



**MEMORANDO**

Radicado No.20151500010973

Bogotá, 18-12-2015

PARA: ALEJANDRO GAMBOA CASTILLA

DE: Asesor con funciones de Control Interno

ASUNTO: AUDITORIA A LA GESTION CONTRACTUAL CONVENIOS DE APORTE  
DE CONTRAPARTIDA 2015

Respetado Dr. Alejandro Gamboa.

En cumplimiento del rol de auditor interno y dando alcance a la planeación del programa de auditoría, remito el informe resultado de la auditoría practicada a la gestión contractual convenios de aporte de contrapartida 2015.

Atentamente,

  
**ALEX ALBERTO RODRÍGUEZ CUBIDES**

Anexo: Informe. 8 páginas

cc: Dr. Felipe José Valencia Bitar. Dirección Administrativa y Financiera  
Dr. Ricardo Alfonso Villalba. Asesor Jurídico  
Dr. Jorge Escalante. Asesor con funciones de Planeación





**APO** Colombia | Agencia  
Presidencial  
de Cooperación  
Internacional  
de Colombia

Código: DG-F-002 - Versión: 03 - Fecha Emisión: 13/08/2012



## **AUDITORIA A LA GESTION CONTRACTUAL CONVENIOS DE APOORTE DE CONTRAPARTIDA 2015**

### **CONTROL INTERNO**

**Bogotá, 18 diciembre de 2015**

## **OBSERVACIONES AUDITORIA A LA GESTION CONTRACTUAL CONVENIOS DE APOORTE DE CONTRAPARTIDA 2015**

### **Introducción**





Dentro de las funciones contempladas para la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia artículo 6 del decreto 4152 de 2011, se encuentran las de gestionar y promover la Cooperación Internacional técnica financiera no reembolsable, bajo la dirección y coordinación del Consejo directivo, para lo cual podrá proponer y establecer alianzas estratégicas de oferta y demanda, entre actores nacionales e internacionales, públicos y privados y promover, gestionar y facilitar las acciones de cooperación descentralizada que reciban y otorguen las entidades territoriales y el sector privado.

El inciso 2 del artículo 355 de la Constitución Política establece que el gobierno en los niveles nacional, departamental distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo.

En virtud de lo anterior la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia, con el fin de apalancar proyectos integrales de cooperación internacional que promuevan la articulación de actores, la alineación a las prioridades del país y una gestión orientada a resultados de desarrollo, aporta recursos de contrapartida nacional a entidades públicas, privadas sin ánimo de lucro, fundaciones de nivel nacional, departamental, municipal, entidades descentralizadas de estos niveles, organizaciones no gubernamentales tanto nacionales como internacionales y organismos multilaterales.

La asignación de recursos de contrapartida nacional para la vigencia 2015, se enfocó en aquellos proyectos alineados a las líneas prioritarias de APC-Colombia: Construcción de paz, Desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad ambiental.

## **Objetivo**

Evaluar de manera integral la ejecución del objeto de los Convenios de aporte de Contrapartida seleccionados. La evaluación se realizó desde la fecha de suscripción del convenio de contrapartida, hasta el 30 de Noviembre de 2015.





## **Criterios de auditoría<sup>1</sup>**

Para la realización de la auditoría se tomaron los siguientes criterios. Se elaboró una matriz en la cual se ubicó cada criterio seleccionado. La matriz como instrumento de trabajo (papel de trabajo) consigna las observaciones realizadas por el equipo auditor. Cada criterio se formuló en forma de pregunta y bajo el concepto de riesgo el equipo de auditoría determina la incidencia en caso de presentarse una situación por fuera (en concepto de riesgo se denomina desviación) del criterio establecido.

- No. del convenio.
- Nombre del proyecto.
- Objetivo del proyecto.
- Objeto del convenio.
- Conviniente.
- Valor aporte recursos de contrapartida.
- CDP – fecha.
- RPC – fecha.
- % Evaluación criterios para asignación contrapartida.
- Actuaciones y disposiciones del Comité Asesor de Contrapartidas
- Certificación de Recursos de Fuente Internacional. .
- Aprobaciones emitidas a los proyectos elegible y con asignación de contrapartida.
- Plan de Inversión aprobado.
- Verificación de cumplimiento con los lineamientos de gastos elegibles
- Plan de Inversión con modificaciones aprobadas
- Rubros del Plan de Inversión Vs objetivo del proyecto.
- Nombre del supervisor.
- Responsabilidades funcionales del supervisor.
  - El plan de Inversión
  - Informes de supervisión
- Garantías exigidas
- Aprobación (es) de la (s) garantía (s) (registros).
- Fechas de expedición de la (s) garantía(s).
- Fecha primer desembolso.
- Informe de legalización (75%) 1° desembolso.
- Presentación informes financieros según circular No. 11, septiembre 30 de 2015.
- No. folios del expediente contractual al 30/11/2015

---

<sup>1</sup> Se definen como “el deber ser” de las actividades y prácticas administrativas de la gestión pública; se constituyen en las reglas y medidas sobre las cuales se comparan los resultados obtenidos de la aplicación de los procedimientos. Contraloría General de la República. 2011.



## ➤ Observación

Ahora bien, por parte de Control Interno, la responsabilidad como evaluador independiente y como objetivo de la auditoría interna, consiste en producir un informe que contenga las observaciones si hay lugar a ellas sobre el acatamiento a las disposiciones legales tanto externas como internas. Lo consignado en el presente informe, se encuentra soportado en los papeles de trabajo.

### **Muestra seleccionada**

Se determinó una muestra siete (7) convenios de contrapartida, que corresponde a un 30% aproximado del total.

### **Riesgo de Auditoría**

Que la información solicitada y revisada en los expedientes objeto de auditoría no presente las características de calidad, veracidad, cantidad y de oportunidad y genere retraso en el desarrollo del proceso auditor.

## **1. Informes**

Revisados los expedientes de los convenios Nos. 015, 016, 020, 021 y 025 de 2015 no se encontraron los informes de ejecución señalados en el convenio cláusula 5<sup>2</sup>, a pesar que el primer desembolso se realizó entre las fechas comprendidas del 23/09/2015 al 05/10/2015.

Al consultar a los funcionarios encargados de realizar la revisión de los informes financieros y al encargado del archivo de gestión, sobre si en su poder se encontraban documentos relacionados con los convenios objeto de la auditoría, el primero manifestó mediante correo electrónico del 30 de noviembre que la única información con la que se cuenta es la solicitud del segundo desembolso del convenio No. 013 de 2015. De igual manera el funcionario de archivo manifestó mediante correo electrónico de la misma fecha, no tener documentos pendientes de archivar de los convenios enunciados anteriormente.

En consecuencia de lo anterior, en el evento de que el conviniente no haya entregado al supervisor los informes señalados en la cláusula quinta del Convenio, **constituye un incumplimiento a las disposiciones legales y contractuales.**

---

<sup>2</sup>**Cláusula quinta. Informes.** El Conviniente deberá presentar al supervisor los siguientes informes: 1. **Plan de inversión** de los aportes del proyecto, que detalle la distribución presupuestal por actividades, por fuentes de financiación y tiempos previstos para la ejecución. 2. **Informes de ejecución.** Dentro de los cinco primeros días hábiles de cada mes (siguientes al primer desembolso) los cuales deben cumplir con las especificaciones técnicas exigidas por APC-Colombia y deberán ser verificados y aprobados por el supervisor. Los informes deberán incorporar los siguientes componentes. 2.1. Cumplimiento marco lógico del proyecto. 2.2. Seguimiento financiero. 2.3. Informes de Legalización. 2.4. Informe final.





Así mismo, no se encontraron los Informes de los supervisores<sup>3</sup> designados incumpliendo la cláusula séptima del convenio<sup>4</sup>

Es función del supervisor obrar de manera diligente y cuando sea del caso requerir el cumplimiento de las obligaciones pactadas y exigir al conveniente la entrega de los informes acordados en el convenio, observando lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011<sup>5</sup> y en cumplimiento del Manual de supervisión de contratos y convenios de APC-Colombia<sup>6</sup>.

*El supervisor(es) de los convenio(s) de contrapartida al no dar alcance a la obligación legal de exigir a los convenientes los informes de gestión y financieros, pone en riesgo el interés de la entidad al no tener como advertir con oportunidad si se cumple con lo pactado y si los dineros públicos se destinan según se han aprobado.*

En relación con el Convenio No. 013 de Patrimonio Natural, se observó que por error de transcripción el periodo descrito del informe de supervisión comprende del 04/04/2015 al 15/10/2015 es decir antes de la fecha de ejecución del convenio que fue el 11/09/2015. Indicando que no se hace verificación de lo registrado en los informes.

---

<sup>3</sup> **Manual de supervisión de contratos y convenios de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia. Alcance de la supervisión.** El supervisor debe ser un representante eficiente de APC-Colombia y por lo tanto resolver la mayoría de los problemas y no dejarlos para que ésta los resuelva, ya que es un delegatario de la misma. Una labor oportuna de los supervisores redundaría en evitar que se incurra en incumplimientos o aminorar sus efectos, y si la situación se hace insalvable, dotar a APC-Colombia de los elementos e insumos indispensables para tomar las decisiones y correctivos que correspondan.

<sup>4</sup> **Cláusula séptima. Parágrafo Primero.** El supervisor deberá aprobar los informes conforme los formatos establecidos por APC-Colombia para los informes establecidos en la cláusula quinta. Parágrafo Segundo. El supervisor deberá implementar los respectivos controles de gestión a fin de efectuar un correcto seguimiento de las obligaciones contraídas por el Conveniente.

<sup>5</sup> **Ley 1474 DE 2011**” Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública “Artículo 84. *Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.* La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

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

<sup>6</sup> Manual supervisión contratos y convenios APC-Colombia. Funciones Supervisores. Numeral 10. 10.1. Funciones Generales. h). Realizar reuniones periódicas con el contratista o conveniente (documentadas mediante actas - Anexo 12) y exigir los informes acordados, en los cuales se deben describir las actividades ejecutadas (Anexo 2) de conformidad con lo señalado en el plan de inversión (Anexo 3) y acompañado del correspondiente informe financiero (Anexo 4).





## 2. Plan de inversión

Verificando el plan de inversión presentado por patrimonio natural, se observó que éste presentó una cifra superior a la tasa que tiene establecido el estado colombiano que es del 4 por mil (4%000), para el gravamen financiero. Programando \$12.124.000, cuando el valor del GMF es de \$1.212,400, esta situación genera una diferencia de \$10.911.600.

**Control Interno recomienda** al supervisor poner en conocimiento a la entidad y al conveniente del error y subsanar ya sea corrigiendo el plan y para someterlo a la aprobación de la instancia asignada para esos fines y en su defecto solicitar el reintegro del recurso cobrado demás si este ya se ejecutó por parte de patrimonio natural.

Así mismo, se evidencio que en el Convenio No. 013 de 2015 se presentó modificación del plan de inversión, antes del primer desembolso, con el visto bueno del supervisor. La modificación consistió en reprogramación en tiempo y en redistribuir los recursos dentro del mismo rubro de gastos personales, para contratar personal adicional de apoyo denominado “expertos locales”. Para cumplir con las actividades del proyecto.

Frente a las responsabilidades, facultades y prohibiciones de los supervisores, las cuales están expresamente establecidas en la normatividad vigente<sup>7</sup> y en especial en el Manual de supervisión de contratos y convenios de APC-Colombia<sup>8</sup> Control Interno advierte sobre el estricto cumplimiento que se debe dar a estas disposiciones.

## 3. Garantías

---

<sup>7</sup> LEY 1474 DE 2011. **Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual.** Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

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

<sup>8</sup> **Manual de supervisión de contratos y convenios APC-COLOMBIA 12. Prohibiciones para los supervisores. literal b** Autorizar cambios o especificaciones a las condiciones del contrato o convenio que impliquen modificaciones a su valor, plazo u objeto, puesto que la suscripción del documento que lo legaliza debe ser autorizado por el ordenador del gasto.



En los convenios Nos. 013, 015, 016, 018, 020, 021, las pólizas de garantía<sup>9</sup> que amparan los riesgos de manejo y cumplimiento, en el ítem “giro de negocio”, se describe que es un contrato de prestación de servicios y no un convenio. Sin embargo, el Convenio No.025 de 2015, en el mismo ítem, el riesgo se describe como un convenio de cooperación. En el expediente contractual aparecen las Actas de aprobación de las pólizas por parte de la Dirección Administrativa y Financiera.<sup>10</sup>

**No obstante, se recomienda**, si lo consideran necesario requerir al Conviniente para que este solicite<sup>11</sup> a la Compañía de Seguros que expidió las pólizas corregir,<sup>12</sup> aclarar, dicha inconsistencia mediante un anexo, donde aparezca textualmente que es un convenio, ya que toda la información consignada en la póliza de garantía debe ser coherente.

Lo anterior, por cuanto, en el evento de llegar a configurarse el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Conviniente, y tener que hacer efectivo el amparo de cumplimiento constituido a través de la garantía, no se vayan a presentar inconvenientes por la inconsistencia en la descripción de la naturaleza del contrato.

#### 4. Gestión documental

Control Interno señala que se sigue reiterando la observación de no dar alcance a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 594 de 2000<sup>13</sup> y el artículo 4 del acuerdo 042 de

<sup>9</sup> **Cláusula Sexta. Garantías.** Dentro de los tres (3) días siguientes a la suscripción del convenio, el conviniente deberá constituir por su cuenta y entregar para su aprobación a APC-Colombia póliza (s) de garantía, expedida por una Compañía de Seguros legalmente autorizada para funcionar en Colombia que ampare los riesgos de manejo y cumplimiento que a continuación se señalan: a) Cumplimiento. b) Pago de salarios, prestaciones legales e indemnizaciones laborales) Responsabilidad civil extracontractual.

<sup>10</sup> **Parágrafo Tercero.** El conviniente deberá hacer entrega de las pólizas correspondientes a APC-Colombia para su estudio y aprobación por parte de la Dirección Administrativa y Financiera.

<sup>11</sup> **Manual de supervisión de contratos y convenios de APC-Colombia. 10. Funciones Supervisores. 10.1. Funciones Generales f. Exigir al contratista o conviniente la entrega de las garantías pactadas**, para lo cual constatará la correspondencia con el número del contrato o convenio, el objeto del mismo, el término de vigencia de las garantías, los recibos de pago, las condiciones generales y que APC-Colombia aparezca mencionada como asegurado o "beneficiario". Esta obligación debe cumplirse frente al contrato inicial y sus modificatorios, por lo que implica vigilar la vigencia de las pólizas e informar oportunamente a la aseguradora sobre toda modificación al convenio o contrato suscrita entre las partes.

<sup>12</sup> **Parágrafo Cuarto.** En caso que la garantía presentada por el Conviniente no cumpla con los requisitos exigidos APC-Colombia requerirá al Conviniente para corregir las deficiencias o en su lugar presentar otra garantía dentro de los tres días hábiles siguientes.

<sup>13</sup> **ARTÍCULO 3.** Definiciones. Para los efectos de esta ley se definen los siguientes conceptos, así: Archivo. Conjunto de documentos, sea cual fuere su fecha, forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o entidad pública o privada, en el transcurso de su gestión, conservados respetando aquel orden para servir como testimonio e información a la persona o institución que los produce y a los ciudadanos, o como fuentes de la historia. También se puede entender como la institución que está al servicio de la gestión administrativa, la información, la investigación y la cultura.







2002<sup>14</sup> sobre gestión documental. Esto con el fin de contar con un archivo documental íntegro y dar cumplimiento a las acciones de mejora formuladas en el plan de mejora suscrito con la CGR.

Lo anterior, por cuanto en los convenios No. 015, 020, 021,025 de 2015, se encontraron archivadas varias copias del mismo plan de inversión. De igual forma en el expediente contractual del convenio No. 018 de 2015, se encuentran 145 folios de los cuales el número 145 no hace parte del convenio ya que es un cuadro soporte del contrato 015 de 2015. En el expediente contractual del convenio No. 013 de 2015, los documentos no se encuentran en orden cronológico.

## 5. Solicitud segundos desembolsos

Al 30 de noviembre de 2015, en los convenios auditados no se había solicitado el segundo desembolso. Control Interno advierte sobre el poco tiempo para el cierre fiscal de la vigencia actual y la situación presentada en la mayoría de convenios, que a esta misma fecha no cuentan con segundo desembolso realizado. Situación que de continuar así no permitiría la terminación de las actividades definidas ni la ejecución de los recursos programados.

Es de recordar que en actuación especial sobre las vigencias 2012 y 1er. Trimestre de 2013, según radicado No. 2013EE0131402 del 23/10/2013, la Contraloría General de la República advirtió sobre el mayor valor en la constitución de reservas presupuestales vigencia 2012, por lo cual se formuló un Plan de Mejoramiento. Así mismo, la Dirección Administrativa y Financiera expidió el 16/11/2015 la circular 018,

---

<sup>14</sup> **ARTÍCULO CUARTO.**- Criterios para la organización de archivos de gestión. 1) La organización de los archivos de gestión debe basarse en la Tabla de Retención Documental debidamente aprobada. 2) La apertura e identificación de las carpetas debe reflejar las series y subseries correspondientes a cada unidad administrativa. 3) La ubicación física de los documentos responderá a la conformación de los expedientes, los tipos documentales se ordenarán de tal manera que se pueda evidenciar el desarrollo de los trámites. El documento con la fecha más antigua de producción, será el primer documento que se encontrará al abrir la carpeta y la fecha más reciente se encontrará al final de la misma. 4) Los tipos documentales que integran las unidades documentales de las series y subseries, estarán debidamente foliados con el fin de facilitar su ordenación, consulta y control. 5) Las carpetas y demás unidades de conservación se deben identificar, marcar y rotular de tal forma que permita su ubicación y recuperación, dicha información general será: fondo, sección, subsección, serie, subserie, número de expediente, número de folios y fechas extremas, número de carpeta y número de caja si fuere el caso. 6) Las transferencias primarias deberán efectuarse de conformidad con lo estipulado en la Tabla de Retención Documental, para ello se elaborará un plan de transferencias y se seguirá la metodología y recomendaciones que sobre el particular haga el jefe del archivo central, diligenciando el formato único de inventario, regulado por el Archivo General de la Nación. 7) Las cajas que se utilicen para la transferencia se identificarán así: código de la dependencia cuando se trate de transferencias primarias, fondo, sección, legajos identificados con su número respectivo, libros cuando sea del caso, identificados con el número que le corresponda, número consecutivo de caja, número de expedientes extremos y fechas extremas de los mismos.





en la cual reitera lo establecido por la CGR frente a la **NO CONSTITUCIÓN DE RESERVAS PRESUPUESTALES**, para la presente vigencia.

Razón por la cual es indispensable que se efectúe una adecuada planeación para lograr la ejecución durante la actual vigencia de la totalidad de los recursos comprometidos, entendida la ejecución como el recibo a satisfacción del bien y/o servicio contratado a más tardar el 31 de diciembre de 2015.

## 6. Gastos elegibles

Con el propósito de determinar los lineamientos que rigen el proceso de recepción, selección y asignación de recursos de contrapartida APC-Colombia expidió la “Guía para asignación de recursos de contrapartida nacional 2015”. En ella se encuentra expresamente que gastos son elegibles y no elegibles a ser financiados con recursos de contrapartida.

Se advierte a quienes tienen la responsabilidad de intervenir en el proceso de aprobación de proyectos y de asignación de recursos del Presupuesto General de la nación como apoyo de contrapartida que estos se deben regir según las disposiciones dadas por APC-Colombia, evitando con ello presuntos hechos que afecten la integridad de los dineros públicos

