

88111
Bogotá,



Rad No 2014-200-000177-2
Fecha 13/02/2014 10:25:07 a.m.
Destino: DIR ADMINISTRATIVA Y FINANCIER
Remitente: ESP CONTRALORIA GENERAL DE LA

Contraloría General de la República :: SGD 11-02-2014 17:24
Al Contestar Cite Este No.: 2014EE0022488 Folio 35 Anex: 0 FA: 0
ORIGEN 88111-CONTRALORIA DELEGADA PARA LA GESTION PUBLICA / CLAUDIA ISABEL MEDINA
SIERVO
DESTINO SANDRA BESSUDO LION / AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACION INTERNACIONAL
DE COLOMBIA - APC CO
ASUNTO INFORME FINAL APC COLOMBIA
CRS REMISION INFORME FINAL DE LA ACTUACION ESPECIAL DE FISCALIZACION A LA
2014EE0022488

Doctora
SANDRA BESSUDO LION
Directora
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
Carrera 11 No. 93-53 Piso 7
Bogotá D.C.

Asunto: Entrega Informe Final

Respetada doctora Sandra:

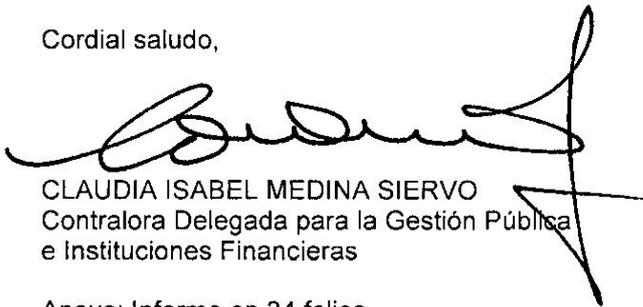
En ejercicio del control fiscal adelantado por la CGR, remito el informe final de la Actuación Especial de Fiscalización a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia – APC Colombia para la Vigencia 2012 y primer trimestre de 2013.

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

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

Sobre dicho plan, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento previo de coherencia e integridad, según lo establecido en el numeral 3.3.9 Planes de Mejoramiento, de la Guía de Auditoría; no obstante, podrá ser objeto de seguimiento en ejercicios auditores posteriores.

Cordial saludo,



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

Anexo: Informe en 34 folios

Revisó: María Patricia Van-Strahlen Ribón, Supervisora

Elaboró: Miguel Ángel Ramos Montaña



INFORME ACTUACIÓN ESPECIAL

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL DE COLOMBIA - APC COLOMBIA
VIGENCIAS 2011, 2012 Y PRIMER TRIMESTRE 2013**

**CGR-CDGPIF No.
Enero de 2014**

**INFORME
ACTUACIÓN ESPECIAL
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL DE COLOMBIA - APC COLOMBIA
VIGENCIAS 2011, 2012 Y PRIMER TRIMESTRE 2013**

Contralora Delegada para la Gestión
Pública e Instituciones Financieras

Claudia Isabel Medina Siervo

Supervisora

María Patricia Van-Strahlen Ribón

Responsable

Miguel Ángel Ramos Montaña

Equipo de trabajo

María Delfina Gaona Duarte
Miguel Ángel Ramos Montaña

TABLA DE CONTENIDO

1.	HECHOS RELEVANTES	4
2.	CARTA DE CONCLUSIONES	5
2.1.	OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	5
2.2.	RELACION DE HALLAZGOS	6
2.3.	CONCLUSIONES GENERALES DE LA ACTUACIÓN	6
2.4.	PLAN DE MEJORAMIENTO	7
3.	DIAGNÓSTICO DE LA ENTIDAD	8
3.1.	Planeación estratégica	8
3.2.	Presupuesto de ingresos y gastos	10
3.3.	Estados financieros	13
3.4.	Contratación	14
3.5.	Talento humano	18
3.6.	Sede administrativa - compra	20
3.7.	Sede administrativa - arrendamiento	20
3.8.	Sede administrativa - dotaciones	22
3.9.	Sede administrativa - comunicaciones	23
3.10.	Herramientas de gestión	24
3.11.	Atención al usuario	25
4.	HALLAZGOS COMUNICADOS A LA ENTIDAD	27
4.1.	HALLAZGO 1: Cumplimiento Normas Financieras y Contables - Registro presupuestal y contable al cierre de la vigencia 2012 (A)	27
4.2.	HALLAZGO 2: Cumplimiento Normas Financieras y Contables - Ejecución Presupuestal de Ingresos y Gastos Vigencia 2012 (D)	30
4.3.	HALLAZGO 3: Cumplimiento Normas Financieras y Contables - Depósitos en Instituciones Financieras (D)	31
4.4.	HALLAZGO 4: Cumplimiento Normas Financieras y Contables - Estados Contables Básicos (A)	33

1. HECHOS RELEVANTES

La reforma del Estado de 2011 situó su énfasis en la eficiencia en la provisión de los bienes y servicios a cargo de la Administración, destacando en particular el posicionamiento de la política de inclusión social y reconciliación, la política social y el fomento de sectores críticos para la competitividad.

En el campo de política exterior, la reforma busca ir de la mano con la expansión de los flujos de comercio e inversión. A la par que en el frente comercial se espera una mayor inserción del país en la economía global, se pretende lograr un rol de mayor protagonismo o jerarquía en los organismos internacionales de los que el país es signatario o a los que aspira acceder. En el campo de la cooperación como insumo para el desarrollo, la política apunta a cualificar el uso de los flujos de recursos recibidos y ofrecidos. En particular, dada la coyuntura económica favorable y la experiencia positiva del país en algunos campos de la gestión pública (manejo fiscal, combate al narcotráfico, otros) se tiene como objetivo particular hacer visible la oferta de cooperación de Colombia al resto del mundo.

Para los citados fines, a través del Decreto 4152 de 2011 se escindieron de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, los objetivos y funciones que cumplía en materia de coordinación y promoción de la Cooperación Internacional en Colombia, y fue creada la Unidad Administrativa Especial Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC - Colombia, como una entidad descentralizada de la Rama Ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

La entidad es regida en sus decisiones por un Consejo Directivo y el Director General, y sus dependencias de primer nivel son las Direcciones de Coordinación Interinstitucional, de Oferta de Cooperación, de Gestión de Demanda de Cooperación, y Administrativa y Financiera.

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora

SANDRA BESSUDO LION

Directora

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia

Carrera 11 No. 93-53 Piso 7

Bogotá D.C.

La Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras, con fundamento en el Artículo 267 de la Constitución Política y el Título I de la Resolución 6680 de 2012, practicó una Actuación Especial de Fiscalización a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia - APC Colombia, en relación con la gestión administrativa, contractual, presupuestal y contable de la vigencias 2011, 2012 y primer trimestre de 2013, según Memorando de Habilitación 2013IE0040696 del 17 de mayo de 2013, modificado en su alcance por el Memorando 2014IE0000555 del 3 de enero de 2014.

El desarrollo de la actuación incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas del sujeto de control durante el período señalado se realizaron de conformidad con las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría General de la República.

Durante la presente actuación no se presentó ningún tipo de limitación que impidiera el normal desarrollo de la misma.

Los hallazgos se dieron a conocer a la entidad dentro del desarrollo de la actuación, y las respuestas recibidas fueron analizadas.

Los resultados de la actuación especial se comunicaron a la administración de la entidad.

2.1. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

La actuación especial a la que se refiere el presente informe tuvo como objetivo general realizar un diagnóstico sobre la gestión emprendida por la entidad en sus macroprocesos misionales y de apoyo por el período comprendido desde su creación (2011) hasta el primer trimestre de 2013.

La Dirección Administrativa y Financiera de APC Colombia, mediante comunicación 20132000010151 del 28 de mayo de 2013, informó a la CGR al responder la primera solicitud de información del equipo de la actuación especial, que en la vigencia 2011 no tuvieron lugar operaciones económicas en razón a que la entidad inició sus actividades a partir de la vigencia 2012. Esto fue corroborado en los sistemas de información consultados, de modo tal que el horizonte de análisis se ajustó a la vigencia 2012 y el primer trimestre de 2013.

Lo anterior no desconoce el hecho de que algunas operaciones de APC Colombia guarden relación con la gestión realizada por la agencia Acción Social antes de su escisión, o por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS-, entidades de las que recibió una parte de sus activos.

2.2. RELACION DE HALLAZGOS

En desarrollo de la actuación especial, luego de los análisis correspondientes, se establecieron cuatro (4) hallazgos pertenecientes a las siguientes temáticas:

- Registro presupuestal y contable al cierre de la vigencia 2012
- Ejecución Presupuestal de Ingresos y Gastos Vigencia 2012
- Depósitos en Instituciones Financieras
- Estados Contables Básicos

De los hallazgos reseñados, dos (2) tienen presunta incidencia disciplinaria.

A partir de la primera comunicación de hallazgos, APC Colombia entregó respuesta mediante los oficios codificados en la CGR 2013ER0132903 y 2013ER0155941 con fechas 08 de noviembre y 26 de diciembre de 2013 respectivamente. El contenido detallado de los hallazgos y el análisis de las respuestas de la entidad se exponen en la sección 4 de este informe.

2.3. CONCLUSIONES GENERALES DE LA ACTUACIÓN

La escisión de Acción Social en una serie de agencias especializadas, motiva a que en el terreno de la cooperación internacional se profundice la iniciativa gubernamental, plasmada en el Plan de Desarrollo 2010-2014, de brindar impulso al desarrollo del país, y en particular de sus poblaciones más vulnerables, a través del fortalecimiento de los nexos con la comunidad internacional. De cara a este propósito, APC Colombia tiene el reto de adecuar sus recursos técnicos, financieros y humanos, de modo que respondan a los cambios de entorno y de prioridades de política pública.

El proceso de establecimiento de la entidad a partir de su creación implicó el empleo de considerables usos de recursos, además de los recibidos de Acción Social o el DPS. En particular, la instalación de la entidad en su sede actual conllevó a una serie de operaciones contractuales que, por la paulatina incorporación de personal, debieron prorrogarse en su magnitud y plazo a través de otrosies. No obstante, de la información examinada por el equipo de la CGR, no se evidenciaron fuentes de sobrecostos o infracción al régimen propio de las adquisiciones de bienes y servicios.

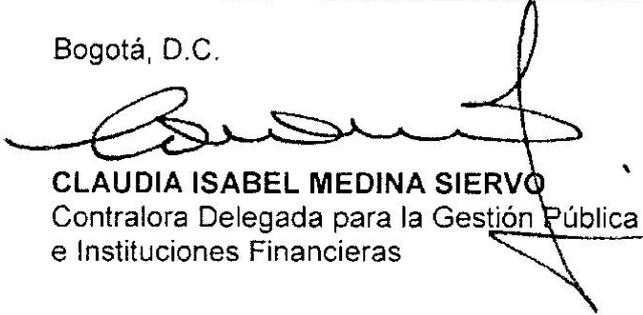
El núcleo temático de los hallazgos establecidos por el equipo de la actuación especial se encuentra en la información presupuestal y contable.

2.4. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe elaborar un plan de mejoramiento sobre los hallazgos consignados en el presente informe y presentarlo a través del Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes – SINECI, dentro de los quince (15) días hábiles siguiente al recibo del mismo de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo séptimo de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013.

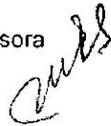
Para efectos de la habilitación para el envío, es necesario que remitan el oficio de radicación y/o documento soporte que evidencie la fecha exacta de recibo del presente informe a los correos electrónicos: soporte_sireci@contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co

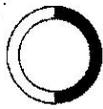
Bogotá, D.C.



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

Revisó: María Patricia Van-Strahlen Ribón, Supervisora
Elaboró: Equipo actuación especial





3. DIAGNÓSTICO DE LA ENTIDAD

La presente sección expone los principales aspectos de la entidad, asociados a los objetivos específicos de la actuación especial, y de cuya revisión procedieron los hallazgos descritos en la sección 4.

3.1. Planeación estratégica

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, las estrategias a seguir en materia de cooperación internacional están contempladas en el Capítulo VII, "Soportes transversales de la prosperidad democrática", literal B, "Relevancia internacional". Ante un escenario en el que el país sigue siendo considerado como una economía relativamente cerrada, se pretende una profundización de las relaciones bilaterales, además de dirigir la política exterior en muchas otras dimensiones aparte del ámbito comercial, como en lo relativo a migraciones, medio ambiente, energía, trabajo y seguridad. Para contribuir a este posicionamiento del país, un objetivo puntual es "fortalecer y diversificar la cooperación internacional, como país oferente y como país receptor"¹.

La recepción de cooperación o asistencia externa no es vista pasiva, sino enfocada al fortalecimiento de capacidades del país para impulsar su crecimiento y desarrollo. En el Plan se anunció la formulación de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2010-2014, con seis áreas temáticas a las que se dio prioridad: prevención y atención de desastres, igualdad de oportunidades, competitividad y desarrollo, medio ambiente, gobernabilidad y víctimas. Así entonces, la Estrategia en su contenido se diseñó para que fuese transversal a los lineamientos programáticos del Plan.

Por la reorganización institucional del Estado, con la iniciativa para la escisión de Acción Social se causó una interrupción temporal para el diseño de la estrategia, de modo tal que su presentación final ocurrió en 2012, dejando apenas dos años de horizonte para su materialización. Previamente fue requerido el diálogo con los diferentes actores de la cooperación (entidades públicas del orden nacional y territorial, organizaciones civiles y comunidad internacional).

Dos rasgos son los más distintivos de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI). Uno es la superación del enfoque antiguo de la cooperación contra el terrorismo y el narcotráfico, para diversificarse en las distintas dimensiones del desarrollo. Y el otro es el paulatino posicionamiento del país como cooperante a través de iniciativas de oferta o de triangulación, es decir, canalización de recursos de un cooperante para redirigirlos a un tercero que funge como beneficiario. Desde esa perspectiva, el alineamiento antiguo de países que asisten y países asistidos se transforma en una relación más horizontal.

La ENCI también pone de manifiesto la autoridad conferida a APC Colombia para protocolizar la comunicación entre cooperantes y beneficiarios de los distintos niveles y sectores, de modo que se eviten duplicidades o desconocimientos sobre las actividades de cooperación emprendidas en el país.

Se reconoce que en Colombia, al irse convirtiendo en un país de renta media, puede disminuir la cooperación recibida, fenómeno que se reforzaría con la coyuntura económica negativa en los países más industrializados. Por ello se insiste en diversificar el conjunto de países hacia los que se dirige la demanda de asistencia.

¹ DNP, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos", página 509.

Para facilitar el cotejo entre los postulados de la ENCI con el Plan Nacional de Desarrollo, se dispuso elaborar una confrontación de contenidos, mostrada en las tablas siguientes.

Proceso de demanda de cooperación frente al contenido del PND

Área de Demanda de Cooperación	Capítulo / Sección / Subsección del PND
Gestión del riesgo de desastres	Capítulo VI, "Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo", Sección "Respuesta a la Ola Invernal 2010-2011"
Igualdad de oportunidades	Capítulo IV, "Igualdad de oportunidades para la prosperidad social"
Crecimiento económico con equidad y competitividad	Capítulo III, "Crecimiento sostenible y competitividad"
Medio ambiente y desarrollo sostenible	Capítulo VI, "Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo"
Gobernabilidad	Capítulo VII, "Soportes transversales de la prosperidad democrática", Sección "Buen Gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción"
Víctimas, reconciliación y derechos humanos	Capítulo V, "Consolidación de la paz", Secciones "Justicia" y "Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Justicia Transicional"

Proceso de oferta de cooperación frente al contenido del PND

Área de Oferta de Cooperación	Capítulo / Sección / Subsección del PND
Seguridad	Capítulo V, "Consolidación de la paz", Sección "Seguridad - orden público y seguridad ciudadana"
Promoción y protección social	Capítulo IV, "Igualdad de oportunidades para la prosperidad social", Sección "Política integral de Desarrollo y Protección Social"
Cultura, deporte y educación	Capítulo IV, "Igualdad de oportunidades para la prosperidad social", Sección "Política integral de Desarrollo y Protección Social", Subsecciones "Promoción de la Cultura" y "Deporte y Recreación"
Fomento al desarrollo productivo	Capítulo III, "Crecimiento sostenible y competitividad", Secciones "Innovación para la Prosperidad" y "Competitividad y crecimiento de la productividad"
Gestión pública y buen gobierno	Capítulo VII, "Soportes transversales de la prosperidad democrática", Sección "Buen Gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción"
Reconciliación, reintegración y memoria histórica	Capítulo V, "Consolidación de la paz", Sección "Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Justicia Transicional"
Ambiente y desarrollo sostenible	Capítulo VI, "Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo"

De la información consignada se evidencia un alto grado de sintonía entre la desagregación temática del Plan y las líneas de acción de la Agencia. Se aprecia que algunas áreas aparecen reseñadas tanto en la demanda como en la oferta de cooperación (gobernabilidad, medio ambiente, reconciliación). Esto

permite argumentar que en tales áreas existen algunas fortalezas o experiencias exitosas susceptibles de ser expuestas a otros países, pero también persisten necesidades por ser atendidas o debilidades en el aparato estatal para cualificar la gestión pública ejercida en esos frentes.

Dentro del aplicativo de seguimiento a metas de Gobierno administrado por el Departamento Nacional de Planeación, fueron incluidos dos indicadores para el programa "Cooperación Internacional", a cargo de APC Colombia: el número de países con los que se mantiene relación de cooperación sur-sur, y los recursos gestionados en cooperación internacional. Para el primer indicador se estableció una meta de 45 países al cierre de 2014, y en el curso de 2012, con una meta de 37 países se llegó a un total de 51, para una medida de avance de 137,84%. En 2013 se tiene establecida una meta de 41 países y al corte de junio 30 el resultado son 36, para un cumplimiento de 87,81%. Por ende, la posibilidad de alcanzar y superar el 100% en el valor del indicador en 2013 es alta. Puede decirse que si al comienzo del período de gobierno se avanza notablemente en la meta propuesta, para los demás años es muy probable que el resultado se conserve, ya que los convenios iniciales hacen las veces de antecedente o puerta de entrada para iniciativas nuevas o continuación de las antiguas con los mismos países.

En cuanto al segundo indicador, de recursos canalizados por APC Colombia para cooperación, se fijó una meta de USD 2.200 millones para finales de 2014, divididos en partes iguales por cada vigencia desde 2011, es decir, cuando aún operaba Acción Social. Las cuantificaciones de recursos han sido de USD 633,2 millones en 2011, USD 583 millones en 2012 y USD 132,9 millones a corte de junio 30 de 2013, con valores del indicador de 115,13%, 106% y 24,16% respectivamente. El resultado revela dificultades en la coyuntura actual, bien sea en el estímulo o capacidad de los cooperantes, en la coordinación institucional o en la naturaleza misma (susceptibilidad de cuantificación) de la cooperación, que pueden comprometer la meta del cuatrienio. Al valor meta se añaden USD 398 millones entre agosto y diciembre de 2010, para un acumulado de USD 1.747,10 millones.

3.2. Presupuesto de ingresos y gastos

El rasgo distintivo de las fuentes de recursos de APC Colombia, en consonancia con su misión institucional, es la participación destacada de las donaciones. Respecto de las mismas, el Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) las incorpora dentro del Presupuesto General de la Nación, clasificadas como recursos de capital (art. 31). Previamente al registro presupuestal, la entidad receptora debe certificar el recaudo respectivo de los bienes o la liquidez donada (art. 33). Propiamente, APC Colombia discrimina entre los recursos provenientes del Presupuesto Nacional (recurso Nación) y los clasificados a modo de ingreso de establecimiento público (recursos propios).

Dado que la Ley 1444 de 2011 fue expedida con posterioridad a la aprobación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2012, el decreto de liquidación (decreto 4970 de 2011) en su desagregación de los presupuestos de rentas y gastos (arts. 1 y 3) aún contenía como unidad ejecutora a Acción Social. No obstante, el artículo 5 desarrolla el contenido del artículo 79 de la Ley del PGN (decreto 1485 de 2011), cuyo texto indica:

El Gobierno Nacional al expedir el Decreto de Liquidación para la vigencia fiscal de 2012 adelantará las modificaciones presupuestales para financiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades creadas, escindidas, suprimidas, fusionadas o reestructuradas en desarrollo de las facultades otorgadas por la Ley 1444 de 2011.

Los ajustes en mención no podrán modificar el monto total del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2012, aprobado por el Congreso de la República.

Así entonces, dentro del bloque de ingresos de los establecimientos públicos, fueron suprimidos más de \$190.000 millones de Acción Social e incorporados \$96.623 millones de APC Colombia, correspondientes a la estimación de cupo para la entrada de donaciones. Esta partida en el curso del proceso presupuestal va siendo desmontada a la par con la recepción de donaciones por parte de las entidades del PGN. Otras entidades incorporadas en la reforma del Estado recibieron recursos adicionales, de modo que el agregado de ingresos de los establecimientos públicos no varió.

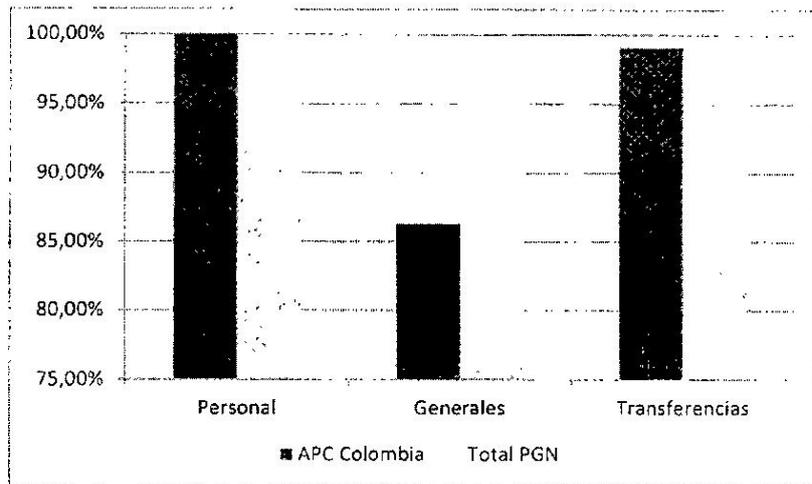
Respecto de los recursos de aporte nacional, se presentaron contracréditos a Acción Social por \$4,1 billones, mientras que en APC se aplicaron créditos por \$39.703 millones de recurso nación, que unidos al ingreso como establecimiento público suman \$136.326 millones de apropiación inicial. Los créditos presupuestales sobre otras entidades de la reforma, especialmente las del sector de inclusión social y reconciliación, compensaron el total de contracréditos de Acción Social, dejando un saldo neto de modificación presupuestal en el PGN de cero.

En el curso de 2012 la apropiación de APC en el componente de inversión denominado "administración de recursos de cooperación técnica y/o financiera no reembolsable - distribución previo concepto DNP", que contiene precisamente el componente de donaciones, fue objeto de reducciones cercanas al 50% de su magnitud. Sin embargo, al quedar un remanente al final de la vigencia, no utilizado o gestionado por las entidades receptoras, se presenta el inconveniente de que la pérdida de apropiación sea enteramente atribuible a APC Colombia y como consecuencia de ello la apropiación de la siguiente vigencia se reduzca.

En efecto, el presupuesto de ingresos de APC como establecimiento público en la Ley de Presupuesto 2013 (Ley 1593 de 2012) fue determinado en \$30.000 millones, muy por debajo del monto de 2012. En cuanto al recurso nación, la variación de la apropiación fue moderada: fue fijada en \$43.205 millones, para una apropiación inicial total de \$73.205 millones

Por lo que concierne al gasto de funcionamiento en 2012, el desempeño sobre la cadena presupuestal se mostró acorde con los valores medios reportados para el agregado del PGN. El gráfico siguiente muestra lo correspondiente a la etapa de obligaciones, es decir el registro asociado a la recepción parcial o total de bienes y servicios producto de la ejecución del gasto.

**Razón entre obligaciones y compromisos presupuestales
 por cuentas del gasto de funcionamiento 2012
 APC Colombia y PGN**



Fuente: SIIF – Ministerio de Hacienda y Crédito Público
 Elaboró: DES C. D. Gestión Pública e Instituciones Financieras

La menor ejecución se presentó en la cuenta de gastos generales, sobre la cual fueron examinados los ítems del subordinal Adquisición de Bienes y Servicios (A204), en la que se detectaron ejecuciones inferiores al 60% en los rubros Equipo de Sistemas (36%), Mantenimiento Equipo Comunicaciones y Computación (39%), Mantenimiento Equipo Navegación y Transporte (30%), Servicio de Cafetería y Restaurante (47%), Seguro Accidentes Personales (35%) y Arrendamientos Bienes Muebles (52%). Este grupo de rubros equivale al 14,4% de la apropiación de la cuenta A204, lo que contribuyó de manera importante a que el agregado de reservas presupuestales excediera el tope de 2% del gasto de funcionamiento contemplado en el artículo 78 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, según la evaluación in situ realizada por la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras en la coyuntura del cambio de vigencia de 2012 a 2013.

A modo de síntesis, la ejecución del PGN como recurso nación (sin donaciones) tuvo el comportamiento indicado en la tabla siguiente.

Ejecución presupuestal APC Colombia 2012 (millones de pesos)

CONCEPTO	APROPIACIÓN	OBLIGACIONES	PORCENTAJE
Gastos de personal	4.819,5	4.671,1	96,92%
Gastos generales	3.810,5	3.212,1	84,30%
Transferencias	11.573,0	11.150,5	96,35%
Inversión	19.500,0	17.951,0	92,06%

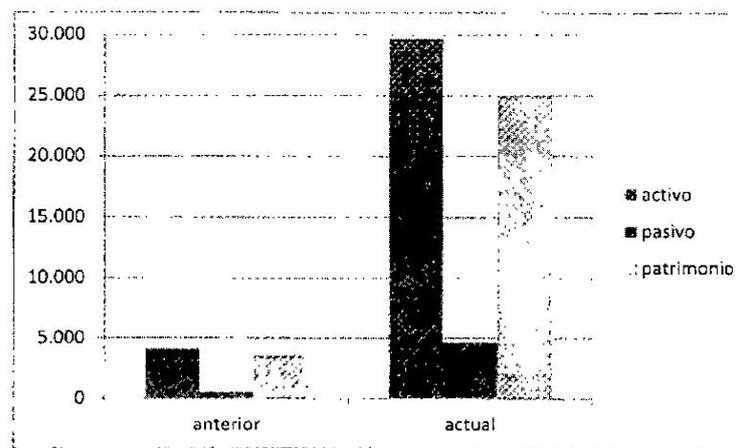
3.3. Estados financieros

A pesar de que APC Colombia inició sus actividades a comienzos de 2012, para efectos de presentación de cifras el balance general debe mostrar la columna de “período anterior”, cuya información reportada corresponde al conjunto de derechos y obligaciones transferidos de Acción Social. Como esta última entidad poseía un espectro de actividades más amplio que el de APC Colombia, es comprensible que en el curso de 2012 se hayan presentado variaciones muy elevadas en algunos rubros, o que ciertos activos o pasivos no guarden congruencia con la dimensión de los recursos administrados por la entidad.

Así por ejemplo, dentro del activo la cuenta de efectivo muestra una cantidad atípica de liquidez, con un saldo de \$19.532 millones. La nota específica correspondiente menciona que la mayoría del saldo corresponde a recursos trasladados del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) cuyo trámite de cambio de titular ente el SIIF no se ha completado. En otras palabras, la titularidad de las cuentas bancarias de Acción Social se asignó primero al DPS, pero por la naturaleza de la destinación del recurso fue necesario el segundo trámite para transferir la suma a APC Colombia. Una situación similar se presenta con la cuenta “otros deudores”, en la que se registraron saldos de operaciones de contrapartida que en un inicio fueron asignados al DPS.

Las cifras del balance general evolucionaron de la manera mostrada en el gráfico adjunto.

APC Colombia - Balance General 2012



Fuente: APC Colombia

Respecto del inicio de actividades de APC Colombia, el activo creció siete veces, el pasivo ocho y media veces, y el patrimonio también siete veces. Como puede deducirse de lo indicado anteriormente, la variación del saldo de efectivo, y más específicamente, los depósitos en instituciones financieras, explican la mayoría de la expansión del activo. También los rubros del activo no corriente tuvieron incrementos apreciables. La cuenta propiedad planta y equipos, con un saldo de cierre de período de \$554 millones frente a \$66 millones en el inicio, tiene como sus componentes más notables los rubros de equipos de comunicación y computación (\$229,5 millones), equipo de transporte, tracción y elevación (\$176,8 millones), maquinaria y equipo (\$115,9 millones) y muebles, enseres y equipo de oficina (\$42,6 millones). De su parte, los activos intangibles, partiendo de un saldo nulo, llegaron a \$403,9 millones, consistentes esencialmente en aplicaciones de software.

El pasivo se encuentra altamente concentrado en torno a las cuentas por pagar (\$4.244 millones, el 90% del pasivo), y estas a su vez se agrupan en torno a los rubros de transferencias por pagar (\$2.589 millones) y adquisición de bienes y servicios nacionales (\$1.412 millones).

En cuanto al patrimonio, su componente esencial es el patrimonio institucional incorporado (\$24.359 millones), seguido por los resultados del ejercicio (\$335 millones).

El estado de resultados, como corresponde a una entidad dependiente de la asignación de presupuesto del Gobierno Nacional Central, muestra una gran similitud entre los volúmenes de ingresos y gastos (\$33.338 millones y \$33.003 millones respectivamente), ambos de naturaleza operacional. De los ingresos, casi su totalidad corresponde a operaciones institucionales, en el rubro fondos recibidos (\$32.836 millones). Los gastos, menos concentrados, se distribuyen en tres cuentas principales: administración (sueldos, gastos generales, contribuciones), por \$11.931 millones; transferencias (\$11.155 millones), las cuales comprenden la asignación para el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI), así como un monto destinado al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; y gasto público social (\$8.218 millones), que comprende las erogaciones para proyectos dirigidos a desarrollo comunitario y bienestar social.

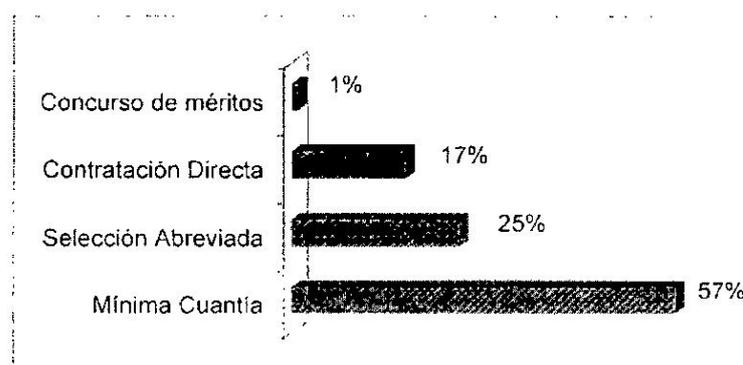
3.4. Contratación

Según la información reportada por APC Colombia, durante el periodo analizado² fueron suscritos en total 69 contratos regidos por la Ley 80 de 1993 y 65 convenios y/o contratos interadministrativos, además de 40 contratos de prestación de servicios profesionales.

Contratos regidos por la Ley 80 de 1993

Los contratos agrupados en esta categoría ascendieron a un valor total aproximado de \$4.783 millones. La mayoría de ellos, 39, correspondieron a la modalidad de mínima cuantía; 17 se efectuaron por selección abreviada, 12 a través de contratación directa, y se realizó un concurso de méritos.

Distribución de contratos (Ley 80) por modalidad de selección

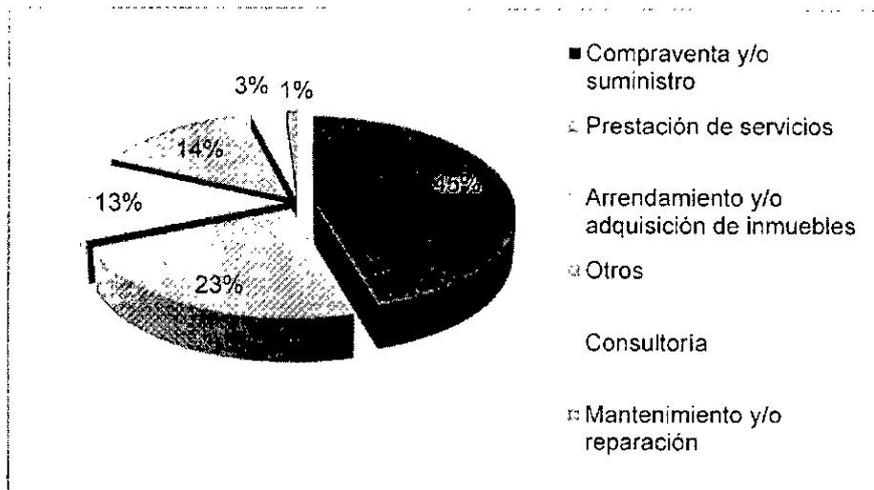


Fuente: APC Colombia. Elaboró: DES C.D. Gestión Pública e Instituciones Financieras

² Vigencias 2011, 2012 y primer trimestre de 2013, dado que se incluye la contratación subrogada a la entidad como consecuencia de la escisión de Acción Social.

Al examinar la naturaleza de las adquisiciones efectuadas, fueron localizados 31 contratos de compraventa y/o suministro, por un valor aproximado de \$3.079 millones; 16 contratos fueron clasificados como de prestación de servicios (diferentes a servicios profesionales), y su valor fue de \$742 millones; nueve contratos se asocian a transacciones de arrendamiento y/o adquisición de inmuebles, por valor cercano a \$798 millones; dos contratos de consultoría alcanzaron un valor de \$79 millones, se hizo un contrato de mantenimiento y/o reparación por \$3,6 millones, y a los diez restantes, por un valor de \$81 millones, se les encasilló bajo el rótulo de "otros".

Distribución de contratos (Ley 80) por clase de contrato



Fuente: APC Colombia. Elaboró: DES C.D. Gestión Pública e Instituciones Financieras

Las adiciones reportadas, todas en el curso de la vigencia 2012 (no hay registros de adición en el primer trimestre de 2013) alcanzaron un monto de \$222 millones, es decir un 4,6% del valor inicial consolidado. La más importante de ellas tuvo lugar en el contrato realizado con Inverginko S.A. para el arrendamiento de la sede administrativa de la entidad. La adición se efectuó por valor de \$159,5 millones, sustentada en una adición de tiempo de 92 días. Por su relevancia para el desarrollo de la actuación especial, este ítem es objeto de análisis más detallado en la parte III del documento.

Para permitir una mejor identificación de los bienes y servicios objeto de los contratos, asociándolos a la funcionalidad o papel específico que tienen para el cumplimiento de las actividades de APC Colombia, fueron ideadas las siguientes categorías:

- Adecuación sede
- Adquisición, arriendo o mantenimiento de equipo de oficina
- Adquisición, arriendo o mantenimiento de vehículos
- Adquisición, mantenimiento y servicios de software
- Arrendamiento inmuebles
- Dotación sede
- Elementos de oficina
- Gestión de talento humano
- Otras adquisiciones y servicios
- Servicios de apoyo a la gestión institucional
- Por asignar

La complejidad en la elección de una u otra categoría hizo que quedaran remanentes de contratos que por su descripción no permitían una identificación exenta de ambigüedad. Por ende, se prefirió utilizar las expresiones “otras adquisiciones y servicios” y “por asignar”. La primera comprende aquellos contratos en los que se adquirieron bienes no clasificables en los otros conceptos de la lista. Incluye objetos de gasto como elaboración de carnets, suministro de combustible, adquisición de seguros, prestación de servicios de aseo y cafetería, entre otros. Y bajo el rótulo “por asignar” quedan contratos cuya descripción es difusa a tal punto que no permite claridad respecto al objeto o servicio respectivo, siendo necesaria para ello una revisión puntual de la documentación asociada.

Sobre el criterio adoptado, la distribución de contratos fue la presentada en la tabla adjunta.

CATEGORÍA	No. CONTRATOS	VALOR TOTAL
Adecuación sede	1	\$ 5.757.577
Adquisición, arriendo o mantenimiento de equipo de oficina	4	\$ 30.153.839
Adquisición, arriendo o mantenimiento de vehículos	3	\$ 188.865.139
Adquisición, mantenimiento y servicios de software	12	\$ 861.239.905
Arrendamiento inmuebles	6	\$ 730.585.270
Dotación sede	17	\$ 543.013.811
Elementos de oficina	3	\$ 63.816.811
Gestión de talento humano	4	\$ 312.200.499
Otras adquisiciones y servicios	9	\$ 135.814.775
Servicios de apoyo a la gestión institucional	6	\$ 1.682.113.785
Por asignar	4	\$ 229.867.635
TOTAL	69	\$ 4.783.429.046

Servicios profesionales

Por lo que concierne a contratos de prestación de servicios profesionales, su cuantía durante el curso de 2012 llegó a \$836 millones distribuidos entre 23 contratistas y 26 contratos, para un valor medio de \$32,15 millones por contrato (tres contratistas recibieron cada uno dos contratos). La duración media de los contratos realizados fue de 126,7 días, por lo que para cada día de servicio la remuneración entregada se aproxima a los \$253.750 por día. Esto sugiere que la cualificación de los contratistas no es excepcionalmente alta o de especial complejidad en cuanto a los servicios requeridos. No obstante, hubo una adición la única del año, por \$13,8 millones para un único contratista. La adición se sustenta en una prórroga de 45 días.

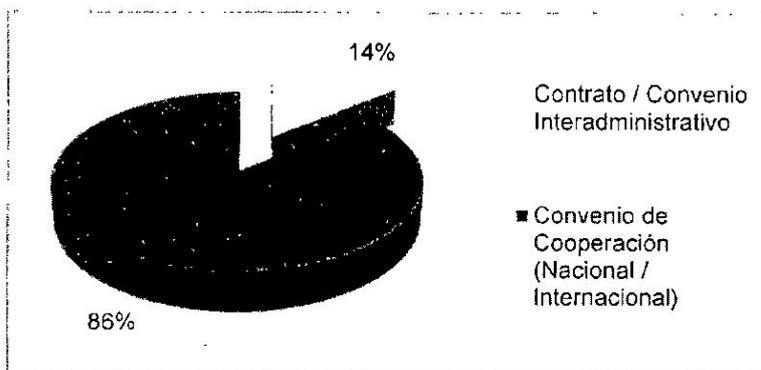
Al corte del primer trimestre de 2013 se habían efectuado contrataciones por \$764 millones con 14 profesionales, de donde resulta un valor medio de \$54,6 millones por contrato. La duración media obtenida fue de 294,4 días, de modo tal que la remuneración media diaria es del orden de \$185.490. Sobre el entendido de que los perfiles profesionales sean similares a los de 2012, se alcanzó un ahorro de costos que puede tener sustento en la extensión de los períodos de servicio.

Otro rasgo de interés es la repetición de contrataciones. En el primer trimestre de 2013 recibieron contratos 11 profesionales de la lista reportada para la vigencia 2012, de ellos dos que ya habían recibido dos contratos cada uno, y un profesional con cédula de extranjería.

Convenios y/o contratos interadministrativos

Los 65 convenios y/o contratos interadministrativos suscritos por APC Colombia durante el periodo analizado ascendieron a un valor total aproximado de \$12.916 millones, de los cuales 56 correspondieron a convenios de cooperación nacional / internacional por valor de \$11.116 millones, y nueve son contratos / convenios interadministrativos, cuyo monto asciende a \$1.800 millones.

Distribución de convenios por clase



Fuente: APC Colombia. Elaboró: DES C.D. Gestión Pública e Instituciones Financieras

Para la caracterización de los convenios se realizó un ejercicio similar al de los contratos, consistente en adoptar categorías del objeto protocolizado entre las partes. En este caso las categorías son más abundantes debido a la transversalidad de la agenda de cooperación del país frente al Plan Nacional de Desarrollo, paralela a la ampliación del número de sectores de la administración pública como consecuencia de la reforma del Estado.

Aunque no hay una concentración fuerte de los recursos en torno a algunas categorías, se destacan los convenios para emprendimiento (\$2.132 millones), educación (\$1.450 millones) y cultura y deporte (\$1.105 millones).

Al igual que en el caso de los contratos, se incorporó una categoría de remanente, de convenios "sin clasificar", debido a que la descripción de su contenido es difusa y requiere de revisión documental para una comprensión plena de la materia a la que corresponden.

La distribución realizada se muestra en la tabla siguiente.

CATEGORÍA	No. CONVENIOS	VALOR TOTAL
Atención a víctimas	2	501.716.250
Cultura y deporte	7	1.105.870.592
Desarrollo comunitario	2	175.588.060
Educación	4	1.450.601.000
Emprendimiento	6	2.132.853.097
Género	1	199.500.000
Gobernabilidad	4	624.000.000
Grupos étnicos	2	282.796.000
Juventud	1	100.000.000
Medio ambiente	4	850.985.000
Niñez y adolescencia	3	805.587.900
Paz y convivencia	4	560.942.200
Salud	2	583.028.131
Sector agropecuario	2	866.142.222
Seguridad alimentaria y nutricional	1	83.954.100
Servicios de apoyo a la gestión institucional	3	449.339.992
Sin clasificar	16	1.766.598.375
Vivienda	1	300.000.000
TOTAL	65	12.839.502.919

La diferencia entre el total de la tabla y los \$12.916 millones mencionados previamente corresponden a una adición (\$77 millones) efectuada al convenio realizado con UNE EPM Comunicaciones para la provisión de infraestructura de comunicaciones e informática. Para el convenio se estableció una prórroga de 30 días.

3.5. Talento humano

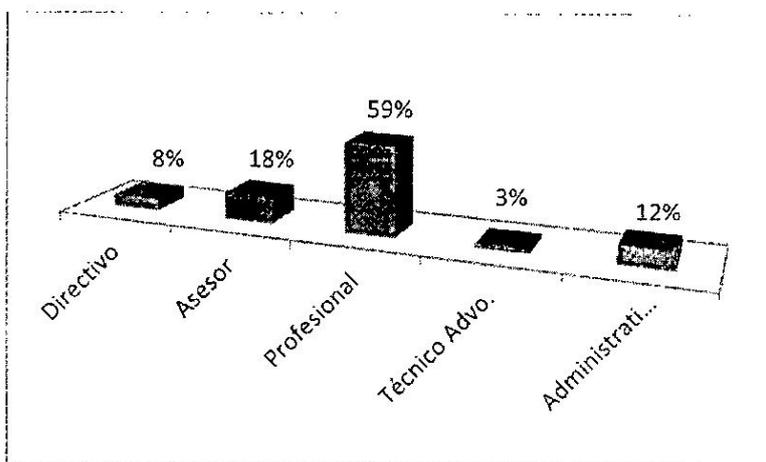
A través del Decreto 4884 de 2011, aclarado por el Decreto 0668 de 2012, se estableció la planta de personal de APC Colombia, siendo creados un total de 66 cargos, de los cuales 17 pertenecen al Despacho del Director General y 49 a la planta global. La entidad reportó, según listado remitido a la CGR, que un cargo de Profesional Universitario Código 2044, Grado 08, se encuentra sin proveer.

Frente a la transición causada por la reforma del Estado, diez funcionarios que prestaban sus servicios en Acción Social fueron incorporados a APC Colombia, es decir el 15% de la planta actual.

Por la naturaleza del cargo, según la información reportada por la entidad, 23 personas poseen cargos de libre nombramiento y remoción, y las restantes 43 poseen cargos de carrera administrativa.

Por niveles jerárquicos, cinco cargos pertenecen al nivel directivo, 12 al nivel asesor, 39 al nivel profesional (profesional universitario y profesional especializado), y los restantes diez se encuentran distribuidos entre los niveles técnico administrativo y administrativo.

APC Colombia - distribución del talento humano por niveles 2013



Fuente: APC Colombia. Elaboró: DES C.D. Gestión Pública e Instituciones Financieras

En cuanto a la provisión de los 43 cargos de carrera administrativa, solamente siete están efectivamente ocupados por funcionarios de carrera, mientras que los 36 restantes están ocupados por funcionarios de carácter provisional.

La nómina mensual alcanza los \$300,9 millones, con el detalle mostrado en la tabla siguiente.

Nómina mensual de APC Colombia por niveles - 2013

DENOMINACIÓN DEL CARGO	SUELDOS	PRIMA TÉCNICA	TOTAL
Asesor	70.214.330	26.157.135	96.371.465
Conductor Mecánico	2.302.215		2.302.215
Director General	13.428.529		13.428.529
Director Técnico	27.114.728	13.557.364	40.672.092
Profesional Especializado	119.578.715	863.383	120.442.098
Profesional Universitario	14.606.167		14.606.167
Secretario Ejecutivo	8.928.748		8.928.748
Técnico Administrativo	4.180.396		4.180.396
TOTAL	260.353.828	40.577.881	300.931.709

Mediante consulta al Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se verificaron las asignaciones mensuales de funcionarios seleccionados aleatoriamente, de la lista

suministrada en medio magnético por APC Colombia. Los valores obtenidos coincidieron con la información entregada por la entidad.

De otra parte, APC Colombia celebró el convenio de cooperación No. 001 con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) para el “diseño y desarrollo de los procesos de selección por mérito para proveer los cargos que determine la APC Colombia”. El documento fue suscrito el 11 de enero de 2012 y dispuso un plazo de duración hasta el 10 de enero de 2013. Dentro del contenido del documento producto del convenio se especificaron las siguientes secciones: diseño y etapas del proceso, cronograma general, aplicación a los candidatos señalados por APC Colombia, y evaluación de pruebas. El convenio no genera afectación presupuestal distinta a las gestiones internas de APC Colombia y el DAFP.

El 9 de enero de 2013 fue suscrito un otrosí al convenio, con base en el argumento de que para la vigencia 2013 seguiría requiriendo la cooperación del DAFP para la provisión de cargos y evaluación de competencias. De este modo, fue acordada una prórroga hasta diciembre 31 de 2013.

3.6. Sede administrativa - compra

Realizada la revisión de operaciones contractuales, presupuestales y contables de APC Colombia durante el período comprendido entre enero de 2012 y marzo de 2013, no se encontró ningún concepto asociado a adquisición de sede. La entidad, desde su creación y hasta marzo de 2012, estuvo instalada en un espacio de la sede del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Calle 7 6-54). En febrero de 2012 fue suscrito el contrato de arrendamiento para instalar la entidad en su sede actual.

3.7. Sede administrativa - arrendamiento

Mediante el contrato 013 del 16 de febrero de 2012, APC Colombia dispuso arrendar las locaciones de su sede administrativa, en la carrera 11 No. 93-53 Piso 7. El detalle del área contratada fue el siguiente:

OFICINA	ÁREA (M ²)
701	120,44
702	146,55
703	128,62
704	121,37
705	78,74
706	78,74
TOTAL	674,46

Para un plazo de 9,5 meses, hasta el 31 de diciembre de 2012, fue pactado un valor de \$505.136.850, equivalente a un canon mensual de \$53.172.300. Por unidad de área, el metro cuadrado tiene un valor de arriendo de \$78.837 al mes.

Como complementos de la entrega del área descrita, el contrato contempló el alquiler de 84 puestos de trabajo, de los cuales 80 cuentan con punto de red; además, se incluyeron 15 parqueaderos y los servicios de centro de cómputo y administración del inmueble.

Sobre el contrato fue suscrito un primer otrosí el 28 de noviembre de 2012. En él se estipuló prorrogar el plazo de ejecución hasta el 31 de marzo de 2013. La adición dispuesta fue de \$159.516.900, es decir un valor por mes de \$53.172.300, es decir el mismo del contrato original.

Un segundo otrosí fue firmado el 27 de marzo de 2013, para el cual la entidad argumentó que no habían sido aprobadas las vigencias futuras solicitadas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, destinadas a un nuevo contrato de arrendamiento. Por ello fue preciso establecer una prórroga por un mes. La adición pactada fue por valor de \$57.440.779. Al respecto es preciso señalar que el incremento del canon de arrendamiento para bienes inmuebles de uso comercial se efectúa por voluntad de las partes. La Ley 820 de 2003, en su artículo 20 (reajuste del canon), aplica solamente a los inmuebles utilizados como vivienda.

El acta de liquidación del contrato fue firmada el 18 de julio de 2013.

Por aparte, la entidad suscribió el 5 de septiembre de 2012 el contrato 064, por el cual fue arrendada la oficina 304 del mismo inmueble. La locación posee un área de 121,37 M², complementada por dos cupos de parqueadero y el servicio de administración. El valor de la transacción fue de \$28.900.492 para un período de cuatro meses, es decir un equivalente mensual de \$7.225.123. El valor del metro cuadrado resultó ser de \$59.530 mensuales.

La imputación presupuestal se hizo a dos rubros: arrendamiento de bienes inmuebles, y el proyecto CI Eurosocial II. El segundo concepto, por tratarse de recursos de utilidad común (artículo 2 del decreto 504 de 2004), quedó exento de IVA.

Sobre el contrato se suscribió un primer otrosí el 2 de noviembre de 2012, por el cual, sin alterar el valor del contrato, se acordó que respecto del componente CI Eurosocial II se efectuaran pagos bimensuales.

El 14 de enero de 2013 se firmó un segundo otrosí, por el cual se extendió el plazo de ejecución en dos meses. La adición dispuesta fue de \$14.450.246, es decir un valor mensual de \$7.225.123, el mismo del contrato original.

El acta de liquidación del contrato fue firmada el 14 de junio de 2013.

3.8. Sede administrativa - dotaciones

En la clasificación contractual preparada por el equipo de la actuación especial, con el fin de aproximar los gastos derivados del cambio de sede, fueron incluidos los siguientes registros para la vigencia 2012:

No.	OBJETO	Valor inicial
31	COMPRA E INSTALACIÓN DE ENROLLABLES EN SCREEN SOLAR FILTRO UV LINEA ECONOMICA APERTURA 10% PARA LA AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA APC - COLOMBIA	4.374.556
37	LA AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL APC COLOMBIA, ESTA INTEREZADA EN LA COMPRAVENTA DE VENTILADORES, HORNOS MICROONDAS Y CANECAS DE BAÑO.	1.755.080
41	COMPRAR PORTAPENDONES TIPO ARANA Y UN PENDON PARA LA AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE COLOMBIA - APC COLOMBIA.	603.200
49	COMPRA DE EXTINTORES Y BOTIQUIN DOTADO	978.560
93	COMPRAVENTA E INTALACIÓN CAMARAS DE SEGURIDAD PARA LA AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL DE COLOMBIA APC-COLOMBIA	6.254.720
85	COMPRAVENTA E INTALACIÓN CAMARAS DE SEGURIDAD PARA LA AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL DE COLOMBIA APC-COLOMBIA	19.585.440
96	COMPRAVENTA E INSTALACIÓN DE:CONTROL DE HORARIOS Y ASISTENCIA (SISTEMA BIOMETRICO DE HUELLA) PARA SUPERVISAR EL CUMPLIMIENTO DE HORARIOS LABORALES ESTABLECIDOS POR LA AGENCIA .	3.978.800
127	ADQUISICION DE EQUIPOS QUE SIRVAN DE SOPORTE PARA LAS COMUNICACIONES DE LA AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACION INTERNACIONAL DE COLOMBIA APC.COLOMBIA	39.150.210
144	COMPRAVENTA DE ENROLLABLES EB SCREN SOLAR, FILTRO UV, LINEA ECONOMICA PARA LAS OFICINAS DE JURIDICA Y DE SISTEMAS	909.268
150	COMPRAVENTA E INSTALACION DE MOBILIARIO CON EL FIN DE AUMENTAR LA CAPACIDAD DE LA SALA DE JUNTAS DE LA AGENCIA.	9.984.800
132	COMPRAVENTA DE AIRES ACONDICIONADOS PARA LA AGENCIA PRESIDENCIAL DEE COOPERACION INTERNACIONAL DE COLOMBIA APC-COLOMBIA	20.211.840
119	CONTRATACION PARA LA ADQUISICION Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE SISTEMAS AUDIOVISUALES QUE PRETENDE ESTABLECER COMUNICACIONES A TRAVES DE LA HERRAMIENTA SKYPE PARA LA SALA DE JUNTAS DE LA AGENCIA	9.274.368
120	ADQUISICION DE EQUIPOS PARA LA OPERACION DEL SISTEMA DE GESTION DOCUMENTAL ORFEO PARA LA AGENCIA	11.134.983
156	CONPRAVENTA E INSTALACION DEL MOBILIARIO PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES PREVISTAS EN EL PROYECTO EURO SOCIAL II CUYO COORDINADOR ES LA AGENCIA.	65.863.000
129	COMPRAVENTA DE TABLEROS DIGITALES PARA LA AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACION INTERNACIONAL DE COLOMBIA PARA EL APOYO DE LOS DIFERENTES EVENTOS Y ACTIVIDADES PROPIAS DE LA AGENCIA	13.920.000
145	COMPRAVENTA DE COMPUTADORES, IMPRESORAS Y OTROS EQUIPOS OFIMATICOS PARA LA AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACION INTERNACIONAL DE COLOMBIA	327.570.364
	TOTAL	535.549.189

No se consideró que las adquisiciones de similar naturaleza en el primer trimestre de 2013 correspondieran a dotaciones, dado que el funcionamiento convencional de la entidad tuvo lugar con las compras efectuadas a lo largo de 2012.

Además de la revisión contractual convencional (procedimiento según la modalidad de contratación), se hizo inspección visual de verificación de la existencia, dentro de las instalaciones de APC Colombia, de algunas de las adquisiciones listadas, a saber:

- Hornos microondas, ventiladores y canecas (contrato 037)
- Cámaras de seguridad (contrato 085)
- Mobiliario de la sala de juntas (contrato 150)
- Mobiliario para el proyecto Eurososial II (contrato 156)
- Tableros digitales (contrato 129)
- Computadores y periféricos (contrato 145)

Algunas unidades de los citados elementos fueron observadas en su ubicación dentro de la sede, si bien no se realizó exploración puntual de sus especificaciones técnicas.

3.9. Sede administrativa - comunicaciones

Mediante el Contrato interadministrativo 021 de 2012, suscrito el 4 de abril del año en mención entre APC Colombia y UNE Comunicaciones, se dispuso la implementación de la infraestructura de comunicaciones de APC Colombia. En las consideraciones del documento de convenio, se indica que por la naturaleza pública de las dos entidades y por el procedimiento contractual, es procedente la contratación directa y se aplica el principio de economía. Aparte de ello se hace mención de la idoneidad, capacidad y experiencia de UNE Comunicaciones para brindar servicios de internet dedicado, equipos de cómputo, planta telefónica, líneas telefónicas, hardware y mesa de ayuda.

Fueron consignadas como obligaciones del contratista: gestionar y mantener los bienes y servicios suministrados; suministrar en arriendo equipos de cómputo y servidores; brindar el servicio de mesa de ayuda; prestar los servicios de internet dedicado, telefonía local y televisión; adecuar la red LAN; prestar los servicios de mail hosting y web hosting; y suministrar licencias de Microsoft Windows.

El valor del contrato fue establecido en \$404.937.021 para el período de abril 04 a diciembre 31 de 2012. El contrato fue objeto de seis otrosíes, con el siguiente detalle:

- Un primer otrosí por \$35 millones, firmado el 13 de abril de 2012, cuya justificación consistió en que al momento de la visita técnica que dio lugar al contrato 021 de 2012, el espacio físico aún no estaba ocupado por APC Colombia sino por otra entidad, y la estimación de las cantidades de obra se hizo de modo muy general. En el otrosí, UNE expone las cantidades adicionales de cada elemento adicional de instalación (puertos, cables, puntos de red, canaletas, redes eléctricas, tomas, aire acondicionado, otros suministros).
- El 13 de julio de 2012 se firmó un segundo otrosí, para el cual se argumentó que las funciones propias de la Agencia, basadas esencialmente en las comunicaciones, requerían de una mayor cantidad de equipamiento. Específicamente, se hacía necesario: "liberar" cinco (5) equipos de cómputo portátiles para su uso en videoconferencias, y colocar en su lugar habitual equipos de escritorio; disponer de cinco (5) aparatos telefónicos adicionales; añadir dos (2) equipos Switch para la provisión de servicios de voz y datos; y adecuar las tomas y protección de acometida eléctrica de los nuevos equipos. El valor de la adición fue de \$26.558.687.

- Por la adecuación de nuevos puestos de trabajo en la oficina 304 del mismo edificio donde APC Colombia tiene arrendado el piso 7, fue suscrito el 28 de septiembre de 2012 un tercer otrosí, a fin de posibilitar las conexiones de la red de datos entre las dos locaciones, a fin de lograr la integración de las herramientas informáticas. La operación implicó cambio del cableado existente, y el valor adicionado fue de \$44.222.332.
- El otrosí 4, fechado el 13 de noviembre de 2012, se estipuló la adecuación de puestos de trabajo de la oficina 304 con cinco (5) equipos de cómputo y seis (6) líneas telefónicas. El servicio de los bienes suministrados fue valorado en \$3.163.482.
- Por el contrato 118 de 2012 APC Colombia adquirió, para la gestión de la información generada en sus procesos misionales y de apoyo, servidores, sistemas de almacenamiento, un sistema de copias de respaldo y sistema de acceso a la red LAN. Ello motivó la suscripción de un nuevo otrosí al contrato 021, dado que se hacía preciso dotar a estos nuevos equipos de suministro eléctrico regulado, con cableado, tomas de seguridad, canaletas y otros suministros. El valor adicionado fue de \$3.077.312.
- Finalmente, APC tenía dispuesto contar con planta ofimática propia a la finalización del contrato 021, de modo tal que emprendió un proceso de selección abreviada, del cual derivó el contrato 145 de 2012. No obstante, por falta de disponibilidad de equipos con las especificaciones solicitadas, el contratista solicitó una prórroga para realizar la entrega en enero de 2013. Tal circunstancia forzó a la solicitud de un sexto otrosí, firmado el 24 de diciembre de 2012, al contrato 021, por el cual se extendiera en un mes el arriendo de equipos y la provisión de servicios de telecomunicaciones. El monto de la adición efectuada fue de \$44.685.138, representados en el empleo de 45 computadores, 2 servidores, 51 teléfonos, servicios de internet y televisión, mesa de ayuda, aire acondicionado y otros elementos. Este valor es de la misma magnitud que el equivalente mensual del contrato original, de modo que la entidad no incurrió por esta vía en sobrecostos.

Para el desarrollo in situ de la actuación especial, el equipo de trabajo hizo uso de algunos de los servicios mencionados, y por inspección visual se corroboró la presencia dentro de la entidad de gran parte del equipamiento utilizado en calidad de arriendo o adquisición, si bien no se dispuso una cuantificación exhaustiva. La cantidad de otrosíes, aunque responde al hecho de que la instalación de puestos de trabajo fue diferida a lo largo de 2012, en razón al incremento de planta de personal y la necesidad de nuevas áreas físicas de trabajo, implicó un desgaste administrativo notable. Con todo, la alternativa de los otrosíes resultaba más favorable que la realización de contratos adicionales que podrían haber generado incompatibilidades respecto de las especificaciones técnicas homogéneas ofrecidas por UNE Telecomunicaciones.

3.10. Herramientas de gestión

Para tener conocimiento de las herramientas informáticas utilizadas por la entidad y sus rasgos esenciales, en la primera solicitud de información a APC Colombia el equipo de la actuación especial solicitó la discriminación de sistemas de información a los que la entidad accede, sean propios de sus procesos misionales o de sus procesos de apoyo. La respuesta de la entidad dio lugar a la siguiente caracterización:

- La entidad utiliza, según la exploración de su inventario, un total de 16 herramientas o sistemas informáticos.
- De ellas, cuatro fueron objeto de adquisición mediante compra: Microsoft Windows Server 2008, Infotec - Hominis, ORFEO y SIAOD.
- Cinco sistemas son provistos mediante alquiler del acceso de conexión: Zimbra, Microsoft Windows 7 Professional (64bits), Office 2010 Home and Business, NOD 32 y WINzip.
- Cinco sistemas consisten en accesos gratuitos a plataformas del Estado colombiano para su uso transversal por parte de entidades usuarias: SIGEP, SECOP, SIRESI, SIIF Nación II y CHIP.
- Dos sistemas son herramientas de libre uso (freeware): Linux Ubuntu y Postgresql.

Para el desarrollo de procesos misionales, además de las plataformas del Estado y los productos de Microsoft, la entidad tiene como su herramienta específica de trabajo el software SIAOD (Sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo), el cual permite estructurar un catálogo de las iniciativas de cooperación internacional, permitiendo caracterizarlas por localización geográfica, entidad cooperante, entidad solicitante, descripción del proyecto, monto de cooperación, fecha de aprobación según las actas del Comité de Contrapartidas, identificación del certificado de disponibilidad presupuestal y del registro presupuestal, e identificación del supervisor.

En el curso de 2012, a partir de los insumos de información recolectados, fue posible para la entidad idear el mapa digital de la cooperación internacional, cargado en el website de la entidad, y a través del cual se puede consultar la regionalización y sectorización de las iniciativas de cooperación tramitadas por APC Colombia.

En desarrollo de la actuación especial, durante el período de recolección y análisis de pruebas in situ, se tuvo acceso a las herramientas ofimáticas de uso generalizado (Windows, Office, WinZip) y se corroboraron algunos protocolos de seguridad de la red de datos. Además, algunas solicitudes de información fueron procesadas mediante el aplicativo SIAOD, y la información recibida sobre convenios de cooperación coincide con fuentes alternas o complementarias de registro, como SIIF Nación II.

3.11. Atención al usuario

APC Colombia dispone de los canales convencionales de recepción de solicitudes, quejas y reclamos: correspondencia en la sede, links en la página web, correo electrónico institucional y redes sociales. Como tal, el equipo de la actuación especial no fue informado de la existencia de algún sistema de procesamiento de las solicitudes, y el reporte requerido a la entidad fue entregado en formato de hoja de cálculo, mediante una elaboración que se presume manual.

En la vigencia 2012, de un total de 80 solicitudes, el 51% fueron tramitadas por los solicitantes a través del portal web o por e-mail, el 44% por medio físico, y el restante 5% por redes sociales (Facebook y Twitter). Por tipo de solicitante, 79 solicitudes fueron de ciudadanos y una del Congreso de la República. Y por el contenido, 23 solicitudes aludieron a peticiones de acceso a recursos de cooperación, 11 a consultas sobre procedimientos para tramitar proyectos susceptibles de financiación por cooperación, y el resto (58%) fueron trasladados a otras entidades por competencia y atención de temas administrativos diversos.

Adicionalmente fueron recibidas dos quejas, pero ninguna era de competencia de la entidad. Fueron remitidas respectivamente al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

En el primer trimestre de 2013 fueron registradas 22 comunicaciones, de las cuales 20 correspondieron a solicitudes de información o consultas, una consistió en una queja y otra en una notificación judicial. La queja estuvo referida a un depósito de apoyo económico asociado a una beca en el marco del programa Alianza Pacífico. La notificación alude a una tutela interpuesta contra Acción Social, y su competencia reside en el DPS.

De los tiempos calculados entre las fechas de entrada y respuesta, se encuentra que los tiempos de respuesta no atienden en general los plazos mínimos establecidos. Solamente cinco de los 22 requerimientos recibieron respuesta o traslado antes de 15 días calendario, y los restantes tuvieron rezagos muy considerables, incluso de meses. Ello revela una debilidad en la capacidad de proveer información relevante para los ciudadanos u organizaciones que pretenden acceder a documentación de su interés o a participar en proyectos de cooperación. En principio, ello denota una debilidad de control y una serie de riesgos asociados a repercusiones aún de tipo jurídico.

Como tal, APC Colombia no ha emprendido mecanismos de valoración o costeo de la atención de solicitudes, quejas y reclamos. Todas las dependencias misionales, la Dirección General y la Dirección Administrativa y Financiera dedican tiempo parcial a estos ítems según la competencia específica.

De otro lado, APC Colombia no tiene instituido ningún tipo de cobro por trámites, puesto que su función no contempla la provisión de alguna clase de registros administrativos o documentos a sus usuarios.

4. HALLAZGOS COMUNICADOS A LA ENTIDAD

4.1. HALLAZGO 1: Cumplimiento Normas Financieras y Contables - Registro presupuestal y contable al cierre de la vigencia 2012 (A)

La Contaduría General de la Nación, mediante Resolución 356 de 2007, establece los propósitos, objetivos, principios y técnicas que deben ser acatadas por las entidades públicas relativas al reconocimiento y revelación de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales (Capítulo Único del Título II, Plan General de Contabilidad Pública). Por su parte el Artículo 1 de la Ley 1314 de 2009 reguló el tema relacionado con la *“expedición de normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información, que conformen un sistema único y homogéneo de alta calidad, comprensible y de forzosa observancia, por cuya virtud los informes contables y, en particular, los estados financieros, brinden información financiera comprensible, transparente y comparable, pertinente y confiable, útil para la toma de decisiones económicas por parte del Estado(...)”*.

Al hacer el análisis y verificación de las cifras reflejadas en los Estados Contables con la ejecución presupuestal registrada en el aplicativo SIIF II – Nación, se observaron las siguientes inconsistencias:

- El valor en el registro contable por concepto de viáticos y gastos de viaje no corresponde al valor ejecutado (obligado) presupuestalmente por esos mismos conceptos. Es así como en contabilidad se refleja en la cuenta 5.1.11.19 - Viáticos y Gastos de Viaje, la suma de \$825,7 millones, mientras que la ejecución presupuestal por esos conceptos ascendió a \$5.373 millones.
- Los gastos por arrendamientos, registrados en la cuenta contable 5.1.11.18 - Arrendamientos, presentan un saldo de \$701,8 millones, mientras que en la ejecución presupuestal el valor comprometido es de \$694 millones y el valor de las obligaciones registradas a diciembre 31 de 2012 es de \$691,8 millones.
- La cuenta 1.4.24 - Recursos entregados en Administración, presentó un saldo de \$5.213,2 millones, los cuales de acuerdo con la Nota a los Estados Financieros corresponde a *“Saldos pendientes de Legalizar por recursos entregados a ONGS y otras Fundaciones (...)”*. Sin embargo, no se especifican valores, convenios ni entidades; tampoco se indican las razones por las cuales los saldos se encuentran pendientes por legalizar.
- La cuenta 1.4.70.90 - Otros deudores, presentó un saldo de \$3.994,6 millones, correspondiente a parte de los recursos de contrapartida pendientes de legalizar a diciembre 31 de 2011, trasladados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) a APC-Colombia. Al igual que en el anterior caso, la Nota de contabilidad no brinda la información suficiente que permita conocer las razones por las cuales un año después aún no se han legalizados dichos recursos.
- Las Notas a los Estados Contables en general no contienen información relevante necesaria para la comprensión de los hechos económicos, financieros, sociales, etc., que afectaron o pueden afectar la situación de la entidad.
- Al consultar los auxiliares contables en el módulo contable del aplicativo SIIF II - Nación, se observó que los asientos contables no contienen el detalle suficiente que indique en forma clara precisa y concisa los hechos y operaciones que se están registrando en la contabilidad.

- En el tema presupuestal, la información digitada en el objeto de los compromisos en su gran mayoría no contiene información suficiente que ilustre al usuario de la información sobre la operación que se está realizando. Un ejemplo de ello son los registros presupuestales correspondientes a la suscripción de contratos y/o convenios, que se limitan a indicar que se ampara un determinado contrato y/o convenio. Respecto a este tema, la información que se digita en el módulo de Egresos de SIIF II, en su gran mayoría es la que se refleja en las operaciones subsiguientes, como es el caso puntual de las operaciones que tienen efectos contables, reflejados a través de asientos automáticos que genera el sistema.

Las situaciones evidenciadas contravienen los principios de Registro, Revelación y verificabilidad de la Contabilidad Pública (Título II, Capítulo Único de la Resolución 356 de 2007), así como las normas relativa a las Notas a los Estados Contables, cuyo objetivo es *“revelar la información adicional necesaria sobre las transacciones, hechos y operaciones financieras, económicas, sociales y ambientales que sean materiales; la desagregación de valores contables en términos de precios y cantidades, así como aspectos que presentan dificultad para su medición monetaria que pueden evidenciarse en términos cualitativos, o cuantitativos físicos, los cuales han afectado o pueden afectar la situación de la entidad contable pública”* (Numeral 9.3.1.5 del PGCP).

Las situaciones comentadas anteriormente generan imprecisiones e inconsistencias en los registros contables de las operaciones financieras realizadas por la entidad durante la vigencia examinada.

Respuesta de la entidad

En la respuesta al primer ítem del hallazgo, la entidad señala que la cuenta contable 5.1.11.19 - Viáticos y Gastos de Viaje no incluye los rubros de inversión, porque éstos no están desagregados en las actividades propias de cada proyecto. Se evaluará la pertinencia de manejar centros de costo por proyecto. La entidad solicita que el equipo de la CGR informe la fuente de la cifra \$5.373 millones reportada para el rubro en cuestión.

Para el segundo ítem, APC Colombia aclara que *“el valor registrado por arrendamientos en la cuenta 511118 (\$701,8 MM), está compuesto por \$691,8 MM obligados por Gestión General y \$10 MM obligados por Eurosocias”, y así mismo que “el valor presupuestal de \$694 MM corresponde solo a Gestión General”.*

Sobre los ítems tercero al quinto, relacionados con las Notas a los Estados Contables, la entidad argumenta que *“la especificidad de la información consignada está limitada a la configuración del CHIP de la Contaduría”*, por la limitación en el número de caracteres para explicar lo más relevante del saldo. Añade que el detalle de las cuentas puede visualizarse en SIIF NACIÓN.

En el ítem sexto, alusivo a los auxiliares contables del SIIF, la entidad manifiesta que *“la parametrización del sistema muestra los números de documentos y no el concepto o detalle de cada transacción”*. Indica además que el detalle puede visualizarse la consulta de obligaciones en el módulo de reportes de SIIF Nación.

Y sobre el último ítem, referente a la redacción del objeto de los compromisos presupuestales, la entidad retoma el argumento de limitación de caracteres de SIIF Nación, aunque se indica que se acatará la observación tratando de complementar el detalle de la operación que se registra.

Análisis de la Respuesta

Respecto del primer ítem del hallazgo, el artículo 17 del Estatuto Presupuestal (programación integral), por el cual en los proyectos de inversión se deben especificar los conceptos de gasto que se paguen con cargo a los recursos apropiados, tiene su desarrollo en la funcionalidad del aplicativo SIIF que permite incorporar el detalle de las diferentes cuentas contables que se deben registrar dependiendo del objeto para el cual se haga la imputación.

El formato CHIP CGN2005_001_SALDOS_Y_MOVIMIENTOS tiene detallada la Cuenta 5.2.11.17 VIÁTICOS Y GASTOS DE VIAJE en el grupo 5.2. Gastos de Operación, que comprende las cuentas contables que deben afectarse al momento de realizar las operaciones presupuestales ejecutadas con cargo a los rubros de inversión. Las cifras registradas en los movimientos contables de la cuenta antes mencionada no corresponden a los volúmenes de recursos movilizados según las operaciones presupuestales de gastos ejecutados con cargo a los proyectos de inversión. En este orden de ideas, la respuesta dada por la entidad no aclara la situación observada.

Con respecto a la inquietud manifestada por APC Colombia sobre la fuente de la cifra agregada de la ejecución por concepto de Viáticos y Gastos de Viaje (\$5.373 millones), ésta se encuentra plasmada en la tabla insertada en el folio (1) del oficio de comunicación de del hallazgo, en el que además se cita la fuente (SIIF II Nación).

En la respuesta al segundo ítem, si bien la entidad explica la diferencia entre la cifras registradas en contabilidad y los registros presupuestales, en el sentido que la Cuenta 5.1.11.18 Arrendamientos acumula los \$691,8 millones ejecutados por gastos generales más los \$10 millones registrados en la Cuenta 5.2.11.16 Arrendamientos, dentro de Gastos de Operación, correspondiente a recursos del proyecto EUROSOCIAL. Sin embargo, en este caso lo que presupuestalmente no se identifica cuál fue el rubro presupuestal al cual se imputó este último gasto.

Con respecto a la respuesta dada sobre los ítems tercero al quinto, relacionados con las Notas a los Estados Contables, es cierto que existe un límite de caracteres para describir la explicación o concepto que se pretende plantear; sin embargo, en varios de los casos observados no se utilizó el espacio disponible para ello. Por otra parte, no se comparte la apreciación de la entidad, en el sentido de remitir a cualquier usuario de la información financiera a consultar el SIIF cuando lo requiera, debido que esta herramienta está disponible solamente para un conjunto limitado de funcionarios estatales.

Para los dos últimos ítems, referidos a los auxiliares contables y el objeto de los compromisos de gasto, la entidad remite a consultar otros reportes generados por el SIIF. El equipo de la CGR reitera la necesidad de que las entidades del Presupuesto General de la Nación utilicen de manera óptima el aplicativo, aprovechando sus capacidades para ilustrar adecuadamente a los usuarios de la información financiera.

Conclusión

Considerando que tanto el contenido del hallazgo como la respuesta recibida conciernen a aspectos procedimentales de la revelación y registro de los hechos económicos y sus operaciones asociadas, y es propósito de la entidad emprender acciones correctivas con miras a proveer una información financiera de alta calidad, en cumplimiento de las disposiciones reseñadas del Plan General de Contabilidad Pública y la Ley 1314 de 2009.

4.2. HALLAZGO 2: Cumplimiento Normas Financieras y Contables - Ejecución Presupuestal de Ingresos y Gastos Vigencia 2012 (D)

En el curso de la ejecución presupuestal de la vigencia 2012 se observaron algunas situaciones atípicas, así:

- Los ingresos por concepto de recursos de capital aforados fueron presupuestados en \$96.623 millones, los cuales fueron objeto de reducciones por valor de \$47.210 millones, quedando al cierre de la vigencia fiscal (diciembre 31 de 2012) un saldo final aforado por recaudar de \$49.413 millones. Es decir, durante la vigencia no se evidencia ninguna gestión de donaciones por parte de APC- Colombia.
- Los rubros de gasto de inversión atendidos con el recurso 25, Ingresos propios – Donaciones, fueron respectivamente los asociados a los códigos C-540-1000-1, “Administración de Recursos de Cooperación Técnica y/o Financiera No Reembolsable del Nivel Nacional” y C-540-1000-8, “Administración de Recursos de Cooperación Internacional en APC Colombia a Nivel Nacional”, que tuvieron en total una apropiación inicial de \$96.623 millones, los cuales fueron objeto de reducción, quedando una apropiación vigente de \$48.021,7 millones. No obstante lo anterior, la ejecución de recursos propios sólo fue de \$117,7 millones, equivalente al 0,25% del total de la apropiación vigente con esa fuente de ingresos.

En contraposición, la ejecución presupuestal de los rubros de inversión antes citados, financiados con recursos Nación 10 y 11 (Corrientes y Otros recursos del Tesoro respectivamente), registró una ejecución superior al 93%.

Lo anterior denota una distorsión en la programación presupuestal frente a la proyección de solicitudes de recursos de cooperación por parte de otras entidades de la Rama Ejecutiva susceptibles de una efectiva concreción, que diese lugar a los respectivos traslados presupuestales.

Dado que la modificación presupuestal no estuvo seguida por trámites efectivos de gestión de donaciones, dejando la apropiación invariable hasta el cierre de vigencia, cabe deducir que APC-Colombia no proveyó a la autoridad presupuestal en materia de inversión pública las actualizaciones requeridas regladas en el Art. 24, Decreto 2844 de 2010, cuyo texto señala:

“La actualización procederá durante el ciclo del proyecto de inversión cuando se determinen cambios en las condiciones iniciales del proyecto que impliquen ajustes al mismo. Para este fin se realizará un análisis de coherencia técnica y presupuestal con el fin de establecer si el proyecto ajustado a las condiciones presupuestales definidas para su ejecución cumple con los objetivos y las metas propuestas, si demanda ajustes

en el tiempo y/o requerimiento futuro de recursos, para proceder a la reprogramación física y financiera del proyecto, así como a la reprogramación de las metas anuales, entre otros aspectos”.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

La entidad expone que el concepto de donaciones debe ser tratado bajo parámetros especiales por su propia naturaleza. APC-Colombia funge como tenedor de un cupo fiscal que será cedido en la medida que las entidades participantes del Comité Sectorial de Cooperación Internacional lo demande. El proyecto de inversión codificado como C-540-1000-1 recoge este campo de acción de la Agencia. Las condiciones para la ejecución de los recursos dependen de la dinámica de acuerdos políticos y técnicos suscritos con el país donante.

Análisis de la Respuesta:

Además del proyecto referido por APC-Colombia, el hallazgo de la CGR hace alusión al proyecto C-540-1000-8, “Administración de Recursos de Cooperación Internacional en APC Colombia a Nivel Nacional”, también atendido con el recurso 25, Ingresos Propios - Donaciones. Dentro de esta iniciativa de inversión, el receptor de cooperación internacional es APC-Colombia misma a través de los componentes EUROSOCIAL y AECID. Del primero de ellos, según el Informe de Gestión 2012 (p.43), fueron apropiados \$192,0 millones y ejecutados \$72,4 millones, equivalentes al 37,7%. Y del segundo, las cifras respectivas fueron \$537,4 millones y \$50,7 millones, equivalentes a 9,4%. La argumentación plasmada en el Informe de que los procesos contractuales iniciaron en noviembre de 2012, no responden a una planeación adecuada, situación que no es ejemplarizante en la gestión de este tipo de proyectos a partir de los acuerdos definidos con las entidades cooperantes.

El atraso respecto a la actualización de los proyectos financiados con donaciones, no puede ser justificado en la ausencia de gestión de recursos por parte de las entidades beneficiarias de esta forma de cooperación, dada la participación directa de APC Colombia en el Comité Sectorial de Cooperación Internacional, de donde se deduce su conocimiento del estado de los acuerdos suscritos entre entidades del PGN y cooperantes. Las condiciones especiales de trámite presupuestal no invalidan o restan vigencia a lo establecido en el Art. 24, Decreto 2844 de 2010, citado en la observación.

Conclusión

Por las razones antes expuestas se mantiene el hallazgo con la connotación comunicada.

4.3. HALLAZGO 3: Cumplimiento Normas Financieras y Contables - Depósitos en Instituciones Financieras (D)

A diciembre 31 de 2012, la Cuenta Contable 1.1.10 - Depósitos en Instituciones Financieras presentó un saldo de \$19.532,4 millones, los cuales de acuerdo con los ingresos reflejados en SIIF II-Nación y en operaciones financieras registradas en contabilidad, no provienen de donaciones ni de otra fuente de ingresos propios. Según la Nota a los Estados Financieros referente a ese saldo, un valor de \$18.797,9 millones depositados en el Banco BBVA, proviene de un traslado del DPS a APC- Colombia,

y se indica que “en el SIIF aún no han realizado el cambio de la titularidad”. Sin embargo, la Nota no revela la información suficiente sobre la fecha de las operaciones, la fuente de los recursos, si es cuenta corriente o de ahorros, etc.

Lo anterior evidencia por una parte la permanencia de recursos inactivos en las cuentas bancarias manejadas por la entidad, equivalentes al 65,77% (\$19.532,4 millones) del total de los activos reflejados en los Estados Financieros a diciembre 31 de 2012, así como el incumplimiento de los principios de Registro, Revelación³ y verificabilidad de la Contabilidad Pública (Título II, Capítulo Único Resolución 356 de 2007).

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la entidad

Indica la entidad que los recursos aludidos corresponden a una donación proveniente de AECID (Cooperación Española) para el proyecto Fondo del Agua, y trasladados por el DPS el 28 de diciembre de 2012. La Alcaldía de Cartagena no gestionó la contratación de encargo fiduciario exigida por el cooperante, por lo cual APC-Colombia adelanta la devolución de los recursos al gobierno de España, actualmente depositados en la cuenta corriente en moneda extranjera 309-01-0000013 del Banco BBVA. Señala además que esta aclaración se incluirá en las Notas a los Estados Financieros.

Análisis de la Respuesta

El equipo de la CGR revisó los anexos soporte de la respuesta a la observación emitida, a partir de los que verificó la presencia del saldo de depósitos en la cuenta referida por la entidad. Se agrega que, consultado el reporte CGN2005_001_SALDOS_Y_MOVIMIENTOS con corte a septiembre de 2013, incorporado en el aplicativo CHIP, en la cuenta 1.1.10.90 - Otros depósitos en instituciones financieras, aún permanecen registrados los fondos objeto de esta observación. Lo anterior indica que APC-Colombia aún continúa con los recursos inactivos en la cuenta bancaria.

Conclusión

Por las razones antes expuestas se mantiene el hallazgo con la connotación comunicada.

³**Revelación.** Los estados, informes y reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, así como los resultados del desarrollo de las funciones de cometido estatal por medio de la información contenida en ellos; la información adicional que sea necesaria para una adecuada interpretación cuantitativa y cualitativa de la realidad y prospectiva de la entidad contable pública y que no esté contenida en el cuerpo de los estados, informes y reportes contables, debe ser revelada por medio de notas. La información debe servir, entre otros aspectos, para que los usuarios construyan indicadores de seguimiento y evaluación de acuerdo con sus necesidades, e informarse sobre el grado de avance de planes, programas y proyectos de la entidad contable pública (Plan General de Contabilidad Pública – PGCP).

4.4. HALLAZGO 4: Cumplimiento Normas Financieras y Contables - Estados Contables Básicos (A)

La Contaduría General de la Nación, de acuerdo con las necesidades generales de los usuarios de la información contable pública, estructura la información financiera de las entidades desde dos perspectivas, una cuantitativa y cualitativa, para lo cual definió cinco (5) Estados Básicos Contables a saber: Balance General; Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental; Estado de Cambios en el Patrimonio; Estado de Flujo de Efectivo; y Notas a los Estados Financieros (Numeral 2.9.3.1. del Plan General de Contabilidad Pública).

En desarrollo de la actuación especial fue efectuada una comunicación a APC-Colombia, fechada el 20 de septiembre de 2013, en la que se solicitó el “estado de fuentes y usos correspondiente a la vigencia 2012, clasificado por las áreas misionales señaladas”. Al respecto, la entidad manifestó informalmente que la discriminación de fuentes y usos podía localizarse en el registro presupuestal.

No obstante ello, el Plan General de Contabilidad Pública dispone que el Estado de Flujo de Efectivo *“Revela los fondos provistos y utilizados por las entidades contables públicas en desarrollo de sus actividades operativas, de inversión y financiación. Permite evaluar a partir del origen y aplicación del efectivo en un período, la capacidad de la entidad contable pública para obtener flujos futuros de efectivo, determinando sus necesidades de financiamiento interno y externo, para cumplir oportunamente con sus obligaciones”* (Numeral 2.9.3.1.4 del Plan General de Contabilidad Pública). Dado que el Plan no contempla excepciones de aplicabilidad, a APC-Colombia le compete la elaboración y presentación de este estado financiero.

Respuesta de la entidad

La entidad argumenta que *“no está en marcada dentro de los entes públicos que deben evaluar su capacidad para obtener flujos futuros de efectivo”*, y ello hace innecesario la elaboración del Estado de Flujos de Efectivo. Respalda su afirmación con lo expuesto en la Circular Externa No.36 de 2000 expedida por la CGN.

Análisis de la Respuesta

La CGN señala de manera taxativa en la Resolución 356 de 2007, Numeral 2.9.3.1. (Plan General de Contabilidad Pública) los cinco Estados Contables Básicos, sin hacer excepciones en su aplicación. De otra parte, mediante una norma con rango inferior, como es la Circular Externa No. 36 de 2000 señala que el Estado de Flujos de Efectivo se elabora *“para verificar oportunamente el grado de eficiencia y eficacia en materia de gestión del efectivo realizada por las entidades públicas, particularmente aquellas que desempeñan actividades de producción o comercialización”*, y en cuanto al ámbito de aplicación establece que *“el estado de flujos de efectivo deberá ser elaborado y presentado por Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta pertenecientes a los niveles Nacional y Territorial”*. En principio el uso de la expresión *“particularmente”*, no permite deducir que se esté planteando una excepción para las entidades diferentes a las dedicadas a actividades de producción o comercialización. Si ese fuese el caso, la contraposición de argumentos en las normas tendría que ser objeto de revisión y pronunciamiento por parte de la Contaduría General de la Nación como órgano rector en materia contable pública.

Conclusión

El hallazgo se mantiene por la coexistencia de las dos disposiciones normativas mencionadas y la necesidad de aclaración referida.