

**INFORME AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL**

**MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA - MIJ
CONVENIO DONACIÓN JSDF TF091176
SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONTROVERSIAS PARA LOS MÁS
DESFAVORECIDOS
AGOSTO 29 DE 2008 A MAYO 31 DE DE 2011**

**CGR CDS - DJS No .031
Junio 2011**

**AUDITORÍA MODALIDAD ESPECIAL
CONVENIO DONACIÓN BANCO MUNDIAL JSDF TF091176
MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA**

Contralora General de la República	Sandra Morelli Rico
Vicecontralor	Álvaro Miguel Navas Patrón
Contralor Delegado Sector Defensa, Justicia y Seguridad	Javier Alonso Lastra Fuscaldo
Directora de Vigilancia Fiscal	Nidia Jeannette Najar Martínez
Responsable de Subsector	Juan Carlos González Trujillo
Supervisor	Pablo Andrés Rodríguez Martínez
Equipo de auditores:	
Líder de Auditoría	Rubén Darío Quiñones Núñez
Integrantes del equipo Auditor	Omar Díaz Martínez Germán Tovar

TABLA DE CONTENIDO DEL INFORME

	Pág.
1. Hechos Relevantes del período auditado	4
2. Dictamen	7
3. Resultados de la auditoría	11
3.1 Evaluación Estados Contables	11
3.2 Evaluación Mecanismos Control Interno	11
3.3 Evaluación a la contratación	14
4. Anexos	15
Anexo 1. Matriz de codificación de hallazgos	
Anexo 2. Balance General	
Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental	
Notas explicativas a los estados contables	
Estado de Inversión Consolidada Acumulada	

1. HECHOS RELEVANTES DEL PERÍODO AUDITADO

La República de Colombia a través del Ministerio del Interior y de Justicia, suscribió el 29 de agosto de 2008, el acuerdo legal, Convenio de Donación No JSDF-TF 091176, para ser ejecutado en (4) cuatro años, es decir hasta el 29 de agosto de 2012, el valor del convenio es de US \$1.900.000 dólares americanos, financiados en su totalidad con recursos del Banco Mundial, en su calidad de administrador de fondos de donación provistos por Japón en el marco del Fondo para el Desarrollo Social.

El proyecto se registró en el banco de proyectos BPIN desde el año 2009, y se le asignó el código No. 0064005430000, Entidad Ministerio del Interior y de Justicia, detalle de tipo específico de gastos 0540 – intersubsectorial Gobierno.

Objetivo General

El objetivo del proyecto es desarrollar e implementar estrategias para proveer servicios básicos de justicia a la población desfavorecida o en situación de vulnerabilidad del país, incluyendo aquellas que sean sujeto de discriminación y de bajos recursos, en asociación con “CSO” (civil society organization) y Gobiernos Locales.

Cobertura

El proyecto busca el fortalecimiento del acceso a la justicia y la convivencia, que se ejerce a través del Ministerio del Interior y de Justicia.

Participantes

El proyecto será ejecutado por el Ministerio del Interior y de Justicia a través de la Dirección de Acceso a la Justicia, con la asistencia de las áreas funcionales tales como Grupo de Gestión Contractual, la Oficina de Asuntos de Cooperación Internacional, Control Interno y el Grupo Gestión Financiera y Contable entre otras.

Componentes

El Proyecto consta de las siguientes partes:

Parte A: Estrategias para la resolución pacífica de disputas para los más pobres.

Este componente desarrolla herramientas para la cultura de resolución pacífica de disputas a través del diseño de mecanismos para dar a conocer las preocupaciones de los pobres respecto de las políticas públicas en temas de justicia y preparar reformas legales, regulatorias e institucionales sobre la base de las recomendaciones de las asambleas para ser sometidas a las autoridades relevantes de los gobiernos locales.

Parte B: Educación legal para pobres

Trata de la difusión de información esencial y práctica sobre cómo resolver casos particulares y relevantes para los pobres, tales como casos de familia, beneficios sociales, hacienda, violencia intrafamiliar, salud, laboral en los nuevos centros de paz instalados, a través de del diseño e implementación de un programa de capacitación en escuelas primarias tanto en áreas rurales como urbanas y el desarrollo de materiales de auto ayuda legal escritos en lengua simple y distribuidos gratuitamente en las comunidades más pobres, elaboración de formas legales estándar para facilitar las relaciones con las autoridades locales y las cortes, además campañas que desarrollen conciencia pública a través de medios de comunicación y finalmente entrenamiento mediante grupos interdisciplinarios a los gobiernos locales y las ONGs que trabajan en las comunidades pobres.

Parte C: Servicios alternativos para la solución de disputas para los pobres

Fortalecer los centros de paz que permitan la solución alternativa de disputas en ciudades medianas y pequeñas promovidos por los gobiernos locales y centros de conciliación,

Parte D: Servicio de ayuda legal para los pobres.

Se trata de proveer servicios de ayuda legal de litigantes a los pobres, en los centros de paz; desarrollar una red de abogados públicos interesados en proveer servicios con muy bajo costo en los centros de paz; realizar programas de formación para abogados públicos que quieran ser miembros de la red a través de la metodología “aprender por hacer” implementado en los convenios de gobiernos locales o los centros de conciliación y divulgar información sobre los servicios de ayuda legal disponibles en comunidades pobres.

Parte E: Justicia Indígena y Afro-Colombiana

Proporcionar un acceso a la justicia para esta parte de la población, este componente busca desarrollar estudios para establecer zonas en las que las prácticas de justicia indígena y afrocolombianas son inconsistentes y las reformas legales y regulatorias que son requeridas; y un proceso de consulta nacional en la implementación de la propuesta de legislación en mecanismos de solución de disputas indígenas y afrocolombianas y desarrollar programas educativos para estas comunidades sobre los mecanismos de resolución de solución de conflictos.

Parte F: Monitoreo y Evaluación

Este Componente busca el desarrollo de un sistema de monitoreo y evaluación; el desarrollo de una encuesta nacional durante el proyecto orientada a establecer las necesidades básicas de la justicia y realizar la auditoría anual del mismo.

Doctor
GERMÁN VARGAS LLERAS
Ministro del Interior y de Justicia
Ciudad

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral modalidad Especial al Ministerio del Interior y de Justicia – Convenio Donación Banco Mundial JSDF-TF 091176 “Solución Pacífica de Controversias para los mas Desfavorecidos” por el período 29 de agosto de 2008 al 31 de mayo de 2011, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: eficiencia y eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición y el examen del Balance General, el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental, el Estado de Inversión Acumulada.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables..

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de los estados contables de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia y prescritos por la Contaduría General de la Nación. Esta responsabilidad incluye: diseñar, implementar y mantener mecanismos de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional y para la preparación y presentación de los estados contables, libres de errores significativos, bien sea por fraude o error; seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas; así como, efectuar las estimaciones contables que resulten razonables en las circunstancias. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga la opinión sobre los estados contables auditados.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA´s) y con políticas y procedimientos de auditoría gubernamental con enfoque integral prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable para fundamentar nuestro informe.

La auditoría a que se refiere el presente informe tuvo el siguiente alcance:

Se evaluó la totalidad de órdenes de pago y solicitudes de desembolsos realizados dentro de la vigencia comprendida entre 29 de agosto de 2008 hasta mayo de 2011. Que ascendió en pesos a \$61.9 millones. Que corresponden al pago de honorarios del Administrador del proyecto.

Se examinaron los mecanismos de control interno implementados por el Ministerio del Interior y de Justicia en el convenio.

Para la evaluación de las anteriores líneas de auditoría, los procedimientos de auditoría fueron seleccionados conforme al juicio profesional del auditor.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de nuestra auditoría. Sin embargo no allegó el estado de solicitudes de desembolso para su examen.

Los hallazgos se dieran a conocer oportunamente a la Entidad dentro del desarrollo de la auditoría. No obstante, la entidad no remitió su respuesta.

2.1 DICTAMEN

2.1.1 Evaluación funcionamiento del Sistema de Control Interno de la ejecución del Programa

El Sistema de Control Interno del Ministerio del Interior y de Justicia obtuvo una calificación de inadecuado en su evaluación conceptual, teniendo en cuenta que muchos de los controles generales del Sujeto de Control no existen y los implementados en su mayoría no aplican. Operativamente, la Entidad obtiene una calificación de 3, que corresponde a ineficiente, debido a que los controles específicos de las líneas y áreas examinadas no mitigan los riesgos para los cuales fueron establecidos. Para el caso concreto del proyecto se observa:

Demoras en la ejecución de los recursos con la repercusión en el avance de conformidad con los calendarios originales y las inconsistencias entre la documentación operativa utilizada por el Ministerio y la aprobada por el Donante y por el Banco Mundial.

De otra parte los cambios en la descripción de los objetivos, componentes y actividades del proyecto como la ampliación de la ubicación geográfica del Proyecto a (20) veinte centros de Convivencia ya existentes y en operación, en lugar de (5) cinco nuevos que como máximo permite la propuesta aprobada por el Donante y el Convenio de Donación y las modificaciones de

los indicadores del Proyecto establecidas en el la propuesta aprobada y que no podían ser cambiados o ignorados sin su consentimiento.

Lo anterior dio origen a definir los (5) cinco nuevos Centros de Convivencia e iniciar la modificación de la ficha EBI para el año 2010, para que fueran consistentes con la propuesta aprobada por el Donante y con el convenio de Donación y registrarse en forma correcta en el BPIN.

Se observó que hasta el 12 de abril de 2011, el Banco Mundial se pronunció sobre la no objeción a la versión definitiva del Manual Operativo y resalta que la ejecución del Proyecto deberá regirse por las disposiciones del Convenio de Donación.

2.1.2 Opinión sobre los Estados Contables

A 31 de mayo de 2011, no se ha dado inicio a la implementación del módulo contable del Sistema de información financiera SIF II presentando un atraso en la contabilidad del Ministerio.

Excepto por lo indicado en el párrafo anterior y el funcionamiento del sistema control interno a 31 de diciembre de 2010, en nuestra opinión, el Balance General, el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental, y el Estado de Inversión Acumulada en el anexo 2 de este informe, presentan razonablemente los ingresos y los pagos en efectivo del proyecto; así como los desembolsos efectuados que se realizaron para cancelar gastos que se orientaron a la administración del proyecto *“Solución Pacífica de Controversias para los más Desfavorecidos”* financiado a través del Convenio de Donación TF091176 y ejecutado por el Ministerio del Interior y de Justicia en el ejercicio finalizado el 31 de mayo de 2011, de conformidad con las normas y principios de contabilidad pública prescritos por la Contaduría General de la Nación.

2.2. CUMPLIMIENTO CLÁUSULAS CONVENIO

En la evaluación se estableció que los contratos celebrados se sometieron en sus procesos de selección y ejecución a las normas previstas por el Banco Mundial.

De otra parte, también se determinó que los recursos del Proyecto son utilizados de acuerdo con lo establecido en el Convenio, sin perjuicio de la situación detectada.

Por las anteriores debilidades se estableció que el convenio no ha cumplido con los principios de eficiencia y eficacia por la mora en el inicio de la ejecución de los componentes objeto del convenio, a pesar que se sometió a aprobación un cronograma de inversión y ajuste al manual operativo en la vigencia 2011, quedando tan solo aproximadamente un año para su culminación

2.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 4 hallazgos administrativos y una función de advertencia.

2.4 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad debe ajustar el plan de mejoramiento, con acciones y actividades que permitan eliminar las causas de los hallazgos detectados y comunicados durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El plan de mejoramiento debe ser entregado a la Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución No.05872 del 11 de julio de 2007.

Bogotá, D. C,

JAVIER ALONSO LASTRA FUSCALDO
Contralor Delegado
Sector Defensa, Justicia y Seguridad

Revisó: Nydia Jeannette Najar Martínez, Directora Vigilancia Fiscal
Pablo Andrés Najar Martínez, Supervisor
Elaboró: Equipo Auditor

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 EVALUACIÓN DE LOS ESTADOS CONTABLES

Hallazgo 1. Contabilidad

El proyecto No. JSDF-TF091176 “Convenio de Donación Para la Solución Pacífica de Controversias Para los mas Desfavorecidos” para el año 2011, si bien, la administración del proyecto presento estados contables soportados con sus auxiliares a 31 de diciembre de 2010, para el año 2011, la contabilidad fue presentada con informes aislados de las actividades realizadas sin adjuntar los auxiliares contables del mismo, debido a que con corte a mayo de 2011 no se ha implementado el módulo contable del Sistema de información financiera del SIIF II para efectos de reportarle a la Contaduría General de la Nación, situación que pueda impactar la presentación de los estados financieros de 2011 en forma oportuna.

Hallazgo 2. Cuentas por Pagar

El saldo de \$10.3 millones, reflejado en las cuentas por pagar al 31 de mayo de 2011, corresponde a dos meses de honorarios, no cancelados a la administradora del proyecto, situación que demuestra la ausencia de gestión en el cumplimiento de las obligaciones pactadas. El contrato establece: que los pagos se realizarán contra la entrega del primer informe, los restantes pagos en sumas iguales al finalizar cada mes previa presentación del informe ejecutivo una vez verificada la cuenta en la Dirección del Tesoro Nacional. Y se observó que existían fondos suficientes para realizar estos pagos. Lo cual origina riesgos de incumplimiento de las obligaciones del administrador y retraso en la ejecución del proyecto.

3.2. EVALUACIÓN DE LOS MECANISMOS DE CONTROL INTERNO

En la evaluación de los mecanismos de control interno, se evidenció:

Hallazgo 3. Controles y Aplicación normatividad Banco Mundial –FA-

En el desarrollo del Convenio no se evidencia la existencia de mecanismos de Control Interno que adviertan sobre la demora en la ejecución de los recursos y el cumplimiento de los objetivos y componentes toda vez que el tiempo de ejecución del convenio se encuentra en un 69% aproximadamente

sin que se reporten niveles de ejecución con los cronogramas inicialmente previstos que establecían su ejecución en cuatro (4) años 2008-2012, con riesgos del incumplimiento de la ejecución de los objetivos y componentes del Proyecto.

A 31 de mayo de 2011, solamente se ha ejecutado aproximadamente un 3% de los recursos y 0% en cumplimiento de los objetivos, situación que demuestra un atraso importante tanto en la ejecución de los recursos como en el cumplimiento de los componentes del proyecto.

Es que de anotar que los recursos ejecutados a la fecha de corte de la Auditoría, corresponden al pago de honorarios de los administradores del proyecto.

Esta situación se presenta por deficiencias en la labor administrativa del proyecto para dar a conocer y exigir los protocolos acordados con el Banco. Lo anterior incide negativamente, en la implementación oportuna de los componentes del proyecto objeto de la Donación.

3.3 EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN

En la vigencia 2009- 2011, se celebraron cuatro (4) contratos en desarrollo del Convenio de Donación. Que suman la totalidad de \$ 401.1 millones, los cuales fueron revisados y del examen se evidenció:

Contrato No. 206 de 2009

El objeto del contrato consistió en prestar los servicios profesionales de un consultor que realice gestión administrativa y monitoreo del proyecto para el convenio de Donación “Resolución pacífica de controversias para los más pobres” de acuerdo con los términos de referencia del proyecto de donación del Banco Mundial, y la No objeción dada por el Banco Mundial.

El contrato tenía una duración de doce (12) meses contados desde el perfeccionamiento de acuerdo con las normas del Banco, por valor de \$61.9 millones.

Hallazgo 4. Liquidación contrato

El contrato No. 206 de 2009, en su numeral 10 prevé: *“El presente contrato se liquidará por parte del Ministerio dentro de los cuatro meses siguientes a su terminación, mediante acta firmada...”*; sin embargo, en el expediente no se evidenció el Acta de Liquidación, hecho que denota debilidades de control

y dificulta la verificación del cumplimiento de las obligaciones, el pago de la totalidad de los servicios recibidos y el balance final del contrato.

1. ANEXOS

- Anexo 1. Matriz de codificación de hallazgos
- Anexo 2. Balance General
Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental
Notas explicativas a los estados contables
Estado de Inversión Consolidada Acumulada

MODALIDAD AUDITORÍA: ESPECIAL

No	Código	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	CAUSA	EFECTO	Valor	TIPO DE HALLAZGO			
						A	F	D	P
1	18 01 02	<p>Hallazgo 1. Contabilidad</p> <p>El proyecto No. JSDF-TF091176 “Convenio de Donación Para la Solución Pacífica de Controversias Para los más Desfavorecidos” para el año 2011, si bien, la administración del proyecto presento estados contables soportados con sus auxiliares a 31 de diciembre de 2010, para el año 2011, la contabilidad fue presentada con informes aislados de las actividades realizadas sin adjuntar los auxiliares contables del mismo, debido a que con corte a mayo de 2011 no se ha implementado el módulo contable del Sistema de información financiera del SIIF II para efectos de reportarle a la Contaduría General de la Nación, situación que pueda impactar la presentación de los estados financieros de 2011 en forma oportuna.</p>	La no implementación oportuna del SIIFII por la Contaduría General de la Nación	Presentación de la información contable sin el cumplimiento de las normas legales establecidas para ello		X			
	170209	<p>Hallazgo 2. Cuentas por Pagar</p> <p>El saldo de \$10.3 millones, reflejado en las cuentas por pagar al 31 de mayo de 2011, corresponde a dos meses de honorarios, no cancelados a la administradora del proyecto, situación que demuestra la ausencia de gestión en el cumplimiento de las obligaciones pactadas. El contrato establece: que los pagos se realizaran contra la entrega del primer informe, los restantes pagos en sumas iguales al finalizar cada mes previa presentación del informe ejecutivo una vez verificada la cuenta en la Dirección del Tesoro Nacional. Y se observó que existían fondos suficientes para realizar estos pagos. Lo cual origina riesgos de incumplimiento de las obligaciones del administrador y retraso en la ejecución del proyecto.</p>	Incumplimiento en el pago oportuno de las obligaciones contraídas	Podría continuar generando retrasos en la ejecución del proyecto por demoras en el pago de obligaciones, así como demora en los pagos a terceros por obligaciones tributarias generadas por esta razón y que se originan por estas obligaciones		x			

1103002	<p>Hallazgo 3. Controles y Aplicación normatividad Banco Mundial –FA-</p> <p>En el desarrollo del Convenio no se evidencia la existencia de mecanismos de Control Interno que adviertan sobre la demora en la ejecución de los recursos y el cumplimiento de los objetivos y componentes toda vez que el tiempo de ejecución del convenio se encuentra en un 69% aproximadamente sin que se reporten niveles de ejecución con los cronogramas inicialmente previstos que establecían su ejecución en cuatro (4) años 2008-2012, con riesgos del incumplimiento de la ejecución de los objetivos y componentes del Proyecto.</p> <p>A 31 de mayo de 2011, solamente se ha ejecutado aproximadamente un 3% de los recursos y 0% en cumplimiento de los objetivos, situación que demuestra un atraso importante tanto en la ejecución de los recursos como en el cumplimiento de los componentes del proyecto.</p> <p>Es que de anotar que los recursos ejecutados a la fecha de corte de la Auditoría, corresponden al pago de honorarios de los administradores del proyecto.</p> <p>Esta situación se presenta por deficiencias en la labor administrativa del proyecto para dar a conocer y exigir los protocolos acordados con el Banco. Lo anterior incide negativamente, en la implementación oportuna de los componentes del proyecto objeto de la Donación.</p>	Ausencia de eficiencia y eficacia en la gestión para dar cumplimiento a los objetivos para los cuales se recibieron los recursos	la posible pérdida de los recursos, por ausencia de gestión en el cumplimiento de las cláusulas del convenio.		x			
1405100	<p>Hallazgo 4. Liquidación contrato</p> <p>El contrato No. 206 de 2009, en su numeral 10 prevé: "El presente contrato se liquidará por parte del Ministerio dentro de los cuatro meses siguientes a su terminación, mediante acta firmada..."; sin embargo, en el expediente no se evidenció el Acta de Liquidación, hecho que denota debilidades de control y dificulta la verificación del cumplimiento de las obligaciones, el pago de la totalidad de los servicios recibidos y el balance final del contrato.</p>	Ausencia de controles para dar cumplimiento a la normatividad en lo pertinente a la oportuna liquidación de los contratos una vez se hayan finiquitado	Desconocimiento de la información estadística en cuanto a la cantidad de contratos vigentes y liquidados para la toma de decisiones y para la información que se debe rendir a los entes de control.		x			