

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

**INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL  
CON ENFOQUE INTEGRAL  
Modalidad Regular**

**INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR –ICBF–  
VIGENCIA 2009**

**CGR - CDSS - No.038  
Julio de 2010**

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

**INFORME DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL  
MODALIDAD REGULAR  
INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR –ICBF-  
VIGENCIA 2009**

Contralor General de la República	Julio César Turbay Quintero
Vicecontralor	Roberto Pablo Hoyos Botero
Contralor Delegado Sector Social	Gladys Estella Ceballos López
Director de Vigilancia Fiscal	José Andrés O'meara Riveira
Responsable de Subsector	Olga Lucia Bitar Casij
Supervisor	Juan Ernesto Oviedo
Equipo de Auditoría:	Zeida I. Barrera Hurtado – Líder Celina Cortés Díaz Ana María Mendoza Salas Mariela Giraldo de Portela

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

Doctora  
**ELVIRA FORERO HERNANDEZ**  
Directora General  
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF  
Bogotá, D.C.

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral modalidad Regular al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y gestión ambiental en la administración de los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas examinadas. El examen del Balance General a 31 de diciembre del año 2009 y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social para el período comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre del año 2009; dichos estados contables fueron examinados y comparados con los del año anterior, que fueron auditados por la Contraloría General de la República.

La auditoría incluyó la comprobación las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Asimismo, evaluó el Sistema de Control Interno.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada por el Instituto y analizada por la Contraloría General de la República. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe integral que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento de la cuenta, con fundamento: en el concepto sobre la gestión adelantada por la Administración de la Entidad en las áreas o procesos auditados, y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

La Representante Legal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, rindió la Cuenta Anual Consolidada por la vigencia fiscal del año 2009, dentro de los términos previstos en la Resolución Orgánica No. 5544 de 2003.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC), compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIAS) y con políticas y procedimientos de auditoría gubernamental con enfoque integral prescritos por la Contraloría General de la República, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el Informe Integral.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la Entidad, las cifras y presentación de los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Social.

## ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Se examinaron las áreas o procesos de ICBF de la Regional Bogotá, relacionados con:

- Gestión Institucional, que incluyó: la evaluación a la ejecución del programa de restablecimiento de derechos; plan de acción, gestión contractual a los contratos suscritos en el programa, administración del talento humano y análisis presupuestal y financiero.
- Seguimiento al componente ambiental, diagnóstico de la complejidad del ambiente de tecnologías de la información (TI).
- Revisión de la Cuenta.
- De los 16 centros zonales, se visitaron: Puente Aranda, Revivir, Usaquén y Barrios Unidos.
- Dictamen sobre los Estados Contables a 31 de diciembre del 2009, a partir de la selección de cuentas representativas en su estructura.

Los hallazgos, en su mayoría fueron dados a conocer a la Entidad durante el desarrollo de la auditoría y otros a través de este Informe. Las respuestas de la Administración fueron analizadas y aquellos aspectos considerados pertinentes incorporados en el Informe.

## DICTAMEN INTEGRAL

Con base en el Concepto sobre la Gestión de las áreas, procesos y actividades auditadas y la Opinión sobre los Estados Contables, la Contraloría General de la República fenece la cuenta del Instituto por la vigencia fiscal correspondiente al año 2009.

**Nuestra Misión:** “Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos.”

## CONCEPTO SOBRE GESTIÓN Y RESULTADOS

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión para el Proyecto de Restablecimiento de Derechos las áreas, procesos o actividades auditadas, es con observaciones, como consecuencia de los siguientes hechos y debido a la calificación de 78.72, resultante de ponderar los aspectos que se relacionan a continuación:

ASPECTOS	Calificación Parcial	Factor de Ponderación	Calificación Total
Gestión misional	67,01	0,33	22,11
Gestión Contractual	79,90	0,23	18,38
Gestión Presupuestal y financiera	74,64	0,13	9,70
Gestión de Administración del Talento Humano	81,00	0,13	10,53
Evaluación del Sistema de Control Interno	100	0,18	18,00
<b>Calificación total</b>	<b>80,51</b>	<b>1,00</b>	<b>78,72</b>
<b>Concepto de Gestión a emitir</b>	<b>Favorable con observaciones</b>		

### Gestión misional

La meta descrita en el Plan de Acción respecto al Programa de Restablecimiento de Derechos, responde parcialmente a las acciones para restablecer y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia, debido a que considera como indicador el número de niños con discapacidad.

El Plan de Acción no permite establecer los objetivos, responsables y recursos de manera concreta y cuantificable.

De los seis indicadores propuestos para el programa de Restablecimientos de Derechos, en ninguno se alcanzó la meta y el proceso arrojó una calificación de 35% correspondiente a un nivel de medio bajo a nivel nacional, para la regional Bogotá fue de 31% para un nivel bajo, además, se encontraron incongruencias en la información relacionada con los indicadores, lo que hace que los resultados no sean confiables.

Existe deficiencias en la programación para la contratación de los cupos en la prestación del servicio de responsabilidad penal y la capacidad instalada no es la suficiente para el desarrollo del proyecto de Restablecimiento de Derechos, situación que a corto tiempo puede generar problemas a nivel social.

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

El 39% del total del personal del ICBF son incorporados a través de la modalidad de contratación, generando un alto índice de rotación que afecta el desarrollo de los procesos.

### **Gestión Presupuestal**

El Valor de las Cuentas por Pagar presentan incertidumbre ya que estas son constituidas con base al Formato Diligenciado por cada Supervisor o interventor del contrato o del Convenio el cual contempla la proyección de los cupos ó usuarios proyectados a atender en diciembre/ Valor Bienes y servicios del mes de diciembre de 2009..

Además, la ejecución presupuestal del Rezago del 2008 que se ejecutó en el 2009 sobre las Cuenta por Pagar que a 31 de diciembre sumó \$223.253.3 millones, anularon el 5%, equivalente a \$11.150.8 millones. De las cuales \$10.301.3 millones, es decir, 92.38% corresponde a la Sede Nacional, en donde en el Acta de Cancelación de Cuentas por Pagar corresponde a cuentas no certificadas por parte de los supervisores o interventores de los contratos.

### **Gestión Contractual**

La contratación de la vigencia fue por \$2.879.259.5 millones, la participación de la contratación directa en el total de la contratación del ICBF ascendió a 56,07%, es decir; \$1.614.315.7 millones.

Se evaluaron 19 que representan el 61.93% del valor del programa seleccionado, y el 17.16% del total de la contratación, y 8 contratos que afectaron la vigencia 2009.

Las falencias que presenta la actividad contractual del ICBF se concentran en la elaboración de los estudios previos con deficiencias en la descripción de las características esenciales del objeto contractual y en el análisis de riesgos conforme a lo prescrito en el Decreto 2474 de 2008.

Existe una mala práctica administrativa y financiera en algunos de los recursos del ICBF – Regional Bogotá, que consiste en pagar servicios no prestados por finalización de vigencia. Así las cosas, se deduce que el registro contable y presupuestal de estos pagos que efectúa la referida regional, se hace sin el correspondiente soporte como lo enuncia el estatuto orgánico de presupuesto.

El Instituto presenta falencias en la realización del análisis que comprende la valoración de los riesgos previsibles que un proponente o la entidad convocante

**Nuestra Misión:** “Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos.”

(ICBF) asumen al solicitar o presentar una oferta, o que asumen la entidad pública y el contratista, al suscribir un contrato, y que se traduce en el valor asegurado, en los tipos de amparos y cuantías de los mecanismos de cobertura, en las medidas de mitigación que se adopten en la ejecución de lo pactado y en el panorama financiero del contrato.

Los porcentajes exigidos y suscritos para la cobertura de los riesgos son bajos en relación con la magnitud del servicio amparado, y con el mínimo exigido por la normatividad vigente en materia de Régimen de Garantías en la contratación, toda vez que el ICBF, tratándose de los contratos de Aporte, se sustenta en *el Decreto No.2923 de 1994 “Por el cual se fijan las cuantías mínimas de la Garantía Única en los contratos de aportes que celebra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”, donde se establecen unos porcentajes que aplican exclusivamente para este tipo de contrato....”*. Se ha de precisar que desde 1994 la evolución del estudio de los riesgos contractuales ha sido sustancialmente alta, y la gestión pública requiere la actualización y concordante con la misma.

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

El Sistema de Control Interno del Instituto obtuvo una calificación de 5% que lo ubica en un riesgo bajo, con un nivel de confianza confiable.

### **OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS CONTABLES**

La Contraloría General de la República emite opinión sin salvedad sobre la razonabilidad de los Estados Contables a 31 de diciembre de 2009, los cuales fueron preparados y presentados de conformidad con los principios y normas de contabilidad prescritas por la Contaduría General de la Nación, y reflejan en todos los aspectos importantes la situación financiera del Instituto.

Las incertidumbres encontradas que afectan los Estados Contables suman \$52.954 millones, valor que representa el 4.62% del Activo total de la Entidad.

### **RELACIÓN DE HALLAZGOS**

En desarrollo de la presente auditoría, establecimos treinta (30) hallazgos administrativos de los cuales tres (3) son disciplinarios.

### **PLAN DE MEJORAMIENTO**

La Entidad debe ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra desarrollando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas

***Nuestra Misión: “Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos.”***

durante el proceso auditor y que se describen en el Informe. El Plan de Mejoramiento ajustado debe ser entregado a la Contraloría Delegada para el Sector Social dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del Informe Final, de acuerdo con las Resolución 5872 del 11 de julio de 2007.

El Plan de Mejoramiento resultante de la presente auditoría, debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Bogotá, D.C,

**GLADYS ESTELLA CEBALLOS LÓPEZ**  
Contralora Delegada para el Sector Social

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 2.1. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

Los resultados presentados corresponden al Informe de Auditoría modalidad Especial de Seguimiento Plan de Mejoramiento dado a conocer a la Entidad en diciembre de 2009.

Para el seguimiento del Plan de Mejoramiento se analizaron los documentos soportes presentados por cada una de las áreas involucradas, que dan cuenta del estado de avance y cumplimiento de cada uno de los hallazgos del Plan y las actas de seguimiento del Comité de Control Interno de la Entidad, con corte 31 de agosto de 2009. A su vez, el equipo de auditoría verificó con cada uno de los funcionarios de las dependencias el cumplimiento de las acciones correctivas, las metas propuestas y el tiempo de ejecución de las actividades, resultados que se encuentran plasmados en las diferentes actas suscritas entre el equipo de auditoría de la CGR y el ICBF y que se plasman en el presente informe.

EL Plan de Mejoramiento presentado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con fecha de evaluación 31 de agosto de 2009, presenta un total de 308 hallazgos y 443 metas, con un Puntaje de Cumplimiento del Plan de Mejoramiento de 91.5% y un avance del 75.3%.

<b>TABALA NO 1: DEPENDENCIAS INVOLUCRADAS EN EL PLAN DE MEJORAMIENTO</b>			
<b>Nº</b>	<b>DEPENDENCIA</b>	<b>Nº DE HALLAZGOS</b>	<b>PARTICIPACIÓN %</b>
1	Dirección Administrativa	64	16,93%
2	Dirección de Evaluación	6	1,59%
3	Dirección de Planeación	42	11,11%
4	Dirección Financiera	14	3,70%
5	Oficina Jurídica	62	16,40%
6	Dirección Técnica	69	18,25%
7	Regional Arauca	2	0,53%
8	Regional Atlántico	6	1,59%
9	Regional Bogotá	23	6,08%
10	Regional Caquetá	15	3,97%
11	Regional Cundinamarca	27	7,14%
12	Regional Nariño	33	8,73%
13	Regional Putumayo	11	2,91%
14	Regional Quindío	3	0,79%
15	Secretaría General	1	0,26%

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

## 2.2. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

La calificación arrojó un global confiable del 5%, que lo ubica en un riesgo bajo; resultado reflejado en el siguiente cuadro:

ÍTEM	COMPONENTE O PROCESO	# CRITERIOS EVALUADOS	CALIFICACIÓN PRELIMINAR COMPONENTE	CALIFICACIÓN PRELIMINAR DEL RIESGO	PONDERACIÓN POR COMPONENTE	PUNTAJE	CALIFICACIÓN GLOBAL SISTEMA DE CONTROL INTERNO
1	AMBIENTE DE CONTROL	41	0%	BAJO	25%	0%	Confiable
2	VALORACION DEL RIESGO	23	8%	BAJO	25%	2%	
3	ACTIVIDADES DE CONTROL	63	8%	BAJO	20%	2%	
4	MONITOREO	31	16%	BAJO	10%	2%	
5	INFORMACION Y COMUNICACIÓN	29	0%	BAJO	20%	0%	
<b>TOTALES</b>	<b>187</b>			<b>100%</b>	<b>5%</b>		

No obstante, en las Actividades de Control existen falencias en la confiabilidad de la información, los indicadores no permiten en oportunidades, medir la efectividad de los controles aplicados, ni realizar ajustes a los cronogramas, metas y responsables.

En las Actividades de Monitoreo, la Oficina de Control Interno no ha elaborado un plan general de evaluación y verificación de las actividades de control implementadas.

## 2.3. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN

### 2.3.1. Programa de Restablecimiento de Derechos

El programa comprende las acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia, actividad que encierra el conjunto de modalidades, servicios, estrategias y rubros dirigidos a niños, niñas y adolescentes en situación de amenaza o vulneración de derechos o en conflicto con la ley penal por haber cometido infracción, a través de los cuales se pretende restablecer el ejercicio pleno de los derechos y la reparación del daño causado, mediante procesos de atención personalizada, integración y fortalecimiento

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

familiar, gestión e inclusión social, en cumplimiento de la misión y las competencias institucionales.

El presupuesto total de gastos del 2009, para la Regional Bogotá, fue de \$217.312 millones; al programa Protección y Bienestar Social del recurso humano le correspondió \$189.733.4 millones, de este total \$85.294.2 millones se apropiaron a la Protección- Acciones para preservar y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia y de los cuales se ejecutaron \$84.417.7 millones, atendiendo 13.774 cupos, 308.010 usuarios y 67 desplazados.

Si bien el ICBF, viene cumpliendo con la Ley 1098 del 8 de noviembre de 2006 "Código de la Infancia y la Adolescencia", en el desarrollo de la auditoría se encontraron los siguientes hallazgos:

#### ***Hallazgo (1) A - Plan de Acción - Regional Bogotá***

El Plan de Acción para el programa de Restablecimiento de Derechos de la vigencia 2009 no refleja los recursos, los responsables, los objetivos, las metas determinadas de manera concreta y cuantificable, los programas y proyectos, por falta de una política de planeación. Lo que no permite visualizar y hacer seguimiento de acuerdo a lo programado inicialmente.

*El argumento de la Entidad es que en el Plan de Acción no se hacen visibles todos los proyectos y programas.*

La actividad relacionada con las encuestas al cliente externo para ser realizada en los centros zonales no se cumplió, por cuanto la Sede Nacional no dio los lineamientos para la aplicación y desarrollo, incumpliendo las actividades programadas para esa vigencia.

*El ICBF reconoce que por dificultades en el proceso de contratación no se realizaron las encuestas.*

#### ***Hallazgo (2) A - Indicadores de Gestión***

Se evidenció que en los seis (6) indicadores del proceso de Restablecimiento de Derechos no se logró la meta, arrojando una calificación de 35% a nivel nacional y 31% en la Regional Bogotá, que corresponde a un cumplimiento de medio bajo y bajo respectivamente, debido a que no se tiene la suficiente estructura organizacional y administrativa para este proyecto, revelando un bajo desempeño frente a las actividades proyectadas.

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

El Instituto *manifestó que está adelantando acciones de mejora para alcanzar los resultados esperados.*

No están claramente definidas las variables en la formulación y aplicación de algunos indicadores, debido a que en las hojas de vida de los mismos, no especifican la metodología para la recolección de la información, hecho que conduce a obtener resultados imprecisos, lo que puede distorsionar la toma de decisiones.

Al cotejar los indicadores del Centro Zonal de Barrios Unidos con la información reportada en el tablero de control de la Regional Bogotá, se evidenció el envío de resultados errados relacionados con el indicador de "Porcentaje de adolescentes y jóvenes con formación para su vida autónoma", y en el de "Reintegro de los Niñas Niños y Adolescentes -NNA, al medio familiar de origen", debido a que no se tomaron adecuadamente los datos de las variables del indicador en el momento de la medición. Lo anterior muestra la falta de confiabilidad en la información.

*En este aspecto la entidad reconoce que se encontraron inconsistencias.*

### **Hallazgo (3) A -Asignación de Cupos para Prestación de Servicios**

Una de las formas como la entidad realiza la prestación del servicio es a través de la asignación de cupos para NNA en las diferentes instituciones contratadas para cada una de las modalidades.

Se observaron debilidades en la planeación del número de cupos a contratar, requeridos en el Centro Zonal especializado en responsabilidad penal de Puente Aranda.

Se presentan casos en los servicios de responsabilidad penal, en donde los cupos contratados son insuficientes frente a los ejecutados y el ICBF no aprovisiona los recursos, ni paga el exceso de los cupos contratados. Bajo estas circunstancias se corre el riesgo que el operador demande al ICBF para el reconocimiento del servicio no pagado, o en el peor de los casos que decida no continuar prestando el mismo. De igual forma, se pueden presentar motines originados por los usuarios, mas aún teniendo en cuenta el comportamiento difícil de este tipo de jóvenes.

En contraste con lo anterior, se presentan situaciones en donde se sobrestiman los cupos contratados. Situación que resulta crítica si se tiene en cuenta que el ICBF paga en estos casos el costo fijo de los cupos no utilizados.

***Nuestra Misión: “Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos.”***

En la respuesta, el Instituto manifiesta que *“en la cláusula octava del contrato: Desembolsos, parágrafo tercero: “En caso que durante algunos de los meses de plazo de ejecución del contrato no se haya utilizado el 100% de los cupos contratados, este presupuesto puede ser utilizado para cubrir eventuales sobrecupos que se atiendan en otros meses del plazo de ejecución, siempre y cuando no se exceda el valor total del contrato”, razón por la cual se cancelan sobrecupos de acuerdo al presupuesto que no haya sido ejecutado en los meses anteriores”.*

*Para el caso de la sobrestimación de los cupos la entidad responde que es necesario tener cupos disponibles, teniendo en cuenta la demanda de imposición de esta medida por parte de los jueces.*

#### **Hallazgo (4) A- Infraestructura**

El ICBF invirtió en infraestructura física a nivel nacional un total de \$78.427.9 millones, de los cuales \$4.920.3 millones, correspondientes al 13%, se destinaron a responsabilidad penal. Sin embargo, la capacidad instalada no es la suficiente para el desarrollo del proyecto de reestablecimiento de derechos, en sus programas de protección y de responsabilidad penal, debido a que los recursos no fueron suficientes para afrontar la magnitud de la aplicación de la Ley 1098 de 2006 “Código de la Infancia y la Adolescencia”, situación que a corto plazo puede generar graves problemas en el aspecto social, por falta de establecimientos con las condiciones arquitectónicas apropiadas para suplir esta necesidad, generando sobrecupos.

*El ICBF acepta la insuficiencia de la infraestructura y determina que desarrolla acciones conjuntas para contar con servicios de infraestructura adecuada para las medidas privativas y no privativas de la libertad.*

#### **Hallazgo (5) A- Manejo de la Información**

La información reportada sobre el restablecimiento de derechos no es confiable, porque existe diferencia en la mayoría de los datos suministrados por la Dirección Técnica, y la de la Regional Bogotá. Es así, como por ejemplo, para la Dirección Técnica el total de NNA (Niños, Niñas y Adolescentes) a 31 de diciembre de 2009 que estaban en el programa fueron 15.153 y para la Regional Bogotá 16.618, con una diferencia de 1.465 usuarios.

Así mismo, se presentan diferencias en la información sobre los NNA que tienen sin definir su situación jurídica, ya que la Dirección Técnica informa 3.244 y la

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

Regional Bogotá muestra 1.497, para una diferencia de 1.747, resaltándose los centros zonales de Ciudad Bolívar, Kennedy, San Cristóbal y Suba.

*El ICBF acepta las diferencias justificadas en el criterio utilizado para realizar los filtros de información de la herramienta T36 01.*

### **Hallazgo (6) A - Discapacitados**

Aunque el ICBF, de acuerdo al plan Institucional debe atender el 100% de los NNA en discapacidad que demanden los servicios del Instituto, se observó que esta meta no se ha cumplido toda vez que existen listas de espera para este programa, debido a que es mayor la demanda frente a la situación de recursos programados para responder a esta necesidad.

Por otra parte, es de anotar que en el contrato celebrado con Fundación Centro de Rehabilitación del Niño Especial CERES, se estableció la atención de discapacidad hasta los 18 años, sin embargo, en visita realizada a esta institución se encontró que de los 128 usuarios del ICBF, 67 eran mayores de 18 años. El objeto del contrato no consideró el problema social del discapacitado de mayor edad, con lo cual, se aprecia la falta de los estudios previos a la contratación.

Así mismo, en el centro zonal de Usaquén, el proceso de solicitud y atención a la población discapacitada, se atiende en algunos casos a través del programa hogar gestor sin discapacidad (auxilio económico entregado a las madres para que atiendan en la casa a su hijo). Situación que se presenta por falta de recursos para satisfacer toda la demanda, lo que lleva a que los niños sean atendidos en un programa que no corresponde a su condición física.

### **Hallazgo (7) A- Documentación y Archivo**

Revisadas algunas historias de los NNA en el programa de protección y restablecimiento de derechos en el Centro Zonal Especializado de Puente Aranda, se pudo apreciar debilidades en el archivo tales como:

- La documentación no se archiva en forma cronológica, y las carpetas presentan hojas sueltas
- La información no se diligencia en forma correcta y presentan incoherencias en algunos datos del usuario.
- Existen documentos legales, de seguimiento y control por parte del profesional sin firmas.

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

- Algunos defensores de familia, no cumplen con los informes de seguimiento de manera adecuada, por cuanto, no se ciñen al diligenciamiento de los formatos, los análisis se resumen en tres renglones con diagnósticos ilegibles, sin firma de los adolescentes comprometidos

Los anteriores hechos muestran deficiencias en el seguimiento y control de los diferentes procesos. Lo que trae como consecuencia el incumplimiento de las normas de archivo Ley 594 de 2000.

#### **Hallazgo (8) A- Comités de Restablecimiento de Derechos.**

La Resolución 720 del 6 de marzo de 2009, establece que los comités se deben reunir mensualmente, sin embargo, en algunos centros zonales no se realizan con la periodicidad establecida, sin justificación alguna, lo cual trae como consecuencia el incumplimiento a la Resolución.

*El ICBF responde que realiza seguimiento al cronograma de realización de Comités de Restablecimiento desde la Sede Nacional.*

#### **Hallazgo (9) A- Talento Humano**

De 7.797 funcionarios, 4.758 son de planta y 3.039 contratistas de prestación de servicios, quienes representan el 39%, lo que genera un alto índice de rotación, que altera la continuidad y el desarrollo de los procesos de gestión, así como la confiabilidad de la información producida.

En el centro zonal de Usaquén se aprecia exceso en los casos que debe atender cada defensor de familia, encontrándose situaciones hasta de 466 por defensor para casos conciliables y de 249 para no conciliables; no obstante existir lineamientos determinados por el ICBF a través del documento denominado "Instrumento de implementación de la estrategia para designar defensores a cada institución", en donde se establece que para la asignación de casos a los defensores de familia se ha utilizado un estándar de 180 – 200 casos por defensor. Debido a que para el año 2009, se presentaron 385 vacantes, de las cuales 260 correspondían a defensores de familia, es decir, el 67.5% y al crecimiento de la problemática familiar, lo que trae como consecuencia que no se realice el control y seguimiento oportuno a cada caso.

De los 51 cargos directivos, el 54,9% los ocupan mujeres cumpliendo así con la Ley de Género.

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

*La entidad responde que la planta de personal existente es insuficiente ante la magnitud de la demanda del servicio. Además, con la expedición de la Ley 1098 del 2006, le asignó nuevas competencias.*

### **Hallazgo (10) A- Rendición de la Cuenta 2009**

El formato 4 "Planes de acción", presentado en la Cuenta fue diligenciado en forma incompleta porque no incluyó las áreas involucradas ni las actividades. *De acuerdo a la entidad, la información está contenida en el Plan de Acción del Instituto y en el Plan Operativo. Situación que no responde a la observación.*

Además, la meta descrita en el Programa de Restablecimiento de Derechos, responde parcialmente a las acciones para reestablecer y restituir el ejercicio integral de los derechos de la niñez y la familia, toda vez que en la ejecución del plan de acción presentado en la cuenta relaciona como indicador el número de niños con discapacidad, sin embargo, el programa está dirigido a todos los niños en situación de amenaza o vulneración de derechos, lo que trae como consecuencia que el análisis con solo esta herramienta sea parcial y no presente la magnitud e importancia de la totalidad del programa.

*Al respecto el ICBF establece que: "Por error de transcripción el área temática de discapacidad se cambió por el área temática de Restablecimiento de Derechos, en el Plan reportado a la CGR de la regional Bogotá. Lo anterior no responde a la observación porque lo que se pretende establecer es que sólo exponen un indicador para un programa tan extenso.*

De otro lado, en el formulario 9 -procesos judiciales no incluyeron la fecha y valor del fallo en primera instancia, si es a favor o en contra de la Entidad, tampoco establecieron el monto de la provisión de los procesos contenciosos ante los juzgados administrativos, con lo que se incumplió lo establecido en la Resolución 5544 de 2003.

### **2.3.2. Gestión Contractual**

#### **Hallazgo (11) A- Manual de Contratación, Plan de Compras y Plan de Contratación:**

En el Manual de Contratación del Instituto, se deja de lado lo correspondiente a la celebración de los contratos de cuantía indeterminada.

Así mismo, no establece con claridad conceptual y procedimental la diferencia entre el Plan de Compras y el Plan de Contratación. Situación que se evidenció al

***Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."***

hacer la verificación en los contratos seleccionados, en los cuales en sus estudios previos hace referencia a que están en "el Plan de Contratación de la entidad", sin que se enuncie el Plan de Compras. Es importante tener presente no solo lo establecido en la Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios, sino la normatividad que trata sobre el plan de compras, la cual se resume en la Ley 598 de 2000 y su Decreto Reglamentario 3512 de 2003, y en el artículo 1° del Acuerdo N°04 de 2005 del Comité para la Operación del SICE que lo define como: "el Plan de adquisiciones de bienes, servicios y obra pública de las entidades y particulares que manejan recursos públicos, independientemente del rubro presupuestal que se afecte, ya sea de funcionamiento o de inversión". En esencia se establece que existen dos momentos del plan: primero, la planeación como tal; segundo, la ejecución del plan a través de la contratación.

### ***Etapa Pre contractual, Contractual y Post contractual***

Se estableció que tratándose de la contratación bajo la modalidad de aporte, la participación de la contratación directa en el total de la contratación del ICBF durante la vigencia 2009, ascendió a un 56,07% (Valor total de la contratación directa \$1.614.315.7 millones / valor total de la contratación \$ 2.879.259.5 millones) y el número de contratos de prestación de servicios profesionales en relación con el personal de planta correspondió a un 59% (3.039 contratos de prestación de servicios / 5.147 cargos de planta), según información allegada como reporte del SIRI. No obstante, de los 5.147 cargos, solamente 4.758 fueron ocupados, es decir, que el índice de contratación fue del 39%.

Mediante la técnica estadística de la materialidad acumulable y teniendo en cuenta que, para el Programa de "Protección y Acciones para Preservar y Restituir el ejercicio integral de los Derechos de la Niñez y la Familia" – Regional Bogotá, durante la vigencia fiscal 2009, se suscribieron 107 contratos por valor de \$ 67.627.4 millones, se seleccionaron 19 por \$41.883 millones, que representan el 61.93% del valor del programa, y el 17.16% del total de la contratación y 8 contratos que afectaron la vigencia 2009 por valor de \$ 219`4 millones.

Se analizaron los Contratos Seleccionados suscritos en la vigencia 2009 y los que afectaron la vigencia 2009 suscritos en 2008, encontrándose las siguientes observaciones:

### ***Hallazgo (12) A – Estudios previos – contratos de prestación de servicios y de Aporte***

- Las solicitudes de contratación por parte de la dependencia correspondiente, no reposan en las carpetas contentivas de los contratos Nos. 1383; 1388; 1401; 1439;

**Nuestra Misión:** “Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos.”

1418; 1348, 1445 y 1530 de 2009, y 1541; 1348 de 2008; entre otros. Igualmente, no se encontró la Certificación de existencia en el Plan de Compras o en su defecto el Ítem en el que está incluido, incumpliendo lo señalado en la Guía de estructuración de estudios previos.

Es conveniente que se establezca con claridad conceptual y procedimental, la diferencia entre el Plan de Compras y el Plan de Contratación, de tal suerte que no se desconozca que el primero sirve de sustento al segundo como instrumento de medición de gestión estatal, sin que con ello se quiera decir que su elaboración por parte del ICBF, no se apegue al mandato normativo vigente. Igualmente, es pertinente la materialización de la veracidad de la inclusión del proceso contractual correspondiente en los planes referidos (certificación de existencia en el plan de compras del bien o servicio), lo cual sería procedente para facilitar la gestión de verificación y control de los organismos internos y externos, y acentuar la aplicabilidad de la transparencia, y demás principios contractuales que caracteriza la gestión del Instituto.

**Modalidad: Contratación Directa - Prestación de Servicios:**

#### **Hallazgo (13) A- Estudios previos**

- La relación de los Centros Zonales donde se prestará el servicio como parte integral de las características esenciales del objeto contractual, no está determinada clara y expresamente, lo que puede con llevar a que algunos de los centros zonales se queden sin el servicio contratado.

Es importante señalar lo expresado por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, se refirió también al principio de planeación en la contratación estatal, planteando lo siguiente:“...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (subrayado propio).....iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos...”

- El Instituto sustenta para los contratos de prestación de servicios que los servicios de apoyo a la gestión son “*aquellos en los que la persona contratada*

**Nuestra Misión:** *“Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos.”*

*debe realizar labores predominantemente materiales y no calificadas que apoye la gestión del ICBF”, lo cual no corresponde a lo definido en el Decreto 2474 de 2008, toda vez que la contratación de un profesional siempre será para realizar labores calificadas.*

- El Instituto presenta falencias en la realización del análisis del riesgo, ya que este comprende la valoración de los riesgos previsibles que un proponente o la entidad convocante (ICBF) asumen al solicitar o presentar una oferta, o que asumen la entidad pública y el contratista, al suscribir un contrato, y que se traduce en el valor asegurado, en los tipos de amparos y cuantías de los mecanismos de cobertura, en las medidas de mitigación que se adopten en la ejecución de lo pactado y en el panorama financiero del contrato.

Sobre el tema señalamos lo que indica el documento CONPES 3107, del Departamento Nacional de Planeación, definiendo el riesgo como *“..... la probabilidad de ocurrencia de eventos aleatorios que afecten el desarrollo del mismo, generando una variación sobre el resultado esperado, tanto en relación con los costos como con los ingresos”.*

Igualmente, la Corte Constitucional, en su Sentencia C-648 de 2002, al referirse a la naturaleza de dichas garantías, consideró: *“El objeto de las garantías lo constituye entonces, la protección del interés general, en la medida en que permiten resarcir el detrimento patrimonial que se ocasione al patrimonio público por el incumplimiento de las obligaciones adquiridas por el contratista, por la actuación del servidor público encargado de la gestión fiscal, por el deterioro o pérdida del bien objeto de la contratación. Razón por la cual es oportuno que se considere que el monto, vigencia y amparos o coberturas de las garantías serán determinados por la entidad contratante teniendo en cuenta el objeto, la naturaleza y las características de cada contrato, los riesgos que se deban cubrir y las disposiciones legales.”*

- La fecha de elaboración no se encuentra referida en ellos: La entidad en su respuesta manifiesta que *“ Los estudios previos como acto complejo, están conformados por los documentos definitivos que sirven de soporte para la elaboración de la invitación a ofertar, según lo señala en el inciso primero del artículo 3 del decreto 2474 de 2008, norma que adicionalmente establece cuales son los elementos mínimos que los mismos deben contener, dentro de los cuales el señalamiento de la fecha no se encuentra incluido, no siendo obligatorio para la entidad señalar la fecha de elaboración de los estudios previos”.*

Si bien es cierto que el referido señalamiento no hace parte del soporte normativo de la elaboración de estudios previos, también lo es que la entidad debe sustentar en todo documento de su autoría, la fecha de elaboración, de tal manera que

**Nuestra Misión:** “Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos.”

refleje las circunstancias de modo, tiempo y lugar que le dieron origen, facilitando su seguimiento y evaluación y realizando lo propio, para llevar a buen término la gestión documental institucional como soporte de su accionar en cumplimiento de sus objetivos misionales (Ley 594 de 2000), siguiendo el orden en que hayan sido expedidos. Por tal motivo, tratándose de un documento que soporta un proceso contractual público, no es loable que una entidad pública no procure preservar su accionar transparente con el correspondiente registro en el tiempo de los documentos que produce, razón por la cual la observación se mantiene.

#### **Hallazgo (14) A- Designación de supervisor y presentación de informes de ejecución contractual**

- Los oficios de designación del supervisor no reposan en los expedientes contractuales contrariando lo previsto en la Resolución Interna 0505 de 2007, el Manual de Contratación y la Guía del Sistema de Supervisión – Interventoría de los Contratos de Aporte Suscritos por el ICBF.

- Los informes finales de ejecución y desarrollo del objeto contractual junto con el inventario y la relación y estado de asuntos a cargo del contratista en aquellos contratos que así lo exigen a su terminación no hacen parte de los expedientes, como lo contempla el clausulado contractual-obligaciones del contratista.

#### **Hallazgo (15) A - Diligenciamiento Formatos**

Existen falencias en el diligenciamiento completo del formato único de Hoja de Vida y el Formulario único de Bienes y Rentas que reposan en las carpetas contentivas de los contratos. Puede observarse la falta de aplicación del artículo 1º. Ley 190 de 1995 que enuncia “*Todo aspirante a ocupar un cargo o empleo público, o a celebrar un contrato de prestación de servicios con la administración deberá presentar ante la unidad de personal de la correspondiente entidad, o ante la dependencia que haga sus veces, el formato único de hoja de vida debidamente diligenciado en el cual consignará la información completa que en ella se solicita:(...)5. Los demás datos que se soliciten en el formato único*”.

La entidad en su respuesta manifiesta que “*Una vez verificado el Formato Único de Hoja de Vida y el de Rentas y Bienes, se constató que no todos los espacios de los mencionados formatos deben diligenciarse por el oferente.*”

De igual manera, teniendo en cuenta lo prescrito en el Decreto 1145 de 2004 por el cual se dictan disposiciones relacionadas con el desarrollo del Sistema General de Información Administrativa del Sector Público, SUIP, artículos 9º., 10º. Y 11º. Es necesario ejercer el control necesario para dar cumplimiento con este mandato legal, por tanto la observación se reitera.

**Nuestra Misión:** “Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos.”

### **Hallazgo (16) A – Acta de Liquidación**

En las carpetas contentivas de los contratos no reposa el documento que sustente la gestión correspondiente a la elaboración y aprobación del Acta de Liquidación, se evidencia el incumplimiento del procedimiento -PRO5.PAO5 del 28 de febrero de 2009 – versión 3.0 que enuncia que el interventor o supervisor deberá “ *Elaborar el acta de liquidación bilateral y remitirla a la Oficina Jurídica y/o Grupo Jurídico, con los documentos soporte para su revisión y aprobación, al finalizar el plazo del contrato y dentro de los dos (2) meses siguientes a la terminación de la ejecución del mismo*”.

Referente a lo anterior, la entidad comenta que “*En relación con el termino para la liquidación de los contratos se debe precisar que el mismo se encuentra establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, ... es decir que para el caso en concreto la entidad cuenta con la competencia para liquidar el contrato hasta el día 30 de abril de 2012*”. Si bien es cierto la ley establece un plazo máximo, también lo es que, se incumple lo establecido en el procedimiento interno del instituto.

### **Hallazgo (17) A- D - Contrato 445 de 2009**

El Objeto es “Prestar el servicio de análisis del portafolio accionario del ICBF, compuesto por acciones inscritas y no inscritas en bolsa, y asesorar y materializar su eventual enajenación”.

El ICBF no tuvo presente que “ *las sociedades comisionistas de bolsa se encuentran impedidas por ley para desarrollar el contrato de comisión para la compra y venta de acciones inscritas.....*” contrariando lo dispuesto en el Decreto 1172 de 1980 Artículo 7 numeral 2º. Literal b que prohíbe a los administradores de las sociedades comisionistas negociar por cuenta propia o por interpuesta persona, acciones inscritas en bolsa, y la Resolución 1200 de 1995 de la Superintendencia de Valores (actualmente la Superintendencia Financiera de Colombia) que establece unas reglas de conducta que deben ser adoptadas por los accionistas, administradores y empleados de las Sociedades Comisionistas de Valores y en su Artículo 1.1.3.6 literal b) les prohíbe, adicionalmente, ser beneficiarios reales de dichas acciones.

Lo anterior, conforme a lo manifestado en acta de respuestas a las observaciones presentadas en la audiencia de aclaraciones al pliego definitivo del 22 de septiembre de 2009 ante la pregunta realizada por el comisionista seleccionado ASESORES EN VALORES en el literal e) que refiere que “ *las sociedades comisionistas de bolsa se encuentran impedidas por ley para desarrollar el*

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

*contrato de comisión para la compra y venta de acciones inscritas....." y la respuesta del ICBF indica que "Teniendo en cuenta su observación, consideramos que el objeto contractual debe plantearse en el sentido de que se trata de un contrato de prestación de servicios....."..Con lo descrito, se deduce que el contrato debió haberse suscrito bajo la modalidad de Asesoría en Bolsa de Inversión.*

Se ha de tener presente que el ICBF no ha desvirtuado esta observación realizada por el equipo auditor en las respuestas allegadas.

Así mismo, las debilidades que sustentaron este proceso contractual son las siguientes:

- Los Estudios Previos no tienen fecha de elaboración y el objeto se establece como un contrato de prestación de Servicios y no de mandato.

-Teniendo en cuenta que la prestación de servicios no está contemplada en los mecanismos previstos en la Directiva Presidencial No. 6 de agosto de 2009, sobre la aplicación del Decreto 4444 de 2008, para la enajenación de bienes del Estado, la cual fue tenida en cuenta por el ICBF para realizar la venta accionaria objeto del contrato en cuestión, se presume que la entidad erró desde la etapa precontractual, en primer lugar, al realizar un análisis jurídico incorrecto sobre el mecanismo idóneo para surtir el proceso (prestación de servicios), y en segundo lugar, al suscribir el contrato como un contrato de mandato, tal como está concebido, sin tener en cuenta la modalidad de Asesoría en Bolsa de Inversión.

- Al hacer la verificación correspondiente al resumen de las cotizaciones que sirvieron de sustento para el estudio de precios de mercado que justificara el presupuesto estimado de manera técnica para la contratación, se establece que no reporta información correspondiente a la participación del contratista seleccionado ASESORES EN VALORES, ni se hace referencia a él en el cuadro comparativo.

- El presupuesto asignado fue de \$210 millones, empero, se establece que la suscripción del contrato aunque se hizo por este monto, mediante Acta Modificatoria, un mes después de la referida suscripción, se corrigió a \$ 20 millones debido a que el comisionista manifestó a la entidad que " ....para todos los efectos, el monto del contrato corresponde al de la comisión pactada, del 0.01% y no la suma de \$210 millones a que se refieren los documentos soporte del proceso, tales como pliego de condiciones definitivo y las adendas. Además, consideran prudente fijar el valor del contrato en \$20 millones. (Acta No. 14-2009)

- En Acta de Audiencia de Aclaración del Pre pliego del 26 de agosto de 2009, involucró las figuras de **contrato de mandato** cuando la firma CORREDORES

**Nuestra Misión: “Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos.”**

ASOCIADOS S.A. en el literal e- sugiere dividir el proceso de Mandato en dos, uno para acciones inscritas y otro para no inscritas, y por otro lado, se hace referencia a la figura de comisión cuando la firma ULTRABURSATILES S.A. interviene en el literal b. y enuncia que el trabajo de negociación la lleva a cabo el Comisionista seleccionado. Igualmente, no refiere la firma de la Secretaría General incumpliendo el artículo segundo de la Resolución 3451 del 21 de agosto de 2005.

- En Audiencia de aclaración del pliego de condiciones del 22 de septiembre de 2009, se dieron respuestas ambiguas cuando una de las preguntas (literal F) iba dirigida a que se indicara en que documento se debe relacionar la vigencia de la propuesta. *La respuesta por parte del ICBF es que con el solo hecho de presentar la propuesta “se da por entendido” que ésta es por 4 meses. Al respecto se ha de tener en cuenta que en materia de obligaciones “nada” se da por entendido, al contrario, lo no escrito se da por no pactado en razón al requisito de solemnidad de los contratos estatales. Además, el Instituto no podría dar por sentado que “la vigencia de la propuesta” es uno de los riesgos derivados del incumplimiento del ofrecimiento ya que éste, no está amparado por la garantía de seriedad de la oferta según lo dispuesto en el Decreto 4828 de 2008 artículo 4º.”*

- En el Acta de aclaraciones en el aparte “OBSERVACIONES DE CORREDORES DE SEGUROS S.A., literal i.” el proponente solicita que se elimine del pliego la causal de rechazo correspondiente al **precio artificial**, pues considera que en este caso no aplica, y a pesar de que el ICBF responde que no es posible atender esta petición porque esta causal se tiene en cuenta en todos los casos atendiendo el principio de responsabilidad.

No obstante, al analizar las propuestas económica no reposa el requerimiento del Instituto solicitando al proponente, la explicación de las razones que sustentan el valor de su oferta y que dista de los valores de los otros proponentes de manera sustancialmente considerable. Lo cual lo observamos en el cuadro siguiente:

PROPONENTE	COMISION
CORREVAL S.A.	0,14%
CORREDORES ASOCIADOS S.A.	0,149%
ULTRABURSATILES S.A.	0,025
ASESORES EN VALORES S.A.	<b>0,01%</b>

Se incumple el numeral 6º del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y el Artículo 13 del Decreto 2474 de 2008.- “oferta con valor artificialmente bajo” Sin embargo, mediante Resolución 4502 del 15 de octubre de 2009 se adjudica el contrato 445, por valor de \$210.

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

- Cuatro días después de adjudicado el contrato (15 de octubre de 2009), el proponente seleccionado, refiere que se encuentra a la espera de recibir la respuesta sobre las observaciones enviadas al ICBF el día 16 de octubre de 2009 y del contrato para su revisión y firma, empero, no reposan ni las observaciones ni la respuesta correspondiente a las mismas.

Por todo lo anterior, se establece que el objeto del contrato es concebido dentro del marco conceptual de un contrato de prestación de servicios en el desarrollo del proceso (Pliegos, Audiencia de aclaración y adendas). En consecuencia, teniendo en cuenta que el contrato se sustentó bajo unos postulados legales de la contratación de prestación de servicios, empero, la suscripción y el nacimiento a la vida jurídica del mismo se realizó bajo la modalidad de contrato de mandato, se generaron implicaciones jurídicas para cada modalidad.

Se evidenció la necesidad de suscribir modificaciones u otro sí, una de ellas, por solicitud del mismo comisionista (el día 7 de diciembre de 2009) en la que manifiesta eliminar de las "obligaciones del comisionista", la restricción de precio promedio para la enajenación de las acciones inscritas en bolsa; así como la obligación de informar el nombre del comprador por la reserva bursátil como lo establece el Decreto 1172 de 1980 Artículo 7 numeral 2º. (reglamentación para los COMISIONISTAS DE BOLSA) ; y modificar el plazo por tres meses más para las gestiones previas a la venta de acciones no inscritas.

El 16 de diciembre de 2009, se suscribe la **Modificación No. 1** para ampliar el plazo a partir del 31 de diciembre de 2009, y el 30 de marzo de 2010 se suscribe la **Modificación No. 2** para modificar las obligaciones del comisionista para la enajenación de acciones inscritas y no inscritas.

Sobre lo anterior, la entidad presentó respuesta a cada observación las cuales fueron evaluadas y las que se consideraron pertinentes se acogieron, pero ello no significa que los planteamientos presentados por la CGR fueron desvirtuados, pues de ello se tiene la prueba documental correspondiente.

**Modalidad: Aporte -Tipo: Invitación Directa:**

### **Hallazgo (18) A - Garantías**

Los porcentajes exigidos y suscritos para la cobertura de los riesgos son bajos en relación con la magnitud del servicio amparado, y con el mínimo exigido por la normatividad vigente en materia de Régimen de Garantías en la contratación. La entidad en su respuesta allegada al equipo auditor mediante oficio 012865 del 18 de mayo de 2010 a las observaciones realizadas manifiesta que "El riesgo

**Nuestra Misión: “Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos.”**

*amparado en virtud de la garantía única de cumplimiento se determina en razón del valor del contrato, y no del servicio a prestar. Es decir, que el objeto contractual y las obligaciones contractuales, son las que determinan los amparos que se deben incluir en la garantía única de cumplimiento, la cuantía de cada uno de los amparos se determina en razón de un porcentaje frente al valor del contrato. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que el Contrato de Aporte tiene un régimen especial, el cual se ve reflejado en el tratamiento diferencial que el Gobierno Nacional le ha otorgado, de tal manera que en materia de garantías emitió el Decreto No.2923 de 1994 “Por el cual se fijan las cuantías mínimas de la Garantía Única en los contratos de aportes que celebra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”, donde se establecen unos porcentajes que aplican exclusivamente para este tipo de contrato, el cual determina en el artículo 1°:*

*“Fínjense las siguientes cuantías mínimas en las garantías únicas .....”* Si bien es cierto que los porcentajes de los amparos están sustentados mediante el referido decreto, también lo es que el mismo fue expedido en el año 1994; es decir hace más de 15 años, lapso en el que la evolución del estudio del riesgo contractual ha sufrido una serie de transformaciones y ha tomado dimensiones especiales que demandan una actualización en la materia conforme a la normatividad vigente.

#### **Hallazgo (19) A- D- Ejecución sin el cumplimiento de requisito de aprobación de la póliza**

Se encontraron contratos en los que el inicio de ejecución se realizó con anterioridad al cumplimiento normativo de contar con la garantía debidamente aprobada. Es así, que el contrato 1541 de 2008, se suscribió el 15 de diciembre de 2008 y su registro presupuestal se expidió el 15 de diciembre de 2008, el pago de publicación se realizó el 18 de diciembre de 2008, la póliza se suscribió y aprobó el 19 de diciembre de 2008, y el Acta de inicio tiene fecha 16 de diciembre de 2008. Incumpliendo lo previsto en el artículo , siendo que *“para la ejecución se requerirá de la aprobación de las garantías exigidas en el contrato, según lo previsto en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y demás disposiciones concordantes”,* y *Circular interna No. 19 de 2009 - ICBF* . Es decir que el contrato se comenzó a ejecutar sin el cumplimiento del mandato normativo (contratos 1348 de 2008; 1445 de 2008, entre otros).

#### **Hallazgo (20) A- D - Realización de pagos por servicios no prestados**

En el contrato 1541 de 2008 se evidenció que los supervisores técnico y financiero respectivamente certificaron la prestación del servicio de 160 cupos por valor de \$94'2 millones, entretanto que, el contratista en acta del 15 de enero de 2009 constata la prestación de 61 cupos y un día para un total de 133 usuarios por \$87'1 millones, algo similar, se evidenció en el mes de febrero ya que lo certificado por los supervisores fue \$174'4 millones y lo certificado por el

**Nuestra Misión:** *“Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos.”*

contratista fue \$181.6 millones, lo que podría ocasionar el pago anticipado no pactado y de servicios no prestados por parte del ICBF por la falta de verificación del cumplimiento por parte de los supervisores.

La entidad en su respuesta allegada al equipo auditor mediante oficio 012865 del 18 de mayo de 2010, a las observaciones realizadas manifiesta que *“El valor de \$94.2 millones certificado por los supervisores y el valor del contratista por \$87.1 millones correspondiente al mes de Diciembre, evidentemente no corresponde debido a que por efectos de cierre financiero final del año 2009 e indicaciones del grupo financiero de la Regional Bogotá, siempre se certifica mes completo y en la certificación de enero se hace el descuento respectivo en el caso de que no haya ejecutado el 100% en el mes de Diciembre/09, es por esto que en el mes de Enero se hace el descuento respectivo”*.

Así las cosas, se deduce que el registro contable y presupuestal de estos pagos que efectuó el ICBF se hizo sin el correspondiente soporte como lo enuncia el Estatuto Orgánico de Presupuesto, compilado en el Decreto 111 de 1996 que contiene varios preceptos aplicables a la contratación estatal. Conforme al artículo 89 *ibídem,* *“las apropiaciones incluidas en el presupuesto general son autorizaciones máximas de gasto que la corporación competente aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Al finalizar el año, expiran las autorizaciones y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse. Los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, a pesar de estar legalmente contraídos y desarrollar el objeto de la apropiación, deberán ser incluidos por el respectivo órgano en las reservas presupuestales y éstas sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen, constituyéndose además, en una mala práctica administrativa y financiera de los recursos, incurriendo en una sobrestimación de los pasivos, costos y gastos de inversión, por cuanto se toma como documento de referencia para la causación, el valor certificado por el interventor y no la factura expedida por el prestador del servicio”*.

Igual situación se presentó en el **contrato 1374 de 2008** en el que la certificación del 1º de diciembre de 2008 por parte del supervisor es por \$85´7 millones, entretanto que, el contratista constata la prestación por valor de \$84´6 millones y en el correspondiente Estado de cuenta y en la certificación de pago en la que se corroboró el pago por \$85´744.800, es decir; se cancelaron \$1´1 millón por encima de lo ejecutado. En el **contrato 1363 de 2008**, la certificación del supervisor es por valor de \$114´3 millones, y el contratista constata la prestación por \$113´8 millones.

**Hallazgo (21) A - Contrato 1445 de 2009:** Cuyo objeto fue el de brindar atención a la primera infancia, niños y niñas menores de cinco años, de familias con vulnerabilidad económica, social, cultural, nutricional y psicoafectiva, a través de los Hogares Comunitarios del Bienestar.

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

- No se explica cuál es el sustento jurídico y normativo por el cual se gestiona con anterioridad un pacto con un contratista que un año atrás, es incierto para la contratación suscrita, toda vez que el pacto de integridad se firmó el 28 de julio de 2008, el proceso de contratación se inició en septiembre de 2009 y el contrato se firmó en octubre de 2009.

- El informe de gestión de octubre- diciembre de los supervisores establece claramente **circunstancias de incumplimiento** en la ejecución del contrato inicial, sin embargo, posteriormente se suscribieron dos (2) adiciones en valor sin observarse el procedimiento establecido en el contrato en la cláusula 5 numeral 1 Multas ni se evidencia el accionar administrativo contemplado en la Circular Interna 065 del 18 de septiembre de 2008 ICBF.

- La propuesta del contratista no es clara y precisa ya que no refiere el objeto del contrato relacionado en la invitación a ofertar ni el establecido en el mismo, el cual va orientado a la atención de la primera infancia, niños y niñas menores de 5 años de familias con vulnerabilidad económica, social, cultural y nutricional y psicoafectiva, a través de los hogares comunitarios bajo las modalidades de 0-5 años y la modalidad FAMI en la Regional Bogotá y en los Centros Zonales de los Mártires y Tunjuelito.

- Se suscribieron adiciones sustentadas en aspectos no previstos en el estudio respectivo y con objetos diferentes al contrato inicial, es así como se realizó la adición para funcionamiento del hogar comunitario de Ciudad Bolívar por \$30'9 millones con CDP No. 2498 del 3 de noviembre de 2009, y la adición para la compra de dotación de aquellos hogares que no contaban con elementos para su funcionamiento por valor de \$ 3 millones con CDP No. 2626 del 30 de noviembre de 2009 y sin relacionar los elementos a adquirir. Con esto se establece que se desdibuja el objeto inicial en figura contractual de compra y que hasta el mes de diciembre de 2009, fecha en la que se suscribieron las adiciones, el ICBF estableció que hubo hogares que iniciaron su funcionamiento sin contar con los "elementos necesarios".

- En la carpeta no reposan los informes de ejecución parcial en donde se registra el informe técnico y financiero con soportes, novedades de cambio y movimiento de agentes educativos y miembros de Junta Directiva; el registro de cupos realmente atendidos y el resumen mensual de gastos con soporte para dar cumplimiento a la cláusula primera del contrato, ni el informe final del contratista dentro de los cinco días siguientes a la terminación del contrato junto con el balance de la ejecución de recursos como lo establece la cláusula primera numeral 11 del contrato.

**Nuestra Misión:** *“Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos.”*

Sobre lo anterior, la entidad presentó respuesta a cada observación las cuales fueron evaluadas y las que se consideraron pertinentes se acogieron, pero ello no significa que los planteamientos presentados por la CGR fueron desvirtuados, pues de ello se tiene la prueba documental correspondiente.

**Hallazgo (22) A - Contrato 1530 de 2009:** Cuyo objeto fue el de brindar atención especializada en la modalidad y/o servicio de Atención en Medio Institucional-Centros de emergencia en Conflicto con la Ley-Restablecimiento para la garantía y protección y restablecimiento de derechos de niños, niñas y jóvenes menores de 18 años en situación de inobservancia, amenaza o vulneración, conforme a las disposiciones legales, lineamientos y estándares del ICBF vigentes.

En la evaluación técnica no se tuvo presente que la licencia de funcionamiento (Resolución No. 2079 de agosto 11 de 2009 – Licencia de Funcionamiento), no estaría vigente hasta la fecha de terminación del contrato (junio de 2010), toda vez que ésta fue renovada por 6 meses, es decir hasta febrero de 2010, además, se establece que a la fecha no reposa la solicitud de trámite que debió surtir en enero de 2010, con lo que se incrementó el riesgo en la ejecución del contrato.

- “La propuesta de indicadores de evaluación de procesos del Centro de Emergencia Especializado”, no relaciona indicadores que permitan hacer el seguimiento y la evaluación objetivamente, a través de mediciones de carácter cualitativo o cuantitativo de las actividades establecidas para el cumplimiento de metas y objetivos.

Es importante precisar que un indicador no refleja metas sino que evidencia el grado de cumplimiento de objetivos y metas que permitan evaluar los procesos adelantados, conforme a lo definido por el Departamento Nacional de Planeación en el Marco Conceptual del Banco de Indicadores Sectoriales 2002 que refiere: *“De igual manera debe permitir un proceso iterativo de información, en términos de que las actividades diseñadas para el cumplimiento de objetivos y metas, puedan ser verificadas y analizadas de manera permanente para proveer elementos de juicio frente a su efectividad en el logro de los fines propuestos”*.

- En la carpeta contentiva del contrato no se encontraron los informes mensuales técnicos y financieros presentados por el contratista al supervisor como lo establece la cláusula segunda numeral 20-A., incumpliendo el clausulado contractual por falta de control en la gestión documental respectiva.

**Hallazgo (23) A - Contrato 1388 de 2008:** Cuyo objeto fue el de brindar atención especializada en la modalidad y/o servicio de Atención en Medio Institucional-Centros de Protección Internado con Discapacidad o enfermedad de cuidado

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

especial, para la garantía y protección y el restablecimiento de derechos de niños, niñas y jóvenes menores de 18 años en situación de inobservancia, amenaza o vulneración, conforme a las disposiciones legales, lineamientos y estándares del ICBF vigentes.

El objeto contractual no se cumple en su totalidad ya que el rango establecido es para la atención de 0-18 años, pues se evidenció documentalmente en el reporte de cupos de enero presentado por el contratista, que se atendieron 63 personas mayores de 18 años equivalente a un 49,22% de los cupos contratados, con lo que se estaría desatendiendo la población objeto que sustentó el contrato con esta institución, y con el aval del supervisor del contrato, toda vez que éste, certificó el servicio prestado para efectos del pago al contratista. Igual circunstancia se evidencia en informe del mes de febrero y en el informe técnico parcial, lo que conlleva a concluir que el ICBF erró en la etapa precontractual al sustentar la necesidad de atención a menores de 18 años.

-El 29 de abril de 2009 se firma una Adición por valor de \$8´4 millones para la atención de un cupo sin otro soporte que el oficio de solicitud de la misma.

- Durante la ejecución del contrato se establece un hecho irregular que se presenta en la Institución prestadora del servicio que refiere la desaparición de una joven durante una salida de recreación y quien regresa seis días después con evidencia corroborada de abuso sexual. En el informe técnico parcial, se enuncia el hecho como un simple "egreso" indicando que la joven se evadió pero que regreso a la fundación. Posteriormente, la gestión que se evidencia al respecto por parte del ICBF, es un memorando del 17 de junio de 2009 de la Coordinadora del Grupo de Asistencia Técnica dirigido a la Coordinadora de REVIVIR – supervisor del contrato y un requerimiento de octubre de 2009 sin respuesta a la fecha.

- La actuación por parte del ICBF no está acorde con la normativa dirigida a la protección de los derechos de los NNA que tiene a su cargo, en concordancia con el mandato constitucional que le asiste (Constitución Nacional, Ley 1098 de 2006).

**Hallazgo (24) A - Contrato 1541 de 2008:** Cuyo objeto fue el de brindar atención especializada en la modalidad y/o servicio de Atención en Medio Institucional-Centros para Adolescentes en Conflicto con la Ley en Sistema de Responsabilidad Penal Centro de Atención Especializada (Privación de la Libertad), para la atención de adolescentes entre los 14 y 18 años de edad, autores o partícipes de una infracción penal y a quienes la autoridad competente les ha dictado medida en Centro de atención especializada conforme a lo establecido en la Ley 1098/06, a las disposiciones legales y lineamientos y estándares del ICBF vigentes.

***Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."***

-El memorando 058325 del 15 de octubre de 2008 que sustenta la viabilidad y razonabilidad de la alternativa para contratar por invitación directa, no reposa en el expediente, sin tener en cuenta que el soporte documental de un proceso contractual debe estar presente en las carpetas contentivas de los mismos, de tal suerte que se pueda evidenciar el cumplimiento procedimental y normativo del mismo.

- La licencia de funcionamiento a la firma del contrato se encuentra vencida ya que está otorgada desde el 11 de diciembre de 2006 por dos años ( hasta el 11 de diciembre de 2008) y el contrato se firmó el 15 de diciembre de 2008, incumpliendo uno de los requisitos jurídicos exigidos por el ICBF. No obstante lo anterior, el ICBF no hizo ningún requerimiento de renovación y/o exigencia como obligación contractual.

- En el anexo 4 – síntesis de la propuesta, se relaciona una sola modalidad de atención "centro de atención especializada con 160 cupos", sin embargo, en oficio No. 1580 del 12 de diciembre de 2008 del contratista indica la aceptación de la invitación a ofertar para contratar de manera directa en las modalidades del sistema de responsabilidad penal y refiere dos modalidades con 200 y 160 cupos, respectivamente, lo que conllevaría a presumir que se obligó a prestar los dos servicios.

- Se encontraron informes de ejecución correspondientes a otro proceso contractual por lo que no se pudo constatar el cumplimiento a la obligación de presentación de los mismos, y se evidencia falta de control documental a la gestión contractual.

-Se suscriben varias actas modificatorias sin numeración consecutiva por lo que no se facilita su seguimiento, además, no se pudo evidenciar la justificación y el sustento técnico y presupuestal de este manejo modificatorio al contrato. Las actas suscritas fueron las siguientes:

- a) Acta modificatoria del 6 de febrero de 2009.
- b) Acta modificatoria del 27 de marzo de 2009 para disminuir el valor del contrato en \$33´5 millones por valores no ejecutados.
- c) Acta modificatoria del 18 de junio de 2009 para adicionar el valor del contrato en \$132´3 millones para atender 20 cupos.
- d) Acta modificatoria del 18 de junio de 2009.
- e) Acta modificatoria del 8 de julio de 2009 para disminuir el valor del contrato en \$ 59´3 millones por valores no ejecutados.
- f) Acta modificatoria del 25 de septiembre de 2009 para disminuir en \$12´6 millones el valor del contrato por valores no ejecutados.

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

- g) Acta modificatoria del 18 de agosto de 2009 para adicionar la cláusula de multas por omitir información y carecer de controles. .

Por lo anterior, las modificaciones de los contratos reflejan la poca efectividad del proceso de planeación que sustentan la contratación, además del desgaste administrativo que se ocasiona al liberar los saldos no ejecutados, pues no tiene sentido práctico que se liberen saldos y luego se adicione en valor, teniendo en cuenta que cuando se suscribió el contrato, se hizo con la asignación presupuestal para dos vigencias.

-Acta de liquidación: No reposa ningún documento que sustente la gestión correspondiente a su elaboración, ni aprobación. No se cumple el procedimiento PRO 5.PA05 versión 3.0 del 28/02/09.

### **SICE**

Se ha de considerar que según lo establecido en el artículo 86 de decreto 2474 de 2008 "Las obligaciones contenidas en el artículo 13 del Decreto 3512 de 2003 deberán ser cumplidas por las entidades que contratan con sujeción al Estatuto de Contratación de la Administración Pública, en los procesos de contratación, siempre y cuando el valor del contrato no sea inferior al 10% de la menor cuantía.....". razón por la cual, en los contratos verificados, se estableció que las consultas por parte del ICBF se realizaron cuando así se requería.

Igualmente, se debe tener en cuenta que, el Comité para la Operación del SICE estableció a través de los Acuerdos 4 de 2005 y 9 de 2006, entre otras, la excepción de consulta del CUBS para los procesos contractuales de prestación de servicios no codificados en su totalidad hasta el nivel de ítem (propiedades y especificaciones) en el CUBS, cuando únicamente se llega a tercer nivel.

### Diagnóstico de tecnologías de información

De conformidad con la Resolución Orgánica 6099 del 02 de diciembre de 2009, se realizó el diligenciamiento del formato evaluación complejidad del ambiente de TI en de donde se concluye que el ambiente de Tecnologías de información del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF- es complejo con un porcentaje del 86%, teniendo como referencia los criterios de importancia con un porcentaje del 100%, extensión del uso de sistemas de información con resultado del 83%, complejidad de la infraestructura, con un 86% y estructura organizacional con un porcentaje del 75%,

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

## Gobierno en línea

Se estableció que el Instituto ha cumplido las tres primeras fases de la Estrategia de Gobierno en Línea, determinadas en el Decreto 1151 de 2008 y el Manual.

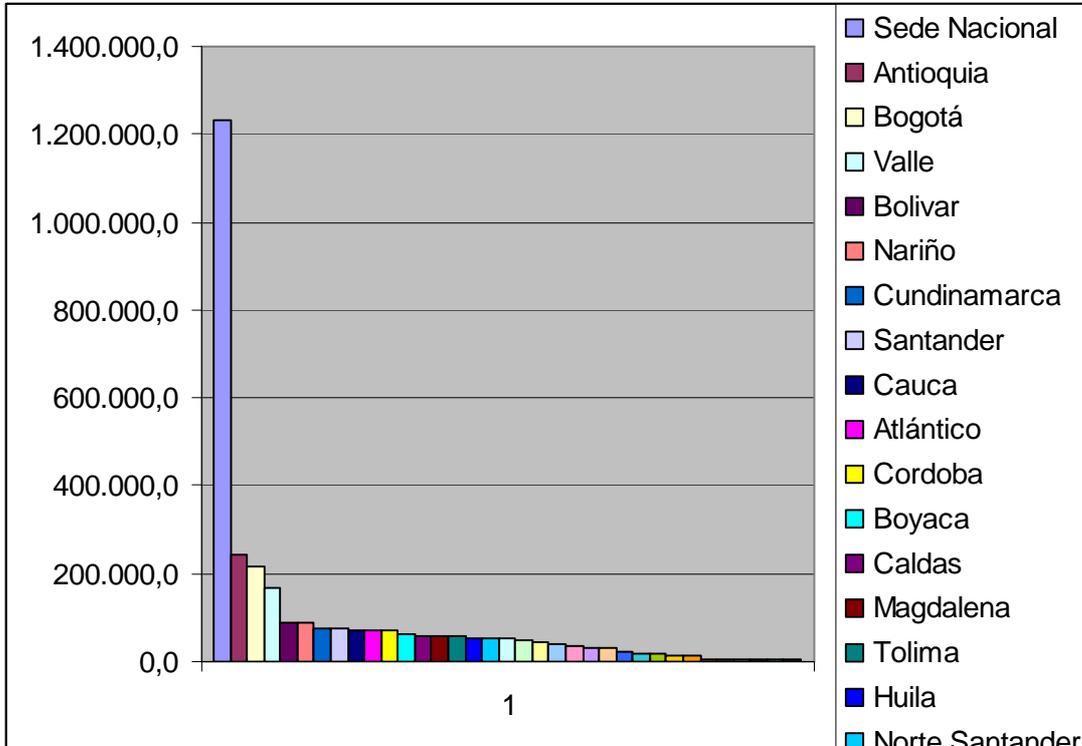
### **2.3.4. Gestión Presupuestal**

El Instituto, mediante la Resolución 5573 del 31 de diciembre de 2008, distribuyó y asignó el Presupuesto de ingresos y gastos a Nivel Nacional, Sede Nacional, regionales y seccionales, para la vigencia de 2009.

El presupuesto inicial fue de \$2.901.254.2 millones, con una adición de \$221.231.4 millones para una apropiación definitiva de \$3.122.485.6 millones, de los cuales el 92.2% equivalente a \$2.879.938.1 millones, fue para inversión y el 7.8% restante \$242.547.5 millones, para funcionamiento. La ejecución fue del 98.6% que corresponde a \$3.079.839.1 millones; constituyeron reservas de apropiación por \$26.571.4 millones el 0.85% del presupuesto y cuentas por pagar por \$232.442.4 millones que representan el 7.4%.

De la apropiación el 39.4% fue para la Sede Nacional, es decir, \$1.231.396.1 millones, le sigue Antioquia, Bogotá y Valle con el 7.8%, 7.0% y 5.4% respectivamente. Lo anterior se puede observar en el gráfico siguiente:

**Nuestra Misión:** "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."



Es importante aclarar que la mayor apropiación es para Sede Nacional por ser la responsable de la suscripción de los siguientes contratos: Desayunos Infantiles; Adulto Mayor; Recuperación Nutricional; Raciones de Emergencia, compra y distribución de la Bienestarina; la ejecución de estos contratos se realiza en cada regional. De otro lado, firman los contratos para apoyar la gestión de supervisión de los anteriores contratos, pruebas de maternidad y compra de elementos didácticos para los centros Zonales.

## Ingresos

La ejecución de los ingresos de la Entidad para el 2009, se situaron en \$3.073.214.7 millones, el equivalente al 98.42% (de lo proyectado).

CODIGO	CONCEPTO	AFORO VIGENTE	RECAUDO EFECTIVO ACUMULADO
<b>3000</b>	<b>I. INGRESOS DE LOS EST. PUBLICOS</b>	<b>3.094.633,8</b>	<b>3.045.363,1</b>
<b>3100</b>	<b>A. INGRESOS CORRIENTES</b>	<b>223.778,0</b>	<b>132.095,3</b>
<b>3120</b>	<b>NO TRIBUTARIOS</b>	<b>223.778,0</b>	<b>132.095,3</b>
3126	APORTES DE OTRAS ENTIDADES	220.791,0	117.223,3
3128	OTROS INGRESOS	2.987,0	14.872,0

**Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."**

CODIGO	CONCEPTO	AFORO VIGENTE	RECAUDO EFECTIVO ACUMULADO
<b>3200</b>	<b>B. RECURSOS DE CAPITAL</b>	<b>642.843,3</b>	<b>611.554,2</b>
3230	RENDIMIENTOS FINANCIEROS	79.599,0	115.205,8
	<b>RECURSOS DEL BALANCE</b>	<b>560.214,0</b>	<b>495.908,1</b>
<b>3250</b>	VENTA DE ACTIVOS	62.191,2	1.651,1
3251	EXCEDENTES FINANCIEROS	490.000,0	490.000,0
3252	RECUPERACION DE CARTERA	3.679,7	3.053,4
3254	OTROS RECURSOS DEL BALANCE	4.343,1	1.203,6
3255	<b>DONACIONES</b>	<b>3.030,3</b>	<b>440,3</b>
<b>3500</b>	<b>C. CONTRIBUCIONES PARAFISCALES</b>	<b>2.228.012,5</b>	<b>2.301.713,6</b>
<b>4000</b>	<b>II. APORTES DE LA NACION</b>	<b>27.851,6</b>	<b>27.851,6</b>
4100	FUNCIONAMIENTO		0,0
4300	INVERSION	27.851,6	27.851,6
<b>Total</b>		<b>3.122.485,4</b>	<b>3.073.214,7</b>

Sin embargo, el recaudo por Venta de Activos registró una ejecución de \$1.651.0 millones, 2.6% de lo proyectado, situación similar presenta las Donaciones donde recaudaron \$440.4 millones el equivalente a 14.5% de lo presupuestado.

## Gastos

El presupuesto para la vigencia 2009 fue de \$3.122.485.6 millones, de los cuales el 86.5%, el equivalente a \$2.879.938.1 millones, se ejecutó para inversión, en donde se destaca el Programa Protección y Bienestar Social del Recurso Humano, con una apropiación del 86.30%, es decir, \$2.485.477.0 millones.

## Reservas Presupuestales Consolidadas

PRESUPUESTO ICBF 2009	
Funcionamiento	242.547,5
Inversión	2.879.938,1
<b>TOTAL PRESUPUESTO</b>	<b>3.122.485,6</b>
<b>EJECUCIÓN 98,6%</b>	<b>3.079.839,1</b>
<b>Total Rezago</b>	<b>259.013,8</b>
Reservas de Apropiación	26.571,4
Cuentas por Pagar	232.442,4

La relación de compromisos que a 31 de diciembre de 2009 quedó por cumplir ascendió a \$26.571.4 millones y las Cuentas por Pagar a \$232.442.4 millones para un rezago presupuestal total de \$259.013.8 millones, el equivalente al 8.29% del presupuesto.

**Nuestra Misión: “Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos.”**

Es importante señalar que la mayor participación es de la Sede Nacional, con el 99.2%, es decir, \$26.370.6 millones en las Reservas de Apropiación y del 71.65%, correspondiente a \$166.548.8 millones en las Cuentas por Pagar. Del análisis, se evidenció que:

### **Hallazgo (25) A - Rezago Presupuestal**

Las Cuentas por Pagar presentan incertidumbre ya que éstas son constituidas con base al Formato Diligenciado por cada Supervisor o interventor del contrato o del Convenio el cual contempla la proyección de los cupos o usuarios proyectados a atender en diciembre/ Valor Bienes y servicios del mes de diciembre de 2009, es decir, que no existen los documentos que soportan la prestación del bien o servicio como lo establece el Decreto 1957 de 2007, en el “Artículo 31. Cuentas por Pagar. Cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con los recursos correspondientes a los anticipos pactados en los contratos, a los bienes y servicios recibidos, y con los recursos respecto de los cuales se hayan cumplido los requisitos que hagan exigible su pago”. Como ejemplo citamos: La Organización Internacional para las Migraciones-OIM por \$27.635.4 millones; Fonade \$3.238.7 millones; Industrias del Maíz \$23.389.0 millones; Federación Nacional de Cafeteros \$7.297.4 millones; Red de Universidades Públicas del Eje Cafetero – Alma Mater- \$4.315.8 millones, lo cual genera incertidumbre a 31 de diciembre de 2009 sobre el saldo registrado por Contabilidad en las Cuentas por Pagar, por cuanto no existen los documentos que soportan la cuenta por pagar.

### **Ejecución presupuestal del Rezago del 2008 que se ejecutó en el 2009**

Las Reservas Presupuestales constituidas en el 2008 ascendieron a \$33.892.9 millones, ejecutaron en la vigencia 2009, \$33.559.7 millones y anularon \$333.2 millones.

Las Cuenta por Pagar a 31 de diciembre de 2008, sumaron \$223.253.3 millones, ejecutaron el 95%, es decir, \$212.102.5 millones y anularon el 5%, equivalente a \$11.150.8 millones.

De éstas, \$10.301.3 millones, es decir, 92.38%, corresponde a la Sede Nacional, en donde se observó en el Acta de Cancelación de Cuentas por Pagar<sup>1</sup> que corresponde a cuentas no certificadas por parte de los supervisores o interventores de los contratos para pagarlas en el 100%, con lo cual se concluye

---

<sup>1</sup> A 31 de diciembre de 2009

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

que éstas fueron constituidas sin el cumplimiento que el bien o servicio se haya prestado en la vigencia fiscal y por ende sobreestimo las cuentas por Pagar en ese mismo valor.

## 2.4 EVALUACIÓN ESTADOS CONTABLES

El ICBF –Nivel Nacional es la encargada de consolidar la contabilidad porque se encuentra descentralizada en cada una de las regionales (28), Seccionales (5), Sede Nacional y Nivel Nacional, conformando 35 centros contables que procesan los libros principales y auxiliares. Los Estados Contables y Notas son firmados por los responsables de la información en cada Regional, seccional, Sede Nacional y Nivel Nacional.

### Balance General Consolidado

Cuadro 1

<b>BALANCE GENERAL A 31 DE DICIEMBRE</b>						
Millones de pesos						
ACTIVO	2.008		2.009		Variación	
	Valor	% Part	Valor	% Part	Absoluta	% Part
<b>CORRIENTE</b>	<b>1.057.869,3</b>	<b>75,49</b>	<b>627.682,9</b>	<b>55,05</b>	<b>-430.186,4</b>	<b>-40,67</b>
Efectivo	47.420,2	3,38	52.683,6	4,62	5.263,4	11,10
Inversiones e Instrumentos	817.062,9	58,31	344.297,1	30,19	-472.765,8	-57,86
Deudores	184.776,0	13,19	213.396,1	18,71	28.620,1	15,49
Otros Activos	8.610,2	0,61	17.306,1	1,52	8.695,9	101,00
<b>NO CORRIENTE</b>	<b>343.416,0</b>	<b>24,51</b>	<b>512.573,6</b>	<b>44,95</b>	<b>169.157,6</b>	<b>49,26</b>
Deudores	328,8	0,02	130.343,4	11,43	130.014,6	39.542,15
Propiedades, Planta y Equipo	60.688,3	4,33	59.740,3	5,24	-948,0	-1,56
Otros Activos	282.398,9	20,15	322.489,9	28,28	40.091,0	14,20
<b>TOTAL ACTIVO</b>	<b>1.401.285,3</b>	<b>100,00</b>	<b>1.140.256,5</b>	<b>100,00</b>	<b>-261.028,8</b>	<b>-18,63</b>
<b>PASIVO</b>						
<b>CORRIENTE</b>	<b>241.528,5</b>	<b>98,42</b>	<b>250.058,7</b>	<b>98,49</b>	<b>8.530,2</b>	<b>3,53</b>
Cuentas por Pagar	237.222,2	96,67	242.249,5	95,41	5.027,3	2,12
Obligaciones Labo y Seguridad	2.681,1	1,09	2.919,7	1,15	238,6	8,90
Pasivos Estimados	1.625,2	0,66	22,2	0,01	-1.603,0	-98,63
Otros Pasivos	0,0	0,00	4.867,3	1,92	4.867,3	
<b>NO CORRIENTE</b>	<b>3.873,4</b>	<b>1,58</b>	<b>3.842,4</b>	<b>1,51</b>	<b>-31,0</b>	<b>-0,80</b>
Pasivos Estimados	23,5	0,01	3.128,9	1,23	3.105,4	13.214,47
Otros Pasivos	3.849,9	1,57	713,5	0,28	-3.136,4	-81,47
<b>TOTAL PASIVO</b>	<b>245.401,9</b>	<b>100,00</b>	<b>253.901,1</b>	<b>100,00</b>	<b>8.499,2</b>	<b>3,46</b>
<b>PATRIMONIO</b>	<b>1.155.883,4</b>		<b>886.355,4</b>		<b>-269.528,0</b>	<b>-23,32</b>
Patrimonio Institucional	1.155.883,4		886.355,4		-269.528,0	-23,32

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO	1.401.285,3	1.140.256,5	-261.028,8	-18,63
<b>CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS</b>				
Derechos Contingentes	17.259,1	12.307,9	-4.951,2	
Deudoras de Control	15.230,8	14.550,7	-680,1	
Deudoras por Contra (CR)	32.489,9	26.858,7	-5.631,2	
<b>CUENTAS ORDEN ACREEDORAS</b>				
Responsabilidades Contingentes	150.211,4	213.729,1	63.517,7	
Acreedoras de Control	3.090,3	3.218,9	128,6	
Acreedores por Contra (DB)	153.301,8	216.948,1	63.646,3	

Fuente: Balance General ICBF

Elaboró: CGR-

Los bienes y derechos a 31 de diciembre de 2009 ascendieron a \$1.140.256.5 millones, reflejando una disminución de \$261.028.8 millones, equivalente al 18.63%, en relación con la vigencia del 2008, variación que se ve contrarrestada por el aumento en la cuenta Deudores con \$130.014.6 millones (39.542.15%) y Otros Activos con \$8.695.9 millones (101%).

Los saldos más representativos del Activo se agrupan en las cuentas Inversiones con \$344.297.1 millones, es decir, el 30.19%; Otros Activos (No Corriente) por \$322.489.9 millones, equivalente a 28.28%, y Deudores con \$213.396.1 millones, el 18.71%.

Los pasivos revelan \$253.901.1 millones; aumentaron \$8.499.2 millones, es decir, 3.46% en relación al 2008. Además, se observa un incremento significativo en la Cuenta Pasivos Estimados (No Corrientes) de \$3.105.4 millones, el equivalente a 13.214.47%.

Los saldos más representativos de los pasivos se concentran en Cuentas por Pagar por valor de \$242.249.5 millones, que equivale al 95.41% del pasivo.

El patrimonio con saldo de \$886.355.4 millones, presenta un decrecimiento del 23.32% (\$269.528.0 millones) con respecto al 2008, siendo la cuenta Capital Fiscal la de mayor variación negativa con \$453.183.9 millones que se explica por el registro de \$490.000.0 millones para financiar gastos de inversión al interior de la Entidad de acuerdo al Conpes 3555 "Distribución de los Excedentes Financieros de los Establecimientos del Orden Nacional ..."

### Estado de Resultados Consolidados

**Ingresos Operacionales** alcanzaron los \$2.301.263.0 millones, presentado un aumento en relación con la vigencia anterior de \$267.684.2 millones.

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

## **Gastos Operacionales**

Los Gastos operacionales ascendieron a \$2.996.121.9 millones, mostrando un incremento de \$411.819.8 millones, es decir, un 15.9% con relación al 31 de diciembre de 2008.

## **Déficit Operacional**

A 31 de diciembre de 2009, el déficit operacional alcanzó los \$694.858.9 millones, mostrando un aumento de \$144.135.6 millones, el equivalente al 26.2% con relación a la vigencia 2008, lo que afecta la situación financiera del Instituto por cuanto los gastos siguen en incremento, mientras que los ingresos no tienen el mismo comportamiento y es allí donde se genera el desequilibrio financiero.

### **2.4.1. Ciclo Ingresos Operacionales**

#### **Efectivo**

Reflejó un saldo de \$52.683.6 millones a 31 de diciembre de 2009, que representó el 4.6% del Activo; mostró un incremento del 11.1%, el equivalente a \$5.263.4 millones, al compararlo con el de la vigencia anterior.

El Instituto maneja 365 cuentas bancarias, de las cuales 336 son cuentas corrientes y 29 de ahorro. El 18%, es decir 67 cuentas bancarias están inactivas, y de éstas el 22 están canceladas no obstante continúan relacionadas en el Boletín de Caja y Bancos de Tesorería.

#### ***Hallazgo (26) A- Partidas pendientes en conciliaciones y cuentas bancarias no canceladas***

Las conciliaciones bancarias son elaboradas en forma oportuna; no obstante, se encontraron partidas pendientes de conciliar por \$1.611.9 millones y \$258.0 millones; algunas con más de diez (10) años de antigüedad, como lo observamos en cuadro siguiente:

**Nuestra Misión: “Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos.”**

**Partidas Pendientes por Conciliar mayores a  
10 años a 31 de diciembre de 2009**

**Millones de pesos**

<i>Territorial</i>	<i>Debitos</i>	<i>Créditos</i>
<i>Cesar</i>	8,9	0,0
<i>Choco</i>	0,0	2,7
<i>Córdoba</i>	94,6	164,2
<i>Cundinamarca</i>	0,0	19,7
<i>Guaviare</i>	3,7	3,6
<i>Magdalena</i>	0,5	0,4
<i>Nivel Nacional</i>	27,9	1.321,1
<i>Santander</i>	0,0	5,8
<i>Sede Nacional</i>	76,4	73,6
<i>Sucre</i>	22,6	0,0
<i>Vaupes</i>	22,5	19,4
<i>Vichada</i>	0,9	1,4
<b>Total</b>	<b>258,0</b>	<b>1.611,9</b>

Fuente: Conciliaciones bancarias reportadas por el Nivel Nacional –ICBF.

Adicionalmente, en algunas conciliaciones bancarias continúan figurando valores insignificantes, como ejemplo podemos citar: Regional Córdoba (banco Popular cuenta 311022032, giros en transito \$400, y \$105.600 de 13 de julio y 31 de octubre de 2005; Mayores valores registrados en libros por \$12.795 (del 2006 al 2008, valores que oscilan entre \$5 y \$5.000); Vaupes, Sede Nacional, entre otras. Igualmente, figuran en el Boletín Diario de Caja y Bancos cuentas bancarias canceladas, como se observa en el cuadro siguiente:

**Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."**

**Cuadro 2**

REGIONAL	No. Cuenta	Corriente	Ahorro	BANCO	CANCELADA
NIVEL NACIONAL	18121483	1		Davivienda - Bancafe	Fecha de último movimiento 14 de diciembre de 2005.
CUNDINAMARCA	026993048	1		Bancafe	Cuenta cancelada de acuerdo con oficio 2-2008-029229 emitido por el Ministerio de Hacienda, de fecha 14-10-2008.
CUNDINAMARCA	028011955	1		Bancafe	Fecha de último movimiento 20 de diciembre de 2006.
NIVEL NACIONAL	38049912	1		Davivienda - Bancafe	Fecha de último movimiento 25 de enero de 2001.
NIVEL NACIONAL	38052155	1		Davivienda - Bancafe	29 Sep 2009, en Proceso ejecutivo de la 1A instancia
SEDE NACIONAL	038510707		1	BANCAFE	Cancelada en la fecha 30/11/2002
NIVEL NACIONAL	086314085	1		BBVA	Fecha último movimiento 14 de octubre de 2008.
BOLIVAR	89609887	1		BANCO GANADERO	Fecha último movimiento diciembre de 1997.
BOLIVAR	140383696	1		BANCAFE	Fecha último movimiento diciembre de 1997.
BOLIVAR	140450602	1		GRANBANCO BANCAFE LA MATUNA	Cuenta aperturada en 26 de Octubre de 2005, en estado inactivo, el banco no señala la fecha de inactividad, de conformidad con el oficio de fecha 20/04/2009.
BOLIVAR	230002198	1		POPULAR	Cancelada en la fecha 06/04/2004
NIVEL NACIONAL	256047234		1	Banco de Occidente	Fecha de último movimiento 21 de diciembre de 2005.
NIVEL NACIONAL	256047242	1		Banco de Occidente	Fecha de último movimiento 17 de septiembre de 2008.
BOLIVAR	413026154	1		BANCO DEL ESTADO	Fecha último movimiento diciembre de 1997.
SEDE NACIONAL	515118719		1	Concasa	La cuenta se encuentra Inactiva por fusión con otra entidad Bancaria.
SEDE NACIONAL	515118735		1	Concasa	La cuenta se encuentra Inactiva por fusión con otra entidad Bancaria.
SEDE NACIONAL	5151554678		1	BANCAFE	Fecha último movimiento 3 de diciembre de 2002.
BOGOTA	8200145897	1		Banco Agrario de Colombia	Cuenta cancelada en la fecha 08/03/2007
VAUPES	8420000042		1	Banco Agrario de Colombia	Fecha último movimiento 17 de marzo de 2008.
CUNDINAMARCA	94000019519	1		Banco Central Hipotecario	Fecha de último movimiento 12 de octubre de 2001
GUAINIA	377030000469	1		Banco Agrario	Cuenta Bancaria Inactiva por presentar valores en reclamaciones Bancarias, inactiva desde Diciembre de 2007.

Fuente: Informe Tesorería ICBF

**Nuestra Visión: "Tener una administración pública, fundamentada en la eficiencia y la moralidad."**

Carrera 10 No. 19 – 64 P. 10 Bogotá, D.C., Colombia. [www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co)

**Nuestra Misión:** “Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos.”

La Institución en su respuesta manifiesta algunas actividades desarrolladas en el proceso de depuración de partidas conciliatorias, al igual que la dificultad debido a su antigüedad y a la dispendiosa localización de los soportes..., así mismo anuncia que continuará con el proceso hasta lograr su total depuración.

En lo concerniente a las cuentas bancarias canceladas que se reflejan en el boletín diario de caja y bancos el Instituto advierte que “... estamos adelantando el proceso de marcación para que las mismas no se reflejen ni tesoral ni contablemente, mediante mantenimiento al aplicativo y la creación de un estado de cuenta “Cerrado” que permita no reflejar estas cuentas en el aplicativo SIF Tesorería ni Contabilidad”.

### Deudores

Con saldo a 31 de diciembre de 2009 por \$343.739.4 millones que equivale al 30.14% del activo, está compuesta por:

**Cuadro 3**

Millones de pesos

CUENTA	2009	2008	VARIACIÓN	
			Absoluta	%
<b>Deudores –Corriente</b>	<b>213.395,8</b>	<b>184.775,8</b>	<b>28.620,0</b>	<b>15,5</b>
Ingresos No Tributarios	3.345,5	37,6	3.307,9	8.797,6
<b>Aportes Sobre la Nómina</b>	<b>20.264,0</b>	<b>148.585,4</b>	<b>-128.321,4</b>	<b>-86,4</b>
Prestación de Servicios	3.000,0	3.000,0	0,0	0,0
Avances y Anticipos Entregados	63.275,8	7.798,2	55.477,6	711,4
Anticipos por Impuestos y Contribuciones	0,1	0,0	0,1	
Recursos Entregados en Administración	3.242,7	13.949,0	-10.706,3	-76,8
Depósitos Entregados en Garantía	5.118,6	248,8	4.869,8	1.957,3
Otros Deudores	115.149,1	11.156,8	103.992,3	932,1
<b>Deudores- No corriente</b>	<b>130.343,3</b>	<b>328,7</b>	<b>130.014,6</b>	<b>39.554,2</b>
<b>Aportes Sobre la Nómina</b>	<b>129.811,7</b>	<b>0,0</b>	<b>129.811,7</b>	
Deudas de Difícil Recaudo	531,6	328,7	202,9	61,7
<b>Total Deudores</b>	<b>343.739,1</b>	<b>185.104,5</b>	<b>158.634,6</b>	<b>85,7</b>

De este grupo de Cuentas se tomó selectivamente para el análisis las siguientes:

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

### **- Aportes Sobre Nómina - Corriente y No Corriente**

A 31 de diciembre de 2009, éstas presentan saldos por \$20.264.0 millones y \$129.811.7 respectivamente, para un total de \$150.075.7 millones, que constituye el 13.16% del Activo.

Los Aportes de Nómina – Corrientes, presentaron una variación del 86.4% respecto al 2008, al pasar de \$148.585.4 millones a \$20.264.0 millones porque Contabilidad reclasificó la cartera en Corriente y No Corriente.

Dentro de la cuenta existen cheques devueltos del 2003 por \$16.2 millones cuya acción cambiaría ha prescrito por haber transcurrido más de seis meses a partir de la fecha de giro (Artículo 730 de Código de Comercio), lo que podría afectar las Cuentas por Pagar- Acreedores donde deben registrarse esos valores cuando se elaboran las actas de anulación.

### **Cartera**

A 31 de diciembre de 2009, terminó con un saldo de \$119.889 millones, que corresponde a 8.978 deudores. Está clasificada en: Fiscalización, Cartera (Pre jurídica, Concursal, Jurisdicción Ordinaria) y en Jurisdicción Coactiva, como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro 4**  
Millones de pesos

Composición de la Cartera a 31-12-2009	Privado		Público		Total		% Part
	Deudores	Valor	Deudores	Valor	Deudores	Valor	
<i>Fiscalización</i>	<b>1.274</b>	<b>5.384</b>	<b>429</b>	<b>4.501</b>	<b>1.703</b>	<b>9.885</b>	<b>8,25</b>
<i>Cartera</i>	<b>2.277</b>	<b>26.914</b>	<b>564</b>	<b>42.706</b>	<b>2.841</b>	<b>69.620</b>	<b>58,07</b>
- En prejurídico	1.280	4.362	340	10.587	1.620	14.949	12,47
- Procesos Concursales	814	18.501	135	29.330	949	47.831	39,90
- Jurisdicción Ordinaria	183	4.051	89	2.789	272	6.840	5,71
<i>Jurisdicción Coactiva</i>	<b>3.843</b>	<b>15.588</b>	<b>591</b>	<b>24.795</b>	<b>4.434</b>	<b>40.383</b>	<b>33,68</b>
<b>TOTALES</b>	<b>7.394</b>	<b>47.886</b>	<b>1.584</b>	<b>24.795</b>	<b>8.978</b>	<b>119.888</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Informe de Gestión Fiscalización y Cartera a 31 de diciembre 2009 -ICBF

### **Hallazgo (27) A - Cartera**

Hay incertidumbre sobre la razonabilidad de esta cartera por las siguientes razones:

**Nuestra Misión:** *“Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos.”*

- *Fiscalización* con saldo de \$9.885 millones (corresponde a los empleadores que infringen las disposiciones en materia de contribuciones parafiscales), de acuerdo al procedimiento establecido por Recaudo estas Resoluciones son registradas por Contabilidad, sin observar que conviene contabilizar los hechos mediante procedimientos adecuados y con sujeción a las técnicas de valuación que permitan el debido reconocimiento, garantizando la confiabilidad y utilidad de la información. Además, conviene ser reconocidas cuando han cumplido las condiciones para el establecimiento pleno del derecho, porque la cuantía estará determinada por una contingencia futura.

De otra parte, teniendo en cuenta el principio contable de Prudencia consignado en el Plan General de Contabilidad Pública en su numeral 120 –Prudencia, que establece, *“cuando existan diferentes posibilidades para reconocer y revelar de manera confiable un hecho, se debe optar por la alternativa que tenga menos probabilidades de sobreestimar los activos y los ingresos, o de subestimar los pasivos y los gastos”*.

Es importante señalar, que esto es para el registro contable, lo cual no implica la extinción de la responsabilidad administrativa, fiscal, penal y disciplinaria que puede derivarse de los hechos comentados.

- Los *Procesos Concursales* por valor de \$47.831 millones (sin incluir intereses por \$4.412.2 millones) constituyen el 39.90% de la cartera y pertenecen a 949 deudores. El recobro de esta suma es incierto, si tenemos en cuenta que la mayoría corresponde a empresas que están en iliquidez, inactivas o no han sido liquidadas y que los bienes no respaldan el valor de la deuda o no existen.

Sumado a lo anterior, evidenciamos la no viabilidad de recuperación de los valores, dado que algunos de éstos no superan los 500.000 pesos. Por citar un ejemplo, la Regional Córdoba donde 260 procesos suman \$53.3 millones y los valores oscila entre los 4.000 pesos y menos de 500.000.

- *Jurisdicción Coactiva*, a 31 de diciembre de 2009 suma \$40.383 millones (sin intereses por \$18.047.6 millones), correspondientes al 33.68% del valor de la cartera. La recuperación de ésta también se ve afectada, máxime que se presenta insolvencia de algunos de los deudores, otros sin domicilio conocido, procesos contra entidades públicas o territoriales con patrimonio inembargable y patrimonio de los deudores intervenido por la Dirección Nacional Estupefacientes al encontrarse en proceso de extinción de dominio, activos embargados en procesos de la jurisdicción ordinaria, con lo cual el Instituto queda a la espera del resultado que arroja el embargo de los remates y obligaciones prescritas.

**Nuestra Misión:** “Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos.”

Lo anterior, se evidenció en los procesos que adelanta la Sede Nacional contra los deudores Bolivariana de Vigilancia Ltda. (\$15.9 millones), Agropecuaria del Abibe (\$235.5 millones); Agropecuaria los Carambolos S. A. (\$172.5 millones), entre otros.

De otro lado, el histórico de recuperación de cartera por jurisdicción coactiva a nivel nacional durante 2007, 2008 y 2009 ha estado en el 33.21%, 30.24% y 28.82% respectivamente<sup>2</sup>.

- A 31 de diciembre se presenta diferencia de \$2.363.7 millones al confrontar los saldos de Recaudo (\$40.383.0 millones) con los suministrados por la Oficina Jurídica (\$42.746.7 millones), generando incertidumbre por no cumplir con las características de confiabilidad y veracidad que define el Plan General de Contabilidad y el literal e) del artículo 2ª de la Ley 187 de 1993 relacionado con la confiabilidad de la información y de sus registros.

Así mismo, se evidenció la dificultad que tiene el Instituto para realizar el cobro ya que resulta más oneroso el trámite procedimental frente al posible recaudo, prueba de ello, es lo referido por la Entidad en la solicitud a la Contraloría General de la República, mediante oficio radicado 2010ER3385 del 21 de enero de 2010 donde manifiesta *“viabilidad jurídica de efectuar depuración y castigo de cartera de saldos de obligaciones que dada la relación costo beneficio, representa un mayor costo para la entidad en el intentar su recuperación . Lo anterior teniendo en cuenta que el 5 del valor de la Cartera de aportes parafiscales del ICBF, esta representada por obligaciones con saldos inferiores a \$2.480.000, equivalente al 49% del total de los deudores. Estas deudas además de ser de difícil recuperación, generan unas gestiones de cobro que resultarían más onerosos para la entidad, que el valor a recuperar”*.

Por todo lo anterior, existe incertidumbre sobre la recuperación de la cartera en un 40% aproximadamente, valor que asciende a \$47.955.2 millones de la cuenta Aportes Sobre Nómina - Corriente y No Corriente, lo que afectaría en igual cuantía el Patrimonio, cuenta Resultado del Ejercicio.

Los argumentos presentados por el Instituto en su respuesta están orientados a sustentar el registro contable de los parafiscales sin dar alcance a los soportes de los mismos, quedando cortos en el análisis, por cuanto no tienen en cuenta que el acto administrativo (Resolución de Determinación de la Deuda) que soporta el registro, conlleva a la interposición del recurso y su consecuente respuesta. En este lapso

---

<sup>2</sup> Memorando Metas de recaudo para la cartera de aportes parafiscales en el año 2010 en Jurisdicción Coactiva y Procesos Concursales.

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

se presenta incertidumbre, al igual que al realizar la Determinación de la Deuda y aunque quede en firme el correspondiente acto administrativo, éste no garantiza el cumplimiento de la obligación dando lugar a otra incertidumbre.

Ahora bien, teniendo como referente el Oficio de consulta contable realizado por el ICBF a la Contaduría General de la Nación el pasado 06 de mayo de 2010, sobre el tema Deudores, respecto al principio de la Prudencia, éste es muy claro y preciso al enunciar: "En relación con los ingresos, deben contabilizarse **únicamente** los realizados durante el periodo contable **y no** los potenciales o sometidos a condición alguna.(...)" Subrayado propio.

De otro lado, en el mentado Oficio, *la Contaduría General de la Nacional en su calidad de ente rector en materia contable es contundente al indicar que la entidades contables públicas deben adelantar todas las veces que sea necesario las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados, informes y reportes contables, de tal forma que estos cumplan las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de que trata el marco conceptual del Plan General de Contabilidad Pública.*

Así mismo, manifiestan lo dispuesto en el Régimen de Contabilidad Pública, *en lo referente a que las entidades públicas deben adelantar las acciones pertinentes a efectos de depurar la información contable, así como implementar los controles para mejorar la calidad de la información.*

Por lo anterior y teniendo en cuenta que la prueba realizada por la Entidad para establecer el porcentaje de recuperación se hizo sobre "una estimación general" sobre la expectativa de cobro de las obligaciones en cobro jurídico, entre tanto que lo realizado por la CGR se sustenta en la información reportada por la Entidad en el Informe de Gestión Fiscalización y Cartera a diciembre de 2009, y los Memorandos No. 024543 del 18 de mayo de 2009 y el S-2010-016123-NAC del 2010-04-20 y en la Cartera por Tercero.

Respecto al porcentaje del 40%, éste recobra sustento al retomar la información mencionada en el inciso anterior, máxime que la información referida en el Oficio S2010016123-NAC del 20 de abril de 2010, se sustenta sobre una muestra y no sobre el total de la Cartera, en consecuencia la observación se mantiene.

Es preciso aclarar que la Contraloría General de la República en ningún momento esta afirmando que se deje de cobrar las cuantías mínimas, que realicen provisiones ni que se haga el castigo de las mismas.

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

### **Pasivos Estimados - Provisión para Contingencias**

El Equipo Auditor tuvo limitantes para establecer el valor y fecha de los fallos o sentencias tanto de las demandas laborales, civiles y contenciosas, ya que la Entidad en el formato 9 "Relación de Procesos Judiciales", presentado en la Cuenta correspondiente a la vigencia 2009, no incluyó la fecha de radicación del proceso ni la del fallo, valor de la sentencia y tiempo de duración; en otros casos, no identifican si el proceso es a favor o en contra. Así las cosas, fue necesario volver a solicitar la información, a lo que dieron respuesta mediante el Oficio S-2010-012170 del 03 de marzo del 2010 pero la información allegada corresponde a la vigencia 2008.

#### **Hallazgo (28) A - Provisión para Contingencias**

La Cuenta Provisión para Contingencias con saldo por \$3.128.9 millones, presenta incertidumbre, porque no se logró establecer el valor estimado para cubrir el costo a cargo del ICBF y a favor de terceros por demandas laborales, civiles, penales, por incumplimiento de contratos y cuya contingencia de pérdida sea probable, en razón a que no allegaron la información de manera completa.

En aplicación del principio contable de confiabilidad y veracidad que enuncia "*La información contable pública es verificable cuando permite comprobar su razonabilidad y objetividad a través de diferentes mecanismos de comprobación*" se solicitó a la Oficina Jurídica como dependencia generadora de ésta, la cual reportó datos completamente diferentes a lo solicitado porque enviaron lo correspondiente al 2008 y no 2009. (Oficio S-2010-012170 del 03 de marzo del 2010).

Respecto a ello la Entidad refiere "...*las Provisiones para Contingencias se registran en la contabilidad del ICBF con base en el Informe de Procesos Judiciales que suministra mensualmente el Coordinador del Grupo Jurídico.... Por tanto, el valor estimado es justificable, confiable, ha sido cuantificado por la Oficina Jurídica con base en contingencias judiciales....*" La respuesta se comparte, pero ello no significa que con la ilustración de los procesos que tiene establecido el ICBF, es suficiente para establecer la confiabilidad y veracidad de la información contable, además, el último informe suministrado (por la Oficina Jurídica) de las demandas correspondía al 2008 y el informe del 2009 incluye la relación de los procesos activos pero no informa si ya fueron fallados en primera instancia, ni la instancia en la que se encuentran, en consecuencia la observación se mantiene.

### **NOTAS DE CARÁCTER GENERAL**

En éstas incluyeron las características, políticas, prácticas contables, así como los aspectos que afectan la información contable lo que permitió tener una visión

*Nuestra Misión: "Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos."*

global de la Entidad y del proceso contable, entre las que están: Naturaleza jurídica, políticas y prácticas contables, proceso de consolidación, limitaciones y deficiencias, en donde informan que "Los Sistemas de Información en el ICBF no están totalmente integrados. Se cuenta con un aplicativo SIF- que integra parcialmente las operaciones de Tesorería, Presupuesto y Contabilidad. Las otras fuentes de información para contabilidad son generadas por otros aplicativos que operan en forma separada, por lo tanto, la presentación de informes a Contabilidad se realiza en forma física, lo que implica efectuar reproceso para el registro". Las herramientas con las que cuentan el Instituto presentan atraso tecnológico.

### **Hallazgo (29) A - NOTAS DE CARÁCTER ESPECÍFICO**

Al analizar la consistencia y razonabilidad, no revelan el valor pagado por sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales e intereses. En consecuencia, se transgrede lo previsto en el título II "Sistema Nacional de Contabilidad Pública", numeral 9.3 "Normas técnicas relativas a los estados, informes y reportes contables" subnumeral 377 de las Resoluciones 354, 355 y 356 de 2007, expedidas por el Contador General de la Nación.

Sobre lo anterior la Institución informa que: "...Para las Notas de Carácter Específico por cada una de las Cuentas Contables se desagregó la información ..., así mismo, en todo momento se atendió en forma diligente y con prioridad todos los requerimientos..., como también a todas las inquietudes se le dieron respuesta, de tal manera que en ninguno de los casos quedaron dudas, ni se le presentara dificultades para conocer las razones de las variaciones...", si bien es cierto lo manifestado por la Institución, también lo es, que algunas notas que presentaron variaciones significativas no explican el por qué de las mismas.

### **Control Interno Contable**

El Sistema de Control Interno Contable obtuvo una calificación de 0.61, que lo ubica en eficiente, de acuerdo a la evaluación realizada por la Contraloría en las diferentes áreas, como se observa a continuación:

<b>CALIFICACION CONTROL INTERNO CONTABLE INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR 2009</b>					
<b>COMPONENTE</b>	<b>ITEMS</b>	<b>ITEMS CALIFICADOS</b>	<b>ITEMS QUE NO APLICAN</b>	<b>SUMATORIA DE CALIFICACION</b>	<b>NIVEL DE RIESGO</b>
COMPONENTE GENERAL	9	9	0	4	0,44

**Nuestra Misión: “Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos.”**

COMPONENTES ESPECIFICOS	ACTIVO	21	14	7	11	0,79
	PASIVO	6	3	3	3	1,00
	PATRIMONIO	4	1	3	0	0,00
	CUENTAS DE RESULTADOS	5	4	1	1	0,25
	TOTAL	45	31	14	19	0,61

Sin embargo, se estableció que aproximadamente el 80% de los registros contables a nivel nacional lo realizan de forma manual, teniendo como soporte los listados, informes y movimientos entregados por las dependencias de: Tesorería, Almacén, Recaudo y Nómina, entre otros, no obstante de contar con el aplicativo Sistema de Información Financiera –SIF, el cual no está totalmente integrado.

La parametrización del aplicativo en algunos casos no permite tener saldos iguales entre dependencias ni la cancelación de la cuenta por aportante. Vemos que Contabilidad realiza un ajuste como resultado de la evaluación y análisis de los registros generados por Tesorería, ajuste que aumenta el valor de los movimientos débitos, créditos y arroja dos (2) saldos diferentes; además, algunos procesos deben realizarse manualmente como la cancelación del registro de la Cuenta por Cobrar, la liquidación de los intereses, los reportes regionales a la Sede Nacional los hacen en hojas de Excel, y la revisión de ésta, es manual. Lo anterior conlleva a desgaste administrativo y a generar errores de forma tal, que afectan la integridad de los datos que se encuentran en el aplicativo

El flujo de información desde los procesos hacia contabilidad, se realiza en forma separada ya que no se encuentran integrados todos los sistemas de información de las áreas misionales y de apoyo.

## Otras líneas

### **Hallazgo (30) A- Gestión Ambiental**

Para el año 2009, aunque se adelantaron algunos programas ambientales, el Instituto no contaba con una definición estructural y organizacional con el cual se pudiera implementar de manera adecuada el sistema de gestión ambiental de acuerdo a la norma ISO 14000 y 14001.

Las actividades de gestión ambiental no fueron incorporadas en los planes operativos, de igual forma no fueron aprobados los planes de contingencia y de

***Nuestra Misión: “Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos.”***

emergencia de las regionales, centros zonales y unidades aplicativas, dejando de proyectarse de forma adecuada los temas relacionados con este aspecto.

*La entidad responde que a la vigencia de 2009, el ICBF no había establecido dentro de sus líneas de acción la normalización bajo la norma NTC ISO 14001:2004, la cual tendrá en cuenta para el 2010.*

***Nuestra Misión: “Vigilar la gestión sobre el manejo de los recursos públicos, generando un control fiscal inspirada en principios morales y éticos.”***

### **3. ANEXOS**