

## INFORME DE AUDITORÍA

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACION COLOMBIA  
VIGENCIA 2012**

**CGR-CDGPEIF No. 0-36  
Diciembre de 2013**

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACION COLOMBIA**

Contralora General de la República

Sandra Morelli Rico

Vicecontralora

Ligia Elena Borrero Restrepo

Contralora Delegada para el Sector Gestión  
Pública e Instituciones Financieras

Claudia Isabel Medina Siervo

Director de Vigilancia Fiscal

Paulo Emilio Morillo Guerrero

Supervisor

Aldalivar Solano Motta

Responsable de Auditoría

Libia E. Bustos Becerra

Integrantes del Equipo Auditor

Ruby Yadira Bonilla Camargo  
Jairo Ortega Peña  
Ricardo Rueda Monroy  
Fabio Enrique Ladino

## TABLA DE CONTENIDO

		Pag.
<b>1</b>	<b>HECHOS RELEVANTES</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>DICTAMEN INTEGRAL</b>	<b>5</b>
2.1	GESTIÓN Y RESULTADOS	7
2.1.1	Gestión	7
2.1.2.	Resultados	8
2.1.3	Financiera	9
2.1.4	Legalidad	10
2.1.5	Evaluación de Control Interno	10
2.2	FENECIMIENTO DE LA CUENTA	11
2.3	RELACIÓN DE HALLAZGOS	11
2.4	PLAN DE MEJORAMIENTO	11
<b>3.</b>	<b>RESULTADOS DE LA AUDITORÍA</b>	<b>12</b>
3.1	EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	12
3.1.1.	Gestión	12
3.1.1.1	Verificación y cumplimiento de vinculación de los funcionarios del DAS	13
3.1.1.2	<i>Registro, legalización de los bienes muebles e inmuebles recibidos del DAS</i>	14
3.1.2	Gestión Contractual	15
3.1.2.1	Proceso de registro y actuaciones de defensa jurídica	15
3.1.2.2	Evaluación al proceso contractual para la adquisición de bienes obras o prestación de servicios	15
3.1.2.3.	<i>Seguimiento a los contratos para la adecuación de las instalaciones y arrendamiento de sedes</i>	37
3.1.3.	Financiera	38
3.1.3.1	<i>Análisis Financiero</i>	38
3.1.3.2	<i>Análisis Presupuestal</i>	41
3.1.4	Evaluación Sistemas de Información- Proyecto Inversión	42
3.1.5	Evaluación del Control Interno	47
3.2	SEGUIMIENTO A FUNCIONES DE ADVERTENCIA	48
3.3	SEGUIMIENTO A DENUNCIAS	48
3.4	INVERSIONES	49
<b>4</b>	<b>ANEXOS</b>	<b>50</b>

## 1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERÍODO AUDITADO

Mediante el decreto 4057 del 31 de octubre de 2011 se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad DAS y se trasladan sus funciones y bienes a otras entidades. El artículo 3°, numeral 3.1 del mencionado decreto establece: “Las funciones de control migratorio de nacionales y extranjeros y los registros de identificación de extranjeros de que trata el numeral 10 del artículo 2o del Decreto 643 de 2004 y las demás disposiciones sobre la materia, se trasladan a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, que se creará en decreto separado”.

Con el decreto 4062 del 31 de octubre de 2011 se creó la Unidad Administrativa Especial, como un organismo civil de seguridad, denominada Migración Colombia, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado de ejercer funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado Colombiano. De acuerdo con el artículo 5, numeral 4 del decreto 4062 se registraron en los Estados contables de la UAE Migración Colombia los Activos trasladados por el Departamento Administrativo de Seguridad DAS en proceso de supresión y su Fondo Rotatorio, de acuerdo con lo dispuesto en el capítulo IV - Régimen de bienes, artículos 10 al 14, del Decreto 4057 del 31 de octubre de 2011.

## 2. DICTAMEN INTEGRAL

Doctor  
**SERGIO BUENO AGUIRRE**  
Director  
Unidad Administrativa Especial Migración Colombia  
Bogotá, D.C

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC), a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de sus gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General a 31 de diciembre de 2012 y el Estado de la Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental para el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2012.

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. Así mismo, se evaluó el Control Interno.

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 conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento (o no) de la cuenta, con fundamento en la evaluación de la gestión y resultados - Control de Gestión, de Resultados, Financiero (opinión sobre la razonabilidad de los Estados contables), Legalidad y Control Interno - obtenidos por la administración de la entidad en las áreas y/o procesos auditados.

El Representante Legal de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, rindió la cuenta anual consolidado por la vigencia fiscal del año 2012, dentro de los plazos previstos en la resolución orgánica No. 6289 del 8 de marzo de 2011 y Resolución Orgánica No. 6445 de enero 6 de 2012.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con Normas de Auditoría Gubernamental Colombianas (NAGC), compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría (NIAS) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los

estados contables están libres de errores e inconsistencias significativos. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados contables, los documentos que soportan la gestión y los resultados de la entidad, el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del control interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo la evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados financieros y de la gestión y resultados de la Entidad. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias. Una auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los estados contables. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y opinión.

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

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría y las respuestas de la administración fueron analizadas.

## 2.1 GESTIÓN Y RESULTADOS

La evaluación de la gestión y resultados se fundamenta en los sistemas de control de: Gestión, Resultados, Legalidad, Financiero y Control Interno; los cuales contemplan las variables verificadas y calificadas por el equipo auditor.

La CGR, como resultado de la auditoría adelantada a la UAEMC, conceptúa que la gestión en los procesos y subprocesos durante la vigencia 2012 **favorable** con una calificación de 81.17, que significa que cumplió a cabalidad con los principios evaluados de eficiencia, eficacia y economía conforme se evidencia en la Matriz de calificación de Gestión y Resultados.

### 2.1.1 Gestión

La calificación de este componente es de 78,94. Los aspectos evaluados son:

#### *Planeación estratégica*

La entidad cuenta con un plan estratégico institucional *Fronteras en línea 2012-2014*, el cual permitió la articulación con el plan nacional de desarrollo, en la

ejecución de sus seis políticas institucionales a través del logro de sus objetivos estratégicos.

### Gestión presupuestal

El presupuesto de ingresos de la UAEMC para la vigencia 2012 fue por \$71.614.3 millones de los cuales \$61.101.9 millones corresponden a presupuesto nación y \$10.512.4 millones a recursos propios.

El presupuesto de Gastos fue por \$71.614,4 millones, para Gastos de Funcionamiento se asignaron \$60.694 millones y para Inversión \$10.921 millones, de los cuales se ejecutaron \$67.408 millones que representan el 94% del total del presupuesto.

#### 2.1.2 Resultados

La calificación de este componente es de 78,80 donde la calificación del proyecto de inversión correspondió a 71,00

#### Proyecto de inversión

Se evaluó el proyecto de inversión de modernización tecnológica de la entidad, teniendo en cuenta que la UAEMC continuó con el desarrollo del sistema de información Misional Platinum en los módulos de los procesos misionales, con la cesión del contrato suscrito entre el DAS e Ingean Software, se verificó:

- Los procesos relacionados con la información, respecto a migración, exportación, cargue, modificación y manipulación.
- Las normas, protocolos y procedimientos para los procesos misionales de la Entidad.
- Las seguridades físicas de los centros de cómputo teniendo en cuenta los componentes de redes, comunicaciones y servidores entre otros.
- Se Comprobó la actualización, oportunidad y consistencia de la información de los programas que interactúan con los procesos misionales de la Entidad y que los proyectos de sistematización se hayan ejecutado de acuerdo con los términos definidos en los mismos.

#### 2.1.3 Financiera

Este componente obtuvo una calificación de 90 es decir con observaciones.

Se evaluó el Balance General al 31 de Diciembre de 2012 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha. El total de activos de la vigencia 2012 fue por \$71.133 millones, se evaluaron



cuentas del activo por \$68.600 millones que representan el 96% del total (\$71.133 millones) que corresponden a las cuentas de inversiones, deudores, propiedad planta y equipo y valorizaciones. El patrimonio por \$ 59.620.5 millones representa el 84% del total del pasivo y patrimonio, el resultado del ejercicio arrojó una pérdida por \$1.778,5 millones debido al aumento de los gastos generales.

En el Estado de Actividad Económico y Financiero, se evaluaron la cuenta de ingresos fiscales por \$3.386.3 millones que representa el 6% del total de ingresos y la cuenta de gastos de personal sueldos y salarios por \$35.237 millones que representa el 57% del gasto.

La información contable es producto de la incorporación a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación desde sus distintos módulos.

En la cuenta de Ingresos por Multas se encuentra sobreestimada en \$597 millones, (5.68% del total de ingresos propios) afectando en igual cuantía la cuenta de Deudores- Ingresos no tributarios debido a que al comparar el saldo registrado por la oficina de estadística, encargada del manejo de la información de estos recursos no cruza contra el saldo registrado en contabilidad.

La cuenta gastos se encuentra subestimada en \$519 millones debido a que la entidad no registra los servicios que por ley no se cobran y por los documentos(cédula de extranjería, expedición de permiso temporal de permanencia que otorga prórroga de permanencia en el territorio nacional de los extranjeros, expedición de salvoconductos de permanencia y salida del país y certificaciones sobre movimientos migratorios de nacionales y extranjeros) que fueron pagados por los usuarios en el DAS y expedidos por Migración Colombia.

La entidad recibió del DAS y del Fondo Rotatorio 114 vehículos y 42 motos, de los cuales 113 cuentan con resolución de Tránsito y Transporte para traspasarlos a la entidad y los 43 restantes están pendientes de trasladar la titularidad a nombre de la UAEMC, debido a que presentan multas y sanciones del DAS que no se han cancelado.

### **Opinión de los Estados Contables**

En nuestra opinión, excepto por lo expresado en los párrafos anteriores, los estados Contables de la Unidad Administrativa, presentan razonablemente la situación financiera, en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2012 y los resultados del ejercicio económico del año terminado en la misma fecha, de conformidad con las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados o prescritos por la Contaduría General de la Nación.

Los errores o inconsistencias encontradas, afectan la razonabilidad de dichos

estados contables ascienden a \$2.111.7 millones, valor que representa el 3.5% del activo de la entidad.

#### 2.1.4 Legalidad

La calificación de este componente es de 78.60. La evaluación del control legalidad estuvo orientada a la verificación del cumplimiento de las normas contables y presupuestales; así como de los compromisos adquiridos en la celebración de contratos.

Para la vigencia 2012, la entidad celebró 355 contratos, por \$ 32.963 millones, la muestra seleccionada corresponde a 24 contratos por \$22.879 millones, equivalentes al 69.4% de los recursos contratados.

#### 2.1.5 Control Interno

La evaluación de Control Interno obtuvo una calificación de 1.62 Deficiente, por cuanto no otorga confiabilidad en el manejo de los recursos y el cumplimiento de sus objetivos y metas.

En relación con la contratación se evidenciaron debilidades en la elaboración de estudios previos, falta de control en la ejecución de algunos contratos por parte del supervisor y deficiencias en la gestión contractual.

#### **Concepto del Sistema de Control Interno Contable**

En desarrollo de los procedimientos aplicados para la evaluación y seguimiento del sistema de control interno contable de la UAEMC se evidenció que presenta deficiencias debido a que los registros contables se realizan en Excel, además no se contó con un aplicativo para el módulo de caja que no se realiza cruce de información entre contabilidad y estadística, situación que originó inconsistencias en algunos registros contables.

#### **Seguimiento al plan de mejoramiento**

La entidad no contó con plan de mejoramiento por cuanto inicio actividades a partir del 1º de enero de 2012.

### 2.2 FENECIMIENTO DE CUENTA

Con base en la calificación de los componentes, obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados, Financiera, Legalidad y Sistema de Control Interno, la Contraloría General de la República **fenece la cuenta** de la entidad por la vigencia fiscal de 2012.

## 2.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

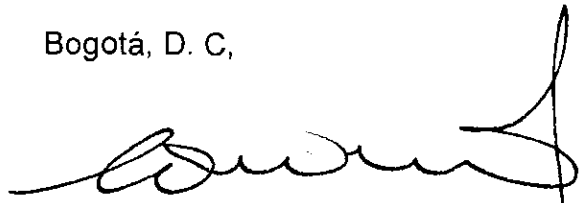
En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron quince (15) hallazgos administrativos de los cuales siete (7) tienen presunto alcance disciplinario.

## 2.4 PLAN DE MEJORAMIENTO

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


Sobre dicho Plan, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento; no obstante, el documento podrá ser insumo de un próximo proceso auditor, según lo establecido en la Guía de Auditoría.

Bogotá, D. C,



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

Aprobó: Paulo Emilio Morillo Guerrero, Director de Vigilancia Fiscal  
Revisó: Aldalivar Solano Motta Supervisor de Auditoría  
Elaboró: Equipo de auditoría



### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia inicio actividades el 1 de enero de 2012, y se incorporaron los 852 funcionarios que venían del DAS en Supresión, lo que permitió realizar operaciones en los quince aeropuertos internacionales, en las cinco fronteras terrestres, en los trece puertos marítimos, en el puerto fluvial, así como en los centros facilitadores de servicios migratorios.

##### 3.1.1 Gestión

La Contraloría General de la República como resultado de la auditoría, conceptúa que la gestión adelantada por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en los procesos auditados cumplió a cabalidad con los principios evaluados de eficiencia, eficacia y economía, obteniendo una calificación de 81.17 que ubica a la UAEMC en el rango de Gestión FAVORABLE, conforme se evidencia en la Matriz de calificación de Gestión y Resultados, en el cuadro que se relaciona a continuación. (Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Matriz de Evaluación de la Gestión y Resultados de la UAEMC**

No.	MATRIZ DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS	PROMEDIO	PORCENTAJE	CALIFICACION PONDERADA
1	Control de gestión	78.94	20	15.79
2	Control de resultados	78.80	30	23.64
3	Control de legalidad	78.60	10	7.86
4	Control Financiero	90.00	30	27.00
5	Control Interno	68.9	10	6.89
<b>TOTAL CALIFICACIÓN GESTIÓN</b>			100%	81.17

.Fuente: Equipo auditor

El Plan estratégico de Fronteras en Línea 2012-2014 articulado con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Operativo anual contiene las 6 políticas institucionales; Desarrollo Integral del Talento Humano, Fortalecimiento Institucional, Servicio al Ciudadano, Modernización Tecnológica, Posicionamiento Institucional y Ejercicio Pleno de Autoridad Migratoria.

El plan estratégico contempla seis objetivos: Contar con talento humano competente, comprometido e idóneo; Consolidar institucionalmente a Migración Colombia para el cumplimiento de su misión y visión; Fortalecer los procesos de prestación de servicios al ciudadano; Modernizar la plataforma tecnológica, soporte de la gestión institucional; Posicionar a la institución en los escenarios de discusión, intercambio de información y formulación de política pública en materia migratoria y Fortalecer la labor migratoria con el fin de garantizar el cumplimiento de la normatividad migratoria y contribuir a la seguridad y prosperidad nacional, el plan presentó un cumplimiento del 91.8%.

**3.1.1.1** *Verificación y cumplimiento normativo de los procesos de vinculación de los funcionarios del DAS en liquidación en cumplimiento del Decreto 4062 de 2011 y el 069 de 2013*

En la ejecución de objetivo específico Efectuar seguimiento al cumplimiento de las Normas dispuestas al proceso de vinculación de funcionarios del DAS a la UAEMC, se desarrolló teniendo en cuenta los siguientes aspectos.

- A. Normas dispuesta para cumplir con el proceso de vinculación.
- B. Documento expedido por el DAS en que se relacionan los funcionarios que fueron vinculados a la UAEMC según los Decretos 4062, 4061, 4063 y 4064 de 2011.
- C. Incorporación de los funcionarios del DAS a la planta de la UAEMC, según la Resolución 0024 de 2011.
- D. Cruce de datos de los desprendibles de pago de nómina del mes de noviembre de 2012, con el fin de verificar los pagos según la normatividad.
- E. Verificación de 25 historias laborales de todos los soportes de los anteriores aspectos.

El proceso de incorporación de los funcionarios provenientes del DAS a la UAEMC se ajustó a las normas dispuestas para tal fin.

**Hallazgo No. 1 Archivo Historias Laborales**

Dentro de la muestra de historias laborales se revisaron (25) en las que se pudo evidenciar: falta de foliación en algunas parcialmente, no se archiva por fases la información ni en orden cronológico, los inventarios son parciales y algunos documentos presentan deterioro por el inadecuado manejo. Incumpliendo los principios de archivo Art 26 de la Ley 594 de 2000.

**Respuesta de la Entidad:** "... Que las acciones corresponden al estado actual de los documentos, los cuales se encuentran en proceso de intervención para su organización".

## **Análisis de la respuesta**

Si bien la Entidad reconoce que se están adelantando las acciones pertinentes, La CGR considera que el proceso se encuentra muy atrasado, después de año y 10 meses de haber iniciado actividades, por lo tanto el hallazgo se mantiene.

### **3.1.1.2 Registro, legalización y control de los bienes muebles e inmuebles recibidos del DAS y su Fondo Rotatorio.**

Se verificó que el traslado de los inmuebles del DAS a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia se hizo mediante actas de entrega, indicando el estado en que se encuentran, además se verificó que todos cuentan con el certificado de libertad a nombre de la UAEMC y dichos inmuebles no presentan ninguna restricción como embargos.

## **Hallazgo No. 2 Legalización Parque Automotor.**

Respecto a la entrega de los vehículos, se recibieron 156, de los cuales 114 son vehículos y 42 motos, estos no cuentan con la titularidad de los mismos, debido a que presentan multas y sanciones que no han sido canceladas por el DAS para hacer el traspaso a UAEMC.

El parque automotor transferido por el DAS y su Fondo Rotatorio se registró por el valor que se encontraba registrado en los estados contables del DAS en supresión a 31 de diciembre de 2012 por \$8.070 millones.

## **Respuesta de la Entidad**

En respuesta de la entidad se informa "... que se establecieron directrices internas en esta materia y se concentraron en el seguimiento y control de las actividades relacionadas con el trámite de legalización del parque automotor transferido a la UAEMC... Como resultado de todas las gestiones adelantadas, con corte al 16 de Noviembre de 2013 se cuenta con 114 Resoluciones de traspaso correspondiente a 114 vehículos a nombre de Migración Colombia.

## **Análisis de la Respuesta**

Analizada la respuesta, la Comisión de la CGR mantiene el hallazgo sobre los 43 vehículos, que a la fecha no cuentan con la titularidad a nombre de la entidad por \$2.111.7 millones.

### 3.1.2. Gestión Contractual

3.1.2.1. *Proceso de registro y actuaciones de defensa jurídica por las demandas interpuestas por los funcionarios del DAS vinculados a la UAEMC por concepto salarial, prestacional y pensional derivados de la transformación institucional del tema migratorio.*

Se Verificaron las solicitudes de conciliación pre judicial y judicial, los procesos judiciales, y las actas del comité de conciliación. Se estableció que se negaron todas solicitudes de conciliación estando justificadas.

En cuanto a los procesos judiciales se realiza seguimiento semanal a los apoderados encontrando adecuada la defensa judicial que realiza la entidad. Por último el comité de conciliación se reúne periódicamente y cumple con su fin.

3.1.2.2. *Evaluación al proceso contractual para la adquisición de bienes obras o prestación de servicios, contratación dirigida a programas de capacitación en temas migratorios y fortalecimiento talento humano.*

#### **Hallazgo No. 3 Contratación de Combustible (D)**

La Entidad efectuó la contratación del combustible para el parque automotor por la modalidad de Contratación reservada del Sector Defensa y el DAS, modalidad que no resulta aplicable teniendo en cuenta que la Entidad no tiene funciones de inteligencia, seguridad, ni de defensa del Estado, ya que una vez proferido el Decreto 4057 de 2011 mediante el cual suprimió el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), las funciones de inteligencia y seguridad de esta Entidad pasaron a ser desempeñadas por el Departamento Administrativo -Dirección Nacional de Inteligencia creado mediante Decreto 4179 de 2011, adscrito al Ministerio de Defensa, como un organismo civil de seguridad, que desarrolla actividades de inteligencia estratégica y contrainteligencia. Aunado a lo anterior, por el tipo de bien a contratar "*gasolina corriente y diesel corriente*" siendo un bien de características técnicas uniformes de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del art. 2 de la ley 1150 de 2007, era procedente efectuar la contratación por la modalidad de selección abreviada, tal como así lo efectuaron el Ministerio de Defensa y las Entidades del Sector Defensa.

Verificado el contrato, se evidenció que los estudios previos contemplan unas proyecciones de consumo de combustible sobreestimadas en la medida que proyectan que el presupuesto asignado al contrato solamente alcanzaría para 4 meses, sin embargo, el contrato se suscribió por 6 meses y no se ejecutó el total del presupuesto habiendo adicionado en 6 meses más hasta el 31 de diciembre de 2012, no obstante, al finalizar la vigencia tampoco se ejecutó el total del presupuesto, lo que permite concluir que los topes de consumo de gasolina fijados

mediante resolución 030 del 2012 se encuentran mal calculados, lo anterior obedece a que para los estudios previos no se efectuó ningún análisis técnico, sobre el tipo de vehículo, cilindraje, destinación del mismo, modelo, etc., aspectos de esencial importancia para efectos de estimar el consumo promedio de combustible.

De la misma manera se evidenció que no existen informes de supervisión donde se evidencie la revisión promedio de consumo de combustible por tipo y función del vehículo, el control al Kilometraje recorrido por el vehículo que en varios casos es cero (0) o que en vez de aumentar retrocede y hay vehículos que no son patrullas pero consumen más gasolina que estas, superando los topes establecidos en la Resolución 30 del 10 de enero de 2012. Así mismo, se observó que el contrato se celebró con precio distinto para cada estación de servicio, en tanto que el contratista relacionó en su propuesta el precio y cada una de las estaciones en las que prestaría el servicio. Para la ejecución del contrato, se utilizaron otras estaciones diferentes a las acordadas, sin que para ello se hubiera efectuado una adición del contrato con el fin de establecer el precio del galón de combustible en esas nuevas estaciones, situación que puede ser desfavorable para la Entidad y que demuestran la falta de control en la ejecución del contrato por parte del supervisor, contraviniendo lo establecido por el artículo 26 del Estatuto de Contratación Estatal, el cual contempla que en virtud al principio de responsabilidad *“Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.”*, e igualmente que *“Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.”*

Finalmente el 18 de diciembre de 2012 se modificó el contrato para liberar \$47 millones, en tanto se consideró que al cierre de la vigencia 2012 no se alcanzaban a ejecutar y al mismo tiempo se adicionó el contrato en la suma de 120 millones con vigencias futuras aprobadas por el Ministerio de Hacienda, prorrogándose la vigencia del contrato hasta el 31 de marzo de 2013, la anterior situación fue justificada por la Entidad en que el consumo de combustible es de vital importancia para el funcionamiento de la misma, sin embargo, no adelantó acciones a fin de contratar el servicio con anticipación antes el vencimiento del contrato, lo que deja entrever la falta de planeación e improvisación en la gestión contractual, contraviniendo los principios de gestión administrativa establecidos en el art. 209 de la C.N., en concordancia con lo que al respecto manifestó la Corte Constitucional cuando respecto del principio de planeación en Sentencia C-300 de 2012, en igual sentido se pronunció la Sección Tercera del Consejo de Estado respecto del principio de planeación en sentencia del 31 de agosto de 2006.



## Respuesta de la Entidad

*Migración Colombia por mandato legal fue creada mediante Decreto Ley 4062 del 31 de octubre de 2011, como un **organismo civil de seguridad**, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores.*

*La connotación de seguridad señalada en la naturaleza de su creación, obedece al ejercicio de las funciones en la vigilancia, control migratorio y de extranjería del Estado colombiano dentro del marco de la Soberanía, Defensa y Seguridad Nacional, razones por la cual le fueron asignadas funciones de policía judicial señaladas en el artículo 27 del Decreto 4062 de 2011, para prevenir la comisión de delitos conexos a la migración tales como la trata de personas y el tráfico de migrantes.*

*Por otra parte y con fundamento en la información suministrada por la coordinación administrativa, Migración Colombia **no ejecutó ningún tipo de contratación con cargo al presupuesto de gastos reservados**, y no podría hacerlo en razón a que no cuenta con el rubro destinado para tal fin. Es preciso señalar que en su momento la entidad suscribió el contrato 013 del 31 de enero de 2012, con la sociedad TERPEL a través de la modalidad "**Contratación Directa - Contratación por Reserva**", fundamentado en lo dispuesto en el artículo 79 del decreto 2474 de 2008 y en el artículo 33 del decreto 4062 de 2011. Es así que era jurídicamente aplicable la contratación directa por reserva, advirtiendo la naturaleza jurídica de Migración Colombia.*

*Vale la pena resaltar que esta disposición tuvo vigencia hasta el 13 de abril de 2012, fecha en la cual se expidió el Decreto 734 de 2012, donde expresamente se señalaron las entidades que pueden seguir haciendo uso de dicha modalidad de contratación directa y entre las cuales no se cobijó a Migración Colombia, razón por lo cual en lo sucesivo. la Entidad con estricto apego a la normatividad vigente ha venido adelantado procesos de contratación empleando las modalidades que por razón de su cuantía le correspondan. atendiendo las necesidades relacionadas con el objeto que nos ocupa. de manera pública y abierta. Por lo anterior. solicito el retiro de la observación y la connotación disciplinaria.*

*Siendo Migración Colombia una entidad recién creada a la cual le fue otorgada una autonomía administrativa y financiera, las estimaciones de consumo en combustible fueron realizadas con base en la transferencia inicial de 162 vehículos del DAS en Supresión, tomando como parámetro el tipo de vehículo, cilindraje, destino y servicio a prestar, posteriormente plasmada en la resolución 030 de 2012.*

*La variación en la proyección del consumo, una vez suscrito el contrato 013 del 31 de enero de 2012, obedeció a: i). La solicitud de devolución de 24 vehículos realizada por el DAS en Supresión, correspondiente a vehículos que habían sido entregados por parte de los Fondos de Seguridad Territoriales a dicha entidad, que obligaron en principio a restringir la operación de los mismos y posteriormente a su devolución definitiva y ii). La entrega escalonada de 22 patrullas migratorias que finalizó en el mes de Julio de 2012.*

*Frente a esta observación el supervisor de contrato presentó los informes en el que consta la revisión de los kilometrajes de los vehículos de la Entidad que reposan en las carpetas de apoyo a la supervisión. (Las cuales se ponen a disposición del equipo auditor). Es importante resaltar que el supervisor de contrato contrasta los recibos de tanqueo con la información remitida por Terpel, para autorizar los pagos correspondientes.*

*La revisión de los kilometrajes evidencia errores mínimos de transcripción en los reportes generados por Terpel, debido a que éstos son cargados manualmente y no se pueden modificar por Migración Colombia dado que no es la fuente original.*

### **Análisis de la Respuesta**

Analizada la Respuesta de la Entidad, el hallazgo se mantiene con la incidencia disciplinaria, en tanto que se manifiesta que la contratación efectuada se hizo con base en el artículo 79 del decreto 2474, que estableció: "Contratación reservada del Sector Defensa y el DAS. Para los efectos previstos en el numeral 4 literal d) del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, entiéndase por bienes y servicios en el sector defensa que necesitan reserva para su adquisición los siguientes" (el subrayado es nuestro), situación que no es de procedente, si se tiene en cuenta que la contratación se efectuó después de liquidado el DAS, habiéndose creado varias Entidades adscritas a diferentes Ministerios, entre las que se encuentra Migración Colombia, como un organismo civil de seguridad, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, es decir que a la Entidad sujeto de control, no le fueron atribuidas las funciones de defensa, inteligencia, contrainteligencia que eran ostentadas por el DAS, en tanto que estas funciones fueron trasladadas al Departamento Administrativo -Dirección Nacional de Inteligencia creado mediante Decreto 4179 de 2011, adscrito al Ministerio de Defensa, tal como se enuncia en la nota de vigencia del literal d del artículo 2 de la ley 1150 de 2007 consultada por el portal Secretaria del Senado, no siendo procedente que la Entidad se amparara en el art. 79 del decreto 2474 de 2008.

Así mismo, por el tipo de bien a contratar "gasolina corriente y diesel corriente" siendo un bien de características técnicas uniformes de conformidad con lo

dispuesto en el numeral 2 del art. 2 de la ley 1150 de 2007, era procedente efectuar la contratación por la modalidad de selección abreviada, tal como así lo efectuaron las Entidades del Sector Defensa como el Ministerio de Defensa.

Se afirma que si hay informes de supervisión los cuales se encuentran a disposición de la CGR para ser consultados en la oficina del supervisor, sugerencia que fue acatada solicitando los informes de supervisión de enero a mayo de 2012 y junio a diciembre de 2012, habiendo encontrado que las carpetas mencionadas contienen una serie de facturas en las cuales se ha resaltado el valor de combustible, la cantidad, el kilometraje y la placa, pero no se evidenció ningún informe de supervisión en estricto sentido, en donde se hayan efectuado los respectivos cruces de información, o comentario alguno, sugerencia, o solicitud al contratista, que entre otras cosas según el informe de la Oficina de Control Interno este rindió los informes sin que los mismos cumplieran con las especificaciones pactadas en el contrato, situación está que no fue observada por la supervisora.

Respecto de la revisión del control del Kilometraje la Entidad afirmó que las diferencias e inconsistencias corresponden a errores mínimos, situación que no es cierta si se tiene en cuenta que la CGR efectuó un muestreo aleatorio encontrando que habían 257 registros inconsistentes, situación que es representativa.

La presente observación tiene presunta incidencia disciplinaria, en concordancia con el numeral 1, Artículo 35 Ley 734 de 2002.

#### **Hallazgo No. 4: Publicación en el SECOP (D)**

La publicación en el SECOP de algunos de los actos administrativos y contratos se efectuó por fuera de los términos establecidos en el Artículo 2.2.5. del decreto 734 de 2012 que estableció: *“La publicación electrónica de los actos y documentos a que se refiere el presente artículo deberá hacerse en la fecha de su expedición, o, a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes”*, para tal fin me permito efectuar la siguiente relación:

- Contrato 039 de 2012, la publicación del contrato suscrito el 31 de mayo de 2012 y el acto de administrativo de justificación de la modalidad de contratación de fecha 28 de mayo de 2012, fueron publicados extemporáneamente hasta el 19 de septiembre de 2012.
- El contrato N. 060 de 2012 suscrito el día 16 de agosto de 2012, fue publicado extemporáneamente hasta 5 de septiembre de 2012.

- Contrato N. 056 de 2012 suscrito el día 2 de agosto de 2012, fue publicado extemporáneamente hasta 5 de septiembre de 2012.

Esta observación tiene posible incidencia disciplinaria, en concordancia con el Numeral 1º, Artículo 35, Ley 734 de 2002.

### **Respuesta de la Entidad**

*En efecto la publicación de los procesos citados por el equipo auditor fue realizada de forma extemporánea. En el plan de mejoramiento derivado de la evaluación realizada por la Oficina de Control Interno al proceso de Gestión Contractual se definieron acciones tendientes a establecer puntos de control para la verificación y monitoreo de la publicidad en el SECOP de los procesos contractuales por parte de la Coordinación de Contratos. Este plan de mejoramiento está en ejecución y ha sido objeto de seguimiento en el 2013.*

### **Análisis de la Respuesta**

La Entidad aceptó el hallazgo, por lo que se mantiene con la incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No.5: Archivo de Contratos**

Revisada la muestra contractual se determinó que en los contratos Nos.08 – 41-59- 50 – 73 – 86, no se encuentran la totalidad de los soportes de la ejecución contractual, como son facturas o certificados de ingreso al almacén, esta situación se presenta debido a la inobservancia de los principios consagrados en la Ley 594 de del 2000, en especial al preceptuado en el literal a, del artículo 4 que reza: *“Fines de los archivos. El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia,”* lo que genero retrasos en la verificación del proceso auditor.

### **Respuesta de la Entidad:**

En este punto es importante señalar que los documentos relacionados con los certificados de ingreso a almacén reposan en los consecutivos de ingresos con una copia de la certificación de pago y fotocopia de la factura. Así mismo estos documentos reposan en la Oficina de Tesorería.

### **Análisis de la Respuesta**

La observación va encaminada a describir cual es la finalidad del archivo, además en el proceso se observó que dentro de la foliatura no se encuentran la totalidad de las evidencias de la ejecución contractual. En su respuesta la entidad indica que estos se encuentran en la Oficina de Tesorería, motivación que no controvierte la causa expuesta, ni cumple con lo estipulado en el literal a del artículo 4° de la Ley 594 de 2000. Por lo anteriormente expuesto el hallazgo se mantiene.

### **Hallazgo No.6: Contrato 08 DE 2012 (D)**

La Entidad suscribió el convenio interadministrativo No. 08 de 2012 la empresa SATENA, para la prestación del servicio de transporte aéreo y venta de tiquetes en rutas nacionales e internacionales y de otros operadores para funcionarios y contratistas de Migración Colombia y ciudadanos o extranjeros cuando le sea impuesta la medida de deportación y expulsión del país; con el fin de cumplir este compromiso se expidieron los CDP 3512 \$ 100 millones del 4 de enero de 2012 con catálogo del gasto A-2-0-4-11-2 Viáticos y gastos al interior y 3612 por \$400 millones del 4 de enero de 2012 con catálogo del gasto A-3-6-3-75 deportación a extranjeros.

De acuerdo a lo observado en el contrato se pudo establecer que la Entidad pago a costas del CDP 3612, viajes cuyo objeto no fue la deportación o expulsión de extranjeros del país, lo que contraviene lo establecido en el artículo 18 de la Ley 111 de 1996 que dicta: *"Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (L. 38/89, art. 14; L. 179/94, art. 55, inc. 3°)."*

La presente observación tiene presunta incidencia disciplinaria, en concordancia con el numeral 1, Artículo 35 Ley 734 de 2002.

### **Análisis Respuesta**

En primer lugar la entidad indica que existió un error involuntario, pero no explican a qué se refiere ese error.

Segundo indica que el CDP 3612 del 04 de enero de 2012 no se vio afectado, sin embargo no se entiende como no se vio afectado, toda vez que la observación reseña que a cargo de este CDP, se pagaron vuelos a los funcionarios a cualquier destino, sin que se especifique si estos hicieron parte del proceso de expulsión o deportación de extranjeros.

Por otra parte se observa claramente, que a cargo de este CDP si se pagaran todo tipo de vuelos como se observa en las órdenes de pago Nos.391360712 del

14-08-2012 por \$46.8 millones, 366311812 del 14-08-2012 por \$6.8 millones, 391365812 del 19-09-2012 por \$12.3 millones, 423406812 del 08-10-2012 por \$10.3 millones y 422982212 por \$ 12.8 millones.

Por lo anteriormente expuesto la observación se mantiene en los mismos términos comunicados.

### **Hallazgo No.7: Contrato 086 de 2012 (D)**

La entidad, suscribió contrato interadministrativo No. 086 de 2012 por valor de Valor: \$1.498.2 millones con el objeto de elaborar e imprimir cédulas de extranjería, personalización y entrega de las mismas a Migración Colombia, en su sede central con la Imprenta Nacional. Una vez verificada la ejecución contractual se evidenció que esta no se encuentra en cabeza de la entidad ejecutora, sino de un subcontratista de Imprenta Nacional, mediante contrato suscrito el 28 de septiembre de 2012, donde se estipuló ejecutar el mismo objeto con las mismas condiciones técnicas suscritas en primera medida con Migración Colombia.

Lo anterior genera una presunta vulneración al principio de selección objetiva establecido en la Ley 80 de 1993 y 1150 de 2007 y decreto 734 de 2012, toda vez que al acudir la contratación directa se eludió el procedimiento de selección acorde a la naturaleza de los bienes, obras o servicios que se pretenden adquirir o con su cuantía.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria en concordancia con el Numeral 1 Artículo 35 Ley 734 de 2002.

### **Respuesta de la Entidad**

*Migración Colombia ha tenido claridad desde el inicio de conversaciones para contar con el apoyo técnico de la Imprenta Nacional de Colombia como ente rector de la Administración en temas de impresos, que ésta es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, que de conformidad con el artículo 2 de la Ley 109 de 1994, modificado por el artículo 269 de la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 960 de 2013 tiene por objeto, " ... la edición diseño, impresión, divulgación, comercialización y distribución de las normas, documentos, políticas públicas, impresos y publicaciones de las entidades nacionales que integran las ramas del poder público en Colombia, en aras de garantizar la seguridad jurídica (...)", lo cual realiza a través del desarrollo de sus funciones. (Subraya fuera del texto)*

*Como complemento a lo anterior, debemos tener en cuenta que los contratos interadministrativos están tipificados como una causal de contratación directa, y con base en la naturaleza de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y de la Imprenta Nacional de Colombia, se consideró procedente suscribir el contrato bajo esta modalidad contractual.*

Ahora bien, para cumplir con la prestación de servicios a cargo de la entidad y dada la importancia de contar con un documento confiable, durable y que cumpliera con las características de seguridad exigidas por la OACI y otras instancias internacionales, el objeto contractual buscado "la elaboración e impresión de las cédulas de extranjería, personalización y entrega de las mismas a Migración Colombia en su sede central" tiene relación directa con el objeto y funciones de la Imprenta Nacional de Colombia, toda vez que por cédula se entiende como "documento oficial que expresa el nombre, profesión, domicilio y demás circunstancia de cada individuo",<sup>64</sup> dando cumplimiento así, a lo establecido en el inciso primero del literal c) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011.

De lo anterior se concluye que no se vulneró el principio de selección objetiva, toda vez que el proceso de contratación directa se realizó a través de la causal adecuada y en cumplimiento de un deber legal. No obstante lo anterior, la Unidad Administrativa Especial realizó un estudio de mercado que determinó que la propuesta de la Imprenta Nacional de Colombia era la más favorable para la entidad, por lo que se ratificó la contratación con esta entidad.

Finalmente consideramos necesario aclarar que la excepción que realiza el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011, según la cual se debe realizar un procedimiento de selección abreviada, no aplica para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado como lo es la Imprenta Nacional de Colombia, sino a las instituciones de educación superior públicas o las sociedades de economía mixta con participación mayoritaria del Estado, o las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, o las federaciones de entidades territoriales, aclarando además e todo caso que nos encontramos frente a un contrato de prestación de servicios y no a un contrato de suministro, razón adicional para concluir que la Imprenta Nacional de Colombia no estaba impedida para prestar el servicio señalado, mediante la modalidad de contratación asumida.

Para el caso objeto de análisis, la Imprenta Nacional de Colombia adelantó la Invitación Pública INDC- 087 de 2012 cuyo objeto fue la "elaboración, suministro y personalización de cédulas de extranjería", proceso en el cual se presentaron tres oferentes, seleccionando a la firma Thomas Gregg & Sons, por ser la que de acuerdo con los criterios de la Imprenta Nacional y los requerimientos de Migración Colombia en las Fichas Técnicas del contrato 086 de 2012 (ANEXOS 1 y 11. de dicho Contrato), cumplió con los requerimientos jurídicos, técnicos, económicos y financieros.

En cuanto a la diferencia de valores entre lo que paga Migración Colombia por la producción y personalización de los documentos y lo que paga la Imprenta Nacional al proveedor contratado por ellos para estos efectos, se reitera que el monto que se paga a la Imprenta se encuentra incluso por debajo de los costos arrojados en los estudios de mercado adelantados por Migración Colombia y con el mayor respeto nos permitimos afirmar que suscribir un contrato interadministrativo por un valor y que la entidad contratista subcontrate con un tercero por valor inferior, **no constituye detrimento patrimonial y menos aun cuando las partes del contrato matriz son entidades públicas**, pues como lo determinó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sustentado en conceptos de la Contraloría, "en las relaciones económicas entre entidades del Estado no se da el detrimento patrimonial por el principio de unidad de caja, pues mientras los recursos públicos no salgan de la órbita patrimonial del Estado, no hay una lesión económica sino una transferencia de recursos".

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000 establece que se entiende por daño patrimonial al Estado "la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro 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 las contralorías”, entonces es claro que en el caso de estudio el objeto del contrato se ha desarrollado de manera oportuna cumpliendo con los intereses del Estado y **en ningún momento se produjo detrimento al patrimonio público**, pues tal como se estableció anteriormente, los recursos públicos no salieron de la órbita patrimonial del Estado y por el contrario, se generó una gestión económica eficiente al obtener en el mercado precios más rentables para la Imprenta Nacional de Colombia como Empresa Industrial y Comercial del Estado.*

## **Análisis de la Respuesta**

Sobre la base de las exculpaciones propuestas en la respuesta presentada por la Entidad, corresponde aludir al fundamento normativo de la contratación con Imprenta Nacional.

En este sentido se tiene establecido que la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia suscribió el contrato interadministrativo N° 086 de 2012 con Imprenta Nacional por un valor de \$ 1.498.2 millones, el día 17 de agosto del año 2012, época en la que estaba vigente la Ley 734 de 2002 y la Ley 1150 de 2007.

En ese orden de ideas, es cierto que en el contexto del artículo 92° del Decreto 734 de 2012, se desarrolla una de las modalidades de contratación directa como es la que corresponde a los contratos interadministrativos, entendidos estos como los que se celebran entre entidades estatales.

Como es igualmente es cierto, conforme se deriva del párrafo del artículo 2° del Estatuto Contractual (Ley 80 de 1993), que para los solos efectos de dicha ley las empresas industriales del estado se denominan entidades estatales y por consiguiente tienen la carga de aplicar las normas correspondientes para este tipo de entidades el contexto de la Ley 80/93. De tal forma que un contrato interadministrativo, como los celebrados con este tipo de Entidades, debe guiarse por estos parámetros.

No obstante, pierde de vista la entidad que la Ley 1150 de 2007 y Decreto 734 de 2012 se encuentra en un contexto normativo en el que se regulan las distintas formas de contratación directa concebidas por la Ley 80 de 1993, como excepciones a la regla general de escogencia de los contratistas mediante licitación pública; y que dentro del contexto de dicho Decreto encontramos una norma de singular importancia para el caso que entramos a analizar, como son los artículo 2° y 92° de las señaladas normas, que afecta a todas las modalidades de dicha forma de contratación que excepcionan la licitación pública, en la cual se señala que en la contratación directa, sin distinguir modalidad alguna (de lo que se sigue que hace referencia a todas las modalidades de contratación directa, entre ellas la referente a los contratos interadministrativos), las entidades estatales



deberán tener en cuenta que la selección del contratista deberá garantizar "el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y en especial del deber de selección objetiva, establecidos en la Ley 80 de 1993".

En tal sentido, respecto de la situación de las empresas industriales del estado, frente al articulado del estatuto de contratación estatal y sus decretos reglamentarios, la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República mediante resolución conjunta del 01 de junio de 2011, se pronunciaron sobre el tema. En resumidas cuentas que los contratos o convenios interadministrativos con ese tipo no están exentos de la aplicación de los principios rectores de la contratación estatal.

Así mismo, y teniendo en cuenta que la contratación estatal está instituida también para promocionar la competencia entre los agentes de mercado, es evidente que las condiciones de especialidad, experiencia, objeto social, predicables de los agentes del mercado que estuvieren en condiciones de cumplir con el objeto de un contrato estatal determinado, deberían igualmente predicarse de las empresas industriales del estado con las que se contrata directamente.

De esta forma, en la observación bajo análisis tenemos que el 17 de agosto del año 2012 se celebró el contrato interadministrativo entre la UAEMC y la Imprenta Nacional, para la elaboración e impresión de cédulas de extranjería, personalización y entrega de las mismas a Migración Colombia, en su sede central, por un valor de \$ \$1.498.2 millones, en el cual no se indica nada acerca de la subcontratación de todo el objeto contractual; que efectivamente Imprenta Nacional de Colombia celebró a su vez un contrato con Thomas Greg and Son's, quien ejecutó finalmente los trabajos de elaboración e impresión de cédulas de extranjería, personalización y entrega de las mismas a Migración Colombia, por un valor de \$ 951.4 millones y que en el contrato interadministrativo, se había dejado consignado que tal convenio no podía ser cedido sin el consentimiento expreso y por escrito del supervisor, consentimiento este que nunca fue impartido.

Derivándose del cuadro fáctico antes expuesto, que al desarrollarse la actividad contractual cuestionada a través de la Imprenta Nacional, mediante la figura del contrato interadministrativo, simplemente la Entidad eludió el proceso reglado de licitación pública y por ende el principio de transparencia, a pesar de que en el numeral 8º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 se impone el deber de no eludir los procedimientos de selección correspondientes; así como el principio de responsabilidad dispuesto en el numeral 1º del artículo 26 ibídem, toda vez que la Imprenta Nacional demostró no tener capacidad técnica para ejecutar directamente el contrato N° 086 de agosto 17 de 2012, sino que acudió a la subcontratación de una empresa, convirtiéndose en realidad Imprenta en una verdadera intermediaria para la ejecución del contrato mencionado.

En consecuencia, se encuentra claramente demostrado en la presente observación que la contratación interadministrativa suscrita por la UAEMC con la Imprenta Nacional de Colombia solamente sirvió para eludir el correspondiente proceso de selección de ofertas de acuerdo a los lineamientos del artículo 24 de la Ley 80 de 1993.

De tal manera que al permitir la Entidad, en el contrato interadministrativo N° 086 de 2012, que Imprenta Nacional subcontratara el desarrollo del objeto del convenio bajo los mismos términos y condiciones previamente establecidos dicho convenio interadministrativo, dio lugar a la configuración del mecanismo de la intermediación y por ende a la elusión del procedimiento selectivo que permitiera encontrar al contratista con la debida experiencia y capacidad para ejecutar el objeto del contrato, y que presentara la mejor oferta. Hipótesis esta, la de la subcontratación, que esta evidenciada claramente, puesto que Imprenta Nacional subcontrató finalmente con Thomas Greg and Son's, (una de las empresas a las cuales Migración Colombia solicitó cotización) por un valor de \$ 951.459.215,92, para que ejecutara el 100% del objeto previamente pactado entre la UAEMC y la Imprenta.

Poniéndose en evidencia, la falta de capacidad de la Imprenta Nacional de Colombia y lo que en últimas se buscaba por la Entidad no era contratar con una Empresa Industrial y Comercial del Estado de naturaleza pública sino obviar los procedimientos reglados de selección de ofertas establecidos en el estatuto de contratación estatal; obviándose de esta manera los principios de transparencia y selección objetiva.

Razones estas que llevan al auditor al convencimiento de que hay elementos suficientes, para demostrar que se infringió los principios de transparencia y selección objetiva, consignados en el artículo 29 de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el decreto 734 de 2012.

Por lo anterior se concluye que la observación se mantiene con la incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No.8: Motivación Actos Administrativos**

Verificadas las resoluciones de la vigencia 2012 por medio de las cuales se asignan comisiones a los funcionarios de Migración Colombia al Interior del país, se evidenció que estas carecen cualquier tipo de motivación que justifiquen dichos desplazamientos, situación que contradice lo expuesto en la sentencia proferida por el Consejo de Estado, magistrado ponente RAMIRO SAAVEDRA BECERRA<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> "ACTO ADMINISTRATIVO - Motivación / MOTIVACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO - Medio técnico de control de la causa del acto. Requisito de fondo

por lo que se genera incertidumbre sobre la necesidad de los desplazamientos en la medida que las resoluciones no identifican de manera clara la gestión a efectuar.

### Respuesta Entidad:

Según lo establecido en el artículo 29 del Decreto Ley 4062 de 2011, a los empleados de Migración Colombia se les debe aplicar el Régimen General de Carrera, de clasificación y administración de personal.

Por lo anterior, en el caso de las comisiones de servicio debe aplicarse el artículo 80 del Decreto 1950 de 1973 y el artículo 22 del Decreto 2400 de 1968, normas que únicamente exigen que en acto administrativo establezca la duración de la comisión, **sin exigir explícitamente la mención a los motivos u objeto que la originaron.**

La obligación de motivar las comisiones de servicio **solamente se exige de manera expresa en el caso de aquellas que se desarrollarán en el exterior**, según lo regulado en el artículo 6 del Decreto 165 de 1997, en los siguientes términos: "Tratándose de comisiones de servicios al exterior con cargo al Tesoro Público, éstas únicamente podrán conferirse cuando se trate de gestionar, tramitar o negociar asuntos que, a juicio del Gobierno Nacional, revistan especial interés para el país, o para suscribir convenios o acuerdos con otros gobiernos u organismos internacionales. El acto administrativo que confiera la comisión se motivará de manera que se cumpla con los supuestos establecidos en este inciso (...)." (Subrayado fuera del texto)

En concordancia con esta regulación, la Cartilla Laboral "Modelos y Minutas de la Administración Pública", Versión 1, publicada por el Departamento Administrativo

---

*La motivación del acto administrativo se considera como "la exposición de los motivos que indujeron a la Administración Pública o su emisión", la cual reviste especial importancia al momento de realizar el análisis de legalidad por ser un "medio técnico de control de la causa del acto". Por tal razón, se considera que no es "un simple requisito meramente formal, sino de fondo (más técnicamente: la motivación es interna corporis, no externa; hace referencia a la perfección del acto más que a formas exteriores del acto mismo). Quiere decirse que la motivación no se cumple con cualquier fórmula convencional: por el contrario, la motivación ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión". El acto de la administración obedece a unas circunstancias fácticas y legales anteriores a su expedición, las cuales deben ser expresadas en el cuerpo de la decisión, salvo excepción legal, con el objeto de que las afectadas con el acto conozcan las razones que influyeron para su expedición, ya que "la administración no puede actuar caprichosamente, sino que por el contrario, debe hacerlo respondiendo a las circunstancias de hecho y derecho que en cada caso correspondan". El Código Contencioso Administrativo establece la obligación de motivar, en forma sumaria, las decisiones de la administración, a pesar de la cual hoy que entender que la motivación debe incluir la totalidad de los aspectos en los cuales es necesaria tener en cuenta, como reiteradamente lo ha indicado la doctrina y la jurisprudencia, que la motivación no se cumple con cualquier fórmula de carácter general, llamadas comodín a passe-partout, sino que ella ha de ser suficiente, esto es ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión, en cada caso concreto".*

de la Función Pública, en sus páginas 61 a 63 (versión 1) y 63 a 65 (versión 2) presenta modelos que no contemplan motivación previa a la parte resolutive, garantizando en todo caso el cumplimiento de la totalidad de requisitos establecidos para las comisiones de servicio al interior del país.

No obstante lo anterior, la totalidad de actos administrativos que confieren comisión de servicios en la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia incluyen la referencia explícita al formato de Autorización de desplazamiento fuera de la sede habitual de trabajo, que refiere de manera clara y expresa el número de la comisión, el objeto de la comisión, nombres, apellidos e identificación del funcionario, fecha de salida, fecha de llegada, tipo de transporte (aéreo o terrestre), número de cuenta bancaria para consignación de viáticos, número de días, valor de los viáticos y el visto bueno del jefe inmediato. Se observa que se trata de una única actuación administrativa compleja, constituida por diferentes etapas que culminan en las Resoluciones objeto de hallazgo, las cuales (por esa misma causa) no pueden desligarse de las decisiones previamente adoptadas.

Por lo anterior, los actos que confieren comisión de servicios en la UAEMC sí cuentan con una motivación suficiente sobre los elementos esenciales que causan su expedición, tal como puede observarse en los soportes que en su momento tuvo oportunidad de analizar la Comisión asignada en nuestra entidad, como sustento de esta afirmación se adjunta copia de la Resolución número 01164 del 26 de diciembre de 2012 y los formatos de autorización de desplazamiento fuera de la sede habitual de trabajo correspondientes a las comisiones número 1555, 1571 y 1577 de 2012.

Adicionalmente, es necesario observar que la Sentencia citada al momento de realizar el hallazgo corresponde a un pronunciamiento del Consejo de Estado sobre motivación de actos administrativos de declaratoria de insubsistencia, es decir, que se trata de un caso con presupuestos de hecho y de derecho diferentes a las comisiones de servicio, motivo por el cual no cuenta con los elementos suficientes para constituirse en un precedente aplicable a este tipo de situaciones administrativas.

### **Análisis de la Respuesta:**

De acuerdo a los motivos expuestos por la entidad el grupo auditor considera que efectivamente no se incurrió en una falta disciplinaria; sin embargo la observación va encaminada a que las comisiones a los funcionarios de Migración Colombia al Interior del país, carecen de cualquier tipo de motivación que justifiquen dichos desplazamientos, es decir no se indica el objeto del desplazamiento, solo se indica que es para el cumplimiento de funciones misionales.

Verificada la Cartilla Laboral “Modelos y Minutas de la Administración Pública”, Versión 1, publicada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, en sus páginas 61 a 63 (versión 1), específicamente página 63, la minuta indica que se debe especificar el objeto de la comisión, situación que no se observó en las resoluciones de comisión analizada, el hallazgo se mantiene sin la incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No.9: Planeación Contractual.**

Los principios de planeación, economía y transparencia que, entre otros, orientan la contratación estatal, tienen como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la Administración durante la actividad contractual se cumplan con eficiencia y eficacia; que los procedimientos de selección sean ágiles, agotando los trámites estrictamente necesarios; que todo proyecto esté precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos requeridos para la viabilidad económica y técnica de la obra; que en la ejecución del contrato se optimicen los recursos y se eviten situaciones dilatorias que ocasionen perjuicios a una de las partes contratantes.

“La entidad suscribió el contrato No. 117 DE 2012 cuyo objeto fue entregar una solución de hardware y software por medio de puertas automáticas que permitan realizar el proceso de migración automática con un plazo de ejecución de 60 días calendario, desde la aprobación de la póliza.

Se observa que las facturas y las entradas al almacén de los elementos adquiridos tienen fecha de 27 y 28 de diciembre y fecha de recibo a satisfacción del 8 de enero de 2013, es decir que las puertas de migración automáticas fueron entregadas por el contratista dentro de los términos establecidos en el contrato.

Sin embargo, a la fecha, estos elementos no se encuentran en funcionamiento, situación que afecta la ejecución de las actividades misionales de la entidad y el proyecto de mejoramiento de infraestructura tecnológica.

Por lo anterior si la entidad no da uso a las puertas automáticas de migración, podría dar lugar a un daño patrimonial al estado, toda vez que estos dispositivos electrónicos no están cumpliendo la función para la cual fueron adquiridas.

### **Respuesta de la Entidad**

Al ser Migración Colombia la única autoridad migratoria del país, las soluciones tecnológicas que soportan el proyecto de inversión “*Mejoramiento de la infraestructura tecnológica y de comunicaciones a nivel nacional*48”, se formularon bajo los principios de innovación, agilidad y seguridad, permitiendo así que su gestión se convierta en un referente internacional en la materia.

De esta manera se suscribió el contrato 079 cuyo objeto fue: *“El contratista se obliga para con MIGRACION COLOMBIA a la adquisición de una adquisición de dispositivos móviles 3M que permitan realizar el proceso de control migratorio para la Unidad Administrativa Migración Colombia, de acuerdo a las especificaciones técnicas y establecidas en los estudios previos, ficha técnica y demás requerimientos señalados y ofrecidos en la propuesta del contratista”*

En este contrato se adquirieron 32 dispositivos móviles para la validación de documentos de viaje **en apoyo al proceso de control migratorio** para confrontar en tiempo real antecedentes con las bases datos. Cubriendo así el 56% de lo proyectado en un horizonte de cumplimiento del 100% para el 2016.

Dando cumplimiento al principio de planeación, se establecieron **las especificaciones técnicas mínimas requeridas** con las que éstos equipos serían entregados a Migración Colombia, dentro de las que se destaca *“El proveedor deberá entregar una aplicación desarrollar que permita realizar en los dispositivos móviles movimientos migratorios en línea y fuera de línea, generando las respectivas alertas de control”*<sup>49</sup>.

Con el fin de garantizar que el contratista cumpliera con las especificaciones técnicas mencionadas anteriormente, se realizaron cuatro prorrogas para que se realizaran los ajustes necesarios tanto en los dispositivos como en el software del servidor de administración. La motivación de estos ajustes obedece principalmente a la fase de “operación-producción” desde los puestos de control migratorio más alejados en el país considerando las restricciones de comunicaciones o redes en estas zonas.

Previa verificación técnica de los dispositivos realizada entre la Oficina de Tecnología de la Información y la Subdirección de Control Migratorio<sup>50</sup>, el supervisor de contrato recibe 32 equipos y de manera coordinada con la Subdirección de Control Migratorio se expide un memorando mediante el cual fija directrices (...) *“con el propósito de dar inicio a las actividades de coordinación para la puesta en marcha de una de las principales soluciones y proyectos de la entidad durante el 2013”* allí informan que para su implementación se programaran actividades de capacitación, registro de los funcionarios designados y entrega de los dispositivos para su puesta en operación.

En cumplimiento a lo establecido en el memorando, se inició el proceso de inventario interno para la posterior distribución escalonada de los primeros 22 equipos en las diferentes regionales como consta en los memorandos suministrados por la Subdirección de Control Migratorio<sup>51</sup>. A su vez desde la Alta Dirección impartieron los lineamientos operativos, funcionales, de seguridad, custodia, cuidado y uso de los dispositivos móviles. No obstante, **en la etapa inicial de funcionamiento** se reciben reportes de las regionales<sup>52-53</sup> sobre la

funcionalidad de estos equipos, indicando que el tiempo de carga de las baterías es insuficiente y el procesamiento de la información es lento.

Teniendo en cuenta lo anterior, y por encontrarse en periodo de garantía, el supervisor del contrato informa de los casos y requiere pronta solución a estos inconvenientes por parte del proveedor<sup>54</sup>. Es así como se reciben diferentes propuestas de solución, las cuales se aprueban en reunión presidida por el Jefe de la Oficina de Tecnología de la Información y la Subdirectora de Control Migratorio (e) de la cual se anexa acta 55.

Por tanto, esta situación postergó la distribución de los 10 equipos restantes, al cambio de batería de los actuales y a la dotación de una adicional por cada unidad, una vez el proveedor cumpla con lo pactados se continuará con el proceso de distribución de acuerdo con el plan de entrega establecido.

Con el objeto de dar continuidad a la planeación contractual establecida inicialmente y superados los inconvenientes técnicos que permitan el correcto funcionamiento de los equipos, la adquisición programada de 16 dispositivos para el 2013 se postergaron para la vigencia 2014.

### **Puertas Automáticas**

Dando continuidad al fortalecimiento y modernización de la infraestructura tecnológica de Migración Colombia, dentro del proyecto de inversión formulado en el 2012, se consideró la adquisición de 02 puertas automáticas con solución de software (esclusas) para la facilitación del control migratorio de ciudadanos nacionales y extranjeros. En una etapa inicial, se priorizó el área de inmigración del Aeropuerto El dorado de Bogotá, como quiera que esta terminal aérea se encuentra en un proceso de modernización que le exige mayores avances por parte de la Entidad en la agilidad del servicio.

Bajo el contrato 0117 de 2012, se realizaron las actividades propias de la supervisión dentro de los términos establecidos y a satisfacción de lo requerido al proveedor<sup>56</sup>. Posterior a su entrega y de acuerdo con la información suministrada por la Oficina de Tecnología de la Información, se adelantaron pruebas piloto durante los primeros meses de 2013 como parte de un proceso de planeación para los ajustes técnicos y capacitación a los funcionarios sobre la utilización de la herramienta<sup>57</sup>.

En tanto la entidad en un ejercicio conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, actualizó su normatividad en materia migratoria a través de la expedición del Decreto 834 el cual se firmó el 24 de abril de 2013 y entró en vigencia el 24 de julio de 2013, tiempo en el que la Entidad inició un proceso de reglamentación interna de sus procesos misionales<sup>58</sup>.

De conformidad con la información aportada por la Oficina de Tecnología de la información, la programación de implementación del sistema Platinum requirió su parametrización de acuerdo con lo dispuesto en la nueva normatividad migratoria y se procedió a instalar previamente en la Regional Eje Cafetero, teniendo en cuenta su baja demanda en la atención del flujo migratorio, para detectar posibles fallas y prevenirlas antes de su instalación e integración con las puertas automáticas en el Puesto de Control del Aeropuerto el Dorado59. A manera de reglamentación del programa "*Migración Automática para viajeros habituales*" se expide la Resolución 1689 del 01 de octubre de 2013.

Como estrategia de comunicación externa para la socialización de esta solución tecnológica, el 28 de octubre de 2013, se enviaron cortesías a los diferentes aliados estratégicos con el fin de realizar su registro y uso posterior.

Los aspectos anteriores determinan que la puesta en "producción-operación" de las puertas automáticas se supedita a la transición tecnológica y al ajuste normativo que regula la actividad migratoria. Actualmente éstas se encuentran en funcionamiento y se tiene contemplado en el 2013 completar el esquema en el área de Emigración del Aeropuerto Eldorado Bogotá, y de acuerdo con la planeación estratégica y contractual, adquirir la misma solución para Medellín y Cali en el 2014. Por lo anterior solicito retirar la observación.

#### **Análisis de la Respuesta:**

En cuanto a los dispositivos móviles de acuerdo a las razones expuestas y que el contrato no se encuentra liquidado, el grupo auditor considera que el hecho debe suprimirse de la observación.

En cuanto a las puertas automáticas hay que tener en cuenta que el hallazgo tiene como finalidad advertir un posible detrimento patrimonial al estado, causado por la inversión realizada por la UAEMC, en esta solución tecnológica que aún no ha entrado en funcionamiento.

El cronograma del proyecto presentado, no se encuentra contenido en las carpetas del contrato; además no tiene una fecha exacta de puesta en funcionamiento; con el agravante de que este contrato ya fue liquidado en el mes de julio de 2013 ya que el contratista cumplió con el objeto del mismo.

Cabe recordar que todas las inversiones realizadas por las entidades estatales deben cumplir con un fin teniendo en cuenta los principios consignados en la Constitución colombiana y en la ley 80 y sus normas reglamentarias, en este caso, el fin de la adquisición de las *puertas automáticas de migración*, es facilitar el ingreso de ciudadanos y extranjeros al país, fin que a la fecha no se ha cumplido.



Por lo anteriormente expuesto la observación se mantiene, excluyendo lo referente a los dispositivos móviles adquiridos.

### Hallazgo No. 10: Contrato Pólizas (D)

En el contrato de seguros celebrado por la Entidad con diferentes compañías aseguradoras se evidenciaron las siguientes inconsistencias:

- Las pólizas expedidas por Seguros la Previsora no cumplen con la vigencia establecida en el numeral 1.1.4 del pliego de condiciones que establece: "El amparo de las pólizas inicia en fechas diferentes según se indica en la siguiente relación y terminan a las 24 horas del 30 de junio de 2014."<sup>2</sup> (El subrayado es nuestro), en tanto que:
- El 19 de diciembre de 2012 la Previsora expidió póliza de responsabilidad civil cuya vigencia es desde el 19 de diciembre hasta el 1 de enero de 2013 y desde el 1 de enero de 2013 hasta el 1 de enero de 2014.
- 19 de diciembre de 2012 la Previsora expidió póliza de manejo global sector oficial es del 28 de diciembre de 2012 hasta el 1 de enero de 2013 y desde el 1 de enero de 2013 hasta el 1 de enero de 2014.
- El mismo 28 de diciembre de 2013 la Previsora, expidió póliza de seguro de daños materiales combinados, cuya vigencia es desde 28 de diciembre de 2012 hasta 1 de enero de 2013 y desde el 1 de enero de 2013 hasta el 1 de enero de 2014.
- 21 de diciembre de 2012 la Previsora expidió póliza de colectiva de automóviles, cuya vigencia es desde el 28 de diciembre de 2012 hasta 1 de enero de 2013 al 1 de enero de 2014

Así mismo, sobre las vigencias de las pólizas se encontraron las siguientes debilidades:

---

<sup>2</sup> Póliza Todo Riesgo Daños Materiales: desde 28 de diciembre de 2012 hasta 30 de junio de 2014  
Póliza de Automóviles: desde el 28 de diciembre de 2012 hasta 30 de junio de 2014  
Póliza de Manejo Global para Entidades Oficiales: desde el 28 de diciembre de 2012 hasta 30 de junio de 2014  
Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual: desde el 28 de diciembre de 2012 hasta 30 de junio de 2014  
Responsabilidad Civil Servidores Públicos: : desde el 21 de marzo de 2013 hasta 30 de junio de 2014  
Infidelidad de Riesgos Financieros: : desde el 28 de diciembre de 2012 hasta 30 de junio de 2014  
Soat: Según anexo.

- El 1 de abril de 2013, la compañía ACE seguros, expidió póliza de responsabilidad de servidores cuya vigencia retroactiva se comenzó a contar desde 22 de marzo de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2013.
- El 8 de junio de 2013 JLT Valencia & Corredores de Seguros S.A, envió a la coordinadora administrativa comunicación enviando el anexo de la póliza de responsabilidad de servidores solicitados por la entidad el día 6 de mayo de 2013 en donde se incluye a otros funcionarios de la Entidad y nuevamente se le informa que dicha póliza tiene una vigencia retroactiva a partir del 31 de octubre de 2011.
- 17 de junio de 2013 JLT Valencia & Corredores de Seguros S.A, envió a la coordinadora administrativa comunicación enviando el anexo N.4 de la póliza de seguro de daños materiales combinados, la cual nuevamente incluye otras coberturas y su vigencia es retroactiva teniendo en cuenta que la misma se expide el 17 de mayo de 2013, pero con una vigencia desde 20 de marzo de 2013 hasta el 1 de enero de 2014.

Las anteriores situaciones, contravienen lo establecido en el artículo 1057 del código de comercio que establece: "En defecto de estipulación o de norma legal, los riesgos principiarán a correr por cuenta del asegurador a la hora veinticuatro del día en que se perfeccione el contrato", en concordancia con lo establecido en el numeral 1.1.4 del pliego de condiciones en donde claramente que ni en los estudios previos, ni en el establecen las vigencias de las pólizas, no habiéndose establecido ni en los estudios previos, ni en el pliego de condiciones la vigencia retroactiva de las pólizas a contratar.

Finalmente, no se evidenció dentro del expediente ningún informe sobre la supervisión del contrato, la cual fue ejercida por un corredor de seguros experto al cual la Entidad contrato expresamente para el proceso y quien no efectuó pronunciamiento sobre las inconsistencias de las pólizas, habiéndose limitado a certificar las cuentas de los contratistas.

El presente hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria.

### **Respuesta de la Entidad**

*Es importante tener en cuenta que la vigencia de las pólizas comienza a partir de los vencimientos de las anteriores, bien sea porque los bienes tenían cobertura a través del DAS en liquidación o bien porque estaban cubiertas en pólizas de Migración Colombia.*

*Por tal motivo hay tres grupos de vigencias diferenciados en el proceso licitatorio:*

- 1. La Previsora S.A. Compañía de Seguros - Vigencia 00:00 horas del 28 de diciembre de 2012 hasta a las 00:00 horas del 30 de junio de 2014*
- 2. ACE Seguros S.A. - Vigencia 24:00 horas del 21 de marzo de 2013 hasta las 24:00 horas del 30 de junio de 2014*
- 3. Chubb de Colombia S.A. - Vigencia 00:00 horas del 28 de diciembre de 2012 hasta las 00:00 del 30 de junio de 2014.*

*Como se puede observar, las vigencias quedaron unificadas con vencimiento a 30 de junio de 2014, tal cual era el cometido de la Entidad.*

*Por efectos únicamente presupuestales y para enmarcar los pagos dentro de cada vigencia fiscal, las pólizas expedidas por la Previsora fueron partidas en tres grupos:*

*En los últimos días del mes de diciembre de 2013, estaremos recibiendo por parte de la aseguradora, la expedición de los certificados que cubren la porción, del 1 de enero de 2014 hasta el 30 de junio de 2014.*

*De esta manera se cumple el requisito del pliego de condiciones de unificar las vigencias e igualmente se da cumplimiento con las normas de carácter presupuestal y pago dentro de la vigencia fiscal.*

*El 15 de marzo de 2013 se expidió por parte de ACE Seguros S.A. la póliza No 12/12347 de servidores públicos, cuya vigencia va del 21 de Marzo de 2013 a las 24:00 horas hasta el 31 de Diciembre de 2013 a las 24:00 horas. **la cual llegó expedida por mayor valor al pactado en la adjudicación No 01147 del 17 de Diciembre de 2012.** De acuerdo con los procedimientos internos de nuestro corredor de seguros, JLT Corredores de Seguros, en el caso que se presentan inconsistencias en las pólizas, estos documentos no son entregados al cliente y por el contrario son reportados como producto no conforme y son devueltos a la respectiva compañía aseguradora para su corrección.*

*Se aclara que las pólizas tienen dos fechas de referencia:*

- 1. La primera, que es la fecha de expedición, la cual tiene que ver únicamente con los controles internos de la compañía y sus reportes de vigilancia a la Superintendencia Financiera de Colombia.*
- 2. La segunda, que es la fecha de vigencia, que hace referencia al periodo dentro del cual la aseguradora debe cumplir con su obligación indemnizatoria en caso de ocurrir un siniestro que afecte la cobertura contratada por la Entidad Estatal y que se relaciona en forma directa con el contrato de seguros y las obligaciones que de él emanan.*

Se adjunta copia de póliza de servidores públicos inicialmente expedida por mayor valor al pactado en la adjudicación 01147 del 17 de Diciembre de 2012 y copia del correo electrónico mediante el cual el corredor de seguros solicita a la aseguradora corregir la póliza; al igual que el documento a través del cual el Corredor de Seguros JLT hace llegar el documento debidamente revisado y conforme a las condiciones técnicas y económicas que se establecieron en el pliego de condiciones.

La póliza inicialmente expedida por ACE Seguros S.A. contempla las condiciones exigidas por el pliego de condiciones de la licitación No.002 de 2012, entre las cuales estaban dos puntos importantes, sobre los cuales le asiste la inquietud al equipo auditor: El número de cargos amparados y la fecha de retroactividad de la cobertura

Nos referiremos a cada uno, de la siguiente manera:

- El número de cargos amparados: Con la apertura del proceso licitatorio No.002 de 2012, y el diligenciamiento del formulario de responsabilidad civil para servidores públicos, Migración Colombia reportó 22 cargos para que la aseguradora cotizara sobre esa base, as:
  - Jefe Oficina Jurídica 1 Cargo
  - Coordinador de contratos 1 Cargo

Efectivamente, la póliza expedida por la aseguradora cumplió con esta obligación, como se puede constatar en el documento emitido por ACE Seguros (Póliza 12/12436), adjunta a esta comunicación.

Con posterioridad, a través del oficio No.2013-501-12448-EE la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, solicitó al Corredor de Seguros la inclusión de los siguientes cargos, cuyo costo previamente cotizado, fue respaldado por la adición de la póliza y el CDP No.36113

- Subdirector de Extranjería
- Subdirector de Verificación Migratoria
- Subdirección de control Migratorio
- Subdirección de Talento Humano
- Jefe Oficina de Tecnología
- Subdirector de Control Interno disciplinario

En este orden de ideas, la primera contratación de esta póliza, la hizo la Entidad a través de la Selección Abreviada 003 de 2012 y cuya adjudicación recayó en la Aseguradora QBE S.A. con resolución No.158 del 5 de marzo de 2012. En este contrato de seguros, quedó establecida como fecha de retroactividad, el 31 de octubre de 2011, fecha que fue escogida por Migración Colombia, dado que en esa fecha fue creada la Entidad con Decreto 4062 de 31 de octubre de 2011.

*Por tanto, la segunda contratación de esta póliza requirió que se mantuviera la misma fecha de retroactividad que había sido pactada en la primera póliza y que goza de plena validez.*

*Para este caso del anexo No.4 de la póliza de TRDM (Todo Riesgo Daños Materiales) la entidad hizo la solicitud por escrito para incluir dos inmuebles (Paraguachón y Capurganá) y disminuir el valor asegurado de algunos inmuebles a nivel nacional. Este póliza, contempla la cláusula de "amparo automático de nuevos bienes", cobertura que se activó con la solicitud de la entidad desde el 20 de marzo de 2013, entre tanto, la aseguradora realizaba el trámite de expedición del documento y el cruce de primas, situación que tuvo final el 17 de mayo de 2013 con el certificado No.4 de la póliza No.1002104.*

*Por tanto el contrato de seguros y por ende las obligaciones contractuales derivadas del mismo no fueron alteradas o desconocidas. muy por el contrario, se hizo uso de una de las cláusulas de la póliza ("amparo automático de nuevos bienes").*

*Es preciso señalar que el corredor de seguros en cumplimiento de sus obligaciones puntuales, entregó el cronograma de actividades, sobre el cual Migración Colombia realiza el respectivo seguimiento.*

*Igualmente, para el caso en particular el Corredor de Seguros JLT Valencia & Iragorri cuentan con procedimientos internos que aseguran que cuando la póliza o documento llega a la entidad se encuentre totalmente verificado, corregido y por consiguiente correcto.*

*En los casos que se presentan inconsistencias en las pólizas, estos documentos no son entregados a la Entidad y por el contrario son reportados como producto no conforme dentro del Sistema de Gestión de Calidad del Corredor y devueltos a la respectiva compañía aseguradora para su corrección. Cuando el documento es corregido por la aseguradora y enviado nuevamente al corredor, se revisa nuevamente y al estar correcto se remite a la entidad con la respectiva cuenta de cobro.*

*Por lo tanto se aclara que dentro de las obligaciones del corredor está garantizar que los documentos y pólizas allegados a esta entidad estén correctos y perfectamente expedidos, y de acuerdo al procedimiento anteriormente descrito se está cumpliendo.*

#### **Análisis de la Respuesta:**

Efectuado el análisis de la Entidad, el hallazgo continúa, por cuanto a pesar de que la Entidad manifieste que el contratista allegara en enero de 2014 las pólizas con vigencia hasta 30 de junio de 2014, esta situación no fue pactada así ni en

los estudios previos, ni en el pliego de condiciones vigencias retroactivas de las pólizas, por lo que el hallazgo queda con la incidencia que fue comunicado.

### 3.1.2.3. *Seguimiento a los contratos para la adecuación de las instalaciones y adquisición y arrendamiento de sedes a nivel nacional.*

La muestra seleccionada corresponde a 3 contratos de obra y uno de arrendamiento por valor de \$4.806 millones de los cuales se logro establecer que el proceso contractual estuvo acorde a las normas vigentes y se cumplió con el objeto contractual

### 3.1.3. Financiera

#### 3.1.3.1. *Análisis Financiero*

En la vigencia 2012 los estados contables de la UAEMC presentaron un crecimiento respecto a la vigencia anterior. El Activo no Corriente por \$51.457 millones, equivalente al 332.6%, el Pasivo por \$11.490.3 millones equivalente al 52.032% y el Patrimonio por \$44.171.8 millones, equivalente al 285.9%. Este comportamiento es resultado corresponde a la puesta en funcionamiento de la UAEMC.

De los activos a 31 de diciembre de 2012 se destaca la cuenta de Propiedad Planta y Equipo por \$ 34.912 millones que representa el 49% del total del activo, así como la cuenta de valorizaciones por \$30.242 millones que representa el 42.5% del total del activo de la entidad.

Las cuentas de Efectivo, Inversiones, Deudores y Otros Activos por \$453 millones, \$3.092 millones, 354 millones y \$306 millones representan el 0,64%, 4.35%, 0,50% y 0.43% del total del activo respectivamente, en relación con la vigencia anterior.

De los Pasivos las cuentas de Cuentas por Pagar y Obligaciones Laborales por \$7.514 y \$3.998 millones aumentaron el 65.2% y 34.7% respectivamente en relación con el año anterior

El Patrimonio aumento por \$59.6.4 millones aumentó en \$ 44.171.8 millones respecto a la vigencia anterior que equivale al 285.9% respecto a la vigencia anterior. Así mismo la pérdida del ejercicio aumentó al pasar de \$22.083 millones en el 2011 a \$1.778.5 millones en el 2012, debido al crecimiento de los gastos operacionales.

Del análisis al Estado de Actividad Económica y financiera se evidenció que del total de Ingresos Operacionales por \$56.453.013 millones, \$45.281.408 millones corresponden Ingresos por Operaciones Institucionales que representa el 80.24%;

\$7.786.198 millones corresponden a Ingresos por Venta de Bienes y Servicios equivalentes al 13.79% y por Ingresos Tributarios \$3.385.407 millones que representa el 6% del total.

La UAEMC presentó los estados contables para la vigencia 2012, dando cumplimiento a las normas técnicas del Plan General de Contabilidad Pública, sin embargo, evaluadas las cuentas seleccionadas dentro de la muestra, se presentan los siguientes hallazgos

La entidad recibió del DAS y del Fondo Rotatorio 114 vehículos y 42 motos, de los cuales 113 cuentan con resolución de Tránsito y Transporte para traspasarlos a la entidad y los 43 restantes están pendientes de trasladar la titularidad a nombre de la UAEMC, debido a que presentan multas y sanciones del DAS que no se han cancelado.

La presente observación tiene presunta incidencia disciplinaria, en concordancia con el numeral 1, Artículo 35 Ley 734 de 2002.

#### **Hallazgo No. 11 Ingresos por Multas (D)**

La cuenta de Ingresos por Multas se encuentra sobreestimada en \$597 millones, afectando en igual cuantía la cuenta de Deudores- Ingresos no tributarios, debido a que al comparar el saldo registrado por la oficina de estadística, encargada de llevar el control de las mismas y el valor registrado en los estados contables presento la anterior diferencia. Situación que afecta la razonabilidad de esta cuenta en los estados contables de la vigencia 2012, incumpliendo con lo establecido en el Instructivo 20 del 14 de diciembre de 2012 de la Contaduría General de la Nación, numerales 1.2.3. teniendo en cuenta que no realizaron las conciliaciones de información entre las dos áreas que generan información contable y el incumplimiento al principio de revelación.

El anterior hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria, en concordancia con la Ley 734 de 2002.

#### **Respuesta de la Entidad:**

*"...Una de las principales limitaciones con las que conto la Entidad, recién creada, fue la escasa capacidad institucional transferida del DAS en términos tecnológicos y de desarrollo de aplicativos que permitieran el procesamiento inmediato de la información tanto misional como administrativa".*

#### **Análisis de la respuesta**

La CGR considera que estas limitaciones en la vigencia 2012 eran subsanables realizando las conciliaciones conforme la norma, situación que no implicaba la utilización de los aplicativos tecnológicos, por lo tanto el hallazgo de mantiene.

### **Hallazgo No. 12: Cuenta Gastos (D)**

La cuenta gastos se encuentra subestimada en \$519 millones, debido a que la entidad no registra los servicios que por ley no se cobran y por los documentos (cédula de extranjería, expedición de permiso temporal de permanencia que otorga prórroga de permanencia en el territorio nacional de los extranjeros, expedición de salvoconductos de permanencia y salida del país y certificaciones sobre movimientos migratorios de nacionales y extranjeros) que fueron pagados por los usuarios en el DAS y expedidos por Migración Colombia, situación que afecta la razonabilidad de esta cuenta en los estados contables de la vigencia 2012, así mismo, estos no son informados en las notas a los estados contables, incumpliendo con el principio contable de revelación.

El anterior hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria, Ley 734 de 2002.

### **Respuesta de la Entidad**

*“Una vez agotados los insumos recibidos (que alcanzaron aproximadamente para 100 documentos de los que estaban pendientes de elaborar con la supresión del DAS y que por tanto no duraron más de 10 días del mes de enero de 2012), y al no contar con insumos propios para la elaboración de cédulas de extranjería, se solicitó al DAS en Supresión, el cual tenía la capacidad de su sede, que allegara en papel bond pre impresos 30.000 formatos para elaborar contraseñas e imprimir en extranjería, mientras se daba inicio a una solución definitiva al respecto”.*

### **Análisis de la respuesta**

Es necesario que en la estadística de documentos expedidos en las diferentes dependencias apliquen la norma respecto de las conciliaciones y así tener cifras unificadas. Para poder realizar registros contables ajustados a la realidad. El hallazgo se mantiene con la incidencia comunicado.

### **Hallazgo No. 13: Legalización Avances y Anticipos Entregados**

La entidad no legalizó los viáticos y anticipos registrados durante la vigencia 2012 por \$0.975 millones, incumpliendo con lo establecido en el numeral 1.1.1 actividades mínimas a desarrollar establecidas en el instructivo 020 del 14 de diciembre de 2012 Reporte de información a la Contaduría General de la República.



## Respuesta de la Entidad

La entidad mediante oficio No. UAEMC –DIR 242 del 18 de noviembre de 2013 da respuesta a la observación "...que del valor total de los \$169.2 millones citados, por concepto de viáticos únicamente quedó pendiente por legalizar del año 2012, la comisión 1465 por valor de \$975.27621; dado que al momento de realizar el abono la cuenta de la funcionaria comisionada en SIIF Nación, no estaba en estado activo. Respecto a los anticipos, estos corresponden a Renting de Antioquia S.A.S - Rentan S.A.S, pendientes por legalizar a Diciembre 31 de 2012, saldo pendiente de amortización sobre los contratos 073 y 110 de 2012, los cuales fueron objeto de prórroga..."

La CGR considera que el hallazgo se mantiene respecto a la legalización de los viáticos.

### 3.1.3.2 Análisis Presupuestal

El presupuesto de ingresos de la UAEMC para la vigencia 2012 fue por \$71.614.3 millones de los cuales \$61.101.9 millones corresponden a presupuesto nación y \$10.512.4 millones a recursos propios.

El presupuesto de Gastos fue por \$71.14.3 millones de los cuales se asignaron \$60.694 millones para Gastos Funcionamiento y para \$10.921 para Gastos de Inversión que representan el 94% del total de presupuesto.

Del Presupuesto de Funcionamiento se asignaron \$ 41.926 millones para Gastos de Personal; \$18.368 millones para Gastos Generales y \$400 millones para Gastos de Transferencias, de los cuales se ejecutó el 94.8% del total asignado. Así mismo del presupuesto de Gastos para Inversión por \$10.921 millones se ejecutaron \$9.833 millones que representa el 90% del presupuesto asignado.

ASIGNACION Y EJECUCION PRESUPUESTAL			
UNIOAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACION COLOMBIA			
	2012		A marzo 31 de 2013
	Apropiación Final	Ejecución	% Ejecución
<b>TOTAL DEL PRESUPUESTO</b>	<b>71.614,28</b>	<b>67.407,70</b>	<b>94,13%</b>
Funcionamiento Nación.	50.181,25	47.543,03	94,74%
<b>FUNCTO – PROPIOS</b>	<b>10.512,31</b>	<b>10.031,65</b>	<b>95,43%</b>
Gastos de Personal – Nación	41.673,00	39.180,04	94,02%
Gastos de Personal - Propios	252,56	233,44	92,43%

Gastos Generales – Nación	8.108,25	7.962,99	98,21%
Gastos Generales – Propios	10.259,76	9.798,21	95,50%
Transferencias Corrientes Nación	400,00	400,00	100,00%
Transferencias Corrientes- Propios	-	-	
<b>INVERSION</b>	<b>10.920,71</b>	<b>9.833,02</b>	<b>90,04%</b>
Fuente: SIIF-Nación			

### 3.1.4. Evaluación Sistemas de Información- Proyecto Inversión

Se evaluó el proceso de modernización tecnológica de la entidad aplicativos misionales platinum y módulos con la cesión del contrato entre el DAS y Ingean Software y como resultado se evidenciaron los siguientes hallazgos:

#### **Hallazgo 14 Plan de Recuperación Ante Desastres**

La Directiva 0017 de junio 04 de 2012, relacionada con las Políticas de Seguridad de la Información de la UAE Migración Colombia, en su contenido menciona que *"La información es uno de los recursos más valiosos para Migración Colombia, debido a que es base para el reporte de resultados y la toma de decisiones, por lo cual es indispensable adoptar una política que permita ejercer control, con el fin de proteger a la Entidad y a sus funcionarios contra acciones perjudiciales, ilegales, entre otras, ocasionadas por agentes internos o externos"*.

El estándar ISO/IEC 27001 en su anexo A.14, que hace referencia a la gestión de la continuidad del negocio como un objetivo de control, señala: "Contrarrestar las interrupciones en las actividades del negocio y proteger sus procesos críticos contra los efectos de fallas importantes en los sistemas de información o contra desastres y asegurar su recuperación oportuna.

Por deficiencias en el cumplimiento de las normas precitadas, se evidenció lo siguiente:

La AUE Migración Colombia no cuenta con un Plan de Recuperación ante desastres, debidamente implementado y probado, de tal manera que permita la recuperación de los procesos misionales que tiene como responsabilidad la Entidad, en caso de interrupciones de los sistemas de información misionales, ocasionados por fallas naturales o de otra índole, que a su vez acarreará una

posible pérdida de información y la materialización de los riesgos inherentes a atender los procesos de migración en forma manual.

Lo anterior denota falta de gestión de la administración y deficiencias en la planeación, más aún cuando en las políticas de seguridad de la información definidas por la Entidad, el Plan de Recuperación ante Desastres no hace parte de su contenido, lo que adicionalmente evidencia que estas políticas no se alinean con reglamentaciones y buenas prácticas a nivel mundial como la Norma Técnica Colombiana NTC-ISO/IEC 27001, la cual se constituye en un marco de referencia para que las empresas puedan implementar un sistema de gestión de la seguridad de la información.

### **Respuesta de la Entidad**

*El Decreto Ley 4062 de 2011 "Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura" establece en su artículo 33 lo propio sobre referencias normativas, estableciendo que "Todas las referencias que hagan las disposiciones vigentes al Departamento Administrativo de Seguridad y a la Subdirección de Extranjería, que tengan relación con las funciones expresadas en el presente Decreto, deben entenderse referidas a Migración Colombia."*

En tal sentido, la Entidad inicia su operación a partir del primero de enero de 2012, soportándose en la plataforma tecnológica que manejaba la Subdirección de Extranjería del DAS, así como en los procedimientos que se adelantaban para el manejo de la información

LA UAEMC menciona que estableció el Plan Estratégico "Fronteras en línea 2012-2014", el Plan de Acción Institucional, el código de valores y se generaron pautas para el establecimiento del Plan de Administración del Riesgo incorporando en esta última la "Pérdida o uso indebido de información relevante" en atención a la importancia de la definición de acciones para su prevención. Éstas fueron articuladas con la Estrategia de Gobierno en Línea (GEL), la cual incorpora elementos de la ISO/IEC 27001:2005. Con base en esta norma técnica, se creó el Grupo de Seguridad Informática y de las Comunicaciones dependiente de la Oficina de Tecnología de la Información y el establecimiento de la Política de Seguridad de la Información.

En complemento y atendiendo la dinámica migratoria del país, la cual requiere la prestación permanente del servicio las 24 horas del día, 7 días a la semana, 365 días al año; la Dirección General impartió directrices para la adopción de planes de contingencia tendientes a evitar la materialización de riesgos relacionados con la prestación del servicio, especialmente en el Control Migratorio y Extranjería. En estos procesos se definen las acciones a realizar en cuanto a la disponibilidad del

recurso humano, protocolos para el manejo manual de la información, comunicaciones ante el ciudadano y continuidad de funciones en la regional más cercana en caso de desastres o daños en la infraestructura física, que entre otros dispone el empleo de la “Tarjeta Andina Migratoria” de manera manual (*procedimiento alterno en la caída del sistema en puesto de control migratorio*).

### **Análisis de la Respuesta**

En la respuesta, la Entidad menciona que de una parte el Decreto 4062 de 2011 refiere la Norma ISO/IEC/27001 a la UAE Migración Colombia, establecida como referencia en las normas de seguridad del DAS y así mismo, que a partir de este Decreto (creación de la UAEMC) se han venido ejecutando actividades propias del proyecto para la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad de la Información.

De igual manera da a conocer una serie de actividades propias de la seguridad informática, que la Entidad ha venido implementando como justificación de la aplicación periódica de planes de contingencia y actividades que coadyuvan a la mitigación de los riesgos inherentes a la información.

Es importante precisar que la planeación sobre las seguridades a nivel general de la UAE Migración Colombia y específicamente las que tienen que ver con la información, en la respuesta se enfoca hacia proyectos que de alguna manera están en curso, pero que en definitiva no se han concretado, tal como lo mencionan respecto al estudio realizado por la dirección de inteligencia de la Policía Nacional que concluye que de acuerdo con los requerimientos metodológicos de la ISO/IEC 27001:2005, la implementación del Sistema de Gestión de Seguridad de *Migración Colombia se encuentra en un nivel de madurez inicial, es decir, que se reconoce la necesidad de seguridad de la información*”.

Así mismo, las actividades a las que hacen referencia como proyecto de inversión para soportar las medidas para la protección y administración de la información ante diferentes riesgos orientados a la prevención y recuperación ante desastres, solo incluyen componentes que corresponden a contingencias de tipo local y no a la prevención de sucesos que de alguna forma son ocasionados por desastres que hacen que solo apliquen los procesos y actividades propias del concepto definido como “Plan de Recuperación ante Desastres”.

### **Análisis de la respuesta**

Como la observación hace referencia a la inexistencia de un *Plan de Recuperación ante Desastres – PRD*, debidamente implementado y probado en

forma periódica, la observación se mantiene cambiando la incidencia a administrativa..

### **Hallazgo No. 15 Módulo de Caja**

La UAE Migración Colombia, para el periodo 2012, no tuvo en cuenta los preceptos contenidos en la Directiva 0017 del 04 de junio de 2012, debido a que en su planeación omitió los controles y salvaguarda de la información que se genera por los pagos estipulados en la Resolución 0081 de 2012, permitiendo que dicha información se manejara en hojas Excel y omitiendo los procesos de conciliación de cifras entre Contabilidad y los Sistemas, prácticas que conllevan a mitigar riesgos inherentes a procesos manuales o que utilizan herramientas no provistas de adecuadas seguridades y trazabilidad. Cabe anotar que este riesgo se presentó en todo el periodo 2012, con implicaciones en cifras que pudieron haber ocurrido, pero por la misma ausencia de control de estas, no es posible evidenciar, dado que los únicos valores corresponden a la Contabilidad.

Así mismo, el artículo 3 de la Ley 152 de 1994, establece los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación, mencionando entre otros.

La UAE Migración Colombia comenzó a funcionar a partir del 1 de enero del año 2012 mediante el Decreto No. 4062 de 2011, soportando los procesos de migración que hasta esa fecha eran de responsabilidad del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS.

En este sentido debió crear y/o dar continuidad a los sistemas de información que dan soporte a los procesos misionales de la entidad, entre los cuales está el módulo de caja, que permite el ingreso de información relativa a los pagos que se realizan por conceptos como Cédulas de Extranjería, permisos temporales, permanencias, prórrogas, expedición de salvoconductos y certificaciones sobre movimientos, entre otros.

Mediante las pruebas desarrolladas al software de apoyo existente, se evidenció que durante el año 2012, el Módulo de Caja no fue desarrollado ni adquirido por la Entidad, ocasionando que los valores recaudados se registraran en hojas electrónicas Excel, las cuales no brindan las seguridades necesarias y así mismo no dejan registros históricos sobre las modificaciones que se realizan a la información contenida en la bases de datos del sistema.

### **Respuesta de la Entidad**

Con la entrada en funcionamiento de la Migración Colombia a partir del 1 de enero del año 2012, y con el propósito de dar continuidad en la prestación de los servicios con los recursos recibidos del DAS en Supresión, la entidad continuo usando el sistema SIFDAS, para atención a los procesos misionales y en este caso el módulo de caja; sin embargo, una vez iniciadas las operaciones, se evidenció que la herramienta SIFDAS no daba cumplimiento a las necesidades de la nueva entidad por cuanto el SIFDAS no tenía registrado el código del Banco de Occidente para el ingreso de los pagos efectuados en dicha entidad, código de esta entidad bancaria que debió ser utilizado ya que en su debida oportunidad, a finales del 2011, DAVIVIENDA entidad bancaria que prestaba los servicios al DAS, manifestó su no interés de continuar prestando este servicio, razón que dio lugar al cambio de entidad bancaria.

A finales del año 2012 una vez girados los recursos correspondientes a Migración Colombia, se empezó a desarrollar el módulo de caja del sistema PLATINUM el cual buscaba subsanar las inconsistencias presentadas con el sistema SIFDAS, con este módulo se buscó tener un mayor control sobre el proceso de recaudo de trámites, servicios y multas. **El módulo durante el 2013 se ha venido mejorando en la medida en que se han ajustado los procesos administrativos de recaudo.**

Como medida de control, en las Regionales se registraron los recaudos en los libros de minuta, los cuales desde la gestión documental se administran en la Tabla de Retención documental del DAS y de Migración Colombia, estas cuentan con el acto administrativo respectivo mediante el cual fueron adoptadas. (anexo)

En febrero de 2013 entró en funcionamiento el Modulo de Caja en el sistema Platinum el cual permite el registro de la información de los recibos de caja recibidos por los usuarios por conceptos de los servicios solicitados, a través de este módulo se pueden generar reportes sobre los documentos expedidos y se puede consolidar la información sobre los recursos recibidos ingresada por los centros facilitadores de la entidad.

### **Análisis de la Respuesta**

La respuesta de la Entidad corrobora la observación de la Auditoria en el sentido que para el 2012 el sistema de información del DAS "**SIFDAS**" no tenía registrado el código del Banco de Occidente para el ingreso de los pagos efectuados en dicha entidad y por tanto no fue posible utilizarlo para este proceso, lo que quiere decir que la planeación para el inicio de la Nueva Entidad, UAE Migración Colombia, fue deficiente en cuanto a los estudios y pruebas técnicas del componente tecnológico que soportaría los procesos misionales de la Entidad, entendiendo que el sistema que funcionaba en el DAS no era totalmente paramétrico y por tanto, modificaciones como las de cambio de código de Banco,

necesitaban intervenciones al sistema que implicaban tiempos y recursos adicionales.

Teniendo en cuenta lo que menciona la respuesta, hasta finales de 2012 se comenzó a desarrollar el módulo de caja en el sistema PLATINUM, lo cual confirma que las funcionalidades con sus respectivas seguridades, atinentes a los procesos de caja se manejaron en forma manual.

La respuesta menciona que la Entidad implementó como medida de control en las Regionales, el registro de los recaudos en los libros de minuta, lo cual corresponde a un control netamente manual que tiene una probabilidad alta de ocurrencia y materialización de los riesgos inherentes y así mismo ocasiona que para el periodo 2012 y hasta febrero de 2013 no se tenga para estas transacciones una trazabilidad de las operaciones, válida y confiable.

Por lo anterior, la observación se mantiene tal como se informó.

### 3.1.5. Evaluación del Control Interno

La evaluación del Sistema de Control Interno obtuvo una calificación de 1.62 deficiente, debido a que los mecanismos de control interno en los procesos auditados presentan deficiencias, entre las que se destacan:

Algunos registros contables de la entidad se realizan en hojas Excel, situación que puede generar riesgos en la información presentada en los estados contables y errores por la elaboración de las operaciones en forma manual.

La entidad durante el tiempo de funcionamiento ha venido ajustando la plataforma del sistema platinum, que en la vigencia 2012 no contó con el aplicativo del módulo de caja, situación que origino la inconsistencia de algunos registros contables.

La entidad se rige por ley 80 de 1993, Decreto 2794 de 2008, Decreto 734 de 2008 y Decreto 1510 de 2013 y sus decretos reglamentarios y cuenta con un manual de contratación, sin embargo se evidenciaron debilidades en la estructuración de los estudios previos, ineficiente control de la ejecución de los contratos por parte de los supervisor, así como emisión de los términos para efectuar la publicación de las actuaciones contractuales en SECOP, lo que demuestra deficiencias en la gestión contractual e inobservancia de alguna de las normas aplicables a la materia

### **Concentración de Funciones**

En el Decreto 4062 de 2011 de creación de la UAEMC en su Artículo 21 señala las funciones de la Subdirección Administrativa y Financiera numerales del 1 al 14 en el que se evidencia una concentración de funciones en cuanto que un solo funcionario designado alrededor de procesos de apoyo y procedimientos neurálgicos para la idónea marcha de la Entidad. Además de estar bajo su cargo Ejecutar los procesos de contratación, presupuesto, manejo de tesorería y registro contable. Dicho evento conlleva a que se concentren roles, competencias, funciones en torno a una persona que además de lo anterior define gasto y recaudo, propiciando riesgos económicos, reputacionales y de estabilidad institucional para la Entidad, siendo un fenómeno inverso a una conveniente segregación de funciones y por ende de potenciales riesgos.

### 3.2. SEGUIMIENTO A FUNCIONES DE ADVERTENCIA

Seguimiento a la mitigación de los riesgos advertidos en las funciones de advertencia de carácter particular o general relacionados con la entidad en su negocio misional.

***Función de Advertencia 2012EE0081234 del 29 de noviembre de 2012, Constitución de reservas presupuestales y solicitud de autorización de vigencias futuras.***

Para el cierre de la vigencia 2012, la UAEMC celebro contratos con vigencias futuras que comprometen las vigencias 2014 y 2015 las cuales fueron aprobadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Para la vigencia 2012 fueron aprobados recursos por \$6.997 millones para la vigencia 2013 y \$3.390 millones para el 2014, por concepto de arrendamiento de oficina, seguridad y vigilancia, servicio de aseo y cafetería, seguros SOAT, póliza de responsabilidad civil, póliza de infidelidad y riesgos, póliza de manejo global, póliza de automóviles, póliza todo riesgo, suministro de combustible y servicio de transporte aéreo.

***Función de advertencia No. 2012EE18253 del 26 de marzo de 2012, respecto a los riesgos derivados de la contratación de prestación de servicios para el desarrollo de funciones permanentes de la administración pública y la indebida clasificación del gasto.***

Las actuaciones tomadas por parte de la UAEMC para dar cumplimiento a la función de advertencia en lo relacionado con la contratación de personal por prestación de servicio para subsanar la falta de personal de nómina, la entidad ha gestionado ante la CNSC la solicitud para el desarrollo de la convocatoria y así subsanar la legalización de planta, soportes evidenciados en el proceso auditor



***Función de Advertencia No. 2013EE0012056, sobre aseguramiento y legalización de bienes,***

En desarrollo del proceso auditor se evidencio que todos los bienes se encuentran debidamente asegurados para la vigencia 2012 y 2013.

**3.3 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN A DENUNCIAS**

En desarrollo del proceso auditor no se allegaron denuncias a esta auditoría.

**3.4 IDENTIFICACIÓN CLASIFICACIÓN, DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS INVERSIONES VIGENTES DE LA ENTIDAD, SEÑALANDO LA RENTABILIDAD, CONCENTRACIÓN Y LA LEGALIDAD PARA REALIZARLAS**

El portafolio de inversiones de la UAEMC, lo constituye los excedentes de los ingresos propios y se encuentran representados en TES clase B, en el DCV del Banco de la República, además se verifico que las inversiones se registran individualmente y se valoran a precios de mercado mensualmente en cumplimiento con lo establecido en el título III capítulo I, literal 3 Actualización de Inversiones de administración de liquidez- títulos de tesorería TES de la Contaduría General de la Nación. Además se verifico que el saldo registrado en el balance cruza contra el reporte del Banco de la República.

#### 4. ANEXOS

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA

BALANCE GENERAL

a 31 de diciembre de 2012

(Cifras en Millón de pesos)  
(Presentación por Cuentas)

CODIGO	ACTIVO	PERIODO ACTUAL	PERIODO ANTERIOR
	<b>ACTIVO CORRIENTE</b>	<b>4.205.120</b>	<b>0</b>
11	<b>EFFECTIVO</b>	<b>453.410</b>	<b>0</b>
1110	DEPOSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS	453.410	0
12	<b>INVERSIONES E INSTRUMENTOS DERIVADOS</b>	<b>3.092.249</b>	<b>0</b>
1201	INVERSIONES ADMINISTRACION DE LIQUIDEZ EN TITULOS DE DEUDA	3.092.249	0
14	<b>DEUDORES</b>	<b>353.838</b>	<b>0</b>
1401	INGRESOS NO TRIBUTARIOS	184.607	0
1420	AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS	169.231	0
19	<b>OTROS ACTIVOS</b>	<b>305.626</b>	<b>0</b>
1905	BIENES Y SERVICIOS PAGADOS POR ANTICIPADO	54.368	0
1910	CARGOS DIFERIDOS	251.258	0
	<b>ACTIVO NO CORRIENTE</b>	<b>66.027.748</b>	<b>15.470.708</b>
16	<b>PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO</b>	<b>34.912.159</b>	<b>5.094.405</b>
1605	TERRENOS	1.063.630	161.051
1615		226.838	0
1635	BIENES MUEBLES EN BODEGA	5.215.325	0
1637	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO NO EXPLOTADOS	1.101.897	4.604.800
1640	EDIFICACIONES	8.964.640	2.756.023
1645	PLANTAS, DUCTOS Y TUNELES	45.255	0
1650	REDES, LINEAS Y CABLES	979.696	0
1655	MAQUINARIA Y EQUIPO	401.200	0
1660	EQUIPO MEDICO Y CIENTIFICO	2.836.763	0
1665	MUEBLES, ENSERES Y EQUIPOS DE OFICINA	3.781.433	0
1670	EQUIPOS DE COMUNICACION Y COMPUTACION	21.445.319	0
1675	EQUIPO DE TRANSPORTE, TRACCION Y ELEVACION	8.235.744	0
1680	EQUIPOS DE COMEDOR, COCINA, DESPENSA Y HOTELERIA	226.286	0
1685	DEPRECIACION ACUMULADA (CR)	-19.550.204	-2.362.257
1685	PROVISIONES PARA PROTECCION DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQU	-61.762	-65.212
19	<b>OTROS ACTIVOS</b>	<b>32.015.589</b>	<b>10.376.303</b>
1960	BIENES DE ARTE Y CULTURA	1.501	176
1970	INTANGIBLES	1.962.216	186.450
1975	AMORTIZACION ACUMULADA DE INTANGIBLES (CR)	-190.328	-40.139
1999	VALORIZACIONES	30.242.200	10.229.816
	<b>TOTAL ACTIVO</b>	<b>71.132.877</b>	<b>15.470.708</b>
8	<b>CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
83	DEUDORAS DE CONTROL	1.368.197	0
89	DEUDORAS POR CONTRA (CR)	-1.368.197	0
9	<b>CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
91	RESPONSABILIDADES CONTINGENTES	21.282.577	0
99	ACREEDORAS POR CONTRA (DB)	-21.282.577	0

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA

BALANCE GENERAL

a 31 de diciembre de 2012

(Cifras en Miles de pesos)

(Presentación por Cuentas)

CODIGO	PASIVO	PERIODO ACTUAL	PERIODO ANTERIOR
	<b>PASIVO CORRIENTE</b>	<b>11.512.441</b>	<b>22.083</b>
24	<b>CUENTAS POR PAGAR</b>	<b>7.514.077</b>	<b>2.067</b>
2401	ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES	6.603.875	0
2425	ACREEDORES	157.609	1.719
2436	RETENCIÓN EN LA FUENTE E IMPUESTO DE TIMBRE	742.987	1.248
2440	IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS POR PAGAR	9.606	0
25	<b>OBLIGACIONES LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>3.998.364</b>	<b>19.116</b>
2505	SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES	3.998.364	19.116
	<b>TOTAL PASIVO</b>	<b>11.512.441</b>	<b>22.083</b>
	<b>PATRIMONIO</b>	<b>59.620.436</b>	<b>15.448.625</b>
32	<b>PATRIMONIO INSTITUCIONAL</b>	<b>59.620.436</b>	<b>15.448.625</b>
3208	CAPITAL FISCAL	5.298.636	0
3230	RESULTADOS DEL EJERCICIO	-1.778.522	-22.083
3235	SUPERAVIT POR DONACIÓN	87.410	0
3240	SUPERAVIT POR VALORIZACION	30.242.200	10.229.818
3255	PATRIMONIO INSTITUCIONAL INCORPORADO	40.985.481	5.240.892
3270	PROVISIONES, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES	-15.214.789	0
	<b>TOTAL PATRIMONIO</b>	<b>59.620.436</b>	<b>15.448.625</b>
	<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</b>	<b>71.132.877</b>	<b>15.476.708</b>

  
**BLEIDY ROCIO GAMBOA BEJARANO**  
 Profesional Especializado  
 Mat. N°75540-T

  
**GINA PAOLA BUENAS BARBOSA**  
 Coordinadora Financiera

  
**MARIA FERNANDA POTES P.**  
 Directora Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (E)  
 (Adjunto certificación)

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA**

ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONOMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL  
DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2012  
(Cifras en Miles de pesos)  
(Presentación por Cuentas)

CODIGO	CUENTAS	PERIODO ACTUAL	PERIODO ANTERIOR
	<b>ACTIVIDADES ORDINARIAS</b>		
	<b>INGRESOS OPERACIONALES</b>	<b>56.453.013</b>	<b>0</b>
41	INGRESOS FISCALES	3.305.407	0
4110	NO TRIBUTARIOS	3.306.250	0
4195	DEVOLUCIONES Y DESCUENTOS (DB)	-051	
43	VENTA DE SERVICIOS	7.700.100	0
4380	SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN E IDENTIFICACIÓN	7.700.050	0
4390	OTROS SERVICIOS	0.000	
4395	DEVOLUCIONES, REBAJAS Y DESCUENTOS EN VENTA DE SERVICIOS (DB)	-13.750	
47	OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES	45.201.400	0
4705	FONDOS RECIBIDOS	45.201.400	0
	<b>GASTOS OPERACIONALES</b>	<b>61.022.502</b>	<b>22.083</b>
51	DE ADMINISTRACIÓN	48.066.337	22.083
5101	SUELDOS Y SALARIOS	35.230.815	22.083
5102	CONTRIBUCIONES IMPUTADAS	79.487	
5103	CONTRIBUCIONES EFECTIVAS	6.084.225	0
5104	APORTES SOBRE LA NOMINA	1.248.354	0
5111	GENERALES	5.350.228	0
5120	IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS	61.228	0
52	DE OPERACIÓN	12.056.105	0
5202	SUELDOS Y SALARIOS	3.702.300	0
5211	GENERALES	8.130.000	0
5220	IMPUESTOS, CONTRIBUCIONES Y TASAS	103.108	0
	<b>EXCEDENTE (DEFICIT) OPERACIONAL</b>	<b>-4.569.489</b>	<b>-22.083</b>
	<b>INGRESOS NO OPERACIONALES</b>	<b>3.033.600</b>	<b>0</b>
	<b>OTROS INGRESOS</b>	<b>3.033.600</b>	<b>0</b>
48	OTROS INGRESOS	3.033.600	0
4805	FINANCIEROS	300.000	0
4808	OTROS INGRESOS ORDINARIOS	3.545.520	0
	<b>GASTOS NO OPERACIONALES</b>	<b>1.145.314</b>	<b>0</b>
	<b>OTROS GASTOS</b>	<b>1.145.314</b>	<b>0</b>
58	OTROS GASTOS	1.145.314	0
5802	COMISIONES	233.440	0
5805	FINANCIEROS	620	0
5808	OTROS GASTOS ORDINARIOS	811.237	0
	<b>EXCEDENTE (DEFICIT) NO OPERACIONAL</b>	<b>2.700.205</b>	<b>0</b>
	<b>EXCEDENTE (DEFICIT) DE ACTIVIDADES ORDINARIAS</b>	<b>-1.761.194</b>	<b>-22.083</b>
	<b>PARTIDAS EXTRAORDINARIAS</b>	<b>2.072</b>	<b>0</b>
4810	INGRESOS EXTRAORDINARIOS	2.673	0
	EXTRAORDINARIOS	2.073	0
5810	GASTOS EXTRAORDINARIOS	1	0
	EXTRAORDINARIOS		
	<b>EXCEDENTE (DEFICIT) DEL EJERCICIO</b>	<b>-1.778.522</b>	<b>-22.083</b>

  
**BLEIDY ROCÍO GAMBOA BEJARANO**  
Profesional Especializado  
M.A.L. N°75540-T

  
**GINA PAOLA DUÉNAS BARBOSA**  
Coordinadora Financiera

  
**MARÍA FERNANDA POTES P.**  
Directora Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (E)  
(Adjunto certificación)

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA

ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO

a 31 de diciembre de 2012

( Cifras en Miles de pesos )

(Presentación por cuentas)


SALDO DEL PATRIMONIO A 31 DE DICIEMBRE DE 2011	(1)	15.448.625
VARIACIONES PATRIMONIALES DURANTE EL AÑO 2012	(2)	44.171.811
SALDO DEL PATRIMONIO A 31 DE DICIEMBRE DE 2012	(3)	59.620.436

DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES

INCREMENTOS	(4)	61.143.019
CAPITAL FISCAL		5.298.636
SUPERAVIT POR DONACIÓN		87.410
SUPERAVIT POR VALORIZACION		20.012.384
PATRIMONIO INSTITUCIONAL INCORPORADO		35.744.589
DISMINUCIONES	(5)	-16.971.208
RESULTADOS DEL EJERCICIO		-1.756.439
PROVISIONES, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES		-15.214.769
PARTIDAS SIN VARIACIÓN	(6)	0

  
 BLEIDY ROCÍO GAMBOA BEJARANO  
 Profesional Especializado  
 Mat. N°75540-T

  
 GINA PAOLA DUEÑAS BARBOSA  
 Coordinadora Financiera

  
 MARIA FERNANDA POTES P.  
 Directora Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (E)  
 (Adjunto certificación)