

## INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

### GESTIÓN DE RECURSOS AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN - ARN con corte a 31 de diciembre de 2020

CGR-CDJ No. 023  
NOVIEMBRE 2021

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**  
**AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN - ARN**

Contralor General de la República                      CARLOS FELIPE CÓRDOBA  
LARRARTE

Vicecontralor General                      JULIAN MAURICIO RUIZ  
RODRIGUEZ

Contralor Delegado                      SEBASTIÁN MONTOYA MEJÍA

Director de Vigilancia Fiscal                      ALBERTO TORRES GUTIÉRREZ

Supervisor Encargado                      JUAN CARLOS GONZÁLEZ TRUJILLO

Líder de Auditoría                      EFRAÍN MONTEJO ANGEL

Audidores                      MARTHA LUCÍA CADENA AGUILERA  
VIVIANA SÁNCHEZ CASTAÑO  
FABIOLA MARTÍNEZ RUEDA  
ARTURO CALDERÓN ZULUAGA  
ANDRÉS FELIPE OÑORO BARRIOS  
JORGE L. ALCALÁ TEHERÁN



TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES</b>	<b>4</b>
<b>1.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA</b>	<b>5</b>
<b>1.2. FUENTES DE CRITERIO</b>	<b>5</b>
<b>1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA</b>	<b>15</b>
<b>1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO</b>	<b>15</b>
<b>1.5. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN AL CONTROL INTERNO</b>	<b>15</b>
<b>1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA</b>	<b>16</b>
<b>1.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS</b>	<b>18</b>
<b>1.8. PLAN DE MEJORAMIENTO</b>	<b>19</b>
<b>2. OBJETIVOS Y CRITERIOS</b>	<b>20</b>
<b>2.1. OBJETIVOS ESPECÍFICO</b>	<b>20</b>
<b>2.2. CRITERIOS DE AUDITORÍA</b>	<b>20</b>
<b>3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA</b>	<b>29</b>
<b>3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA</b>	<b>29</b>
<b>3.4. RESULTADOS CON RELACIÓN AL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3</b>	<b>15</b>

Error! Bookmark not defined.



## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor

**ANDRES FELIPE STAPPER SEGRERA**

**Director**


AGENCIA PARA LA REINCORPORACIÓN Y LA NORMALIZACIÓN - ARN  
Bogotá D.C.

Respetado doctor Stapper:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoría de cumplimiento al proceso de la Gestión de Recursos a cargo de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN, con corte a 31 de diciembre de 2020

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

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de los criterios seleccionados en cuanto al proceso de la Gestión de Recursos a cargo de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN, con corte a 31 de diciembre de 2020, conclusión que se fundamenta en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>1</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>2</sup>) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores. 

Estos principios requieren por parte de la CGR, la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y

---

<sup>1</sup> ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>2</sup> INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que les es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado que fueron remitidos por la de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN, y el cumplimiento de las disposiciones legales.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías -SICA- establecido para tal efecto y los archivos de la Delegada de Justicia de la CGR.

En atención a la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Contralor General de la República, mediante Circulares No. 011 del 1 de junio de 2020 y No. 003 del 11 de junio de 2021, impartió instrucciones con el fin de minimizar los efectos negativos en la salud de los funcionarios, contratistas, usuarios y demás personas que permanecen en las instalaciones de la Contraloría General de la República, frente a la expansión del virus COVID-19 en el país, por lo que la auditoría se adelantó de manera virtual. El período auditado corresponde al interregno 2020.

Las observaciones detectadas se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas a las observaciones, fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinente.

### **1.1. OBJETIVO GENERAL DE LA AUDITORÍA**

Realizar auditoría de cumplimiento a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN al proceso de la Gestión de Recursos, con corte a 31 de diciembre de 2020

### **1.2. FUENTES DE CRITERIO**

❖ **Marco Legal aplicable a la Agencia de Reincorporación y Normalización.**

• **DECRETO 4138 DE 2011 (Noviembre 3)**

*Artículo 1°. Es una Unidad administrativa especial de orden nacional con personería jurídica, con autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonio propio, es una entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.*

• **DECRETO 1391 DE 2011 (Mayo 3)**

**Artículo 1°.** Objeto establecer los beneficios de contenido económico de los programas del proceso de reintegración a la sociedad civil dirigida a la población desmovilizada en el marco de la Política de Reintegración a la Vida Civil, y los servicios asociados a los programas.

**Artículo 2°.** Los beneficios socioeconómicos del proceso de reintegración. La Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, fijará mediante resolución de carácter general los requisitos, características, condiciones y obligaciones necesarios para el acceso a los beneficios socioeconómicos reconocidos a la población desmovilizada, así como los montos de conformidad con los límites establecidos del decreto.

(...) **Artículo 3°.** Apoyo económico a la reintegración: La persona podrá recibir mensualmente un apoyo económico de (\$480.000).

**Artículo 4°.** Beneficio de inserción económica: tiene como objetivo facilitar a la persona en proceso de reintegración, el acceso a una fuente de generación de ingresos.

**Artículo 5°.** Estímulo económico a la empleabilidad: es un incentivo a la permanencia de la persona en proceso de reintegración en una actividad productiva, estímulo que solo se otorgará por una sola vez, para las personas desmovilizadas individualmente corresponderá a un monto de (\$8.000.000). (En ningún caso el estímulo económico a la empleabilidad será desembolsado directamente a la persona en proceso de reintegración; este será consignado a los vendedores o proveedores, operadores, entidad financiera o la figura de administración de recursos).

**Artículo 6°.** Estímulo económico para Planes de Negocio o Capital Semilla: para la financiación de un plan de negocio que facilite su reintegración económica, para las personas desmovilizadas individualmente corresponderá a un monto de (\$8.000.000). (En ningún caso el estímulo económico a la empleabilidad será desembolsado directamente a la persona en proceso de reintegración; este será consignado a los vendedores o proveedores, operadores, entidad financiera o la figura de administración de recursos).

**Artículo 7°.** Póliza de Seguro de Vida: adquirirá previa disponibilidad presupuestal, un seguro de vida para la persona en proceso de reintegración con una cobertura de quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por el término de un (1) año contado a partir de la fecha en que la persona desmovilizada sea certificada por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas – CODA.

**Artículo 8°.** Apoyo económico para traslado por nivel de riesgo extraordinario: es el apoyo económico que se entrega a la persona en proceso de reintegración con el objeto de cubrir sus gastos de traslado, dentro del territorio nacional. (...)

- **DECRETO 2253 DE 2015 (Noviembre 24) “Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas.”** Considerando que para el logro de los objetivos planteados para la Agencia en el CONPES 3554 de 2008 y el Plan Nacional de Desarrollo, hizo necesario ajustar la estructura de la ARN, para visibilizar la acción de la entidad en el ámbito territorial y especializar los procesos de comunicaciones y de gestión administrativa y financiera.
- **DECRETO 2027 DE 2016 (Diciembre 7)**

*(...) ARTÍCULO 1º. Creación y objeto: Créase el Consejo Nacional de la Reincorporación (CNIR), como una instancia con la función de definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida legal, en lo económico, lo social y lo político, según sus intereses, de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.*

**ARTÍCULO 2º. Consejos Territoriales de Reincorporación.** *Habrán Consejos Territoriales de Reincorporación paritarios, en los términos y condiciones y con las funciones que defina el CNR.*

**ARTÍCULO 3º. Composición.** *De conformidad con lo previsto en el numeral 3.2.2.3. del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 22 de noviembre de 2016, el Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR), estará integrado por dos (2) representantes del Gobierno Nacional y dos (2) representantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida legal. El CNR podrá invitar a entidades gubernamentales, organizaciones sociales y organismos internacionales para el desarrollo de sus funciones. (...)*

- **DECRETO LEY 897 DE 2017 (Mayo 29)** Modificó el Decreto 4138 de 2011, artículos 1 y 4, respecto de la denominación y el objeto de la ARN. (...)

**ARTÍCULO 1º. Denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas.** *Modifica el artículo 1 del Decreto 4138 de 2011. Modificar el artículo 1 del Decreto 4138 de 2011 en cuanto a la denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, la cual se denominará para todos los efectos "Agencia para la Reincorporación y la Normalización, ARN".*

**ARTÍCULO 2º.** *Modifica el artículo 4 del Decreto 4138 de 2011. Modificar el artículo 4 del Decreto 4138 de 2011, el cual quedará así:*

**"ARTÍCULO 4. Objeto:** La Agencia para la Reincorporación y la Normalización, ARN tiene como objeto gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y /as FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 a través de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP; y de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia"

**ARTICULO 4º Unidad técnica para la Reincorporación de las FARC-EP.** En la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN, se organizará una Unidad Técnica para la Reincorporación y la Normalización de las FARC-EP, como un grupo interno de trabajo adscrito a la Dirección General de la ARN, con los recursos adecuados y suficientes para adelantar el programa de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida civil, en lo económico y lo social, según sus intereses, con sujeción estricta a los términos y condiciones que defina el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), según lo establecido en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito el 24 de noviembre de 2016, y en las normas constitucionales y legales adoptadas para su implementación. (...)

- **DECRETO LEY 899 DE 2017 (Mayo 29)**

(...) **ARTÍCULO 1. Objeto:** El presente Decreto tienen como objeto definir y establecer los criterios, medidas e instrumentos del Programa de Reincorporación Económica y Social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. Este programa es complementario a los demás puntos del Acuerdo Final.

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

**ARTÍCULO 8. Renta básica:** Modificado por el art. 283, Ley 1955 de 2019. La renta básica es un beneficio económico que se otorgará a cada uno de los integrantes de las FARC-EP, una vez surtido el proceso de acreditación y tránsito a la legalidad y a partir de la terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y durante veinticuatro (24) meses, siempre y cuando no tengan un vínculo contractual, laboral, legal y reglamentario, o un contrato de cualquier naturaleza que les genere ingresos. Este beneficio económico equivaldrá al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente en el momento de su reconocimiento. Una vez cumplidos los veinticuatro (24) meses



*anteriormente señalados, se otorgará una asignación mensual equivalente al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, sujeta al cumplimiento de la ruta de reincorporación, la cual se compone de: Formación Académica, Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano, Acompañamiento Psicosocial, Generación de Ingresos, entre otros componentes que disponga el Gobierno nacional. Este beneficio no será considerado fuente de generación de ingresos y su plazo estará determinado por las normas en materia de implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y el Establecimiento de una Paz Estable y Duradera contenidas en este Plan Nacional de Desarrollo. Las condiciones y términos para el reconocimiento de este beneficio serán establecidas por el Gobierno nacional (...)*


- ❖ **DECRETO LEY 691 DE 2017 (Abril 27)** Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento.

- **DECRETO 069 DE 2018 (Enero 17)** "Por medio del cual se adiciona una función y se modifica el decreto de estructura de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN

*(...) **ARTÍCULO 1.** Adicionar un numeral 20 al artículo 5 del Decreto Ley 4138 de 2011, modificado por el Decreto Ley 897 de 2017, así: "20. Realizar de manera excepcional los desembolsos correspondientes a los beneficios económicos de reincorporación que no se puedan efectuar por el sistema de administración fiduciaria dispuesto en el Decreto Ley 899 de 2017".*

**ARTÍCULO 2. Recursos.** *El Gobierno Nacional dispondrá los recursos necesarios para que la ARN realice estos desembolsos. (...)*

- **RESOLUCIÓN 767 DE 2018 (Marzo 1)** (modificada por las Resoluciones 3065, 3991 de 2019 y 835 de 2020. (considerando) Por la dinámica de cada región y comportamiento de atención a la población se hizo la modificación en los nombres de los grupos territoriales y puntos de atención de la Dirección Programática de Reintegración.

- **DECRETO 1363 DE 2018 (Julio 31)** por medio del cual adicionó el Capítulo 4, al título 2, parte 3 del libro 2 del Decreto 1081 de 2015: 

### **(...) BENEFICIOS DE LA REINCORPORACIÓN DE LAS FARC-EP A LA VIDA CIVIL EN LO ECONÓMICO Y LO SOCIAL**

**ARTÍCULO 2.3.2.4.1. Beneficios de la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y lo social.** *La Agencia para la Reincorporación y la Normalización {ARN}, atendiendo las recomendaciones del Consejo Nacional de*

*Reincorporación (CNR), mediante acto administrativo señalará las características y condiciones necesarias para el acceso a los beneficios económicos establecidos en el Decreto Ley 899 de 2017, de conformidad con los límites allí señalados y lo dispuesto en el presente capítulo.*

**ARTÍCULO 2.3.2.4.2. Condiciones.** *Los beneficios económicos establecidos en el Decreto Ley 899 de 2017 se otorgarán a los ex integrantes de las FARC-EP acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en los términos señalados en el artículo 2 del Decreto Ley 899 de 2017, que se encuentren cumpliendo su ruta educativa, así como el proceso de formación para el trabajo, el desarrollo y ejecución de proyectos productivos, y que estén bajo acompañamiento psicosocial, en caso de ser requerido, en el marco de la ruta de reincorporación individual y colectiva. (...)*

- **RESOLUCIÓN 3207 DE 2018 (Agosto 27)** Por medio del cual se establecen los requisitos para verificar los requisitos la viabilidad y aprobar los proyectos productivos o de vivienda de carácter individual, establecidos en el Decreto 899 de 2017 y el Decreto 1212 de 2018.

**(...) ARTÍCULO 3. Modalidades del apoyo económico para proyectos productivos o de vivienda de carácter individual.** *De conformidad con lo establecido en el artículo 14 del Decreto Ley 899 de 2017, el beneficio tendrá las siguientes modalidades, que en todo caso serán excluyentes entre sí:*

1. *Emprendimiento o fortalecimiento de un proyecto productivo.*
2. *Adquisición, construcción, mejoramiento o saneamiento de vivienda.*

*Dicho beneficio podrá hacerse efectivo por una sola vez, previa disponibilidad presupuestal de la autoridad competente y el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Agencia para la Reincorporación y Normalización, en adelante ARN, para su otorgamiento.*


*Previamente a la aprobación del proyecto productivo o de vivienda de carácter individual, la ARN verificará la viabilidad del mismo, conforme el Decreto 1212 de 2018.*

**ARTÍCULO 4. Requisitos para acceder al apoyo económico para el emprendimiento o fortalecimiento de un proyecto productivo.**

*La persona beneficiaria deberá cumplir con los siguientes requisitos:*

1. *Encontrarse en proceso de reincorporación.*
2. *Realizar la entrevista sociolaboral dispuesta por la ARN.*
3. *Certificación de estar cursando, haber aprobado o haber validado Ciclo 2 o su equivalente de formación académica, expedida por entidades avaladas o con reconocimiento del Ministerio de Educación Nacional, al momento de presentar la solicitud del proyecto productivo.*



4. *Acreditar el cumplimiento de uno de las siguientes:*
- a. *Aprobación de formación para el trabajo de mínimo 200 horas, a fin con el proyecto productivo presentado.*
  - b. *Culminación de la fase lectiva de uno de los programas de formación avalados por el Ministerio de Educación Nacional, en los niveles: operario o auxiliar que conlleven una titulación, técnico, técnico profesional o tecnólogo, acorde con el proyecto productivo.*
  - c. *Certificado de evaluación de competencias laborales, relacionadas con el proyecto productivo, expedido por la autoridad competente.*
  - d. *Acreditación de estudios de educación superior, en el nivel profesional, mediante la aprobación de cuatro semestres, en entidades reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional.*
  - e. *Reconocimiento de aprendizajes acreditados por una autoridad competente o experiencia previa de mínimo 6 meses certificada, acordes con la línea del proyecto productivo.*
  - f. *Certificación laboral o contratos de prestación de servicios de mínimo 6 meses, en trabajos relacionados con la línea del proyecto productivo.*
  - g. *Certificado de participación en capacitaciones laborales formación empresarial en el sector público o privado de mínimo 200 horas, acorde a la línea del proyecto productivo.*
5. *Para el fortalecimiento de un proyecto productivo, adicionalmente, se deberá acreditar la existencia del mismo, mediante el registro mercantil de cámara de comercio vigente con fecha de inscripción de mínimo 3 meses a la presentación del proyecto productivo. Este requisito no será exigible para fortalecimiento de proyectos productivos rurales o agropecuarios; en estos casos, solamente se requerirá certificación suscrita por la autoridad competente donde conste la existencia de la actividad económica. (...)*
- **RESOLUCIÓN 4445 de 2019 (Enero 22).** "Por la cual se ajusta el Manual Especifico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de la Planta de Personal de la Dirección Programática de Reintegración de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización".
  - **RESOLUCIÓN 4309 de 2019 (Diciembre 24)** "Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación". 

*(...) **ARTÍCULO 1. OBJETO.** El presente acto administrativo tiene por objeto establecer las características y condiciones necesarias para el acceso a los beneficios sociales y económicos comprendidos en la Ruta de Reincorporación Social y Económica, establecidos en el Decreto Ley 899 de 2017.*

**ARTÍCULO 2. BENEFICIARIOS.** De acuerdo con lo establecido en el artículo 2º del Decreto Ley 899 de 2017, serán beneficiarios de la Ruta de Reincorporación Social y Económica señalada en el presente acto administrativo, los exintegrantes de las FARC-EP acreditados por la oficina del Alto Comisionado para la Paz, siempre que su situación jurídica lo permita.

**ARTICULO 3. BENEFICIOS SOCIALES PARA EL GRUPO FAMILIAR.** El grupo familiar de los exintegrantes de las FARC-EP acreditados podrán ser destinatarios de los siguientes beneficios sociales de la Ruta de Reincorporación Social y Económica: 1. Orientación para el acceso a la educación formal y educación para el trabajo y desarrollo humano. 2. Gestión para la afiliación en salud mediante listado censal. 3. Orientación para el fortalecimiento de vínculos y acceso a otros servicios para la garantía de derechos de las familias, con especial énfasis en los niños, niñas y adolescentes hijos e hijas de los beneficiarios. 4. Acciones en el marco del componente de Bienestar Psicosocial Integral según lo requieran. (...)

#### ❖ Marco legal en la Contratación de la ARN

- **LEY 80 DE 1993 (Octubre 28)** “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

(...) **“ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES.** Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: (...) Los encargos fiduciarios que celebren las entidades estatales con las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Bancaria, tendrán por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que tales entidades celebren. Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en el numeral 20 del artículo 25 de esta ley.

Los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia pública sólo podrán celebrarse por las entidades estatales con estricta sujeción a lo dispuesto en el presente estatuto, únicamente para objetos y con plazos precisamente determinados. En ningún caso las entidades públicas fideicomitentes podrán delegar en las sociedades fiduciarias la adjudicación de los contratos que se celebren en desarrollo del encargo o de la fiducia pública, ni pactar su remuneración con cargo a los rendimientos del fideicomiso, salvo que éstos se encuentren presupuestados.

Los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia mercantil que a la fecha de promulgación de esta ley hayan sido suscritos por las entidades estatales, continuarán vigentes en los términos convenidos con las sociedades fiduciarias.

La selección de las sociedades fiduciarias a contratar sea pública o privada, se hará con rigurosa observancia del procedimiento de licitación o concurso previsto en esta ley.

*No obstante, los excedentes de tesorería de las entidades estatales se podrán invertir directamente en fondos comunes ordinarios administrados por sociedades fiduciarias, sin necesidad de acudir a un proceso de licitación pública.*

*Los actos y contratos que se realicen en desarrollo de un contrato de fiducia pública o encargo fiduciario cumplirán estrictamente con las normas previstas en este estatuto, así como con las disposiciones fiscales, presupuestales, de interventoría y de control a las cuales esté sujeta la entidad estatal fideicomitente.*

*Sin perjuicio de la inspección y vigilancia que sobre las sociedades fiduciarias corresponde ejercer a la Superintendencia Bancaria y del control posterior que deben realizar la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales sobre la administración de los recursos públicos por tales sociedades, las entidades estatales ejercerán un control sobre la actuación de la sociedad fiduciaria en desarrollo de los encargos fiduciarios o contratos de fiducia, de acuerdo con la Constitución Política y las normas vigentes sobre la materia.*

*La fiducia que se autoriza para el sector público en esta ley nunca implicará transferencia de dominio sobre bienes o recursos estatales, ni constituirá patrimonio autónomo del propio de la respectiva entidad oficial, sin perjuicio de las responsabilidades propias del ordenador del gasto. A la fiducia pública le serán aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta ley. So pena de nulidad no podrá celebrarse contratos de fiducia o subcontratos en contravención del artículo 355 de la Constitución Política. Si tal evento se diese, la entidad fideicomitente deberá repetir contra la persona, natural o jurídica, adjudicataria del respectivo contrato. (...)*

- **LEY 434 DE 1998 (Febrero 3)** “Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones”. (...)

***ARTÍCULO 15 Régimen de Contratación.** Para todos los efectos, los contratos celebrados, con cargo a la cuenta del Fondo de Programas Especiales para la Paz se regirán por las reglas del derecho privado. (...)*

- **LEY 1150 DE 2007 (julio 16)** “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”.

*(...) **Artículo 2. De las modalidades de selección.** La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas (...)*

- **LEY 1437 DE 2011 (Enero 18)** “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” (...)



**ARTÍCULO 2. *Ámbito de aplicación.*** *Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades. (...)*

- **LEY 1753 DE 2015 (Junio 9)** “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.
- (...) **ARTÍCULO 110. *Programa de Reintegración Social y Económica.*** *Los recursos apropiados en el rubro de transferencias corrientes Fondo de Programas Especiales para la PAZ - Programa de Reintegración Social y Económica, dentro del objeto de gasto de funcionamiento de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), se ejecutarán con sujeción al régimen dispuesto en la Ley 434 de 1998 o la norma que lo modifique o adicione, en circunstancias de necesidad debidamente sustentadas por la ACR, relativas a procesos de desmovilización colectiva o incrementos de las desmovilizaciones individuales, en todo caso con plena observancia de los principios orientadores del Estatuto General de la Contratación Pública. (...)*
- **DECRETO 691 DE 2017 (Abril 27)**

**ARTÍCULO 3. *Régimen del FCP.*** *El régimen de los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del FCP y sus subcuentas será de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 de la Constitución Política.*

- *Servicios o productos*

*La Agencia de Reincorporación y Normalización tiene los siguientes servicios identificados como beneficios económicos así:*

1. *Asignación única de normalización*
2. *Renta básica*
3. *Pagos al sistema de seguridad social en pensión*
4. *Proyectos productivos*
5. *Asignación mensual*



*Adicional la ARN le fue asignado la función de prestar apoyo en administrar los inmuebles que requiera la fuerza pública para prestar seguridad en donde se ubicaron los espacios territoriales de Capacitación y Reincorporación, y administrar los bienes y servicios así*

*como establecer los suministros necesarios para adelantar el proceso de Reincorporación en los lugares y por el término que establezca el Gobierno Nacional de acuerdo con el Decreto 1629 de 9 sep. 2019.*

### 1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El alcance de la presente auditoría de cumplimiento a la Agencia para La Reincorporación y la Normalización - ARN, comprendió el análisis integral al proceso de la gestión de recursos con corte a 31 de diciembre de 2020.

### 1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría.

### 1.5. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN AL CONTROL INTERNO

La calificación del control interno institucional por componentes respecto del proceso de análisis integral al proceso de la gestión de recursos, a cargo de la Agencia para La Reincorporación y la Normalización - ARN, a 31 de diciembre de 2020, arrojó una calificación de 1,133 que significa que el diseño y efectividad de los controles es **Adecuado**, y una final del Control Interno de 1,253 ubicándola en el rango de **EFICIENTE**.

**Cuadro Nro. 01. EVALUACIÓN AL CONTROL INTERNO**

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	6,000	6,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad	6,000	8,000	1,333	70%	0,933
Calificación total del diseño y efectividad				1,133	<b>Adecuado</b>
Calificación final del control interno				1,253	<b>Eficiente</b>

Los hallazgos que soportan esta calificación están relacionados con deficiencias de control, seguimiento y monitoreo en:

- El riesgo que existe en la contratación en donde no se tengan en cuenta las necesidades específicas para cumplir con la misionalidad. En los estudios previos se estimaron unos honorarios mensuales por cada analista, y de acuerdo con la revisión de los informes mensuales que presentó la UNP se evidenció que, en los meses de junio, agosto,

septiembre y noviembre de 2020, no cumplió con los 12 analistas propuestos, es por esto que la cuantía se estimó inicialmente en (\$15.305.752) por esos cuatro (4) meses con los honorarios convenidos por las dos partes y la ARN desembolsó los tres (3) pagos sin realizar el descuento por ese analista faltante. Sin embargo, al cierre de la etapa de ejecución, la ARN presentó los soportes documentales que avalan el reintegro de esos recursos, constituyéndose en un beneficio de auditoría.

- Adicional, se evidencia que no hay una revisión por parte de la supervisión de la ARN a los informes presentados por la UNP, por lo expuesto anteriormente.
- Inexistencia en los estudios previos y el anexo contractual de una cláusula que determine la realización de descuentos por incumplimiento parcial a los compromisos pactados.
- Falta de supervisión en los informes de los contratistas.

## **1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA**

El Plan Marco de Implementación - PMI, el cual es administrado por el Departamento Nacional de Planeación e integra el conjunto de propósitos, objetivos, metas, prioridades e indicadores acordados para dar cumplimiento al Acuerdo de Paz y la articulación se hace en el marco del documento CONPES 3932 de 2018.

Bajo este contexto macro, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN como entidad de Presidencia de la República, es la encargada de acompañar y brinda asesoría permanente a quienes le apuestan a la paz y hacen tránsito a la legalidad y comisionada para generar oportunidades que fortalezcan sus capacidades y puedan desenvolverse plenamente como ciudadanos.

Es necesario tener en cuenta que la ARN a la fecha se encuentra en un proceso de planeación para el desarrollo de todas sus actividades por cuanto algunas de ellas se encuentran proyectadas hasta el año 2024, aunado a la situación de emergencia generada por la pandemia del COVID 19, algunas de ellas se tuvieron que aplazar.



Con base en lo anterior, se evaluó la gestión realizada con base en la muestra obtenida de los 21 Grupos Territoriales a través de sus Planes de Acción y la gestión obtenida a través de las acciones realizadas en el marco de los Proyectos de Inversión: “Prevención riesgos de victimización y reincidencia en población en proceso de reintegración y en reincorporación” y “Fortalecimiento de la Reincorporación de los Exintegrantes de las Farc-EP”.



El acceso al beneficio de Asignación básica mensual representó el 100% del total de Integrantes FARC-EP, que cumplieron requisitos para dicho desembolso.

La meta proyectada para el proceso de reintegración vigencia 2020 de las personas que finalizan y cumplen con el reintegro a la vida social relaciona fue de 850 personas, evidenciando que la meta alcanzada fue de 870 personas con culminación de la ruta de reintegración.

Ahora bien, para definir el análisis de cada programa, se presentaron los siguientes resultados con la información de gastos en los proyectos:

**Cuadro Nro. 02.**

Desembolsos Proyectos	No. Personas	Valor
Proyecto Colectivo	540	\$ 4.320.000.000
Proyecto Individual	1.564	\$ 12.504.912.727
Vivienda	6	\$ 48.000.000
<b>Total</b>	<b>2.110</b>	<b>\$ 16.872.912.727</b>

El número de beneficiarios de diferentes apoyos en los procesos de reintegración y reintegración especial durante la vigencia de 2020, en lo referente a los desembolsos de apoyo económico, traslados de personas por riesgo, primer y segundo desembolso y otros, presentaron los siguientes resultados:

**Cuadro Nro. 03.**

Personas con Desembolsos en 2020	Cantidad total de desembolsos	Valor
5.514	40.987	\$ 11.149.713.500

Fuente: ARN - SIRR – 31 de diciembre de 2020

En consonancia, respecto de la sostenibilidad económica desde la inclusión laboral, entendido como la remisión de los beneficiarios al SENA para fortalecer sus capacidades para el trabajo, la participación fue de 1.633 personas en orientación ocupacional y 47 personas ubicadas en situación laboral.

En cuanto a la afiliación al sistema de salud en el proceso de Reintegración (Regular y Especial), se evidenció que en el régimen contributivo existen 1.424 personas, que son los que pagan de manera voluntaria y en el subsidiado 4.260 personas que entran a este régimen como una cifra mayor dada las condiciones económicas favorables de este último, para un total 5.965 personas afiliadas al cierre de la vigencia 2020.

Las conclusiones generales obtenidas por la Contraloría General de la República sobre la gestión de los recursos durante la vigencia 2020 de las áreas misionales, de apoyo y grupos territoriales de la ARN, se encuentra soportada en los papeles de trabajo y en los archivos, registros y evidencias consignados por cada uno de los auditores, los cuales se encuentran registrados en el aplicativo SICA.

En cumplimiento de la normatividad establecida en la Guía de Auditoria para la evaluación del control interno, el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, la Ley 87 de 1993 y sus reglamentarias; Decreto 648 del 19 de abril de 2017, Decreto 1499 del 11 de septiembre de 2017, Normas internacionales de Auditoria; se solicitaron los informes resultantes de las auditorías internas realizadas al proceso de administración, a cargo de la Agencia para La Reincorporación y la Normalización – ARN así:

- Informe de Gestión Vigencia 2020
- Informe del Sistema de Control Interno primer semestre de 2020
- Informe del Sistema de Control Interno segundo semestre de 2020
- Informe Seguimiento Mapa de Riesgos segundo semestre de 2020

De lo anterior se concluye que la oficina de control interno de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN con corte al 31 de diciembre de 2020, realizó tres los (3) informes citados anteriormente.

Finalmente, durante la vigencia 2020 el Consejo Nacional de Reincorporación-CNR sesionó en 12 oportunidades en las que se aprobaron 39 proyectos productivos colectivos, las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y el componente Farc para garantizar la atención en salud de la población excombatiente y evitar la propagación del Covid-19.

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República considera que el concepto es **SIN RESERVAS** de conformidad con la evaluación efectuada, en donde se considera que la información obtenida sobre la materia controlada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados en el análisis integral al proceso de la gestión de los recursos con corte a 31 de diciembre de 2020 por parte de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización - ARN el cual resulta conforme en todos los aspectos significativos, frente a los criterios evaluados, de acuerdo con los hallazgos contenido en el presente informe.

## 1.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron tres (3) hallazgos administrativos, de los cuales Uno (1) tienen presunta incidencia fiscal y

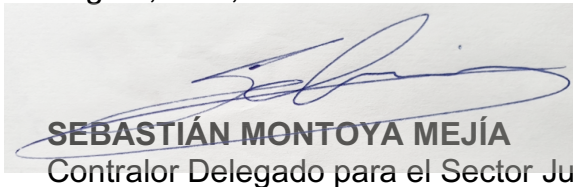
disciplinaria (Hallazgo 3), por valor de Ciento Ocho millones quinientos setenta y cinco mil cero setenta y seis pesos (\$108.575.076.), un beneficio de auditoría (Hallazgo 1) por valor de Quince millones trescientos cinco mil setecientos cincuenta y dos pesos (\$15.305.752) los cuáles serán trasladados para su trámite a la instancia competentes.

### **1.8. PLAN DE MEJORAMIENTO**

La entidad deberá elaborar un Plan de Mejoramiento, con los hallazgos consignados en el presente informe dentro de los 20 días hábiles siguientes al recibo de este, de conformidad con la Resolución Orgánica 042 del 26 de agosto del 2020.

Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes – SIRECI, le solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, al correo electrónico, [soportesireci@contraloria.gov.co](mailto:soportesireci@contraloria.gov.co)

Bogotá, D. C,



**SEBASTIÁN MONTOYA MEJÍA**  
Contralor Delegado para el Sector Justicia

**Aprobó:** Alberto Torres Gutiérrez  
**Revisó:** Juan Carlos González Trujillo  
**Elaboró:** Equipo Auditor.

Director Vigilancia Fisca  
Supervisor Encargado



## OBJETIVOS Y CRITERIOS

### 1.9. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

En la presente auditoría de cumplimiento se ejecutaron cinco (5) objetivos específicos establecidos en la Asignación de Trabajo Nro. 47 los cuales se desarrollan en el capítulo siguiente, titulado: “Resultados de Auditoría”.

### 1.10. CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación fueron:

#### **Marco Legal aplicable a la Agencia de Reincorporación y Normalización.**

#### **• DECRETO 4138 DE 2011 (Noviembre 3)**

*Artículo 1º. Es una Unidad administrativa especial de orden nacional con personería jurídica, con autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonio propio, es una entidad adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.*

#### **• DECRETO 1391 DE 2011 (Mayo 3)**

*Artículo 1º. Objeto establecer los beneficios de contenido económico de los programas del proceso de reintegración a la sociedad civil dirigida a la población desmovilizada en el marco de la Política de Reintegración a la Vida Civil, y los servicios asociados a los programas.*

*Artículo 2º. Los beneficios socioeconómicos del proceso de reintegración. La Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, fijará mediante resolución de carácter general los requisitos, características, condiciones y obligaciones necesarios para el acceso a los beneficios socioeconómicos reconocidos a la población desmovilizada, así como los montos de conformidad con los límites establecidos del decreto.*

*(...) Artículo 3º. Apoyo económico a la reintegración: La persona podrá recibir mensualmente un apoyo económico de (\$480.000).*

*Artículo 4º. Beneficio de inserción económica: tiene como objetivo facilitar a la persona en proceso de reintegración, el acceso a una fuente de generación de ingresos.*

*Artículo 5º. Estímulo económico a la empleabilidad: es un incentivo a la permanencia de la persona en proceso de reintegración en una actividad productiva,*

*estímulo que solo se otorgará por una sola vez, para las personas desmovilizadas individualmente corresponderá a un monto de (\$8.000.000). (En ningún caso el estímulo económico a la empleabilidad será desembolsado directamente a la persona en proceso de reintegración; este será consignado a los vendedores o proveedores, operadores, entidad financiera o la figura de administración de recursos).*

**Artículo 6°.** *Estímulo económico para Planes de Negocio o Capital Semilla: para la financiación de un plan de negocio que facilite su reintegración económica, para las personas desmovilizadas individualmente corresponderá a un monto de (\$8.000.000). (En ningún caso el estímulo económico a la empleabilidad será desembolsado directamente a la persona en proceso de reintegración; este será consignado a los vendedores o proveedores, operadores, entidad financiera o la figura de administración de recursos).*

**Artículo 7°.** *Póliza de Seguro de Vida: adquirirá previa disponibilidad presupuestal, un seguro de vida para la persona en proceso de reintegración con una cobertura de quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, por el término de un (1) año contado a partir de la fecha en que la persona desmovilizada sea certificada por el Comité Operativo para la Dejación de las Armas – CODA.*

**Artículo 8°.** *Apoyo económico para traslado por nivel de riesgo extraordinario: es el apoyo económico que se entrega a la persona en proceso de reintegración con el objeto de cubrir sus gastos de traslado, dentro del territorio nacional. (...)*

- **DECRETO 2027 DE 2016 (Diciembre 7)**

*(...) ARTÍCULO 1°. Creación y objeto: Créase el Consejo Nacional de la Reincorporación (CNIR), como una instancia con la función de definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida legal, en lo económico, lo social y lo político, según sus intereses, de acuerdo a lo establecido en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.*

**ARTÍCULO 2°. Consejos Territoriales de Reincorporación.** *Habrán Consejos Territoriales de Reincorporación paritarios, en los términos y condiciones y con las funciones que defina el CNR.*

**ARTÍCULO 3°. Composición.** *De conformidad con lo previsto en el numeral 3.2.2.3. del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 22 de noviembre de 2016, el Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR), estará integrado por dos (2) representantes del Gobierno Nacional y dos (2) representantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida legal. El CNR podrá invitar a entidades gubernamentales, organizaciones sociales y organismos internacionales para el desarrollo de sus funciones. (...)*

- **DECRETO LEY 897 DE 2017 (Mayo 29)** Modificó el Decreto 4138 de 2011, artículos 1 y 4, respecto de la denominación y el objeto de la ARN. (...)

**ARTÍCULO 1º. Denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas.** *Modifica el artículo 1 del Decreto 4138 de 2011. Modificar el artículo 1 del Decreto 4138 de 2011 en cuanto a la denominación de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas, la cual se denominará para todos los efectos "Agencia para la Reincorporación y la Normalización, ARN".*

**ARTÍCULO 2º.** *Modifica el artículo 4 del Decreto 4138 de 2011. Modificar el artículo 4 del Decreto 4138 de 2011, el cual quedará así:*

**"ARTÍCULO 4. Objeto:** *La Agencia para la Reincorporación y la Normalización, ARN tiene como objeto gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y /as FARC-EP el 24 de noviembre de 2016 a través de la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP; y de la política de reintegración de personas y grupos alzados en armas con el fin de propender por la paz, la seguridad y la convivencia"*

**ARTICULO 4º Unidad técnica para la Reincorporación de las FARC-EP.** *En la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN, se organizará una Unidad Técnica para la Reincorporación y la Normalización de las FARC-EP, como un grupo interno de trabajo adscrito a la Dirección General de la ARN, con los recursos adecuados y suficientes para adelantar el programa de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida civil, en lo económico y lo social, según sus intereses, con sujeción estricta a los términos y condiciones que defina el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), según lo establecido en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito el 24 de noviembre de 2016, y en las normas constitucionales y legales adoptadas para su implementación. (...)*

- **DECRETO LEY 899 DE 2017 (Mayo 29)**

**(...) ARTÍCULO 1. Objeto:** *El presente Decreto tienen como objeto definir y establecer los criterios, medidas e instrumentos del Programa de Reincorporación Económica y Social, colectiva e individual, a la vida civil de los integrantes de las FARC-EP, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016. Este programa es complementario a los demás puntos del Acuerdo Final.*



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

**ARTÍCULO 8. Renta básica:** Modificado por el art. 283, Ley 1955 de 2019. La renta básica es un beneficio económico que se otorgará a cada uno de los integrantes de las FARC-EP, una vez surtido el proceso de acreditación y tránsito a la legalidad y a partir de la terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y durante veinticuatro (24) meses, siempre y cuando no tengan un vínculo contractual, laboral, legal y reglamentario, o un contrato de cualquier naturaleza que les genere ingresos. Este beneficio económico equivaldrá al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente en el momento de su reconocimiento. Una vez cumplidos los veinticuatro (24) meses anteriormente señalados, se otorgará una asignación mensual equivalente al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, sujeta al cumplimiento de la ruta de reincorporación, la cual se compone de: Formación Académica, Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano, Acompañamiento Psicosocial, Generación de Ingresos, entre otros componentes que disponga el Gobierno nacional. Este beneficio no será considerado fuente de generación de ingresos y su plazo estará determinado por las normas en materia de implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y el Establecimiento de una Paz Estable y Duradera contenidas en este Plan Nacional de Desarrollo. Las condiciones y términos para el reconocimiento de este beneficio serán establecidas por el Gobierno nacional (...)

- **DECRETO 069 DE 2018 (Enero 17)** "Por medio del cual se adiciona una función y se modifica el decreto de estructura de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización – ARN

(...) **ARTÍCULO 1.** Adicionar un numeral 20 al artículo 5 del Decreto Ley 4138 de 2011, modificado por el Decreto Ley 897 de 2017, así: "20. Realizar de manera excepcional los desembolsos correspondientes a los beneficios económicos de reincorporación que no se puedan efectuar por el sistema de administración fiduciaria dispuesto en el Decreto Ley 899 de 2017".

**ARTÍCULO 2. Recursos.** El Gobierno Nacional dispondrá los recursos necesarios para que la ARN realice estos desembolsos. (...)



- **DECRETO 1363 DE 2018 (Julio 31)** por medio del cual adicionó el Capítulo 4, al título 2, parte 3 del libro 2 del Decreto 1081 de 2015:

**(...) BENEFICIOS DE LA REINCORPORACIÓN DE LAS FARC-EP A LA VIDA CIVIL EN LO ECONÓMICO Y LO SOCIAL**

**ARTÍCULO 2.3.2.4.1. Beneficios de la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico y lo social.** La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), atendiendo las recomendaciones del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), mediante acto administrativo señalará las características y condiciones necesarias para el acceso a los beneficios económicos establecidos en el Decreto Ley 899 de 2017, de conformidad con los límites allí señalados y lo dispuesto en el presente capítulo.

**ARTÍCULO 2.3.2.4.2. Condiciones.** Los beneficios económicos establecidos en el Decreto Ley 899 de 2017 se otorgarán a los ex integrantes de las FARC-EP acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en los términos señalados en el artículo 2 del Decreto Ley 899 de 2017, que se encuentren cumpliendo su ruta educativa, así como el proceso de formación para el trabajo, el desarrollo y ejecución de proyectos productivos, y que estén bajo acompañamiento psicosocial, en caso de ser requerido, en el marco de la ruta de reincorporación individual y colectiva. (...)

- **RESOLUCIÓN 3207 DE 2018 (Agosto 27)** Por medio del cual se establecen los requisitos para verificar los requisitos la viabilidad y aprobar los proyectos productivos o de vivienda de carácter individual, establecidos en el Decreto 899 de 2017 y el Decreto 1212 de 2018.

(...) **ARTÍCULO 3. Modalidades del apoyo económico para proyectos productivos o de vivienda de carácter individual.** De conformidad con lo establecido en el artículo 14 del Decreto Ley 899 de 2017, el beneficio tendrá las siguientes modalidades, que en todo caso serán excluyentes entre sí:

1. *Emprendimiento o fortalecimiento de un proyecto productivo.*
2. *Adquisición, construcción, mejoramiento o saneamiento de vivienda.*

*Dicho beneficio podrá hacerse efectivo por una sola vez, previa disponibilidad presupuestal de la autoridad competente y el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Agencia para la Reincorporación y Normalización, en adelante ARN, para su otorgamiento.*

*Previamente a la aprobación del proyecto productivo o de vivienda de carácter individual, la ARN verificará la viabilidad del mismo, conforme el Decreto 1212 de 2018.*

**ARTÍCULO 4. Requisitos para acceder al apoyo económico para el emprendimiento o fortalecimiento de un proyecto productivo.**

*La persona beneficiaria deberá cumplir con los siguientes requisitos:*

1. *Encontrarse en proceso de reincorporación.*
2. *Realizar la entrevista sociolaboral dispuesta por la ARN.*



3. *Certificación de estar cursando, haber aprobado o haber validado Ciclo 2 o su equivalente de formación académica, expedida por entidades avaladas o con reconocimiento del Ministerio de Educación Nacional, al momento de presentar la solicitud del proyecto productivo.*
4. *Acreditar el cumplimiento de uno de las siguientes:*
  - a. *Aprobación de formación para el trabajo de mínimo 200 horas, a fin con el proyecto productivo presentado.*
  - b. *Culminación de la fase lectiva de uno de los programas de formación avalados por el Ministerio de Educación Nacional, en los niveles: operario o auxiliar que conlleven una titulación, técnico, técnico profesional o tecnólogo, acorde con el proyecto productivo.*
  - c. *Certificado de evaluación de competencias laborales, relacionadas con el proyecto productivo, expedido por la autoridad competente.*
  - c. *Acreditación de estudios de educación superior, en el nivel profesional, mediante la aprobación de cuatro semestres, en entidades reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional.*
  - d. *Reconocimiento de aprendizajes acreditados por una autoridad competente o experiencia previa de mínimo 6 meses certificada, acordes con la línea del proyecto productivo.*
  - e. *Certificación laboral o contratos de prestación de servicios de mínimo 6 meses, en trabajos relacionados con la línea del proyecto productivo.*
  - f. *Certificación de relaciones comerciales afines con la línea del proyecto productivo de mínimo 6 meses.*
  - g. *Certificado de participación en capacitaciones laborales formación empresarial en el sector público o privado de mínimo 200 horas, acorde a la línea del proyecto productivo.*
5. *Para el fortalecimiento de un proyecto productivo, adicionalmente, se deberá acreditar la existencia del mismo, mediante el registro mercantil de cámara de comercio vigente con fecha de inscripción de mínimo 3 meses a la presentación del proyecto productivo. Este requisito no será exigible para fortalecimiento de proyectos productivos rurales o agropecuarios; en estos casos, solamente se requerirá certificación suscrita por la autoridad competente donde conste la existencia de la actividad económica. (...)*

- **RESOLUCIÓN 4309 de 2019 (Diciembre 24)** “Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación”.

**(...) ARTÍCULO 1. OBJETO.** *El presente acto administrativo tiene por objeto establecer las características y condiciones necesarias para el acceso a los beneficios sociales y económicos comprendidos en la Ruta de Reincorporación Social y Económica, establecidos en el Decreto Ley 899 de 2017.*

**ARTÍCULO 2. BENEFICIARIOS.** *De acuerdo con lo establecido en el artículo 2º del Decreto Ley 899 de 2017, serán beneficiarios de la Ruta de Reincorporación Social y Económica señalada en el presente acto administrativo, los*

*exintegrantes de las FARC-EP acreditados por la oficina del Alto Comisionado para la Paz, siempre que su situación jurídica lo permita.*

**ARTICULO 3. BENEFICIOS SOCIALES PARA EL GRUPO FAMILIAR.** *El grupo familiar de los exintegrantes de las FARC-EP acreditados podrán ser destinatarios de los siguientes beneficios sociales de la Ruta de Reincorporación Social y Económica: 1. Orientación para el acceso a la educación formal y educación para el trabajo y desarrollo humano. 2. Gestión para la afiliación en salud mediante listado censal. 3. Orientación para el fortalecimiento de vínculos y acceso a otros servicios para la garantía de derechos de las familias, con especial énfasis en los niños, niñas y adolescentes hijos e hijas de los beneficiarios. 4. Acciones en el marco del componente de Bienestar Psicosocial Integral según lo requieran. (...)*

#### ❖ **Marco legal en la Contratación de la ARN**

- **LEY 80 DE 1993 (Octubre 28)** “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

*(...) “ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: (...) Los encargos fiduciarios que celebren las entidades estatales con las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Bancaria, tendrán por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que tales entidades celebren. Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en el numeral 20 del artículo 25 de esta ley.*

*Los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia pública sólo podrán celebrarse por las entidades estatales con estricta sujeción a lo dispuesto en el presente estatuto, únicamente para objetos y con plazos precisamente determinados. En ningún caso las entidades públicas fideicomitentes podrán delegar en las sociedades fiduciarias la adjudicación de los contratos que se celebren en desarrollo del encargo o de la fiducia pública, ni pactar su remuneración con cargo a los rendimientos del fideicomiso, salvo que éstos se encuentren presupuestados.*

*Los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia mercantil que a la fecha de promulgación de esta ley hayan sido suscritos por las entidades estatales, continuarán vigentes en los términos convenidos con las sociedades fiduciarias.*

*La selección de las sociedades fiduciarias a contratar sea pública o privada, se hará con rigurosa observancia del procedimiento de licitación o concurso previsto en esta ley.*

*No obstante, los excedentes de tesorería de las entidades estatales se podrán invertir directamente en fondos comunes ordinarios administrados por sociedades fiduciarias, sin necesidad de acudir a un proceso de licitación pública.*

*Los actos y contratos que se realicen en desarrollo de un contrato de fiducia pública o encargo fiduciario cumplirán estrictamente con las normas previstas en este estatuto, así como con las disposiciones fiscales, presupuestales, de interventoría y de control a las cuales esté sujeta la entidad estatal fideicomitente.*

*Sin perjuicio de la inspección y vigilancia que sobre las sociedades fiduciarias corresponde ejercer a la Superintendencia Bancaria y del control posterior que deben realizar la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales sobre la administración de los recursos públicos por tales sociedades, las entidades estatales ejercerán un control sobre la actuación de la sociedad fiduciaria en desarrollo de los encargos fiduciarios o contratos de fiducia, de acuerdo con la Constitución Política y las normas vigentes sobre la materia.*

*La fiducia que se autoriza para el sector público en esta ley nunca implicará transferencia de dominio sobre bienes o recursos estatales, ni constituirá patrimonio autónomo del propio de la respectiva entidad oficial, sin perjuicio de las responsabilidades propias del ordenador del gasto. A la fiducia pública le serán aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta ley. So pena de nulidad no podrá celebrarse contratos de fiducia o subcontratos en contravención del artículo 355 de la Constitución Política. Si tal evento se diese, la entidad fideicomitente deberá repetir contra la persona, natural o jurídica, adjudicataria del respectivo contrato. (...)*

- **LEY 434 DE 1998 (Febrero 3)** “Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones”. (...)

**ARTÍCULO 15 Régimen de Contratación.** *Para todos los efectos, los contratos celebrados, con cargo a la cuenta del Fondo de Programas Especiales para la Paz se regirán por las reglas del derecho privado. (...)*

- **LEY 1150 DE 2007 (julio 16)** “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”.

**(...) Artículo 2. De las modalidades de selección.** *La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas (...)*

- **LEY 1753 DE 2015 (Junio 9)** “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.
- (...) **ARTÍCULO 110. Programa de Reintegración Social y Económica.** *Los recursos apropiados en el rubro de transferencias corrientes Fondo de Programas Especiales para la PAZ - Programa de Reintegración Social y Económica, dentro del objeto de gasto de funcionamiento de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR), se ejecutarán con sujeción al régimen dispuesto en la Ley 434 de 1998 o la norma que lo modifique o adicione, en circunstancias de necesidad debidamente sustentadas por la ACR, relativas a procesos de desmovilización colectiva o incrementos de las desmovilizaciones individuales, en todo caso con plena observancia de los principios orientadores del Estatuto General de la Contratación Pública. (...)*
- **DECRETO 691 DE 2017 (Abril 27)**

**ARTÍCULO 3. Régimen del FCP.** *El régimen de los actos, actuaciones, contratos y administración de los recursos del FCP y sus subcuentas será de derecho privado, con observancia de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de que trata el artículo 209 de la Constitución Política.*

- Servicios o productos

*La Agencia de Reincorporación y Normalización tiene los siguientes servicios identificados como beneficios económicos así:*

1. *Asignación única de normalización*
2. *Renta básica*
3. *Pagos al sistema de seguridad social en pensión*
4. *Proyectos productivos*
5. *Asignación mensual*

*Adicional la ARN le fue asignado la función de prestar apoyo en administrar los inmuebles que requiera la fuerza pública para prestar seguridad en donde se ubicaron los espacios territoriales de Capacitación y Reincorporación, y administrar los bienes y servicios, así como establecer los suministros necesarios para adelantar el proceso de Reincorporación en los lugares y por el término que establezca el Gobierno Nacional de acuerdo con el Decreto 1629 de 9 sep. 2019.*

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Como resultado de la auditoría de cumplimiento practicada a la con corte a 31 de diciembre de 2020, la Contraloría General de la República considera que la Entidad **cumplió** los criterios seleccionados sobre la materia auditada, relacionados en los hallazgos contenidos en el presente informe.

#### 3.2. RESULTADOS CON RELACIÓN AL OBJETIVO ESPECÍFICO No.1.

Evaluar la asignación y uso de los recursos públicos utilizados en el Programa de Reincorporación de excombatientes.

De conformidad con el objeto de estudio, se verificó a nivel presupuestal que los recursos son apropiados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP a través del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE, a favor del Fondo Colombia en Paz - Subcuenta Reincorporación.

**Cuadro Nro. 05. PRESUPUESTO INICIAL Y SUS MODIFICACIONES ARN**

Cuenta Presupuestal	Apropiación Inicial	Adición Resolución 0173 de 2020	Reducción Dcto. 1807 del 31Dic2020	Traslado Internos	Apropiación Final
Gastos de Personal	35.141.000.000		-2.010.000.000		33.131.000.000
Adq. de Bienes y Serv.	8.051.000.000		-860.000.000	-4.857.278	7.186.142.722
Transferencias Ctes.	85.432.000.000	83.370.865.640	-13.281.000.000	-30.000	155.521.835.640
Gastos por Tributos	247.560.000			4.887.278	252.447.278
Inversión ord.	1.324.509.697				1.324.509.697
<b>Total</b>	<b>130.196.069.697</b>	<b>83.370.865.640</b>	<b>-16.151.000.000</b>	<b>0</b>	<b>197.415.935.337</b>

Fuente: Elaboración ARN - Grupo de Presupuesto – Año 2020

Mediante Ley 2008 del 27 de diciembre de 2019, le fueron asignados a la ARN \$130.196.069.697, detallados en el anexo del Decreto 2411 del 30 diciembre de 2019, por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.

A través de la Resolución de distribución Nro. 173 del 20 de enero de 2020, el Ministerio de Hacienda Y Crédito Público le adicionó a la ARN \$83.370.865.640 destinados al cumplimiento del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Paz (recursos para el posconflicto), incrementando el presupuesto de funcionamiento en el rubro de Transferencias Corrientes / Fondo de Programas Especiales para la Paz: Programa de Reintegración Social y Económica.

Para el mes de febrero le fue aplicado a la Entidad bloqueo de recursos por \$554 millones por el rubro de transferencias corrientes y para el mes de noviembre la entidad solicitó reducir adicionalmente la suma de \$15.597.000.000 afectando los rubros de funcionamiento, para una reducción total de \$16.151.000.000 correspondientes al 12,41% del presupuesto inicial, el cual fue oficializado mediante Decreto 1807 del 31 diciembre 2020, para un presupuesto final asignado a la ARN de \$197.415.935.337.

**Cuadro Nro. 06. EJECUCIÓN PRESUPUESTAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2020**

Cuenta Presupuestal	Apropiación Final	Comprometido	Obligado
Gastos de Personal	33.131.000.000	32.210.174.172	32.210.174.172
Adq. de Bienes y Serv.	7.186.142.722	6.386.235.762	5.873.992.358
Transferencias Cts.	155.521.835.640	151.903.893.211	133.333.643.150
Gastos por Tributos	252.447.278	252.447.278	252.447.278
Inversión Ord.	1.324.509.697	1.315.360.593	1.010.818.328
<b>Total</b>	<b>197.415.935.337</b>	<b>192.068.111.016</b>	<b>172.681.075.286</b>
<b>Porcentaje de Ejecución</b>		<b>97,29%</b>	<b>87,47%</b>

Los resultados reflejados en el cuadro anterior conciernen con los beneficiarios de la oferta institucional y se ejecutan tanto por Fondo Colombia Paz – FCP, como por ARN. Por FCP, se ejecutó el 99.86% de los desembolsos de los beneficios económicos y el restante 0.14% es ejecutado por la ARN en el marco del Decreto 069 de 2018.

**Cuadro Nro. 07**

VIGENCIA 2020 EJECUTADO POR LA ARN 0.14%		
RUBRO	ACTIVIDADES	APROPIACION
Transferencias Corrientes	Beneficios económicos para la Reincorporación (Asignación Única de Normalización)	0
Transferencias Corrientes	Beneficios económicos para la Reincorporación (Renta básica mensual)	\$ 21.792.692
Transferencias Corrientes	Beneficios económicos para la Reincorporación (Asignación Mensual)	\$ 179.335.221



Transferencias Corrientes	Beneficios económicos para la Reincorporación (Sistema de Protección a la vejez)	\$ 6.322.500
Transferencias Corrientes	Beneficios económicos para la Reincorporación (Proyectos productivos)	\$ 32.000.000
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 239.450.413</b>

Fuente: Subdirección Financiera de la ARN – Corte 31 de diciembre de 2020

### Cuadro Nro. 08. Presupuesto Proyectos Inversión ARN

PROYECTO DE INVERSIÓN	CÓDIGO BPIN	PROGRAMA	FUENTE	CÓDIGO PRODUCTO BPIN	APROPIACIÓN VIGENTE	COMPROMISOS	OBLIGACIONES
PREVENCIÓN DE RIESGOS DE VICTIMIZACIÓN EN REINTEGRACIÓN Y EN REINCORPORACIÓN	2018011000564	211 REINTEGRACIÓN DE PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS DESDE EL SECTOR PRESIDENCIA	Subtotal Proyecto		\$ 259.314.777	\$ 259.314.777	\$ 259.314.777
Nación 10			211015	\$ 14.778.178	\$ 14.778.178	\$ 14.778.178	
			211018	\$ 37.084.777	\$ 37.084.777	\$ 37.084.777	
Nación 11			211015	\$ 7.451.822	\$ 7.451.822	\$ 7.451.822	
			211017	\$ 33.120.000	\$ 33.120.000	\$ 33.120.000	
			211018	\$ 166.880.000	\$ 166.880.000	\$ 166.880.000	
FORTALECIMIENTO DE LA REINCORPORACIÓN DE LOS EXINTEGRANTES DE LAS FARC - EP	2018011000660	211 REINTEGRACIÓN DE PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS DESDE EL SECTOR PRESIDENCIA	Subtotal Proyecto		\$ 1.065.194.920	\$ 1.056.045.816	\$ 751.503.551
Nación 10			21119	\$ 13.038.984	\$ 13.038.984	0	
			211022	\$ 200.000.000	\$ 190.850.896	\$ 14.304.631	
Nación 11			211019	\$ 852.155.936	\$ 852.155.936	\$ 737.198.920	
<b>TOTAL</b>					<b>\$ 1.324.509.697</b>	<b>\$ 1.315.360.593</b>	<b>\$ 1.010.818.328</b>

Fuente: Reporte de ejecución presupuestal de SIIF – Nación con corte a 31 de diciembre de 2020 (Periodo de Transición).

\*Luego del trámite realizado a las reservas presupuestales constituidas, la ejecución de obligaciones presupuestales corresponde al mismo dato obtenido en la ejecución de compromisos presupuestales (\$1.315.360.593)

### Renta Básica

Establecido en el Art.8 del Decreto Ley 899 de 2017, modificado por el Art. 284 de la Ley 1955 de 2019, de la siguiente manera:



“(…) La renta básica es un beneficio económico que se otorgará a cada uno de los integrantes de las FARC-EP, una vez surtido el proceso de acreditación y tránsito a la legalidad y a partir de la terminación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y durante veinticuatro (24) meses, siempre y cuando no tengan un vínculo contractual, laboral, legal y

reglamentario, o un contrato de cualquier naturaleza que les genere ingresos. Este beneficio económico equivaldrá al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente en el momento de su reconocimiento (...).

Es un beneficio económico equivalente al 90% del SMMLV que se otorga en la etapa de Reincorporación Temprana por un periodo de 24 meses, contabilizados a partir de la fecha en la que la OACP (Oficina del Alto Comisionado para la Paz) comunique a la ARN la acreditación. El beneficio económico se entrega mensualmente a quienes no tengan vínculo laboral o contractual.

En la vigencia 2020 el SMMLV estaba en \$877.803, el 90% del mismo es aproximadamente a \$790.023.

### Asignación Mensual

Establecido en el Art.8 del Decreto Ley 899 de 2017, modificado por el Art. 284 de la Ley 1955 de 2019, de la siguiente manera:

“(...) Una vez cumplidos los veinticuatro (24) meses anteriormente señalados, se otorgará una asignación mensual equivalente al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, sujeta al cumplimiento de la ruta de reincorporación, la cual se compone de: Formación Académica, Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano, Acompañamiento Psicosocial, Generación de Ingresos, entre otros componentes que dispongan el Gobierno nacional. Este beneficio no será considerado fuente de generación de ingresos y su plazo estará determinado por las normas en materia de implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y el Establecimiento de una Paz Estable y Duradera contenidas en este Plan Nacional de Desarrollo. Las condiciones y términos para el reconocimiento de este beneficio serán establecidas por el Gobierno nacional. (...).

Es un beneficio económico que se otorga posterior a los 24 meses de renta básica, que corresponde al 90% del SMMLV de la vigencia (\$790.023) y se encuentra sujeto a la Participación en actividades acordadas en la Hoja de Ruta.

A continuación, se indican como son asimilados los beneficios económicos:





**Cuadro Nro. 09.**

BENEFICIO REINCORPORACIÓN	BENEFICIO REINTEGRACIÓN
Asignación Única de Normalización	1er Desembolso
	2do Desembolso
	3er Desembolso
	Menaje
Renta Básica	Ayuda Humanitaria
	Apoyo Económico a la Reintegración
Proyecto Productivo	Capital Semilla:
	1. Proyecto productivo.
	2. Apoyo a la Empleabilidad.
	3. Educación

**Cuadro Nro. 10.**

BENEFICIO REINCORPORACIÓN		BENEFICIO REINTEGRACIÓN		VALOR PROPORCIONAL FALTANTE
Asignación Única de Normalización	2.000.000	1er Desembolso	400.000	550.000
		2do Desembolso	400.000	
		3er Desembolso	400.000	
		Menaje	250.000	
Renta Básica*	16.987.165	Ayuda Humanitaria	-	15.853.165**
		Apoyo Económico a la Reintegración	1.134.000	
Proyecto Productivo	8.000.000	Capital Semilla:	-	8.000.000
		1. Proyecto productivo.	-	
		2. Apoyo a la Empleabilidad.	-	
		3. Educación		
*El valor de \$16.987.165, corresponde a la proyección de 24 meses de renta básica contados a partir de la Acreditación e indexado al 6% incremento anual				
**los 15.853.165 hacen referencia al valor máximo que tendrá acceso el exintegrante FARC en dicho beneficio, el cual se reconocerá mensualmente conforme al 90% SMMLV y el último desembolso se realizará por el saldo faltante				

Se entregaron a los proyectos productivos colectivos los desembolsos en 6 antiguos ETCR escogidos en la muestra durante la vigencia 2020 así:

**Cuadro Nro. 11.**

Nro.	VALOR	DEPARTAMENTO	ETCR
1	\$464.000.000	Tolima	Oso
2	\$376.000.000	Arauca	Filipinas

3	No reembolsable	Guajira	Pondores
4	\$680.000.000	Guaviare	Las Colinas
5	No reembolsable	Cesar	San José de Oriente
6	No reembolsable	Meta	La Guajira

De igual manera hubo desembolsos confirmados en la muestra seleccionada de 27 proyectos productivos individuales a nivel nacional en un rango entre \$8 y \$88 millones.

El Proceso de reintegración presenta 4.011 personas que actualmente están siendo atendidas por la ARN y están cumpliendo con su ruta de reintegración.

Presenta 25.903 personas que cumplieron con todos los requisitos establecidos por la ARN para terminar satisfactoriamente su proceso de reintegración.

2.764 personas ausentes que se encuentran en alguno de los siguientes estados: investigación por causal sobreviniente, investigación por abandono al proceso de reintegración y suspendido.

Personas por fuera del proceso que salieron del proceso de reintegración por pérdida de beneficios, fallecimiento o retiro voluntario.

En la actualidad se encuentran 13.139 personas en proceso de reincorporación.

Las personas que residen fuera de los antiguos ETCR son 9.625.

2.593 personas que residen en los antiguos ETCR.

921 personas que se encuentran pendientes de ubicar.

### **3.2. RESULTADOS CON RELACIÓN AL OBJETIVO ESPECÍFICO Nro. 2.**

Evaluar la asignación y uso de los recursos de la subcuenta Reincorporación del Fondo Colombia en Paz.
--

## **Presupuesto Fondo Colombia en Paz 2020.**

Mediante el Decreto 691 de 2017 se sustituyó el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto, por el Fondo Colombia en Paz FCP, como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de Presidencia de la República, sin estructura administrativa propia.

La entidad ejecutora, tiene registrada una subcuenta a partir de la cual se realizan procesos de contratación con recursos del FCP serán las responsables de: Determinar la necesidad de contratación, establecer su concordancia con los planes y proyectos aprobados por el Consejo Directivo del FCP y con el indicador del PMI a su cargo, su justificación, modalidad de contratación, plazo, monto y año de asignación de los recursos con los que se atenderá la misma; la cual debe ser establecida de conformidad con la planeación de la respectiva entidad, toda vez que el cumplimiento de las actividades, metas e indicadores son de su exclusiva responsabilidad.

Los recursos de la subcuenta Fondo Colombia en Paz, administrados y ejecutados directamente por la fiduciaria FIDUPREVISORA.

Los Planes y Proyectos Operativos - PPO (antes POA) es el instrumento estratégico de la Dirección Ejecutiva del FCP para realizar seguimiento al cumplimiento de las metas propuestas por las subcuentas.

Las subcuentas, mediante los PPO, realizan una planeación de sus necesidades durante una temporalidad anual, que les permite determinar prioridades y operativizar actividades para el cumplimiento de metas propuestas, que permitan alcanzar los fines propuestos en consonancia con el Acuerdo Final de Paz o el Plan Marco de Implementación o la política de paz con legalidad u otras acciones del postconflicto.

En el FCP, el PPO está asociado a una subcuenta debidamente creada y autorizada previamente por el Consejo Directivo.

La Entidad Ejecutora presenta a la Dirección Ejecutiva la solicitud de creación de PPO; la Dirección Ejecutiva valida que la propuesta presentada se encuentre articulada con el Acuerdo Final o el Plan Marco de Implementación o la política de paz con legalidad o la normatividad que así lo determine, y en conjunto con la entidad ejecutora se presenta al Consejo Directivo la solicitud de creación o Modificación del PPO para su evaluación y aprobación.

En caso de ser aprobado, la Dirección Ejecutiva informa formalmente al Administrador Fiduciario las instrucciones del Consejo Directivo dentro de las dos semanas siguientes de la celebración del mismo. El Administrador Fiduciario, en este caso Fiduprevisora, estructura en el ERP la parametrización de cada PPO, con el fin de que éste sea controlado a nivel presupuestal y sirva como fuente para la entrega de informes periódicos. Los PPO son medibles para el FCP en el momento en que se asignan recursos a las subcuentas. En los anteriores términos, se informa el mecanismo de ejecución no solo de la subcuenta JEP sino de todas las subcuentas del FCP aprobadas por el Consejo Directivo del FCP, aclarando entonces que, los recursos de la subcuenta JEP no están incorporados en el presupuesto de la JEP, si no que a través de los PPO.

Bajo este contexto, los recursos gestionados en la subcuenta son:

**Cuadro Nro. 12.**

Línea de acción	Recursos asignados	Recursos Comprometidos	Porcentaje
Garantías para una reincorporación económica y social sostenible	\$ 161.575.000.000	\$ 140.788.075.286	87%
Estabilización y Consolidación de los Antiguos Espacios Territoriales para la Capacitación y la Reincorporación –ETCR - e implementación del Proceso de Reincorporación de los Exintegrantes FARC-EP en el marco de la ruta de reincorporación a largo plazo	\$35.840.935.337	\$ 31.893.000.000	89%
<b>TOTALES</b>	<b>\$ 197.415.935.337</b>	<b>\$ 172.681.075.286</b>	<b>87,47%</b>

**Cuadro Nro. 13.**

Recursos entregados por o por líneas de acción, programas y recursos entregados			
Garantías para una reincorporación económica y social sostenible			
Programa	No. de beneficiarios	Recursos entregados	% de Participación
Asignaciones Únicas de Normalización	281	475.000.000	0,36%
Renta básica	1.014	4.504.000.000	3,42%
Pensiones y BEPS	3.608	3.466.000.000	2,63%
Asignación mensual	11.780	106.554.000.000	80,86%
Proyectos productivos	2.110	16.782.000.000	12,73%
<b>Total</b>		<b>131.781.000.000</b>	<b>100,00%</b>

Estabilización y Consolidación de los Antiguos Espacios Territoriales para la Capacitación y la Reincorporación –ETCR - e implementación del Proceso de Reincorporación de los Exintegrantes FARC-EP en el marco de la ruta de reincorporación a largo plazo.

**Cuadro Nro. 14.**

Programa	No. de beneficiarios	Recursos entregados
Kits de aseo	6.490	651.000.000
Suministro de víveres secos	5.049 adultos y 1.334 menores	29.588.000.000
Honorarios, gastos de viaje, tiquetes, transporte terrestre		1.147.000.000
<b>Total</b>		<b>31.386.000.000</b>

Adicionalmente, como resultado de la evaluación de la asignación y uso de los recursos de la subcuenta Reincorporación del Fondo Colombia en Paz, se hace referencia a los beneficios económicos otorgados en asignación única de Normalización, en donde en la vigencia 2020, se realizó un desembolso de \$475 millones que beneficiaron a 281 personas en proceso de reincorporación.

Por renta básica se vieron beneficiadas 1.014 personas con desembolsos por \$4.504 millones en la vigencia 2020.

Por el rubro de pensiones y Beneficios Económicos Periódicos - BEPS se desembolsaron recursos por \$3.466 millones a 31 de diciembre de 2020 que permitieron atender el pago por pensiones y BEPS de 3.608 personas en proceso de reincorporación.

En Proyectos Productivos en la vigencia 2020 se entregaron recursos por \$16.824 millones, que beneficiaron a 2.104 personas, así:

- 20 proyectos productivos colectivos desembolsados que vinculan a 540 personas con aportes del Gobierno Nacional, por valor de \$4.320 millones.
- 1.245 proyectos productivos individuales desembolsados que benefician a 1.564 personas, por valor de \$12.504 millones.


Adicionalmente se pudo evidenciar mediante muestreo, que, a través de los recursos de la Subcuenta, se hizo entrega de suministro de víveres secos y frescos en los 24 Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación y 25 áreas aledañas, beneficiando a 5.049 adultos y 1.334

menores, con el fin de garantizar su seguridad alimentara, mediante un desembolso en la vigencia 2020 de \$29.588 millones.

Así mismo, mediante muestra se evidenció que, con los recursos de la Subcuenta Fondo en Paz, de la línea de Estabilización y Consolidación de los ETCR, se dio cumplimiento en cuanto a la dotación de centros de salud, establecimientos educativos y guarderías, redes de acueducto y alcantarillado, así como la implementación de brigadas para capacitación en gestión de desechos dirigidos en los siguientes ETCR:

- El Oso
- Filipinas
- Pondones
- Las Colinas
- San José de Oriente
- La Guajira.

El Fondo Colombia en Paz suscribió el contrato 125 de 2020 con la firma Integral Servicios SAS, para amparar el suministro de víveres a partir del 1 de abril de 2020 hasta noviembre del mismo año y posteriormente se suscribió prórroga y adición al contrato con el fin de extender el abastecimiento hasta el 31 de marzo de 2021, en las mismas condiciones en que se ha venido realizando desde el año 2019, sin embargo el contrato fue suspendido temporalmente durante la crisis de la pandemia del COVID 19 por razones de seguridad en el transporte y desplazamiento a los espacios territoriales.

Finalmente en la evaluación de la asignación y uso de los recursos de la subcuenta Reincorporación del Fondo Colombia en Paz, se evidenció la entrega del suministro de Kits personales de prevención y asepsia y kits de aseo y desinfección para prevenir coronavirus COVID-19 en los ETCR, y como medida preventiva para mitigar los efectos bacteriales y virales en la población que habita en esas zonas, por causa de la pandemia del virus COVID-19, y dada la obligación que le asiste a la ARN de brindar las condiciones necesarias para que se siga adelantando el proceso de reincorporación en estos lugares, se adquirieron y entregaron 26 kits colectivos de elementos de aseo y 6.490 kits personales de prevención. Para esta actividad Fondo Colombia en Paz invirtió \$251 millones. 

### **3.3. RESULTADOS CON RELACIÓN AL OBJETIVO ESPECÍFICO Nro. 3.**

Evaluar la Contratación desarrollada (suscrita, ejecutada y/o liquidada) para el cumplimiento de la gestión misional en la vigencia 2020.
---

## **Convenios y Contratos suscritos por la ARN - Bienes y servicios 2020 para el cumplimiento de la gestión misional de la entidad.**

Se suscribieron 199 contratos durante la vigencia 2020 por \$24.273.615.582, para adquirir la renovación de las licencias, adquirir la suscripción para la plataforma informática, contratar el servicio integral de aseo, cafetería y mantenimiento incluyendo operarios, maquinaria, suministro de elementos de aseo y cafetería a nivel nacional, prestar con plena autonomía técnica y administrativa los servicios administrativos para apoyar al Grupo de Control Interno de Gestión de la ARN, apoyar técnicamente los procesos archivísticos de administración, organización, conservación documental, prestar con plena autonomía técnica y administrativa sus servicios como técnico a la Oficina Asesora Jurídica, prestar con plena autonomía administrativa y técnica los servicios profesionales para brindar apoyo administrativo en la ejecución de las actividades financieras, presupuestales, prestar con autonomía administrativa y técnica, los servicios profesionales para tramitar las solicitudes de reconocimiento y pago por concepto de alojamiento y gastos de transporte de los representantes de las FARC-EP y prestar con plena autonomía técnica y administrativa, sus servicios profesionales para apoyar las labores administrativas, contractuales y de seguimiento a cargo de la Oficina Asesora de Comunicaciones entre otras.

Cómo resultado de la evaluación de la contratación efectuada en la vigencia 2020, se evidenciaron los siguientes hallazgos:

### **Hallazgo Nro. 1. Analistas contratados. (BA)**

El convenio No 1040 de 2020, suscrito entre la ARN y la Unidad Nacional de Protección UNP, cuyo objeto es aunar esfuerzos económicos, técnicos y administrativos con el fin de fortalecer la capacidad operativa de la UNP para dar cumplimiento efectivo, eficaz y oportuno a las funciones con relación a las solicitudes que eleve ante la ARN respecto a las evaluaciones de riesgo tanto de las personas que se encuentran en proceso de reincorporación o el grupo familiar y que se encuentren en proceso de reintegración, así como de los funcionarios de la ARN como consecuencia directa del ejercicio de sus funciones, para establecer estrategias con las que se pueda garantizar la protección de estas personas.

En la propuesta económica presentada por la UNP del 29 de enero de 2020, indica que el costo de los analistas será de (\$6.106.780), monto que fue discriminado en a) (\$3.826.438), por concepto de honorarios profesionales de cada analista y b) (\$2.280.342), que están destinados a cubrir los gastos de viáticos y gastos de viaje y demás conceptos que conforman el aporte de la UNP en capital logístico (computador y celular).



En los estudios previos en el numeral 4.3. denominado Compromisos, 4.3.2. por parte de la UNP, contratar bajo la dirección, supervisión y control de la UNP, un grupo compuesto de (12) analistas de riesgo para ejecutar el objeto del contrato, a su vez, en numeral 6, discriminan el valor del contrato y la justificación del mismo, siendo para la ARN, (...) “ *en dinero por los costos de honorarios de los analistas de riesgo, hasta la suma de CUATROSCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES CIENTO TREINTA Y UN MIL CIENTO OCHENTA Y OCHO PESOS (\$482.131.188) Moneda Cte, con cargo al rubro de transferencias con financiamiento de Reintegración (...) “ (...) “Discriminado en el componente relacionado con los honorarios de cada uno de los 12 analistas, el cual es la suma de \$3.826.438 de acuerdo con la propuesta presentada por la UNP” (...).*

Una vez revisada la ejecución del convenio, se tiene que inicio el 15 de febrero de 2020, las partes convinieron en el anexo de condiciones en la cláusula sexta que se harían (3) desembolsos, en el primer y segundo desembolso iguales por valor de (\$168.745.955), en la primera cuenta la UNP informa sobre el plan de trabajo en el cual comunica que asignará en un término no superior a 3 días las órdenes de trabajo a los doce (12) analistas, para el segundo desembolso la UNP presentaría la ejecución del convenio por medio de un informe sobre las evaluaciones de riesgo realizadas a los (5) meses siguientes de la firma del acta de inicio.

En relación con lo antes expuesto, en el segundo informe fechado 9 de junio de 2020, la UNP relaciona el cumplimiento del objeto del convenio durante el periodo comprendido del 01 de abril a 06 de junio de 2020, sin embargo, en el tercer y último desembolso, la UNP en informe inscrito el 5 de octubre de 2020, comunica que en el mes de septiembre se entregaron órdenes de trabajo de (11) analistas, y anota de la contratación de otro analista que para el mes de octubre se le asignará orden de trabajo.

En el expediente contractual, se revisó la recopilación de (6) informes de la UNP fechados del 01 de julio a 9 de diciembre de 2020, en los documentos se evidenció que en los meses de agosto, septiembre y noviembre la UNP asignó las órdenes de trabajo a (11 analistas), y solo en el mes de octubre el grupo se completó con los (12) analistas pactados, aunado a esto, se observó que hay diferencia de información en el informe de junio la UNP relacionó que hubo (12) analistas, pero en informe fechado 4 de agosto de 2020, correspondiente al mes de julio, comunica que en el mes de junio hubo (11) analistas con órdenes de trabajo asignadas, de lo enunciado no se encuentra la justificación sobre el analista faltante.

Por lo anterior, en los estudios previos se estimaron unos honorarios mensuales por cada analista por valor de (\$3.826.438), y de acuerdo con la



revisión de los informes mensuales que presentó la UNP se evidenció que, en los meses de junio, agosto, septiembre y noviembre de 2020, no cumplió con los 12 analistas propuestos, es por esto que la cuantía se estimó en (\$15.305.752) por esos cuatro (4) meses con los honorarios convenidos por las dos partes y la ARN desembolsó los tres (3) pagos sin realizar el descuento por ese analista faltante.


Adicional, se evidencia que no hay una revisión por parte de la supervisión de la ARN a los informes presentados por la UNP, por lo expuesto anteriormente.

Finalmente, en los estudios previos y el anexo contractual no se evidencia una cláusula que determine la realización de descuentos por incumplimiento parcial a los compromisos pactados.

Posteriormente al cierre de la etapa de ejecución, la Entidad allegó los soportes documentales que avalan el reintegro de los recursos que había desembolsado por la no prestación del servicio de contratista.

Bajo este contexto, como resultado del hallazgo que se presentó inicialmente, se configura un beneficio de auditoría en cuantía de \$15.305.752, correspondiente al pago realizado por el analista que no fue contratado.

### **Respuesta de la Entidad**

Una vez revisada la observación, se precisa que el Convenio Interadministrativo No. 1040 de 2020, suscrito con la Unidad Nación de Protección (UNP), corresponde de una convenio de colaboración interinstitucional entre entidades públicas, de que trata el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, cuyo objeto consistió en *“Aunar esfuerzos económicos, técnicos y administrativos con el fin dar cumplimiento efectivo, eficaz y oportuno de las solicitudes que eleve la Agencia Colombiana para la Reincorporación y Normalización – ARN ante la Unidad Nacional de Protección – UNP, respecto a las evaluaciones de riesgo de las personas en proceso de reintegración, como de los funcionarios de esta Entidad, garantizando así, la protección de la población objeto de la entidad y sus colaboradores”* 

Al respecto de los convenios interadministrativos, es de resaltar que mediante concepto emitido por el CONSEJO DE ESTADO -SALA DE CONSULTA y SERVICIO CIVIL, con Radicación número: 11001-03-06- 000-2010-00003-00(1982), del 25 de marzo de 2010, se estableció lo siguiente:

*“Se habla de cooperación porque la entidad pública celebra el convenio cuando tiene algo que aportar desde su ámbito funcional, obligándose a ejecutar actividades que contribuyen directamente al fin común de los sujetos contratantes, compartiendo tareas entre ellas. Es en el anterior contexto que puede entenderse la finalidad de los mencionados convenios, los cuales abarcan “el cumplimiento de funciones administrativas o prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo”, según lo dispuesto en el artículo 95 de la ley 489 de 1998. Este límite material, como se explicó en el punto anterior, no es más que la reiteración para el caso concreto del principio de legalidad”.*

Con relación a los llamados contratos o convenios interadministrativos, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha señalado:

*“Es de la esencia del contrato o convenio interadministrativo, que cada una de las entidades partes contratantes realice los cometidos estatales a su cargo, pues es obvio que ninguna puede buscar fines públicos diferentes de aquellos que le fueron expresamente encomendados. En desarrollo de estos convenios, cada uno de los contratantes buscará ejecutar las tareas que le fueron asignadas, sin que esto signifique que necesariamente sea la misma, pues frecuentemente se trata de fines complementarios.”*

Por consiguiente, para que la UNP le fuera posible la realización de los estudios de riegos que requiriera la ARN de manera oportuna y eficaz, se debía contar con analistas de riesgo que realizaran los estudios de manera exclusiva para la Agencia, reduciendo los tiempos que usualmente demoran estas gestiones.

Por lo tanto, para poder disponer de estos analistas, la ARN realizaría un aporte en dinero para permitir el desarrollo de las evaluaciones de riesgo contribuyendo así al logro del objeto del convenio. Así las cosas, se establecieron desembolsos que permitieran un flujo financiero para sufragar los costos mensuales del convenio y, por lo tanto, se acordó que la ARN realizaría 3 giros en momentos diferentes y contra una serie de entregables por parte de la UNP, consistentes en planes de trabajo e informe sobre las evaluaciones de riesgo efectuados a la fecha y solicitadas por la ARN. Ahora bien, es necesario aclarar que la Cláusula Sexta del Anexo de Condiciones Contractuales del Convenio Interadministrativo 1040 de 2020 señaló que en el evento evidenciarse aportes no ejecutados por la UNP, esta entidad deberá restituir estos recursos a la ARN, conforme con los procedimientos establecidos por Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Es importante referir que el proceso de liquidación del convenio se encuentra en curso y que se encuentra dentro del término establecido para tal efecto,

esto, conforme a lo que señala la Ley 1150, de tal suerte que en dicha liquidación la UNP restituirá los recursos no ejecutados. Por ello y frente a las novedades logísticas que se presentaron a algunos de los analistas (aislamiento obligatorio por la Emergencia Sanitaria debido a la pandemia, hospitalización en UCI por Covid -19 de uno de los analistas y posterior renuncia por afectaciones a la salud, contagio de dos analistas por Covid 19, procesos de selección tardíos por las restricciones sanitarias etc.), se tiene estimado en el proyecto de informe final de actividades y en el proceso de liquidación, la necesidad de que la UNP restituyan los recursos no ejecutados, dineros que ingresaran al tesoro nuevamente antes de la liquidación total del convenio. De igual manera, es importante referir que, pese a que en los periodos informados no se contaba con los 12 analistas, se continuó dando cumplimiento al objeto del convenio.

Finalmente, se informa que ya se dio inicio al proceso de liquidación del convenio, que es el escenario propicio por definición para realizar el balance financiero, técnico y jurídico del mismo, y en el cual ante la eventualidad de existir aportes que no fueron ejecutados por parte de la UNP, respecto de los analistas que la UNP pondría a disposición para el desarrollo de los estudios, se reitera que en esta fase se evidenciará la gestión de reintegro de los recursos a que hubiese lugar. De lo anteriormente expuesto, se concluye que desde la supervisión sí se realizan las revisiones pertinentes y en consecuencia, no se evidencia mérito para que se predique la posible incidencia fiscal a que se alude, por cuanto en el marco de la ejecución del convenio y su naturaleza misma, existe, como ya se advirtió, el deber legal de reintegrar los recursos no ejecutados, por parte de la Unidad nacional de Protección.

Aunado a lo anterior y con posterioridad a la configuración del hallazgo con presunta connotación fiscal, la ARN allegó los soportes documentales del reintegro de los recursos que se habían cancelado si haber recibido el servicio.

### **Análisis de la respuesta**

El hallazgo se presentó con connotación Fiscal, teniendo en cuenta que el comité Técnico de la Delegada le dio connotación disciplinaria se dio traslado a la Entidad para su pronunciamiento acerca de la connotación, en respuesta la Entidad anexa la documentación soporte del reintegro de los dineros cuantía del hallazgo, hechos que desvirtúa las connotaciones.

Así las cosas, se mantiene el hallazgo, pero sin ninguna incidencia y se configura un beneficio de auditoría en cuantía de \$15.305.752.

## **Hallazgo Nro. 2. Revisión informe de ejecución de actividades.**

El contrato de prestación de servicios con Persona Jurídica identificado con el número 1080 de 2020, siendo el objeto en asesorar al área de talento humano respecto de conceptos, capacitaciones, orientación jurídica en asuntos de materia administrativo laboral, carrera administrativa y procedimientos de negociación y solución de controversias con el sindicato, se observó en los informes de ejecución de actividades presentados por el contratista carencia de soportes, planillas o relación de la información de los documentos, reuniones, actos administrativos y las diversas consultas llevadas a cabo por mes ejecutado para el cumplimiento del objeto contractual, verificando que mes a mes en su mayoría ejecuta las mismas actividades.

En el informe final presentado por el contratista, se registran de manera global las actividades realizadas sin que haya soportes de la información consignada en el documento, así mismo, en el formato dispuesto por la ARN el contratista no indica la meta o logro cumplido frente a la ejecución del contrato. El contrato en la actualidad se encuentra liquidado desde el 18 de agosto de 2021.

De lo anterior, se evidencia que no hay una revisión por parte de la supervisión de la ARN de los informes de ejecución presentados por el contratista, incumpliendo el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, de solicitar al contratista presentar los informes de cumplimiento del contrato, conforme a los requisitos establecidos por la ARN, para tal fin.

Lo expuesto, el riesgo que no se pueda establecer el cumplimiento de las actividades objeto del contrato según los procedimientos establecidos por la ARN, relacionado con la aprobación por parte del supervisor, demuestra que el objeto contractual hace parte de las funciones propias del área de talento humano de la Agencia.

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

Frente a la afirmación en la que se señala “se observó en los informes de ejecución de actividades presentados por el contratista carencia de soportes, planillas o relación de la información de los documentos, reuniones, actos administrativos y las diversas consultas llevadas a cabo por mes ejecutado para el cumplimiento del objeto contractual, verificando que mes a mes en su mayoría ejecuta las mismas actividades”, es importante aclarar que de conformidad con la normativa vigente en materia de gestión documental y atendiendo a buenas prácticas archivísticas (principio de procedencia), los productos asociados a agrupaciones documentales que se reflejan en la

Tabla de Retención Documental - TRD de la ARN (series y subseries), se integran como tipologías a sus respectivos expedientes.

Así las cosas, los soportes que dan cuenta del cumplimiento de las obligaciones tales como conceptos, actas, registros, proyecciones de documentos, entre otros, se encuentran organizados y custodiados en el archivo de gestión de Talento Humano en cada uno de sus expedientes.

En este orden de ideas, la supervisión del contrato dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, toda vez que, los certificados expedidos por el supervisor del contrato que obran en el expediente contractual se basan en las actividades realizadas por el contratista y cuyos soportes como se mencionó, se encuentran en los expedientes del archivo de Gestión<sup>2</sup> de Talento Humano, desvirtuándose el posible riesgo aludido, toda vez, que la supervisión si realizó su rol activo en el seguimiento al contrato.

Así mismo, frente a la observación de que, “(...) *Lo expuesto evidencia el riesgo que no se pueda establecer el cumplimiento de las actividades objeto del contrato según los procedimientos establecidos por la ARN, relacionado con la aprobación por parte del supervisor, demuestra que el objeto contractual hace parte de las funciones propias del área de talento humano de la Agencia.*” se aclara que el contrato No.1080 de 2020, fue suscrito en atención a la necesidad de contar con un apoyo jurídico especializado que acompañara a Talento Humano en el marco del desarrollo de sus funciones, en el análisis de asuntos complejos en materia de derecho laboral administrativo, procesos de negociación con organizaciones sindicales y temas relacionados con derecho laboral colectivo, entre otros, toda vez que, no existe el personal de planta suficiente para garantizar el cumplimiento del volumen de actividades que gestiona Talento Humano.

### **Análisis de la respuesta**

El hallazgo no se desvirtúa por cuanto no existió revisión por parte del supervisor del contrato de la ARN dentro de los informes de ejecución que fueron presentados por el contratista.

### **Hallazgo Nro. 3. Contrato 1780. Adquisición Kits para ejercicio. (F) (D)**



El artículo 6 de la Ley 610 de 2000, modificado por el artículo 126 del Decreto con fuerza de ley 403 de 2019 establece:

**"ARTÍCULO 6°. Daño patrimonial al Estado.** Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público,

representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, odeterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo.

El Decreto 1072 de 2015, en el artículo 2.2.4.6.2 definiciones en el numeral 12 establece:

ARTÍCULO 2.2.4.6.2. Definiciones. Para los efectos del presente capítulo se aplican las siguientes definiciones:

(...)

12. **Condiciones y medio ambiente de trabajo:** Aquellos elementos, agentes o factores que tienen influencia significativa en la generación de riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores quedan específicamente incluidos en esta definición, entre otros:
- a) Las características generales de los locales, instalaciones, máquinas, equipos, herramientas, materias primas, productos y demás útiles existentes en el lugar de trabajo;
  - b) Los agentes físicos, químicos y biológicos presentes en el ambiente de trabajo y sus correspondientes intensidades, concentraciones o niveles de presencia;
  - c) Los procedimientos para la utilización de los agentes citados en el apartado anterior, que influyan en la generación de riesgos para los trabajadores y;
  - d) La organización y ordenamiento de las labores, incluidos los factores ergonómicos o biomecánicos y psicosociales.

El mismo decreto establece en su Artículo 2.2.4.6.8. lo siguiente:

**Artículo 2.2.4.6.8. Obligaciones de los empleadores.** El empleador está obligado a la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, acorde con lo establecido en la normatividad vigente.

(...)

**8. Prevención y Promoción de Riesgos Laborales:** El empleador debe



implementar y desarrollar actividades de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades laborales, así como de promoción de la salud en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), de conformidad con la normatividad vigente.

**Artículo 2.2.4.6.10. Responsabilidades de los trabajadores.** Los trabajadores, de conformidad con la normatividad vigente tendrán entre otras, las siguientes responsabilidades:

Procurar el cuidado integral de su salud.

La ARN celebró el contrato Nro. 1780 de 2020, con el objeto de realizar la adquisición de elementos (Kit de Ejercicio) para el fortalecimiento de la salud física y mental de los Colaboradores de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización ARN en el marco del Plan de Trabajo de Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo de la vigencia 2020, mediante el cual se adquirieron elementos de ejercicio para funcionarios y contratistas de la entidad.

De este contrato se observa, que los estudios previos se sustentan en que el Decreto 614 de 1984, por el cual se determinan las bases para la organización y administración de la salud ocupacional en el país, estipula que es obligación de los empleadores organizar y garantizar el funcionamiento de un Programa de Salud Ocupacional, siendo uno de los contenidos de este programa el Subprograma de medicina preventiva.

Al respecto es pertinente indicar que los artículos 1 al 9, del Decreto 614 de 1984, se encuentran derogados, toda vez que no fueron incluidos en el Decreto 1072 de 2015 y por tanto no forma parte de la salud y seguridad en el trabajo el subprograma de medicina preventiva.

**Artículo 2.2.4.6.11. Capacitación en seguridad y salud en el trabajo – SST.** El empleador o contratante debe definir los requisitos de conocimiento y práctica en seguridad y salud en el trabajo necesarios para sus trabajadores, también debe adoptar y mantener disposiciones para que estos los cumplan en todos los aspectos de la ejecución de sus deberes u obligaciones, con el fin de prevenir accidentes de trabajo y enfermedades laborales. Para ello, debe desarrollar un programa de capacitación que proporcione conocimiento para identificar los peligros y controlar los riesgos relacionados con el trabajo, hacerlo extensivo a todos los niveles de la organización incluyendo a trabajadores dependientes, contratistas, trabajadores cooperados y los trabajadores en misión, estar documentado, ser impartido por personal idóneo conforme a la normatividad vigente.

De este marco normativo, se tiene que la seguridad y salud en el trabajo



está orientada a la prevención y promoción de actividades para prevenir accidentes de trabajo y evitar riesgos de enfermedades laborales, mediante la capacitación por parte de la entidad, así como la obligación de los funcionarios de procurar el cuidado de su salud y no contempla que dentro del programa la Entidad deba hacer entrega de elementos para el desarrollo de actividades de ejercicio, como parte del SST.

Por lo anterior, la adquisición y distribución de estos elementos a funcionarios y contratistas no corresponden con el programa de seguridad y salud en el trabajo, ni con la destinación de los recursos públicos asignados a la Entidad.

El hallazgo presenta connotación disciplinaria y fiscal por del valor del contrato, esto es, \$108.575.076.

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

Sea lo primero señalar que el estudio previo y la celebración del contrato Nro. 1780 de 2020, se sustenta en las facultades y obligaciones establecidas por la Ley para la Entidad en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, las cuales derivan en necesidades que deben ser cubiertas.

Es así que, en el caso en estudio, la necesidad que la Entidad requirió satisfacer es la generada a partir de lo establecido en el Capítulo 2 Sección 2 y el Capítulo 6 del Decreto 1072 de 2015, normatividad vigente aplicable sobre el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, pues como se señaló en el estudio previo en el acápite “2. LA DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD QUE LA ARN PRETENDE SATISFACER CON EL PROCESO DE CONTRATACIÓN.

De conformidad con las normas legales vigentes respecto a Seguridad y Salud en el Trabajo, corresponde a las organizaciones públicas y privadas garantizar la realización de actividades tendientes a desarrollar actividades de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades laborales, así como de promoción de la salud en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), de conformidad con la normatividad vigente. (...)” (Subrayado fuera del texto).

Así mismo, se señaló en el mencionado estudio previo que, la necesidad a cubrir se enmarca en la promoción de acciones y actividades de prevención de riesgos y enfermedades laborales de los colaboradores de la Entidad, que hacen parte de las estrategias establecidas para el Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo en la vigencia 2020, que se encuentra establecido en el Plan de Gestión Estratégica del Talento Humano (PGETH) – ARN 2020

aprobado mediante la Resolución No. 0183 del 31 de enero de 2020, el cual tiene como fundamento normativo, entre otras disposiciones el Decreto 1072 de 2015.

De otra parte, es necesario realizar una lectura integral de la normativa que regula el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, toda vez que, el Decreto 1072 de 2015 (norma en la que se basó el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo implementado por la Entidad y el Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo en la vigencia 2020), no establece que el programa de capacitación sea la única herramienta para que la Entidad desarrolle actividades de prevención y promoción de riesgos y enfermedades laborales de sus colaboradores.

Dentro del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST) en la empresa, el empleador tendrá entre otras, las siguientes obligaciones:

(...) 4. Definición de Recursos: Debe definir y asignar los recursos financieros, técnicos y el personal necesario para el diseño, implementación, revisión evaluación y mejora de las medidas de prevención y control, para la gestión eficaz de los peligros y riesgos en el lugar de trabajo (...) 7. Plan de Trabajo Anual en SST: Debe diseñar y desarrollar un plan de trabajo anual para alcanzar cada uno de los objetivos propuestos en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), el cual debe identificar claramente metas, responsabilidades, recursos y cronograma de actividades, en concordancia con los estándares mínimos del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad del Sistema General de Riesgos Laborales. 8. Prevención y Promoción de Riesgos Laborales: El empleador debe implementar y desarrollar actividades de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades laborales, así como de promoción de la salud en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), de conformidad con la normatividad vigente.”.

Así las cosas, y acorde a la normativa descrita la necesidad que se buscó satisfacer es, dar cumplimiento a la obligación que tiene la Entidad de desarrollar de actividades promoción y prevención en materia de riesgos y enfermedades de los colaboradores de conformidad con el marco normativo vigente y el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST) adoptado por la Entidad -del cual hace parte el Plan de Trabajo Anual de SST adoptado mediante Resolución 0183 de 2020-, que tiene como finalidad la aplicación de medidas de medicina preventiva y del trabajo, seguridad e higiene industrial y la gestión de emergencias, a través del mejoramiento continuo de las condiciones y el medio ambiente laboral y el control eficaz de los peligros y riesgos en el lugar de trabajo, favoreciendo la

prevención de los accidentes y enfermedades laborales, la promoción y mantenimiento de su salud.

Por lo anterior, así en los estudios previos se haga referencia a lo Dispuesto en el Decreto 614 de 1984, no es menos cierto - tal y como se señala en los estudios - que todo el proceso se sustentó en las normas legales vigentes que rigen el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, contenido en el Decreto 1072 de 2015, citado y desarrollado anteriormente, y sobre el cual se basa el Plan de Trabajo del Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST) adoptado por la ARN para la vigencia 2020.

Es así que el citado contrato fue suscrito en observancia del principio de legalidad, toda vez que, fue diseñado con sujeción a lo establecido en el marco normativo vigente que rige el Sistema de Gestión y Seguridad en el Trabajo. Ahora bien, en el mencionado estudio previo en el acápite 2. LA DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD QUE LA ARN PRETENDE SATISFACER CON EL PROCESO DE CONTRATACIÓN. se estableció que: “El deporte (ejercicio) y la recreación posibilita el OCIO; factor esencial del desarrollo humano integral de las personas, idóneo para promover experiencias con fines formativos, además de fomentar el cuidado de la salud y el bienestar físico y mental; teniendo en cuenta que, durante el ejercicio, su cuerpo libera sustancias químicas que pueden mejorar su estado de ánimo y hacerle sentir más relajado.

Esto puede ayudarle a controlar el estrés y reducir su riesgo de depresión, al ofrecer elementos que permiten a nuestros trabajadores seleccionar actividades que se ajustan a sus necesidades, intereses y preferencias, con el fin de brindar una alternativa en estos momentos de emergencia sanitaria. El ejercicio permite tomar una actitud positiva del individuo hacia la vida en el desarrollo de actividades para el tiempo, que le permiten trascender los límites de la conciencia y el logro del equilibrio biológico y social, los cuales contribuyen a la buena salud y una mejor calidad de vida.

En este orden de ideas, promover la actividad física entre los servidores públicos y contratistas de la ARN es una estrategia fundamental, que contribuye en el bienestar y desarrollo Humano; mejorando los estilos de vida saludable, puesto que disminuyen los niveles de estrés y por ende mejora la salud física y mental. Por esta razón se requiere adelantar un proceso de contratación, que ofrezca los materiales requeridos para promover hábitos y estilos de vida saludable a partir del ejercicio de los colaboradores (Kits de ejercicio), los cuales están contemplados en la nueva propuesta del plan de Seguridad y Salud en el Trabajo, teniendo en cuenta la emergencia Sanitaria (COVID- 19), con fundamento en el desarrollo de las áreas deportivas,

artísticas, culturales y de esparcimiento, actividades sociales y de integración, promoción y prevención de la salud, clima cultura y gestión del cambio organizacional. (...)

Por tal motivo es necesario adelantar un Proceso de Menor Cuantía bajo la modalidad de subasta inversa, con el objeto de cumplir con lo establecido en el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y garantizar la cobertura a todos los empleados públicos y aquellos contratistas que pudieren tener condiciones de riesgo cardiovascular y osteomuscular de la ARN a través de la realización de las actividades contempladas en el Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo para la vigencia 2020.” (Subrayado fuera del texto)

### **Análisis de respuesta**

No se desvirtúa el hallazgo referido, por cuanto se evidencia una gestión antieconómica por la austeridad en el gasto público, considerando que es una gestión antieconómica. por el uso indebido del recurso que se empleó para la adquisición de dichos kits los cuales, después de revisar los elementos que los componen, no garantizan que efectivamente todos los funcionarios realicen las actividades físicas que con ellos se pudieran practicar.

Finalmente, con relación a la connotación disciplinaria, la entidad se reitera lo manifestado en la respuesta dada mediante oficio OFI21-025517 / IDM 112000 del 20 de octubre de 2021, sobre la observación contestada.

Por lo anterior, se mantiene el hallazgo con las connotaciones fiscal y disciplinaria.

