.5. RESULTADOS DEL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Evaluar la asignación de recursos y las labores adelantadas por la ARN, para la reincorporación de los menores de edad, que fueron parte del proceso de paz.

3.5.1. Tema: menores de edad desvinculados.

El PCDV, fue aprobado el 26 de enero del año 2017 por el CNR en virtud de lo establecido en el punto 3.2.2.5 del acuerdo. Tiene por objeto prestar especiales medidas de atención de los niños, niñas y adolescentes que salieron de los campamentos de las FARC en virtud de los protocolos aprobados en el marco de la implementación del acuerdo.

En ese sentido un total de 124 personas salieron del entonces grupo armado e ingresaron al programa en tres momentos, el 10 septiembre de 2016, entre el 4 de marzo y el 12 de mayo de 2017 y entre el 15 y el 16 de agosto del 2017.

Junto con estos menores de edad, se presentaron 11 menores de edad directamente ante el ICBF o ante otras autoridades, con el fin de ser incluidos en el Programa Especializado del Instituto, ya que su interés no era ingresar al Programa Camino

Diferencial de Vida. Dichos menores de edad al cumplimiento de la mayoría de edad y con su certificación CODA son atendidos por la ARN en el proceso de reintegración.

Este programa contempla 4 procesos:

- o Proceso I: Salida de los campamentos de las FARC-EP
- o Proceso II: Restablecimiento de Derechos
- o Proceso III: Reparación Integral
- o Proceso IV: Reincorporación e Inclusión Social.

De la población objeto del PCDV, en el periodo de agosto a diciembre del año 2017, 46 jóvenes recibieron la Asignación única de Normalización y las rentas básicas correspondientes a \$174.993.125, desembolsados así:

Tabla No 4

Concepto	Recursos		TOTAL
	ARN	FCP	
Asignación Única Normalización	92.000.000	-	92.000.000
Renta Básica	29.213.580	53.779.545	82.993.125
Total	121.213.580	53.779.545	174.993.125

Fuente: ARN Elaboró: Equipo auditor

El PCDV, presenta una atención transversal a los jóvenes y contiene una respuesta institucional diferenciada que aborda las necesidades sus desde dos ejes:

- ✓ La condición de víctima de reclutamiento ilícito
- ✓ En relación al proceso de cambio psicosocial que atraviesan los niños a adolescentes y a jóvenes

El acompañamiento desde la mirada diferencial comprende que son sujetos de especial protección, por lo cual necesitan que se vele por sus derechos humanos y la recuperación y reconstrucción de entornos protectores. Las líneas de acompañamiento son:

- ✓ Acompañamiento familiar y redes de apoyo
- ✓ Salud y sexualidad responsable
- ✓ Formación académica y laboral
- ✓ Manejo del recurso económico
- ✓ Escenarios de participación y relacionamiento con el territorio
- ✓ Acompañamiento en el trámite de la libreta militar

El PCDV, es liderado por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (en adelante "CPDDHH"), e involucra la acción interinstitucional e intersistémica de varias entidades y sistemas como el Sistema Nacional de Derechos Humanos, el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, además

de la cooperación internacional en cabeza de Unicef y OIM que han estado acompañando el proceso desde su inicio.

Se identificó que la ARN realiza acompañamiento para el manejo de la renta básica estipulada en el Decreto 899 del 2017 en pro del proceso de educación del joven y su proyecto de vida.

Así mismo la ARN ofrece a los jóvenes según sus intereses las oportunidades de participar en entornos para formación en líneas agropecuarias y otras líneas de formación bajo la metodología de aprender haciendo y garantizando la certificación de la formación y la oportunidad de postularse a educación universitaria aquellos jóvenes que sean bachilleres, realiza acompañamiento en el trámite de la libreta militar para lo que adelanta las labores de recolección, sistematización y gestión de la información de los jóvenes.

De la totalidad de la población del PCDV a junio del 2018, 93 jóvenes cuentan con la mayoría de edad, de los cuales: 84 han iniciado su proceso de reincorporación con la ARN y 9 están bajo la protección del ICBF.

En las visitas realizadas a los ETCR, se observó que en tres de ellos se encontraban menores de edad, que ya habían cumplido con el ciclo establecido en el acuerdo para llegar a la ARN.

Así las cosas, se concluye que la ARN en pro del proceso de reincorporación de los jóvenes ha participado en la elaboración y facilitación para la implementación de proyectos a través de la articulación territorial y nacional, como se evidencia a continuación:

- a) Con recursos aprobados por el fondo multidonante, administrados por OIM y ejecutados por World Coach, se está desarrollando el proyecto piloto "Escuelas de jóvenes líderes" con los adolescentes y jóvenes que llegaron siendo menores de edad a los LTA y se encuentran en medio familiar.

El objetivo es aportar elementos para la construcción de convivencia pacífica a través del desarrollo de actividades culturales, artísticas, deportivas y agroecológicas, que les brinden competencias y generen espacios de participación ciudadana que faciliten su proceso de reincorporación. La estrategia incluye la entrega de un capital semilla de para el desarrollo de proyectos productivos.

- b) La estrategia piloto de acompañamiento psicosocial a adolescentes y jóvenes que han salido de los campamentos de las FARC-EP, con el objetivo de acompañar la construcción de identidades narrativas de adolescentes y jóvenes hombres y mujeres que han salido de los campamentos de las FARC-EP durante sus trayectorias de vida y en el marco del Programa Camino Diferencial de Vida, con la duración de seis meses.

- c) La propuesta comunitaria piloto financiada por UNICEF, con el objetivo de esta consolidar el PCDV, fortaleciendo las capacidades, el tejido social – comunitario, los entornos protectores y las acciones basadas en comunidad, como un aporte a la construcción de la paz territorial.
- d) La Estrategia de acompañamiento con enfoque psicosocial “La Vida en nuestras manos” de la UARIV para acompañar a los menores de edad y jóvenes brindando elementos de reflexión frente a los cambios vividos en su vida e identificar los recursos necesarios para establecer propósitos de vida a corto y mediano plazo de manera individual o grupal.

Ante las situaciones de riesgo presentadas la CPDDHH con la colaboración de ARN elaboramos una ruta de atención para los jóvenes mayores de edad que hacen parte del PCDV y que por razones de riesgo o amenaza tienen que salir de su ubicación familiar a la ciudad de Bogotá.

Finalmente, se observa que a junio de 2018 la Oficina del Alto Comisionado para la Paz ha certificado 136 personas como desvinculados, de las cuales 124 pertenecen al Programa Camino Diferencial de Vida (PDVC) y 12 son atendidos por la institucionalidad bajo los programas existentes distintos al PCDV. Desde la ARN se ha trabajado para atender ambas poblaciones en el proceso de reincorporación.

Así, mismo, se han hecho a corte 30 de junio de 2018, desembolsos por \$116.115.881.400 que se reflejan a continuación:

Tabla No. 5

RECURSOS DESEMBOLSADOS CORTE 30 DE JUNIO 2018	
CONCEPTO	CANTIDAD
ASIGNACIÓN ÚNICA DE NORMALIZACIÓN	\$ 24.263.645.000
RENTA BÁSICA	\$ 84.433.743.305
PENSIONES	\$ 7.277.658.200
BEPS	\$ 140.815.400
TOTAL	\$ 116.115.861.905

3.6. RESULTADOS DEL OBJETIVO ESPECIFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5

Evaluar la administración de los espacios territoriales de capacitación y reincorporación-ETCR, realizado por la ARN

3.6.1. Tema: Administración ETCR.

Ante la transformación de las ZVTN y los PTN, en ETCR, el Decreto 2026 del 4 de diciembre de 2017, entre otras disposiciones, reglamentó el funcionamiento de los ETCR y entregó la responsabilidad de la administración de estos espacios a la ARN

Actualmente se encuentran en funcionamiento 24 ETCR, de los 26 construidos inicialmente ya que se suprimieron Vidri en Antioquia y Canta Gallo en Córdoba.

La ARN celebró el Convenio 1067 del 25 de enero de 2018 con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante "PNUD"), "*para garantizar las condiciones mínimas de habitabilidad funcionalidad que posibiliten el desarrollo apropiado del acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*". La ejecución del convenio inició una vez se suscribió el documento del proyecto¹⁷ el 14 de marzo de 2018, y contiene 2 etapas, una preparatoria en la cual se realizó la vinculación los administradores de la ETCR y el personal de apoyo (campamentero) a partir del 1 de abril de 2018 y se definió la distribución de los recursos en tres actividades para la administración de los ETCR a saber:

- ↓ Personal
- ↓ Mantenimiento y Suministros
- ↓ Arriendos

Y una segunda etapa de ejecución que se desarrolló en 2 fases, la primera para mantener los contratos de arrendamiento, y suministro de gas propano realizando una modificación al convenio suscrito con PNUD por Fondo Paz, en cuanto a la variación de la fuente de recursos a partir del 1 de mayo de 2018 y, la segunda una vez se recibió por parte de la ARN la transferencia efectiva de los bienes para el correcto funcionamiento de los ETCR, mediante las Resoluciones 472 y 473 del 31 de julio de 2018.

A partir de marzo de 2018 y a junio 30 de 2018, la ARN realizó pagos por \$7.156.932.000, correspondientes a la etapa preparatoria del convenio.

¹⁷ "Es una herramienta que forma parte integral del convenio que contiene en mayor detalle la forma de materialización de la ejecución de los recursos" Página 2. Respuesta de la ARN a las observaciones de la CGR

Así mismo, del total de 3.702 personas en ETCR, se verificó la atención de 1.158 que representan el 31.28% del total.

En la auditoría se visitaron 6¹⁸ ETCR y un punto de agrupamiento¹⁹ en Uribe -Meta, en los que se verificó además de las actividades realizadas por los facilitadores, la administración de los ETCR, se compararon las actas de recibo de los bienes entregados por el Fondo de Programas Especiales para la Paz- FONDO PAZ a la ARN, y los proyectos productivos adelantados, que en su mayoría son auto gestionados.

Igualmente se realizó el recorrido por los ETCRs y se verificó el estado de los bienes, tales como, las plantas de tratamiento de agua potable-PTAP y las plantas de tratamiento de aguas residuales – PTAR, las plantas de energía eléctrica, los tanques de almacenamiento de combustible, entre otros.

Se realizaron entrevistas con los líderes FARC y se determinaron deficiencias en el funcionamiento de algunas ETCR como se evidencia a continuación

Hallazgo No. 3 Funcionamiento Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación

Mediante Decreto 1274 de 2017 se crean los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, en adelante ETCR, según lo dispuesto en el artículo 3 así: *“La Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y el Punto Transitorio de Normalización (PTN), una vez terminados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del presente decreto, se transformarán en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), a efectos de continuar el proceso de reincorporación de los ex miembros de las FARC - EP. La transformación de las zonas en Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) no implica suspensión de la normalidad institucional ni del Estado social y democrático de derecho.”*

El Decreto 2026 de 2017, artículo 2 establece: *“Definición. Los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) son lugares para el desarrollo de actividades que faciliten la reincorporación a la vida civil en lo económico, lo social y lo productivo de los ex miembros de las FARC-EP debidamente acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz en los términos del artículo 2 del Decreto Ley 899 de 2017 y realizar actividades misionales de las entidades del orden nacional y territorial destinadas a las comunidades aledañas.*

Parágrafo. En el marco y desarrollo de las funciones conferidas por el Decreto Ley 4138 de 2011 la Agencia para la Reincorporación y Normalización tendrá la responsabilidad de administrar los bienes muebles e inmuebles necesarios para el funcionamiento de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación de los ex miembros de las FARC EP para su reincorporación a la vida civil y la implementación de proyectos productivos, así como los procesos de formación para la comunidad en general.

¹⁸ Caquetá ETCR- Miravalle, Tolima-ETCR Icononzo, Meta ETCR Vista Hermosa, Arauca- ETCR Filipinas, Cesar - ETCR Tierra Grata, Guajira - ETCR Pandores

¹⁹ Uribe Meta- el Diamante

En los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) se mantendrá en todo momento la vigencia del Estado Social de Derecho y la normalidad institucional.

Parágrafo. Las entidades del Estado con funciones relacionadas con la implementación del Programa de Reincorporación Económica y Social de los ex miembros de las FARC-EP coordinarán con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) las acciones necesarias para adelantar las actividades en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), así como las que se estructuren para las comunidades aledañas.

El 25 de enero de 2018, se suscribió el Acuerdo de Participación de Terceros 1067, entre la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del cual hace parte integrante el documento de estudios previos.

En los estudios previos en el numeral 2, en la descripción de la necesidad que la ARN pretende satisfacer con el proceso de contratación se establece: *"Con este convenio, la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) buscan de conformidad con los antecedentes planteados, garantizar el funcionamiento óptimo de los ETCRs, a fin de dar cumplimiento a los cometidos para los que fueron creados y continúen siendo lugares para el desarrollo de actividades que faciliten la reincorporación a la vida civil en lo económico, lo social y lo productivo de los ex miembros de las FARC EP. El convenio contribuye como fin último al Desarrollo del proceso de Reincorporación, con lo que, a su vez, se posibilita el desarrollo apropiado del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera."*

Así mismo dispone en el numeral 14 que la Supervisión estará a cargo de la ARN.

El Manual de Contratación de la ARN CÓDIGO: BS-M-01 Versión 5, vigente para la fecha de suscripción del convenio, establece:

"4.10 SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS CONTRATOS

(...)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.

4.11 FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES.

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

4.12 FUNCIONES DEL SUPERVISOR Y/O INTERVENTOR.

(...)El supervisor y/o interventor y quien este designado para desarrollar dichas actividades, deberá vigilar, controlar y hacer seguimiento a la ejecución de los contratos y convenios celebrados por la ACR, en los términos, condiciones y especificaciones pactadas con las circunstancias de tiempo, modo y lugar, condiciones técnicas y económicas señaladas en el pliego de condiciones, o anexo técnico, la oferta y evaluación de la misma, para asegurar el logro exitoso de los objetivos y finalidades que se persiguen con su ejecución.

Asegurar el cumplimiento de las obligaciones pactadas logrando que se desarrolle el objeto del contrato o convenio, dentro de los presupuestos de tiempo, modo, lugar, calidad, cantidad e inversión previstos originalmente, para proteger efectivamente los intereses de la ACR.

Coordinar con las dependencias de la Entidad que tengan relación con la Ejecución del contrato o convenio, las acciones necesarias para el cabal cumplimiento del mismo. (...)."

En las visitas realizadas a los ETCRs se evidenciaron circunstancias relacionadas con las condiciones de funcionamiento de los mismos, así:

- **FILIPINAS:** No se cuenta con agua potable al 100% apta para consumo humano; ni con suministro permanente de energía eléctrica; no existe cerramiento para: la planta de tratamiento de agua potable, planta eléctrica y el puesto de salud; la tubería presenta taponamientos y las aguas residuales se encuentran al aire libre.
- **ICONONZO:** presenta dificultades en la recolección de basuras y lugares para la disposición final de las mismas; el suministro de energía eléctrica se ve interrumpido ocasionalmente; las tuberías presentan taponamiento para la circulación de agua potable y desagüe a los pozos sépticos, falta de refuerzo de los taludes alrededor del ETCR.
- **VISTA HERMOSA:** la Planta de tratamiento de agua potable no está en uso, y uno de los pozos sépticos se encuentra suspendido ya que se rebosó.
- **MIRAVALLE:** No se encuentra en funcionamiento la Planta de tratamiento de agua potable (PTAP) y el suministro de agua es deficiente, así mismo hay deficiencias en el alumbrado público y algunas de las unidades sanitarias no funcionan adecuadamente por falta de agua. De otra parte el tanque de almacenamiento de combustible no funciona por lo que se observa el ACPM en galones,

Lo anterior se presenta por debilidades en la supervisión ejercida por parte de la ARN, a la contratación derivada del PNUD la cual busca garantizar el funcionamiento de las ETCRs; lo que genera condiciones insalubres, riesgo para los habitantes

especialmente para la población infantil y riesgo de deslizamiento en temporada invernal, lo que incide en la implementación del proceso de reincorporación de los ex integrantes de las FARC EP.

Respuesta de la entidad:

La ejecución del Convenio se ha dado en dos etapas:

PREPARATORIA. Contempla i. la vinculación del personal profesional de apoyo jurídico para el acompañamiento de la transferencia de los bienes por parte de Fondo Paz. ii. A partir del 17 de abril de 2018, la vinculación de personal profesional como administradores de los ETCR y personal de apoyo (campamento ros) para prestar el servicio de mantenimiento.

Se precisa que la administración continuaba a cargo de FONDOPAZ, y la vinculación de este personal brindaba apoyo a esa entidad para que continuara suministrando los bienes y servicios necesarios para el correcto funcionamiento de estos espacios. Lo anterior, acorde con los protocolos fijados de manera conjunta y soportados en acta de fecha 16 de abril de 2018.

2. DE EJECUCION. Contempla a su vez dos (2) fases: la primera, corresponde a la obligación de asumir los costos de los contratos de arrendamientos sobre los predios donde funcionan los ETCR, el cual fue suscritos por PNUD a partir del 1 de mayo de 2018, mientras que FONDOPAZ continua como responsable de la cobertura de la póliza todo riesgo material, dado que no se había hecho la transferencia de los bienes. Y la segunda, a partir del 1 de agosto de 2018 que comprende la recepción de los bienes muebles necesarios para el correcto funcionamiento de estos espacios.

Para cumplir con la fecha del 1 de agosto de 2018, en el mes de julio del mismo año, FONDOPAZ finalizó la consolidación de la información necesaria para la transferencia a la ARN de los bienes destinados a los ETCR. El 31 de julio de 2018 se expidieron las Resoluciones 472 y 473, a través de las cuales se formalizaron

La transferencia de la totalidad de los bienes inmuebles y muebles, razón por la cual la ARN inició efectivamente la actividad de administración de los ETCR a partir del 01 de agosto de 2018.

En este sentido, a partir de la fecha indicada anteriormente, la ARN inicia las actividades de administración de los ETCR de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 2026 del 4 de diciembre de 2017, y con ello la selección de proveedores, los trámites de cotización, órdenes de compra y recepción de los insumos necesarios para garantizar su óptimo funcionamiento. Estas actividades se realizan a través del Convenio Nro. 1067 De 2018 celebrado con PNUD cuyo propósito principal es el de "aunar esfuerzos para implementar el proceso de reincorporación en los ETCR, desarrollando mecanismos ágiles que permitan brindar el apoyo logístico y operativo requerido para garantizar las condiciones mínimas de habitabilidad y funcionalidad, que posibiliten el desarrollo apropiado del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera.

Con fundamento en lo expuesto anteriormente, se hace necesario hacer las siguientes precisiones:

- 1. El rol del organismo de Cooperación en el marco del Convenio 1067 de 2018, no debe ser interpretado como un operador logístico que de manera independiente se limita a satisfacer las actividades propuestas por la ARN.*

2. La supervisión se encuentra en cabeza de la ARN, a través de la Subdirección Administrativa, ha estado orientada de una parte, a verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos por las entidades participantes en el Convenio Nro. 1067, y de otra, a adelantar los trámites y coordinaciones administrativos necesarios para la realización de las acciones preventivas y correctivas que permitan mantener en óptimas condiciones el estado de funcionamiento de los ETCR. Estas acciones se han venido cumpliendo desde el 1 de agosto de 2018, y que han permitido dar solución a las problemáticas que surgen de manera cotidiana, producto del uso de los bienes

Puestos en funcionamiento de cada ETCR.

3. Se debe tener en cuenta, que la funcionalidad de los bienes muebles e inmuebles asignados a los ETCR fue contemplada inicialmente para un tiempo de uso que no superaría los 12 meses (contados desde la creación de las ZVTN y FIN), lo que significa que, al momento de la transferencia y recepción por parte de la ARN, se encontraron en un avanzado nivel de deterioro de estos bienes, estableciendo la necesidad de ejecutar medidas de corto y mediano plazo para subsanar situaciones propias del uso y funcionamiento de los ETCR.

En este sentido, producto del ejercicio de supervisión al convenio, se ha venido interviniendo cada uno de los ETCR, y para el caso particular de las novedades expuestas por la Contraloría, se han realizado las siguientes acciones:

Análisis de la respuesta:

El convenio 1067 de 2018 suscrito entre ARN y PNUD cuyo objeto es "aunar esfuerzos para implementar el proceso de reincorporación en los ETCR, desarrollando mecanismos ágiles que permitan brindar el apoyo logístico y operativo requerido para garantizar las condiciones mínimas de habitabilidad y funcionalidad, que posibiliten el desarrollo apropiado del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"; se ha ejecutado en dos etapas:

La primera, la preparatoria que inicia el 17 de abril de 2018 y en la cual se vincula al personal encargado de prestar el servicio de mantenimiento de los ETCR, posea ser una labor de apoyo, no implica per se que la ARN no tenga a cargo la supervisión de las actividades desarrolladas por este personal y que se traducen en acciones para mantener o propiciar las condiciones mínimas de habitabilidad y funcionalidad de estos espacios. De lo que se infiere que desde este momento la ARN es corresponsable del mantenimiento y funcionamiento de los mencionados espacios.

La segunda, de ejecución que a su vez contempla dos (2) fases:

En los ETCR, el cual fue suscrito por PNUD a partir del 1 de mayo de 2018, mientras que FONDOPAZ continúa como responsable de la cobertura de la póliza todo riesgo material, dado que no se había hecho la transferencia de los bienes.

En esta etapa, pese a ser FONDOPAZ el responsable de las pólizas, es la ARN, la que a partir del 1 de mayo asume el pago del arrendamiento, con lo que a su vez tiene la responsabilidad de supervisar que la destinación de estos recursos correspondan a lo acordado y que estos inmuebles cuenten con las condiciones mínimas para el desembolso del canon de arrendamiento.

Así las cosas, pese a haber recibido la entrega material de los bienes que conforman los ETCR y el traslado de la administración de parte de FONDOPAZ el 1 de Agosto de 2018, este no es un eximente de responsabilidad para la ARN frente a su obligación de supervisar el cumplimiento del objeto contractual que como ya se menciona es garantizar las condiciones mínimas de habitabilidad y funcionalidad, que posibiliten el desarrollo apropiado del acuerdo y que se encuentra vigente desde la suscripción del convenio. (Enero de 2018)

En cuanto al caso concreto de las acciones adelantadas por la ARN para superar las situaciones descritas en la observación para cada uno de los ETCR, se tiene que si bien se encuentran en implementación, no son suficientes para garantizar las condiciones de funcionalidad, como en el caso del tratamiento del agua para consumo humano en Filipinas, la CGR no afirmó que el agua no se tratara, pero el tratamiento no ha sido efectivo toda vez que el agua a simple percepción del ojo humano tiene unas características de turbiedad y residuos que la hacen no apta para su consumo, sin hervir previamente.

Existen las tuberías, pozos sépticos, taludes pero no se encuentran en óptimo funcionamiento, sin que ello se desvirtuara por las condiciones de uso y temporalidad enfatizadas por la ARN.

Se cuenta con sistemas de recolección de basuras que dicho por los propios habitantes de los ETCR no son suficientes para la cantidad de residuos que se generan, por lo que se hace necesaria una mayor periodicidad de recolección y disposición final.

Como quiera que todas las irregularidades encontradas por el equipo auditor en las visitas persistan, el hallazgo se mantiene.

3.7. RESULTADOS DEL OBJETIVO ESPECIFICO No. 6

OBJETIVO ESPECÍFICO 6

Evaluar el control fiscal interno y expresar un concepto

3.7.1. Tema: Calificación de Control Interno

La calificación de Control Interno para la etapa de Planeación fue adecuado y para la etapa de ejecución fue de 1.7., con deficiencias, teniendo en cuenta que los controles establecidos para los riesgos identificados son parcialmente adecuados, ya que se encontraron debilidades en la distribución de los facilitadores, la administración de los ETCR y el acompañamiento en la formulación de los BIES.

3.8. RESULTADOS DEL OBJETIVO ESPECIFICO No. 7

OBJETIVO ESPECÍFICO 7

Verificar la efectividad del plan de mejoramiento en los temas de cumplimiento objeto de la auditoría.

Se verificó en el Sistema de Rendición de Cuenta de la Contraloría General de la República- SIRECI; la existencia de plan de mejoramiento que contenga acciones relacionados con los temas de la auditoría.

Así mismo se revisó el informe de auditoría de la vigencia 2015, realizado en 2016 y se determinó que la CGR, realizó auditoría integral a la ARN antes ACR en noviembre de 2016, para revisar la vigencia 2015, en dicho informe se detectaron 30 hallazgos de los cuales tres (3) corresponden al objeto de esta auditoría de cumplimiento. Estos hallazgos se relacionan con el desarrollo de los proyectos productivos de reintegración y desmovilización e ingreso de las personas en proceso de reincorporación.

Las acciones propuestas por la ARN para subsanar dichos hallazgos fueron efectivas ya que han implementado procedimientos que permiten que la situación no se vuelva a repetir, no obstante se estableció un hallazgo relacionado con el acompañamiento en la formulación del Beneficio de Inserción Económica modalidad unidad de negocio o capital semilla, sobre la cual se deberán tomar las acciones respectivas.

Respecto del Proceso de Reincorporación, ya que este se inició a partir de 2017, no tiene acciones de mejoramiento que deban ser revisadas.

3.9. RESULTADOS DEL OBJETIVO ESPECIFICO No. 8

OBJETIVO ESPECÍFICO 8
Atender las solicitudes ciudadanas asignadas, incluso hasta el cierre de la etapa de ejecución de la actuación fiscal

Durante el proceso de la auditoria de cumplimiento no se recibieron denuncias o quejas a través del mecanismo de participación ciudadana de la Contraloría General de la República.