



## INFORME DE AUDITORIA

**CENTRAL DE INVERSIONES CISA**  
Vigencias 2011 y 2012

CGR – CDGPIF – N° 038 38  
Diciembre de 2013

## INFORME DE AUDITORÍA

### Central de Inversiones - CISA Vigencias 2011 y 2012

Contralora General

Sandra Morelli Rico

Vicecontralor

Ligia Helena Borrero Restrepo

Contralor Delegado para Gestión Pública  
E Instituciones Financieras

Claudia Isabel Medina Siervo

Director de Vigilancia Fiscal

Paulo Emilio Morillo Guerrero

Supervisor

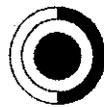
Carolina Sánchez Bravo

Responsable de Auditoría

José Alberto Cantillo Aponte.

Equipo de Auditores:

Aura Marina Sánchez Ruiz  
Belisario Nieto Arias  
Yaneth Castillejo Díaz  
Jorge Eliecer Pachón Ballén  
Eduardo Alfonso Cruz Faraco  
Ruth Mery Silva Aldana.



## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Página</b>
<b>1. HECHOS RELEVANTES DEL PERIODO AUDITADO</b>	4
<b>2. DICTAMEN INTEGRAL</b>	6
2.1 ALCANCE	7
2.2 GESTIÓN Y RESULTADOS	10
<b>2.2.1 Gestión y Resultados</b>	11
<b>2.2.2 Legalidad</b>	15
<b>2.2.3 Financiera</b>	15
<b>2.2.4 Sistema de Control Interno</b>	17
2.3 FENECIMIENTO DE LA CUENTA	17
2.4 RELACION DE HALLAZGOS	18
2.5 PLAN DE MEJORAMIENTO	18
<b>3. RESULTADO DE LA AUDITORIA</b>	19
3.1 EVALUACION DE LA GESTION Y RESULTADOS	19
<b>3.1.1 Gestión y Resultados</b>	19
<b>3.1.2 Control Financiero</b>	88
<b>3.1.3 Evaluación del Sistema de Control Interno</b>	149
3.2 DENUNCIAS Y SEGUIMIENTO A FUNCIONES DE ADVERTENCIA	149
<b>3.2.1. Denuncias, Insumo de Auditoría</b>	149
<b>3.2.2. Funciones de Advertencia</b>	151
<b>4. ANEXOS</b>	153

## 1. HECHOS RELEVANTES

El Gobierno Nacional expidió los siguientes actos administrativos para la movilización de activos de las entidades públicas del nivel nacional:

a) *Ley 1420 de 2010, artículo 26* "Con el fin de fortalecer la política de prevención, atención integral y reparación a la población desplazada, a más tardar el treinta (30) de junio de 2011, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación cederán al Colector de Activos Públicos del Estado-CISA, mediante convenio interadministrativo y al precio que fije el modelo de valoración del Colector, sus carteras provisionadas y/o castigadas que no tengan naturaleza coactiva, para que este las gestione bajo sus políticas. Las de naturaleza coactiva, así como las que aún no se encuentren provisionadas, podrán ser entregadas en administración a CISA bajo la comisión y los procedimientos que esta establezca. Dentro del mismo plazo, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, transferirán a título gratuito y mediante acto administrativo, los inmuebles de su propiedad que se encuentren saneados y que no requieran para el ejercicio de sus funciones, aunque éstos hagan parte de sus planes de enajenación onerosa, a CISA, para que esta los comercialice bajo sus políticas.

b) *Ley 1450 de 2011. Art. 238* "Movilización de Activos. A partir de la expedición de la presente ley, las entidades públicas del orden nacional con excepción de las entidades financieras de carácter estatal, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y las entidades en liquidación, tendrán un plazo de seis (6) meses para ceder la cartera con más de ciento ochenta (180) días de vencida, al Colector de Activos Públicos-CISA para que este las gestione. La cesión se hará mediante contrato interadministrativo en las condiciones que fije el modelo de valoración que defina el Gobierno Nacional. La cartera de naturaleza coactiva y la que no esté vencida, podrá ser entregada en administración a CISA."

*Dentro del mismo plazo, las entidades a que se refiere el inciso anterior, transferirán a CISA, a título gratuito y mediante acto administrativo, los inmuebles de su propiedad que se encuentren saneados y que no requieran para el ejercicio de sus funciones, incluidos aquellos que por acto público o privado sean sujetos de una destinación específica y que no estén cumpliendo con tal destinación, para que CISA los transfiera a título gratuito a otras entidades públicas o los comercialice. El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones bajo las cuales CISA podrá reasignar los bienes inmuebles que reciba a título gratuito, señalando los criterios que debe cumplir la solicitud de la entidad que los requiera.*

c) *Decreto 4054 de 2011: "Transferencia de bienes inmuebles. Las entidades públicas sujetas a la aplicación del artículo 238 de la Ley 1450 de 2011, deberán transferir al Colector de Activos Públicos-CISA, a título gratuito y mediante acto administrativo, los bienes inmuebles de su propiedad que se encuentren saneados y no requieran para el ejercicio de sus funciones, y los previstos en el numeral 3 del artículo 1° del presente decreto."*



Para el 2012, la Contaduría General de la Nación expidió la Resolución 053 de agosto de 2012, donde se definió el procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de la movilización de activos en las entidades contables públicas del Nivel Nacional, que ceden o entregan en administración la cartera y los bienes inmuebles a CISA. Igualmente, la mencionada Resolución realiza el mismo señalamiento sobre la forma de reconocimiento de los activos, tanto en la entidad que transfiere como en la que recibe.

En cumplimiento de lo dispuesto en la normatividad relacionada en los párrafos anteriores, le fueron transferidos a CISA, por parte de las Entidades Contables Públicas bajo la modalidad de Ley de Presupuesto, doscientos diecisiete (217) y treinta y cinco (35) inmuebles para las vigencias 2011 y 2012 respectivamente; por Plan Nacional de Desarrollo le fueron transferidos doscientos cincuenta y dos (252) y quinientos veintiocho (528) inmuebles, valorados según el reporte de las entidades en \$621.951 millones y \$168.945 millones para las vigencias 2011 y 2012 respectivamente. Estos inmuebles representan el 79.52% del inventario de CISA.

La entidad en el 2012 asumió nuevamente el cobro de cartera, el cual tenía tercerizado, lo cual repercutió en la contratación de personal.

Doctor

**CARLOS IVAN VILLEGAS GIRALDO**

Central de Inversiones S.A. – CISA

Ciudad

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó auditoría a la Central de Inversiones S.A. CISA por las vigencias 2011 y 2012, 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 su gestión en las áreas, actividades y procesos examinados, el examen de los Balances Generales a 31 de diciembre de 2011 y 2012 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental para el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2011 y 2012. Dichos estados contables fueron examinados y comparados con los del año anterior respectivamente, los cuales fueron auditados por la Contraloría General de la República.

La auditoría incluyó la comprobación, con el fin de determinar si las operaciones financieras, administrativas y económicas de la entidad se realizaron conforme a las normas legales y de procedimientos aplicables. Asimismo, evaluó el Sistema de Control Interno, la ejecución presupuestal de la entidad y la gestión y resultados de CISA para los dos vigencias.

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 estos 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 de cada entidad auditada, 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 CISA, rindió las cuentas anuales consolidadas por las vigencias fiscales 2011 y 2012, en las fechas establecidas por la Contraloría General de la República.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría (NIA'S) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados contables están libres de errores e inconsistencias significativas. 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 y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo su evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados contables 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 la opinión.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados con base en la información suministrada y en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos del aplicativo SICA.

En el trabajo de auditoría se presentaron limitaciones que afectaron el alcance de la misma, ya que la entidad no entregó la documentación completa y los soportes que discriminen el saldo reflejado en la subcuenta incapacidades.

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

## 2.1 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

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

- Evaluación de la Gestión y Resultados
- Legalidad
- Evaluación de los Estados Contables vigencias 2011 y 2012
- Presupuesto

- Sistema de Control Interno
- Seguimiento a una función de advertencia
- Seguimiento Plan de Mejoramiento
- Atención de seis (6) denuncias

El presente informe se adelantó a la Dirección General de CISA y no incluyó visitas a las sucursales.

Para el análisis de la gestión de CISA se evaluaron para el 2011 ocho de las 13 actividades planteadas en el plan de acción y en el 2012, 16 de las 28 actividades. Los procesos para las vigencias 2011 fueron cuatro: perspectiva financiera, comercial, mejoramiento continuo y desarrollo del capital humano y para el 2012 los procesos fueron seis: perspectiva global, financiera, cliente-entidad, cliente final, procesos y aprendizaje y conocimiento. La revisión se realizó en forma coordinada con los objetivos planteados para la auditoría. Se evaluó el proceso de adquisición, normalización, saneamiento, administración y enajenación de los activos de CISA a cualquier título, de acuerdo con la normatividad vigente, en especial, los improductivos y la cartera que proviene de las entidades públicas.

De igual forma, la aplicación de los modelos de valoración de los activos tanto en el momento de la adquisición como al enajenarlos; seguimiento a la postventa de activos para determinar variaciones en el precio de venta en aquellos casos que el que le compró a CISA haya realizado una nueva venta; proceso de venta de las Zonas Francas; prestación de asesoría técnica y profesional que CISA realizó a entidades señaladas en el punto anterior en el diagnóstico y/o valoración de sus activos; gestión como coordinador de la Gestión Inmobiliaria del Estado, la coordinación del levantamiento del inventario físico y jurídico del universo de los bienes identificados en las entidades objeto del PROGA y el sistema de información de gestión de activos-SIGA; los planes y programas definidos por CISA en aplicación de las políticas públicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y su nivel de cumplimiento.

En lo relacionado con los indicadores diseñados por la administración para medir su gestión, se verificó el cumplimiento dado por la entidad a la ejecución del plan de acción de las vigencias auditadas.

En materia contractual, para la vigencia 2011, la entidad suscribió 50 contratos y/o convenios interadministrativos por \$19.342 millones y 168 contratos y/o convenios por \$38.040 millones para el 2012.

La muestra contractual para las vigencias auditadas se integró por 7 contratos y/o convenios por \$14.294 millones para la vigencia 2011 y por 8



contratos y/o convenios por \$29.738 millones para el 2012, que representan un 74% y 78% respectivamente frente al total contratado para cada vigencia. En cuanto a los procesos judiciales, la entidad administra una gran cantidad de procesos, tanto administrativos como judiciales, los cuales ascienden a 59.200 procesos, que suman un capital de \$828.313,2 millones. La gran mayoría están relacionados con procesos sobre saneamiento de activos. Se seleccionaron 40 por una cuantía en capital de \$109.768,2 millones, que representa el 13,25% del capital total.

En materia presupuestal, CISA no hace parte del Presupuesto General de la Nación, por lo tanto no está incluida en el SIIF. Para la vigencia 2011 el presupuesto de ingresos fue de \$109.998,3 millones y el de gastos \$51.953,6 millones y para la vigencia 2012 el presupuesto de ingresos de \$353.306,4 millones y de gastos de \$86.815,3 millones, de los cuales se realizó la revisión para determinar su grado de ejecución.

En la Gestión de las Tecnologías de la Información, se verificó el cumplimiento de la normatividad de gobierno en línea y se evaluó el funcionamiento, seguridad, monitoreo y demás aspectos relacionados con los sistemas de información y la infraestructura tecnológica que los soporta. Adicionalmente, se evaluaron los sistemas de información donde se incluyeron aspectos tales como funcionamiento, seguridad, consistencia, integridad, interoperabilidad y monitoreo de aplicativos, bases de datos, y la infraestructura tecnológica que los soporta.

Con relación a la gestión financiera las cuentas del Activo evaluadas para el 2011 ascienden a \$281.782 millones que representan el 98% y para el 2012 \$300.861 millones que representa el 102% de los Activos de CISA, sumando el valor de las provisiones que conforman cada cuenta del activo. El valor de las cuentas evaluadas del pasivo para el 2011 asciende a \$43.275 millones que representa el 15% del total del Pasivo y Patrimonio (\$287.606 millones) y de \$55.634 millones que corresponde al 19% del total de pasivo y patrimonio a 31 de diciembre de 2012.

De los gastos reportados por la Central de Inversiones, se evaluó una muestra por \$5.298,2 millones y \$29.738,3 millones para las vigencias 2011 y 2012 respectivamente. Los gastos evaluados fueron los relacionados con los pagos de los contratos objeto de la muestra.

Se verificaron las demandas y sentencias en contra del sujeto de control con el objeto de establecer que se encuentran debidamente provisionadas en sus estados contables, conciliadas y controladas por el área responsable de la defensa judicial de la entidad.

Se verificó el cumplimiento de los requerimientos establecidos en la Resolución 357 de 2008 por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación.

Las cuentas evaluadas se relacionan a continuación:

**Tabla No. 1**  
**Cuentas Evaluadas**

(Cifras en millones de pesos)

Cuenta	Saldos a Diciembre 31 de 2011	Saldos a Diciembre 31 de 2012
<b>Efectivo</b>		
Bancos y Corporaciones	89.711	49.177
<b>Inversiones</b>		
Inversiones Administración de Liquidez Renta Variable	2.144	11.041
Inversiones con Fines de Política Renta Fija	0	42.793
Inversiones Patrimoniales no controlantes	5.103	5.062
Inversiones Patrimoniales en Entidades Controlantes	1.090	249
Inversiones Patrimoniales en Entidades en Liquidación	3	86
Provisión para Protección de Inversiones (CR)	86	86
<b>Deudores-</b>		
Venta de bienes	2.113	7.429
Avances y Anticipos Entregados	105	64
Anticipos o Saldos a Favor por Impuestos	8.252	9.636
Otros Deudores	52.771	79.536
Deudas de Difícil Cobro	5.806	5.403
Provisión para Deudores (CR)	14.821	15.365
<b>Inventarios</b>		
Mercancía en Existencia	63.557	38.985
Mercancía en Tránsito	2.708	1.985
Mercancía en Poder de Terceros	24.140	21.095
Provisión Protección de Inventario (CR)	9.372	12.869
<b>Cuentas por Pagar</b>		
Otros Acreedores	21.539	24.401
<b>Pasivos Estimados</b>		
Otras Provisiones para Contingencias	421	791
<b>Otros Pasivos</b>		
Ingresos Recibidos por Anticipado - Arriendos	3	9.624
Otros Ingresos Recibidos por Anticipado	21.312	20.818
Gastos	5.298	29.738

Elaboró: Equipó-auditor

## 2.2 EVALUACION DE 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 que son verificadas y calificadas por el equipo auditor.

La calificación de Gestión y Resultados para el 2011 y 2012 fue de 73,57 y 73,64 puntos respectivamente lo que ubica a CISA en el rango de Desfavorable<sup>1</sup> para las dos vigencias.

### **2.2.1 Gestión y Resultados**

En el Sistema de Información de Gestión de Activos (SIGA), administrado por CISA, no se ha incluido la totalidad de la información relacionada con los activos fijos inmobiliarios (información general, técnica, administrativa y jurídica), según lo contempla la norma mencionada, por cuanto las diferentes entidades no han cumplido con su obligación; adicionalmente, no se tiene un referente preciso de las entidades que deban suministrarla con el fin de alimentar la base de datos, ya que según el DAFP existen 6.247 entidades, el Ministerio de Hacienda reporta 12.000 y el Archivo General de la Nación 7.855.

Como colector de activos del Estado ha venido generando la cultura de adquirir cartera irrecuperable; contra el principio de eficiencia y economía sin hacer una adecuada valoración previa al portafolio, como se refleja en la clasificación de las obligaciones en la vigencia 2012 según la expectativa de recaudo definida en los modelos de valoración de donde de un total de \$1.014,3 millones de la cartera el 31,41% está clasificado como irrecuperable.

Se evidenció que el proceso establecido por la entidad para la recuperación de cartera, estadísticamente refleja que no es efectivo por cuanto, a 31 de diciembre de 2012, en sólo el 21,35% de la misma se ha logrado el objetivo, evidenciando que la metodología utilizada no es eficiente; además, la telecobranza, como mecanismo principal de recobro, desdibuja desde su inicio la pretensión institucional, mostrando la carencia de un estudio de la situación financiera al no advertirse un adecuado plan de trabajo y que la relación costos-beneficios al detallarse los gastos de funcionamiento de C.I.S.A. S.A. no,son retributivos.

La capitalización que realizó CISA por \$2.777,6 millones a la filial SAE y continuos préstamos a ésta para gastos de funcionamiento por \$5.022,3 millones a pesar de su realidad de inviabilidad financiera, están en contra de la esencia y naturaleza jurídica de CISA cuya actividad misional está focalizada a maximizar el retorno económico de los bienes improductivos, incumpliendo a la vez su objeto social de desarrollar actividades industriales y comerciales con ánimo de lucro.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con la Guía de Auditoría, un puntaje mayor a 80 puntos es Favorable y un puntaje igual o menor a 80 puntos es Desfavorable.

En los procedimientos desarrollados por la entidad, se realiza el cotejo de la base de datos de deudores con la base de datos de fallecidos de la Registradora Nacional del Estado Civil para depuración en periodos anuales, lapso que transgrede el razonamiento funcional de contratar pólizas de seguro de vida de los deudores naturales como garantía de la deuda, advirtiéndose el riesgo de materializarse una prescripción por no hacer uso oportuno del derecho adquirido en los seguros de vida.

Sobre el tema de Zonas Francas, cuando se recibieron del Ministerio de Comercio se generaron expectativas de diferente orden por ser inmuebles representativos para CISA por un valor tasado a las mismas en \$463.000 millones; sin embargo, a 6 de diciembre de 2013, presentan la siguiente situación: De los bienes ubicados en Cartagena y cedidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a la Central de Inversiones S.A. no se tiene claridad sobre su situación administrativa con el fin de cumplir la labor misional de retorno económico. Similar situación presenta la zona franca de Barranquilla. Por otra parte, la zona franca San José de Cúcuta, fue devuelta por diferentes factores de orden administrativo y de las zonas francas sólo la de Santa Marta generó dividendos a CISA S.A.

En el año 2012 el presupuesto de adquisición de cartera fue de \$313.532 millones, para lo que la entidad realizó 28 convenios de compras de cartera con un total de 20.880 obligaciones por saldo de capital de \$445.041 millones, realizando una ejecución presupuestal del 142%. Haciendo la comparación, la anterior cartera se obtuvo por valor compra en \$18.615 millones, reflejando crecimiento de la cartera en 71% según el saldo de capital; sin embargo el porcentaje del valor de compra respecto del saldo de capital fue del 4,1% lo que indica las bajas probabilidades de recuperación de las carteras adquiridas, que generan incertidumbre en la metodología previa a la compra de la misma.

Se definió como presupuesto meta para el año 2012 la realización de promesas por \$126.684 millones de pesos; solo se prometieron en venta 383 inmuebles por valor de \$80.659 millones de pesos que representan el 64% del presupuesto previsto. Situación generada por inmuebles que no ingresaron al inventario comercializable por tener un alistamiento lento y dispendioso, igualmente, muchos bienes inmuebles presentan novedades de diverso orden como: Invasión, diferencias de áreas catastrales, inmobiliarias y de propiedad.

#### *Gestión Presupuestal*

El presupuesto de ingresos y gastos de CISA para la vigencia 2011 ascendió a \$109.998,3 millones y \$51.953,6 millones respectivamente de los cuales se ejecutaron para los ingresos \$62.992,9 que equivalen a un 57% y los gastos

\$41.245,4 millones equivalentes a un 79.4%. Para la vigencia 2012 el presupuesto de ingresos y gastos ascendió a \$353.306,4 millones y \$86.815,3 millones respectivamente de los cuales el valor de los ingresos ejecutados fue de \$114.646,1 millones y de los gastos \$67.915,1 millones valores que representan el 32% y 78.2% de ejecución respectivamente.

### *Gestión contractual*

En CISA, con base en la muestra de contratos seleccionada, se evidenció que la actividad contractual durante las vigencias 2011 y 2012, cumplió en forma general con los principios y presupuestos planteados en la normatividad interna vigente, no obstante, se evidenciaron algunas debilidades:

Con relación a la contratación de la entidad se notan debilidades en la fase precontractual: estudio de mercado, términos de referencia (parte técnica), entre otras, de igual manera se evidenciaron debilidades en las labores de supervisión.

Con relación a la publicidad, para los contratos 011 de 2011, 023 de 2011 y 024 de 2011 no se evidenció publicación en el link de Históricos de Contratos de la página Web de la Entidad. Así mismo, respecto a la supervisión, no se evidencian soportes suficientes que den cuenta de una adecuada labor de control y seguimiento de los contratos, propia de los supervisores. Esta situación se presenta en los contratos 011 de 2009, 011 de 2011, 024 de 2011, 007 de 2012, 017 de 2012, 056 de 2012 y 058 de 2012.

### *Gestión jurídica*

En cuanto a la representación judicial se evidencia que la entidad se encuentra en riesgo injustificado de pérdida en el cobro de cartera, debido a la gestión de los abogados externos. De otra parte también se observa debilidades en el cobro de cartera ocasionado por la cartera irrecuperable.

CISA tiene el deber de realizar la vigilancia, seguimiento y control a los procesos judiciales administrativos, además debe verificar la calidad del trabajo realizado por los abogados externos contratados por la entidad, no obstante, este control y seguimiento no es eficaz, puesto que se presentan debilidades en la actuación procesal de los apoderados que representan los intereses de CISA ante los despachos judiciales y/o administrativos.

Los datos consignados en el aplicativo TEMIS, en algunos casos resultan ser insuficiente o son inexactos respecto a cada proceso; además, en la mayoría de los procesos judiciales que adelantan los abogados externos de CISA, revisados en la muestra seleccionada por el equipo auditor, se observó que

dentro del aplicativo TEMIS, estos apoderados no reportan actuación alguna en la página web de la Entidad.

### *Planeación Estratégica*

El cumplimiento de planes, programas y proyectos adoptados por Central de Inversiones S.A. su grado de avance y cumplimiento de las metas establecida en términos de cantidad, calidad, oportunidad, resultados y satisfacción de la población beneficiaria y coherencia con los objetivos misionales y con el plan nacional de desarrollo y la efectividad en el plan de mejoramiento determinaron:

En el plan de acción para la vigencia 2011 se determinó que de las trece (13) actividades programadas por la entidad, tres (3) tuvieron un cumplimiento entre el 15% y el 50%, cuatro (4) un cumplimiento entre 80% y el 99% y seis (6) un nivel de cumplimiento por encima del 100%. Lo anterior arrojó una calificación del Plan de Acción para ésta vigencia del 87,1%.

Para la vigencia 2012, se determinó que de las veintiocho (28) actividades programadas para ser ejecutadas durante la vigencia 2012, seis (6) tuvieron un cumplimiento entre el 0% y el 50%, diez (10) un cumplimiento entre el 50% y el 90% y doce (12) un nivel de cumplimiento por encima del 100%; lo que arrojó una calificación del Plan de Acción del 86%.

En el plan de mejoramiento se evaluaron las metas propuestas, evidenciando que 8 fueron cumplidas en un 100% y en 6 hallazgos las acciones se encuentran en desarrollo al tener plazo de cumplimiento para septiembre de 2013 y diciembre de 2015.

### *Gestión de las tecnologías de la información*

La Central de Inversiones CISA S.A, como sociedad comercial de economía mixta de orden nacional, cuenta con un plan de acción ajustado a la estrategia de Gobierno en línea estipulada en el manual GEL versión 3.1. Lo verificado durante el proceso auditor evidencia el cumplimiento del mencionado plan de acuerdo al cronograma establecido en el documento denominado Gobierno-en-linea\_Plan-de-Accion-3.1.pdf publicado en la página web de la Entidad.

Dentro de los aplicativos verificados se encuentran: TEMIS, administración de procesos Jurídicos relacionados con cartera, inmuebles y otros. OLYMPUS, administración del proceso de Adquisición, administración, saneamiento y comercialización de bienes Muebles e Inmuebles de CISA. COBRA gestión de procesos relacionados con las obligaciones, contratos de cartera, gestión de contactos y acuerdos. CONSISA, aplicativo contable que

permite llevar un seguimiento y control sobre la contabilidad de central de inversiones. La evaluación de estos aplicativos generó dos hallazgos, una relacionada con el funcionamiento, operación y documentación de los aplicativos y la otra relacionada con la interoperabilidad de los mismos.

Respecto a la verificación de la seguridad de la información se evidenció que aunque la Entidad cuenta con una moderna tecnología para la generación de copias de respaldo, No existen políticas ni procedimientos formalmente establecidos relacionados con pruebas sobre las copias de respaldo, evidenciando debilidades ante el riesgo de pérdida de información. Los demás aspectos evaluados evidencian conformidad de acuerdo a la normatividad y a las buenas prácticas.

### **2.2.2 Legalidad**

Durante las vigencias auditadas 2011 y 2012, dio cumplimiento a los preceptos que gobiernan sus actuaciones, respetando los principios consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, así como los reglamentos internos y normas de derecho privado que la rigen.

En cuanto a la representación judicial se evidencia que la entidad se encuentra en riesgo injustificado de pérdida en el cobro de cartera, debido a la gestión de los abogados externos. Con relación a la contratación de la entidad se nota debilidades en la fase precontractual y en las labores de supervisión.

### **2.2.3 Financiera**

A 31 de diciembre de 2012, la cuenta Bancos y corporaciones-Banco Santander No. 034066159, se encuentra sobreestimada en \$10,3 millones, al efectuar el registro contable de intereses recibidos en el mes de noviembre de 2012, los cuales no figuran ni en el extracto de noviembre ni diciembre de 2012. Adicionalmente, sobrevalorada en \$1,3 millones en el auxiliar del Banco de Occidente No. 2236036323 por concepto de notas crédito registradas por la entidad con más de seis meses de antigüedad, sin que correspondan a movimientos en el banco.

Por su parte, para la vigencia 2011 en el auxiliar del Banco Agrario No. 08200016727 se evidencio que \$7,2 millones están registrados en contabilidad pero no figuran en el extracto, sobreestimando la cuenta de disponible; esta situación debería presentarse en la conciliación como una nota crédito al ser una recuperación de un embargo comprobante No. 111210-00031, sin embargo la entidad la incluyó como nota débito.

A 31 de diciembre de 2011, en la cuenta deudores se presentan incertidumbres por \$2.363 millones, sobreestimaciones por \$150 millones y subestimaciones por \$104 millones; por su parte, a 31 de diciembre de 2012, las incertidumbres suman \$17.657,1 millones, las sobreestimaciones \$119 millones y subestimaciones \$104,5 millones.

Estas situaciones se originan porque los saldos de esta cuenta incluyen partidas con antigüedad superior a los cinco años; obligaciones inexistentes o sobre las cuales ya no pueden efectuar acciones de cobro; anticipos y cajas menores sin legalizar una vez transcurridos el término establecido para realizar este procedimiento; anticipos entregados para legalización de inmuebles hasta por ocho años atrás; cánones de arrendamiento desde el 2007; cuotas de administración contabilizadas desde el 2006; valores de arrendamiento pendientes de cruce con impuestos; registros de obligaciones con cargo a un nit y pagos de éstas contabilizados a otro nit; causación de ingresos no recibidos en cada vigencia; partidas identificadas por la entidad para saneamiento contable; cuentas por cobrar correspondientes a descuentos en depósitos de demandantes no identificados; cartera improductiva sin depuración; cartera sin judicialización; retenciones y saldos a favor de impuestos sin depurar, entre otros.

A 31 de diciembre de 2011 y 2012, el saldo del grupo 24- Cuentas por Pagar por \$21.913 millones y \$24.812 millones respectivamente, presentaron deficiencias en el registro de la información en la cuenta 2425-Cuentas por Pagar Acreedores, así: sobreestimación por \$140,1 millones y \$136,6 millones en las vigencias 2011 y 2012 respectivamente, Incertidumbre por \$476,3 millones en la vigencia 2011 y \$310,5 millones en el 2012, partidas pendiente de conciliar con saldo a 31 de diciembre de 2011 por \$424,2 millones y en el 2012 por \$258,3 millones, adicionalmente en ambas vigencias se reportan terceros que al ser consultados en el aplicativo contable Concisa no se encuentran o reportaron valores diferentes.

El valor de la cuenta 27109030- Litigios, condenas y demandas por \$412,6 millones y \$241,5 millones al cierre de la vigencia 2011 y 2012 respectivamente, se encuentra sobreestimada en \$96,9 millones y \$113,9 millones, valores que corresponden a partidas reportadas contablemente y que no reposan en las bases de datos enviadas por el área jurídica.

En el grupo 29- Otros Pasivos por \$21.985,4 millones y \$38.713,2 millones para las vigencias auditadas, se registraron incertidumbres por \$9.483,5 millones y \$10.493,6 millones vigencias 2011 y 2012, originado en partidas denominadas, recaudos por identificar cartera, consignaciones pendientes inmuebles Davivienda, recaudos efectivos novaciones vendidas, en ésta última se genera incertidumbre dado que corresponden en su gran mayoría a partidas producto del convenio celebrado con la Compañía de

Gerenciamiento de Activos Ltda. celebrado el 6 de julio de 2007, el cual fue liquidado el 4 de diciembre de 2009.

En nuestra opinión, los estados contables a 31 de diciembre de 2011 y 2012, excepto por lo expresado en los párrafos precedentes presentan razonablemente, en todo aspecto significativo, la situación financiera Central de Inversiones S.A., a 31 de diciembre de 2011 y 2012 así como los resultados de las operaciones por los años terminados en esas fechas, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

Las salvedades determinadas representan el 4.45% del total de los activos de CISA, para la vigencia 2011 y el 9.8% para la vigencia 2012, porcentajes que de acuerdo con la metodología establecida por la Contraloría General de la República, generan opinión con salvedades.

La opinión sobre los estados contables de la entidad para el 2011, cambió en relación con el año anterior, en el cual se emitió una opinión limpia.

El Control Interno Contable de CISA para las dos vigencias es con deficiencias. La entidad aplica parcialmente las políticas de contabilidad y preparación de sus estados contables, da cumplimiento a las normas y prácticas de contabilidad prescritas por la Contraloría General de la Nación; sin embargo, se evidenciaron debilidades en los valores que integran los saldos de las cuentas deudoras, inventarios y cuentas por pagar las cuales no se depuran y/o concilian como lo señala la CGN y las Circulares Internas.

#### **2.2.4 Sistema de Control interno**

El Sistema de Control Interno de Central de Inversiones S.A. - CISA obtuvo una calificación ponderada de 1,849 por lo cual es "Con Deficiencias". Esta calificación indica que el sistema de control interno presenta debilidades en su efectividad y confiabilidad, que pueden llegar a afectar el cumplimiento de los objetivos y metas de la entidad.

Presenta debilidades en la contratación y defensa judicial, así como en la gestión para lograr cumplir su objeto misional de maximizar el retorno económico de lo improductivo.

#### **2.3 FENECIMIENTO DE LA CUENTA**

Con base en la calificación de los componentes obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados de Central de Inversiones S.A., la Contraloría

General de la República no fenece la cuenta de la entidad por las vigencias auditadas.

## 2.4 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoria se establecieron treinta y dos hallazgos (32), de los cuales diez (10) tienen presunta incidencia disciplinaria y de estos en uno (1) se solicitará el inicio de una indagación preliminar; además se presenta uno (1) con otra incidencia.

**Tabla No. 2**  
**Resumen de Hallazgos**

Administrativos	32
Disciplinarios	10
Indagación Preliminar	1
Otra Incidencia	1

*Elaboró: Equipo Auditor*

## 2.5 PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad debe elaborar un Plan de Mejoramiento sobre los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo a lo previsto en el numeral 4 del artículo Décimo Séptimo de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013, la cual derogó las Resoluciones 6289 de 2011 y 6445 de 2012. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes –SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, 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)."

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: Carolina Sánchez Bravo – Supervisora  
Elaboró: Equipo Auditor

### 3. RESULTADOS DE LA AÚDITORÍA

#### 3.1 EVALUACION DE LA GESTION Y RESULTADOS

De acuerdo con la metodología establecida por la Contraloría General de la República, según los componentes, principios, objetivos de evaluación, factores mínimos, variables a evaluar y opinión de los estados contables a 31 de diciembre de 2011 y 2012, se estableció como calificación ponderada en la presente auditoría 73,57 puntos para 2011 y 73,64 puntos para 2012, ubicándola en el rango de **desfavorable**, tal como se evidencia en las siguientes tablas:

**Tabla No. 3**  
**Matriz de Evaluación de Gestión y Resultados 2011**

EVALUACION DE GESTION Y RESULTADOS	COMPONENTES	Calificación Equipo Auditor	Ponderación Sub componente %	Ponderación de la calificación
	Control de gestión	68,79	20%	13,76
	Control de resultados	64,17	30%	19,25
	Control Legalidad	78	10%	7,8
	Subtotal		60%	
	*Control Financiero	90	30%	27
	Evaluación del Sistema de Control Interno	57,55	10%	5,76
	Calificación Ponderada		100%	73,57

Elaboró: Equipo auditor

**Tabla No. 4**  
**Matriz de Evaluación de Gestión y Resultados 2012**

EVALUACION DE GESTION Y RESULTADOS	COMPONENTES	Calificación Equipo Auditor	Ponderación Sub componente %	Ponderación de la calificación
	Control de gestión	69,21	20%	13,84
	Control de resultados	64,17	30%	19,25
	Control Legalidad	78	10%	7,8
	Subtotal		60%	
	Control Financiero	90	30%	27
	Evaluación del Sistema de Control Interno	57,55	10%	5,76
	Calificación Ponderada		100%	73,64

Elaboró: Equipo auditor

#### 3.1.1. Gestión y Resultados

En atención a que las sociedades de economía mixta son entidades descentralizadas tanto conforme a las definiciones legales vigentes al momento de expedirse la Constitución de 1991, como en armonía con las precisiones ulteriores efectuadas por el legislador en la Ley 489 de 1998 y su vinculación como sociedades de economía mixta a la Rama Ejecutiva, al igual, que su condición de entidades descentralizadas, le implican consecuencias que emergen de la propia Constitución por lo que a Central de Inversiones S.A. CISA le es aplicable el mandamiento de la sentencia C-736 de 2007, que indica: "...es posible concluir que las sociedades de economía

*mixta, pese su naturaleza jurídica específica (regulación basada en las normas del derecho privado, ejecución de actividades industriales o comerciales, ánimo de lucro, entre otros aspectos) no pierden su carácter de expresiones de la actividad estatal, amén del aporte público en la constitución del capital social y la consiguiente pertenencia a la administración pública, en la condición de entidades descentralizadas. De esta manera, no es acertado sostener que la participación de particulares en la composición accionaria y la ejecución de actividades comerciales en pie de igualdad con las sociedades privadas sean motivos para excluir a las sociedades de economía mixta de la estructura del Estado y de los controles administrativos que le son propios y cuya definición hace parte de la potestad de configuración normativa de que es titular el legislador.”*

*.....“Se desprende que la vigilancia de la gestión fiscal recae sobre las “entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”. Por lo tanto, recae sobre cualquier clase de entidad que maneje tales fondos o bienes y no solamente sobre las sociedades de economía mixta. En tal virtud, si la Empresas de Servicios Públicos manejan fondos o bienes de la nación, en cualquier proporción, igualmente quedan sometidas a este control fiscal, sin que tenga relevancia la calificación sobre su naturaleza jurídica”.*

Con base en lo enunciado se considera que la entidad no cumple eficazmente con su esencia natural ya que desarrolla actividades que no permiten el retorno económico al Estado ni atender las expectativas del negocio inmobiliario de manera competitiva.

Como único colector público del Estado enfocado en la labor comercial de: i) Lotes, bodegas, casas, apartamentos, locales, fincas, entre otros.; ii) Adquisición y administración de inmuebles de Entidades Públicas y iii) Compra y administración de cartera de Entidades Públicas; tiene la misión de maximizar el retorno económico y social de los activos del Estado mediante su adquisición, gestión y comercialización; y consolidar la información de los inmuebles públicos optimizando su movilización.

Al evaluar el cumplimiento de estas funciones, se tiene:

#### Gestión Inmobiliaria del Estado

El Sistema de Gestión de Activos (SIGA) tiene sus orígenes en el DNP y en 2007 fue trasladado a CISA para que se encargara del asunto funcional del sistema, acorde con los CONPES 3251 de 2003 (Fase I: activos fijos inmobiliarios) y 3493 de 2007 (Estrategia para la gestión de activos públicos a través de CISA).

En la evaluación realizada se estableció que las entidades del orden nacional y territorial no han cumplido con las normas creadas para la unificación del inventario de bienes inmuebles del Estado colombiano. Además, tomando

como referente que sólo el 59% de las entidades, representado en 3.700<sup>2</sup>, han cumplido con los reportes, no se cuenta con la realidad de estos bienes.

De los 245.582 registros consignados en el SIGA, con base en la información suministrada por las entidades del orden nacional y territorial, el 91% (22.582) presentan situaciones de anormalidad.

Respecto a este tema, se estableció el siguiente hallazgo:

### **Hallazgo No. 1: PROGA – SIGA**

En los considerandos del Decreto 4054 del 31 de octubre de 2011 se estableció: *“A través del documento CONPES 3493 del 8 de octubre de 2007, el Gobierno Nacional implementó como política gubernamental la movilización de los activos de las entidades públicas, con el fin de maximizar el retorno económico y social de los activos públicos al Estado y destacó la importancia de dar continuidad e institucionalizar el Programa de Gestión de Activos Públicos (PROGA), a través de la Central de Inversiones S.A., CISA., aprovechando su conocimiento en el manejo de activos. La institucionalización del Programa de Gestión de Activos Públicos (PROGA), en la Central de Inversiones S.A., CISA, tiene como propósito la consolidación de esta última como colector de activos públicos y coordinador de la gestión inmobiliaria del Estado. Para el logro de dicho objetivo, se hace necesario continuar con el mantenimiento del actual Sistema de Información de Gestión de Activos (SIGA) y procurar su expansión con el propósito de lograr la conformación de un sistema de información confiable y compatible con otros sistemas de información de activos fijos inmobiliarios del Estado”.*

Por su parte, el Decreto 4054 del 31 de octubre de 2011 en su título II Información Inmobiliaria del Estado, indica: **Artículo 2.** *Administración del Proga. En su calidad de colector de activos públicos y coordinador de la gestión inmobiliaria del Estado, Central de Inversiones S. A. (CISA), continuará con el desarrollo del Sistema de Gestión de Activos Públicos, administrando el Programa de Gestión de Activos Públicos (Proga), con el fin de normalizar o monetizar los activos inmobiliarios bajo sus políticas y procedimientos. Parágrafo. Central de Inversiones S. A. (CISA) podrá desarrollar todas las actividades que permitan la integración del Sistema de Información de Gestión de Activos (SIGA), con otros sistemas de información sobre activos fijos inmobiliarios del Estado.*

**Artículo 3.** *Reporte de información. Para los fines previstos en el artículo anterior, todas las entidades públicas del orden nacional, territorial y los órganos autónomos e independientes, cualquiera sea su naturaleza, deberán continuar reportando y/o actualizando, según el caso, la información general, técnica, administrativa y jurídica*

---

<sup>2</sup> Se toma cifra Revista DINERO publicación 31/10/2013 donde detalla que según la DAFP son 6.247 las entidades del orden nacional y territorial. Así mismo, manifiesta que. *“Colombia carece de un inventario de sus entidades públicas. Mientras el Departamento Administrativo de la Función Pública habla de 6.247, el Ministerio de Hacienda las calcula en 12.000 y el Archivo General de la Nación fija su número en 7.855”.*

sobre todos sus activos fijos inmobiliarios, al Sistema de Información de Gestión de Activos (SIGA), incluyendo los que hayan recibido de entidades en liquidación y estén afectos al pasivo pensional. La información deberá actualizarse cuando suceda un hecho que modifique de cualquier forma los datos reportados. Igualmente, cada vez que la entidad pública adquiera un activo fijo inmobiliario, deberá reportarlo a partir de la fecha de inscripción del mismo en el registro de instrumentos públicos. Las entidades públicas que no sean propietarias de activos fijos inmobiliarios, deberán reportarlos en el momento en que los adquieran. **Parágrafo.** Las entidades cabeza de sector, dentro del límite de sus competencias, deberán velar porque las entidades adscritas o vinculadas cumplan con la obligación contenida en el presente artículo, aun en el caso de que estas se encuentren en proceso de liquidación.

**Artículo 4.** Condiciones de la información. Las entidades públicas del orden nacional, territorial y los órganos autónomos e independientes, deberán registrar en el Sistema de Información de Gestión de Activos (SIGA), la información correspondiente a los indicadores que permitan medir la eficiencia en la gestión de los activos fijos inmobiliarios, los cuales serán establecidos en el Sistema de Información de Gestión de Activos (SIGA)."

En el Sistema de Información de Gestión de Activos (SIGA), administrado por CISA, no se ha incluido la totalidad de la información relacionada con los activos fijos inmobiliarios (información general, técnica, administrativa y jurídica), según lo contempla la norma mencionada, por cuanto las diferentes entidades no han cumplido con su obligación; adicionalmente, no se tiene un referente preciso de las entidades que deban suministrarla con el fin de alimentar la base de datos, ya que según el DAFP existen 6.247 entidades, el Ministerio de Hacienda reporta 12.000 y el Archivo General de la Nación 7.855<sup>3</sup>.

Por otra parte, sólo el 9% de la información registrada es completa, ya que de 245.582 registros, 222.582 son incompletos.

**Tabla No. 5**  
**Información general, técnica, administrativa y jurídica**  
**sobre activos fijos inmobiliarios**

DATOS SIGA					
#	ITEM	DICIEMBRE DE 2011	DICIEMBRE DE 2012	JUNIO DE 2013	Variación porcentual promedio
1	Cantidad de registros	229.010	245.250	245.582	3,61%
2	Cantidad de registros con estado: Completo (Sin campos vacíos, en cero y sin especificar)	11.138	11.726	11.731	2,66%
3	Cantidad de registros con estado: Duplicado	1.764	1.829	671	-29,81%
4	Cantidad de registros con estado: Incompleto (Registros entre 1 y 14 campos vacíos, en cero y/o sin especificar)	105.446	120.584	120.780	7,28%
5	Cantidad de registros con estado: Medianamente incompleto (Registros entre 15 y 28 campos vacíos, en cero y/o sin especificar)	79.758	78.687	78.641	-0,70%
6	Cantidad de registros con estado: Muy incompleto (Registros entre 29 y 42 campos vacíos, en cero y/o sin especificar)	30.904	32.422	33.759	4,52%

Fuente: CISA Elaboró: Equipo Auditor

<sup>3</sup> Revista Dinero 31 de octubre de 2013.

Lo anterior impide referenciar el SIGA como un sistema confiable de información de los activos fijos inmobiliarios del Estado.

**Respuesta de la entidad:**

*“En atención a la observación presentada es necesario realizar una serie de precisiones y aclaraciones con respecto a la misma:*

1. *La política de gestión de activos públicos desde sus orígenes en el documento Conpes 3248 de 2003 (modernización de la administración pública) se propuso, en atención a su complejidad, como una estrategia transversal de Estado y de largo plazo. De tal forma, en el desarrollo que de la misma se hizo, en el Conpes 3251 de 2003 (Fase I: activos fijos inmobiliarios) el desarrollo del SIGA se propuso como un objetivo que también tenía una dinámica propia de desarrollo al punto en el que se manifestó que: “El SIGA debe partir de una base de datos estática que contenga la información sobre las condiciones físicas (localización y situación en los POT), contables y legales de los activos. El diseño de dicha base debe permitir incorporar gradualmente otro tipo de activos y entidades de diferentes niveles del estado y debe evolucionar a un sistema en línea que permita el acceso de los ciudadanos”.*

*Esta gradualidad también se hizo evidente en el Conpes 3493 de 2007 (Estrategia para la gestión de activos públicos a través de CISA), en el cual se dio cuenta del avance desde 2003 en materia de alimentación del SIGA al momento de formular el objetivo de la política de la siguiente manera: “Continuar con la difusión del Sistema de Información de Gestión de Activos –SIGA-, que a la fecha se encuentra operando con la información inmobiliaria de 57 entidades propietarias de 6.381 inmuebles”.*

*De este modo, el desarrollo del SIGA aún sigue siendo una tarea continua e inacabada, que CISA viene realizando a través de actividades bidireccionales de apoyo tanto con las entidades objeto como con otras fuentes de información, que no se constituye en la única herramienta del programa de gestión de activos que CISA administra, esta última labor incluye además la generación de políticas y procedimientos que permitan planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar el uso de los activos, para lograr los objetivos y metas gubernamentales de manera eficiente y eficaz.*

2. *El Decreto 4054 de 2011, así como las regulaciones anteriores contenidas en los Decretos 3297 de 2009 y 1540 de 2010, establecían en cabeza de CISA el rol de desarrollador y administrador del sistema. En este contexto, entendiendo el alcance de ambas actividades como el proceso de planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar el uso de los recursos, para mediante estos, lograr el objetivo de estructurar de manera eficiente y eficaz el SIGA, es posible advertir que la gestión de CISA ha estado ajustada a su mandato.*

*En efecto, si se aprecia que la labor llega hasta la coordinación y promoción del sistema y que es competencia exclusiva de las entidades públicas el reporte de la información, puede verse que las actividades desplegadas en los últimos años han estado encaminadas precisamente a estos objetivos.*

*Por ejemplo, puede verse que entre 2012 y lo corrido del año, CISA ha realizado una serie de capacitaciones a los usuarios en el manejo de la plataforma del*

SIGA y la difusión de la obligatoriedad y conveniencia del reporte que se detalla en el siguiente cuadro:

CONFERENCIAS "POLÍTICA DE GESTIÓN DE ACTIVOS PÚBLICOS - SIGA"		
CIUDAD	FECHA	CANTIDAD DE ASISTENTES
BARRANQUILLA	12/06/2013	25
BOGOTÁ	07/05/2013	96
BUCARAMANGA	26/06/2013	46
CALI	15/05/2013	91
CARTAGENA	28/05/2013	30
CÚCUTA	03/07/2013	39
FUSAGASUGÁ	05/07/2013	23
IBAGUÉ	13/06/2013	35
MANIZALES	21/05/2013	32
MEDELLÍN	22/05/2013	59
PASTO	25/06/2013	82
PEREIRA	29/05/2013	54
POPAYÁN	19/06/2013	35
TUNJA	05/06/2013	41
VILLAVICENCIO	18/06/2013	33

Igualmente, como se señaló en la información enviada al señor auditor, CISA ha remitido una serie de comunicaciones masivas a las entidades encargadas del reporte, recordando la obligación legal del mismo y poniendo a disposición la mesa de ayuda de CISA para solucionar cualquier inconveniente. El detalle de las cifras acumuladas se puede apreciar en el siguiente cuadro:

ITEM	DICIEMBRE DE 2011	DICIEMBRE DE 2012	JUNIO DE 2013
Comunicaciones masivas, reporte SIGA (Oficios y Correos electrónicos)	2,042	4,854	10,023

3.-a cantidad de entidades reportantes en el Sistema de Información de Gestión de Activos - SIGA, así como, el estado general del registro, lejos de entenderse como un indicio de la falta de confiabilidad de los datos o del sistema, es simple reflejo de la gradualidad en su estructuración y por supuesto de las limitaciones actuales en materia de reporte.

En efecto, si se toma en consideración que el DANE ha establecido como atributos de calidad de los datos los conceptos de pertinencia y relevancia (adecuación de los datos a las necesidades del cliente), continuidad (ajuste de los recursos para la operación estadística), accesibilidad, comparabilidad, transparencia y otros<sup>4</sup>, puede verse que los mismos se cumplen en tanto que CISA se ha asegurado no solo la continuidad del sistema, sino que ha encaminado su estructura administrativa a la profundización del mismo.

De tal forma, a pesar de que aún está en desarrollo el sistema, el mismo se ha constituido en una fuente inmejorable de información sobre las circunstancias reales que afectan la gestión de los activos fijos inmobiliarios del Estado, llegando al punto de permitir a CISA identificar las soluciones que requieren las entidades públicas en materia de normalización y por consiguiente de monetización de sus activos.

Adicionalmente, y en lo que al mantenimiento del sistema se refiere, CISA como administrador del sistema ha logrado que el incremento en el reporte entre

<sup>4</sup> Dirección de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización, Metodología de aseguramiento de la calidad de la información estadística, Bogotá, Departamento Nacional de Estadística, 2011.

septiembre de 2009 y junio de 2013 sea en promedio del 1500% y la tarea en procura de la expansión del mismo han incluido acercamiento y convenios de consulta con vocación de interoperabilidad con otras fuentes de información como lo son: la Contaduría General de la Nación, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Bogotá, el Catastro de Antioquia, y se continúan haciendo acercamientos con los mismos fines con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y los catastros independientes de Medellín y Cali.

3. El SIGA fue desarrollado como un sistema de gestión que le permita al Estado, en primer lugar llevar un control frente a la cantidad de activos de propiedad de las entidades públicas; en segundo lugar en que se puedan identificar los problemas que existen referente a la propiedad inmobiliaria del Estado; y, en tercer lugar para que su administrador, en este caso CISA, pueda, a partir de los problemas identificados desarrollar líneas de servicio para brindarle a las entidades públicas. Es por ello que no es posible afirmar, como lo hace el órgano de control "que afecta el proceso de normalización y/o monetización de los activos inmobiliarios", ya que no todos los activos del Estado deben ser monetizados.

#### **Análisis de la respuesta:**

El hallazgo se valida en los mismos términos comunicados teniendo en cuenta que la respuesta no plantea situaciones que lo desvirtúen; por el contrario, confirman que el sistema debe ser una base de datos con la información sobre las condiciones físicas (localización y situación en los POT), contables y legales de los activos, la cual debe permitir la incorporación de todo tipo de activos y que debe evolucionar a un sistema en línea que permita el acceso de los ciudadanos. La entidad confirma que el desarrollo del SIGA aún sigue siendo una tarea continua e inacabada que se está llevando a cabo a través de actividades bidireccionales con el apoyo de entidades y diversas fuentes de información.

Por otra parte, la estrategia transversal plasmada en los CONPES no ha sido funcional ni eficaz al punto que en diez (10) años la información inmobiliaria solo ha abordado el compromiso de 57 entidades que ante las cifras de 6.000, 8.000 o 12.000 entidades del orden nacional no es representativa.

Al referenciar el Decreto 4054 de 2011, éste en sus considerandos detalla: "Que para el logro de dicho objetivo, se hace necesario continuar con el mantenimiento del actual Sistema de Información de Gestión de Activos (SIGA) y procurar su expansión con el propósito de lograr la conformación de un sistema de información confiable y compatible con otros sistemas de información de activos fijos inmobiliarios del Estado". (Subrayado nuestro) hecho no evidenciado en la información procesada durante el proceso auditor y que no refleja una adecuada gestión al respecto por parte de la Entidad.



Proceso de adquisición, normalización, saneamiento, administración y enajenación de los activos de CISA a cualquier título



Como colector de activos del Estado ha venido generando la cultura de adquirir cartera irrecuperable; contra el principio de eficiencia y economía sin hacer una adecuada valoración previa al portafolio, como se refleja en la clasificación de las obligaciones en la vigencia 2012 según la expectativa de recaudo definida en los modelos de valoración de donde de un total de \$1.014,3 millones de la cartera el 31,41% está clasificado como irrecuperable.

**Tabla No. 6**  
**Clasificación del portafolio según recuperabilidad**

(Cifras en millones de pesos)

Grupo	Cilentes	Obligaciones	Saldo de Capital*
EN GESTIÓN	48.268	69.076	\$ 695.809
IRRECUPERABLES EN TRAMITE DE EXCLUSIÓN	30.102	43.692	\$ 260.177
EXCLUIDAS DE GESTIÓN	440	877	\$ 58.375
<b>TOTAL</b>	<b>78.810</b>	<b>113.645</b>	<b>\$ 1.014.360</b>

Fuente: CISA

Elaboró: Equipo Auditor

Se definió como presupuesto meta para el año 2012 la realización de promesas por \$126.684 millones de pesos; solo se prometieron en venta 383 inmuebles por valor de \$80.659 millones de pesos que representan el 64% del presupuesto previsto. Situación generada por inmuebles que no ingresaron al inventario comercializable por tener un alistamiento lento y dispendioso, igualmente, muchos bienes inmuebles presentan novedades de diverso orden como: Invasión, diferencias de áreas catastrales, inmobiliarias y de propiedad.

**Tabla No. 7**  
**Distribución de ventas según procedencia**

(Cifras en millones de pesos)

Procedencia	Presupuesto de Promesas*	Promesas Ejecutadas*	% Cumplimiento
COMPRAS 2007 - 2010	\$ 26.880	\$ 28.717	107 %
COMPRAS 2011	\$ 1.930	\$ 4.013	208 %
LEY DE PRESUPUESTO	\$ 10.736	\$ 13.714	128 %
COMPRAS 2012	\$ 1.354	\$ 54	4 %
PND	\$ 77.962	\$ 26.123	34 %
ZONAS FRANCAS PND	\$ 5.643	\$ 4.798	85 %
REMANENTE	\$ 2.179	\$ 3.240	149 %
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 126.684</b>	<b>\$ 80.659</b>	<b>64%</b>

Fuente: CISA

Elaboró: Equipo Auditor

Se evidenciaron situaciones en el enfoque gerencial de la entidad que no conllevan en forma eficaz al logro de los objetivos esenciales del ente y generan ambigüedad desde la perspectiva administrativa.



## Hallazgo No. 2: Recuperación Cartera

El Decreto 3409 del 10 de septiembre de 2008 “Por el cual se modifica el artículo segundo del Decreto 4819 de 2007, modificado por el artículo primero del Decreto 1207 de 2008” manifiesta en su artículo 1: “**Objeto.** CISA tendrá por objeto gestionar, adquirir, administrar, comercializar, cobrar, recaudar, intermediar, enajenar y arrendar, a cualquier título, toda clase de bienes inmuebles, muebles, acciones, títulos valores, derechos contractuales, fiduciarios, crediticios o litigiosos, incluidos derechos en procesos liquidatorios, cuyos propietarios sean entidades públicas de cualquier orden o rama, organismos autónomos e independientes previstos en la Constitución Política y en la ley, o sociedades con aportes estatales de régimen especial y patrimonios autónomos titulares de activos provenientes de cualquiera de las entidades descritas, así como prestar asesoría técnica y profesional a dichas entidades en el diagnóstico y/o valoración de sus activos y sobre temas relacionados con el objeto social.

Para efectos de la gestión sobre activos fijos inmobiliarios, CISA, podrá igualmente, realizar ofertas de adquisición a terceros de carácter público o privado, de vivienda VIS nueva o usada que cumpla con las características que para el efecto establezca el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la cual podrá ser destinada por el Gobierno Nacional para el desarrollo de programas sociales prioritarios. En desarrollo de su objeto social, CISA podrá realizar todas las actividades que se establezcan en sus estatutos sociales de acuerdo con su naturaleza jurídica.

**Parágrafo Primero:** La Junta Directiva de CISA, podrá determinar los casos en los cuales la entidad podrá celebrar convenios de cooperación que permitan a CISA prestar servicios de asesoría técnica y profesional a terceros de carácter privado, en el diagnóstico y/o valoración de activos de similar naturaleza a los gestionados por la entidad y, en general, sobre temas relacionados con el objeto social.

**Parágrafo Segundo:** Con el fin de dar cumplimiento al objeto señalado en el presente artículo, CISA efectuará la correspondiente reforma estatutaria, de conformidad con los requisitos y condiciones señaladas en las disposiciones legales aplicables”.

Se evidenció que el proceso<sup>5</sup> establecido por la entidad para la recuperación de cartera, estadísticamente refleja que no es efectivo por cuanto, a 31 de diciembre de 2012, en sólo el 21,35% (Ver tabla No. 9) de la misma se ha logrado el objetivo, evidenciando que la metodología utilizada no es eficiente; además, la telecobranza, como mecanismo principal de recobro, desdibuja desde su inicio la pretensión institucional, mostrando la carencia de un estudio de la situación financiera al no advertirse un adecuado plan de

---

<sup>5</sup> Al decir de Michael Hammer es: “un conjunto de actividades, que recibe uno o más insumos y crea un producto de valor para el deudor”. Según Daniel Morris, lo define como “una actividad que se lleva a cabo en una serie de etapas para producir un resultado específico o un grupo coherente de resultados específicos”.

trabajo y que la relación costos-beneficios al detallarse los gastos de funcionamiento<sup>6</sup> de C.I.S.A. S.A. no son retributivos.

**Tabla No. 8**  
**Localización**

CLUSTER	Diciembre 2012		Junio 2013	
	CLIENTES	% CLIENTES	CLIENTES	% CLIENTES
Localizado	16,824	21.35%	19,549	23.69%
No Localizado	61,986	78.65%	62,986	76.31%
<b>Total general</b>	<b>78,810</b>	<b>100.00%</b>	<b>82,535</b>	<b>100.00%</b>

FUENTE: CISA S.A. Elaboró: Equipo Auditor

Lo enunciado muestra que en el tema de cartera, CISA S.A. no está desarrollando el objetivo misional<sup>7</sup> de maximizar el retorno económico de los activos del Estado mediante su gestión, ni el objetivo descrito en la Circular Normativa 100 de 2011 relacionado con controlar la política para normalización y recaudo de cartera en la gestión de cobro, especialmente lo plasmado en sus capítulos 5.4 *Políticas de cobranza* y 5.6. *Combinación de fórmulas de pago* y en el Manual 013 del Sistema Integrado de Gestión SIG numeral 6.1. *“Maximizar como colector el retorno económico y social de los activos del Estado mediante su adquisición, gestión y comercialización y consolidar la información de los inmuebles públicos optimizando su movilización”* 6.3... *“La mejora de la eficacia, eficiencia y efectividad de sus procesos”*... y 6.4 *“... Monetizar eficientemente la cartera, los inmuebles, y demás activos que sean adquiridos, transferidos o administrados”*

#### **Respuesta de la entidad:**

*“...Adicional a la normatividad relacionada anteriormente es importante remitirse al Decreto 4054 de 2011 por el cual se reglamentan los artículos 8° de la Ley 708 de 2001 y 238 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones así: ...Que, a través del documento CONPES 3493 del 8 de Octubre de 2007, el Gobierno Nacional implementó como política gubernamental la movilización de los activos de las entidades públicas, con el fin de maximizar el retorno económico y social de los activos públicos al Estado y destacó la importancia de dar continuidad e institucionalizar el Programa de Gestión de Activos Públicos PROGA, a través de la Central de Inversiones S.A., CISA, aprovechando su conocimiento en el manejo de activos. Que la institucionalización del Programa de Gestión de Activos Públicos - PROGA, en la Central de Inversiones SA, CISA, tiene como propósito la consolidación de esta última como colector de activos públicos y coordinador de la gestión inmobiliaria del Estado.... Que, en desarrollo del artículo 238 de la Ley 1450 de 2011, el Gobierno Nacional pretende dinamizar la movilización de activos del Estado con el fin de facilitar que las entidades públicas del orden nacional, con excepción de las entidades financieras de carácter estatal, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las Sociedades de Economía Mixta y las*

<sup>6</sup> Se observa que el 44,84% (\$30.454.182.828,24) de los gastos son en funcionamiento y del 100% de estos el 37% (\$11.214.965.410,00) son destinados a gastos de personal.

<sup>7</sup> Manual del Sistema Integrado de Gestión – SIG, numeral 6.1



entidades en liquidación, cedan su cartera con más de 180 días de vencida y transfieran a título gratuito los bienes inmuebles de su propiedad que se encuentren saneados y no requieran para el cumplimiento de sus funciones, al Colector de Activos Públicos -CISA, para que esta última reasigne los bienes inmuebles que reciba a dicho título....”

Y define “5. Cartera vencida: Para dar cumplimiento a lo establecido en el inciso primero del artículo 238 de la Ley 1450 de 2011, entiéndase por cartera vencida aquella cartera que presente 180 días de vencido el plazo para el pago de alguno de sus instalamentos, contados a partir del día siguiente a la fecha de su vencimiento.” Así mismo y aunque la gran mayoría de las Entidades originadoras de la cartera que adquiere CISA no son vigiladas, vale la pena destacar las reglas relativas a la gestión del riesgo crediticio de la Superintendencia Financiera que otorga para los créditos de Consumo con más de 6 meses de vencido (180 días) una calificación “E” y define: “Categoría “E” Crédito IRRECUPERABLE. Es aquél que se estima incobrable.” De tal manera que las carteras que adquiere CISA en virtud de las normas anteriormente citadas tienen por lo menos 180 días de vencidas y son consideradas como irrecuperables o incobrables. A continuación se indica la edad de mora al momento de la transferencia a CISA de algunas carteras, vale la pena indicar que en promedio se han recibido carteras con 2.596 días de vencidas, lo que hace aún más difícil cualquier gestión de recuperación.

ENTIDAD ORIGINADORA DE LA CARTERA	DÍAS MORA A LA FECHA DE ADICCIÓN
INCODEX	3,980
BANESTADO EN LIQ.	3,360
COLOMBIAS	480
FNG 1	1,170
FNG 2	1,170
FNG 3	960
FONVARE	2,430
FONWAYUU	390
ICETEX	2,640
IPSE	2,430
FGA	1,290
CREMIL	1,530
ISUMED	510
INCO	3,510
MINAGRICULTURA	1,200
MINEDUCACION	600
DAPP	1,440
MINCOMERCIO	1,530
ICA	4,500
MINTIC	2,370
INS	1,290
CREG	840
AERONÁUTICA CIVIL	3,600
FIDUPREVISORA - PAR CAJA AGRARIA	2,940
SUPERINTENDENCIA DE VIGILANCIA	1,800
FIDUPREVISORA - CAJA AGRARIA	5,100
FONDO DE BIENESTAR SOCIAL CDR	2,310
SUPERSEDLIDARIA	750
MINHACIENDA - CIOP CASTILLA	1,650
IGEAR	5,250
MINERASORTE	2,550
FONTIC	600
MINSAUD	2,100
SUPERSECOADES	660
ARCHIVO GBL DE LA NACION	930
FIDUPREVISORA - BANESTADO	22,770
SUPERINTENDENCIA PUERTOS Y TRANSP	990
FIDUPREVISORA - ELEC DE MAGANGUE	5,040
PROMEDIO	2,596

Adicional a lo mencionado anteriormente, no todas las carteras se originan por colocación de créditos, de tal manera que obligaciones por infracciones cambiarias, contribuciones, arrendamientos, reintegro de pólizas, recobros entre otros conceptos y de los cuales se desprendieron resoluciones o cuentas de cobro, no tuvieron un

estudio previo que permitiera asignar montos por capacidad de pago o contar con información demográfica del deudor, haciendo la labor de cobranza en la entidad originadora ineficaz.

Por tal motivo es importante mencionar las principales características de las carteras así:

- Edad promedio de mora: 2.596 días
- No de Obligaciones con Garantía Real:

Clasificación de Cartera a Corte 31 de Diciembre de 2012

Clasificación de Cartera	Número de clientes	Número de obligaciones	Saldo a Capital
Con Garantía Real	5,101	5,846	48,429
Sin Garantía Real	73,949	108,307	1,071,970
<b>Total general</b>	<b>79,050</b>	<b>114,153</b>	<b>1,120,399</b>

Valores expresados en millones

- Obligaciones sin soporte en títulos valores.
- En promedio el 86% de las obligaciones son recibidas sin autorización de reporte en las Centrales de Riesgo.
- En promedio el 42% de los deudores son recibidos sin dirección y el 73% sin número telefónico. Cabe aclarar que los datos recibidos no son actualizados por lo que es necesario realizar validación de los mismos mediante gestión de localización.

Dada la elevada edad de mora de las obligaciones adquiridas por CISA y su condición de irrecuperabilidad o incobrabilidad, el proceso de recuperación de cartera en CISA consta de varias etapas que pretenden en primera instancia la recolección de información que permita la ubicación del deudor, pues cuando llega una cartera a CISA el índice de localización es cercano a cero "0", para ello se realizan las siguientes actividades:

- **Recepción y calificación documental:** En esta actividad se revisan una a una las carpetas y los documentos recibidos de la Entidad originadora y se incorporan, si existen, los posibles datos de contacto del deudor o de sus codeudores o referencias en el aplicativo COBRA.
- **Validación de la información recolectada:** Utilizando la tecnología de marcador predictivo se validan los teléfonos obtenidos con el fin de llegar a la ubicación del deudor
- **Cruce de información con Centrales de Información:** Se realiza el cruce de datos con estas centrales de información que ofrecen el servicio de proporcionar datos de localización de los deudores.
- **Consulta en la Ventanilla única de registro (VUR):** A través del convenio suscrito con la Superintendencia de Notariado y Registro se realiza la investigación de direcciones de los deudores o codeudores.
- **Gestión de localización por redes sociales:** Se recurre a la información pública que existe en las redes sociales con el fin de contactar a deudores y codeudores.
- **Campañas publicitarias:** A través de campañas publicitarias invitamos a nuestros deudores a contactarnos para encontrar fórmulas de pago...

*Al mismo tiempo que se trabaja en la localización de los deudores por las vías anteriormente descritas, se asignan los portafolios para realizar la cobranza así:*

- *Asignación de los portafolios para la cobranza. Esta asignación se realiza según la cuantía de la obligación a gestores internos, gestores de call center, analistas y ejecutivos, quienes cuentan con capacitación para ofrecerle a los clientes las diferentes alternativas que pueden utilizar para normalizar sus obligaciones. Así mismo cuentan con tecnología que les permite brindar una atención con calidad a los clientes. Igualmente se han adecuado zonas para la atención de público y recepción de información.*
- *Cobranza telefónica con tecnología de punta. Es importante mencionar que en un mes CISA logra realizar más de 30.000 llamadas a nivel nacional, esto es en promedio más de 1.000 llamadas diarias, pues con la tecnología de un call center, la cual admite realizar programación por marcador predictivo, grabación de llamadas, llamada robot con mensaje preestablecido, depuración de telefónicos en cuanto a teléfono inválidos, fuera de servicio y otros apoyos tecnológicos, se logra ser más eficiente en el trabajo optimizando el tiempo de cada gestor...*

*La efectividad del proceso de cobranza entonces, no debe medirse únicamente por el porcentaje de localización de deudores que a Diciembre 31 de 2012 alcanzaba un 21.35%, pues como ya se mencionó, tan pronto llega una cartera a CISA el porcentaje de localización es cercano a cero "0", tampoco puede esperarse una recuperación del 100% de las deudas por tratarse de obligaciones Irrecuperables o Incobrables, en cambio puede medirse por el índice de recuperación frente al valor de compra, pues este, refleja el valor presente neto de los flujos futuros de ingresos y gastos y considera la incertidumbre de estos.*

*En CISA se han llegado a adquirir carteras a \$1 (un peso) en la medida que desde un principio se tiene considerado que la recuperación es improbable pues obedecen las obligaciones a:*

- Obligaciones sin título valor.*
- Obligaciones sin garantías admisibles.*
- Obligaciones en procesos de liquidación terminados.*
- Obligaciones con alto riesgo de prescripción.*
- Obligaciones inmersas en procesos jurídicos terminados.*
- Carteras sin hábitos de pago.*

*Al ser CISA el colector de activos improductivos, adquiere portafolios que como se ha citado son considerados desde un principio irrecuperables; sin embargo, por la experiencia de más de 10 años en el proceso de recuperación, CISA ha logrado generar valor a las carteras aplicando políticas flexibles que le permiten al deudor sanear su situación.*



**Cuadro compras entre 2008 y 2013**

Fecha de Compra	No. Oblig. adquiridas	Saldo Capital adquirido	Vr. de Compra	Vr. Rec. de 2008 a Oct 2013	% Vr. Rec. / Vr. Compra
Total Carteras adquiridas en 2008	44,001	142,623	11,404	39,212	344%
Total Carteras adquiridas en 2009	46,272	187,479	19,354	35,224	182%
Total Carteras adquiridas en 2010	10,076	49,972	5,819	5,501	95%
Total Carteras adquiridas en 2011	14,756	174,902	15,745	15,292	97%
Total Carteras adquiridas en 2012	20,880	445,031	19,596	13,506	82%
<b>TOTAL</b>	<b>137,985</b>	<b>1,044,007</b>	<b>64,917</b>	<b>108,784</b>	<b>258%</b>

En este cuadro se evidencia que de las carteras adquiridas entre los años 2008 y 2012 por las cuales se ha pagado \$68.917 mm, se ha recuperado \$108.784 mm esto es el 158% del valor de compra, lo que muestra realmente la efectividad del proceso de cobranza de la Entidad, puesto que esta cartera en cabeza de las Entidades Originadoras era irrecuperable o incobrable. Esta cifra se discrimina de la siguiente manera; de la cartera adquirida en 2008 que en promedio lleva 62 meses de gestión en CISA se ha recuperado el 344% del valor de compra, de la adquirida en 2009 que en promedio lleva 50 meses de gestión en CISA se ha recuperado el 182%, de la adquirida en 2010 que en promedio cuenta con una gestión de 36 meses el 95%, de la adquirida en 2011 que en promedio se ha gestionado durante 26 meses se ha recuperado el 97% del valor de compra y de la adquirida en 2012 que en promedio se ha gestionado durante 14 meses en CISA se ha recuperado el 81% del valor de compra.

Así mismo y evaluando los diferentes segmentos de obligaciones, la Compañía ha implementado políticas especiales evaluando la relación costo – beneficio para la salvación de una cartera y el valor posible de recuperación de la misma y para ello se tiene en cuenta la probabilidad de recuperación y los gastos en que debe incurrir la Entidad, entre ellos están los gastos anuales de procesamiento, seguros, archivo, correspondencia, gastos de desplazamientos en visitas a clientes, papelería. (Aprobación de Junta Directiva de Noviembre 26 de 2003, acta 339).

De lo anterior se ha concluido que los clientes sin garantía real con endeudamiento menor a \$10mm por saldos de capital que representan el 78.74% en número de clientes y el 76.71% por saldo de capital, del total de la cartera de CISA, deben ser gestionados con políticas de descuento especiales y mecanismos de cobranza ágiles tales como negociación por vía telefónica, implementación de grabaciones con política de cero papel, con lo cual se logra cierres operativos rápidos.”

**Análisis de la respuesta:**

La respuesta de la entidad expone las acciones adelantadas para la recuperación de cartera, sin embargo, su labor misional como colector de activos del Estado para maximizar la productividad de éstos no es eficiente si se tiene en cuenta la cifra mencionada por CISA en su informe de gestión del año 2012<sup>B</sup> donde presenta un incremento del 6,8%<sup>9</sup> en la recuperación de la

<sup>B</sup> Para el negocio de Cartera se adquirieron 20.880 obligaciones por valor de capital de \$445.041 millones. En el periodo se recaudaron \$32.929 millones, incrementando en un 6,8% los resultados del año 2011.

cartera, respecto a la vigencia 2011, cifra que no es representativa teniendo en cuenta el número de obligaciones adquiridas y el incremento de los costos de funcionamiento de CISA S.A.<sup>10</sup>, no obstante el cambio de cobro tercerizado (casas de cobranza) a cobro directo. Además, no se observan análisis que reflejen los riesgos potenciales de la mora, los cuales son importantes en la gestión de saneamiento de la cartera para evidenciar la verdadera situación de los créditos. Por lo anterior, el hallazgo se mantiene con incidencia administrativa.

### Hallazgo No. 3: Filial

Mediante escritura pública No. 204 de la Notaria 6 de Pereira (Risaralda), el 6 de febrero de 2009 se constituyó la sociedad comercial denominada: Agropecuaria de Inversiones S.A.S.

Por acta No. 001 de la Asamblea de Accionistas del 25 de marzo de 2009, la sociedad cambio su nombre a Sociedad de Activos Especiales S.A.S "SAE S.A.S" y trasladó su domicilio de Pereira a Bogotá, inscrita el 4 de agosto de 2009, en la Cámara de Comercio de Bogotá.

La constitución de la Sociedad tuvo lugar en virtud de la escisión de la sociedad Agropecuaria de Desarrollo Ltda. (Sociedad escidente), con la Sociedad Agropecuaria de Inversiones S.A.S (sociedad beneficiaria), inscritas en escritura pública No. 0204 del 6 de febrero de 2009 en la notaria 6, registrada el 12 de agosto de 2009, bajo el número 01317324 de libro IX.

El 24 de octubre de 2011, los accionistas de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S "SAE" S.A.S. reunidos en Asamblea General Extraordinaria aprobaron una reforma al objeto social, ampliándolo en el sentido que pueda administrar no solo los activos que integran el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado-FRISCO y el Fondo de Reparación de Víctimas FRV en cabeza de Acción Social sino los demás activos que sean catalogados como especiales. La mencionada reforma fue protocolizada mediante el registro en Cámara de Comercio el 9 de diciembre de 2011.

Concepto	2011	2012	Variación
Recaudo de cartera	\$30.834	\$32.929	6,8%



<sup>10</sup> Crecimiento en los gastos de personal de la empresa por \$1.925 millones y en casas de cobranza se observa que el 44,84% (\$30.454.182.828,24) de los gastos son en funcionamiento y del 100% de estos el 37% (\$11.214.965.410,00) son destinados a gastos de personal. La comisión pagada por la labor disminuyó de \$1.202 millones en el 2011 a \$157 millones en el 2012.

Al finalizar del contrato interadministrativo No. 029 del 6 de agosto de 2009<sup>11</sup>, entre la DNE y la SAE, las fuentes de ingreso de ésta última sufren un cambio radical.

Para conjurar la causal de disolución<sup>12</sup> y permitir que la SAE continúe siendo el Gestor de Activos Especiales del Estado, la administración adelantó gestiones ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para ser capitalizada por parte de CISA.

En sesión extraordinaria del 23 abril de 2012, la Asamblea General de Accionista de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S, según acta No. 012, aprobó incrementar el capital autorizado a \$7.800 millones, autorizando la emisión de 1.200.800 acciones permitiendo a los accionistas suscribir en total de 2.200.792 acciones ordinarias equivalentes a \$2.200,8 millones. Se hace la reforma estatutaria a SAE y se consigna en el: Artículo 6. Capital Autorizado: *El capital social autorizado es de Siete Mil Ochocientos Millones Ochocientos Mil Pesos (\$7.800.800.000.00) Moneda Corriente, el cual se encuentra dividido en Siete Millones Ochocientos Mil Ochocientos (7.800.800) acciones ordinarias de su valor nominal de Mil Pesos (\$1.000) Moneda Corriente cada una distribuidas entre los accionistas que se relacionan a continuación:*

**Tabla No. 9**  
**Composición accionaria**

ACCIONISTA	DOMICILIO	PORCENTAJE
Central de Inversiones S.A	Bogotá	99.9%
Fundación Corporación Financiera de Occidente	Pereira	0.1%

FUENTE: Acta 12 SAE ELABORÓ: Equipo Auditor

<sup>11</sup> El 6 de agosto de 2009 se celebró un Convenio Interadministrativo entre la DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES y la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S "SAE S.A.S", para la prestación del servicio de administración de inmuebles, incluyendo el saneamiento administrativo y la comercialización de bienes inmuebles incautados, con extinción de dominio o comiso, urbanos y rurales que forman parte del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado-FRISCO, este convenio estuvo vigente hasta diciembre 31 de 2010.

La DNE dio por terminado el convenio y fueron expedidas las Resoluciones Nos. 1956 y 1957 de 2010 mediante las cuales se designa a la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S "SAE S.A.S" en calidad de depositario de los bienes asignados en virtud del Contrato antes citado. Estas resoluciones eliminaron entre otras, elementos relevantes que constituían la columna vertebral del proyecto SAE, bajo este entendido fue suprimida la comisión de administración de bienes improductivos, la gestión de comercialización y venta de bienes extinguidos, los cupos de administración, circunstancias que se traducen en una lesión al modelo de operación de la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S "SAE S.A.S" y devienen en su inviabilidad financiera.

<sup>12</sup> CAUSAL DE DISOLUCION Teniendo presente que en la Asamblea General de Accionistas de la Sociedad de Activos Especiales llevada a cabo el día 24 de Febrero de 2012 se declaró la causal de disolución de la Entidad, en virtud a que las pérdidas reflejadas en el ejercicio financiero del año 2011, resultaban superiores al 50 % del patrimonio, se ordenó por el citado órgano social, la identificación y gestión de estrategias que permitieran enervar dicha causal y poder reactivar las condiciones económicas de la sociedad, garantizando su continuidad. La causal decretada corresponde a la descrita en el numeral séptimo del artículo 34 de la Ley 1258 de 2008 evento en el cual de acuerdo a lo consagrado en el artículo 35 de dicha norma, se otorga un plazo de 18 meses para que la sociedad pueda conjurarla, situación ante la cual la Junta Directiva y la Administración de la Sociedad de Activos Especiales dieron inicio a una serie de actividades tendientes a identificar alternativas y estrategias de solución que permitieran conjurar la causal de disolución decretada.

Para el cierre del ejercicio 2012, la Sociedad De Activos Especiales S.A.S "SAE S.A.S" se encuentra en causal de disolución toda vez que la pérdida del ejercicio reduce el patrimonio de la sociedad por debajo del 50% del capital suscrito (Ley 1258 de 2008, capítulo VI).

CISA S.A. durante el 2012 llevo a cabo capitalizaciones<sup>13</sup> en la SAE para el mantenimiento de la infraestructura operativa y sostenimiento del valor de los intangibles formados desde su iniciación, invirtiendo la suma de \$2.200 millones de pesos, a la que se suma la capitalización efectuada en 2011 por

<sup>13</sup> **Acta 425 del 23 de febrero de 2012:** La Junta Directiva mediante No. 393 del 18 de marzo de 2010, autorizó a la Administración para: Reformar el Artículo 6° de los Estatutos Sociales. Emitir acciones ordinarias conforme al reglamento de Emisión y Colocación de Acciones. Se emitieron acciones para compensar la disminución del valor intrínseco de la acción. Adquirir acciones en la Sociedad de Activos Especiales – SAE S.A.S hasta por \$5.000, disminuyendo el valor nominal de la acción y por ende el número de acciones emitidas. De acuerdo con el Decreto 568 de 2010, y con las instrucciones impartidas por la Junta Directiva, se realizó la capitalización a CISA por \$5.000.

**Acta 427 del 30 de marzo de 2012: DECISION DE LA JUNTA.** De conformidad con lo antes expuesto y las observaciones presentadas por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, Doctor Juan Carlos Echeverry Garzón, la Junta Directiva autoriza la capitalización de la filial Sociedad de Activos Especiales (SAE) por valor de \$1000 Millones. No obstante lo anterior y teniendo en consideración que esa capitalización solamente cubre el déficit de la SAE previsto hasta mayo 31 de 2012 y el escenario posible de venta de la propiedad accionaria de CISA al Ministerio de Justicia puede ir más allá de dicha fecha, se deberán revisar las necesidades de caja de la SAE para cubrir dicho déficit hasta el mes de julio.

**Acta 428 del 18 de abril de 2012:** 1-. Capitalización Sociedad de Activos Especiales SAE. De conformidad con lo manifestado en Junta Directiva de CISA de marzo 30/12 respecto al tema de capitalización de la Sociedad de Activos Especiales SAE, se aprobó por la Junta Directiva la capitalización por valor de \$1.000 millones para cubrir el déficit de la SAE proyectado hasta mayo 31 de 2012, conforme a la solicitud de la Administración. No obstante la Junta Directiva solicitó calcular el déficit proyectado hasta finales del mes de julio con el fin de ampliar el potencial requerido con recursos de capitalización, en el escenario que el proceso de venta de las acciones de CISA al Ministerio de Justicia se extienda más allá de Mayo 31 de 2012. En Junta Directiva de la SAE de abril 13 de 2012, se presentó el flujo de caja (Anexo No. 1) que muestra el déficit de caja hasta fines de julio de 2012, por un valor aproximado a las \$2.200 millones.

**Acta 429 del 26 de abril de 2012:** SAE La administración procede a informar a los nuevos miembros de la Junta Directiva sobre la Sociedad de Activos Especiales SAE- SAS. En este sentido el Ministro de Hacienda y Crédito Público reitera el respaldo ofrecido a CISA en la operación de venta de la compañía al Ministerio de Justicia y del Derecho. Los miembros de la Junta Directiva preguntan sobre el estado de valoración de la Sociedad de Activos Especiales SAE – SAS, al respecto la Administración informa que este proceso ya se inició con la firma Vertex. La Junta Directiva considera que tanto el gerente de CISA como el de SAE deben reunirse con la firma encargada de la valoración, de manera que la misma cuente con toda la información para la valoración de SAE, en el entendido de que para esta valoración deben tenerse en cuenta criterios adicionales a los tradicionales de valoración de utilidades ó flujo de caja descontado, por cuanto la contribución a la administración de los bienes y el sistema de información desarrollado por SAE, son los verdaderos valores agregados de esta compañía.

**Acta 431 del 22 de junio de 2012: DECISION DE LA JUNTA DIRECTIVA.** La Junta Directiva autoriza y aprueba venta de la Sociedad de Activos Especiales SAE SAS.

**Acta 439 del 20 de diciembre de 2012:** ...Adicionalmente, la Junta Directiva con base en lo expuesto manifiesta su preocupación por, el futuro de La SAE y especialmente la dependencia que tiene para su funcionamiento de la DNE en liquidación, cuyo estado liquidatorio lo más probable es que prorogue, perpetuándose la situación actual que tiene la SAE frente a dicha entidad; por lo que instan a La Gerente de la SAE para que busque mayores oportunidades de negocio como el que pretende celebrar con la Unidad de Restitución de Tierras.

Así mismo, la doctora ANA IRMAS GUEVARA, Gerente General de la SAE, informó que de acuerdo a los balances de la compañía ésta continúa en causal de disolución y que este tema fue tratado en la Junta Directiva del pasado 14 de diciembre, la cual una vez presentado un estudio minucioso sobre las diferentes alternativas por parte de la Administración de la SAE, acogen la recomendación de enervar la causal mediante la disminución de capital sin reembolso de aportes y en consecuencia recomienda convocar a Asamblea General Extraordinaria de Accionistas de la sociedad para que dicho órgano en ejercicio de las facultades que le asigna la Ley, proceda a determinar la viabilidad de la misma. Por lo anterior, señalan que el motivo determinante para recomendar enervar la causal de liquidación, obedece nuevamente a coadyuvar al Gobierno Nacional para definir el tratamiento de este tipo de bienes a través de un vehículo especializado y adicionalmente bajo el escenario que los ingresos de la SAE pueden mejorar bajo el nuevo contrato que se firmaría con la Unidad de Restitución de Tierras. En vista de la situación financiera de la SAE, la Gerente General...solicita un crédito a CISA, que le permita cubrir los costos que genera la operación de la sociedad para el primer trimestre del año...

\$5.000 millones y el capital inicial aportado de \$600 millones para un total de \$7.800 millones en capitalizaciones que han brindado una solución temporal a los problemas de liquidez de la compañía.

Actualmente se contemplan escenarios para la liquidación de la sociedad que varían en duración de ejecución y por ende en el valor de la liquidación.

El 14 de febrero de 2013, el revisor fiscal de emite el informe acerca de los estados financieros de SAE a 31 de diciembre de 2012, detallando en sus numerales 8 y 9:

*"8-. El día 28 de diciembre de 2012 se aprobó en Asamblea de Accionistas la disminución del capital social de SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S., enjugando las pérdidas existentes, esto mediante la disminución del valor nominal de la acción, el cual cambió de \$1.000 a \$1, lo anterior se acordó realizar sin el reembolso de aportes a los accionistas.*

*9-. El registro contable de la operación descrita en el punto anterior se realizó con corte al 30 de noviembre de 2012, producto de esto, la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES S.A.S. envió la causal de disolución que presenta debido a que su patrimonio líquido era inferior al 50% del capital social.*

*Sin embargo, el resultado de las operaciones del mes de diciembre del 2012, genero nuevamente la causal de disolución por las pérdidas que reducen el patrimonio líquido por debajo del 50% del capital social, tal como se indica en la nota 23 a los estados financieros al 31 de diciembre de 2012".*



La capitalización por \$2.777,6 millones y continuos préstamos a la filial S.A.E. para gastos de funcionamiento por \$5.022,3 millones<sup>14</sup> a pesar de su realidad de inviabilidad financiera, están en contra de la esencia y naturaleza jurídica de CISA cuya actividad misional está focalizada a maximizar el retorno económico de los bienes improductivos, incumpliendo a la vez su objeto social de desarrollar actividades industriales y comerciales con ánimo de lucro<sup>15</sup>. Igualmente, no se observó que la entidad aplicara herramientas tendientes al fortalecimiento de su actividad misional previo a los desembolsos que le permitieran evaluar las proyecciones y razones financieras de la filial para valorar los riesgos de la inversión tanto en capitalización como en crédito y así enmarcarse dentro de uno de los lineamientos de las cinco políticas de desarrollo administrativo<sup>16</sup> establecidas

<sup>14</sup> CENTRAL DE INVERSIONES S.A. NIT: 860.042.945 Informe General de Auxiliares generado el: 13/11/2013 Período desde: 01/01/2006 hasta: 01/dic/2012. Cuenta Consultada: 14709095-OTROS

<sup>15</sup> El ánimo de lucro o lucratividad, en la realización de un acto o de una actividad o de un emprendimiento, es la búsqueda de una ganancia individual, de un provecho, de una ventaja, de un superávit individual

<sup>16</sup> Gestión Misional y de Gobierno; Transparencia, Participación y Servicio al Ciudadano; Gestión del Talento Humano; Eficiencia Administrativa; Gestión Financiera.



como soporte para el cumplimiento de las metas institucionales y de Gobierno.

Lo expuesto impacta negativamente en la política pública desde el punto de vista económico de generar una eficiente y efectiva inversión de los recursos, debilitando su gestión como colectora de bienes inmuebles del Estado y el manejo financiero de su rol institucional social.

**Respuesta de la entidad:**

*La Sociedad de Activos Especiales SAS, en adelante SAE, se creó con el objeto de adquirir, administrar, comercializar, intermediar, enajenar y arrendar a cualquier título, bienes muebles, inmuebles, empresas, sociedades, acciones, cuotas sociales y partes de interés en sociedades civiles y comerciales, respecto de los cuales se haya decretado total o parcialmente medidas de incautación, extinción de dominio, comiso, decomiso, embargo, secuestro o cualquier otra que implique la suspensión del poder dispositivo en cabeza de su titular.*

*Lo anterior, atendiendo la recomendación realizada a Central de Inversiones S.A en el Documento Conpes 3493 de 2007, en el cual se estableció que la DNE a cambio de una contraprestación económica, CISA prestaría servicios para gestionar (administrar o vender) los activos de la DNE, teniendo en cuenta, que la administración de dichos bienes por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes desnaturalizaba la finalidad de ésta misma, la cual fue creada como la agencia de política antidroga de la Nación y no como administradora y gestora de bienes incautados o con extinción de dominio.*

*En el marco de la política pública descrita, Central de Inversiones S.A, bajo el direccionamiento estratégico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como de la Presidencia de la República procedió a la constitución de la Sociedad de Activos Especiales como un instrumento que le permitiera al Estado concentrar en una entidad especializada en la gestión y administración de activos provenientes de procesos de extinción de dominio por narcotráfico, lavado de activos y delitos conexos, dicha labor.*

*En consecuencia con lo expuesto y previo a establecer los soportes bajo los cuales Central de Inversiones S.A. ha suministrado recursos a favor de la Sociedad de Activos Especiales para apoyar su operación, resulta pertinente en primera instancia identificar los hechos a partir de los cuales se ha iniciado un desequilibrio y ausencia de herramientas en la gestión para la cual SAE fue creada, por lo que nos permitimos describir sucintamente los hechos generadores del daño que actualmente la Dirección Nacional de Estupefacientes hoy en liquidación está causando a SAE bajo el siguiente esquema.*



	<b>OBLIGACIONES</b> CONTRATO 029 DE 2009	<b>INCUMPLIMIENTOS POR PARTE DE LA SAE</b>
<b>Responsable</b>	Inmuebles asignados: 14,582 folios de matrícula inmobiliaria - FMI	Inmuebles entregados real y materialmente a 31 de diciembre de 2011 únicamente 7,531 FMI. Se presenta un déficit de 7,051 FMI.
<b>Inmuebles para Venta</b>	Definición del Portafolio de bienes inmuebles susceptibles para la venta.	La DNE permanentemente modificó el inventario susceptible de venta, pasando de 2,551 FMI a 438 FMI. Facultad vigente únicamente por 4 meses durante el año 2010 y sin vigencia para el año 2011.
<b>Eliminación de Comisiones</b>	Contempló 3 tipos de comisiones: Venta: 6% Administración productivas: 10% Administración improductivas: \$56,000	En el año 2011 no se autorizó comisión por inmuebles improductivos y respecto al pago de comisiones por administración de productivos se adeudaba \$ 1,098 Millones así como \$517 millones por comisión de venta. La Mora en el pago de comisiones a 31 de diciembre de 2011 fue facturado por un valor de \$455 millones incluido IVA.
<b>Cupos</b>	Se determinó un cupo por valor de \$19,900 MM para atención de gastos directos de los inmuebles.	Únicamente se desembolsó \$1,000 MM por concepto de "cupo", dos (2) meses antes de la terminación del Contrato en el año 2010. Durante el año 2011 no se aprobó ni qué valor alguno por cupos.

Los desequilibrios anotados en el esquema anterior encuentran su principal detonante con la expedición de las Resoluciones Nos. 1956 y 1957 del 31 de Diciembre de 2010, mediante las cuales se designó a la SAE como depositario provisional de los inmuebles ya entregados en ejecución del Contrato Interadministrativo, modificando sustancialmente las condiciones económicas pactadas así:

- Imposibilidad de realizar ventas de bienes inmuebles extinguidos.
- Eliminación de las comisiones de administración de los inmuebles improductivos.
- Eliminación de los cupos para gastos de los inmuebles, contemplados en el Contrato 029 de 2009.

Estas circunstancias impidieron el normal desarrollo del objeto de SAE, generándole dificultades para la atención de sus gastos, dado que no contaba con el flujo de caja necesario para solventar su operación y no podía generar nuevos ingresos que le permitiera equilibrar sus estados financieros, obligándolo a acudir a su matriz para el otorgamiento de créditos para continuar con su actividad y/o capitalizaciones.

Toda vez que los acercamientos y requerimientos efectuados por SAE a la DNE, evidenciando el daño económico y financiero causado por la expedición de las Resoluciones mencionadas, no fueron atendidos por la DNE, fue necesario dar inicio a las acciones legales encaminadas a hacer exigibles los perjuicios causados. Es así que el 10 de mayo de 2011, la Sociedad de Activos Especiales solicitó ante la Procuraduría General de la Nación, su intervención para la realización de la diligencia de conciliación como requisito para la presentación de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Dirección Nacional de Estupefacientes, como consecuencia de la expedición de las Resoluciones Nos. 1956 y 1957 del 31 de diciembre de 2010, mediante las cuales se designó a la SAE como depositaria provisional de los inmuebles asignados en desarrollo del Contrato Interadministrativo No. 029 de 2009.

En esta etapa, SAE y DNE sostuvieron una serie de reuniones preliminares a través de sus representantes legales y delegados para llegar a un acuerdo conciliatorio, el cual no logró ser formalizado dada la falta de voluntad de la DNE para llegar a un acuerdo conciliatorio, y al vencimiento del plazo establecido en la ley para el agotamiento de esta etapa.

*Agotada la etapa prejudicial, sin llegar a una conciliación, el 8 de agosto de 2011, fue presentada por SAE ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la DNE, la cual fue admitida por dicho despacho el 3 de noviembre de 2011 y notificada a la DNE, el día 14 de diciembre del mismo año.*

*Dentro de las pretensiones demandadas por SAE, se encuentra la declaratoria de nulidad de las Resoluciones Nos. 1956 y 1957 de 2010, y el resarcimiento de los perjuicios causados como consecuencia de su expedición, los cuales ascienden a \$7,760 millones. Valor que corresponde a los ingresos presupuestados por SAE para el año 2011, estimados con base en los supuestos financieros y operativos que sirvieron de base para estructurar el proyecto de administración de activos especiales a través de SAE (2009-2014) y que fueron expuestos en su oportunidad ante el Consejo Nacional de Estupefacientes, el Ministerio del Interior y de Justicia, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*Agotadas las instancias de integración con el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Sociedad de Activos Especiales procedió a estructurar una propuesta de arreglo con la Dirección Nacional de Estupefacientes hoy en Liquidación que pusiera fin al litigio vigente y le brindara las herramientas financieras a la Sociedad de Activos Especiales para garantizar su continuidad como administrador de inmuebles provenientes de procesos de extinción de dominio. Para tal fin, el día 26 de abril de 2013 miembros integrantes de la Junta directiva de la Sociedad de Activos Especiales efectuaron presentación formal de la propuesta ante la apoderada general de la liquidación cuyo contenido se ceñiría en la suscripción de un contrato interadministrativo que restableciera las condiciones de remuneración inicialmente excluidas producto de las resoluciones de depósito, petición que fue rechazada de plano por parte de la DNE en Liquidación.*

*Ahora bien, teniendo presente que en la Asamblea General de Accionistas de la Sociedad de Activos Especiales llevada a cabo el día 24 de Febrero de 2012 se declaró la causal de disolución de la empresa, en virtud a que las pérdidas reflejadas en el ejercicio financiero del año 2011, resultaban superiores al 50% del patrimonio, se ordenó por el citado órgano social, la identificación y gestión de estrategias que permitieran enervar dicha causal y poder reactivar las condiciones económicas de la sociedad, garantizando su continuidad.*

*La causal decretada corresponde a la descrita en el numeral séptimo del artículo 34 de la Ley 1258 de 2008 evento en el cual, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 35 de dicha norma, se otorga un plazo de 18 meses para que la sociedad pueda conjurarla, situación ante la cual la Junta Directiva y la Administración de la Sociedad de Activos Especiales dieron inicio a una serie de actividades tendientes a identificar alternativas y estrategias de solución que permitieran conjurar la causal de disolución decretada.*

*Resultado del estudio de las alternativas que pudieran viabilizar la continuidad de la Sociedad de Activos Especiales, como entidad que ejerce la administración y comercialización de activos asignados de propiedad del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado – FRISCO, se*

*identificó que el Ministerio de Justicia y del Derecho al asumir, mediante Decreto 2867 de 2011 contaba con las facultades legales de administración y comercialización de los activos del FRISCO, las cuales recaían anteriormente en la Dirección Nacional de Estupefacientes pero que fueron trasladadas a dicho Ministerio en virtud al proceso de liquidación en el que se encuentra hoy día la DNE, siendo por ello necesario contar con una entidad que asumiera la administración de los activos del FRISCO una vez concluido el proceso liquidatario de la DNE.*

*En consecuencia con lo expuesto, se dio inicio a una serie de acercamientos y mesas de trabajo con asesores y funcionarios del Ministerio de Justicia y del Derecho, así como con sus representantes en la Junta Directiva de SAE, a efectos de concretar los mecanismos a través de los cuales se pudiera efectuar una transferencia accionaria de la participación societaria de CISA en SAE a favor del Ministerio de Justicia y del Derecho, gestión bajo la cual se acordó proceder a efectuar la valoración de los activos de SAE a través de una Banca de Inversión que asignara el valor de transacción, tal y como consta en decisión adoptada por la Junta Directiva de SAE en sesión del 27 de marzo de 2012.*

*En cumplimiento de la instrucción efectuada por las Juntas Directivas de CISA y SAE, y con base en la voluntad de compra manifestada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, CISA procedió a la contratación de la Banca de Inversión que diera inicio al proceso de valoración de la Sociedad de Activos Especiales, actividad que estuvo a cargo de la firma Vertex la cual fue previamente aceptada y validada por las entidades que proyectaban participar en la operación.*

*Así mismo, dada la voluntad manifiesta del Ministerio de Justicia y del Derecho por adquirir las acciones de la Sociedad de Activos Especiales para el cumplimiento de sus propósitos, Central de Inversiones y la Fundación Corporación Financiera de Occidente en su condición de propietarios, ordenaron en la Asamblea General de Accionistas en su sesión del 23 de abril de 2012 la capitalización de la Sociedad de Activos Especiales por la suma de \$2.200.000.000 con el fin de inyectar recursos a la Entidad, que le permitiera continuar operando durante el período en que se adelantara la valoración de la Empresa y se efectuaba la transacción.*

*Durante esta etapa de acercamientos con el Ministerio de Justicia y del Derecho vale la pena resaltar que de común acuerdo entre SAE y DNE en liquidación, se solicitó la suspensión de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho iniciada en contra de la DNE en Liquidación durante un periodo de 12 meses, comprendidos entre enero de 2012 y diciembre de 2012, teniendo en cuenta que de consolidarse dicha transferencia se extinguiría cualquier conflicto económico derivado de la relación con DNE hoy en Liquidación. Sin embargo, ante la imposibilidad de haber consolidado la transferencia de las acciones de SAE al Ministerio de Justicia y del Derecho en virtud a la ausencia de definición sobre qué Ministerio recaería la dirección de la Política Pública de gestión de los activos provenientes de procesos de extinción, los términos procesales de la acción de nulidad se reactivaron, lo que generó que en la sesión de Junta Directiva de la Sociedad de Activos Especiales del 29 de agosto de 2012, se presentara por parte de la Administración el estudio técnico de liquidación de la Entidad, considerando pertinente la recomendación de la misma a la Asamblea General de Accionistas.*

Una vez se proyectaba dar inicio al proceso de liquidación de SAE en sesión No. 59 de la Junta Directiva celebrada el día 17 de octubre de 2012, se presenta para SAE un nuevo negocio orientado a prestarle los servicios a la Unidad de Restitución de Tierras teniendo en cuenta que SAE puede ser el vehículo ideal para la administración de todos los activos inmobiliarios provenientes de la política de restitución de tierras de conformidad con la Ley 1448 de 2012, se hace evidente que los servicios de SAE son transversales al Estado y no resulta pertinente pensar en su liquidación sino en buscar los mecanismos para reactivarla, aprobándose un crédito con su sociedad matriz, el cual fue aprobado por CISA en \$1,000 millones, los cuales tuvieron dos (2) desembolsos, uno por \$680 millones y el segundo por \$320 millones.

En sesión No. 60 de Junta Directiva celebrada el 14 de diciembre de 2012, la Administración presenta ante la Junta Directiva la propuesta de disminuir el capital de la Entidad sin reembolso de aportes a efectos de enervar la causal de disolución, sugerencia que es acogida por la Junta Directiva quien recomienda convocar a la Asamblea General de Accionistas a efectos que el máximo órgano social adopte la decisión en tal sentido. En esta sesión se aprueba que SAE suscriba con su Sociedad Matriz un crédito hasta por la suma de \$1.700 millones para cubrir los gastos del primer trimestre del año 2013. Crédito que fue aprobado por la Sociedad Matriz y desembolsado por la suma de \$1.628 millones en enero (\$800 millones) y en marzo (\$828 millones). Producto de dichas decisiones en Asamblea General de Accionistas del 28 de Diciembre de 2012 se aprueba la disminución de capital con reembolso de aportes lo que permitió enervar la causal de disolución.

Ante la ausencia de una solución que pudiera enervar de fondo la controversia actual con la Dirección Nacional de Estupefacientes y consigo implicara la institucionalización de SAE como el administrador de activos especiales del Estado, bajo el liderazgo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con la participación de la Alta Consejería para el Buen Gobierno y Eficiencia Administrativa de la Presidencia de la República y el Ministerio de Justicia y del Derecho se dio inicio a un proceso de estudio e investigación tendiente a determinar los elementos jurídicos, presupuestales y financieros bajo los cuales pudiera estructurarse el nuevo administrador de activos provenientes de procesos de extinción de dominio asignados al FRISCO.

Producto del estudio realizado con la participación conjunta de este equipo interinstitucional se identificaron una serie de opciones y posibilidades bajo las cuales el Estado pudiera asumir esta gestión efectuando un análisis de las ventajas y debilidades que cada una de las opciones pudiera brindar definiéndose, finalmente, como mejor opción la asignación de administración de activos del FRISCO a favor de la Sociedad de Activos Especiales teniendo en cuenta los siguientes valores agregados que ello implica y los cuales se relaciona a continuación:

- ✓ Unificar la administración y comercialización de activos especiales en un único operador de carácter estatal.
- ✓ Contar con un operador inmobiliario eficiente sometido a la auditoría y control de una entidad pública a pesar de su naturaleza mixta

- ✓ Software específicamente estructurado para la gestión de activos FRISCO con más de tres años de implementación.
- ✓ Módulos Operativos, Comerciales y Documentales que reflejan la información de los activos y su gestión.
- ✓ Identificación y levantamiento de inventario de 7.063 inmuebles que se encuentran asignados a la Entidad.
- ✓ Segmentación y generación de informes sobre el inventario de inmuebles entregados en administración en tiempo real y bajo estándares de calidad y veracidad de la información.
- ✓ Experiencia demostrada en la gestión de activos con dificultad de administración como bienes de micro tráfico e inmuebles rurales.
- ✓ Altos indicadores en la generación de nuevos arrendamientos así como en la legalización de ocupaciones por la vía comercial.

Como resultado de lo enunciado el Gobierno Nacional ha puesto en marcha un plan integral de institucionalización de SAE a efectos de impedir la continuación de su estado deficitario y consolidarla como un gestor de activos encargado de la administración del FRISCO tal y como se describe en los siguientes aspectos y avances:

a) Proyecto de Ley – Código de Extinción de Dominio.

En virtud al trámite legislativo en el que se encuentra el proyecto de ley por medio del cual se pretende expedir el código de extinción de dominio y en consecuencia reformar la ley 793 de 2002, se formuló por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público un proyecto de artículo en virtud del cual se designa a la Sociedad de Activos Especiales como administrador del Fondo de Rehabilitación y Lucha Contra el Crimen Organizado FRISCO dotándolo de facultades para el manejo autónomo del mismo así como de las habilitaciones presupuestales pertinentes para el inicio de dicha gestión. Este artículo fue presentado por el Ministerio de Justicia y del Derecho como una preposición al proyecto en virtud a que la ponencia del mismo para el segundo debate ante Senado ya fue radicada, la cual fue aprobada en plenaria del Senado de la República el pasado 26 de Noviembre y publicado en la Gaceta del Congreso No. 980 del 2 de diciembre de 2013, encontrándose pendiente la fase de conciliación entre Cámara y Senado y la consecuente sanción presidencial.

b) Solicitud ante el Consejo Nacional de Estupefacientes

Paralelo a las gestiones que se vienen desarrollando por el Gobierno Nacional para la ratificación y consolidación legal de la Sociedad de Activos Especiales como administrador del FRISCO se procedió a radicar solicitud dirigida a la Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Estupefacientes en virtud de la cual se pone a consideración de dicho organismo la posibilidad de expedir una resolución en la cual se dicten los lineamientos y políticas tendientes a la asignación del FRISCO a favor de la Sociedad de Activos Especiales e instruir en tal sentido a la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación, a efectos de dar inicio a un proceso de empalme que permita el respectivo traslado de funciones y atribuciones.

*El contenido de la mencionada solicitud se sustentó bajo un esquema normativo en virtud del cual el Consejo Nacional de Estupefacientes se encuentra habilitado para expedir la resolución sugerida tal como se indica en el artículo 1 de la ley 785 de 2002 en el que se hace remisión al literal b) del artículo 76 de la ley 489 de 1998, disposición relacionada con las facultades genéricas aplicables a consejos directivos entre las cuales se resalta la formulación de políticas para el mejoramiento continuo. Así mismo se sustenta la recomendación al Consejo Nacional de Estupefacientes atendiendo el espíritu de cierre y terminación definitiva asignado al proceso de liquidación de la Dirección Nacional de Estupefacientes, lo que conlleva un carácter provisional a la actividad que desempeña esta última, ameritando con ello la definición de un instrumento definitivo de administración y una política de gestión que permita la puesta en marcha del nuevo operador que para tales fines sería la Sociedad de Activos Especiales. El fin de la mencionada solicitud es que sea puesta a consideración de los Consejeros en la próxima sesión del mencionado organismo y se expida una resolución similar a la No. 12 del año 2009 donde se reconoce a la Sociedad de Activos Especiales como administrador y comercializador exclusivo de los inmuebles del FRISCO.*

*c) Decreto Modificatorio*

*Siguiendo los lineamientos dados para la consolidación de la Sociedad de Activos Especiales como administrador de los activos del FRISCO se ha venido trabajando por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Justicia y del Derecho en el proyecto de decreto modificatorio al 3183 de 2011 cuyo contenido detalla el proceso de empalme y recepción del FRISCO por parte de la Sociedad de Activos Especiales, enfocando la gestión de la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación en la depuración y entrega de los activos a favor de SAE e impidiendo con ello la ejecución de actividades propias del administrador del FRISCO como la comercialización o recepción de activos provenientes de nuevas incautaciones, actividades que correrían por cuenta exclusiva de la Sociedad de Activos Especiales. Actualmente el proyecto de decreto se encuentra en estudio del equipo jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho quien una vez efectúe la respectiva validación deberá remitirlo para el inicio del trámite pertinente tanto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como ante la Presidencia de la Republica.*

*En razón a todo lo anteriormente expuesto, se concluye que CISA, en su condición de Colector de Activos del Estado ha venido desarrollando todas las estrategias posibles para brindarle al Gobierno Nacional el apoyo en la gestión de los activos especiales siguiendo las directrices de la política pública de gestión de activos, y dotando a la SAE como su filial, de las herramientas necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto misional."*

**Análisis de la respuesta:**

Una vez analizado el contenido de la respuesta presentado por la entidad se corrobora lo evidenciado en el proceso auditor, es decir, que CISA capitalizó una filial sin tener clara la estabilidad comercial de la misma al punto que sólo le ha generado pérdidas y que a pesar de haber sido tenida en cuenta la

posibilidad de disolución de SAE por su inviabilidad financiera desde el año 2009, hoy su solidez aún esta soportada en proyectos de ley.



No obstante las capitalizaciones realizadas por CISA a la SAE, las pérdidas de ésta última han reducido su patrimonio hasta llevarla a causal de disolución. Estas capitalizaciones no permiten cumplir el objeto de CISA de maximizar el retorno económico de los bienes improductivos y pueden convertirse en una inversión ineficiente de los recursos públicos.

Lo expuesto por la entidad en la respuesta no desvirtúa lo evidenciado y fortalece lo manifestado por el equipo auditor, por lo que el hallazgo se mantiene.

#### **Hallazgo No. 4: Garantía Deudas.**

Dentro de algunas formas contractuales de aseguramiento y garantía, se encuentra el seguro de vida de deudores, a través del cual el acreedor, quien funge como tomador, puede adquirir una póliza 'individual' o 'de grupo' para que la aseguradora, a cambio de una prima, cubra el riesgo de muerte o incapacidad del deudor, que toma la calidad de asegurado, y en caso de que se configure el siniestro, pague al acreedor hasta el valor del crédito.

El Código de Comercio no define expresamente el contrato de seguro, sin embargo en el artículo 1036 determina sus características: Bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva. El artículo 1037 describe quienes son partes en el contrato de seguros, el asegurador y el tomador.

A su vez, el artículo 1046 establece que: *"Con fines exclusivamente probatorios, el asegurador está obligado a entregar en su original, al tomador, dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su celebración el documento contentivo del contrato de seguro, el cual se denomina póliza deberá redactarse en castellano y formarse por el asegurador"*.

El artículo 1080 consagra: *"El asegurador está obligado a efectuar el pago del siniestro dentro del mes siguiente a la fecha en que el asegurado o beneficiario acredite, aun extrajudicialmente, su derecho ante asegurador de acuerdo con el artículo 1077"*

El artículo 1075 contempla: *"El asegurado o beneficiario estarán obligados a dar noticia al asegurador de la ocurrencia del siniestro, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que lo hayan conocido o debido conocer"*.

Central de Inversiones S.A. – CISA, en la Circular Normativa No. 057 - Política y Procedimientos de Seguros, en su numeral 6.4 establece el

procedimiento para reclamar indemnización por muerte o incapacidad y/o permanente de un deudor asegurado en póliza de vida grupo deudores.

En los procedimientos desarrollados por la entidad, se realiza el cotejo de la base de datos de deudores con la base de datos de fallecidos de la Registradora Nacional del Estado Civil para depuración en periodos anuales, lapso que transgrede el razonamiento funcional de contratar pólizas de seguro de vida de los deudores naturales como garantía de la deuda, advirtiéndose el riesgo de materializarse una prescripción por no hacer uso oportuno del derecho adquirido en los seguros de vida.

Lo anterior evidencia debilidades en los mecanismos de control interno y en la aplicación de las políticas establecidas para mitigar los riesgos operativos de la entidad, además de generar la probabilidad de que en ese tiempo se pierda el amparo por el no pago de la prima y de dar paso a intereses moratorios inexistentes.

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

*"...Adicional a la normatividad relacionada anteriormente es importante remitirse al artículo 1081 del código de comercio colombiano.*

*ARTÍCULO 1081. <PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES>. La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria. La prescripción ordinaria será de dos años (2) y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción. La prescripción extraordinaria será de cinco años (5), correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho.*

*No obstante contar con varios años para hacer efectivos los seguros, el proceso de normalización de cartera constantemente está realizando la gestión de investigación en cuanto a los deudores fallecidos bajo diferentes modalidades tales como:*

- *Llamada a los deudores para hacer el cobro de la obligación en la cual quien atiende la llamada informa que el deudor falleció, momento en el cual se procura conseguir la información relevante como lugar y fecha del fallecimiento pues el paso a seguir es la consecución del Registro Civil de Defunción. Es importante mencionar que los registros se encuentran en las diferentes notarías a nivel país, y en algunos casos pueden estar en zonas remotas lo que hace dispendiosa su consecución.*
- *Campañas masivas de búsqueda en las páginas de la Registraduría, realizadas con el apoyo del call center.*
- *En el 2012 se realizaron varias brigadas y su seguimiento se realizó a través de correos electrónicos...*



- *Consulta individual por parte de los gestores de cobranza a las páginas de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la cual se verifica el estado de la cédula... Cruce masivo de registros de cédulas con la Registraduría...*

*De tal manera que CISA no se limita a realizar un solo cruce de información de fallecidos, sino que es una labor constante dentro de las gestiones de normalización de obligaciones.*

#### **Análisis respuesta:**

La entidad se limita a detallar acciones de gestión en normalización de obligaciones y los cruces que efectúa con la base de datos de la Registraduría, lo cual es no es objetado por la comisión de auditoría, sin embargo, no se desvirtúa lo indicado en el hallazgo sobre los periodos anuales para realizar dichos cotejos, afectando la posibilidad recuperar la deuda al no hacer uso oportuno del seguro de vida, corriendo el riesgo de una prescripción. Por lo anterior, el hallazgo se mantiene en los mismos términos en que fue comunicado.

#### Modelos de valoración de los activos

La entidad ha implementado acciones de mejora en el modelo de valoración con el fin de complementar la metodología aplicada para la evaluación de ofertas de venta de inmuebles, en aspectos como:

- Egresos.
- Período de comercialización.
- Tasa de descuento.

Situaciones reflejadas en la Circular Normativa No. 69 denominada "Política y procedimientos para la comercialización de activos inmuebles" de Central Inversiones S.A. – CISA. Partiendo del impacto social de la labor de CISA S.A. en maximizar el retorno económico en su gestión inmobiliaria, se hace necesario traer a colación en el procedimiento de la enajenación lo normado por la Ley 388 de 1997 y lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C- 222 de 1994, sobre el principio de equidad, ya que se observan debilidades en el ejercicio de ésta función cuando se realizan ejercicios de verificación post venta.

#### **Hallazgo No. 5: Valor inmueble**

En la muestra seleccionada de inmuebles, objeto de negocio jurídico por parte de CISA S.A., se cotejaron algunos precios post venta de los terceros compradores, evidenciándose que no se guardó proporcionalidad objetiva ni razonable en el precio de venta de un inmueble por cuanto la transacción



superó el ciento por ciento (100%) del valor de venta de Central de Inversiones al tercero en tiempo no mayor a los nueve meses y veintisiete días<sup>17</sup> cuando se vendió por la entidad en \$108 millones según escritura pública 3249 del 9 de noviembre de 2012 y posteriormente el tercero realizó la venta por \$320 millones, según escritura pública 2127 del 6 de septiembre de 2013.

Lo descrito, conforme al ordenamiento legal vigente, podría someter a la entidad a incurrir en el riesgo de lesión enorme en este tipo de actos jurídicos<sup>18</sup>, además de no cumplirse la esencia natural de CISA S.A. de maximizar el retorno económico de los bienes inmuebles en sus ventas.

### **Respuesta de la entidad:**

*Damos respuesta a la observación remitida por la Contraloría en el informe No 42 y aclarada mediante oficio de fecha 5 de diciembre de 2013, precisando que la situación relatada en la observación citada, de la muestra de inmuebles revisada, solamente hace referencia al inmueble identificado con el ID 16816 ubicado en Garagoa:*

1. *El inmueble ubicado en Garagoa- Boyacá en la Calle 8 No 8-42/44 e identificado con MI No. 078-24773 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Garagoa, fue adquirido por CISA mediante compraventa que le hiciera a la Corporación Autónoma Regional de Chivor-CorpoChivor mediante escritura pública No 377 del 28 de febrero de 2011 e inscrita el 17 de marzo de 2011. Es importante resaltar, que para efectos de la valoración, CorpoChivor presentó un avalúo por valor de \$139.950.000 de fecha enero de 2010.*

*Finalmente, en desarrollo del convenio y al aplicar las cláusulas de ajuste del precio, CISA canceló \$62.089.937, conforme al modelo de valoración, todo lo cual se encuentra debidamente registrado en el folio mencionado.*

2. *Conforme a las políticas que rigen a nuestra entidad, CISA por regla general inicia la etapa de comercialización basados en avalúos corporativos realizados por Lonjas o el IGAC cuya vigencia es de un año. Estos avalúos se realizan bajo lineamientos técnicos establecidos por el IGAC entre los que se encuentran comportamientos del mercado y efectos económicos para determinar el valor comercial de un inmueble. En la medida en que son avalúos corporativos la opinión no es individual por el contrario la decisión sobre el valor comercial está avalada por una Junta conformada por expertos. Lo anterior, le ha permitido a la Entidad basar la toma de decisiones frente a la venta de los inmuebles de manera objetiva, tercerizando dicha actividad primordial en expertos.*

*Para el caso en concreto, esta tarea fue asignada a La Lonja de Propiedad Raíz de Boyacá, la cual mediante Acta de Comité Técnico de Revisión y Aprobación de Avalúos No 2012-01 de fecha 11 de febrero de 2012," (...) teniendo en cuenta entre*

---

<sup>17</sup>Certificado de tradición de la oficina de instrumentos públicos de Garagoa No. Matricula 078-24773 del 06 de noviembre de 2013 anotaciones 6 y 7.

<sup>18</sup>C.C. Artículo 1947

otros aspectos, el estudio de mercado para la asignación del valor del avalúo revisado (...)", ratificó el valor del avalúo por \$165.159.589, documento que se adjunta a la presente comunicación.

3. Por este inmueble, se recibieron inicialmente dos ofertas de compra, una en el mes de septiembre de 2011 y la otra en el mes de junio de 2012, las cuales fueron negadas por no cumplir con los parámetros de venta establecidos por la Entidad.

4. El 17 de julio de 2012, se recibió una oferta de compra por el inmueble, por valor de \$108.000.000 presentada por la Sra. Stella Calderón Olaya, la cual fue analizada por parte de la Gerencia de la Sucursal de Bogotá, y recomendada para aprobación del Comité de Vicepresidencia Comercial.

En el Comité de Vicepresidencia celebrado acogiendo la recomendación aprueba la oferta bajo las siguientes condiciones:

a. Valor de venta: \$108.000.000

b. Forma de Pago: -10% a la firma de la promesa de compraventa.

-\$21.600.000, 60 días siguientes a la firma de la promesa de compraventa.

-\$75.600.000 con hipoteca sobre el mismo inmueble a favor de CISA, pagaderos a 12 meses con pago de cuotas semestrales.

Es importante precisar al ente de control, que el precio de venta del inmueble fue por valor de \$108.000.000 y no por \$75.600.000, como se afirma en su comunicación.

6. La firma de la promesa de compraventa se llevó a cabo el 18 de agosto de 2012 y mediante escritura pública No 3249 del 9 de noviembre de 2012, otorgada en la Notaría 19 de Bogotá, se dio cumplimiento a la promesa suscrita y se legalizó la venta e hipoteca conforme a la aprobación realizada.

7. El 8 de agosto de 2013, se suscribió la escritura pública de cancelación de hipoteca constituida a favor de CISA, toda vez que fue cancelado el saldo del inmueble objeto de la hipoteca en su totalidad y conforme a las condiciones estipuladas en los contratos suscritos.

8. Posteriormente, según se puede verificar en el certificado de tradición y libertad, en el mes de septiembre de 2013, este inmueble fue vendido por la Sra Stella Calderon presuntamente a su hermana, por un precio mayor al adquirido, sin que esta Entidad tenga conocimiento sobre las condiciones de la negociación que realizó, ni responsabilidad sobre la misma debido a que no hizo parte de ésta y constituye un acto de libre voluntad de la Sra Calderón, sometido al acuerdo de voluntades que la misma Ley protege, cuya negociaciones entre particulares no necesariamente se basan en avalúos corporativos.

Es importante que la Comisión Auditora tenga en cuenta, que la venta de la Sra Stella a su hermana, se realizó una vez transcurridos 10 meses después de la venta de CISA, y no un mes después como se señala en su informe preliminar.

Adicionalmente una vez los inmuebles son vendidos, es viable que las circunstancias económicas que operen al realizar la nueva transacción de compraventa sobre el inmueble se encuentren influenciadas por aspectos positivos como mejoras realizadas al mismo, aumento de la demanda y disminución de la oferta que impacta en mayores precios, procesos especulativos, regulaciones tributarias que benefician al propietario tales como créditos con garantías sobrevaloradas entre otros. Como dato de referencia, también debe tenerse en cuenta el avalúo catastral del inmueble, el cual para la vigencia del 2011, era de

*\$34.358.000 y para el 2012 por la suma de \$35.389.000. Insistimos entonces, que con base en el avalúo realizado por la Lonja, CISA realizó todas las acciones tendientes a la venta conforme al avalúo realizado por un experto.*

*Es importante recordar, que para que demostrar la lesión enorme, se requiere una prueba pericial para confrontar el precio convenido en el contrato de compraventa con el justo valor de la cosa transferida al momento de la celebración del contrato más allá del simple dato de una negociación entre particulares.*

*Si equiparamos la prueba pericial a la operación de comercialización que hace CISA, podemos verificar como de manera diligente esta Entidad, inicia el proceso de comercialización con un avalúo comercial realizado por un tercero, el cual puede ser asimilable a la prueba pericial dentro del proceso de lesión enorme, para con ello, asegurarnos que CISA vende bajo los precios del mercado. Así las cosas, CISA es ajena a los actos que con posterioridad realicen los terceros compradores, sobre inmuebles de propiedad de éstos. De otro lado, como antes se indicó, CISA enajenó el inmueble conforme al avalúo aprobado por la Lonja (\$165.159.594,00) el cual estaba vigente al momento de la venta, y cumpliendo las políticas de comercialización que tiene esta Entidad por lo que la figura de la Lesión Enorme no opera en el caso planteado, teniendo en cuenta, que el inmueble fue vendido por un valor superior a la mitad (\$82.579.797,00) del justo precio establecido por la Lonja mencionada.*

#### **Análisis respuesta:**

Una vez analizado el contenido de la respuesta presentado por la entidad se realizan los ajustes en los valores y fechas de venta y en el número de meses que trascurrieron entre la venta por parte de CISA y la nueva venta del tercero.

De igual forma, se retira la incidencia disciplinaria, sin embargo, una vez ajustada la redacción, el hallazgo se mantiene ya que el indicio evidenciado conduce a mostrar un signo de que el estudio previo presenta fisuras que podrían conllevar al riesgo operativo de menoscabo o detrimento, además que la entidad no estaría cumpliendo con su misión.

#### **Zonas Francas**

Cuando se recibieron las zonas francas provenientes del Ministerio de Comercio se generaron expectativas de diferente orden por ser inmuebles representativos para CISA por un valor tasado a las mismas en \$463.000 millones; sin embargo, a 6 de diciembre de 2013, presentan la siguiente situación:

- De los bienes ubicados en Cartagena y cedidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo<sup>19</sup> a la Central de Inversiones S.A. no se tiene claridad sobre su situación administrativa<sup>20</sup> con el fin de cumplir la labor misional de retorno económico. Similar situación presenta la zona franca de Barranquilla<sup>21</sup>.
- La zona franca San José de Cúcuta, fue devuelta por diferentes factores de orden administrativo.
- De las zonas francas sólo la de Santa Marta generó dividendos a CISA S.A.

**Tabla No. 10**  
Situación administrativa zonas francas  
(06/12/2013)

ZONA FRANCA	PREDIOS QUE LA COMPONEN	RESOLUCIÓN TRANSFERENCIA A CISA	SITUACIÓN ADMINISTRATIVA EN CUE SE RECIBIERON	VALOR DE APROPIACIÓN	VALOR DE REFERENCIA AL MOMENTO DE LA TRANSFERENCIA (COPES)	VENDIDA	VALOR DE VENTA	Fecha de Venta	ARRENDATARIO	AGENCIA DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO	DEL
Zona Franca de Palmaseca	378-42839 378-42840 378-42835 378-42836	4109 del 19 de octubre de 2011	Ver Acta de Entrega del 24 de julio del 2012	Se transfirió a título gratuito (art. 1 resolución 4109 de 2011)	\$52.982.199.800 (Avalúo reportado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, realizado el 21 de diciembre de 2009)	NO	NO APLICA	N/A	Zona Franca de Palmaseca S.A.	2 de junio del 2024	
Zona Franca de Barranquilla	040-320655	4567 del 17 de noviembre de 2011	Ver Acta de Entrega del 24 de agosto del 2012	Se transfirió a título gratuito (art. 1 resolución 4567 de 2011)	\$304.380.171.700 (Avalúo reportado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, realizado el 21 de diciembre de 2009)	NO	NO APLICA	N/A	Zona Franca de Barranquilla S.A.	30 de junio de 2024	
Zona Franca de Cartagena	060-176309 060-4678 060-62565	4873 del 8 de diciembre de 2011	Ver Acta de Entrega del 25 de julio de 2012	Se transfirió a título gratuito (art. 1 resolución 4873 de 2011)	\$93.854.000.000 (Avalúo reportado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, realizado el 18 de diciembre de 2009)	NO	NO APLICA	N/A	Zorranca S.A.	30 de junio de 2014	
Zona Franca de Santa Marta	060-87194 060-87191 060-87189 060-87188 060-87187 060-87179 060-87190 060-87195 060-87190 060-87189 060-87192	4568 del 17 de noviembre de 2011	Ver Acta de Entrega del 14 de mayo del 2012	Se transfirió a título gratuito (art. 1 resolución 4568 de 2011)	\$8.087.000.000 (Avalúo reportado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, realizado el 18 de diciembre de 2009)	SI	\$5.286 millones	Desde el 17/04/2013	La bodega 4G (060-87192) se encuentra arrendada al Usuario LITEX	La bodega 4G se encuentra arrendada hasta el 10 de octubre de 2018	
Zona Franca de Cúcuta	260-99476	4108 del 19 de octubre de 2011	Ver Acta de Entrega del 31 de diciembre de 2012	Se transfirió a título gratuito (art. 1 resolución 4108 de 2011)	\$36.932.000.000 (Avalúo reportado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, realizado el 18 de diciembre de 2009)	NO	NO APLICA	N/A	N/A	N/A	

Fuente: CISA S.A. Elaboró: Equipo Auditor

\* Se recibieron 11 inmuebles, no la totalidad de la Zona Franca de Santa Marta

\*\* Según liquidación al último trimestre de 2013

\*\* El pago por las áreas urbanizadas no arrendables de la Zona Franca de Cartagena es anual

Fecha de corte del informe: 6 de diciembre de 2013

### Asesoría técnica y profesional en el diagnóstico y/o valoración de sus activos.

La entidad ha desarrollado foros en ciudades principales para reiterar la información existe sobre el inventario y la obligación de suministrar la información de inmuebles.

<sup>19</sup> Resolución 4873 del 0 de diciembre de 2011

<sup>20</sup> Acta de entrega zona franca industrial de bienes y servicios de Cartagena del 25 de julio de 2012, Oficio 087-2013 del 17 septiembre de 2013 a CISA S.A., SG-39-10-2013 del 10 de octubre de 2013 del Ministerio de Comercio.

<sup>21</sup> Oficio 096-2013 del 30 de septiembre de 2013 de CISA. Oficio 104-2013 del 15 de octubre de 2013 del Ministerio de Comercio

Se tienen convenios de interoperabilidad con Contaduría General de la Nación, Superintendencia de Notariado y Registro, actas de autorización (Convenio con catastro donde se entrega claves de usuario con su respectiva confidencialidad y reserva) con los de las ciudades de Bogotá y el Departamento de Antioquia; se encuentran en trámite las de Santiago de Cali y Medellín. Los convenios hacen parte de la colaboración interadministrativa entre entidades públicas.

El asesoramiento consiste en verificar que la información administrativa, técnica y jurídica de los inmuebles registrados sea confrontada con los documentos de Ley para corroborar la legalidad y saneamiento de los mismos. Este asesoramiento es gratuito, es una obligación de CISA y consiste en sociabilizar en las entidades la necesidad de que todos los bienes allí registrados posean la información básica legal con el lleno de requisitos.

### Gestión Presupuestal

El presupuesto de ingresos y gastos de CISA para la vigencia 2011 ascendió a \$109.998,3 millones y \$51.953,6 millones respectivamente de los cuales se ejecutaron para los ingresos \$62.992,9 que equivalen a un 57% y los gastos \$41.245,4 millones equivalentes a un 79,4%. Para la vigencia 2012 el presupuesto de ingresos y gastos ascendió a \$353.306,4 millones y \$86.815,3 millones respectivamente de los cuales el valor de los ingresos ejecutados fue de \$114.646,1 millones y de los gastos \$67.915,1 millones valores que representan el 32% y 78,2% de ejecución respectivamente.

En el año 2012 el presupuesto de adquisición de cartera fue de \$313.532 millones, para lo que la entidad realizó 28 convenios de compras de cartera con un total de 20.880 obligaciones por saldo de capital de \$445.041 millones, realizando una ejecución presupuestal del 142%. Haciendo la comparación, la anterior cartera se obtuvo por valor compra en \$18.615 millones, reflejando crecimiento de la cartera en 71% según el saldo de capital; sin embargo el porcentaje del valor de compra respecto del saldo de capital fue del 4,1% lo que indica las bajas probabilidades de recuperación de las carteras adquiridas, que generan incertidumbre en la metodología previa a la compra de la misma.

### Gestión contractual

CISA S.A. no se rige por la Ley de contratación (Ley 80 de 1993 y sus modificatorios). La normatividad que la rige se encuentra descrita en las circulares internas. De la revisión de la muestra seleccionada se detectaron las siguientes debilidades:

## Hallazgo No. 6: Contratación para el manejo de la Información

El Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano – MECI 1000:2005 proporciona la estructura básica para evaluar la estrategia, la gestión y los propios, donde intervienen todos los servidores de la entidad y le permite estar siempre atenta a las condiciones de satisfacción de los compromisos contraídos con la ciudadanía, garantiza la coordinación de las acciones y la fluidez de la información y comunicación, y anticipa y corrige, de manera oportuna, las debilidades que se presentan en el quehacer institucional.

El componente Información vincula a la entidad con su entorno y facilita la ejecución de sus operaciones internas. A partir de las Actividades de Control y teniendo en cuenta los Planes y Programas y el Modelo de Operación por Procesos, se deben diseñar políticas y mecanismos de consecución, captura, procesamiento y generación de datos y registros, que permitan la efectividad en las operaciones y que la información de la entidad<sup>22</sup> y de cada proceso, sea adecuada a las necesidades específicas de la ciudadanía y de las partes interesadas.

La Sentencia T-295/07 manifiesta: *“Deber constitucional de la debida gestión y administración de archivos. Las entidades públicas tienen la obligación de propender por el manejo idóneo de la guarda y custodia de los archivos y que en caso que los documentos se extravíen o deterioren hacer todas las gestiones necesarias para su reconstrucción con el fin de que los interesados puedan acceder a ellos y a partir de los mismos ejercer sus derechos, entre ellos el de acceder a la administración de justicia para promover su cumplimiento”.*

La Sentencia T-144 del 14 de marzo de 2013, reitera el papel que cumplen los Archivos en un Estado democrático: *“Reconociéndolos como activos de información y que todas las entidades del Estado deben crearlos, organizarlos y mantenerlos, de forma que se facilite el acceso a la información pública y como garantes de los derechos de los ciudadanos”.*

El artículo 6 de la Ley 594 de 2000 establece los procesos y las acciones que las entidades integrantes del Sistema Nacional de Archivos deberán llevar a cabo de acuerdo con sus funciones.

El Decreto 2482 del 3 de diciembre de 2012, indica los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión, como componentes para adoptar el Modelo Integrado de Planeación y Gestión

---

<sup>22</sup> Normas de referencia Ley 87 de 1993, artículos 1 y 2. Ley 190 de 1995. Ley 594 de 2000. Ley 909 de 2004. Actos administrativos expedidos en la entidad.

como instrumento de articulación y reporte de la planeación, el cual incluye políticas de desarrollo administrativo de la gestión documental del Estado.

Central de Inversiones S.A. adelantó proceso de concurso público en el año 2009 con el fin de tercerizar su gestión documental y archivística, sin embargo, durante el ejercicio del control fiscal que ha sido objeto la entidad, la información suministrada por ésta no ha sido organizada, generando que la disposición de ésta no haya sido oportuna, incumpliendo los principios y procesos archivísticos.

Igualmente, se evidenció que la relación suscrita a través del contrato 011 de 2009 ha presentado una continuidad contractual y manejo presupuestal que riñe con los principios de la administración pública reiterados por la Procuraduría General de la Nación<sup>23</sup> al enunciar que<sup>24</sup>: ...“Los principios facilitan el procedimiento con base en el cual se cumplirá la función preventiva. Se desarrollará con fundamento en los principios constitucionales, especialmente los de prevalencia del derecho sustancial, instrumentalidad de las formas, informalidad, publicidad, economía, celeridad y los que rigen la función administrativa, tales como igualdad, moralidad, eficacia e imparcialidad”, reflejada en hechos como:

- Nueve adiciones bajo la argumentación primaria de carecer de medios logísticos y de talento humano idóneo para la gestión documental acorde a la Ley 549 de 2000, que evidencian las debilidades del principio de planeación y planificación presupuestal para atender la necesidad justificada.
- Una gran cantidad de documentos DAR (Disponibilidad de Afectación de Recursos), que desdican del subproceso de administrar y ejecutar el presupuesto; así, como la poca efectividad del procedimiento para su legalización a través del aplicativo creado para ello, al generarse varios documentos para un solo objeto contractual.
- En la cláusula segunda del contrato se establece un alcance para el contratista<sup>25</sup> del cual no se evidencia su cumplimiento. Caso concreto son

---

<sup>23</sup> CUÉLLAR CRUZ, María Lorena. Recomendaciones para la Elaboración de Estudios Previos – Aplicación del Principio de Planeación. Procuraduría General de la Nación. 2010

<sup>24</sup> Resolución 490 de 2008 artículo 17.

<sup>25</sup> CONTRATO No.011-2009 suscrito entre Central de Inversiones S.A. y SETECSA S.A.

**CLAUSULA PRIMERA.- OBJETO DEL CONTRATO.-PARAGRAFO PRIMERO:** Para llevar a cabo la gestión encomendada, **EL CONTRATISTA** deberá designar bajo su riesgo y responsabilidad el personal, quien a su nombre llevará a cabo la labor contratada, por cuanto las necesidades en este aspecto requieren de personal con conocimientos especializados, de alta y constante dedicación, pero siempre bajo el entendido que el responsable frente a **CENTRAL** del cumplimiento de las obligaciones de este contrato será el **CONTRATISTA**.

**CLAUSULA SEGUNDA.- ALCANCE DEL CONTRATO:** En desarrollo del presente contrato, **EL CONTRATISTA**, deberá atender:

A. La recepción de las distintas formas o medios documentales

B. La unificación de carpetas jurídicas, de acuerdo con las instrucciones de **CENTRAL**.



las respuestas que se dan a la Contraloría General de la República, sin hacer uso del aplicativo vía WEB de información digitalizada allí enunciado.

- Las continuas modificaciones al plazo de ejecución del contrato muestran una deficiente planeación contractual. Contrariando los principios administrativos de la función pública y la pautas en gestión contractual enunciadas por la Procuraduría General de la Nación<sup>26</sup>.

La situación descrita transgrede el cumplimiento de los principios de procedencia y de orden original, el ciclo vital de los documentos, y las normas establecidas en la Ley 594 de 2000<sup>27</sup>, el objetivo de la Circular Normativa No. 055-Manual de Presupuesto de CISA S.A. de reglamentar el subproceso de presupuesto y el procedimiento de la DAR, el principio de anualidad<sup>28</sup> y el cumplimiento de los principios básicos de la gestión contractual de economía y eficiencia como lo puntualiza la sentencia C-691 de 2007<sup>29</sup>.

- 
- C. La revisión jurídica para compras y ventas de cartera no judicializada de acuerdo con las instrucciones de **CENTRAL**.
  - D. La codificación e indexación (digitación) en base de datos de carpetas jurídicas, comerciales y administrativas según instrucciones de **CENTRAL**.
  - E. El almacenamiento y custodia de las carpetas jurídicas, comerciales y administrativas
  - F. La administración de las carpetas jurídicas, comerciales y administrativas: organización/aperturas, consultas, incorporaciones, rearchivo, eliminación y transporte.
  - G. La asesoría, aplicación y actualización de tablas de retención documental y capacitación.
  - H. La digitalización de imágenes de acuerdo a definición de **CENTRAL**, el almacenamiento de imágenes y el ingreso por indexación a través de un aplicativo del **CONTRATISTA**
  - I. Contar con un aplicativo vía **WEB**, para la administración de las carpetas jurídicas, comerciales, administrativas y medios magnéticos. Igualmente, que permita la visualización, consulta, préstamo y retiro del contenido del inventario de las carpetas jurídicas.

**PARAGRAFO PRIMERO:** Para efectos de lo anterior, el **CONTRATISTA** deberá prestar el servicio en sus instalaciones, con su propio personal, cumpliendo con las normas y procedimientos establecidos por **CENTRAL**, en los términos de referencia del concurso y en las instrucciones que en desarrollo del contrato se den.

**PARAGRAFO SEGUNDO:** El servicio de que trata el presente contrato deberá prestarse en las ciudades en las cuales **CENTRAL** tiene ubicadas sus sedes, es decir, en Bogotá (Dirección General), Barranquilla, Cali y Manizales o en las que llegare a tener.

**Horarios de atención: Atención Personalizada:** Lunes a viernes de 8:00 a.m a 6:00 p.m, días hábiles.

<sup>26</sup> Resoluciones 490 de 2008 y 456 de 2010.

<sup>27</sup> Artículo 67. Parte II (Glosario). Acuerdo 07 de 1994 por el cual se adopta y se expide el Reglamento General de Archivos

<sup>28</sup> CN 055 – Manual de Presupuesto de CISA S.A., numeral 2.1.2. Principios Presupuestales *El presupuesto de Central Inversiones S.A.* se regirá por el principio de la anualidad según lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución 2416 del 12 de diciembre de 1997 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), por lo cual, el calendario comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

<sup>29</sup> Según la Constitución Política, las empresas industriales y comerciales del Estado, forman parte de la rama ejecutiva (art. 115), y como tales son parte de la estructura de la administración...

...la creación de las empresas industriales y comerciales del Estado también debe orientarse al desarrollo de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, como lo ha sostenido la Corte...

Régimen legal de las empresas industriales y comerciales del Estado, que de manera general se encuentra consagrado en la Ley 489 de 1998...

La Corte, en varias decisiones ha referido explícitamente al régimen jurídico que cobija los actos propios de las empresas industriales y comerciales del Estado, y al respecto ha señalado que, (i) son entidades de naturaleza jurídica pública aunque por razón de su objeto sus actos se rigen por el derecho privado sin que por ello se elimine dicha naturaleza jurídica.

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

*“Es pertinente mencionar que Central de Inversiones S. A., siempre aplica como directrices los principios de planeación y planificación, tanto presupuestal como contractualmente. Lo anterior se evidencia, en el hecho que CISA cumplió con todos los requisitos previos internos necesarios para llevar a cabo cuatro (4) procesos de selección para la contratación del proveedor de la Gestión y Administración de Archivos de la entidad.*

*En efecto, se procedió a realizar tres (3) concursos públicos y un (1) concurso directo, los cuales tuvieron por finalidad escoger y contratar el tipo de servicio que en la actualidad es prestado por la empresa..., los cuales terminaron por causales en la que procedía la declaración de desierto, tal como se evidencia en la relación que se transcribe a continuación:...*

*La razón de que existan gran cantidad de documentos DAR es porque la compañía elabora su presupuesto y hace seguimiento al mismo por centros de costos, como se establece en la Circular Normativa 55 “Manual de presupuesto” en las políticas de elaboración del presupuesto, lo que genera que en la ejecución el mecanismo de control sea la expedición de DAR por centro de costo que ejecuta el servicio. Es decir cada área dentro de la organización tenía asignado un DAR para el gasto de archivo.*

*El aplicativo vía Web suministrado por el proveedor es “Documenta Web”, el cual permite acceder a la base de datos de la información administrada y custodiada por el proveedor, es el medio por el cual los usuarios autorizados pueden efectuar consultas, solicitudes, visualización de imágenes de expedientes digitalizados como contratos, historias laborales y títulos valores. Cabe aclarar que no toda la información esta digitalizada, este proyecto ha ido avanzando de acuerdo a lo que CISA ha definido como prioridad para la administración y al presupuesto establecido para este concepto. No es obligación del contratista tener la información total digitalizada”.*

### **Análisis de la respuesta:**

Una vez evaluados los argumentos de la entidad es importante indicar que en la fase previa del proceso contractual no se tuvieron en cuenta los factores de riesgo reales para el tipo de contratación, ya que ésta exigía unas condiciones especiales y al no valorarlas conllevaron al desgaste administrativo reflejado en lo detallado por la entidad. Lo expuesto riñe con el principio de planeación contractual ya que la entidad debe precisar la distribución de los riesgos, el precio y estructurar en forma debida su financiación; circunstancias no observadas en el presente proceso de contratación por parte de CISA S.A.

Los archivos de cada entidad son su historia y son el registro del cumplimiento de los procedimientos por lo que deben conservarse en debida

forma. Al contratar a un tercero para llevar a cabo el proceso de archivo y organización de los documentos, se debe contar con información organizada y de fácil y rápida consulta, lo cual no se evidenció durante el proceso auditor, al punto que se convirtió en una limitante para el ejercicio de la auditoría.

Frente a lo observado sobre la continuidad contractual y las modificaciones y adiciones, la entidad no se manifiesta.

Por lo anterior, el hallazgo se valida con incidencia administrativa.

### **Hallazgo No. 7: Publicidad**

La Circular Normativa No. 44 en su Artículo 2 Observancia de los Principios Superiores, Título I Aspectos Generales de la Contratación de CISA, Capítulo I Disposiciones Generales indica que: *"las actividades de orden contractual que adelante la sociedad y los contratos en los cuales la misma sea parte, se adelantarán con observancia de los principios constitucionales de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, cuya efectividad se procura asegurar mediante las disposiciones que integran el presente manual y la aplicación del principio de transparencia. En cuanto corresponde al principio de publicidad, se precisa que para dar cabal cumplimiento al mismo y sin perjuicio de la reserva consagrada en la ley respecto de los documentos de carácter comercial o privado, tanto de la compañía como de sus respectivos contratistas y usuarios, se garantizará el acceso que a la información de carácter contractual tienen las autoridades competentes. También se divulgarán, a través de la página Web de la entidad o de los medios que en cada caso se seleccionen para el efecto, así como en lugar visible de las dependencias de cada una de las sedes, las informaciones periódicas correspondientes a los contratos de funcionamiento celebrados por la entidad, con indicación de su objeto, de su cuantía y la identificación de su respectivo contratista, además de las adiciones en valor o plazo, cuando haya lugar a ellas".*

De igual forma el Artículo 53. Publicidad, indica: *"La totalidad de los contratos que celebre CENTRAL DE INVERSIONES S.A. - CISA, se publicaran en su página Web y en lugar físico de las dependencias en cada una de las sedes. Esta publicación deberá contener, como mínimo: el objeto del contrato, el contratista y el valor, así como las adiciones en tiempo y valor".*

En este sentido se encuentra que los contratos 011 de 2011, 023 de 2011 y 024 de 2011 no fueron publicados en el link de Históricos de Contratos de la página Web de la Entidad.

Esta circunstancia se origina por la inobservancia de los principios de publicidad y transparencia, por parte de la Entidad de los principios, los cuales se encuentran reconocidos en su propia reglamentación. Esta práctica

limita, y en el peor de los casos impide, la participación de la ciudadanía en los procesos contractuales.

### **Respuesta de la entidad:**

*Respecto de los contratos números 011 de 2011, 023 de 2011 y 024 de 2011, es importante destacar que los mismos fueron reportados en debida forma y oportunidad, toda vez que los mismos fueron publicados en la página WEB de CISA para su consulta por parte de los interesados. Lo anterior, se puede evidenciar en la página web de CISA, para lo cual se remite el link en la página web de la entidad en la siguiente ruta:  
<https://www.cisa.gov.co/CMSPortalCISA/Servicios/ContratosVigentes>. Así las cosas, se considera que CISA no ha vulnerado los principios de publicidad y transparencia, pues los contratos referidos estuvieron a disposición de las personas interesadas en consultarlos en los tiempos que se han fijado para el efecto.*

### **Análisis de la respuesta:**

De acuerdo con la respuesta emitida por la entidad, al revisar en la página de CISA, siguiendo la ruta indicada, no se encuentran los tres contratos de prestación de servicios enunciados en el hallazgo; se encuentran contratos celebrados por la entidad desde el 2003; sin embargo, al buscar los contratos 011 de 2011, 023 de 2011 y 024 de 2011, tanto por año, por nombre del contratista, por tipo de contrato o por número, no arroja ninguna información.

Si bien es cierto en la respuesta la entidad aduce que publicaron en su momento toda la información relacionada con el proceso de contratación de cada uno de ellos y se encuentra en cada carpeta el pantallazo de la publicación del proceso contractual, no se encuentran publicados en la página de la entidad, en el link de historial de contratos. Por lo anterior, el hallazgo se valida con incidencia administrativa.

### **Hallazgo No. 8: Supervisión (D)**

El Artículo 45, Numeral 10 de la Circular Normativa No. 44 reglamenta: *“Artículo 45: Responsabilidades de los Interventores o Supervisores de los Contratos. los interventores o supervisores de los contratos tendrán, a su cargo, las siguientes responsabilidades para cuyo cabal cumplimiento el respectivo contratista se obliga a colaborar:*

*(...)10. Expedir constancia de recibo a satisfacción o cumplido, únicamente cuando las obligaciones del contratista hayan sido satisfechas de manera exitosa y con arreglo a las exigencias del contrato, dejando constancia de la forma como se llevó a cabo el objeto contractual y de la entrega de las garantías comerciales ofrecidas por el contratista, adicionales a las pólizas inicialmente exigidas, enviando a la carpeta del contrato, copia del recibo a satisfacción final”.*

En este sentido se encuentra que, ni en las carpetas contractuales ni en los documentos referentes a la supervisión contractual, remitidos por la Entidad, se evidencian soportes suficientes que den cuenta de una adecuada labor de control y seguimiento de los contratos, propia de los supervisores. Esta situación se presenta en los contratos 011 de 2009, 011 de 2011, 024 de 2011, 007 de 2012, 017 de 2012, 056 de 2012 y 058 de 2012.

Lo anterior se origina, además del incumplimiento de los deberes impuestos a los supervisores en el reglamento interno, por debilidades en las labores de control y seguimiento en la ejecución contractual. Lo anterior podría originar que los bienes y servicios prestados por los contratistas no suministren en la calidad, cantidad y oportunidad requeridos por la Entidad.

Este hallazgo tiene presunta responsabilidad disciplinaria.

### **Respuesta de la entidad:**

*“Sea lo primero indicar, que CISA ha dado cabal cumplimiento a la normatividad interna, y en especial a la relacionada con los Supervisores. En efecto, los pagos que CISA efectuó a sus contratistas para los años 2011 y 2012, siempre estuvieron precedidos de la suscripción de la correspondiente Acta de Recibo a Satisfacción por parte del supervisor de cada contrato, esto fundamentalmente, porque el Supervisor del contrato, es el funcionario facultado para ordenar el pago al contratista cumplido. En cada Acta de Recibo a Satisfacción, el supervisor certificaba lo siguiente: “Por lo tanto declaro que se ha recibido a satisfacción por ésta dependencia lo relacionado en la presente Acta y que los valores de la Factura o Cuenta de cobro son correctos. Así mismo, declaro que se cumplió con la verificación del pago de aportes de salud, pensión o parafiscales.”*

*De igual manera, en el mismo documento “Acta de Recibo a Satisfacción”, el supervisor del contrato manifiesta de manera expresa que el contratista ha dado cumplimiento con las obligaciones derivadas del contrato, lo cual le permite a la Entidad en su condición de contratante ordenar el pago de una factura, en la medida que se evidencia el cumplimiento contractual.*

*Ahora bien, dicho documento es decir, el Acta de Recibo a Satisfacción, es un soporte idóneo para la contabilidad de la entidad, y para los pagos que efectúa la tesorería de la Gerencia Financiera y Administrativa, este documento a su turno, es remitido al proveedor del servicio de gestión documental y archivo, para su debida custodia y archivo de acuerdo con la normatividad aplicable y vigente.*

*Así las cosas, los soportes de los informes del Supervisor obran en el acta de recibo a satisfacción, lo cual tiene fundamento en lo establecido en la Circular Normativa 23 “Programa de Gestión Documental”, norma que tiene como objetivo desarrollar los lineamientos básicos para el programa de gestión documental al interior de CISA de acuerdo a los requerimientos establecidos por el SIG, así como el cumplimiento del marco normativo definido por el Archivo General de la Nación, para la*

administración de la documentación. Es de anotar, que en el numeral 12 del Anexo 10 se estableció frente al manejo de los documentos lo siguiente: "Los documentos que producto de la gestión de las oficinas se produzcan en calidad de copia se deben eliminar teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

1. La serie original se encuentra en la dependencia a la que por función le ha sido asignada.

*En la Tablas de Retención Documental no existe ningún tipo de referenciación ya que este tema hace parte del proceso de descripción documental, sin embargo existen actividades que se encuentran relacionadas en sus procesos, para lo cual se debe revisar la TDR establecida para esa área. Ejemplo el proceso Contractual es función de la Gerencia Legal evidenciándose en la Serie Contratos en su Tabla de Retención Documental, que los documentos relacionados con el pago de ese contrato no reposarán en el contrato, como Acta de Recibo a satisfacción, ya que procedimentalmente hacen parte de la función de la Gerencia Financiera y Administrativa en su serie documental Comprobantes Contables respondiendo a las funciones asignadas al área y a los procedimientos establecidos en sus circulares normativas y la metodología del AGN para la identificación de fondos."*...

*En ese orden de ideas, la entidad tiene un procedimiento para el manejo de su gestión documental y ha radicado en cabeza de cada proceso, sus responsabilidades respecto al archivo de los documentos que se derivan de la ejecución de un contrato, como lo son informes de cumplimiento de las obligaciones contractuales, contenidas entre otros, en las Actas de Recibo a Satisfacción. Lo anterior surge con el propósito de evitar que los documentos que se generen en diferentes procesos, se archiven de manera múltiple en diferentes carpetas, situación que generaría duplicidad de la información.*

*De otra parte, es del caso anotar que en otro documento - "Acta de Liquidación del contrato" suscrita por las partes a la finalización del mismo-, se prevé una declaración expresa por parte del supervisor en la que se manifiesta que el contratista cumplió con todas las obligaciones derivadas del contrato. A continuación y a manera de ejemplo transcribimos el texto que se emplea en las Actas de Liquidación, así: "Que xxxxxxxxxx quien ejerció la supervisión del contrato, manifiesta que EL CONTRATISTA cumplió con todas las obligaciones derivadas del contrato y que los servicios prestados fueron realizados por EL CONTRATISTA y recibidos por CISA, a entera satisfacción".*

*En este orden de ideas, consideramos que CISA cumple no sólo con sus políticas en materia de gestión documental de conformidad con los requerimientos establecidos por el Sistema Integrado de Gestión y en el marco normativo definido por el Archivo General de la Nación, sino que adicionalmente, ejerce control y seguimiento a sus contratos y, por ende, cada vez que CISA autoriza un pago, previamente ha verificado el cumplimiento del bien y/o servicio entregado por el contratista. Todo ello se evidencia en cada acta de recibo a satisfacción y a la finalización del contrato en el acta de liquidación.*

*Finalmente resulta oportuno manifestar a manera de ilustración lo siguiente:*

- a. *En la carpeta del contrato de publicidad No. 007-2012... reposa la evidencia de las comunicaciones que trimestralmente expedía CISA con destino al contratista en la cual se calificaba la calidad de servicio, tal como se previó en el contrato.*
- b. *En la carpeta del contrato 024-2011... reposan los arqueos del cupo rotativo mensual, los cuales hacen parte de la revisión de las obligaciones del contratista antes de proceder con el pago de los servicios mensuales.*
- c. *En la carpeta del contrato 056-2012... reposa la evaluación de la prestación del servicio de vigilancia del primer semestre del año 2013 de conformidad con el anexo "Evaluación del servicio de vigilancia" incluido en la Circular Normativa 70.*
- d. *En la carpeta del contrato 058-2012... reposa la evaluación de la prestación del servicio de vigilancia del primer semestre del año 2013 de conformidad con el anexo "Evaluación del servicio de vigilancia" incluido en la Circular Normativa 70.*
- e. *En la carpeta 011-2009... se encuentran debidamente archivados los reportes exigidos en el contrato, así:*

*En el párrafo segundo de la cláusula segunda se pactó como obligación del contratista lo siguiente: "Reportes: El contratista se obliga a presentar los reportes que CENTRAL le requiera, con la periodicidad que se le indique, en medio magnético o impresos. En el anexo No. 2 de los términos de referencia del concurso público No 02-2009 se describen los reportes básicos, no obstante lo anterior, CENTRAL podrá solicitar reportes adicionales que estime conveniente."*

*En cumplimiento de dicha obligación el contratista envía un informe físico y en medio electrónico correspondiente a los volúmenes mensuales de los diferentes servicios contratados o ejecutados.*

*Cláusula tercera numeral 27 informe de gestión: "Cuando Cisa lo requiere el proveedor envía un informe de gestión donde aclara el desarrollo de los procesos puntuales en ejecución."*

*Los informes antes mencionados se archivan en la carpeta "Contrato 011-2009 Setecsa S.A – seguimiento bajo la subserie 1008".*

*El contrato de Mayatur menciona un informe mensual el cual se incorpora con cada factura, el cual hace parte del comprobante de pago y por ende en el acta de recibo a satisfacción.*

*El contrato de Laboramos no tenía ninguna obligación de presentación de informes u otras obligaciones que no se hubieran cumplido. Este tiene acta de liquidación de 17/05/2013, donde se evidencia el cumplimiento de todas sus obligaciones durante la ejecución del contrato.*

*De acuerdo con todo lo anterior, puede evidenciarse que CISA ha ejercido en el tiempo un estricto control sobre las obligaciones a cargo de contratista, las cuales se documentan en las actas de recibo a satisfacción, informes y actas de liquidación de los contratos respectivamente. Por lo todo lo antes expuesto consideramos que CISA se rige de conformidad con las reglas contractuales pactadas en todos sus*

*contratos y por lo tanto no incumple con sus deberes legales que puedan ameritar una investigación disciplinaria.*

### **Análisis de la respuesta:**

La entidad comunica que el supervisor que se asigna al contrato elabora un Acta de Recibo a Satisfacción que se entrega a Tesorería de la Gerencia Financiera como soporte para efectuar el pago al contratista junto con los aportes a seguridad social. Adicionalmente manifiestan que este documento se encuentra en ésta área, por cuanto se evita la duplicidad de documentos y procedimientos. Sin embargo, en el número 10 del Artículo 45 de la Circular Normativa No. 44, se indica que dentro de las responsabilidades del supervisor está la de: *Expedir constancia de recibo a satisfacción o cumplido, únicamente cuando las obligaciones del contratista hayan sido satisfechas de manera exitosa y con arreglo a las exigencias del contrato, dejando constancia de la forma como se llevó a cabo el objeto contractual y de la entrega de las garantías comerciales ofrecidas por el contratista, adicionales a las pólizas inicialmente exigidas, enviando a la carpeta del contrato, copia del recibo a satisfacción final*". Es claro que se debe enviar a la carpeta del contrato una copia del recibo a satisfacción, según lo ordena la Circular Normativa de la misma entidad, lo cual no se observó en las carpetas de los contratos mencionados.

La Contraloría no pretende que la entidad duplique sus archivos, pero no debe confundir los soportes del proceso contractual con aquellos propios del área contable, necesarios para el pago. Si bien es cierto que los documentos relacionados directamente con el pago deben reposar en el archivo propio de esta función, también lo es que existe el archivo propio de la gestión contractual.

No obstante lo anterior, es importante aclarar que el hallazgo no se limita a reseñar si el acta de recibo a satisfacción debe o no reposar en determinada área; está enfocado a la falta de evidencia del desarrollo de las labores de supervisión. Las actividades y funciones de supervisión no se agotan, ni se limitan a la expedición del acta de recibo a satisfacción, puesto que esta labor resulta ser más compleja. En efecto, el supervisor debe estar dispuesto a impartir instrucciones, hacer visitas, atender solicitudes o inquietudes de las partes, aprobar modificaciones<sup>30</sup>, entre otros. Son precisamente estas actividades y responsabilidades las que no se observan soportadas en la labor contractual de supervisión. Por último, la Entidad tampoco remite en su respuesta, los soportes que afirma, existen en el área financiera.

Por estos motivos el hallazgo se conserva con su incidencia disciplinaria.

---

<sup>30</sup> Artículo 45 de la Circular Normativa No. 44.

## **Hallazgo No. 9: Precontractual**

En la Circular Normativa No. 44 se establece: **“ARTÍCULO 11: UNIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDADES. (...) ÁREAS USUARIAS:** *Las áreas usuarias, entendiendo por ellas a las Vicepresidencias directamente o sus dependencias, tendrán bajo su responsabilidad las actividades que se precisan a continuación:*

*Planear los principales contratos que requieran para el buen desarrollo de sus actividades, conforme se establece en el artículo 12. Definir la necesidad de adelantar una determinada contratación y justificarla adecuadamente. Elaborar, tramitar u obtener la elaboración de los estudios técnicos, jurídicos o financieros que se requieran para determinar la necesidad o conveniencia de adelantar la respectiva contratación.*

(...) **ARTÍCULO 12. ETAPAS DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL.** *La actividad contractual se desarrollará al interior de CISA teniendo en cuenta las etapas de planeación, pre-contractual, contractual y de liquidación.*

**JUSTIFICACIÓN DEL CONTRATO:** *La justificación de los contratos que hagan las áreas usuarias deben contener de manera detallada las especificaciones técnicas del bien o servicio requerido. En caso de requerirse, la justificación debe acompañarse de los estudios, diseños y planos correspondientes.*

*La justificación correctamente diligenciada por el área usuaria debe ser remitida a Gestión Administrativa y Suministros quien revisará el cumplimiento de los anteriores requisitos y posteriormente remitirá dicha documentación a la Gerencia Jurídica quien revisará los aspectos legales de la respectiva justificación. Para la justificación de los contratos las áreas usuarias utilizarán el formato que sean expedido para el efecto, no siendo aceptable su diligenciamiento parcial o incompleto.*

**ARTÍCULO 13: COMITÉ DE CONTRATOS.** *Sin perjuicio de las facultades y responsabilidades que corresponden al Presidente y a los apoderados que éste constituya al interior de la sociedad, en asuntos relacionados con la actividad contractual de la misma, existirá y funcionará el Comité de Contratos, cuyas responsabilidades, forma de integración y funcionamiento se indican a continuación.*

*La conveniencia y la necesidad de iniciar o adelantar un determinado procedimiento de selección contractual o de celebrar un contrato;*

**ARTÍCULO 16: REQUISITOS PREVIOS A LA INICIACIÓN DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN.-** *Antes de iniciar cualquier procedimiento de contratación o de selección de contratistas, por parte de CENTRAL DE INVERSIONES S.A. – CISA-, el responsable del mismo deberá verificar que existan los dineros suficientes para cubrir los gastos y compromisos que se originen para la entidad como consecuencia o por causa de la respectiva actividad contractual. Para el efecto deberá solicitar y obtener el DAR respectivo que certifica la disponibilidad de los*

*recursos. Igual exigencia deberá observarse en los casos en que se pretenda adicionar o incrementar la cuantía de cualquier contrato en el cual sea parte la Entidad. Así mismo, antes de iniciar cualquier procedimiento de selección, o de adquisición de bienes o servicios, el responsable deberá contar con los estudios que fueren pertinentes, si se requieren, y con las razones de necesidad y de conveniencia que justifiquen la respectiva contratación.”*

Realizada la evaluación contractual de la Entidad, se evidencia lo siguiente:

- Definición del Objeto Contractual. No se hace precisión en los términos de referencia sobre la necesidad a satisfacer en el acto contractual.

Se observó en el concurso 006 de 2012 en el anexo No. 3 de los términos que no es coherente con los inventarios de la entidad, generando la incertidumbre sobre las obligaciones reales del contratista.

- Formato de Justificación: En el contrato No. 07 de 2012, en el aparte dedicado a la justificación se estableció: *“se requiere contratar los servicios de una firma especializada que le preste a CISA una asesoría integral en mercadeo, relaciones públicas y manejo de medios para atender las necesidades de la compañía”* (f. 01). Con lo anterior no se está haciendo una descripción de la necesidad o conveniencia de la contratación, simplemente se hace una transcripción del objeto contractual.

Lo anterior ocurre igualmente en los contratos 011-2009, 030-2012, 056-2012, 058-2012 y 042-2013, contraviniendo lo dispuesto en la Circular Normativa No. 44 – Manual de Contratación, Versión 06.

- Necesidad y Especificaciones Técnicas en el formato de justificación: En el contrato 07 de 2012, no se indica en el acta de justificación la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación, sólo se reseña: *“las contenidas en los términos de referencia”* (f 01). En las Especificaciones Técnicas tampoco, sólo se señala: *“las contenidas en los términos de referencia”* (f 02), por lo que tampoco se observa que exista una descripción detallada de las especificaciones técnicas. Lo anterior se evidencia igualmente en los contratos 011-2009, 030 de 2012, 049 de 2012, 056-2012, 058-2012 y 042-2013.

Estas situaciones se originan por debilidades en la planeación contractual, lo que puede ocasionar inconvenientes al momento de definir de manera precisa y técnica la necesidad que se pretende satisfacer, así como la forma en que se espera que el contratista las solvete. Lo anterior puede ocasionar dificultades al momento de ejecutarse el objeto contractual y/o que las necesidades de la sociedad no se satisfagan.

## **Respuesta de la entidad:**

*"Respecto a que no se estableció la necesidad a satisfacer en el acto contractual del concurso público 006 de 2012, es necesario comentar lo siguiente: Dicho concurso se adelantó para atender la necesidad de Central de Inversiones, de contar con contratista seleccionado bajo los principios de selección objetiva, economía y eficiencia que prestara sus servicios profesionales, de "custodia, vigilancia y protección sin armas o con medios tecnológicos de los bienes muebles e inmuebles adquiridos o administrados por CENTRAL DE INVERSIONES S.A., para las cuatro (4) sucursales". Las especificaciones técnicas no fueron incorporadas directamente en el texto de los términos propiamente dichos por ser muy extensas pero fueron debidamente incluidas, informadas y conocidas en los anexos de los términos de referencia que se relacionan así:*

- 3.4.1 "Personal de Control y Apoyo"
- Anexo No. 2 "Políticas para la vigilancia de los inmuebles-Circular normativa No. 70 de CISA" y
- Anexo No. 3 "Actividades del personal de control y apoyo".

*Sea procedente indicar que la justificación para celebrar un concurso o contrato en Central de Inversiones, tiene varios frentes, uno referido propiamente al "formato de justificación", otro, la presentación que realiza el área interesada en la contratación del bien o servicio ante la instancia competente (comité de compras o contratos) y las respectivas actas de los comités. Como se evidencia de lo anterior, el formato de justificación es uno más de los documentos que soportan la contratación a través de un proceso de selección de un contratista. Así las cosas, en los soportes antes enunciados el órgano de control puede verificar la existencia de las justificaciones e instancias que previamente tienen conocimiento y competencia para adelantar la contratación. Documentación que adicionalmente reposan en las carpetas respectivas, las cuales a la fecha las tiene el ente de control.*

*- Necesidad y Especificaciones Técnicas: Tal como se indicó en el párrafo de la respuesta anterior, las necesidades y justificaciones de contratación en Central de Inversiones, se encuentran ampliamente contenidas en las presentaciones que cada área efectúa al comité y la cuales se documentan en las respectivas actas del comité competente.*

*No obstante lo anterior y frente al concurso adelantado para seleccionar una agencia de publicidad, vale la pena precisar que la entidad tenía claro cuáles eran sus necesidades y por ende definió un objeto y un alcance del contrato, lo cual fue debidamente informado en el marco del comité de contratos. (Ver acta No. 1 de enero 2013- Comité de Contratos).*

*Igualmente el alcance del objeto del contrato se definió en la cláusula segunda del mismo, "obligaciones técnicas del contratista", en la cual se detallan de manera amplia y suficiente las actividades que debía desarrollar la agencia, derivadas del objeto contractual y que fueron y son de pleno conocimiento de los interesados en participar en el proceso de selección.*

*Vale la pena mencionar que las necesidades y el alcance contractual requerido por Central de Inversiones, es debidamente conocido por los interesados en participar en un proceso de selección de contratista, toda vez que, los términos de referencia son inicialmente publicados como borradores para conocimiento de los interesados en participar, y son exactamente eso, borradores, puesto que pueden ser objeto de modificación en atención a las solicitudes de aclaración que puedan presentar los posibles oferentes, o inclusive que CISA advierta como necesarios de ser incluidos o aclarados. Lo anterior para satisfacer las necesidades de la misma.*

*Posteriormente, son publicados los términos definitivos y son éstos los que regirán el proceso de selección y contratación. Así mismo, los posibles oferentes durante las diferentes etapas pueden preguntar y solicitar modificaciones y/o aclaraciones a los mismos, no sobra recordar que también existe una audiencia de aclaración donde se responden las preguntas e inquietudes que puedan tener todos los interesados.*

*Así las cosas, consideramos que CISA brinda a todos los interesados en participar en los procesos de selección varias oportunidades para que éstos presenten las inquietudes a que haya lugar y de esta manera efectuar los ajustes necesarios a los términos de referencia, para finalmente contar con un contratista profesional e idóneo que cumpla en un todo con las necesidades evidenciadas por la Entidad”.*

#### **Análisis de la respuesta:**

- Justificación: El equipo auditor está de acuerdo con la apreciación de la entidad que la etapa precontractual no se agota con el formato de justificación. Sin embargo, no se puede desconocer la importancia que tiene este formato para la etapa contractual, pues es allí donde se plasman los aspectos más relevantes para la futura contratación. El hallazgo se refiere a que la necesidad de contratación no se ve expresada en este formato. En su respuesta la entidad no manifiesta en qué forma se ve consignada la justificación dentro de este formato.

Razón por la cual el hallazgo se mantiene, sin embargo, a fin de evitar equívocos el subtítulo se complementa con “Formato de Justificación”.

- Necesidades y Especificaciones Técnicas: Al igual que en el párrafo anterior, se considera procedente aclarar que son las “Necesidades y especificaciones técnicas en el Formato de Justificación”. Si bien, según la respuesta, las áreas hacen el estudio de necesidad, el formato no incluye la necesidad a satisfacer ni las especificaciones técnicas de los objetos contractuales, por lo que el hallazgo se valida con incidencia administrativa.

Es importante aclarar que el hallazgo no está relacionado con la vulneración al debido proceso o al principio de publicidad.

### Gestión jurídica

#### **Hallazgo No. 10: Reporte información SIRECI**

La Resolución 6289 de 2011 "Por la cual se establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes-SIRECI, que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República", modificada por la Resolución 6445 de 2012, en la cual se dispuso que los jefes de entidad o los representantes legales, o quien haga sus veces en los sujetos de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República, son responsables de rendir la cuenta anual consolidada por entidad sobre su gestión financiera, operativa, ambiental y de resultados.

Revisado el aplicativo SIRECI, se evidenció que Central de Inversiones S.A.-CISA rindió incompleta la cuenta consolidada para las vigencias 2011 y 2012 ya que la entidad reportó en el formulario F9 "Relación de Procesos Judiciales", lo siguiente: 19 procesos por \$0,4 millones con corte a 31 de diciembre de 2011 y 13 procesos por \$241,4 millones a 31 de diciembre de 2012. No obstante, mediante correo electrónico del 23 de septiembre de 2013, CISA remitió a la comisión de auditoría los archivos magnéticos que contienen la relación de los procesos judiciales en curso para las mismas vigencias, así:

- Informe procesos judiciales Gerencia legal: relaciona 14 procesos para 2011 y 11 para la vigencia 2012.
- Relación de procesos jurídicos a favor y en contra correspondientes a las vigencias 2011 y 2012, así: 29.511 procesos a favor para 2011 y 29.286 para 2012 y 216 y 132 procesos en contra para 2011 y 2012 respectivamente.
- Procesos inmuebles a diciembre de 2011 y 2012: 41 procesos para 2011 y 49 para 2012.

Lo anterior dificulta el ejercicio del control fiscal y puede dar lugar a un proceso sancionatorio si se reitera esta situación en próximas vigencias.

#### **Respuesta de la entidad:**

*"De acuerdo con la información consolidada en el formato F-9 'Relación de Procesos Judiciales' Central de Inversiones S.A. reportó para la vigencia de 2011 y 2012 lo siguiente:*

- 19 procesos por valor de \$412.658 con corte a 31 de diciembre de 2011 y
- 13 procesos por \$241,4 millones con corte a 31 de diciembre de 2012.



*Es de anotar que la anterior información correspondía al dato solicitado en la columna 51 del Formato F 9, el cual hace mención al monto de lo provisionado, razón por la cual allí se relacionaron los procesos ejecutivos, laborales, ordinarios en contra de la compañía que a esa fecha se encontraban provisionados y reportados al área de contabilidad. Lo anterior teniendo en cuenta que son las provisiones lo que afecta los estados financieros.*

*Ahora bien, la información reportada por la Gerencia de Saneamiento de Activos, mediante correo del 23 de septiembre de 2013, corresponde a todos los procesos a favor y en contra de CISA en lo que concierne a temas únicamente de Cartera, es decir, en dichas bases se relacionaron también los procesos con provisión y contingencia.*

*La diferencia obedece a que la información reportada al SIRECI corresponde a aquellos procesos judiciales que se encuentran "provisionados", por lo cual en su oportunidad sólo se reportó un proceso...*

*De otra parte, la Gerencia Legal, en el presente año reportó la totalidad de procesos que tenía CISA para las vigencias 2011 y 2012 en contra en materia laboral, es decir, inclusive aquellos que no reportaban provisión para la época solicitada, para el año 2011 (14 procesos incluyendo el reportado con provisión) y para el año 2012 (13 procesos donde se excluyó el que contaba con provisión.)*

*Respecto de la información enviada a través del correo del 23 de septiembre se evidencia que la enumeración de los procesos en el archivo entregado en Excel quedó de manera salteada, situación que conllevó a un conteo equivocado de los procesos, no obstante estar relacionados los que corresponden a dichas vigencias y que se detallan a continuación. Consideramos que fue un error de forma que no altera la información de fondo con relación al número de procesos judiciales así:*

**PROCESOS A FAVOR:**

- 2011.- 29.286
- 2012.- 29.481

**PROCESOS EN CONTRA:**

- 2011.- 212 procesos
- 2012 – 132 procesos.

*Al igual que para el caso de la Gerencia Legal y la Gerencia de Saneamiento de Activos, la Gerencia Jurídica de Asuntos Inmobiliarios reportó la totalidad de procesos que tenía CISA para las vigencias 2011 y 2012, motivo por el cual no coincide la información con el número de proceso reportados en el formulario F9, el cual sólo contiene los provisionados:*

*Para todos los casos, se evidencia que el reporte de los procesos en cuestión no indican una inobservancia sino una diferencia en cómo se ha reportado. De hecho, el control de todos los procesos es claro por parte de la administración de CISA y consecuentemente no hay dificultad alguna en el control fiscal ni en la rendición de cuentas."*

## **Análisis de la repuesta:**

De conformidad con la respuesta, la Sociedad comprendió que solamente se encontraba obligada a informar a la Contraloría General de la República, lo que afectara los estados contables, razón por la cual sólo reportó los procesos en contra, que se encontraran provisionados, de conformidad a lo solicitado en la columna 51.

Con respecto a lo anterior se señala que la Resolución 6289 de 2011 dispone: *"ARTÍCULO VIGÉSIMO PRIMERO. DEFINICIÓN. Establézcase el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – "SIRECI", como la herramienta mediante la cual los sujetos de vigilancia y control fiscal y entidades del nivel territorial, deben rendir cuenta e informes-según la modalidad de rendición-a la Contraloría General de la República."*

*"ARTÍCULO QUINTO. RENDICIÓN DE CUENTA E INFORME. Es el deber legal y ético de todo funcionario o persona de "informar" y "responder" por la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos asignados y los resultados en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido.*

*PARÁGRAFO: Se entiende por "informar" y "responder", la obligación que tiene todo funcionario público y/o particular de comunicar a la Contraloría General de la República, sobre la gestión fiscal desarrollada con los recursos públicos y asumir la responsabilidad que de ella se derive. (...)*

*ARTÍCULO VIGÉSIMO QUINTO. CONCEPTO. La Contraloría General de la República se pronunciará a través de los Informes de Auditoría sobre la gestión fiscal de los responsables que deben rendir Informe de acuerdo con los procedimientos previstos para tal efecto por el Organismo de Control."*

Por su parte la Ley 610 de 2000 en su artículo tercero, define: *"ARTICULO 3o. GESTION FISCAL. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales."*

Se evidencia entonces, que el deber legal y ético que significa el informe que se presenta a la CGR, no se limita solamente a aquellas circunstancias que afectan los estados contables de las entidades auditadas, sino que comprende un concepto más amplio, referido a la posibilidad, por parte del ente de control fiscal, de poder evaluar y vigilar la gestión fiscal de las

diferentes administraciones, con el fin de dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado.

La información reportada en el formulario F9 "Relación de Procesos Judiciales" no corresponde a la realidad de la entidad, y si esta situación se torna repetitiva, puede dar lugar a un proceso sancionatorio. El hallazgo se ajusta y se valida con incidencia administrativa.

### **Hallazgo No. 11: Actividad Procesal (OI)**

Los apoderados judiciales tienen el deber de "*Atender con celosa diligencia sus encargos profesionales*", según lo señalado en el numeral 10 del artículo 28 de la Ley 1123 de 2007 y de lo dispuesto en la Circular 97 artículos 2.3, 2.5 numeral 2 de las versiones 10 y 13 (artículo 2.6 numeral 2 en la versión 14).

Por su parte, y de conformidad con sus manuales de responsabilidad, CISA tiene el deber de realizar la vigilancia, seguimiento y control a los procesos judiciales administrativos, además debe verificar la calidad del trabajo realizado por los abogados externos contratados por la entidad.

Según se evidenció, este control y seguimiento no es eficaz, puesto que se presentan debilidades en la actuación procesal de los apoderados que representan los intereses de CISA ante los despachos judiciales y/o administrativos; Algunos ejemplos son:

- Archivo de los expedientes en los despachos judiciales por desistimiento tácito; tal y como se evidenció en los siguientes casos: El proceso 111987 (Saldo Capital \$1.565,4 millones) tenía sentencia favorable desde el año 2007, pero se declaró el desistimiento tácito el 17/10/2013. Proceso 116996 (Saldo Capital \$835.330.282) terminado el 13 de julio de 2009.
- 111859 (Saldo Capital \$891,6 millones) el juzgado termina la actuación por perención.
- En el proceso 111984 (Saldo Capital \$1.888,8 millones), no se observa actividad del apoderado desde el año 2009, razón por la cual, en la página web de la Rama Judicial, el proceso se reporta como "inactivo" y solamente hasta el 23 de julio de 2013 se registra una solicitud de desarchivo del expediente.
- En el proceso 3242 (Saldo Capital \$142,9 millones), la auditoría al proceso advierte al apoderado, que el juez ordenó requerirlo para dar cumplimiento de una carga o actuación procesal; en consecuencia, con el objeto de no incurrir en un desistimiento tácito se retira la demanda.
- En los procesos 111986 (Saldo Capital \$1.895,9 millones), 111988 (Saldo Capital \$1.166,9 millones) y 111989 (Saldo Capital \$7.509,8 millones), se observó que no obstante las medidas cautelares fueron solicitadas y decretadas, las mismas no fueron efectivas, debido a que los apoderados

- no cancelaron la caución impuesta por el juez, lo que trae como consecuencia que el recaudo por vía judicial no sea viable.
- En el proceso 62732 (Saldo Capital \$744,3 millones) se observó que se pierde el proceso respecto de una de las codemandadas, porque el apoderado de CISA no sustentó la apelación que declaraba probada la excepción propuesta (falsedad de firmas). En consecuencia, sólo se falla a favor de CISA en lo que respecta solamente a una de las codemandadas, liberando a la otra.
  - En el proceso 111989 (Saldo Capital \$7.509,8 millones), no se reconoció la cesión a CISA, porque el apoderado no recurrió la providencia que negaba este reconocimiento de la Entidad.
  - Proceso 125121 (Saldo Capital \$74,5 millones), el cual se pierde porque el apoderado de CISA, si bien apela el fallo desfavorable, no sustentó el recurso, situación que da origen a que el juez lo declarara desierto. En las observaciones del histórico de las actuaciones y en el detalle del proceso, sólo se indica que el superior confirma lo resuelto por el juez de primera instancia como si el proceso se hubiera perdido en derecho y no por negligencia del apoderado.
  - Proceso 105587 (Saldo Capital \$5.503,7 millones), en el que existió prescripción o caducidad de los títulos valores. En consecuencia CISA interpuso la acción in reverso (enriquecimiento sin justa causa); sin embargo, el juzgado encontró probada la excepción de prescripción de esta acción y falla negando las pretensiones de CISA y la condena en costas por \$0,3 millones.

Las deficiencias en la representación judicial y en el control que sobre ella se debe adelantar generan pérdidas de procesos, mayores costos y afecta la recuperación de la cartera.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria para los apoderados y se remite al Consejo Superior de la Judicatura para lo de su competencia.

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

*En cuanto a la observación No 28 señalada por el ente de control es preciso diferenciar el seguimiento y control de un proceso realizado por CISA frente al resultado obtenido para la recuperación de la obligación. Dado lo anterior nos permitimos realizar las siguientes precisiones en cada uno de los procesos Temis relacionados:*

*Archivo de los expedientes:*

*Temis 111987 por desistimiento tácito: Se procedió a revisar el proceso en la pág. de la rama judicial y no se evidenció la terminación del mismo por desistimiento tácito. No obstante lo anterior se evidencia que el apoderado una vez presentada la demanda llevo el proceso hasta la etapa de sentencia favorable a la entidad con*



*liquidación de crédito aprobada. Ahora bien, en cuanto a la recuperación de la obligación por esta vía no fue factible dado que la sociedad se encontraba disuelta y liquidada, situación que se valida en lo registrado en el aplicativo.*

*TEMIS 116996 por desistimiento tácito: Efectivamente el proceso se encuentra terminado conforme el seguimiento registrado en la auditoria del proceso Temis referido, no existiendo nueva presentación de demanda dado que el deudor falleció desde el año 1999 conforme lo certificó la Registradora Nacional en la Resolución 2553 de 1999, situación que se registra en el aplicativo Cobra por tratarse de un hecho que afecta la recuperación de la obligación y encontrándose descrita en el mismo bajo la anotación de "Obligación excluida de gestión, aprobación exclusión de fallecidos", del cual se adjunta pantallazo. Así mismo resulta importante anotar que CISA recibió esta obligación el 21 de mayo del 2009 fecha para la cual el cliente estaba fallecido.*

*TEMIS 72807 por perención: Si bien es cierto el proceso había sido terminado por perención el abogado externo recurrió dicho auto, recurso que fue resuelto favorablemente a los intereses de Cisa, tal y como se evidencia en el histórico de actuaciones procesales en el aplicativo Temis. Se anexa pantallazo.*

*TEMIS 111859 por perención: Este proceso fue impulsado hasta su etapa de Sentencia, la cual fue favorable a los intereses de CISA, sin embargo dada la situación de la sociedad (disuelta y liquidada) no se obtuvo medida cautelar efectiva, razón por la cual el proceso quedo en dicha instancia y no daba lugar a generar más gastos cuando no se estimaba el recaudo por vía judicial. Se anexan pantallazos anexos.*

*Temis 111984 Inactividad desde el 2009, revisado el proceso se evidencia seguimiento ya que está debidamente actualizado en el histórico de etapas procesales. Este proceso es un ejecutivo singular, sin posibilidad de recaudo ya que la sociedad esta disuelta y liquidada como se evidencia en la auditoria registrada. Es de anotar que en este momento las pruebas se están surtiendo en la ciudad de Bogotá ya que se está debatiendo la incapacidad médica aportada por el abogado externo de CISA dentro del proceso con el fin de retrotraer los términos hasta la contestación de la demanda.*

*Temis 3242 retiro de demanda: Debido a la contingencia que se vislumbraba dentro del proceso por fallo adverso a la entidad, el abogado externo retiro la demanda por instrucción de CISA dada la prescripción del título, tal y como se evidencia en las actuaciones registradas en el aplicativo. Se anexa pantallazo.*

*Temis 111986, 111988 y 111989 no se procedió a prestar caución dado que no se encontraron bienes para embargar, sin embargo esto no fue impedimento para continuar adelantando la ejecución de la obligación por vía judicial, tan es así que se llevaron los procesos hasta la instancia de sentencia favorable a CISA, pero no existiendo bienes que perseguir no ameritaba incurrir en gastos como prestar la caución. Anexa pantallazo.*

*Temis 125121: no se sustentó el recurso: Si bien es cierto se interpuso recurso dentro del término, el mismo no fue sustentado pues los supuestos de culpabilidad de CISA ya estaban suficientemente probados y de haberlo hecho hubiese generado una mayor condena pecuniaria en contra de la entidad. Así mismo resulta importante tener de presente que el apoderado de CISA en virtud de las objeciones a la liquidación de costas logró que se disminuyera el valor inicialmente liquidado en la suma de \$3.000.000 a la suma de \$884.000.*

*Temis 111987 Esta obligación fue adquirida por CISA el 24 de enero de 2008, fecha para la cual la etapa de notificación ya se había surtido encontrándose inclusive el proceso en etapa de sentencia a favor de la entidad originadora del crédito en junio de 2007. Por lo anterior cuando CISA recibió la obligación ya se encontraban los términos precluidos para que el abogado pudiera actuar. Anexa pantallazo.*

*Temis 62732 .En este caso es importante aclarar que el proceso no se perdió, el recurso no se sustentó toda vez que surtida la práctica de pruebas se concluyó que la firma impuesta en el pagare efectivamente no correspondía a la codemandada, razón por la cual no era viable sustentar el recurso de apelación ya que el mismo podría conllevar a una condena en costas en segunda instancia, sin embargo el proceso continuo contra la deudora /titular llevándose hasta la etapa de remate, recaudo que registra ya contabilizado en el aplicativo por valor de 137.600.000 millones. Se anexa pantallazo.*

*Temis 111989 no se insistió con el reconocimiento de cisa por no ser procedente ya que la sociedad demandada se encontraba disuelta y liquidada, además el proceso era un ejecutivo singular sin medidas cautelares, donde la posibilidad de recaudo era nula, así las cosas y por costo beneficio el apoderado de la entidad origen continuo con el proceso hasta obtener la sentencia favorable como se evidencia en la auditoria procesal. Se anexa pantallazo.*

*TEMIS 74821. Resulta importante aclarar que la calificación y Graduación de créditos dentro de un proceso concursal lo determina la ley y fue así como se graduó el crédito de CISA como de Tercera Clase. Ahora bien, el deudor de esta obligación tenía tres obligaciones a cargo, de las cuales dos de ellas fueron reconocidas y graduadas dentro del trámite liquidatario y una tercera no fue reconocida por encontrarse prescrita.*

*TEMIS: 105587. Es de anotar que para la época en la cual se instauró la demanda de Enriquecimiento Cambiario, la jurisprudencia nacional presentaba una ambivalencia en torno a la prescripción de dichas acciones, pues se discutía si el término de un (1) año para que operara dicha figura jurídica se debía contar desde que se produjera el fallo judicial que decretara la prescripción o desde que se cumpliera el lapso prescriptivo, sin que existiera decisión judicial.*

*En consecuencia, se presentó la respectiva demanda la cual correspondió avocarla al Juzgado 16 Civil del Circuito de Bogotá donde fue admitida la misma y se notificó al demandado, quien contestó la demanda argumentando las excepciones de prescripción y cobro de lo no debido emitiéndose sentencia adversa a los intereses de CISA el día 10/10/2012, fallo que fue notificado mediante edicto fijado el*



04/12/2012. Así mismo y dentro de la providencia de fondo, el Juzgado condenó en costas a CISA y fijo la suma de \$380.000.000 por concepto de agencias en derecho; encontrándose a la fecha pendiente de ser resuelto el recurso de apelación respecto al valor de la condena en costas. Adjuntamos Anexos en CD".

### **Análisis de la Respuesta:**

De acuerdo con la respuesta se verificó la información encontrando:

**Temis 111987 (Desistimiento Tácito):** Verificada nuevamente la página Web de la Rama Judicial, se encuentra que, por alguna razón, hoy las anotaciones relacionadas con las actuaciones del proceso durante el año 2013 ya no aparecen. Sin embargo, la condición que se enuncia en el hallazgo referido al desistimiento tácito, fue evidenciado en su momento durante el proceso auditor. Por tanto las razones argumentadas por la Entidad no son suficientes para desvirtuar el hallazgo en este punto.

**TEMIS 116996, 111859 y 111989:** Si bien la entidad argumenta que no valía la pena el cobro judicial de una cartera que consideraban irrecuperable, no se allegan soportes de la instancia en donde se determinó no continuar con el cobro judicial, ni tampoco se allegan los soportes del apoderado en donde se desiste de continuar con el trámite procesal, por tanto hasta el momento se evidencia un posible abandono del trámite. Por otra parte se recuerda que la misión de la entidad es "Maximizar, como colector, el retorno económico y social de los activos del Estado..."; así mismo su Visión es la de maximizar la productividad de los activos del Estado "mediante la gestión eficiente de cartera corriente y vencida". Si se asume la pérdida de una cartera irrecuperable no se está dando cumplimiento a los objetivos de la entidad; además, se constituye en un hecho reiterado, según se ha evidenciado a lo largo del presente informe, que la entidad asuma pérdidas que no le corresponden ni se compaginan con su objeto misional.

**TEMIS 72807:** Se acepta el argumento de la Entidad, teniendo en cuenta que, si bien es verdad existió la perención, existió actividad del apoderado para poderla evitar. Por tanto esta condición se retira del hallazgo.

**Temis 111984:** En este proceso se plantean dos situaciones: a) No se acepta el argumento que las actuaciones en TEMIS se encuentran debidamente actualizadas, ya que al consultar la página web de la Rama Judicial se evidencian actuaciones hasta el año de 2013 y en el aplicativo TEMIS no se observa actividad del apoderado desde el año 2009. Como ejemplo se cita que incluso el apoderado de CISA solicitó el desarchivo del expediente en julio 22 de 2013, situación que no se refleja en TEMIS. b) En cuanto a la posibilidad de recaudo judicial, no se allegan soportes de la instancia en donde se determinó no continuar con el cobro judicial, ni

tampoco se adjuntan los soportes del apoderado en donde se desiste de continuar con el trámite procesal.

**Temis 3242** El argumento de la entidad no desvirtúa lo observado, por cuanto la condición existió, no obstante la actuación posterior del apoderado.

**Temis 111986, 111988 y 111989** El argumento esgrimido por la entidad no desvirtúa la observación ni lo adjuntado en medio magnético. El hecho que se hayan solicitado y decretado medidas cautelares hace presumir que en su momento existían bienes que garantizaban la obligación.

**Temis 125121:** Lo argumentado no desvirtúa los hechos observados, puesto que la entidad acepta que no sustentó el recurso. No se encuentran soportes que apoyen esta toma de decisión por razones de conveniencia. Lo referente a costas no forma parte del hallazgo.

**Temis 111987 (Indebida Notificación):** Se acepta la explicación no obstante se evidencia nuevamente que la entidad acepta cartera irrecuperable, asumiendo pérdidas que no le pertenecen. Este hecho se retira del hallazgo.

**Temis 62732.** No se señala en que instancia se concluyó o definió la existencia de falsedad del título ejecutivo, ni tampoco se hacen llegar los soportes de la autoridad judicial que declaró la falsedad del mismo.

**TEMIS 74821.** Se acepta la explicación de la Entidad, por tanto se retira esta condición del hallazgo.

**TEMIS 105587.** Los argumentos no desvirtúan lo observado puesto que independientemente de la controversia jurisprudencial, lo cierto es que el apoderado dejó transcurrir el paso de tiempo logrando con ello que se materializara el riesgo de prescripción.

Para los demás casos, se acepta la respuesta dada por la entidad y se retiran del hallazgo. La incidencia disciplinaria para la entidad se retira, en virtud que se evidencia que se realizan esfuerzos por efectuar seguimiento y control. Se mantiene la "Otra incidencia" (O.I) respecto de los apoderados.

### **Hallazgo No. 12: Datos Reportados en TEMIS**

De conformidad al Manual de Responsabilidades, los Jefes Jurídicos de las Sucursales tienen el deber de realizar seguimiento y control a los procesos pendientes asignados a la sucursal. Así mismo deben Verificar la calidad del trabajo realizado por los abogados externos contratados por la entidad.

*“El Temis es el aplicativo de la compañía que contiene toda la información procesal de sus deudores” “Temis surge como necesidad tecnológica que permite facilitar la consulta de los estados procesales de las obligaciones que se encuentran judicializadas”<sup>31</sup>.*

Realizada la evaluación, se encuentra que los datos consignados en el aplicativo TEMIS, en algunos casos resultan ser insuficiente o son inexactos respecto a cada proceso, situación que se pudo evidenciar en los siguientes casos:

- En los procesos **62732** (Saldo Capital \$744,3 millones) y **72807** (Saldo Capital \$4.522 millones) no se registran observaciones en varias de las actuaciones, además se indica que no hay medidas cautelares cuando en realidad sí se tuvieron.
- El número de radicación para identificar el proceso en la rama judicial, no se indica dentro del aplicativo y en otros casos el que se reporta en el aplicativo TEMIS no corresponde al del proceso o no arroja ningún resultado de búsqueda; esta situación se evidenció en los procesos: **106948** (Saldo Capital \$4.649,8 millones), **112864** (Saldo Capital \$3.048,3 millones), **112780** (Saldo Capital: no se indica), **72807** (Saldo Capital \$4.522 millones), **135314** (Saldo Capital \$24,5 millones) y **135320** (Saldo Capital \$32,5 millones).
- La información ingresada no evidencia el estado o situación real del proceso; esto se observa en los procesos: **111987** (Saldo Capital \$1.565,4 millones) en donde se indica (aplicativo TEMIS), que el proceso se encuentra activo y en su histórico de actuaciones se reseñan varias pero no se refleja que el proceso se notificó indebidamente, que existe inactividad procesal y que finalmente culmina con terminación por desistimiento tácito el 17 de octubre de 2013. En el proceso **112490** (Saldo Capital \$2.698,8 millones), en el detalle sólo se indica que se encuentra inactivo, y no tiene relación de actuaciones, pero al parecer el expediente se encuentra extraviado. Para el proceso **135319** (Saldo Capital \$ 27,2 millones) lo reportado por la Rama Judicial (nulidad de todo lo actuado desde el nombramiento de curador) no corresponde a las actuaciones y estado que se indican en TEMIS (Sentencia a favor). En el proceso **135320** (Saldo Capital \$ 32,5 millones), en Temis se indica que se encuentra en turno para sentencia mientras que consultado el radicado de la Rama Judicial el proceso está iniciando.

---

<sup>31</sup> Respuesta a la solicitud realizadas por la Comisión Auditora mediante oficio AF-CISA-033, emitida por la Vicepresidencia Jurídica de C.I.S.A., el 15 de Noviembre del 2013.

- En los procesos ingresados en el aplicativo TEMIS, no se anexan o suben los documentos que les sirven de soporte, en los módulos de Histórico de actuaciones y/o actuaciones del proceso. Lo anterior se observa en los procesos identificados en el aplicativo con los números **55991 y 74821**.

Lo anterior origina que las actuaciones procesales y su estado no se encuentren reflejadas en el aplicativo TEMIS, de manera real, completa y fidedigna, lo que dificulta el seguimiento y control por parte de la Entidad de los litigios judiciales y la actividad de los abogados.

#### **Respuesta de la entidad:**

*Resulta importante aclarar que conforme el Manual de Responsabilidades de los Jefes Jurídicos que la misma entidad auditora cita, el Temis facilita es la consulta de los estados procesales, situación que efectivamente se puede evidenciar en el Histórico de actuaciones procesales del aplicativo; por lo tanto no es obligación la alimentación de las observaciones de los estados procesales máxime cuando el estado procesal es claro.*

*TEMIS No. 62732: Conforme los pantallazos del proceso adjunto, se evidencia un adecuado diligenciamiento del histórico de las actuaciones procesales, así como del estado de la medida cautelar la cual fue rematada y adjudicada a CISA en el año 2009.*

*TEMIS No. 72807: Conforme los pantallazos del proceso adjunto, se evidencia un adecuado diligenciamiento del histórico de las actuaciones procesales, así como de la existencia de la medida cautelar dado el tipo de proceso "Hipotecario" el cual se encuentra detallado en el subtipo de proceso indicado en Temis.*

*TEMIS No. 111859: Conforme se evidencia en el pantallazo adjunto, todos los campos del detalle se encuentran con información pertinente del proceso tales como: Tipo y subtipo de proceso, Juzgado, ciudad de Juzgado, radicado, nombre del abogado externo, demandante, demandado, estado del proceso etc.*

*No se reporta actuación alguna en el histórico de actuaciones en TEMIS de los procesos 106948 111859, Y 112490.*

*TEMIS No. 106948: Este proceso no cuenta con información en el histórico ya que la obligación inmersa en el proceso hizo parte de la venta máxima a la Compañía de Gerenciamiento de Activos CGA desde el año 2007, razón por la cual no ameritaba la actualización de información en el aplicativo. La venta de la obligación se puede evidenciar en el pantallazo adjunto del aplicativo Cobra.*

*TEMIS No. 111859: Conforme se puede evidenciar en el soporte adjunto, todo el histórico procesal se encuentra debidamente diligenciado.*

*TEMIS No. 112490: Este proceso corresponde a una liquidación obligatoria adelantada ante la Superintendencia cuya vigilancia del trámite concursal está a*

cargo de la Vicepresidencia de Normalización de activos quienes ingresan la información pertinente en el aplicativo Cobra conforme se evidencia en el pantallazo adjunto en donde se observa que el trámite concursal se encuentra terminado. Sin embargo resulta importante mencionar, que en este momento se encuentra ajustando el aplicativo para que los funcionarios de la Vicepresidencia de Normalización de Activos tengan acceso al aplicativo Temis y actualizar las actuaciones que sean pertinentes.

En cuanto a la observación relacionada con los procesos Temis números 62732, 106948, 72807, 111859, 112864, 112780, 135314, 135320 y 127545 referente a que el número del radicado es insuficiente o no arroja ningún resultado de búsqueda, de manera respetuosa me permito aclarar que no siempre es posible visualizar los procesos en la página Web de la Rama judicial, situación que es de público conocimiento pues en muchas oportunidades aunque se ingrese los 23 dígitos se obtiene resultado negativo, lo cual no implica que los mismos no existan tal como sucede el 62732.

Sin embargo es importante tener presente que la misma página Web tiene como herramienta de búsqueda otros factores como son: Complementar el radicado, nombre del demandante, nombre del demandado.

Ahora bien, en cuanto a cada proceso se hace la siguiente referencia:

*TEMIS No. 106948: Conforme se puede evidenciar en el pantallazo del aplicativo Temis, se observa que se trata de una obligación vendida a CGA, por lo tanto no procede la actualización e ingreso de información de una obligación que no es de CISA.*

*TEMIS No. 72807: Conforme se puede evidenciar en el pantallazo de la página Web de la Rama, no muestra la consulta de dicho proceso por encontrarse la página inactiva.*

*TEMIS No. 111859: Con el número de radicado registrado en el Temis, efectivamente se obtuvo visualización del proceso conforme soporte adjunto.*

*TEMIS No. 112864: Buscado en la página de la Rama judicial, no se deja visualizar los procesos en los despachos civiles del circuito de Barranquilla conforme se evidencia en el pantallazo adjunto.*

*TEMIS No 112780: Conforme se puede evidenciar en el documento de soporte adjunto, corresponde a una obligación vendida a Crear País en el año 2005 por lo tanto no procede la actualización e ingreso de información de una obligación que no es de CISA.*

*TEMIS No. 135314 y 135320: Estos procesos cursan en Juzgados Civiles Municipales de Pasto y conforme se puede evidenciar en el pantallazo adjunto, la página se encuentra inactiva para visualizar procesos en los Juzgados Civiles Municipales e incluso en el resto de despachos judiciales de dicha ciudad.*

*TEMIS No. 127545. Conforme se puede evidenciar en los pantallazos adjuntos de consulta en la Página de la rama Judicial, en la búsqueda del proceso por el número completo del radicado no fue ubicado, sin embargo se buscó por el nombre del demandado y se encontró. En dicha búsqueda se puede evidenciar que el radicado citado es efectivamente el relacionado en el aplicativo Temis...*

*La información ingresada no evidencia el estado o situación real del proceso:*

*Temis No. 111987: El auditor manifiesta que Temis indica que el proceso está activo, cuando se encuentra terminado por desistimiento en octubre del 2013, afirmación que de forma respetuosa refuto dado que el proceso está activo conforme se puede evidenciar en el pantallazo adjunto de la página Web de la Rama Judicial...*

*Temis No. 112490: Este proceso corresponde a una liquidación obligatoria adelantada ante la Superintendencia cuya vigilancia del trámite concursal está a cargo de la Vicepresidencia de Normalización de activos quienes ingresan la información pertinente en el aplicativo Cobra conforme se evidencia en el pantallazo adjunto en donde se observa que el trámite concursal se encuentra terminado. Sin embargo resulta importante mencionar, que en este momento se encuentra ajustando el aplicativo para que los funcionarios de la Vicepresidencia de Normalización de Activos tengan acceso al aplicativo Temis y actualizar las actuaciones que sean pertinentes.*

*Temis No. 135319: Manifiesta el auditor que la información registrada en el Temis no concuerda con lo registrado en la página Web, sin embargo revisado el aplicativo frente a la información de la página se concluye que la información del Temis, es correcta solo que falta el ingreso de información adicional a partir del momento en que fue proferida la sentencia.*

*Temis No. 135320: Manifiesta el auditor que la información registrada en el Temis no concuerda con lo registrado en la página Web ya que en el primero se enuncia que el proceso se encuentra al despacho para sentencia desde febrero del 2013 cuando en la Web de la Rama se refleja que el proceso está en sus inicios (notificación). Al respecto resulta importante aclarar que a febrero del 2013 se encontraban surtidas las notificaciones y emplazamiento del demandado conforme se evidencia en las pruebas adjuntas, no obstante encontrándose el despacho judicial evidencio que las notificaciones no fueron surtidas conforme Ley razón por la cual se debió surtir nuevamente las notificaciones y a la fecha el proceso se encuentra de nuevo pendiente de proferir sentencia. Así mismo es importante anotar, que el proceso fue remitido para continuar con el trámite procesal por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Pasto al Juzgado Sexto Civil Municipal de Pasto. Todo lo anterior conforme el archivo en PDF adjunto..."*

### **Análisis de la respuesta:**

Verificada la respuesta se observa que en cuanto al reporte de observaciones se tiene:

**TEMIS No. 62732 y 72807:** Verificados los impresos electrónicos remitidos como soportes por la entidad, no se evidencia que los mismos desvirtúen este ítem del hallazgo, pues no aportan ninguna novedad diferente de la ya evidenciada. Se aclara este punto del hallazgo no hace relación al diligenciamiento del histórico, sino a las observaciones que acompañan los registros efectuados en TEMIS.

En cuanto a la observación relacionada con los radicados de la Rama Judicial:

**TEMIS No. 62732:** Se acepta lo argumentado por la Entidad. Se retira esta condición del hallazgo.

**TEMIS No. 106948,** No se acepta el argumento de la Entidad, toda vez que al parecer la causa de la condición radica en el hecho de que el expediente se encuentra extraviado. Adicionalmente, si el proceso no pertenece a CISA no debería incluirse en los aplicativos de la entidad o debería hacerse la respectiva aclaración.

**TEMIS No. 72807:** En cuanto al radicado en la rama judicial, la entidad asegura que no todos los procesos aparecen en esta página, situación que para algunos casos es cierta; no obstante, se observa que con el número reportado en los datos generales del aplicativo TEMIS no arroja un resultado positivo al buscar en la página, mientras que en el módulo de auditoría fue ubicado dicho proceso con un número completamente diferente.

**TEMIS No. 112864.** No se retira la condición, puesto que al parecer existe confusión por parte de la entidad respecto de este expediente. Al momento que la CGR realizó la verificación, la ciudad de Barranquilla se encontraba activa en la Página Electrónica de la Rama Judicial.

**TEMIS No. 112780.** No se indica número de radicación de la Rama Judicial en TEMIS, y así mismo, al no poderse evidenciar de manera soportada la información que cita la entidad en su respuesta, no es posible verificar desde que fecha adquirió la Sociedad ésta obligación, si realmente se vendió en el 2005 y si antes de su venta el mismo ya cursaba en los despachos judiciales. En el aplicativo TEMIS no existe información confiable para hacer seguimiento a este proceso. Por tanto la condición no se retira.

**TEMIS No. 135314 y 135320:** En el soporte magnético que se adjunta con la respuesta se señala que la ciudad de Pasto está inactiva en la Rama Judicial, sin embargo, en las dos consultas que realizó la CGR (anterior a la comunicación de la observación y posterior a la respuesta de la Sociedad), esta ciudad ha estado activa por lo que se ha podido consultar y evidenciar que los datos no coinciden con lo reportado en el Aplicativo Temis.

Se aclara de otra parte, que otros factores de búsqueda no forman parte del hallazgo.

En cuanto al estado o situación real del proceso:

**Temis No. 111987:** Cuando se realizó la revisión por parte de la CGR, se observó que en la Página Electrónica de la Rama Judicial existía una anotación con fecha 17 de octubre de 2013, en donde el juzgado terminaba el proceso por desistimiento tácito. La condición no se retira del hallazgo.

**Temis No. 112490 y 135319:** La entidad reconoce la necesidad de actualizar los datos en el aplicativo TEMIS y que la misma no se encontraba actualizada. Por tanto no se retiran estas condiciones del hallazgo.

**Temis No. 135320:** La información reportada en el aplicativo Temis, no es suficiente para identificar el verdadero estado actual del proceso. De otra parte los datos de los demandados y el despacho judicial reportados en el aplicativo, no corresponde con la información de la página Web de la Rama Judicial.

En cuanto a documentos soportes adjuntados al aplicativo:

**Temis No. 55991, 74821, 106948 y 125121:** Se comprende la explicación de la entidad en cuanto a la no obligatoriedad de subir los soportes, situación que desvirtúa la incidencia disciplinaria del hallazgo. Sin embargo, dada la gran importancia de poder consultar los soportes de las diferentes actuaciones, se deja la observación respecto de los **Temis No. 55991 y 74821** pero se retira de los otros dos que ya no son procesos de CISA.

Por lo anterior, se valida el hallazgo para estos procesos. Para los demás casos, se acepta la respuesta dada por la entidad y se retiran del hallazgo.

### **Hallazgo No. 13: Pareo de Actuaciones**

Los apoderados judiciales tienen el deber de "*Atender con celosa diligencia sus encargos profesionales*", según lo señalado en el numeral 10 del artículo 28 de la Ley 1123 de 2007 y de lo dispuesto en la Circular 97 artículos 2.3, 2.5 numeral 2 de las versiones 10 y 13 (artículo 2.6 numeral 2 en la versión 14).

Por su parte, y de conformidad con sus manuales de responsabilidad, CISA tiene el deber de realizar la vigilancia, seguimiento y control a los procesos judiciales administrativos, además debe verificar la calidad del trabajo realizado por los abogados externos contratados por la entidad.



En la mayoría de los procesos judiciales que adelantan los abogados externos de CISA, revisados en la muestra seleccionada por el equipo auditor, se observó que dentro del aplicativo TEMIS, estos apoderados no reportan actuación alguna en la página web de la Entidad.

Es el caso de los procesos: 55991 (\$975,5 millones), 111859 (Saldo Capital \$891,6 millones), 111984 (Saldo Capital \$1.888,8 millones), 111987 (Saldo Capital \$1.565,4 millones), 106948 (Saldo Capital \$4.649,8 millones), 74821 (Saldo Capital \$4.872,3 millones), 111982 (Saldo Capital \$1.084,7 millones), 111986 (Saldo Capital \$1.895,9 millones), 111989 (Saldo Capital \$7.509,8 millones), 112490 (Saldo Capital \$2.698,8 millones), 116966 (Saldo Capital \$562,8 millones), 137363 (Saldo Capital \$320,2 millones), 112864 (Saldo Capital \$3.048,3 millones), 105587 (Saldo Capital \$5.503,7 millones), 106263 (Saldo Capital \$5.641,4 millones), 111556 (Saldo Capital \$3.048,3 millones) y 125121 (Saldo Capital \$74,5 millones).

La Entidad señala que únicamente se les asignó clave en página web a algunos abogados, de los cuales se realizó una revisión selectiva y aleatoria, encontrándose la misma condición relatada en el hallazgo, dentro del Módulo de Pareo en TEMIS:

Procesos: 135314 (Saldo Capital \$24,5 millones), 135317 (Saldo Capital \$23,4 millones), 135319 (Saldo Capital \$27,2 millones), 135320 (Saldo Capital \$32,5 millones), 13242 (Saldo Capital \$142,9 millones), 130653 (Saldo Capital \$150,1 millones), 121277 (Saldo Capital \$59,5 millones), 127545 (Saldo Capital \$20,9 millones), 139444 (Saldo Capital \$33,6 millones), 139482 (Saldo Capital \$33,4 millones) 139495 (Saldo Capital \$9,9 millones), 139335 (Saldo Capital \$4,4 millones).

Lo anterior se origina por el incumplimiento de los apoderados en su obligación de informar a quienes representan, respecto de las actuaciones procesales que adelantan y a la falta de control y seguimiento por parte de CISA, ocasionando dificultad en el seguimiento y control de las actuaciones procesales de los apoderados externos e inobservando las obligaciones de cada uno.

#### **Respuesta de la entidad:**

*Es cierto, a los procesos a continuación relacionados 55991, 111859, 111984, 111987, 106948, 74821, 111982, 111986, 111989, 112490, 116966, 112864, 106263, 125121, 137363, 105587 y 111556 no registran actualizaciones cargadas por la pág. web, esto teniendo en cuenta que solo hasta el mes de agosto de 2013 la Gerencia de saneamiento de activos dio inicio a la implementación y uso de la herramienta "PAG WEB" para los abogados externos, razón por la cual a los apoderados de estos procesos para el año 2011 y 2012 no se les asignó clave de*

acceso a la pág., sin embargo ya está en curso la designación masiva de claves para todos los abogados externos de CISA.

Ahora bien, en cuanto a los abogados que ya tienen clave de acceso a la página WEB. y que no se encontró el ingreso de información en los siguientes procesos: 135314, 135319, 3242, 121277, 139444, 139495, 135317, 135220, 130653, 127545, 139482, 139335, se debe tener en cuenta que esta labor la han estado realizando los externos de forma paulatina situación que se puede evidenciar conforme los procesos Temis números 141023, 141036, 141513 y 145208 de los cuales se adjunta los respectivos pantallazos. Anexos en CD Carpeta Observación”.

### **Análisis de la respuesta:**

El hallazgo se mantiene teniendo en cuenta que la entidad acepta la deficiencia planteada e indica la asignación masiva de claves.

### Plan de Acción

En el plan de acción para la vigencia 2011 se determinó que de las trece (13) actividades programadas por la entidad, tres (3) tuvieron un cumplimiento entre el 15% y el 50%, cuatro (4) un cumplimiento entre 80% y el 99% y seis (6) un nivel de cumplimiento por encima del 100%. Lo anterior arrojó una calificación del Plan de Acción para ésta vigencia del 87,1%.

En la vigencia 2011 se planteó como un elemento de seguimiento a la gestión desmonetización de activos el indicador de escrituración, el cual sólo llegó al nivel de cumplimiento del 41%.

Para la vigencia 2012, de las veintiocho (28) actividades programadas para ser ejecutadas, seis (6) tuvieron un cumplimiento entre el 0% y el 50%, diez (10) un cumplimiento entre el 50% y el 90% y doce (12) un nivel de cumplimiento por encima del 100%; lo que arrojó una calificación del Plan de Acción del 86%.

### Plan de Mejoramiento

En el plan de mejoramiento se evaluaron las metas propuestas, evidenciando que 8 fueron cumplidas en un 100% y en 6 hallazgos las acciones se encuentran en desarrollo al tener plazo de cumplimiento para septiembre de 2013 y diciembre de 2015.

**Tabla No. 11**  
**Cumplimiento plan de mejoramiento**

PLANES DE MEJORAMIENTO	Numero de hallazgos	Numero de hallazgos cerrados (31-06-13)	% cumplimiento (31-06-13)
Auditoría suscrita con la Contraloría General de la República (informe liberado en febrero de 2013)	14	8	57%

Fuente: CISA Elaboró: Equipo Auditor

## Gestión Tecnologías de la Información

### **Hallazgo No. 14: Seguridad de la Información**

La Ley 87 de 1993, en su artículo 2º, establece: OBJETIVOS DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO. *Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*

*Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten;...*

*e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;*

*f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos..."*

En la realización de pruebas de seguridad físicas y lógicas, desarrolladas durante visita al centro de cómputo de CISA, se estableció que no existen evidencias de pruebas de restauración de backup (copias de seguridad hechas a los archivos que reposan en los servidores de la organización).

Esta situación pone de manifiesto debilidades en la seguridad de la información ya que al no realizarse pruebas que permitan establecer si la información almacenada en los backups es recuperable, no se cuenta con la certeza de que, ante un eventual incidente que afecte la información misional que reposa en los servidores, se logre su restauración de forma exitosa, poniendo en riesgo la continuidad del servicio, sumado a una posible pérdida de información.

#### **Respuesta de la entidad:**

*"Respecto a la seguridad de la información contamos con un sistema de almacenamiento de los más robustos en el mercado. Nuestra librería de Backups es una HP MSL-4048, la cual cuenta con el software DATAPROTECTOR y cintas LTO 5, que nos garantizan la protección de los datos, minimizando los riesgos de pérdida de información. De esta manera aseguramos la confiabilidad y la disponibilidad de la información. CISA dentro de su actividad diaria demanda una gran cantidad de restauración de datos tales como Bases de Datos de producción para pruebas de desarrollos, Correos y Archivos del File Server, las evidencias se encuentran en correos de peticiones al Área de Operaciones Tecnológicas y su correspondiente respuesta de restauración exitosa."*

#### **Análisis de la Respuesta:**

Aunque la entidad manifiesta que cuenta con un sistema de almacenamiento robusto que protege el hallazgo está dirigido hacia las pruebas que deben

realizarse a los medios de almacenamiento, para asegurar que estos permiten la recuperación de la información de forma exitosa en una eventual catástrofe. Adicionalmente, la entidad indica que en su actividad diaria realiza restauraciones de datos de producción para pruebas de desarrollo, pero estas actividades no son pruebas de los medios de almacenamiento, ni tampoco corresponden a un procedimiento formalmente establecido con los respectivos controles. Por lo anterior el hallazgo se mantiene en los mismos términos inicialmente comunicados.

### **Hallazgo No. 15: Aplicativos**

Al verificar algunos aplicativos de la entidad, se evidenció:

- En los aplicativos desarrollados por CISA, conforme con lo establecido en la Circular Normativa 093: Política y procedimiento de infraestructura tecnológica, en el procedimiento para el registro de software se debe incluir además del código fuente del aplicativo, la documentación correspondiente al manual técnico y al manual de usuario. Sin embargo, se observa que para los aplicativos COBRA, GESCAM, CONCISA, NUEVOSIGEP no se cuenta con la mencionada documentación, inobservando la Circular citada, lo que impide utilizar adecuadamente en debida forma el sistema por parte del usuario final y garantizar la preservación del conocimiento técnico.
- El aplicativo TEMIS presenta frecuentes excepciones que hacen terminar la sesión causando reinicio en el aplicativo del lado cliente, lo que evidencia debilidades en la aplicación del procedimiento de pruebas en el desarrollo de software en la entidad, antes de poner en producción cada nueva versión, contemplado en la Circular Normativa 093.
- Aunque en los aplicativos COBRA, TEMIS y OLYMPUS se cuenta con la posibilidad de subir al sistema los documentos que soportan cada una de las transacciones que se ingresan, esta funcionalidad no siempre es utilizada por los usuarios; es el caso del registro de pagos sobre obligaciones realizados en el aplicativo COBRA, algunos de los cuales no cuentan con el debido soporte que brinde las garantías de la operación registrada.

Lo anterior evidencia riesgos relacionados con la operación y funcionamiento de los aplicativos ya que estos son vulnerables cuando no son utilizados de forma adecuada por los usuarios y no cuentan con controles automáticos que obliguen al usuario a realizar acciones como adjuntar los soportes para operaciones críticas como el caso de los registros de pagos, generando riesgos relacionados con la confiabilidad de la información registrada por uso inapropiado del aplicativo.

### **Respuesta de la entidad:**

- En relación a la inobservancia de los manuales técnico y de usuario: *“desde el mes de febrero de 2013 CISA cuenta con un recurso humano destinado a la documentación de los aplicativos conforme a lo establecido en la circular Normativa 093, los manuales de usuario y técnicos se encuentran en elaboración y se cuenta con los cronogramas establecidos para su entrega en los próximos meses”.*
- Con relación a los procedimientos de pruebas en el desarrollo de software: *“El procedimiento de las pruebas de desarrollo se fortaleció en el mes de Febrero de 2013 cuando la Oficina de Proyectos creada en CISA formalizó a través de formatos las pruebas de los usuarios, buscando así una metodología clara en cuanto al procedimiento para paso de producción de los desarrollos, lo cual minimiza los riesgos de colocar versiones de software en el ambiente de producción sin la debida autorización del usuario líder de los aplicativos”.*
- Adicional a esto la Gerencia cuenta con una Mesa de ayuda en la cual se registran los casos con posibles fallas en los aplicativos y se toman las medidas necesarias para solucionar de manera inmediata las excepciones reportadas.
- Respecto al cargue de documentos que soportan cada una de las transacciones que se ingresan en los aplicativos: *“Si bien es cierto que la funcionalidad de adjuntar documentos existe en el aplicativo COBRA, la finalidad de esta función es cargar documentos que soportan las obligaciones financieramente, con el ánimo de poder consultar en línea los documentos más relevantes de la obligación. Para el caso puntual de los pagos, el soporte que se ingresa al sistema es el archivo de recaudos generado para el cargue al aplicativo; este archivo refleja los pagos de cada obligación, pero no contiene el soporte documental del pago al ser un proceso de cargue masivo en estructuras planas de archivos cuya fuente es la consulta realizada en las pantallas empresariales de las cuentas recaudadoras.*
- *Para los aplicativos TEMIS y OLYMPUS no aplica el caso mencionado”.*

### **Análisis de la Respuesta:**

Respecto al primer punto del hallazgo, sobre el manual técnico y el manual de usuario de los aplicativos COBRA, GESCAM, CONCISA, NUEVOSIGEP, la entidad manifiesta que dichos manuales se encuentran en elaboración y deben ser entregados en los próximos meses de acuerdo con los cronogramas establecidos, por lo que lo manifestado por el grupo auditor se confirma y se mantiene en este sentido.

Con relación al segundo punto sobre las frecuentes fallas evidenciadas en el aplicativo TEMIS que ponen de manifiesto debilidades en la aplicación del procedimiento de pruebas, la entidad informa que en el mes de febrero se

fortaleció el procedimiento de pruebas y que adicionalmente existe la mesa de ayuda para registrar las fallas y tomar medidas de solución inmediatas. No obstante, el grupo auditor considera que aunque la entidad expresa haber fortalecido sus procedimientos de prueba de aplicativos, en las pruebas realizadas se evidenciaron fallas en el funcionamiento del aplicativo TEMIS y aunque existe un mecanismo de mesa de ayuda para reportar las incidencias, el objetivo de las pruebas es entregar a producción un aplicativo confiable y no esperar que sean los usuarios quienes reporten las fallas para luego tomar correctivos sobre estas. Al respecto se ratifica lo comunicado por el grupo auditor.

En lo concerniente a los soportes que deben cargarse en los aplicativos la Circular Normativa 093 hace alusión a COBRA, TEMIS y OLYMPUS y no solo al primero como argumenta la entidad.

Es importante aclarar que TEMIS y OLYMPUS manejan la información de los procesos que se adelantan en la entidad, tal como lo manifestó la administración en varias comunicaciones, donde hacen mención del uso de estos aplicativos.

El soporte que indica la entidad corresponde a un archivo plano que no ofrece seguridad a dichas transacciones ya que está expuesto a riesgos de manipulación.

Por lo anterior, la respuesta de la entidad no desvirtúa el hallazgo.

#### **Hallazgo No. 16: Interoperabilidad de los aplicativos**

El aplicativo OLYMPUS (Inventario de inmuebles) no está automáticamente comunicado con el aplicativo CONCISA (Contabilidad), razón por la cual la información ingresada manualmente en el primero debe ser nuevamente incorporada en el segundo. Esta situación evidencia debilidades en el manejo de la información dado que en el aplicativo CONCISA la información de inmuebles se ingresa de forma totalizada y en el aplicativo OLYMPUS de manera detallada por inmueble. Los dos sistemas deben interoperar con el fin de garantizar la eficiencia, eficacia y economía en el procesamiento y generación de la información financiera, tal como lo establece la Resolución 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación, lo que pone en riesgo la consistencia, confiabilidad y oportunidad de la información.

Por otra parte, entre los aplicativos COBRA (Cartera) y TEMIS (Procesos Judiciales) cuando en el primero se realiza una consulta de un cliente que se encuentra en estado "Judicializado" no es posible efectuar seguimiento a la obligación por la cual se inició el proceso judicial, ya que al desplegar la información de los respectivos procesos no se relacionan las obligaciones

correspondientes. Lo anterior puede generar riesgos en la consistencia de la información entre aplicativos y gestión ineficiente de la información de la entidad en la toma de decisiones.

**Respuesta de la entidad:**

*“Con relación a la interoperabilidad entre los aplicativos OLYMPUS (Inventario de inmuebles) y CONCISA (Contabilidad): “Aclaremos que el aplicativo Olympus no es el auxiliar contable de CISA, es nuestro aplicativo de Administración de Inmuebles.*

*Sin perjuicio de lo anterior, en este momento Olympus cuenta con una automatización de sus interfaces contables aproximadamente en un 50%. En producción contamos con interfaces en los módulos de recibos de cuentas internas a nivel de servicios públicos e impuestos, legalizaciones de anticipos, facturación por conceptos de gastos generales, las cuales garantizan la eficiencia y economía en los aspectos más relevantes de información contable y financiera. El faltante está identificado en los planes de mejora de Proyectos de CISA, el cual se tiene para desarrollo en los próximos meses.”*

*Respecto a interoperabilidad de los aplicativos COBRA (Cartera) y TEMIS (Procesos Judiciales): “La funcionalidad ofrecida entre los sistemas de COBRA y TEMIS es diferente dado que cada uno ofrece el detalle de acuerdo con su finalidad; Administración de Cartera y Administración de Procesos Judiciales respectivamente.*

*En COBRA se tiene la información por cliente y obligación de cartera ofreciendo una información general del proceso, solo se muestra si la obligación está judicializada.*

*En Temis se tiene al cliente por proceso y cada proceso tiene sus correspondientes elementos (obligaciones de cartera o gravámenes de inmuebles).*

*Es decir que para poder validar si el cliente está judicializado o no se debe realizar la consulta por cada una de las obligaciones que se tiene en COBRA”.*

*Con relación al proceso de formalización de bienes que incluye los aplicativos Olympus, Temis y Pac.: “Aclaremos al Ente de Control lo siguiente: OLYMPUS: Es el aplicativo diseñado por CISA para la administración y comercialización de los inmuebles. TEMIS: Es el aplicativo de administración de procesos judiciales, policivos etc. PAC: Es el aplicativo diseñado para el registro de los procesos contractuales principalmente de bienes y servicios.*

*Por lo anterior, la formalización de bienes (inmuebles y cartera) que indica la contraloría como aquellos que quedan a nombre de CISA, se encuentra cargado en dos aplicativos para el caso de cartera en COBRA para el caso de inmuebles OLYMPUS.*

*Por lo anterior en LOS APLICATIVOS ya mencionados se encuentra la información individualizada de los activos de la compañía”.*

### **Análisis de la Respuesta:**

Con relación al aplicativo OLYMPUS, la entidad manifiesta que este no es un auxiliar contable y que cuenta con una automatización de sus interfaces contables aproximadamente en un 50% cuyo faltante está identificado en los planes de mejora de Proyectos de CISA, el cual se tiene para desarrollo en los próximos meses. No obstante lo manifestado por la entidad a este respecto, el grupo auditor considera que la falta de interoperabilidad entre OLYMPUS y CONCISA genera deficiencias en el control de la información contable.

Respecto a la ausencia de interoperabilidad entre los aplicativos COBRA y TEMIS, la entidad manifiesta que la funcionalidad ofrecida por los dos aplicativos es diferente y que por esta razón las consultas deben realizarse de forma independiente. Analizada la respuesta, se ratifica lo expresado en el sentido que no existe una vista unificada que presente la información completa del negocio con relación a las obligaciones de los clientes y los procesos judiciales iniciados por estas. En lo concerniente a los aplicativos (OLYMPUS, PAC Y TEMIS) que intervienen en el proceso de formalización de bienes, la Entidad ratifica que la información se encuentra individualizada en los respectivos aplicativos.

Analizada la respuesta, se realizan ajustes en la redacción del hallazgo y se valida con incidencia administrativa.

### **3.1.2 Control Financiero**

A continuación se presenta el resultado de la evaluación realizada a cada una de las cuentas seleccionadas:

#### **Bancos y Corporaciones**

#### **Hallazgo No. 17: Conciliaciones Bancarias**

*El Plan General de Contabilidad Pública de la Contaduría General de la Nación establece:*

*"112. Racionalidad. La información contable pública es el producto de la aplicación de un proceso racional y sistemático, que reconoce y revela las transacciones, hechos y operaciones de las entidades contables públicas, con base en un conjunto homogéneo, comparable y transversal de principios, normas técnicas y procedimientos.*

*113. Consistencia. La información contable pública es consistente cuando los criterios que orientan su elaboración se aplican de manera coherente y uniforme...*

120. *Prudencia. En relación con los ingresos, deben contabilizarse únicamente los realizados durante el período contable y no los potenciales o sometidos a condición alguna.*

*Con referencia a los gastos deben contabilizarse no sólo en los que se incurre durante el período contable, sino también los potenciales, desde cuando se tenga conocimiento, es decir, los que supongan riesgos previsibles o pérdidas eventuales, cuyo origen se presente en el período actual o en períodos anteriores.*

*Cuando existan diferentes posibilidades para reconocer y revelar de manera confiable un hecho, se debe optar por la alternativa que tenga menos probabilidades de sobreestimar los activos y los ingresos, o de subestimar los pasivos y los gastos.*

*En notas a los estados, informes y reportes contables, se justificará la decisión tomada y se cuantificarán los procedimientos alternativos, con el posible impacto financiero, económico, social y ambiental en los mismos”.*

A 31 de diciembre de 2012, la cuenta Bancos y corporaciones-Banco Santander No. 034066159, se encuentra sobreestimada en \$10,3 millones, al efectuar el registro contable de intereses recibidos en el mes de noviembre de 2012, los cuales no figuran ni en el extracto de noviembre ni diciembre de 2012. Adicionalmente, sobrevalorada en \$1,3 millones en el auxiliar del Banco de Occidente No. 2236036323 por concepto de notas crédito registradas por la entidad con más de seis meses de antigüedad, sin que correspondan a movimientos en el banco, lo anterior evidencia falta de control y seguimiento de la administración al elaborar dichas conciliaciones, lo que no permite reflejar saldos razonables en el disponible.

Por su parte, para la vigencia 2011 en el auxiliar del Banco Agrario No. 08200016727 se evidencio que \$7,2 millones están registrados en contabilidad pero no figuran en el extracto, sobreestimando la cuenta de disponible; esta situación debería presentarse en la conciliación como una nota crédito al ser una recuperación de un embargo comprobante No. 111210-00031, sin embargo la entidad la incluyó como nota débito.

Las situaciones expuestas sobreestiman los resultados de cada vigencia en las cuantías mencionadas e inobservan los principios contables señalados.

**Respuesta de la entidad:**

*“La cuenta del Banco de Occidente con N.2236036323 se utiliza para realizar los pagos de servicios públicos que se encuentran inscritos para pago automático.*

*El día 10 de octubre de 2011 se realizó la importación del archivo plano que reporta el banco y que automáticamente generó la contabilidad por giros realizados por concepto de pagos a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y Empresas Públicas de Medellín. El archivo reportó como rechazados estos dos*

*registros por parte del Banco por el concepto (Valor supera tope), sin embargo fueron contabilizados como girados efectivamente por errores del sistema.*

*Esta situación se subsana el 31 de octubre de 2013, realizando el ajuste correspondiente por \$603.204 y \$2.412,96 en el comprobante contable No.131033-00066 y en el mes de noviembre se ajustará el registro por valor de \$723.738,42.*

*Esta cuenta corriente del banco de occidente tiene un movimiento promedio mensual de \$495 millones aproximadamente y el disponible total de CISA es de \$100.000 millones, por esta razón consideramos que la cifra no representa un valor material y por tanto no desvirtúa la realidad del disponible de la entidad, como lo manifiesta el ente de control.*

*Respecto a esta observación, al revisar la información presentada en el formato de conciliación, efectivamente se cometió un error involuntario al registrar como nota debito una nota crédito, sin embargo esta situación fue corregida el día 2/01/2012 eliminando la partida conciliatoria en dicho mes con el comprobante 120109-00043.*

*Dentro del proceso de cierre mensual y anual se realizan actividades de conciliación con el fin de mitigar estos posibles errores y presentar la información razonable al corte de cada periodo”.*

### **Análisis de la respuesta**

La entidad presenta argumentos sobre las debilidades evidenciadas en las cuentas de los Bancos de Occidente y Santander; para el Banco Agrario no da respuesta. Los hechos descritos en el hallazgo aunque en parte fueron ajustados por la entidad, afectaron las vigencias objeto de estudio por lo que se mantiene en los mismos términos comunicados.

### **Inversiones**

Registra saldo de \$8.253 millones y \$59.145 millones para las vigencias 2011 y 2012 respectivamente, presentando incremento significativo de \$50.622 millones equivalente a 59,89% con respecto a la vigencia 2011, producto de inversiones con los recursos del ente y adquiridas de Entidades Públicas. Las inversiones son de renta fija y de renta variable.

Revisado el saldo de cada una de las vigencias se constató que se encuentra registrado de acuerdo con la clasificación definida por el Régimen de Contabilidad Pública. Además, las inversiones se realizan conforme a lo acordado en el Comité Financiero de la entidad.

Se revisó la situación de CISA con respecto a la Sociedad de Activos Especiales S.A. SAE en donde se tiene un porcentaje de participación, al

cierre de 2012, del 99,99%, situación que ya fue objeto de hallazgo en párrafos anteriores de este informe.

### **Deudores**

Se verificó la consistencia de los saldos en cada una de las subcuentas que conforman el saldo de la cuenta, encontrando los siguientes hallazgos:

#### **Hallazgo No. 18: Cuenta Deudores (D)**

El Plan General de Contabilidad Pública de la Contaduría General de la Nación establece: *"9.1.1 Normas técnicas relativas a los activos. 141. Noción. Los activos son recursos tangibles e intangibles de la entidad contable pública obtenidos como consecuencia de hechos pasados, y de los cuales se espera que fluyan un potencial de servicios o beneficios económicos futuros, a la entidad contable pública en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. Estos recursos, tangibles e intangibles, se originan en las disposiciones legales, en los negocios jurídicos y en los actos o hechos financieros, económicos, sociales y ambientales de la entidad contable pública. Desde el punto de vista económico, los activos surgen como consecuencia de transacciones que implican el incremento de los pasivos, el patrimonio o la realización de ingresos. También constituyen activos los bienes públicos que están bajo la responsabilidad de las entidades contables públicas pertenecientes al gobierno general".*

Por su parte, el mismo Plan General indica: *"9.1.1.3 Deudores. 152. Noción. Los deudores representan los derechos de cobro de la entidad contable pública originados en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. Hacen parte de este concepto los derechos por la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios, los préstamos concedidos, los valores conexos a la liquidación de rentas por cobrar, los intereses, sanciones, multas y demás derechos por operaciones diferentes a los ingresos tributarios, entre otros.*

*153. Estos derechos deben reconocerse por su importe original o por el valor convenido, el cual es susceptible de actualización de conformidad con las disposiciones legales vigentes, o con los términos contractuales pactados."*

La Contaduría General de la Nación en el Instructivo No. 20 del 14 de diciembre de 2012 establece: *"Instrucciones relacionadas con el cambio del periodo contable 2012 – 2013, el reporte de información a la Contaduría General de la Nación y otros aspectos del proceso contable."*

#### **1.1. Actividades Administrativas**

##### **1.1.1 Actividades mínimas a desarrollar**

*Las acciones que deben adelantarse comprenden, entre otras; cierre de compras, tesorería y presupuesto; traslados y cierre de costos de producción; legalización de cajas menores, viáticos y gastos de viaje, anticipos a contratistas y proveedores;*

*recibo a satisfacción de bienes y servicios; reconocimiento de derechos y obligaciones; tomas físicas de inventarios de bienes, conciliaciones bancarias; verificación, conciliación y ajuste de operaciones recíprocas; consolidación de prestaciones sociales y las demás contempladas en la Resolución 357 de 2008 sobre control interno contable.*

#### *1.1.2 Flujo de información*

*Es pertinente la adopción de las estrategias necesarias para que exista un adecuado y oportuno flujo de información y documentación hacia el área contable, con el fin de poder garantizar el reconocimiento de la totalidad de los hechos, operaciones y transacciones, debidamente soportados y su respectiva revelación”.*

En la normatividad interna de la entidad, la Circular Normativa No. 61 contempla:

#### *“5.5.3 Incumplimiento por anticipos de Caja Menor*

*Cuando se entregue un anticipo de la Caja Menor a un funcionario, éste deberá legalizarlo antes de cinco (5), días hábiles, con excepción de los casos en que por naturaleza de la comisión se debe tomar más del tiempo reglamentado. En los casos que se soliciten anticipos por la cuenta de transporte, se debe legalizar el segundo día hábil de la llegada de la comisión. Para el Fondo Especial adicionado a las cajas menores y asignado a la Gerencia de Defensa Jurídica, el plazo máximo para la legalización de los anticipos es de 15 (quince) días hábiles, durante la vigencia de la adición.”*

De igual forma, en la Circular Normativa No. 66 de CISA-Políticas y procedimientos de la gestión contable, indica:

#### *“5.2 Políticas para la depuración contable de partidas...”*

##### *5.2.2 Objetivo del Comité*

*El Comité de Depuración Contable de Central de Inversiones S.A. tendrá por objetivo estudiar, evaluar y aprobar la depuración de partidas registradas en la contabilidad, que previamente hayan sido identificadas como incobrables, que afecten las cuentas del activo y pasivo en los estados contables, que NO estén relacionadas directamente con la gestión de recuperación de obligaciones y la normalización y venta de inmuebles adquiridos. Adicionalmente, adelantar las acciones pertinentes para que el área contable proceda a efectuar los ajustes que en cada caso procedan...*

##### *5.2.11 Causales de depuración.*

*Las siguientes son las causales por las cuales se debe realizar la depuración contable de partidas:*

- 1. Inexistencia del deudor, acreedor, o del bien u obligación representativa de un saldo en los estados financieros.*
- 2. Las cuentas por cobrar o cuentas por pagar que no obstante su existencia no es posible ejercer acciones legales.*

3. Que correspondan a cuentas por cobrar o cuentas por pagar con una antigüedad tal que no es posible ejercer su exigibilidad, por prescripción o caducidad.
4. Los cuentas por cobrar o cuentas por pagar que carecen de documentos soporte idóneos que permitan adelantar los procedimientos pertinentes para su cobro o pago.
5. Cuando no haya sido posible bajo ningún medio establecer con certeza la persona responsable.
6. Cuando evaluada y establecida la relación costo beneficio resulte más oneroso adelantar el proceso de que se trate. ...”

A 31 de diciembre de 2011, en la cuenta deudores se presentan incertidumbres por \$2.363 millones, sobreestimaciones por \$150 millones y subestimaciones por \$104 millones; por su parte, a 31 de diciembre de 2012, las incertidumbres suman \$17.657,1 millones, las sobreestimaciones \$119 millones y subestimaciones \$104,5 millones, tal como se evidencia en las siguientes tablas:

**Tabla No. 12**  
**Saldos cuenta Deudores**

Millones de Pesos

CODIGO CUENTA	NOMBRE CUENTA	SALDO FINAL 2012	INCERTIDUMBRE	SOBREVALUACION	SUBVALUACION
14	DEUDORES	86,702.8			
1406	VENTA DE BIENES	7,429.1	230.2		
1420	AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS	63.5		63.5	
1422	ANTICIPOS O SALDOS A FAVOR POR IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES	9,636.2	9,636.2		
1470	OTROS DEUDORES	79,535.9	7,790.7	55.5	104.5
1475	DEUDAS DE DIFÍCIL COBRO	5,402.5			
1480	PROVISIÓN PARA DEUDORES (CR)	15,364.6			

Millones de Pesos

CODIGO CUENTA	NOMBRE CUENTA	SALDO FINAL 2011	INCERTIDUMBRE	SOBREVALUACION	SUBVALUACION
14	DEUDORES	54,225.8			
1406	VENTA DE BIENES	2,113.3	230.2		
1420	AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS	104.5		104.5	
1422	ANTICIPOS O SALDOS A FAVOR POR IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES	8,251.7	2,132.8	45.5	104.5
1470	OTROS DEUDORES	52,770.8			
1475	DEUDAS DE DIFÍCIL COBRO	5,806.2			
1480	PROVISIÓN PARA DEUDORES (CR)	14,820.7			

Elaboro: Equipo Auditor

Estas situaciones se originan porque los saldos de esta cuenta incluyen partidas con antigüedad superior a los cinco años; obligaciones inexistentes o sobre las cuales ya no pueden efectuar acciones de cobro; anticipos y cajas menores sin legalizar una vez transcurridos el termino establecido para realizar este procedimiento; anticipos entregados para legalización de inmuebles hasta por ocho años atrás; cánones de arrendamiento desde el 2007; cuotas de administración contabilizadas desde el 2006; valores de arrendamiento pendientes de cruce con impuestos; registros de obligaciones



con cargo a un nit y pagos de éstas contabilizados a otro nit; causación de ingresos no recibidos en cada vigencia; partidas identificadas por la entidad para saneamiento contable; cuentas por cobrar correspondientes a descuentos en depósitos de demandantes no identificados; cartera improductiva sin depuración; cartera sin judicialización; retenciones y saldos a favor de impuestos sin depurar, entre otros.

Lo anterior evidencia falta de control, seguimiento y gestión por parte de la entidad para depurar las cuentas por cobrar, lo que genera inobservancia de la normatividad citada e incertidumbre en los derechos a favor de CISA.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

### **Respuesta de la entidad:**

*“Para el año 2012 en la cuenta 1422 se evidencia un anticipo o saldo a favor de impuestos y contribuciones por valor de \$9.636 millones valor que está compuesto por:*

- Saldo a favor de renta: \$8.707 millones el cual se origina en el año 2009 debido a la disminución en los ingresos de CISA por la venta masiva de cartera y de inmuebles realizada en el año 2008. Como está escrito en las notas a los estados financieros y teniendo en cuenta las proyecciones de ventas en los presupuestos de los años 2010, 2011 y 2012 este saldo se estimaba utilizarlo con la venta de inmuebles y otros activos que le generarían utilidades a la entidad y por lo tanto valor a pagar de impuesto de renta que se compensaría con el saldo a favor. Para lo anterior los presupuestos para los años 2010 a 2012 fueron los siguientes:*

*Presupuesto 2010  
Utilidad \$3.738 millones  
Impuesto de renta \$10.497 millones*

*Presupuesto 2011  
Utilidad \$3.826 millones  
Impuesto de renta \$10.848 millones*

*Presupuesto 2012  
Utilidad \$33.722 millones  
Impuesto de renta \$20.203 millones*

*Los contribuyentes podrán imputar en sus declaraciones tributarias los saldos a favor liquidados en el periodo inmediatamente anterior y computarlo para la liquidación del saldo a favor o a pagar del año corriente. Así las cosas CISA durante los años 2009, 2010, 2011 y 2012 ha imputado el saldo a favor generado en la declaración de renta del año 2008 con lo cual de acuerdo con las normas tributarias tiene el derecho a solicitar la devolución del mismo.*

- Impuesto de industria y comercio de Medellín: \$296 millones de anticipos*

pagados al Municipio, sobre esta cifra se solicitó el saldo a favor, valor que fue consignado a CISA en el mes de octubre de 2013 de acuerdo al comprobante de contabilidad 131001-00425 que se adjunta.

- Impuesto de industria y comercio de Barranquilla: \$68 millones de saldo a favor, sobre el cual se iniciara el trámite ante el municipio para solicitar la devolución.
- El valor restante de \$565 millones corresponde a retenciones practicadas durante el año 2012 a CISA por concepto de honorarios, servicios, intereses, compras, comisiones entre otras.

Para el año 2011 en la cuenta 1422 está compuesta por \$8.251.7 millones discriminada por:

- Saldo a favor de renta: \$7.823.7 millones del año 2010 y el cual se origina en el año 2009, tal y como se mencionó anteriormente para la vigencia 2012.
- Retenciones practicadas durante el año 2011 a CISA: \$375.19 millones por concepto de honorarios, servicios, intereses, compras, comisiones entre otras.
- Saldo a favor de impuesto de Industria y Comercio de Barranquilla: \$52.76 millones.

Con las explicaciones realizadas aclaramos que esta cuenta no presenta incertidumbre ya que se conoce su procedencia, y se evidencia la gestión realizada sobre las mismas.

Sobre las cuentas de otros deudores hacemos los siguientes comentarios:

14704805: Las cuentas por descuentos no autorizados por valor de \$107.194.239 se propondrán su saneamiento al comité citado para el 17 de diciembre de 2013.

14709085: Reiteramos lo escrito en la respuesta al requerimiento AF-CISA 021. Corresponde a cuentas por cobrar registradas erradamente en años anteriores, por ello estas cuentas fueron canceladas y registradas contra un gasto no operacional de años anteriores en el mes de abril de 2013, como se evidencian en los comprobantes de contabilidad 130401-00390, 130401-00390.

14709095: sobre esta cuenta adjuntamos un cuadro anexo donde se evidencia la gestión realizada por valor de \$331.4 millones de pesos. Para las otras partidas se realizará un seguimiento permanente durante el primer trimestre del año 2014 con las áreas para determinar la viabilidad de cobro y hacer los ajustes correspondientes o hacer saneamiento.

14707215 La cuenta de comisión por comercialización a la fecha de diciembre de 2012 por valor de \$319.1 millones estaba compuesta por valores por cobrar de contratos celebrados durante el 2011 y 2012, los cuales fueron cancelados durante el año 2013, estos contratos pueden tener cláusulas modificatorias tanto en plazo para la ejecución, la forma de pago, fecha de pago, y/o fecha de terminación del contrato interadministrativo por lo que los pagos realizados por el cliente no siempre pueden ser durante el mismo año gravable y la fecha inicialmente estipulada.

14706470 Estas cuentas por cobrar por valor de \$263 millones, son generadas a las entidades que han transferido inmuebles a través de la ley 1420 de 2010 Ley de Presupuesto y fueron contabilizadas el 31 de diciembre de 2012, adicional a esto se verificaron los soportes de dichos gastos, tanto de contabilidad, el área misional y cruce con las entidades, razón por el cual la anulación no podía hacerse durante el año 2012.

14704305 A continuación se relacionan los terceros por dividendos y participaciones por valor de \$164.980.718.63 con su respectiva observación...

TERCERO	VALOR	COMENTARIO
FIDUCIARIA CENTRAL S.A.	252.85	Valor ajustado al peso
FDNDD REGIONAL DE GARANTIAS DEL TOLIMA S.A	574,431.24	Valores decretados en Asamblea de 291
COLPATRIA RED MULTIBANCA	4,441.00	Valor ajustado al peso
INCA S.A.	103,422,725.75	Valor cancelado según autorización po
INCA S.A.	2,026,533.44	Valor de retención en la fuente ajustar
SOCIEDAO FRIGORIFICO DE PEREIRA S.A.	58,952,334.35	Valor ajustado en cc 130401-00648 por

Frente a las otras partidas encontradas en la contabilidad de años anteriores permanentemente se hace un plan de depuración tanto en las áreas misionales como del área de contabilidad.

14201105 Sobre el valor a legalizar por \$4.3 millones para el año 2012 que muestra el cuadro Excel enviado por ustedes es pertinente revisar que los afianzados de caja menor al corte de 31 de diciembre tienen un saldo de \$0 dado que las cajas menores se cerraron de acuerdo a lo establecido en la circular normativa 61. Existen saldos de anticipos de la actividad normal de la compañía que no fueron legalizados por los funcionarios en el tiempo estimado en la circular ya que los soportes para la legalización no fueron entregados por la entidad generadora (ejemplo certificados de tradición y libertad) y gastos de viaje que se realizaron en la última semana del mes o anticipos de contratos que se legalizaran una vez termine el servicio contratado. Adicionalmente con el fin de no parar el funcionamiento de la compañía se dejan anticipos para el manejo de mensajería y otros gastos urgentes entre la fecha de cierre de la caja menor y la fecha de apertura en la siguiente vigencia, por esta razón solo se legalizan al año siguiente.

Para el año 2011 el saldo de la cuenta 1420 por \$104,5 que se muestra como sobrevaluado presenta anticipos que no se pueden legalizar por valor de \$55 millones (Servindustriales, Serdán y Serviespeciales) que corresponden a anticipos por cupos rotativos como se estableció en los contratos que solo se legalizan una vez finalice el contrato con el tercero. Lo mismo ocurre con el anticipo generado a Litigar por valor de \$33 millones el cual se giró el 27 de diciembre según lo pactado en el contrato. De igual forma, como se explica para la vigencia 2012 hay anticipos que se entregan a algunos funcionarios para el manejo de gastos de mensajería mientras las cajas menores estén cerradas y anticipos de gastos de viaje de que se entregaron en la última semana de diciembre, razón por la cual no se legalizaron al cierre.

Respecto a las cuentas por cobrar de cartera (147062, 14708330, 14709005,



14707205, 14707310, 14707330, 14708310 y 14709030) hacemos los siguientes comentarios: Específicamente para lo correspondiente a. "Cartera improductiva sin depuración" y a..."cartera sin judicialización"... reflejadas en las diferentes partidas del código cuenta 14, es importante hacer las siguientes precisiones:

La Vicepresidencia de Normalización de Activos ha venido realizando una depuración constante del portafolio de cartera, con el fin de identificar aquellas obligaciones que son irre recuperables. En dicho proceso se realizan las siguientes actividades.

- Identificación de segmentos de irre recuperabilidad basados en el Informe de valoración, en el cual desde el momento de la posible adquisición del portafolio se estableció por información del originador que la obligación no sería cobrable.
- Evaluación de la gestión realizada al cliente en la cual bien sea por gestión comercial o por resultado del proceso jurídico si lo tiene, se determinó como incobrable.
- Evaluación documental del crédito y que permita conocer el histórico de su comportamiento, estableciendo la no recuperación.
- Revisión del estado de una sociedad a través de su cámara de comercio en donde se puede evidenciar si se encuentra liquidada o en proceso de liquidación.
- Para persona natural fallecida, validación que la obligación no cuenta con deudores solidarios.
- Solicitud de sentencias, rendición final de cuentas, actas de calificación y graduación, y todos aquellos documentos que permitan establecer la inviabilidad de recuperación.

Con la información recopilada se solicitan conceptos tanto jurídicos como comerciales que corroboran que no es viable efectuar acciones de cobro. Con dicha información se procede a exponer el caso en un comité en el cual se aprueba su exclusión de gestión y su reporte para provisión contable".

### **Análisis de la respuesta:**

La entidad en sus comentarios relata las acciones que han realizado o esperan realizar, sin embargo a la fecha de la auditoría no se habían llevado a cabo. Es importante señalar que la CGR evidenció el incumplimiento por parte de la entidad de la Circular Normativa que rige para el área contable, en lo concerniente al Comité de Depuración o Saneamiento Contable, por lo cual el hallazgo se mantiene.

Con relación a la subcuenta saldos a favor o anticipos en impuestos, si bien es cierto que la entidad tiene plazo para solicitar los del orden nacional, a la fecha de la auditoría no se había registrado el movimiento originado con la declaración de renta del año gravable 2012; así mismo, es importante indicar que al registrar las retenciones en la fuente practicadas se utiliza como tercero el NIT de cada persona y al realizar la aplicación o pago de la retención se utiliza como tercero el NIT de la DIAN, lo que conlleva a que se

presenten saldos contrarios a su naturaleza que no han sido a depurados y que impiden determinar si se aplicaron o pagaron la totalidad de las retenciones efectuadas.

Referente a los impuestos municipales, la entidad manifiesta que para Medellín los aplicó en el 2013, posterior al proceso auditor, sin enviar los documentos soportes que permitan verificar dicha aplicación. Para el caso de Barranquilla, en comunicación posterior a la respuesta del hallazgo, informan que este saldo ha disminuido por cuanto CISA fue requerida por la Secretaría de Hacienda, siendo necesaria la corrección de las declaraciones.

Respecto a la subcuenta dividendos y participaciones la entidad envía cuadro en donde tiene identificados los conceptos, sin embargo, durante las vigencias auditadas y a la fecha, no han efectuado los ajustes pertinentes.

En algunos apartes del hallazgo se ratifica lo evidenciado por el equipo auditor, como es el caso de la cuenta 14704805 por \$107 millones donde la entidad afirma que los presentara a saneamiento contable; de igual forma, los registros errados en la cuenta 14709085, valores pendientes de revisar para establecer la viabilidad de cobro o partidas de años anteriores que están en plan de depuración, entre otros.

Por lo anterior, los argumentos dados por la entidad no desvirtúan el hallazgo.

#### **Hallazgo No. 19: Incapacidades (IP y D)**

Para la determinación del valor del subsidio en dinero, se tendrá en cuenta el salario de base del asegurado, correspondiente al mes calendario de cotización anterior al de la iniciación de la incapacidad. (Artículo 9 del Decreto 770 de 1.975)

En caso de incapacidad comprobada para desempeñar sus labores, ocasionada por enfermedad no profesional, el trabajador tiene derecho al auxilio monetario, hasta por 180 días así: las dos terceras (2/3) partes del salario durante los primeros 90 días y la mitad del salario por el tiempo restante. En el caso de salario variable, aplicable a trabajadores que no devenguen salario fijo, se tendrá como base el promedio de los 12 meses anteriores a la fecha de inicio de la incapacidad, o todo el tiempo si este fuere menor. (Artículo 227 del Código Sustantivo del Trabajo y numeral 1.3 de la Circular Externa 011 de 1.995 de la Superintendencia Nacional de Salud)

Serán de cargo de los respectivos empleadores las prestaciones económicas correspondientes a los tres (3) primeros días de incapacidad laboral originada por enfermedad general, tanto en el sector público como en el

privado. En ningún caso dichas prestaciones serán asumidas por las Entidades Promotoras de Salud o demás entidades autorizadas para administrar el régimen contributivo en el SGSSS a las cuales se encuentren afiliados los incapacitados. (Artículo 40, parágrafo 1o. del Decreto 1406 de Julio de 1999)

Al evaluar el proceso de pago de las incapacidades por parte de CISA, se evidenció que cuando la incapacidad es superior a tres (3) días, se ha cancelado el 100% del salario devengado por los empleados, no obstante que la normatividad citada indica que el valor a cancelar corresponde las dos terceras (2/3) partes del salario durante los primeros 90 días, excepto para incapacidades inferiores a tres días las cuales son cubiertas en un 100% por el empleador.

Al revisar el saldo de deudores, subcuenta indemnizaciones, se tienen registradas obligaciones a cargo de las EPS por \$74,4 millones y \$63,2 millones para las vigencias 2012 y 2011 respectivamente, correspondientes a valores girados a los empleados desde el 2007 y que no han sido cubiertos por las EPS por cuanto no las deben asumir o no les han sido cobradas.

Esta situación evidencia falta de control en el pago de las incapacidades, lo que originó que la entidad pagara mayores valores a los que legalmente tenían derecho los empleados, generando un presunto detrimento patrimonial. En este hallazgo se dará traslado para el inicio de indagación preliminar con el fin de cuantificar el daño patrimonial. De igual forma, tiene presunta incidencia disciplinaria.

#### **Respuesta de la entidad:**

*“Si bien es cierto que la normatividad laboral colombiana contempla que un trabajador en incapacidad debe recibir las dos terceras (2/3) partes del salario durante los primeros 90 días de incapacidad, es importante anotar que el régimen laboral que cobija a los trabajadores de CISA es el régimen privado y que dentro de éste los empleadores pueden optar por la concesión de beneficios adicionales a los que dicha Ley define.*

*Nos permitimos manifestarle que la Corte Constitucional frente a la materia ha considerado viable realizar el pago de las incapacidades de los trabajadores, posteriores al tercer día de incapacidad al 100% de su salario bajo el ordenamiento laboral colombiano, en desarrollo del principio de favorabilidad”.*

En alcances posteriores a esta respuesta, la entidad manifiesta: *“Con el fin de aclarar las presuntas diferencias encontradas en la cuenta deudores, subcuenta indemnizaciones y dar respuesta a su comunicación CENTRAL DE INVERSIONES S.A. –CISA-, realizó una depuración para cotejar los pagos hechos por CISA, y los resultados de la cuenta fueron los siguientes:*

1. *Varias de las incapacidades por cobrar corresponden a pagos por concepto de incapacidades originadas en licencias de maternidad y paternidad e incapacidades de origen profesional, las cuales conforme lo determinó la Circular número 11 de 1995 de la Superintendencia de Salud y el Artículo 3 de la Ley 776 de 2002, deberán ser canceladas al trabajador teniendo en cuenta que el afiliado tendrá derecho al pago de un subsidio equivalente al 100% de su salario base de cotización por lo cual después de realizar esta depuración encontramos que han pagado las incapacidades....*

2. *Teniendo en cuenta lo anterior, al revisar la totalidad de las incapacidades canceladas por CISA tanto de origen común como profesional y licencias de maternidad y paternidad, es importante señalar que CISA ha realizado la gestión pertinente para obtener el reembolso de dichas incapacidades por parte del Sistema de Seguridad Social Integral sobre la totalidad de los valores cancelados....*

*Asimismo, una vez revisado cada tercero encontramos las siguientes situaciones:*

1. PENDIENTE REEMBOLSO	16.152.404
2. DESCUENTO PLANILLA	36.384.606
3. PAGOS CRUZADOS	12.419.027
4. PENDIENTES DE IDENTIFICAR	<u>9.444.132</u>
	74.400.169..."

### **Análisis de la respuesta:**

El hallazgo se mantiene por cuanto los argumentos presentados por la entidad no lo desvirtúan, ya que el Régimen Laboral Colombiano se aplica tanto para empleados públicos como privados y CISA no demostró que exista una concesión especial para sus empleados; así mismo, los alcances a la respuesta denotan debilidades administrativas en el manejo de las incapacidades y dado que la entidad no tiene una información cierta que permita señalar el valor exacto de los valores cancelados de más a los funcionarios por incapacidades diferentes a maternidad, paternidad y enfermedad profesional, se procederá a solicitar una indagación preliminar.

### **Inventarios**

En esta cuenta se establecieron los siguientes hallazgos:

### **Hallazgo No. 20: Saldo Contable Inmuebles Ley de Presupuesto y PND**

De conformidad con las normas sobre la movilización de activos la transferencia de los inmuebles a CISA se efectúa a título gratuito y mediante acto administrativo, estos bienes, deben continuar reconociéndose como activos de la entidad que los transfiere, hasta tanto se reasignen a otras entidades públicas o se comercialicen.

Para el 2012, la Contaduría General de la Nación expidió la Resolución 053 de agosto de 2012, donde se definió el procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de la movilización de activos en las entidades contables públicas del Nivel Nacional, que ceden o entregan en administración la cartera y los bienes inmuebles a CISA. Igualmente, la mencionada Resolución realiza el mismo señalamiento sobre la forma de reconocimiento de los activos, tanto en la entidad que transfiere como en la que recibe.

Conforme con lo anterior se verificó que los inmuebles recibidos por Ley de Presupuesto y PND se registrarán en cuentas de orden; sin embargo, para las vigencias auditadas no registran saldo de los inmuebles a título gratuito cedidos por las entidades contables públicas, razón por la cual las cuentas de orden se encuentran subestimadas en valor indeterminado, siendo inaplicable el procedimiento establecido.

En información enviada por las Entidades Contables Públicas a CISA de inmuebles transferidos por PND estas reportan \$621.951 millones para el 2011 y \$168.495 millones para el 2012, cifras que no se reflejan en los registros contables a 31 de diciembre de 2012, razón por la cual las cuentas de orden se encuentran subestimadas en valor citado y en valor indeterminado para los inmuebles transferidos por Ley de Presupuesto.

**Respuesta de la entidad:**

*“Estamos de acuerdo con la observación del ente de control en cuanto a señalar que para el mes de agosto del año 2012, la Contaduría General de la Nación expidió la Resolución 453, donde se definió el procedimiento contable tanto para las entidades que transfieren como para la que recibe.*

*Es decir que en vigencia de la Ley 1420 de 2010 este procedimiento que estableció la Contaduría no se había expedido, lo mismo ocurre durante los primeros meses de aplicación de la Ley 1450 de 2011 y su primer Decreto Reglamentario. Es por esta razón para el año auditado 2011 y primeros 8 meses del 2012, los inmuebles registrados en cuentas de orden se registraron al valor reportado por la entidad (avalúo o valor en libros). Adjuntamos Anexos en CD Carpeta de Observaciones No. 10.*

*Sin embargo CISA, una vez expedida la Resolución de la Contaduría solicitó a las diferentes entidades el reporte del valor en libros de los inmuebles transferidos a CISA, adjuntamos correos y comunicaciones enviadas por el área contable en Octubre de 2012 y por la Gerencia de Soluciones para el Estado en febrero de 2013.*

*Continuando con la gestión en el mes de junio de 2013 el área Financiera nuevamente envió comunicaciones a las entidades tal como se evidencia en las*

*cartas que se adjuntan en el archivo (solicitud valor en libros). Adjuntamos Anexos en CD Carpeta de Observaciones No. 10. A la fecha de esta visita se encuentran registrados en cuentas de orden los inmuebles de los que se ha recibido información con el valor en libros reportado. Archivo que se adjunta con el detalle correspondiente.*

*No está demás advertir que la gestión que ha realizado CISA en el envío de estas comunicaciones y actualizaciones respectivas lo ha hecho bajo un ejercicio libre y no en cumplimiento de un deber legal que a CISA no le asiste.*

### **Análisis a la Respuesta:**

Tal como se indica en el hallazgo, se verificó que los inmuebles recibidos por Ley de Presupuesto y PND se registrarán en las cuentas de orden de CISA. La verificación se realizó en libros junto con la persona del área contable encargada, evidenciando que para las vigencias auditadas no registran estas operaciones.

Si bien es cierto que la Resolución 053 es de agosto de 2012 y no aplicaba para el 2011, también lo es que la entidad contaba con información de las dos vigencias y una vez proferido el procedimiento por parte de la Contaduría General de la Nación, era necesario incluir los registros de todos los inmuebles a los que les aplicaba este procedimiento, situación que no se evidenció al cierre de la vigencia 2012. Por lo anterior, una vez ajustada su redacción, el hallazgo se mantiene.

### **Hallazgo No. 21: Inventario en tránsito (D)**

La Resolución 357 de 2008 establece:

#### ***“3.4. Individualización de bienes, derechos y obligaciones.***

*Los bienes, derechos y obligaciones de las entidades deberán identificarse de manera individual, bien sea por las áreas contables o en bases de datos administradas por otras dependencias...*

#### ***3.8. Conciliaciones de información.***

*Deben realizarse conciliaciones permanentes para contrastar, y ajustar si a ello hubiere lugar, la información registrada en la contabilidad de la entidad contable pública y los datos que tienen las diferentes dependencias respecto a su responsabilidad en la administración de un proceso específico...*

#### ***3.15. Eficiencia de los sistemas de información.***

*Con independencia de la forma que utilicen las entidades públicas para procesar la información, sea esta manual o automatizada, el diseño del sistema implementado*



deberá garantizar eficiencia, eficacia y economía en el procesamiento y generación de la información financiera, económica, social y ambiental.

Para la implementación y puesta en marcha de sistemas automatizados, las entidades observarán criterios de eficiencia en la adquisición de equipos y programas que contribuyan a satisfacer sus necesidades de información. Y atendiendo la naturaleza y complejidad del ente público de que se trate, se deberá procurar que los sistemas implementados integren adecuadamente los principales procesos que tienen a su cargo las dependencias”.

Por su parte, los instructivos de cierre 015 de 2011 y 020 de 2012, expedidos por la Contaduría General de la Nación indican: **“Conciliación de información entre las áreas de la entidad que generan información contable.** “Antes de realizar el proceso de cierre contable y para garantizar la consistencia de la información administrada en las diferentes dependencias de la entidad, deben realizarse las respectivas conciliaciones de información entre el área contable y las áreas de nómina, almacén, presupuesto, tesorería, jurídica, recursos humanos, cartera y las demás dependencias que correspondan, de acuerdo con la estructura interna de cada entidad, para lograr la integralidad del proceso contable, como se señala en los numerales 3.8 – Conciliaciones de información y 3.16 – Cierre contable, de la Resolución número 357 de 2008”.

A 31 de diciembre de 2011, la cuenta de Inventarios en Tránsito presenta diferencia en cantidad y en valor respecto de la información reportada en la base de datos de la Vicepresidencia de Inmuebles, tal como se evidencia en la siguiente tabla:

**Tabla No. 13**  
**Diferencia Información inventarios**

Ítem	S/N Balance (nota E.C)	Según Inventario (Base datos) Vicepresidencia de Inmuebles	Diferencia
No. Inmuebles	67	70	3
Valor	\$2.708 millones	\$2.182 millones	\$-527 millones

Elaboró: equipo auditor

Igualmente se evidenció que los inmuebles que se encuentran en el inventario en tránsito no cumplen con las condiciones para entrar en el proceso de comercialización de CISA. Para la vigencia 2011 el inventario registra 70 inmuebles por valor de compra de \$2.182 millones y para la vigencia 2012 registra 55 inmuebles por valor de compra de \$1.958 millones, inmuebles a los cuales no se les ha culminado los trámites de transferencia de dominio a CISA, pendientes de entrega física, de los cuales cuarenta (40) y veintidós (22) no registran fecha de adquisición y treinta (30) y veintinueve (29) presentan antigüedad mayor a un año en las vigencias 2011 y 2012 respectivamente, así:



**Tabla No. 14**  
**Inmuebles sin recepción física**

Año de Adquisición	Vigencia 2011	Vigencia 2012
	No. Inmuebles	No. Inmuebles
2000	12	12
2002	2	2
2004	2	2
2005	5	5
2006	3	3
2007	6	4
2009	-	1
	<b>30</b>	<b>29</b>
Sin fecha adquisición	40	22
2012	-	4
<b>TOTAL</b>	<b>70</b>	<b>55</b>

Elaboró: equipo auditor

Por otra parte, revisada la conciliación entre contabilidad y el aplicativo OLYMPUS en lo referente al inventario de inmuebles en tránsito presenta las siguientes situaciones:

Vigencia 2011

De acuerdo con la conciliación, "existen cinco (5) inmuebles de los cuales en el aplicativo olympus al momento de generar el informe no presentan actualizado el estado de propiedad a nombre de CISA y de estos existe registro contable en inventarios", por lo anterior, se realiza el siguiente análisis:

**Tabla No. 15**  
**Inmuebles propiedad no actualizada -2011**

Código	No. Inmuebles	Estado (1)	Efecto (2)
	2	Se encuentran a nombre de CISA y en inventarios	Sobrestimación inventario en tránsito, subestimación inventario propio.
4697	1	Vendida a Compañía de Gerenciamiento de Activos	Sobrestimación del inventario de inmuebles. Valor compra \$17,7 millones.
	1	Compuesto por tres matrículas, dos de estas ya a nombre de CISA y una en proceso de saneamiento jurídico para transferir	Sobrestimación inventario en tránsito, subestimación inventario propio.
1900	1	En custodia procedencia BCH.	Sobrestimación del inventario. Valor compra \$150,7 millones.
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>		

(1) Información CISA (2) Información CGR

"De los inmuebles identificados en Olympus y registrados contablemente en inventario existen 3 inmuebles que en la generación del informe en Olympus presentan el subestado como "liquidado y escriturado" y contablemente los inmuebles están vigentes en inventario", concluyendo:



**Tabla No. 16**  
**Conciliación Inventario en Tránsito- Inmuebles vigentes - 2011**

Código	No. Inmueb	Estado	Efecto
8001	1	Vendido a la Compañía de Gerenciamiento de Activos pendiente reporte de la transferencia a nombre de ellos para excluir de inventario	Sobrestimación del inventario Valor compra \$32,3 millones.
8026 10845	2	Transferido a la Compañía de Gerenciamiento de Activos en proceso de conciliación contable	Sobrestimación del inventario Valor compra \$116 millones Valor compra \$15,5 millones
TOTAL	3		

Elaboró: equipo auditor

*“Cuarenta y nueve (49) inmuebles identificados con código olympus y registrados contablemente en inventario en tránsito, presentan estado de propiedad PENDIENTE por cuanto la transferencia de la propiedad no está a nombre de CISA”, por lo cual se tiene:*

**Tabla No. 17**  
**Conciliación Inmuebles en Estado de propiedad pendiente – 2011**

Código	No. Inmuebles	Estado	Efecto
16802	1	Ingreso en 2012 a inventarios y ya fue vendido (3)	Sobrestimación del inventario Valor compra \$0,4 millones
	5	En proceso de saneamiento por presentar gravámenes jurídicos	
	11	Se encuentran a nombre de CISA y en inventarios	Sobrestimación inventario en tránsito, subestimación inventario propio. Pasar de inventario en tránsito a inventario propio
14220	1	Existe duplicidad en la identificación (doble código) y ya se encuentra vendido	Sobrestimación del inventario Valor compra \$21,3 millones.
	1	Devuelto a la entidad originadora (4)	Sobrestimación inventario
16794 16806	2	Se solicitó a la entidad originadora exclusión del convenio por inexistencia física	Sobrestimación del inventario Valor compra \$47,5 millones Valor compra \$2 millones
2330	1	No transferido ya que presenta error en el proceso de urbanización	Sobrestimación del inventario Valor compra \$0,23 millones
4826 4840 4841 9278 11745 11746 11747 11748 11749	9	Retirados de inventarios por cuanto la entidad originadora los excluyó del convenio por tener destinación específica	Sobrestimación del inventario Valor compra \$3 millones Valor compra \$0,081 millones Valor compra \$0,2 millones Valor compra \$33 millones Valor compra \$84,6 millones Valor compra \$97,8 millones Valor compra \$34,6 millones Valor compra \$30,3 millones Valor compra \$12 millones
1997	1	Solo se adquirieron los derechos posesorios y se encuentra en trámite de venta	Valor compra \$0,7 millones
11284	1	No cuenta con Paz y Salvo de impuestos para realizar la transferencia, el comunero mayoritario (Banco de Bogotá) no quiere asumir el pago de la obligación	Valor compra \$0,3 millones
2437 8669 8670	3	Se solicitó al PAR Caja Agraria exclusión del convenio por notas devolutivas de registro	Sobrestimación del inventario Valor compra \$0,08 millones Valor compra \$3,5 millones Valor compra \$0,008 millones
8461 7759 7964 7977 8023 8137	10	Registrados a nombre de un tercero	Sobrestimación del inventario Valor compra \$0,14 millones Valor compra \$1,19 millones Valor compra \$0,97 millones Valor compra \$1,9 millones Valor compra \$1,08 millones

8311			Valor compra \$0,7 millones
8356			Valor compra \$0,88 millones
8362			Valor compra \$3,2 millones
8395			Valor compra \$1,7 millones
			Valor compra \$0,94 millones
8436	1	Registrado a nombre del BCH	Valor compra \$1,45 millones
8009	1	Vendido a un tercero y para castigo contable	Sobrestimación del inventario Valor compra \$1,6 millones
8417	1	En custodia.	Sobrestimación del inventario Valor compra \$2,88 millones
	<b>49</b>		

(3) Se incluye información de la vigencia 2012 (4) En los datos complementarios suministrados no aparece información.

### Vigencia 2012

De acuerdo con la conciliación, "Existen diecisiete (17) inmuebles identificados en Olympus de los cuales en Olympus al momento de generar el informe no presentan actualizado el estado de propiedad a nombre de CISA, y de estos ya existe registro contable en inventarios", concluyendo:

**Tabla No. 18**  
**Inmuebles propiedad no actualizada -2012**

Código	No. Inmuebles	Estado	Efecto
17758	1	Ingresó en 2012 a inventarios y ya fue vendido	Sobrestimación Inventario.
	1	No se encuentra a nombre de CISA ya que cursa proceso de nulidad en contra de Compañía de Gerenciamiento de Activos y un tercero por venta de cosa ajena (5)	Sobrestimación inventario. Información no suministrada por la entidad.
	1	Ya se encuentra a nombre de CISA y en trámite de alistamiento	Sobrestimación inventario en tránsito, subestimación inventario propio.
	12	Ya se encuentran a nombre de CISA y en inventarios	Sobrestimación inventario en tránsito, subestimación inventario propio
4697	1	Vendido a la Compañía de Gerenciamiento de Activos, pendiente transferencia (6)	Sobrestimación inventario Valor compra \$17,7 millones.
	1	Compuesto por tres matrículas, dos de estas ya a nombre de CISA y una en proceso de saneamiento jurídico para transferir (7)	Sobrestimación inventario en tránsito, subestimación inventario propio.
	<b>17</b>		

(5) En los datos suministrados por CISA no aparece información. (6) y (7) Información igual en la vigencia 2011.

"De los inmuebles identificados en Olympus y registrados contablemente en inventario existen 3 inmuebles que en la generación del informe en Olympus presentan el subestado como "liquidado y escriturado" y contablemente los inmuebles están vigentes en inventario", concluyendo:

**Tabla No. 19**  
**Conciliación Inventario en Tránsito- Inmuebles vigentes – 2012**

Código	No. Inmuebles	Estado	Efecto
8026 10845	2	Transferidos a la Compañía de Gerenciamiento de Activos (8)	Sobrestimación inventario Valor compra \$116 millones Valor compra \$15,5 millones
8001	1	Vendido a la Compañía de Gerenciamiento de Activos pendiente reporte de la transferencia a nombre de ellos para excluir de inventario.(9)	Sobrestimación inventario Valor compra \$32,3 millones
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>		

(8)(9) Presenta igual información en la vigencia 2011

"Cuatro inmuebles identificados en Olympus y registrados contablemente en inventario con propiedad a CISA, provenientes de operaciones de cartera (Dación-remate), los cuales se reportan con proceso de nulidad de adjudicación a CISA y contablemente los inmuebles están vigentes en inventario", por lo anterior, se realiza el siguiente análisis:

**Tabla No 20**  
Conciliación de Inmuebles con proceso de nulidad

Código	No. Inmuebles	Estado	Efecto
	4	Con proceso de nulidad de adjudicación a CISA y contablemente los inmuebles están vigentes en inventario (10)	Sobrestimación inventario
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>		

(10) En los datos complementarios suministrados por CISA no aparece información.

"Cincuenta y uno (51) inmuebles identificados con código olympus y registrados contablemente en inventario en tránsito, presentan estado de propiedad PENDIENTE por cuanto la transferencia de la propiedad no está a nombre de CISA", presentan la siguiente situación:

**Tabla No. 21**  
Conciliación de Inmuebles en Estado de propiedad pendiente - 2012

Código	No. Inmuebles	Estado	Efecto
	5	En proceso de saneamiento por presentar gravámenes jurídicos	
	22	Se encuentran a nombre de CISA y en inventarios	Sobrestimación inventario en tránsito, subestimación inventario propio
14220	1	Existe duplicidad en la identificación (doble código) y ya se encuentra vendido	Sobrestimación inventario Valor compra \$21,3 millones
	1	Devuelto a la entidad originadora (11)	Sobrestimación inventario en valor indeterminado por cuanto la entidad no suministro información.
16794 16806	2	Se solicitó a la entidad originadora exclusión del convenio por inexistencia física	Sobrestimación inventario Valor compra \$47,5 millones Valor compra \$2,08 millones
2330	1	No transferido ya que presenta error en el proceso de urbanización;	Sobrestimación inventario Valor compra \$0,23 millones
	1	Solo se adquirieron los derechos posesorios y se encuentra en trámite de venta.	
	1	No cuenta con Paz y Salvo de impuestos para realizar la transferencia, el comunero mayoritario (Banco de Bogotá) no quiere asumir el pago de la obligación;	
	1	Pendiente conciliación compra FNG, el FNG no cuenta aún con paz y salvo de predial para realizar la transferencia (12)	
2437 8669 8670	3	Se solicitó al PAR Caja Agraria exclusión del convenio por notas devolutivas de registro	Sobrestimación inventario Valor compra \$0,08 millones Valor compra \$3,5 millones Valor compra \$0,008 millones
8461 7759 7964 7977	10	Registrados a nombre de un tercero	Sobrestimación inventario Valor compra \$140.376 Valor compra \$1.187.794 Valor compra \$971.832 Valor compra \$1.939.278



8023			Valor compra \$1 millón
8137			Valor compra \$0,7 millones
8311			Valor compra \$0,88 millones
8356			Valor compra \$3,2 millones
8362			Valor compra \$1,7 millones
8395			Valor compra \$0,94 millones
8436	1	Registrado a nombre del BCH	Sobrestimación inventario Valor compra \$1,45 millones
8009	1	Vendido a un tercero y para castigo contable	Sobrestimación inventario Valor compra \$1,6 millones
8417	1	En custodia.	Sobrestimación inventario Valor compra \$2,9 millones
	<u>51</u>		

(11) En los datos complementarios suministrados no aparece información, igualmente aparece en la vigencia 2011

(12) En los datos suministrados no aparece información

De lo anterior se concluye:

- CISA no ha recibido físicamente de las entidades originadoras los inmuebles cuya procedencia es compra, tal como se detalla en tabla No. 12.

La circular normativa 70 de CISA "Políticas y procedimientos de administración de activos-inmuebles", señala en los numerales 5.1.1 "Lineamientos generales" y 5.1.1.1 "Excepciones", el procedimiento que debe llevar a cabo las Coordinaciones en las sucursales, para la recepción de inmuebles provenientes de compra.

- Si bien en la vigencia 2012 se depuró en parte la cuenta "Inventario en Tránsito" aún se presentan inconsistencias que generan subestimaciones en el inventario propio y sobrestimaciones en el inventario en tránsito. En el inventario final total se presenta sobrestimación de \$707,6 millones en la vigencia 2011 y de \$280,7 millones en la vigencia 2012, teniendo igual incidencia en el resultado del ejercicio (patrimonio) en cada una de las vigencias auditadas.

Lo anterior resta confiabilidad y evidencia incumplimiento en cuanto a una de las características cualitativas de la información contable como es la consistencia<sup>32</sup> contemplada en el Plan General de Contabilidad Pública que indica que esta es consistente cuando los criterios que orientan su elaboración se aplican de manera coherente y uniforme e inobservancia de la normatividad citada; además se presenta incertidumbre en el saldo de la cuenta mencionada para cada vigencia.

<sup>32</sup> Numeral 113, 7. Características Cualitativas de la Información Contable Pública, Plan General de Contabilidad Pública.



- Se reflejan deficiencias en la gestión de la entidad e incumplimiento de los objetivos misionales de CISA, ocasionando en algunos casos gastos administrativos y financieros<sup>33</sup> y no un retorno económico al Estado.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria, en virtud de los numerales 1 y 33 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

**Respuesta de la entidad:**

*“Para el periodo 2011, por un error mecanográfico en la información reportada a la Contraloría se reportaron cuatro inmuebles como Propios siendo lo correcto Tránsito. Estos inmuebles son:*

No.	ID	Procedencia	Valor compra	Observaciones
1	9336	Compra IFI	\$78.496.158	
2	16772	Compra Almagrario	\$425.339.114	
3	5113	Compra IFI	\$5.149.736	
4	5115	Compra IFI	\$17.402.272	No incluido en la información entregada a ustedes, registrado en la cuenta 152546 15
<b>TOTAL</b>			<b>\$526.387.280</b>	

*Por lo anterior, se aclara la situación presentada.*

**Respuesta:**

*En primer lugar se debe reseñar que la conciliación de inventarios corresponde a una comparación entre los registros contables y la información que reporta el aplicativo de administración de inmuebles Olympus, con el fin de determinar las diferencias de información que se presentan entre estos, en un periodo determinado. Con base en dicho informe se procede a realizar los ajustes correspondientes en la medida que se tenga la información y/o los documentos necesarios, con el fin de que la información sea concordante.*

*Realizada esta aclaración se procede a dar respuesta a las preguntas formuladas para cada vigencia auditada.*

**VIGENCIA 2011**

*Frente a la observación de la Contraloría que en la conciliación de esta vigencia, “existen cinco (5) inmuebles de los cuales en el aplicativo olympus al momento de generar el informe no presentan actualizado el estado de propiedad a nombre de CISA y de estos existe registro contable en inventarios”, manifestando que se presenta sobrestimación del inventario en tránsito para este año. Al respecto hay que aclarar que:*

<sup>33</sup> Para el caso de los inmuebles en tránsito provenientes de compra, el convenio interadministrativo estipula cuales son los gastos en que debe incurrir CISA antes de que la propiedad se encuentre registrada a su nombre.



- *Dos inmuebles se encontraban en tránsito; a este respecto solo uno de ellos cumplía con esta condición, ya que el registro de la propiedad solo ocurrió hasta el 2012. Para el otro inmueble se procede a realizar ajuste contable.*
- *Un inmueble que hace parte de la negociación con CGA y que fue adjudicado por remate a CISA (ID4697) y registrado en inventario de la compañía. Se hace necesario aclarar que en la venta masiva de cartera realizada a la Compañía de Gerenciamiento de Activos, CISA vendió obligaciones judicializadas, para lo cual se estableció en el acta de liquidación y remanentes del contrato lo siguiente: "a la fecha de suscripción de la presente acta, se encuentran en curso los trámites para culminar la transferencia de dominio a favor del comprador de 321 inmuebles producto de los créditos vendidos con garantía. Los gastos generados por estas transferencias continuaran a cargo de el comprador. El número de inmuebles aquí indicado puede variar teniendo en cuenta que existen procesos jurídicos en los que el comprador ha sido reconocido como acreedor y por lo tanto seguirán adjudicándosele bienes en remate a nombre de el vendedor. En este evento el comprador deberá realizar el trámite de transferencia de los bienes adjudicados a el vendedor a su nombre y todos los gastos serán por cuenta y riesgo así como el saneamiento de los activos." Se adjunta copia del acta de liquidación y de remanentes.*
- *Un inmueble compuesto por tres matrículas, dos de estas ya a nombre de CISA y una en proceso de saneamiento jurídico para transferir. Frente a este caso es importante destacar que para CISA (aplicativo Olympus) un inmueble no necesariamente corresponde a una matrícula inmobiliaria, sino que puede englobar varias, considerándose como unidad inmobiliaria. Así las cosas, en este caso se tiene que la unidad inmobiliaria se encuentra conformada por 3 matrículas inmobiliarias, una de las cuales no se encuentra a nombre de la compañía, lo que hace que el inmueble permanezca en tránsito hasta tanto no se legalice la propiedad de la matrícula pendiente.*
- *Un inmueble en custodia procedencia BCH incluido en inventarios. Este inmueble se encuentra mal clasificado y es objeto de ajuste en inventarios, dado que fue incluido como propio basado en el acto de adjudicación del BCH.*

*Sobre la observación de la Contraloría que "de los inmuebles identificados en Olympus y registrados contablemente en inventario, existen 3 inmuebles que en la generación del informe Olympus presentan el subestadoventa como liquidado y escriturado" y contablemente los inmuebles están vigentes en inventario" es importante señalar que estos inmuebles corresponden también a la venta masiva de cartera realizada a la Compañía de Gerenciamiento de Activos, procediendo en registro en los inventarios de CISA hasta tanto CGA no realice la respectiva transferencia de la propiedad a su nombre o a un tercero.*

*En cuanto a la observación "Cuarenta y nueve (49) inmuebles identificados con código y registrados contablemente en inventario en tránsito, presentan estado PENDIENTE por cuanto la transferencia de la propiedad no está a nombre de CISA", se debe aclarar en primer lugar que el estado contable "inventario en tránsito", hace referencia a los inmuebles que forman parte de un convenio*



*administrativo de compra, administración, comercialización de inmuebles o transferencia por Ley de Presupuesto o PND, cuya propiedad se encuentra a nombre de un tercero y en proceso de transferencia a CISA, tal como se ha aclarado en diferentes comunicaciones.*

*Así mismo algunos de estos inmuebles por diferentes motivos no harán parte del inventario propio, puesto que pueden llegar a ser objeto de devolución o exclusión por las condiciones particulares de cada convenio o por requisito de Ley.*

*Por lo anterior se concluye que los bienes en estado "Inventario en tránsito", hacen parte de un estimativo de los inmuebles que pueden llegar ser propiedad de CISA.*

*Como se puede observar los 49 inmuebles señalados por la Contraloría, efectivamente al 31/12/2011 no registraban propiedad a nombre de CISA, razón por la cual se calificaron en inventario en tránsito, por lo que no existe sobrestimación del valor del inventario.*

## **VIGENCIA 2012**

*La comisión auditora señala que "de acuerdo con la conciliación, "Existen diecisiete (17) inmuebles identificados en Olympus de los cuales en Olympus al momento de generar el informe no presentan actualizado el estado de propiedad a nombre de CISA y de estos ya existe registro contable en inventarios" concluyendo que existe sobrestimación del inventario. Frente a esta afirmación tenemos:*

- Un inmueble (código 17758) que ingresó en 2012 a inventarios y ya fue vendido; efectivamente este inmueble ingreso al inventario contable el 28 de septiembre de 2012 en tránsito y con base en la conciliación contable se ajustó la propiedad del mismo en Olympus en el año 2013.*
- Un inmueble no se encuentra a nombre de CISA y actualmente cursa un proceso de nulidad en contra de la Compañía de Gerenciamiento de Activos y un tercero por venta de cosa ajena (Saneamiento Jurídico). No se ha procedido a realizar ajuste en Olympus toda vez que se está a la espera del fallo judicial y con base en el mismo adelantar el respectivo ajuste.*
- Un inmueble ya se encuentra a nombre de CISA y en trámite de alistamiento. Con base en la conciliación contable se ajustó la propiedad del mismo en Olympus en el año 2013 y se aportó a la Contraloría la respectiva prueba en la respuesta a la comunicación AF-CISA-029.*
- Doce inmuebles ya se encuentran a nombre de CISA y en inventarios. Con base en la conciliación contable se ajustó la propiedad del mismo en Olympus en el año 2013 y se aportó a la Contraloría la respectiva prueba en la respuesta a la comunicación AF-CISA-029.*
- Un inmueble vendido a la Compañía de Gerenciamiento de Activos, pendiente de transferencia. Como se mencionó en la respuesta para la vigencia 2011 sobre los inmuebles. CGA, este corresponde a un remate adjudicado a CISA (ID4697), el cual se encuentra registrado en inventarios dadas las obligaciones establecidas en el acta de liquidación y remanentes.*

- *Un inmueble compuesto por tres matrículas, dos de estas ya a nombre de CISA y una en proceso de saneamiento jurídico para transferir. Como se mencionó en la respuesta a la vigencia 2011 este inmueble solo podrá ser ajustado hasta que se resuelva el trámite jurídico, en que se encuentra la propiedad de una de las matrículas que componen la unidad inmobiliaria.*

*Así mismo la comisión auditora señala que “de los inmuebles identificados en Olympus y registrados contablemente en inventario existen 3 inmuebles que en la generación del informe Olympus presentan el subestado vta como liquidado y escriturado y contablemente están vigentes en inventario”, siendo estos los mismos inmuebles sobre los cuales se explicó su situación en la respuesta para la vigencia 2011 (inmuebles CGA).*

*En cuanto a que “cuatro inmuebles identificados en Olympus y registrados contablemente en inventarios con propiedad a CISA, provenientes de operaciones de cartera (Dación-remate), los cuales se reportan con proceso de nulidad de adjudicación a CISA y contablemente los inmuebles están vigentes en inventario”, es necesario señalar que el ajuste a la información solo podrá reflejarse en la contabilidad y Olympus, hasta tanto se produzca el respectivo fallo judicial, por el momento solo existe el proceso en curso.*

*Finalmente frente a la observación que cincuenta y uno (51) inmuebles identificados con código Olympus y registrados contablemente en inventario en tránsito, presentan estado de propiedad PENDIENTE por cuanto la transferencia de la propiedad no está a nombre de CISA”, aplica el mismo análisis que se planteó para los 49 inmuebles de la vigencia 2011, a los cuales la comisión auditora planteó la misma inquietud.*

*La comisión auditora también señala para el punto anterior, que se puede concluir que para la vigencia 2012 estos 51 inmuebles cuya procedencia es compra, no han sido recibidos físicamente por CISA de las entidades originadoras, afirmación completamente válida. No obstante lo anterior, es necesario señalar que dichos inmuebles se encuentran en inventario en tránsito, motivo por el cual hasta tanto no se registre la propiedad a nombre de Central de Inversiones, no se puede proceder con el recibo físico. Sobre el proceso de recepción CISA ya brindó información al ente de control (Requerimiento de información AF-CISA 036 18/11/2013; respuesta CISA comunicación VPI-1782-2013).*

*Como se demuestra con las anteriores respuestas a cada una de las situaciones particulares que expone la Contraloría sobre inmuebles en inventario en tránsito, esta cuenta se depura en la medida en que para cada inmueble se resuelve su transferencia a nombre de CISA y que con base en la misma, se motivan los ajustes y/o registros correspondientes para la debida clasificación del inventario.*

*Así las cosas no es pertinente afirmar que la cuenta “inventario en tránsito” no se encuentra depurada, ya que al validar las cifras que la misma Contraloría reporta en su informe, para el 2011 se presentaba una sobrestimación de \$707.603.982 la cual disminuyó al 2012 a \$280.739.992, de lo que se deduce que si se adelantó gestión,*

la cual permitió disminuir la cuenta en un 60% de lo reportado en la vigencia 2011 (equivalente a \$426.863.990).

Con lo anterior se demuestra que la información financiera refleja de forma confiable y consistente, los movimientos realizados sobre el inventario de inmuebles durante las vigencias evaluadas, cumpliendo con los lineamientos del plan general de contabilidad pública.

Finalmente es necesario recalcar que para los inmuebles en tránsito CISA no genera gastos administrativos, dado a que dichos bienes no son de su propiedad y que para el caso de inmuebles provenientes de compra, solo se incurre en los que estipula cada convenio interadministrativo, sin que esto afecte posteriormente el retorno económico al Estado, ya que los convenios establecen los mecanismo de recuperación de dichos dineros ya sea a través del ajuste al precio de compra o como gastos reembolsables. Adjuntamos Anexos en CD Carpeta”.

### **Análisis a la Respuesta:**

La información reportada por CISA a la CGR corresponde a datos ya consolidados y definitivos que se encuentran registrados al cierre del ejercicio. Como se indica en el hallazgo, a 31 de diciembre de 2011, contablemente el inventario en tránsito asciende a 67 inmuebles valorados en \$2.708 millones y según la base de datos de la vicepresidencia de inmuebles, son 70 por \$2.182 millones. Según la respuesta, la diferencia inicialmente reportada se incrementaría porque informan que no reportaron cuatro inmuebles en tránsito. Este punto del hallazgo se mantiene.

Las explicaciones dadas a cada uno de los otros puntos del hallazgo confirman las deficiencias que afectan las cuentas en mención. No obstante en la vigencia 2012 se realizó proceso de depuración a la cuenta “Inventario en Tránsito”, este no fue suficiente y aún se presentan inconsistencias que generan subestimaciones en el inventario propio y sobrestimaciones en el inventario en tránsito. Respecto a los costos, en el hallazgo se indicó que éstos dependen del convenio interadministrativo que se haya suscrito y que son los que debe asumir CISA antes de que la propiedad se encuentre registrada a su nombre. Por lo anterior, el hallazgo se mantiene.

### **Hallazgo No. 22: Compras, Transferencias y Ventas**

La Resolución 357 de 2008 establece:

#### **“3.4. Individualización de bienes, derechos y obligaciones.**

Los bienes, derechos y obligaciones de las entidades deberán identificarse de manera individual, bien sea por las áreas contables o en bases de datos administradas por otras dependencias...

### **3.8. Conciliaciones de información.**

*Deben realizarse conciliaciones permanentes para contrastar, y ajustar si a ello hubiere lugar, la información registrada en la contabilidad de la entidad contable pública y los datos que tienen las diferentes dependencias respecto a su responsabilidad en la administración de un proceso específico...*

### **3.15. Eficiencia de los sistemas de información.**

*Con independencia de la forma que utilicen las entidades públicas para procesar la información, sea esta manual o automatizada, el diseño del sistema implementado deberá garantizar eficiencia, eficacia y economía en el procesamiento y generación de la información financiera, económica, social y ambiental.*

*Para la implementación y puesta en marcha de sistemas automatizados, las entidades observarán criterios de eficiencia en la adquisición de equipos y programas que contribuyan a satisfacer sus necesidades de información. Y atendiendo la naturaleza y complejidad del ente público de que se trate, se deberá procurar que los sistemas implementados integren adecuadamente los principales procesos que tienen a su cargo las dependencias”.*

Respecto a la compra, transferencia y venta de inmuebles, se evidenció:

1. Conforme a las notas a los Estados Contables de la vigencia 2012, se reportan 35 inmuebles por Ley de Presupuesto, frente a 40 registrados en la base de datos, evidenciándose una diferencia de 5 unidades.
2. En cada vigencia auditada figuran en arrendamiento y con Estado “disponible” en el aplicativo OLYMPUS, inmuebles que ya fueron vendidos y descargados de la base de inventarios, situación que impide tomar como auxiliar contable de inventarios dicho aplicativo.

Lo anterior, evidencia falta de control en los procesos de compra, transferencia y venta de inmuebles y de actualización en el aplicativo OLYMPUS, restándole confiabilidad, verificabilidad y consistencia a la información financiera, características cualitativas contempladas en el Plan General de Contabilidad Pública.

### **Respuesta de la entidad:**

*“... (2) Conforme a las notas a los Estados Financieros de la vigencia 2012, se reportan 40 inmuebles por Ley de Presupuesto, evidenciándose una diferencia de 5 unidades...”*

*Revisando tanto las notas a los Estados Financieros de la vigencia 2012, como el informe de inventario entregado a ustedes en la respuesta AF-CISA 001 de 2013 se reportan 35 Inmuebles por Ley de Presupuesto. Una vez hecha la verificación del archivo con la información de ustedes encontramos*

que la diferencia de 5 inmuebles corresponde a 3 inmuebles que no tienen fecha de adquisición y 2 más que se omitieron así:

ID	FECHA DE ADQUISICION
7541	18 de Agosto de 2011
16903	12 de Septiembre de 2011
16921	29 de Noviembre de 2011
15861	29 de Septiembre de 2011
14576	30 e junio de 2011

... (4) En cada vigencia auditada figuran en arrendamiento y con Estado "disponible" en el aplicativo OLYMPUS, inmuebles que ya fueron vendidos y descargados de la base de inventarios, situación que impide tomar como auxiliar contable de inventarios dicho aplicativo.

Se aclara que el aplicativo citado no es un auxiliar contable. El aplicativo Olympus está actualizado y los inmuebles que se encuentran vendidos no permite realizar transacciones diferentes a la venta."

### **Análisis a la Respuesta:**

Referente al primer punto, la entidad acepta que existe una diferencia de cinco inmuebles, tres que no tienen fecha de adquisición y dos que se omitieron, por lo que este ítem se mantiene en el hallazgo.

Respecto al segundo punto, si bien el aplicativo Olympus no es un auxiliar contable, si es una herramienta de gestión comercial y administrativa de los inmuebles y contiene la información individualizada de los inmuebles que contablemente están registrados. La información que reporta debe ser consistente y estar actualizada, por lo que este ítem se mantiene en el hallazgo

La respuesta dada a los demás puntos de la observación comunicada se acepta y por ende se retiran del hallazgo.

### **Hallazgo No. 23: Conciliación Inventario de Inmuebles entre Contabilidad y aplicativo Olympus**

La Resolución 357 de 2008 establece: "**3.15. Eficiencia de los sistemas de información.** Con independencia de la forma que utilicen las entidades públicas para procesar la información, sea esta manual o automatizada, el diseño del sistema implementado deberá garantizar eficiencia, eficacia y economía en el procesamiento y generación de la información financiera, económica, social y ambiental.

Para la implementación y puesta en marcha de sistemas automatizados, las entidades observarán criterios de eficiencia en la adquisición de equipos y programas que contribuyan a satisfacer sus necesidades de información. Y atendiendo la naturaleza y complejidad del ente público de que se trate, se deberá

procurar que los sistemas implementados integren adecuadamente los principales procesos que tienen a su cargo las dependencias”.

Por su parte, los instructivos de cierre 015 de 2011 y 020 de 2012, expedidos por la Contaduría General de la Nación indican: **“Conciliación de información entre las áreas de la entidad que generan información contable.** “Antes de realizar el proceso de cierre contable y para garantizar la consistencia de la información administrada en las diferentes dependencias de la entidad, deben realizarse las respectivas conciliaciones de información entre el área contable y las áreas de nómina, almacén, presupuesto, tesorería, jurídica, recursos humanos, cartera y las demás dependencias que correspondan, de acuerdo con la estructura interna de cada entidad, para lograr la integralidad del proceso contable, como se señala en los numerales 3.8 – Conciliaciones de información y 3.16 – Cierre contable, de la Resolución número 357 de 2008”.

La conciliación de inventario de inmuebles para cada vigencia, entre contabilidad y el aplicativo OLYMPUS, presenta las siguientes situaciones:

- a) A 31 de diciembre de 2011 el saldo contable tomado en la conciliación (\$59.276 millones) no coincide con el reportado en el Balance General para el mismo corte. (\$81.033 millones).
- b) La conciliación de Inventario de Inmuebles entre Contabilidad y aplicativo Olympus, a 31 de diciembre de 2011, presenta diferencia de \$1.249 millones, tal como se observa en la siguiente tabla:

**Tabla No. 22**  
**Conciliación contabilidad Vs. Aplicativo Olympus-2011**

Millones de pesos			
	Saldo Contable	OLYMPUS	Diferencia
Propio	56.568	57.035	467
En transito	2.708	1.926	782
<b>TOTAL</b>	<b>59.276</b>	<b>58.961</b>	<b>1.249</b>

Elaboró: equipo auditor

- c) A 31 de diciembre de 2012 el saldo contable tomado en la conciliación (\$37.102 millones) no coincide con el reportado en el Balance General para el mismo corte. (\$49.163 millones).
- d) La conciliación de Inventario de Inmuebles entre Contabilidad y aplicativo Olympus, a 31 de diciembre de 2012, presenta diferencia de \$484 millones, tal como se observa en la siguiente tabla:

**Tabla No. 23**  
**Conciliación contabilidad Vs. Aplicativo Olympus-2011**

Millones de pesos			
Inventario	Saldo Contable	OLYMPUS	Diferencia
Propio	35.144	35.092	52
En transito	1.958	1.524	434
<b>TOTAL</b>	<b>37.102</b>	<b>36.516</b>	<b>484</b>

Elaboró: equipo auditor



Lo anterior evidencia la falta de control y seguimiento al elaborar las conciliaciones de saldos, lo que inobserva la normatividad citada y afecta la confiabilidad y consistencia de la información.

### **Respuesta de la entidad:**

*"El punto a) y c) se resuelve en la observación No 9: Saldo contable inventario inmuebles*

*La dinámica con la cual se ejecutan los convenios interadministrativos de inmuebles implica que en el desarrollo de los mismos se deban ejecutar ajustes en los valores de compra, como resultado de la revaloración de los portafolios, entre otros, por cambios en el valor de avalúo del bien, gastos no reconocidos en la valoración o deudas no conocidas. Dependiendo de su magnitud y lo establecido en el convenio, se debe proceder a realizar ajuste del valor de compra en la escritura pública de compraventa, proceso que puede tardar 90 días aproximadamente por efecto de registro. Así las cosas no es posible que al cierre contable se concilien las partidas descritas dentro del anexo.*

*De otro lado en desarrollo del proceso de comercialización de inmuebles se puede realizar facturación de bienes vendidos hasta el último día del mes, razón por la cual no es procedente realizar una conciliación anticipada de la cuenta, dado a que la facturación solo es realizable en la medida en que el comprador haya cancelado la totalidad del precio de venta pactado.*

*Adicionalmente es importante resaltar que el aplicativo Olympus es una herramienta de gestión comercial y administrativa de los inmuebles, **no tiene un proceso de cierre mensual y no es un auxiliar contable**, motivo por el cual las diferencias que se presentan en el mes de gestión, se revisan en los meses siguientes teniendo en cuenta las condiciones explicadas anteriormente. Los valores a conciliar no son materiales frente al total del inventario de la entidad.*

*En estos términos damos respuesta de fondo a las observaciones detectadas en el proceso auditor, las cuales contienen las aclaraciones a cada una de las situaciones planteadas, motivo por el cual solicitamos al ente de control reconsiderar el alcance disciplinario dado a algunas de ellas".*

### **Análisis a la Respuesta:**

Si bien el aplicativo Olympus es una herramienta de gestión comercial y administrativa de los inmuebles y no tiene un proceso de cierre mensual y no es un auxiliar contable, las diferencias que se presentan en un mes de gestión se revisan en los meses siguientes. La conciliación que se realiza con corte a 31 de diciembre de cada vigencia permite revisar saldos para establecer el concepto de las diferencias encontradas y efectuar los ajustes o tomar los correctivos necesarios para lograr información confiable y consistente de acuerdo con la normatividad. Por lo tanto, si se realiza una

conciliación indicando un saldo contable a 31 de diciembre de determinada vigencia, este debe coincidir con el reportado en el Balance General para el mismo corte. El hallazgo continúa.

#### **Hallazgo No. 24. Inmuebles adquiridos de vigencias anteriores (D)**

La Resolución 357 de 2008 establece:

##### ***“3.4. Individualización de bienes, derechos y obligaciones.***

*Los bienes, derechos y obligaciones de las entidades deberán identificarse de manera individual, bien sea por las áreas contables o en bases de datos administradas por otras dependencias...*

##### ***3.8. Conciliaciones de información.***

*Deben realizarse conciliaciones permanentes para contrastar, y ajustar si a ello hubiere lugar, la información registrada en la contabilidad de la entidad contable pública y los datos que tienen las diferentes dependencias respecto a su responsabilidad en la administración de un proceso específico...*

##### ***3.15. Eficiencia de los sistemas de información.***

*Con independencia de la forma que utilicen las entidades públicas para procesar la información, sea esta manual o automatizada, el diseño del sistema implementado deberá garantizar eficiencia, eficacia y economía en el procesamiento y generación de la información financiera, económica, social y ambiental.*

*Para la implementación y puesta en marcha de sistemas automatizados, las entidades observarán criterios de eficiencia en la adquisición de equipos y programas que contribuyan a satisfacer sus necesidades de información. Y atendiendo la naturaleza y complejidad del ente público de que se trate, se deberá procurar que los sistemas implementados integren adecuadamente los principales procesos que tienen a su cargo las dependencias”.*

Si bien es cierto que CISA ha gestionado durante años los activos improductivos de la banca pública que han alcanzado cifras importantes, en la actualidad la misión de CISA de “Maximizar, como colector, el retorno económico y social de los activos del Estado mediante su adquisición, gestión y comercialización y consolidar la información de los inmuebles públicos optimizando su movilización” no se cumple totalmente por cuanto se encuentran registrados en el inventario final total, a 31 de diciembre de 2011, 297 inmuebles que no presentan fecha de adquisición, 242 adquiridos de las vigencias 1997 a 2010 y dos inmuebles con fecha de adquisición del año 1900 y a 31 de diciembre de 2012, 298 inmuebles que no presentan fecha de adquisición y 146 adquiridos de las vigencias 1997 a 2010; inmuebles que no han sido comercializados en cumplimiento de los objetivos misionales de CISA, situación que refleja deficiencias en la gestión, no generando retorno económico al estado y por el contrario, si gastos administrativos y financieros.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

**Respuesta de la entidad:**

*“Cisa como colector de activos desde sus inicios ha manejado inmuebles que se consideran tóxicos o improductivos realizando una gestión acertada frente a los mismos y logrando monetizar la mayoría de ellos basados en estrategias de saneamiento y comerciales que le han permitido al Estado contar con recursos importantes como más adelante se detalla.*

*Es así como la gestión realizada por CISA en la comercialización de bienes inmuebles, es resaltada como una fortaleza en el documento Conpes 3493 del 8 de octubre de 2007, en donde se indica que “Como resultado de la gestión de recuperación de activos adelantada durante el período enero de 2001 – junio de 2007, CISA recaudó en efectivo más de 3,2 billones de pesos, mediante la venta de 10.227 inmuebles y la normalización de más de 133.000 obligaciones de cartera, **contribuyendo así a la reducción del costo fiscal de la crisis y a la recuperación del sistema financiero colombiano.**”(negrillas fuera de texto)*

*Lo anterior se evidencia en la gestión adelantada por la entidad en el periodo 2000 a 2013, la cual ha permitido la movilización de \$1,09 billones en ingresos de inmuebles.*

*Con la expedición de la nueva normatividad, como es la Ley 1420 del 2010 y la Ley 1450 de 2011 y sus decretos reglamentarios, a CISA le fueron transferidos inmuebles que las entidades no requieren para el ejercicio de sus funciones y que generaban gastos directos e indirectos que afectaban directamente el Presupuesto General de la Nación y que habían permanecido en las entidades por años.*

*La mayoría corresponden a inmuebles no atractivos para el mercado y entregados con pasivos administrativos y tributarios, deterioro físico y situaciones jurídicas y técnicas que han implicado adelantar gestiones de saneamiento para poder realizar su puesta en el mercado.*

*También es importante destacar como una parte importante del portafolio de inmuebles transferidos corresponde a bienes en común y proindiviso, con bajos porcentajes de participación en la propiedad del inmueble y con un alto número de comuneros con poco interés en participar en la gestión administrativa de los mismos, situación que ha dificultado la gestión de venta del inmueble por parte de CISA, ya que en su gran mayoría presentan pasivos tributarios que no pueden ser asumidas en su totalidad por la entidad al no ser el comunero mayoritario y que restringen de la manera considerable la venta ya que es obligatorio presentar los paz y salvos al momento de su escrituración.*

*A pesar de estas dificultades, CISA con corte a 31 de octubre de 2013 le ha girado al Estado la suma de \$18.908 millones en cumplimiento de la Ley 1420 de 13 de diciembre 2010, recursos que han apalancando la política de prevención, atención integral y reparación para la población desplazada del Gobierno Nacional. Además, la gestión realizada por la compañía en cumplimiento de la Ley 1450 de 2011 Plan*



Nacional de Desarrollo, le ha permitido a la Nación contar con recursos por valor de \$22.111 millones, producto de la enajenación de bienes ociosos del gobierno central y la reasignación de inmuebles a entidades del Estado por valor \$82.752 millones. Así mismo, ha generado utilidades netas desde al año 2000 a octubre del año en curso por valor de \$442.290 millones y ha girado como dividendos \$396.118 millones, en los mismos períodos; vía descapitalizaciones se han retornado al estado recursos por valor de \$600.000 millones. Por último, CISA por concepto de impuestos le ha girado al Estado un total de \$439.686 millones en el período comprendido de los años 2000 a octubre de 2013.

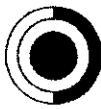
Con lo anterior se demuestra que la entidad ha cumplido cabalmente con sus funciones, generando un retorno económico importante al Estado y constituyendo una fuente generadora de ingresos para la Nación, así como de disminución de gastos.

Hecha la anterior reflexión, se procede a aclarar al ente de control las inquietudes planteadas respecto a la situación de 297 inmuebles reportados en la base contable con corte a 31 de diciembre de 2011, que no contaban con fecha de adquisición:

- 266 inmuebles en tránsito. Para este caso no se cuenta con fecha de adquisición hasta tanto la propiedad del mismo no se encuentre registrada en cabeza de Central de Inversiones S.A. **es decir son inmuebles en donde CISA no ha iniciado su labor de comercialización, no generan gastos, no generan actividad administrativa, hasta tanto no se surta por completo la transferencia del bien.**
- Un inmuebles englobado; el código 16898 está englobado con el código 16897 el cual tiene fecha de adquisición.
- Un inmueble objeto de exclusión del convenio Supernotariado y Registro (código 4841). **y por lo tanto no puede tener fecha de adquisición, ni CISA iniciar su proceso de comercialización.**
- Un inmueble en administración con el código 1900, **el cual no está a nombre de CISA.**
- 28 inmuebles a los que por error involuntario se omitió incluir en la base de datos del inventario 2011 reportada al ente de control la fecha de adquisición y que se anexa a este escrito. (ANEXO 3)

Ahora bien, para los 242 que tienen fecha de adquisición entre los años 1997 a 2010, la situación que se refleja en nuestro aplicativo de administración de inmuebles "olympus" al 28 de noviembre es la siguiente:

- 106 inmuebles vendidos.
- 48 inmuebles disponibles para la venta, de los cuales 30 inmuebles tienen gravámenes o limitaciones jurídicas y administrativas.
- 2 inmuebles en alistamiento.
- 12 inmuebles involucrados dentro de la venta masiva CGA, es decir frente a estos bienes CISA ya realizó su gestión.
- 1 inmueble duplicado
- 35 inmuebles que no se pueden comercializar por situaciones jurídicas, administrativas y técnicas graves que impiden iniciar el proceso de comercialización.



- 37 inmuebles en tránsito o sin transferencia, los cuales obedecen a una clasificación contable como ya se ha indicado.
- 1 inmueble devuelto.

Con respecto a los dos inmuebles con fecha de adquisición "1900", es importante señalar que estos no cuentan con dicha información ya que se encontraban en tránsito y se incorporó en dicha celda como información el valor "0", el cual por el Excel al asignar el formato fecha para dicho campo lo asume como "1900".

Para el corte al 31 de diciembre de 2012 manifiesta La Contraloría que 298 inmuebles con no cuentan con fecha de adquisición:

- 177 inmuebles que no se encuentra la propiedad registrada a nombre de CISA y por consiguiente están en tránsito.
- 121 inmuebles a los que por error involuntario se omitió incluir en la base de datos del inventario 2012 reportada al ente de control la fecha de adquisición. Ver (ANEXO 4)

Finalmente los 146 inmuebles de las vigencias 1997 a 2000 que no presentan fecha de adquisición en el corte 31 de diciembre de 2012 se encuentran inmersos en los 242 inmuebles que no contaban con fecha de adquisición en el corte 31 de diciembre de 2011".

### **Análisis a la Respuesta:**

Si bien CISA indica en su respuesta que como colector de activos desde sus inicios ha manejado inmuebles que se consideran tóxicos o improductivos, argumentando que ha realizado una gestión acertada frente a los mismos y que ha logrado monetizar la mayoría de ellos, basados en estrategias de saneamiento y comerciales que le han permitido al Estado contar con recursos importantes, los entes han sido creados con una misión y con objetivos específicos que deben cumplir, alcanzando niveles de desempeño que permitan su continuidad en el ámbito que les compete.



El hallazgo hace referencia a que se reflejan deficiencias en la gestión en cumplimiento de los objetivos misionales de CISA, no generando retorno económico al estado al no comercializar inmuebles que se adquirieron de vigencias que datan desde 1997, considerando la CGR que en la normatividad se contemplan tiempos prudenciales de comercialización de estos. Por lo anterior, el hallazgo se mantiene en los mismos términos comunicados.

### **Hallazgo No. 25: Acta de Recibo de un bien Inmueble.**

En algunos casos no existe el acta de recibo del bien, situación que se presenta porque el bien no ha sido entregado a CISA físicamente o las actas no fueron anexadas a las carpetas de los inmuebles, inobservando la Circular Normativa No. 70 de CISA donde se fijan las "Políticas y Procedimientos de administración de activos" en el numeral 5: Políticas de Operación, capítulo I:

Recepción documental y física de inmuebles-lineamientos generales, indica:  
*“Se deberá diligenciar para cada recepción de inmueble un acta, la cual llevará el visto bueno del Coordinador de Gestión de Activos y contener de manera clara el nombre y la firma de las personas que realizaron el proceso de recibo del recibo del bien autorizadas por las dos partes.”*

**Respuesta de la entidad:**

*“...Frente al acta de recibo físico:*

*Entendemos que esta observación es extractada del Hallazgo No 7 denominado “Acta de recibo del bien”, detectada en la auditoría pasada realizada a CISA en el 2012 para las vigencias 2011 y primer semestre 2012 y del cual se desprendió el plan de mejoramiento para el año 2013, cuya formulación e implementación fue cumplida por CISA en los plazos establecidos por el ente de control.*

*Este plan de mejoramiento implicó la modificación al procedimiento de recepción física de inmuebles, el cual se encuentra plasmado en la circular 70 numerales 5.1 Recepción documental y física de inmuebles. Para tal fin se actualizó la norma indicando los requisitos que debe cumplir la entidad originadora para la entrega del inmueble a CISA así:*

**5.1.1 Lineamientos generales - Punto No. 15:**

*Para cada recepción física, la Entidad deberá informar con la debida oportunidad a CISA a través de comunicación, el nombre y cargo del funcionario autorizado para la diligencia, así como la hora y fecha en la que se llevará a cabo. Ver anexo 26B “Formato de autorización de la entidad originadora del funcionario que entrega inmueble transferido a CISA”. Se deberá diligenciar para cada recepción física un acta, la cual deberá llevar el visto bueno, del Coordinador Gestión de Activos y contener de manera clara el nombre y firma de las personas que realizaron el proceso de recibo autorizadas por las dos partes. Ver Anexos “Acta de recibo físico de Inmuebles con construcciones”, “Acta de recibo físico de lotes”, “Certificación de no tenencia y/o posesión material del inmueble”, “Constancia de inspección ocular de inmueble sometido a propiedad horizontal” y “Constancia de inspección ocular de inmueble no sometido a propiedad horizontal”.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, solicitamos respetuosamente a la comisión auditora retirar este hallazgo del informe de auditoría, dado a que corresponde a un caso ya evaluado y sobre el cual se tomaron las correcciones del caso”.*

**Análisis a la Respuesta:**

Frente al acta de recibo físico si bien es similar a un hallazgo planteado en la auditoría realizada a CISA para la vigencia 2011 y primer semestre de la vigencia 2012, la muestra para la auditoría integral que realiza la CGR para las vigencias 2011 y 2012, se amplió solicitando copias de actas de recibo físico de inmuebles al ente auditado las cuales no fueron allegadas a la



Comisión. Teniendo en cuenta que corresponde a una situación que se presentó durante las vigencias objeto de evaluación, el hallazgo se mantiene porque afecta la gestión del 2011 y 2012. Frente a los demás puntos del hallazgo, se acepta lo informado por la entidad y se retira del mismo.

### **Hallazgo No. 26: Avalúo de Inmuebles**

La Circular Normativa No. 31 expedida por CISA, relacionada con las "Políticas y Procedimientos de Avalúo de inmuebles" en el numeral 5.1. "Políticas de Operación-Política General indica que: *"CISA avaluará sus inmuebles propios o administrados o que se encuentran en etapa de valoración para ser comprados, o los inmuebles que son garantía de operaciones de cartera, utilizando los servicios de las lonjas avaluadoras, seleccionadas y adscritas. No obstante lo anterior, Central de Inversiones podrá suscribir convenio con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para la elaboración de avalúos, dado a la experiencia y cobertura del servicio con el que cuenta la entidad"*.

Igualmente, el numeral 5.9.4 de la Circular Normativa mencionada indica que los avalúos, actualizaciones y ratificaciones de avalúos tendrán un año de vigencia. Los avalúos perderán su vigencia cuando los inmuebles sean objeto de un cambio físico sustancial o haya cambiado la norma urbana que lo rige. No obstante, los avalúos de inmuebles con porcentaje minoritario en Fiducia o Proindiviso podrán tener una vigencia superior a un año.

A 31 de diciembre de 2011, el inventario final de inmuebles propios presenta 81 inmuebles sin avalúo, 76 tienen porcentaje de propiedad del 100%, 62 de los cuales con avalúo anterior a la vigencia 2010 y 13 sin fecha de adquisición.

A 31 de diciembre de 2012, el inventario final de inmuebles propios presenta 82 inmuebles sin avalúo, 76 tienen porcentaje de propiedad del 100%, 55 de los cuales con avalúo anterior a la vigencia 2011 y 16 sin fecha de adquisición.

Esta situación se presenta porque en algunos inmuebles CISA no tiene la propiedad (Inventario en tránsito), algunos bienes no se encuentran saneados, otros están invadidos o falta diligencia administrativa para la elaboración de dicho avalúo; además, para el caso de los bienes cedidos por Ley de Presupuesto y Plan Nacional de Desarrollo, las Entidades Contables Públicas no enviaron la información respectiva.

Esto trae como consecuencia que la entidad no posea la información suficiente que le permita establecer el valor comercial de los inmuebles, la cual es una de las variables para determinar el valor mínimo de venta.

### Respuesta de la entidad:

*“Tal como lo señala la comisión auditora en la observación, existen casos en los cuales no es posible contar con el avalúo comercial de los inmuebles a saber:*

- *Inmuebles en tránsito: Para este caso no aplica la solicitud del avalúo comercial hasta tanto la propiedad del mismo no se encuentre registrada en cabeza de Central de Inversiones S.A. en la medida en que mal haría CISA en incurrir en gastos sobre inmuebles que aún no tiene la titularidad, este es un estado que refleja un posible ingreso de los inmuebles a la compañía. Lo anterior se exceptúa para el caso de inmuebles en los cuales el convenio interadministrativo de compra, señale que el avalúo comercial puede ejecutarse antes de la transferencia del dominio del bien a CISA y se regula las consecuencias frente a los gastos incurridos.*
- *Inmuebles no recibidos físicamente: Para los inmuebles cuya procedencia es transferencia gratuita no aplica la solicitud de avalúo, hasta tanto no se haya recibido físicamente el bien. En el caso particular de inmuebles cuya procedencia es Plan Nacional de Desarrollo además de lo anterior, el avalúo solo es solicitado una vez finalice el plazo de publicación en página web para ofrecimiento de transferencia gratuita a otras entidades públicas y se haya culminado el proceso de alistamiento. Para los inmuebles procedencia compra, el avalúo puede ser realizado antes de la entrega física del inmueble, si así lo establece el convenio.*
- *Inmuebles en trámite de venta: Por razones de austeridad y conveniencia no se realiza avalúo sobre bienes que tienen oferta de compra aprobada y en trámite de celebración de promesa de compraventa o escritura pública según corresponda. Ya que la negociación se está realizando sobre un avalúo que en su momento estaba vigente. Es importante aclarar que no es que los inmuebles no cuenten con avalúo lo que sucede es que no se pide su renovación cuando el estado de comercialización es el que se indica, así se señala en la circular 31 Políticas y Procedimientos de Avalúo de Inmuebles numeral 5.2 Políticas Específicas.*
- *Inmuebles en saneamiento: en este segmento estamos hablando de inmuebles que no se pueden comercializar, por tal razón no se realiza un avalúo comercial hasta tanto no se culmine el saneamiento que requiere el inmueble para que se encuentre en condiciones de comercialización. Sin embargo tiene registrado el último avalúo o valor de compra en el caso de convenios.*
- *Inmuebles negociación Compañía de Gerenciamiento de Activos: Bienes que hacen parte de la negociación de venta masiva de **inmuebles y cartera** que se encuentran en proceso de legalización, de acuerdo a lo establecido en el convenio de compraventa.*

*Es importante aclarar que para las vigencias 2011 y 2012 que señala la contraloría en el reporte enviado, cuando mencionan inventario final se encuentran incluido*

todo el portafolio y después desagregan los inmuebles que denominan propios y los cuales se encuentran incluidos en la inventario final, sin embargo para una mayor claridad damos respuesta en la forma en que lo indicó la Contraloría, para un mayor comprensión:

Así las cosas a 31 de diciembre de 2011 de los 419 inmuebles que señala el ente de control se que no contaban con avalúo, era válido la carencia de esta información por las siguientes razones:

- 354 inmuebles, distribuidos en 281 inmuebles en tránsito, 35 inmuebles que hacen parte de la negociación con CGA, 17 inmuebles en proceso de recepción física, 13 inmuebles en trámite de venta y 8 inmuebles en saneamiento.
- Los 65 inmuebles restantes se encontraban en proceso de ejecución del avalúo de acuerdo con lo establecido en la circular normativa 31 Políticas y Procedimiento de Avalúo de Inmuebles, es importante advertir que ello no quiere decir que aquellos inmuebles que ya eran propiedad de CISA en los años anteriores no contaran con el dato de avalúos realizados en las vigencias correspondientes.

En cuanto a los 31 inmuebles que cuya vigencia era anterior al 2010, se tiene que 2 inmuebles se encuentran en trámite de venta, por lo tanto no requiere actualización del avalúo; un inmueble duplicado en inventarios, otro pendiente de transferencia de la propiedad a CISA y 27 que corresponden a bienes en común y proindiviso en donde CISA es **comunero minoritario** y que de acuerdo a la circular normativa 31 Políticas y Procedimiento de Avalúo de Inmuebles, señala en el numeral 5.7.5.1 Inmuebles en Proindiviso, que la vigencia del avalúo podrá ser superior a un año y quedará vigente el último recibido.

Para el caso de los 29 inmuebles propios cuyo avalúo es anterior a la vigencia de 2010, 26 corresponden a bienes en común y proindiviso es comunero minoritario para los cuales es válido que la vigencia del avalúo sea superior a un año, 2 inmuebles en trámite de venta y un inmueble duplicado en inventarios.

Los 76 inmuebles propios que no tienen avalúo, para 35 de estos no aplica por tratarse de bienes de la negociación con CGA, 5 inmuebles no recibidos físicamente, 7 inmuebles en proceso de saneamiento, un inmueble en custodia y uno englobado. Los 12 inmuebles restantes, 10 se encontraban reportados en la base como trámite de venta y si contaban con avalúo y 2 inmuebles en saneamiento que efectivamente no contaban con avalúo, ya que se encuentra ubicados en zona con problemas de orden público (Tibú – Norte de Santander), razón por la cual ninguna lonja adscrita presta sus servicios.

**Para el corte a 31 de diciembre de 2012, tenemos lo siguiente:**

Conforme a la base reportada por CISA, son 505 inmuebles que no contaba con avalúo y no 512 como reporta el ente de control. Así las cosas el análisis es el siguiente:

- 454 inmuebles no aplicaba la solicitud de avalúo ya que 200 inmuebles estaban en alistamiento, 184 en tránsito, 26 inmuebles en trámite de venta, 25 inmuebles negociación CGA y 19 inmuebles en saneamiento.
- Los restantes 51 inmuebles que no cuentan con avalúo, 28 corresponden a bienes **en común y proindiviso minoritarios** a los que se les adelantaba gestión de consecución del avalúo comercial con el comunero mayoritario o administrador, 16 inmuebles que se encontraban en ejecución del avalúo, 2 inmuebles en saneamiento ubicados en zona con problemas de orden público (Tibú) y 3 inmuebles proindivisos minoritarios que cuenta con avalúo de otra porcentaje de participación ya registrado en la base de datos, es decir si cuentan con avalúo. \*

Los 21 inmuebles cuya vigencia de avalúo es anterior al 2010, 19 corresponden a bienes en común y proindiviso para los cuales es válido que la vigencia del avalúo sea superior a un año, un inmueble duplicado en inventarios y uno se encontraba en tránsito.

Para el caso de los 22 inmuebles propios cuyo avalúo es anterior a la vigencia de 2010, 21 corresponden a bienes en común y proindiviso para los cuales es válido que la vigencia del avalúo sea superior a un año y un inmueble duplicado en inventarios.

Los 83 inmuebles propios que no tienen avalúo, para 25 de estos no aplica por tratarse de bienes de la negociación con CGA, 13 inmuebles en proceso de ejecución del avalúo, 12 en proceso de alistamiento, 19 inmuebles en trámite de venta, 6 inmuebles en proceso de saneamiento, 5 corresponden a bienes en común y proindiviso minoritarios a los que se les adelantaba gestión de consecución del avalúo comercial con el comunero mayoritario o administrador, 2 inmuebles en zona con problemas de orden público (Tibú), ya explicados, y un inmueble englobado.

Por último la consecuencia que señala la Contraloría no es procedente, ya que CISA para la comercialización de los activos y por ende para que definir el precio mínimo de venta, siempre parte de un avalúo comercial".

### **Análisis Respuesta:**

Teniendo en cuenta la respuesta, se ajustan las cifras y se retira lo relacionado con los bienes en común y proindiviso en donde CISA es propietario minoritario. Sin embargo si procede para cada una de las vigencias auditadas así:

En la vigencia 2011 de 81 inmuebles propios sin avalúo, 76 tienen porcentaje de propiedad del 100%, 62 de los cuales con avalúo anterior a la vigencia 2011 y 13 sin fecha de adquisición. En la vigencia 2012 de 82 inmuebles propios sin avalúo, 76 tienen porcentaje de propiedad del 100%, 55 de los cuales con avalúo anterior a la vigencia 2011 y 16 sin fecha de adquisición.



Tratándose de inmuebles propios, con porcentaje de propiedad de 100% y con fecha de adquisición anterior a la vigencia 2010 la CGR considera que es tiempo suficiente para la correspondiente valoración sea cual fuere el método a seguir para la misma. Igualmente, en el caso de bienes que se encuentren ocupados o invadidos, la Circular Normativa No. 85 de CISA establece el desarrollo de actividades tendientes al saneamiento, para normalizar su situación y colocarlos en condiciones de comercialización. El hallazgo continúa.

### Hallazgo: No. 27: Estado Jurídico de Inmuebles (D)

El inventario final a 31 de diciembre de 2011, incluye 98 inmuebles comercializables con saneamiento jurídico y 22 no comercializables con saneamiento jurídico.

En esta vigencia, los inmuebles con código de identificación ID 17442, 17326 y 17095 presentan condición resolutoria en el Certificado de Libertad, por lo tanto no debían transferirse a CISA.

**Tabla No. 24**  
**Estado Jurídico de Inmuebles**

(Miles \$)						
ID	Proceden.	Entidad	TIPO	ESTADO	PERFIL	VALOR PROPIO
17442	PND	PAR INURBE	Arrendam.	Revocatoria	Estándar CISA	0
17326	PND	PAR INURBE	Arrendam.	Disponible	Estándar CISA	9.360
17095	PND	ICA	Arrendam.	Disponible	Estándar CISA	5.655.150 OLYMPUS 38.400 Base datos

Elaboró: Equipo auditor

Estos inmuebles transferidos del PND a título gratuito no tienen precio de compra, en el aplicativo OLYMPUS, dos presentan valor propio y estado disponible, uno estado de revocatoria y los tres se encuentran en arrendamiento.

Por su parte, a 31 de diciembre de 2012, el inventario final total incluye 245 inmuebles comercializables con saneamiento jurídico y 41 no comercializables con saneamiento jurídico.

Igualmente para esta vigencia se encuentran en el inventario propio inmuebles que vienen desde la vigencia del año 2.000 con estado jurídico no comercializable (37) por \$1.210 millones, y no comercializable con saneamiento jurídico (23) por \$500 millones, situaciones que indican que estos no se encuentran en condiciones para entrar en el proceso de comercialización por parte de CISA.



Tabla No. 25

Inmuebles con Estado Jurídico no Comercializables

Fecha de Adquisición	No comercializable	No comercializable con saneamiento Jurídico
2000	-	1
2001	-	1
2002	-	2
2003	-	1
2005	1	3
2006	2	4
2007	2	8
2008	2	8
2010	1	-
2011	1	-
2012	8	-
Sin fecha de adquisición	6	9
	<b>23</b>	<b>37</b>

Elaboró: Equipo auditor

Para estos casos CISA adelanta el pago de todos los gastos en que incurra el inmueble hasta que se logra su saneamiento y comercialización (impuestos, seguros, administración, servicios públicos, avalúos, honorarios jurídicos y técnicos). Esta situación genera gastos desde vigencias anteriores e impide la comercialización del inmueble en un tiempo prudente, lo que evidencia falta de gestión e incumplimiento de lo establecido en la Circular Normativa de CISA No. 85 "Políticas y procedimientos para el saneamiento de activos y estudio de títulos y minutas" que indica que "el saneamiento de un inmueble consiste en adelantar todas las acciones tendientes a normalizar su situación jurídica y/o policiva que lo afecte y que no permiten su disponibilidad total para la venta", situación que puede incidir en que no se recupere la inversión realizada.

En las dos vigencias, varios de los inmuebles procedentes del PND presentan diferencias de áreas entre lo consignado en títulos, lo reportado en catastro y en el folio de matrícula inmobiliaria. Otros presentan deudas de impuestos, expensas comunes y prescripciones, uso del suelo no coherente para el objeto del inmueble (parques, zonas de cesión, áreas utilizadas por la comunidad). Otros inmuebles fueron recibidos como lotes que hoy son casas o locales invadidos.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 1420<sup>34</sup> de 2010, el artículo 238 de la Ley 1450<sup>35</sup> de 2011 y el Decreto 4054 de 2011<sup>36</sup>, los

<sup>34</sup> Ley 1420 de 2010-Artículo 26. Los órganos que hacen parte de Presupuesto General de la Nación, transfieren gratuitamente a CISA inmuebles saneados, así como realizar la cesión de las carteras provisionadas y/o castigadas que no tengan naturaleza coactiva.

<sup>35</sup> Ley 1450 de 2011. Art. 238. Esta Ley contentiva del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, dinamiza la movilización de activos del Estado y dispone que las entidades públicas del orden nacional, con excepción de las entidades financieras de carácter estatal, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y las entidades en liquidación, deben ceder a CISA su cartera con más de 180 días de vencida y así mismo, transferir a título gratuito los bienes inmuebles de su propiedad que se encuentren saneados. Establece

inmuebles deberán transferirse a CISA saneados; sin embargo, como se indica al comienzo, hay inmuebles que presentan situación jurídica comercializable con saneamiento y no comercializable con saneamiento por lo que se observa que estos fueron transferidos sin cumplir con las condiciones que establece la normatividad. Igualmente el Decreto 4054 de 2011 "Por el cual se reglamentan los artículos 8 de la Ley 708 de 2011 y 238 de la Ley 1450 de 2011, Título IV – Transferencia de inmuebles a CISA, artículo 8, señala: *"Las entidades públicas sujetas a la aplicación del artículo 238 de la Ley 1450 de 2011, deberán transferir al Colector de Activos Públicos - CISA, a título gratuito y mediante acto administrativo, los bienes inmuebles de su propiedad que se encuentren saneados y no requieran para el ejercicio de sus funciones, y los previstos en el numeral 3 del artículo 1° del presente decreto"*.

Igualmente, la Circular Normativa No. 85 de CISA establece el desarrollo de actividades tendientes al saneamiento de bienes que se encuentren ocupados o invadidos, labor que en algunos casos no ha sido efectiva, lo que limita la comercialización y venta efectiva de los inmuebles, generando carga administrativa y financiera para la entidad.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

#### **Respuesta de la entidad:**

*"Central de Inversiones fue el vehículo a través del cual el Gobierno Nacional implementó un esquema de saneamiento de la banca pública, para atender la crisis financiera que agobió al país durante el período 1997-2000. En desarrollo de la mencionada labor de recuperación, CISA recibió inmuebles que en su mayoría soportaban limitaciones o gravámenes de carácter técnico, jurídico o administrativo, que se encontraban invadidos, con condiciones resolutorias en contra, embargados, con hipoteca a terceros, hipotecas de segundo grado, inscripciones de falsa tradición, con procesos de regulación de cánones de arrendamiento, reivindicatorios, inmuebles con diferencias de áreas, problemas de copropiedad, sin delimitación de linderos, con deudas de impuestos y valorizaciones, entre otros. Es decir, CISA recibió inmuebles con enormes deficiencias y dificultades de toda índole.*

*CISA como entidad especializada en la administración, normalización y comercialización de activos improductivos, inició todos los trámites necesarios para lograr el saneamiento de los inmuebles recibidos, e instauró los procesos*

---

*también que la cartera no vencida y de naturaleza coactiva puede ser entregada en administración a CISA y los inmuebles no saneados que sean susceptibles de ser enajenados deben ser comercializados o administrados por el Colector de Activos Públicos.*

<sup>30</sup> *Decreto 4054 de 2011: "Transferencia de bienes inmuebles. Las entidades públicas sujetas a la aplicación del artículo 238 de la Ley 1450 de 2011, deberán transferir al Colector de Activos Públicos - CISA, a título gratuito y mediante acto administrativo, los bienes inmuebles de su propiedad que se encuentren saneados y no requieran para el ejercicio de sus funciones, y los previstos en el numeral 3 del artículo 1° del presente decreto."*

respectivos para la defensa de su titularidad, asumiendo también el desarrollo de los procesos que se adelantaban en contra de las entidades originadoras.

Con posterioridad, y en desarrollo del CONPES 3493 del 08 de Octubre de 2007, que definió la estrategia para la gestión de activos públicos, y decidió ampliar el objeto social de Central de Inversiones a colector de activos –tanto improductivos como productivos- del Estado; CISA compró o recibió activos de otras entidades públicas, que representaban un problema para la entidad originadora e incluso aquellas que se encontraban ad portas de cerrar su liquidación.

De acuerdo con lo anterior, CISA cuenta con un portafolio de inmuebles de difícil recuperación, y ha adelantado las gestiones tendientes a la normalización de los mismos, no obstante, en algunos casos, esta labor es dispendiosa y difícil por lo que el saneamiento respectivo, puede extenderse en el tiempo.

En este orden de ideas, se atiende la observación de la Contraloría en el acápite en comento, el cual entendemos, se realiza de manera general, no obstante, si se requiere claridad sobre temas o ID específicos, estaremos prestos a responder cada caso en particular”.

Sobre el tema de los inmuebles, procedentes del PND, la entidad manifiesta:

“Teniendo en cuenta la función que despliega CISA en el estado colombiano, como antes quedó señalado, el Gobierno Nacional determinó que los inmuebles saneados que se movilizan a través del Colector de Activos, sean aquellos que respondan a las necesidades del sector público en el entendido que a través de CISA se realice el saneamiento de los mismos, por lo tanto, no se refiere a inmuebles sin afectaciones jurídicas, administrativas o técnicas, al contrario, precisamente es este tipo de activos los que requieren ser saneados para cumplir con el objetivo que el Gobierno Nacional se propone con la política de movilización de activos estatales. En este orden de ideas, debe entenderse el término “inmuebles saneados” utilizado por el artículo 26 de la Ley 1420 de 2010.

De la misma manera, el artículo 238 de la ley 1450 de 2011, dispuso que deberían ser transferidos a CISA de manera gratuita, por parte de las entidades públicas del orden nacional (con algunas excepciones allí descritas) y por parte de los Patrimonios Autónomos de Remanentes, los inmuebles que cumplan con estas condiciones: a) saneados, b) que no se requieran para el ejercicio de funciones de la entidad originadora, c) inmuebles “(...) que por acto público o privado sean sujetos de una destinación específica y que no estén cumpliendo con tal destinación (...)”, así mismo dispuso que el Gobierno Nacional reglamentaría la materia. En este orden de ideas, se expidió el Decreto 4054 de 2011, el cual en su artículo primero estableció unas definiciones con el ánimo de precisar algunos aspectos de la aplicación del artículo 238 antes señalado. Al tenor del numeral 2 del artículo mencionado:

“2. Bienes Inmuebles saneados: Son aquellos activos fijos que cumplan las siguientes condiciones: (i) que existan físicamente y tengan identificación registral, (ii) que no estén catalogados como de uso o espacio público, (iii) que estén libres

*de cualquier gravamen que impida su enajenación, condiciones resolutorias de dominio vigente o procesos de cualquier tipo en contra de la entidad pública que recaigan sobre el bien inmueble, (iv) que no reúnan las condiciones establecidas en el artículo 14 de la Ley 708 de 2001, modificado por el artículo 2 de la Ley 1001 de 2005, (v) que no estén ubicados en zonas declaradas de alto riesgo no mitigable, identificadas en el Plan de Ordenamiento Territorial y en los instrumentos que lo desarrollen y complementen o en aquellas que se definan por estudios geotécnicos que en cualquier momento adopte la Administración Municipal, Distrital o el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y (vi) que no estén ubicados en zonas de cantera que hayan sufrido grave deterioro físico”.*

*Dado lo anterior, para efectos de la movilización de activos impulsada en la Ley 1450 de 2011, un inmueble saneado, es aquél que reúne las características descritas en el numeral antes citado, por ello, inmuebles con diferencias de áreas, o con uso del suelo diferente, con deudas o invadidos, se consideran saneados y procede la transferencia gratuita a CISA.*

*Ahora, respecto de las deudas, específicamente el Decreto 4054 de 2011 establece en el numeral 6 del artículo primero, que los gastos administrativos de los inmuebles, son aquellos derivados de administración, tasas, impuestos contribuciones, entre otros, y que pueden corresponder tanto a períodos anteriores a la transferencia a CISA como a posteriores, el párrafo del artículo 9 ibidem, dispone que “los gastos administrativos contingencias correrán por cuenta de la entidad pública”, por lo explicado, los inmuebles con deudas de impuestos pueden ser transferidos a CISA.*

*Como se acotó, este tipo de inmuebles puede y debe ser transferido al Colector de Activos y dichas condiciones son marcadas en el Olympus como comercializable con saneamiento y no comercializable con saneamiento, dado que sobre estos activos debe adelantarse un procedimiento de depuración, con el fin de movilizarlos”.*

Con relación a lo indicado en el hallazgo sobre la Circular Normativa No. 85 de CISA, la entidad manifestó:

*“Como antes se expresó, el portafolio de inmuebles que ha recibido y recibe CISA a través del desarrollo de su misión dentro del Estado, son aquellos que representan una carga para las entidades originadoras y por consiguiente, generalmente son activos que presentan contingencias de todo tipo. /CISA despliega en cada caso, su mayor esfuerzo e instaura las acciones legales pertinentes, no obstante, por las especiales condiciones de algunos inmuebles, estas labores se tornan de difícil ejecución o toman un tiempo prolongado, dada la normatividad que actualmente existe por ejemplo en el caso de los inmuebles con diferencias de áreas, que no obstante pueden ser transferidos a CISA a través de actos administrativos, su enajenación se dificulta por cuanto las respectivas oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, en aplicación de la Instrucción Conjunta del año 2010, niegan el registro de las escrituras de venta, lo que impone una carga al Colector de Activos que debe iniciar actuaciones administrativas o judiciales, según el caso,*

*para lograr el saneamiento técnico respectivo. Quedamos atentos a pronunciarnos en casos específicos en el evento en que se detallen los mismos”.*

### **Análisis de la Respuesta:**

La respuesta de la entidad ratifica las deficiencias detectadas en el hallazgo. Sobre el primer punto CISA lo acepta y para los demás expone las razones por las cuales se presentan algunas inconsistencias en los inmuebles como es el caso de las diferencias de áreas.

Por otra parte, respecto al saneamiento de los bienes, el artículo 26 de la Ley 1420 de 2010 es claro al indicar que los órganos que hacen parte de Presupuesto General de la Nación, transfieren gratuitamente a CISA inmuebles saneados; por su parte, el artículo 238 de la Ley 1450 de 2011 también señala que la transferencia es a título gratuito de los bienes inmuebles que se encuentren saneados, situación que no se cumplió en los bienes objeto del hallazgo. Por lo anterior, el hallazgo se mantiene.

### **Cuentas por pagar**

A 31 de diciembre de 2011 y 2012, el saldo de las Cuentas por Pagar asciende a \$21.913 millones y \$24.812 millones respectivamente, el cual presenta deficiencias en el registro de la información, lo que originó el siguiente hallazgo:

### **Hallazgo No. 28: Cuentas por Pagar – Acreedores (D)**

El principio de revelación, contenido en el numeral 122 del Régimen de Contabilidad Pública, establece: *“Los estados, informes y reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública...”*; además, el numeral 104 establece: *“La información contable pública es razonable cuando refleja la situación y actividad de la entidad contable pública, de manera ajustada a la realidad...”*. De igual forma, el numeral 9.1.2 Normas técnicas relativas a los pasivos establece: *“202. Noción. Los pasivos corresponden a las obligaciones ciertas o estimadas de la entidad contable pública, derivadas de hechos pasados, de las cuales se prevé que representarán para la entidad un flujo de salida de recursos que incorporan un potencial de servicios o beneficios económicos, en desarrollo de las funciones de cometido estatal”*.

Los Instructivos No. 015 del 16 de diciembre de 2011 y el 020 del 14 de diciembre de 2012, proferidos por la Contaduría General de la Nación, establecen que es pertinente la adopción de las estrategias necesarias para que exista un adecuado y oportuno flujo de información y documentación hacia el área contable, con el fin de poder garantizar el reconocimiento de la totalidad de los hechos, operaciones y transacciones, debidamente soportados y su respectiva revelación. Adicionalmente indica que antes de

realizar el proceso de cierre contable y para garantizar la consistencia de la información administrada en las diferentes dependencias de la Entidad, deben realizarse las respectivas conciliaciones de información, de manera que se logre la integralidad del proceso contable, como lo señalan los numerales 3.8 y 3.16 de la Resolución 357 de 2008.

En los numerales 1.2.6 del Instructivo 015 de 2011 y 1.2.7 del Instructivo 020 de 2012, sobre existencia real de bienes, derechos, obligaciones y documentos soportes idóneos, las entidades deberán adelantar las acciones administrativas y operativas que permitan determinar que los saldos revelados en los estados contables relacionados con los bienes, derechos y obligaciones sean ciertos y cuenten con los documentos soporte idóneos que garanticen la existencia y exigibilidad de los mismos, de conformidad con lo señalado en los numerales 3.4 y 3.7 de la Resolución 357 de 2008.

El saldo de la cuenta 2425-Cuentas por Pagar Acreedores por \$21.608,2 millones y \$24.470,2 millones a 31 de diciembre de 2011 y 2012 respectivamente, se encuentra afectado por las siguientes situaciones:

- Sobrestimación por \$140,1 millones y \$136,6 millones en las vigencias 2011 y 2012 respectivamente, de los cuales \$102,2 millones y \$98,7 millones corresponden al Convenio No. 015 de 2005 celebrado con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el cual según Otrosí No. 10 al Convenio Administrativo del 22 de mayo de 2009 se realizaron los cruces de saldos correspondientes quedando un saldo a favor de CISA, el cual fue cancelado mediante Comprobante de Egreso No. 11579 del 03 de julio de 2009 del Ministerio de Hacienda.
- Partidas por \$37,9 millones y \$29,1 millones en las vigencias 2011 y 2012 respectivamente, correspondientes a partidas en proceso de depuración por cuanto algunas no corresponden a obligaciones reales, según oficio de la entidad sin número del 29 de octubre de 2013.
- Incertidumbre por \$476,3 millones en la vigencia 2011 y \$310,5 millones en el 2012, al incluir el convenio celebrados con Fogafin en el 2006, con saldo en las dos vigencias por \$52,2 millones sin que exista evidencia de su liquidación ni de gestión para determinar si efectivamente corresponden a obligaciones ciertas de la entidad.

Adicionalmente, dentro de la subcuenta 24259040-Partidas por identificar cartera, se reporta para ambas vigencias un auxiliar denominado: Partida pendiente de conciliar con saldo a 31 de diciembre de 2011 por \$424,2 millones y en el 2012 por \$258,3 millones.

Por otro lado, a nivel de auxiliar para ambas vigencias se reportan terceros que al ser consultados en el aplicativo contable Concisa no se encuentran o reportaron valores diferentes. Es el caso del Nit 900049075 que en el auxiliar reporta un saldo contrario a su naturaleza por \$-249,9 millones y en Concisa no tiene saldo y el Nit 900159108 presenta \$9,6 millones y en Concisa reporta un saldo contrario por \$-9,2 millones.

Lo anterior evidencia falta de gestión, depuración y conciliación con las áreas involucradas al cierre de cada una de las vigencias auditadas y falta de seguimiento en los convenios que celebra la entidad, lo que le resta confiabilidad a la información, inobserva los instructivos de cierre expedidos por la Contaduría General de la Nación, en donde se determinan las actividades mínimas que deben adelantarse para el cierre de cada ejercicio y genera subestimación e incertidumbre en las cuentas señaladas, afectando por contrapartida el resultado del ejercicio para las dos vigencias auditadas. Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

#### **Respuesta de la entidad:**

*Dentro de las observaciones realizadas sobre la cuenta 2425-Cuentas por pagar Acreedores por \$21.608,2 millones y \$24.470,2 a corte de las vigencias 2011 y 2012 respectivamente, hacemos las siguientes consideraciones:*

- *El manejo dado a las cuentas de cobro y/o facturas para el pago de los diferentes conceptos de servicios y honorarios distribuidos en las áreas de CISA (inmuebles, cartera, jurídica y administrativa) se realiza de manera automática o manual y proviene de las diferentes áreas que generan gastos para la administración de los inmuebles y la cartera. Así las cosas las cuentas de operadores de cobranza, gastos judiciales, vicepresidencia de operaciones, vicepresidencia de inmuebles y activos improductivos han sido conciliadas como se describe en el informe presentado el 29 de octubre de 2013 a la Contraloría Delegada del periodo 2011 donde existían 34 partidas con una antigüedad mayor a 180 días, que ascendían a \$37.9 millones, de las cuales se dio explicación con el oficio del 29 de octubre 2013. En la gestión de depuración de la vigencia 2012 se lograron sanear 8 partidas por un monto de \$ 4.6 millones.*

*En el anexo entregado de la vigencia 2012 se incluían 28 registros por una suma de \$29,1 millones, de los cuales a la fecha se encuentran saneados 6 por valor de \$4.3 millones, los registros restantes están en proceso de depuración con el fin de disminuir estos pasivos.*

*Estas partidas por \$37,9 y \$29,1 millones de pesos no representan un valor material dentro del total de la cuenta 2425.*

- *La partida correspondiente al convenio celebrado con Fogafin corresponde a pasivos entregados por Fogafin en el convenio producto de pagos pendientes de realizar por conceptos de honorarios de abogados y gastos judiciales principalmente. Estos se cancelaran una vez se presenten las cuantías de cobro por parte de los interesados, por lo tanto esta partida es una obligación cierta para CISA.*



- *Respecto al convenio con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de los derechos cedidos dentro de los procesos liquidatorios de las cooperativas, se adjudicaron a CISA 332 matrículas inmobiliarias contenidas en 115 códigos (inmuebles en Olympus) de los cuales se recibieron físicamente 114, toda vez que el ID 12685 fue devuelto. El valor de compra para cada uno de estos 114 inmuebles fue cancelado oportunamente al Ministerio de Hacienda. A la fecha nos encontramos en proceso de liquidación del convenio, confirmando el cumplimiento de cada una de las obligaciones a cargo de las partes y generando el Acta de Cierre Final correspondiente, tareas conjuntas entre el Ministerio y CISA y por lo tanto hasta que no se cierre este proceso la obligación es cierta para la entidad.*

- *Subcuenta 24259040 - Partidas por identificar cartera: En esta cuenta se registran los valores de cartera a favor de terceros por concepto de:*

*Acuerdo de pagos honorarios de abogados: Una vez se ha acordado con el cliente el pago total de la obligación y los respectivos honorarios del abogado, estos se registran en esta cuenta y serán cancelados una vez el abogado presente la respectiva cuenta de cobro.*

*Saldos a favor de clientes: Por diferentes motivos los clientes consignan valores superiores a los acordados generando saldos a favor; los cuales son registrados en esta cuenta y serán cancelados una vez el cliente nos presente la respectiva cuenta de cobro.*

*Adicionalmente, se reciben pagos de clientes por concepto de arrendamiento INVIAS, pagos de inmuebles proindivisos, prorratas de gastos; los cuales se registran en esta cuenta hasta que se logre su identificación y aplicación.*

*Las operaciones sobre esta cuenta 24259040 se realizan siempre afectando el NIT de CISA 860.042.945, ya que para la mayoría de los casos debido a la ausencia de documentación que precise la información del beneficiario como son el tipo y número de identificación, los nombres y apellidos, dirección residencia, teléfono y tipo de régimen tributario. Sin embargo es importante aclarar que para el control de la misma se registra de forma manual en una tabla Excel las identificaciones y demás datos de aquellos terceros que se han logrado reconocer.*

*La información inicialmente entregada a la Contraloría Delegada, corresponde a ese control Excel mencionado anteriormente, motivo por el cual las consultas que se realicen sobre estos NIT no arrojan ningún tipo de información desde el aplicativo contable CONCISA.*

*Dada la dinámica del negocio de inmuebles y cartera, se presentan permanentemente partidas por identificar sobre las cuales se efectúan unos procesos permanentes de depuración.*

*En referencia a los valores por ustedes descritos, CONCISA para el año 2011 presenta un saldo negativo de \$ -249.952.717,02 ya que ingresó a la cuenta contable afectando el Nit de CISA y posteriormente se debitó con el Nit. de Crear País, generando una inconsistencia en los saldos por NIT; Para el cierre del 2012, ya el saldo estaba reclasificado. Lo mismo ocurre con el Nit. 900159108 que tiene inconsistencia en los terceros; a la fecha de esta visita se hizo la respectiva reclasificación.*

*En el caso reportado por ustedes sobre la consulta del Nit 900049075 no es procedente afirmar que reporta un saldo contrario en Olympus ya que este aplicativo no genera saldos de terceros, el auxiliar de esta cuenta corresponde al listado generado por el aplicativo contable CONCISA "Opción: CONSULTAS – AUXILIARES" aclarando que en ningún caso, nuestros aplicativos misionales, COBRA (Cartera) y OLYMPUS (Inmuebles), son auxiliares de esta cuenta, por lo cual no es procedente la búsqueda de saldos de terceros en los mismos. Sobre esta cuenta existe plan de depuración para parte de la entidad entre las áreas misionales y el área contable para el cierre del año 2013.*

### **Análisis de la respuesta:**

De la respuesta enviada por la entidad se presentan los siguientes comentarios:

- Respecto a las partidas que están sobrestimando la cuenta, la entidad manifiesta efectivamente que se encuentran en proceso de depuración.
- En relación con la partida reportada como cuenta por pagar a nombre de Fogafin por \$52 millones para ambas vigencias, las explicaciones dadas no desvirtúan el hallazgo, dado que son partidas registradas desde la vigencia 2006 y no se evidencia gestión por parte de la entidad para establecer si representan una obligación real.
- En lo referente al saldo reportado a favor del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las explicaciones dadas por la entidad no controvierten la situación expuesta, adicionalmente en documento allegado "Otrosí No. 10 del 22 de mayo de 2009 al convenio interadministrativo 015 del 4 de febrero de 2005" se constata que realizan un cruce de cuentas entre ambas entidades con el fin de liquidar el contrato, quedando un saldo a favor de CISA por \$0.831 millones, valor que es cancelado mediante comprobante de egreso del Ministerio de Hacienda No.11579 del 03 de julio de 2009. Por lo anterior el valor observado se constituye en una sobrestimación de las cuentas por pagar.
- Respecto a los demás saldos la entidad concluye que exista un proceso de depuración para el cierre de la vigencia 2013.
- Se corrige lo relacionado con la denominación de "auxiliares" dada a los aplicativos Olympus y Cobra.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene en los mismos términos comunicados.

### **Pasivos estimados**

El saldo de este grupo ascendió a \$789 millones y \$1.110 millones para las vigencias auditadas; revisadas la subcuenta 2710902-Litigios, condenas y

demandas, se determinó que las áreas involucradas en éste proceso no realizan conciliaciones, por lo tanto se generó el siguiente hallazgo:

### **Hallazgo No. 29: Pasivo Estimado (D)**

El instructivo No.015 del 16 de diciembre de 2011 y el 020 del 14 de diciembre de 2012, proferido por la Contaduría General de la Nación, establece que es pertinente la adopción de las estrategias necesarias para que exista un adecuado y oportuno flujo de información y documentación hacia el área contable, con el fin de poder garantizar el reconocimiento de la totalidad de los hechos, operaciones y transacciones, debidamente soportados y su respectiva revelación. Adicionalmente indica que antes de realizar el proceso de cierre contable y para garantizar la consistencia de la información administrada en las diferentes dependencias de la Entidad, deben realizarse las respectivas conciliaciones de información, de manera que se logre la integralidad del proceso contable, como lo señalan los numerales 3.8 y 3.16 de la Resolución 357 de 2008.

En el numeral 1.2.7 sobre existencia real de bienes, derechos, obligaciones y documentos soportes idóneos, las entidades deberán adelantar las acciones administrativas y operativas que permitan determinar que los saldos revelados en los estados contables relacionados con los bienes, derechos y obligaciones sean ciertos y cuenten con los documentos soporte idóneos que garanticen la existencia y exigibilidad de los mismos, de conformidad con lo señalado en los numerales 3.4 y 3.7 de la Resolución 357 de 2008.

El valor de la cuenta 27109030- Litigios, condenas y demandas por \$412,6 millones y \$241,5 millones al cierre de la vigencia 2011 y 2012 respectivamente, se encuentra sobrestimada en \$96,9 millones y \$113,9 millones, valores que corresponden a partidas reportadas contablemente y que no reposan en las bases de datos enviadas por el área jurídica.

Lo anterior originado en la falta de depuración y conciliación con las áreas involucradas al cierre de cada una de las vigencias auditadas, lo que le resta confiabilidad a la información además de incumplir los instructivos de cierre expedidos por la Contaduría General de la Nación, en donde se determinan las actividades mínimas que deben adelantarse para el cierre de cada ejercicio, afectando por contrapartida el resultado del ejercicio para las dos vigencias auditadas. Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

### **Respuesta de la entidad:**

*"En cuanto a lo manifestado por el ente de control respecto de los valores provisionados relacionados con los procesos EN CONTRA de la compañía y en lo que hace referencia a la VIGENCIA DE 2011, nos permitimos informar lo siguiente:*

Los procesos relacionados con Provisión contable a 2011: Bárbara Parra Nucua, Octavio Segundo Otero Porras, Industrias Pine DA Rubiano y Antonio Fernando Muñoz no son procesos en contra, esta relación corresponde a procesos ejecutivos a favor de Cisa que terminaron con costas a cargo de la entidad, por esta razón estos procesos no aparecen relacionados en la base de procesos en contra (Vigencia 2011) información entregada por el área jurídica.

Es de anotar que a la fecha estos procesos se encuentran debidamente terminados, y el motivo de dicha terminación corresponde a dos situaciones:

1. Que CISA haya cancelado las costas en contra por solicitud del demandado,
2. Que ante el no cobro de dichas costas y habiendo operado el termino de prescripción CISA haya procedido a la eliminación del reporte, situación que solo se evidencia en el Formato 110 que es entregado a contabilidad, el cual reposa en Setecsa.

Finalmente, y de acuerdo a la información registrada en Temis, estos procesos ejecutivos fueron terminados o fueron vendidas las obligaciones en estas fechas:

- BARBARA PARRA NUCUA.- 1/02/2010
- OCTAVIO SEGUNDO OTERO.- 29/11/2010, Obligación vendida
- INDUSTRIAS PINE DA RUBIANO.- 23/12/201 , Obligación vendida
- ANTONIO FERNANDO MUÑOZ.-29/01/10, Sentencia.

En cuanto al proceso correspondiente a RODRIGO LONDOÑO CARVAJAL pese a ser un proceso en contra de la entidad contablemente se encuentra provisionado a vigencia de 2011 y el pago de la condena se realizó el 4 de octubre de 2011. Una vez verificada la información y la consecución de los respectivos soportes se procedió a informar sobre la eliminación de dicho reporte al área contable mediante el memorando CI-GDJ-087 del 10 de enero de 2012.

Ahora bien, en cuanto a la relación de PROVISIONES correspondiente a la VIGENCIA DEL 2012 relacionados por el ente de control, existen dos procesos que por error involuntario no se incluyeron en la base entregada por el área jurídica teniendo en cuenta que los mismos ya se encuentran procesalmente terminados. A la fecha la sucursal Cali se encuentra en la consecución de los soportes para realizar la respectiva eliminación y son: Jose Duberney Parra, Ismael Bolaños Ruiz.

El proceso promovido por el deudor Álvaro Zapata Potes fue un proceso ordinario en contra de la entidad que termino con sentencia en contra de Cisa, razón por la cual la provisión de este proceso ordinario se realizó por \$12 MM. Posteriormente el cliente para cobrar este valor inició un proceso Ejecutivo y fue allí donde el juzgado embargó las cuentas de Cisa por valor de \$22.500.000 valor que fue reportado a contabilidad para su provisión.

Así las cosas dichos reportes corresponden a procesos diferentes, uno es el proceso en contra (ordinario) el cual fue relacionado en la base entregada por el área jurídica, y otro es el proceso ejecutivo que fue el que se provisionó por \$22.500.000.

*Respecto a las contingencias laborales de Esperanza Corvacho Aroca, Leonor Consuelo Gómez, Lucía Borrego Abello, Juan Guillermo Jaramillo Estrada y Fernando Alonso Salgado Juris, se confirma que dado el estado procesal, dichas provisiones se encuentran previstas dentro de los procesos laborales y debido a un error involuntario no se relacionaron en el informe enviado a la Contraloría”.*

### **Análisis de la respuesta:**

Respecto a la respuesta dada para la vigencia 2011, como lo explica el área jurídica no corresponden a obligaciones reales para la entidad, dado que los procesos se encuentran terminados. En cuanto al pago del proceso realizado el 4 de octubre de 2011, contablemente se sigue presentando este saldo tanto al cierre de la vigencia 2011 como 2012. Por lo anterior, el hallazgo se mantiene. Con relación a los demás puntos comunicados en la observación, se acepta la respuesta dada por la entidad y en consecuencia se retira del hallazgo.

### **Otros Pasivos**

El saldo del grupo 29- Otros Pasivos por \$21.985,4 millones y \$38.713,2 millones para las vigencias auditadas, presentaron deficiencias en el reporte de la información de los auxiliares por lo que se generó el siguiente hallazgo:

### **Hallazgo No. 30: Otros Ingresos Recibidos por Anticipado**

El numeral 202 del Plan General de Contabilidad Pública indica: *“Los pasivos corresponden a las obligaciones ciertas o estimadas de la entidad contable pública, derivadas de hechos pasados, de las cuales se prevé que representarán para la entidad un flujo de salida de recursos que incorporan un potencial de servicios o beneficios económicos, en desarrollo de las funciones de cometido estatal”*; así mismo, el numeral 205 estipula que: *“Las obligaciones ciertas se determinan de forma objetiva y precisa, tanto en lo relativo al plazo para su cancelación o aplicación, como en la cuantía del valor a restituir”*.

De igual forma, en el numeral 344 precisa: *“Los libros de contabilidad auxiliares contienen los registros contables indispensables para el control detallado de las transacciones y operaciones de la entidad contable pública, con base en los comprobantes de contabilidad y los demás documentos soporte”*.

Los instructivos de cierre proferidos por la Contaduría General de la Nación para las vigencias 2011 y 2012 establecen que las entidades deberán adelantar las acciones administrativas y operativas que permitan determinar que los saldos revelados en los estados contables relacionados con los bienes, derechos y obligaciones sean ciertos y cuenten con los documentos soportes idóneos que garanticen la existencia y exigibilidad de los mismos,

de conformidad con lo señalado en los numerales 3.4 y 3.7 de la resolución 357 de 2008.

El saldo de la cuenta 2910-Ingresos Recibidos por Anticipado por \$21.315,3 millones y \$30.441,3 millones para las vigencias 2011 y 2012 presentan incertidumbre por \$9.483,5 millones y \$10.493,6 millones respectivamente, teniendo en cuenta por las situaciones evidenciadas en los siguientes auxiliares:

- 29109001-Recaudos por identificar cartera, con saldos de \$1.047,5 millones y \$881,3 millones para las vigencias 2011 y 2012 respectivamente, los cuales están afectados por una partida inicial denominada "Saldo inicial año 2005" por \$1.218,4 millones, sobre la cual no existe certeza ya que a nivel de auxiliar se reportan son los diferentes movimientos de la cuenta, los cuales vienen desde el mes de enero de 2006.
- 29109017-Consignaciones pendientes inmuebles Davivienda, por \$1.353,2 millones y \$3.842,1 millones respectivamente, de los cuales no fue posible determinar los terceros beneficiarios, dado que a nivel de auxiliar se reportan como partidas pendientes y en éste se muestran son los movimientos que datan desde el mes de junio del año 2009.
- 29109093-Recaudos efectivos novaciones vendidas, con saldo por \$333,9 para ambas vigencias; 29109098-Recaudo efectivo cartera vendida por \$1.853,1 millones y \$693,3 millones y 29109099-Valor daciones cartera vendida por \$4.895,8 millones y \$4.743 millones para las vigencias 2011 y 2012 respectivamente. Se genera incertidumbre dado que corresponden en su gran mayoría a partidas producto del convenio celebrado con la Compañía de Gerenciamiento de Activos Ltda. celebrado el 6 de julio de 2007, el cual fue liquidado el 4 de diciembre de 2009, según información suministrada por la Entidad, quedando a la fecha unos remanentes sobre los cuales no se ha determinado si representan una obligación real para CISA.

A nivel de auxiliar, no obstante encontrarse conciliados los saldos reportados por COBRA y OLYMPUS con la información del aplicativo Concisa, no fue posible determinar su veracidad dado que en dichos auxiliares se reportan son los movimientos de la cuenta desde el año 2006.

Lo anterior evidencia falta de gestión, depuración, conciliación y control en la información en cada una de las vigencias auditadas y falta de seguimiento en los convenios que celebra la entidad, lo que le resta confiabilidad a la información, inobserva las normas señaladas y genera incertidumbre en las cuentas señaladas, afectando por contrapartida el resultado del ejercicio para las dos vigencias auditadas.

## **Respuesta de la entidad:**

*“Subcuenta 29109001 – RECAUDO POR IDENTIFICAR CARTERA: En esta cuenta se registran todas las consignaciones que realizan los clientes por concepto de pagos de cartera y eventualmente de inmuebles dependiendo de la oportunidad que tiene para realizar estas transacciones en las cuentas bancarias de Bancolombia, Banco Agrario, Davivienda y AV Villas. Una vez el área de cartera identifica los pagos estos son debitados de esta cuenta y aplicados a las respectivas obligaciones afectando el costo y la utilidad según procedimiento de aplicación de pagos de CISA. Sin embargo quedan partidas que por falta de datos como la identificación del cliente y/o el número de obligación, no son debitadas incrementando el saldo de la cuenta. Para estas partidas se realizan las siguientes actividades de gestión:*

- *Solicitud de la consignación original: Esta se hace a través del banco o a través del cliente cuando este se acerca a realizar la respectiva reclamación.*
- *Revisión reporte de saldos: El área de Contabilidad, envía a las áreas de Inmuebles y Cartera mensualmente un archivo con el detalle de las partidas pendientes de identificar a la fecha para que cada una de las áreas realice la gestión correspondiente de identificación de pagos.*

*Para el periodo de tiempo anterior al aplicativo contable CONCISA (2000-2005) se registraba cada una de las consignaciones como actualmente se realiza, sin embargo el registro contable se hacía en una sola transacción con la totalidad de los recaudos una vez al mes.*

*Al momento de la migración al aplicativo contable CONCISA el saldo existente se traslado consolidado de \$1.218,4 millones, sobre el cual se realizan aplicaciones cada vez que el registro identificado corresponde al periodo de tiempo comprendido entre los años 2000 y 2005 hasta agotar dicho saldo. Es así como los anexos entregados a la Contraloría Delegada presentan un registro denominado “SALDO INICIAL A DICIEMBRE 31 DE 2005” por valor de \$1.218.4 millones que se ve afectado por cada una de las partidas aplicadas que se identifican dentro del mismo anexo, partidas y saldo que se presentan de esta forma para control de la disminución de la partida inicial.*

*Al cierre del mes de octubre de 2013 este saldo de 1.218,4 millones por concepto de las depuraciones realizadas ha disminuido hasta la suma de \$246 millones; en el aplicativo CONCISA se encontrara el movimiento que ha presentado esta cuenta.*

*29109017: Consignaciones pendientes inmuebles Davivienda: En esta cuenta se registran todas las partidas provenientes del negocio de inmuebles (ventas, arriendos, comisiones y prorratas) y no es posible conocer los terceros de cada consignación debido a que en la información remitida por los bancos y o soportes de las consignaciones no se registró ninguna información que permita su identificación. Al cierre de octubre de 2013 la cuenta tiene un valor de \$926 millones.*

*Subcuenta 29109093 – Recaudo efectivo novaciones vendidas 29109098 –recaudo efectivo cartera vendida, 29109099 – valor daciones cartera vendida: Los saldos que presentan estas cuentas corresponden a consignaciones realizadas en cuentas*

*de CISA, por clientes de cartera vendida a la Compañía de Gerenciamiento de Activos CGA e inmuebles vendidos o en garantía de estas obligaciones cuya transferencia a nombre de CGA no se ha efectuado. Cabe aclarar que para el caso de las daciones la gestión depende de CGA, quien de acuerdo con el contrato debe realizar todo el proceso jurídico hasta la expedición del documento de adjudicación del bien, procedimiento sujeto a los trámites realizados por los jueces correspondientes. Una vez se obtiene el folio de matrícula este debe ser reportado a CISA con el fin de hacer el respectivo registró contable de estos valores.*

*Sin embargo CISA ha realizado depuración y conciliación de estas partidas efectuando cruces de cuentas, así también se han realizado varias reuniones con funcionarios de CGA y se han enviado comunicaciones solicitando información acerca de los adelantos en la gestión para la disminución de estos pasivos. Como se evidencia en correos\*enviados en las vigencias 2012 y el último del presente año. Adjuntamos Anexos en CD Carpeta Observación No. 7.*

*Efectivamente las partidas registradas en esta cuenta son obligaciones reales para CISA”.*

### **Análisis de la respuesta:**

Los argumentos presentados por la entidad sobre la situación observada reiteran lo expuesto por el área involucrada durante el tiempo en que se llevaron a cabo las pruebas, es decir que no es posible determinar los terceros mientras no se alleguen los documentos que permitan realizar la afectación correspondiente; sin embargo, el hallazgo se enfoca a que los auxiliares se limitan a registrar movimientos débitos y créditos sin que exista certeza a quien corresponden.

Sobre los anexos presentados en relación con la venta realizada a la Compañía de Gerenciamiento de Activos, los mismos no se convierten en prueba suficiente para desvirtuar el hallazgo dado que corresponden a una serie de correos que se intercambian entre las áreas involucradas en el proceso, sin que se evidencie una real conciliación de los saldos que aún quedan pendientes de liquidar, teniendo en cuenta que dicho convenio ya fue liquidado desde el mes de diciembre de 2009 y únicamente deberían quedar pendientes los remanentes suscritos en dicha acta de liquidación.

Por lo anterior el hallazgo se valida en los términos en que fue presentado.

### **Control Interno Contable**

El Sistema de Control Interno contable de CISA es “Con deficiencias”. La entidad aplica las políticas de contabilidad y preparación de sus estados contables, da cumplimiento a las normas y prácticas de contabilidad prescritas por la Contaduría General de la Nación; sin embargo, se

evidenciaron debilidades como la falta de conciliación de la información con las diferentes dependencias de la entidad, no cumplir con lo señalado en la circular normativa para tesorería y contabilidad tanto en la legalización de los anticipos como en la depuración o saneamiento contable, situaciones que afectaron la razonabilidad de los estados contables.

En las cuentas deudores, inventarios y cuentas por pagar se denotan debilidades tales como falta de depuración, saneamiento, manejo de los terceros, falta de claridad en la información contenida en los libros de contabilidad.

Con ocasión de lo expuesto anteriormente se establecieron los siguientes hallazgos:

### **Hallazgo No. 31: Información Concisa (D)**

El Plan General de Contabilidad Pública de la Contaduría General de la Nación establece: "3. *Proceso Contable.* 61. *El proceso contable se define como un conjunto ordenado de etapas que se concretan en el reconocimiento y la revelación de las transacciones, los hechos y las operaciones financieras, económicas, sociales y ambientales, que afectan la situación, la actividad y la capacidad para prestar servicios o generar flujos de recursos de una entidad contable pública en particular. Para ello, el proceso contable captura datos de la realidad económica y jurídica de las entidades contables públicas, los analiza metodológicamente, realiza procesos de medición de las magnitudes de los recursos de que tratan los datos, los incorpora en su estructura de clasificación cronológica y conceptual, los representa por medio de instrumentos como la partida doble y la base del devengo o causación en su estructura de libros, y luego los agrega y sintetiza convirtiéndolos en estados, informes y reportes contables que son útiles para el control y la toma de decisiones sobre los recursos, por parte de diversos usuarios.*

62. *El reconocimiento es la etapa de captura de los datos de la realidad económica y jurídica, su análisis desde la óptica del origen y la aplicación de recursos y el proceso de su incorporación a la estructura sistemática de clasificación cronológica y conceptual de la contabilidad, para lo cual se requiere adelantar procesos de medición, que consisten en la tasación de las magnitudes físicas o monetarias de los recursos que permiten incorporar y homogeneizar los atributos de los hechos acaecidos en la realidad y su impacto para la entidad que desarrolla el proceso contable. Esta etapa incluye el reconocimiento inicial de las transacciones, hechos u operaciones, así como las posteriores actualizaciones de valor. La información presupuestaria es un insumo básico de la etapa de reconocimiento en el proceso contable.*

63. *La revelación es la etapa que sintetiza y representa la situación, los resultados de la actividad y la capacidad de prestación de servicios o generación de flujos de recursos, en estados, informes y reportes contables confiables, relevantes y*

comprensibles. Para garantizar estas características de los estados, informes y reportes contables, la revelación implica la presentación del conjunto de criterios o pautas particulares, seguidas en la etapa previa de reconocimiento, así como la manifestación de la información necesaria para la comprensión de la realidad que razonablemente representa la información contable pública. Los estados, informes y reportes contables se refieren a entidades contables públicas individuales agregadas y consolidadas. El Contador General de la Nación es responsable por la consolidación de los estados, informes y reportes contables de la Nación con los de las entidades descentralizadas territorialmente y por servicios...

106. Verificabilidad. La información contable pública es verificable cuando permite comprobar su razonabilidad objetividad a través de diferentes mecanismos de comprobación.

El SNCP debe garantizar la disposición del insumo básico para alcanzar los objetivos de control, mediante la aplicación de procedimientos necesarios para confirmar o acreditar la procedencia de los datos registrados, las transacciones, hechos y operaciones revelados por la información contable pública, con sujeción a los principios, normas técnicas y procedimientos del Régimen de contabilidad pública.

107. Relevancia. La información contable pública es relevante si proporciona la base necesaria, suficiente y con la calidad demandada, para que los usuarios dispongan oportunamente de ella, conforme a sus objetivos y necesidades.

Esto significa incluir la declaración explícita y adicional de la información necesaria para conducir a los distintos usuarios a juicios y decisiones razonadas sobre las actividades y situación de las entidades contables públicas, reveladas por medio de los estados, informes y reportes contables. En la información contable pública, por su condición de bien público, la relevancia procura un equilibrio entre niveles de oportunidad, materialidad y universalidad.

De igual forma, sobre los libros de contabilidad, el Plan General de Contabilidad Pública indica: "9.2.3 Libros de contabilidad. 342. Noción. Los libros de Contabilidad son estructuras que sistematizan de manera cronológica y nominativa los datos obtenidos de las transacciones, hechos y operaciones que afectan la situación y la actividad de las entidades contables públicas. Estos libros permiten la construcción de la información contable pública y son la base para el control de los recursos, por lo cual se constituyen en soporte documental. Los libros de contabilidad se clasifican en principales y auxiliares.

343. Los libros de contabilidad principales son el Diario y el Mayor, los cuales presentan en forma resumida los registros de transacciones, hechos y operaciones. El Libro Diario presenta en los movimientos débito y crédito de las cuentas, el registro cronológico y preciso de las operaciones diarias efectuadas, con base en los comprobantes de contabilidad. Por su parte, el Libro Mayor contiene los saldos de las cuentas del mes anterior, clasificados de manera nominativa según la estructura del Catálogo General de Cuentas; las sumas de los movimientos débito y

*crédito de cada una de las cuentas del respectivo mes, que han sido tomadas del Libro Diario; y el saldo final del mismo mes.*

*Tratándose de las entidades societarias, el libro de socios o accionistas es un libro principal, y contiene el registro de las acciones, cuotas o partes de interés social de cada uno de los socios y los movimientos de las mismas.*

*344. Los libros de contabilidad auxiliares contienen los registros contables indispensables para el control detallado de las transacciones y operaciones de la entidad contable pública, con base en los comprobantes de contabilidad y los documentos soporte”.*

Los libros de contabilidad de CISA presentan debilidades que no permiten tener certeza sobre la realidad de la información financiera de la entidad, como se evidenció durante el proceso auditor en los siguientes casos:

1. El aplicativo CONCISA para la consulta de los saldos y movimientos de un periodo determinado presenta varios saldos finales, como por ejemplo el saldo de la cuenta Bancos y corporaciones para el periodo comprendido entre el 31 de diciembre de 2011 a 31 de diciembre de 2012 el saldo es de \$53.424 millones y \$93.957 millones, del 30 al 31 de diciembre de 2012 \$52.160 millones y el del 1 de enero al 31 de diciembre de 2012 \$49.177 millones, siendo este último el real.

2. Los libros auxiliares presentan las siguientes debilidades:

- La columna “nuevo saldo” no refleja este concepto sino el valor individual de cada registro.

- En la columna de comentarios no son claros los conceptos que en ella se describen, por cuanto no permiten conocer el concepto que da origen al registro.

- La descripción que se efectúa en la columna de comentario, corresponde en la mayoría de los casos a reclasificaciones o ajustes, sin ser claros el concepto de los mismos.

- Los registros no se presentan en forma cronológica, tal como suceden los hechos económicos que los generaron; además, al consultar los libros auxiliares, se evidenció que aparecen los registros para una vigencia en dos a tres vigencias después.

Las anteriores debilidades no permiten que la información contable sea clara, completa y concisa e incumple con lo señalado por la Contaduría General de la Nación en lo relacionado con los libros de contabilidad y con los principios contables. Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria.

### **Respuesta de la entidad:**

*"1. Revisando el aplicativo contable encontramos una falencia para la consulta de los saldos y movimientos, ya que el cierre contable de CISA es mensual y no se hace de manera diaria, el proceso de generación de los auxiliares siempre toma el saldo inicial del último cierre, es decir:*

- Si la consulta de saldos y movimientos se genera dado un rango de fechas dentro de un mismo mes la información es correcta.*
- El inconveniente se genera cuando se solicita la consulta de saldos y movimientos de forma que incluya parcialmente otros meses.*

*Es de aclarar que la información contable es confiable y veraz de acuerdo con las normas contables, el error detectado en la consulta de saldos y movimientos no evidencia problemas con la información a nivel de movimientos. El inconveniente está en el saldo que acumula día a día dado que no se está calculando de manera diaria sino mensual, y muestra un saldo que no corresponde. Se procederá a realizar el ajuste al sistema de acuerdo con el análisis efectuado."*

*2. Los comprobantes contables a los que se hace referencia son los movimientos automáticos por las interfaces contables generadas por los aplicativos de Inmuebles y Cartera, la forma en que se está presentado la información en los libros auxiliares en la columna nuevo saldo, conceptos y comentario es información consistente y veraz dadas las necesidades identificadas por CISA para los procesos automáticos y reflejando la realidad contable de la entidad."*

### **Análisis de la respuesta:**

En las respuestas la entidad argumenta que la información contable es confiable y veraz, que para el caso de la falencia en los saldos del aplicativo no afecta los movimientos y que procederán a realizar los ajustes. Para el caso de los libros auxiliares que se deben a información de interface entre los aplicativos, sin embargo los argumentos dados no se enfocan a las deficiencias detectadas como son el orden cronológico, los conceptos de los registros y los saldos, por cuanto si son comprobantes automáticos, estos se pueden parametrizar de acuerdo con los requerimientos y las normas que rigen para la contabilización.

El hallazgo se mantiene por cuanto inobservan las normas señaladas por la Contaduría General de la Nación para el manejo de los libros contables.

### **Hallazgo No. 32: Notas a los Estados Contables (D)**

CISA, en sus notas a los Estados Contables a 31 de diciembre de 2011 y 2012, no revelan información adicional necesaria sobre las transacciones, hechos y operaciones financieras, que complementen dichos estados; así como la desagregación de valores contables en términos de precios y cantidades.

Además, las notas de carácter específico no revelan en debida forma las particularidades sobre la información contable estructurada de acuerdo con el Catálogo General de Cuentas que por su materialidad deben revelarse de manera que permitan obtener elementos sobre el tratamiento contable, la composición de los saldos correspondientes y cualquier otra información adicional que permita efectuar análisis de las cifras consignadas en dicho estados, como es el caso de Deudores, Inventarios (construcciones bienes inmuebles, derechos fiduciarios, inventario en tránsito y otros bienes en existencia), pasivos, entre otras.

De igual forma no se incluyó en las notas de los estados contables:

- a) El valor pagado por sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales, incluyendo los intereses y costas del proceso.
- b) El valor registrado como gasto por sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales.
- c) La metodología aplicada para el registro del pasivo estimado.
- d) El estado de los procesos.

Lo anterior, evidencia la falta de control y seguimiento de la administración, generando inobservancia de las Normas técnicas relativas a los estados, informes y reportes del Plan General de Contabilidad Pública, del numeral 10 del Capítulo V, Título II del Manual de Procedimientos de Contabilidad Pública, incumpliendo el principio de revelación por cuanto lo reportado en ellas no enriquece el análisis de los usuarios sobre la información financiera y los resultados de la gestión de la Entidad en cada una de las dos vigencias.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria, en virtud de los numerales 1, 3 y 33 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

#### **Respuesta de la entidad:**

*“En atención a esta observación consideramos necesario señalar que Central de Inversiones en las notas a los Estados Financieros revela de manera precisa la información contenida en los Estados financieros.*

*En la nota No 2: denominada Principales políticas y prácticas contables, la entidad explica cuáles son los procedimientos y políticas adoptadas para el registro de las cuentas deudoras, los inventarios y cuentas del pasivo y revela el marco teórico que fundamenta las transacciones y que guardan relación con las circulares internas.*

*Aunado a lo anterior en el informe de los estados financieros se encuentran las notas que explican de manera detallada la información financiera para cada cuenta.*

*En concordancia de lo anterior, a continuación citamos el contenido de algunas notas, donde se evidencia el cumplimiento de lo antes citado.*



*Nota No. 3: Convenios interadministrativos, donde se especifica cada entidad con la que se realizó el convenio, los correspondientes valores de compra y el número de inmuebles adquiridos en cada una de estas operaciones. Esta misma descripción se hace para la compra de los activos de cartera.*

*Nota No 5: Se aclaran los deudores de corto y largo plazo con el detalle de la provisión por entidad.*

*Nota No. 6 Inventarios: se explica el número de inmuebles y el estado de los mismos, así mismo se relaciona las entidades de donde provienen los inmuebles en tránsito y su valor correspondiente.*

*De la nota No 7 a la 23 se detallan los saldos de inversiones, propiedad planta y equipo, otros activos pasivos de corto y largo plazo mostrando una a una aquellas cuentas por pagar producto de convenios interadministrativos de cartera y de inmuebles.*

*Adicionalmente se detallan pasivos estimados, otros pasivos, patrimonio, ingresos costos y gastos. Por último la compañía incluye indicadores como el índice de endeudamiento, de rentabilidad e liquidez y de solvencia que constituyen un apoyo para la interpretación de los estados financieros.*

*De conformidad con lo expuesto, consideramos que el conjunto de revelaciones contenidas en los estados financieros es adecuado para informar la estructura contable, el comportamiento del negocio y por ende de la compañía.*

*En cuanto a los pasivos estimados, en la nota No. 2: Principales políticas y prácticas contables - Pasivos Estimados, se explica bajo que escenario se reconocen contablemente las contingencias judiciales y estos valores se encuentran revelados en la nota No. 14, en la que se presenta el detalle del tipo de proceso, la identificación y el nombre del demandante de los procesos judiciales.*

*Adicionalmente se revelan los procesos que se finalizaron, las variaciones más representativas en las sentencias en contra y a favor de CISA con sus respectivos valores y condenados.*

*En la nota 17 cuentas de orden: se encuentra la relación de los procesos por litigios y demandas que implican incertidumbre para la compañía y están con el detalle del demandante, su identificación, la clase de demanda y la pretensión.*

*Para los Estados Financieros del año 2013, se tendrán en cuenta las revelaciones correspondientes a los valores pagados y registrados por sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales con los datos comparativos al año anterior”.*

### **Análisis a la Respuesta:**

La respuesta dada por la entidad no desvirtúa lo observado por la CGR por cuanto las notas a los Estados Contables que presenta CISA no cumplen la

totalidad de las Normas técnicas relativas a los estados, informes y reportes del Plan General de Contabilidad Pública, del numeral 10 del Capítulo V, Título II del Manual de Procedimientos de Contabilidad Pública, por cuanto lo reportado en ellas no enriquece el análisis de los usuarios sobre la información financiera y los resultados de la gestión de la entidad en cada una de las dos vigencias. Además, no revelan información adicional necesaria sobre las transacciones, hechos y operaciones financieras, que complementen dichos estados, así como la desagregación de valores contables en términos de precios y cantidades. Por lo anterior, el hallazgo se mantiene.

### 3.1.3 Evaluación del Sistema de Control Interno

La calificación total es 1.849 que lo ubica en el rango con deficiencias:

**Tabla No. 26**  
**Calificación de Control Interno**

	FASE DE PLANEACIÓN			FASE DE EJECUCIÓN			CALIFICACIÓN PONDERADA	
	Ítems evaluado	Puntos	Calificación	Ítems evaluado	Puntos	Calificación	Ítems evaluado	Calificación
PROCESO: SEGUIMIENTO ACTIVIDAD APODERADOS	3	3	0.300	3	3	1.400	3	1.700
PROCESO: CUMPLIMIENTO NORMATIVIDAD GOBIERNO EN LINEA	3	4	0.400	3	3	0.700	3	1.700
PROCESO: SISTEMAS DE INFORMACIÓN	4	5	0.375	4	6	1.575	4	1.950
PROCESO: CONTROL DE COSTOS E INVENTARIOS	5	6	0.360	5	10	1.400	5	1.760
PROCESO: FACTURACIÓN Y RECAUDO	3	4	0.400	3	9	2.100	3	1.700
PROCESO: GESTIÓN DE RIESGOS DE NEGOCIO	3	3	0.300	3	6	1.400	3	1.700
PROCESO: MERCADERO	2	2	0.300	2	4	1.400	2	1.700
PROCESO: SATISFACCIÓN Y DEFENSA DE CLIENTES Y USUARIOS	1	1	0.300	1	2	1.400	1	1.700

Elaboró: Equipo auditor

TOTAL CALIFICACIÓN - PUNTAJE	1,849
CALIFICACIÓN SCI: EFICIENTE / CON DEFICIENCIAS / INEFICIENTE	Con deficiencias
VALORES DE REFERENCIA	
Rangos	Calificación
De 1 a 1,5	Con deficiencias
De 1,5 a 2	Con deficiencias
De 2 a 3	Con deficiencias

Elaboró: Equipo auditor

La calificación obedece a las debilidades evidencias en el proceso auditor, que aunque los mecanismos de control interno existen y están reglamentados no son suficientes para mitigar o evitar los riesgos evidenciados.

## 3.2. DENUNCIAS Y SEGUIMIENTO A FUNCIONES DE ADVERTENCIA

### 3.2.1 Denuncias- Insumos de auditoría

#### Insumo de auditoría 2012-39166-82111-D

Se estudió, analizó y verificó el insumo de auditoría 2012-39166-82111-D, relacionado con la restitución del bien inmueble, en donde se observó que la entidad viene adelantando las gestiones acordes al ordenamiento jurídico existente en Colombia y en la actualidad está a la espera de respuesta del

recurso de apelación interpuesto ante el Juzgado Primero Civil del circuito de Sogamoso.

### **Solicitud ciudadana 2010-1848-82111-OS**

Se abordó el planteamiento hilvanado por el denunciante acerca de un excedente a su favor en el Fondo de Prestaciones del Magisterio, en el que solicita a Central de Inversiones S.A. le reintegre los recursos detallados.

Esta situación no impacta en el ejercicio del control fiscal; sin embargo, se corrobora que CISA S.A. ha cumplido con la obligación en los términos establecidos, restituyendo el dinero, por medio de la consignación a favor de Fiduciaria la Previsora – Fondo del Magisterio el 27 de abril de 2010.

### **Solicitud ciudadana 2012-42974-82111-OS**

Se atendió lo denunciado sobre presuntas irregularidades en el manejo de créditos hipotecarios trasladados del liquidado Banco Central Hipotecario a Central de Inversiones S.A. y se verificó que ésta aceptó las pretensiones del ciudadano el 27 de agosto de 2013 en el Comité denominado "*Decisiones operaciones manuales comité de vicepresidencia normalización de activos*", entre las que esta asumir por cuenta de CISA S.A. los gastos inherentes a la legalización de la dación de pago al igual que el pago de impuestos y la valorización.

### **ER126176 del 29 de octubre de 2013**

La información suministrada en la denuncia indica la posible ocurrencia de un presunto detrimento por pagos de multas, sanciones e intereses de mora entre entes públicos. El equipo auditor inició el estudio y comunicará los resultados una vez se concluya el análisis respectivo.

### **Solicitud ciudadana 2013-59285-82111-D**

Se desarrolló en el ejercicio del control fiscal el estudio y verificación de lo denunciado con respecto a la venta de un "lote" por parte de CISA S.A, al parecer "... en un precio muy inferior a su valor comercial", lo anterior bajo el pretexto de que el inmueble está "... sufriendo una invasión"<sup>37</sup>. En atención a la denuncia se evidenció que la entidad el 11 de diciembre de 2013, mediante proceso de subasta pública 05 de 2013, adjudicó los inmuebles identificados con las matrículas inmobiliarias Nos. 50N20328794 y 50N20328624 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá-

---

<sup>37</sup> Fuente: Anexo del escrito de denuncia, incluido en la dirección: <http://186.116.129.17/sipar/jsp/aplicativo.html>

Zona Norte. Los predios están catalogados como suelo de protección y por lo tanto no son urbanizables<sup>38</sup>, situación que afectó el valor comercial del bien por el cambio de destinación.

### **Derecho petición – Denuncia 2013-62305-82111-D**

Se desarrolló en el ejercicio del control fiscal estudio y verificación de los hechos denunciados sobre el pago en dación con un bien inmueble que al parecer pertenece a un tercero diferente a quien lo entrega. Entre la información precisada por la entidad se evidencia que son los predios inmuebles identificados con las matrículas inmobiliarias Nos. 50N20328794 y 50N20328624 que corresponden a los predios denominados “Charrascal”, los cuales fueron objeto de la adjudicación el 11 de diciembre de 2013 como resultado de la subasta pública 05 de 2013 adelanta por Central de Inversiones S.A. – CISA. Los predios están catalogados como suelo de protección y por lo tanto no son urbanizables<sup>39</sup>.

### **3.2.2 Funciones de advertencia**

#### ***Función de Advertencia No. 2013EE0012056-Aseguramiento y Legalización de Bienes***

La Contraloría General de la República comunicó con oficio No. 2013EE0012056, función de advertencia donde previene sobre el manejo que se viene otorgando a los bienes de propiedad del Estado, por lo cual es necesario tener en cuenta los cuidados y deberes respecto de los mismos le corresponden a los funcionarios públicos a cuyo cargo se encuentran.

El equipo auditor realizó seguimiento con el fin de evaluar las acciones para prevenir el posible riesgo que se pueda presentar por conductas que afecten el patrimonio público y el cumplimiento de los fines del Estado, estableciendo:

**Legalización de Bienes:** En lo que refiere a los bienes inmuebles de propiedad de la entidad, todos se encuentran plenamente identificados, las matrículas inmobiliarias de los predios están actualizadas con los titulares del derecho real de dominio.

**Aseguramiento de Bienes:** En cumplimiento de la Ley 45 de 1990, mediante la cual se expiden normas en materia de intermediación financiera, se regula la actividad aseguradora, CISA – Central de Inversiones S.A. tiene

---

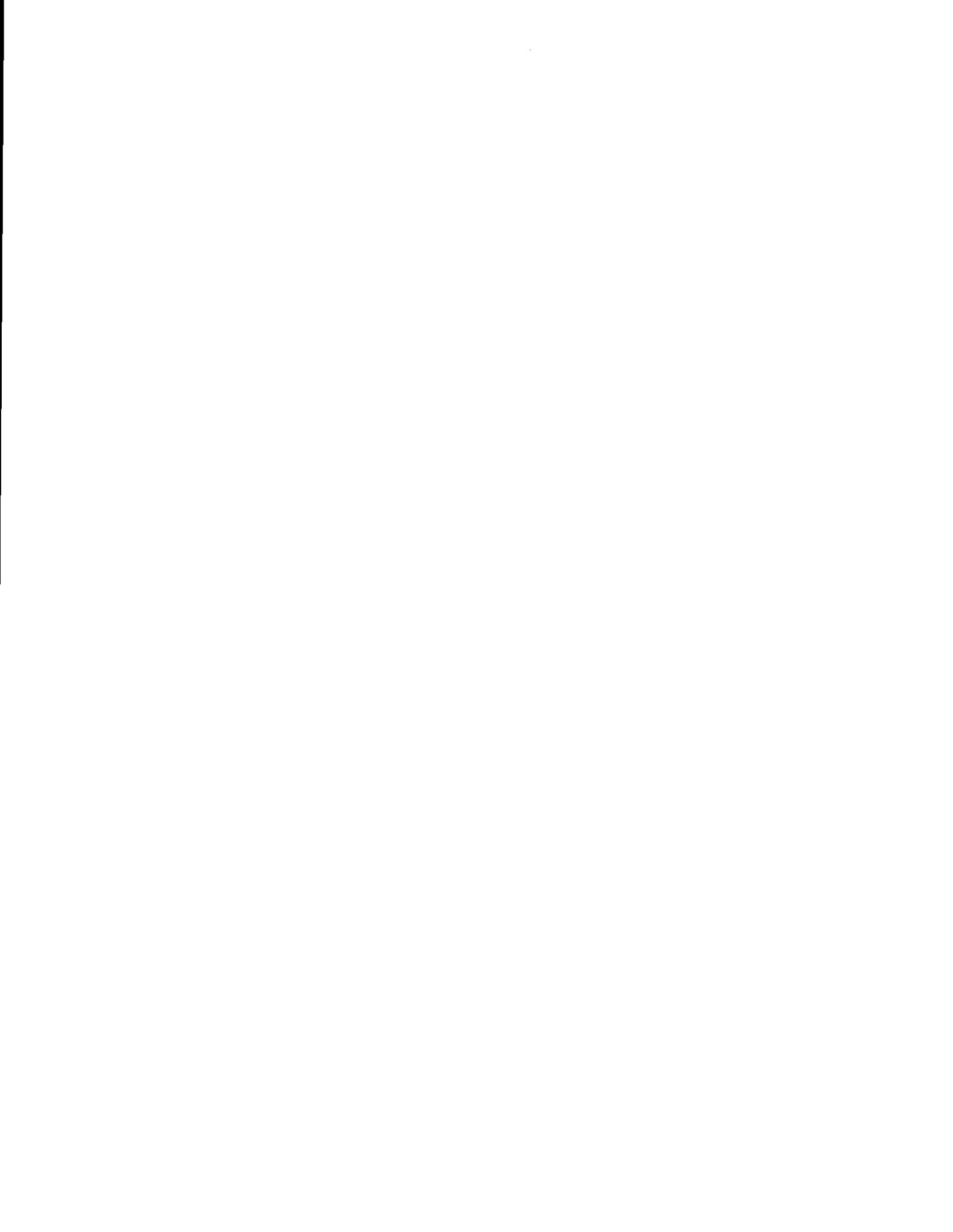
<sup>38</sup> Decreto 364 de 2013 artículo 46 por medio del cual se reglamenta el POT de Bogotá.

<sup>39</sup> Decreto 364 de 2013 artículo 46 por medio del cual se reglamenta el POT de Bogotá.

contratado el programa de seguros conformado por diferentes pólizas para la adecuada protección de los bienes e intereses patrimoniales de su propiedad y de aquellos por los cuales es o llegare a ser responsable, y se encuentran vigentes.



## 4. ANEXOS



# Central de Inversiones S.A. – CISA

## Balances Generales

31 de diciembre  
2011 2010

(En millones de pesos)

### Activos

#### Activos corrientes:

Efectivo y equivalentes de efectivo (Nota 4)	\$ 89,711	\$ 89,705
Inversiones, neto (Nota 7)	2,144	1,049
Deudores, neto (Nota 5)	12,324	15,154
Inventarios, neto (Nota 6)	81,033	107,115
<b>Total activos corrientes</b>	<b>185,212</b>	<b>213,023</b>

Deudores, neto (Nota 5)	41,902	22,911
Inversiones, neto (Nota 7)	6,109	8,487
Propiedad y equipo, neto (Nota 8)	3,098	3,118
Otros activos, neto (Nota 9)	51,285	35,546
<b>Total activos</b>	<b>\$ 287,606</b>	<b>\$ 283,085</b>

### Pasivos y patrimonio institucional

#### Pasivos corrientes:

Obligaciones financieras (Nota 10)	\$ 297	\$ 22
Cuentas por pagar (Nota 11)	21,913	35,430
Impuestos, gravámenes y tasas (Nota 12)	9,783	2,848
Obligaciones laborales y de seguridad social integral (Nota 13)	789	712
Pasivos estimados (Nota 14)	1,032	1,165
Otros pasivos (Nota 15)	21,985	19,878
<b>Total pasivos</b>	<b>\$ 55,799</b>	<b>\$ 60,055</b>

### Patrimonio institucional (Nota 16)

Capital suscrito y pagado	\$ 127,068	\$ 127,068
Prima en colocación de acciones	7,639	7,639
Revalorización del patrimonio	369	3,622
Reservas	67,510	67,510
Resultados acumulados	(5,794)	(8,365)
Superávit por valorizaciones	36,281	26,798
Efecto por la aplicación del régimen de contabilidad pública	77	83
Provisiones, depreciaciones y amortizaciones	(1,343)	(1,325)
<b>Total patrimonio institucional</b>	<b>231,807</b>	<b>223,030</b>
<b>Total pasivos y patrimonio institucional</b>	<b>\$ 287,606</b>	<b>\$ 283,085</b>

Cuentas de orden deudoras (Nota 17)

Cuentas de orden acreedoras (Nota 17)

\$ 1,900,169	\$ 1,658,091
\$ 134,523	\$ 129,755

Véanse las notas adjuntas.

Jorge Eduardo Motta  
Representante Legal

Wilson Alonso Acevedo  
Contador Público  
Tarjeta Profesional 67776-T

Alba Lucía Guzmán Lugo  
Revisor Fiscal  
Tarjeta Profesional 35265 – T  
Designada por Ernst & Young Audit Ltda. TR-530  
(Véase mi informe del 24 de febrero de 2012)



**Central de Inversiones S.A. – CISA**

**Estados de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental**

	* Años terminados el 31 de diciembre	
	2011	2010
	<i>(En millones de pesos, excepto la utilidad (pérdida) neta por acción)</i>	
Ingresos operacionales:		
Recuperación cartera improductiva y colectores	\$ 37,750	\$ 21,464
Actividades inmobiliarias y empresariales	39,713	80,733
Intereses novaciones de cartera	1,239	2,101
	<u>78,702</u>	<u>104,298</u>
Costo de venta y de operaciones (Nota 18)		
Recuperación cartera improductiva	27,314	19,133
Actividades inmobiliarias y empresariales	40,327	73,144
	<u>67,641</u>	<u>92,277</u>
Utilidad bruta	\$ 11,061	\$ 12,021
Gastos operacionales (Nota 19)		
De administración y depreciaciones	9,134	8,302
Provisiones	200	1
	<u>9,334</u>	<u>8,303</u>
Utilidad operacional	\$ 1,727	\$ 3,718
Ingresos y (gastos) no operacionales:		
Ingresos no operacionales (Nota 20)	9,205	7,090
Gastos no operacionales (Nota 21)	(2,987)	(1,366)
	<u>6,218</u>	<u>5,724</u>
Utilidad antes del impuesto sobre la renta	\$ 7,945	\$ 9,442
Impuesto sobre la renta		
Corriente (Nota 12)	-	3,991
Demás impuestos y tasas	1,604	11,142
Diferido (Nota 12)	3,770	(1,222)
	<u>5,374</u>	<u>13,911</u>
Utilidad (pérdida) neta del año	\$ 2,571	\$ (4,469)
Utilidad (pérdida) neta por acción	\$ 0.02	\$ (0.99)

Véanse las notas adjuntas.

Jorge Eduardo Motta  
Representante Legal

Wilson Alonso Acevedo  
Contador Público  
Tarjeta Profesional 67776-T

Alba Lucía Guzmán Lugo  
Revisor Fiscal

Tarjeta Profesional 35265 – T  
Designada por Ernst & Young Audit Ltda. TR-530  
(Véase mi informe del 24 de febrero de 2012)



**Central de Inversiones S.A. – CISA**

**Balances Generales**

31 de diciembre  
2012                      2011

(En millones de pesos)

**Activos**

Activos corrientes:

Efectivo y equivalentes de efectivo (Nota 4)  
Inversiones, neto (Nota 7)  
Deudores, neto (Nota 5)  
Inventarios, neto (Nota 6)  
Total activos corrientes

\$	49,177	\$	89,711
	53,833		2,144
	33,804		12,324
	49,169		81,033
	<u>185,983</u>		<u>185,212</u>

Deudores, neto (Nota 5)  
Inversiones, neto (Nota 7)  
Propiedad y equipo, neto (Nota 8)  
Otros activos, neto (Nota 9)

	52,899		41,902
	5,312		6,109
	3,159		3,098
	47,153		51,285
	<u>108,523</u>		<u>102,394</u>
\$	<u>294,506</u>	\$	<u>287,606</u>

Total activos

**Pasivos y patrimonio institucional**

Pasivos corrientes:

Obligaciones financieras (Nota 10)  
Cuentas por pagar (Nota 11) -  
Impuestos, gravámenes y tasas (Nota 12)  
Obligaciones laborales y de seguridad social  
Integral (Nota 13)  
Pasivos estimados (Nota 14)  
Otros pasivos (Nota 15)  
Total pasivos

\$	-	\$	297
	24,812		21,913
	7,399		9,783
	1,110		789
	1,854		1,032
	38,712		21,985
\$	<u>73,887</u>	\$	<u>55,799</u>

**Patrimonio Institucional (Nota 16)**

Capital suscrito y pagado  
Prima en colocación de acciones  
Revalorización del patrimonio  
Reservas  
Resultados acumulados  
Superávit por valorizaciones  
Efecto por la aplicación del régimen de contabilidad pública  
Provisiones, depreciaciones y amortizaciones  
Total patrimonio Institucional  
Total pasivos y patrimonio institucional

\$	127,068	\$	127,068
	7,639		7,639
	-		369
	67,767		67,510
	(18,765)		(5,794)
	36,892		36,281
	18		77
	0		(1,343)
	<u>220,619</u>		<u>231,807</u>
\$	<u>294,506</u>	\$	<u>287,606</u>

Cuentas de orden deudoras (Nota 17)

Cuentas de orden acreedoras (Nota 17)

\$	2,531,595	\$	1,900,169
\$	<u>952,915</u>	\$	<u>134,523</u>

Véanse las notas adjuntas.

Carlos Enrique Reyes Pérez  
Representante Legal

Wilson Alonso Acevedo  
Contador Público  
Tarjeta Profesional 67776-T

Alba Lucía Guzmán Lugo  
Revisor Fiscal  
Tarjeta Profesional 35285 - T  
Designada por Ernst & Young Audit Ltda. TR-530  
(Véase mi informe del 21 de febrero de 2013)

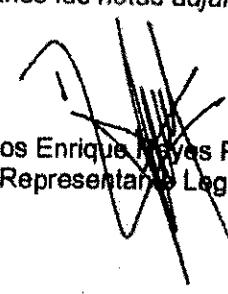


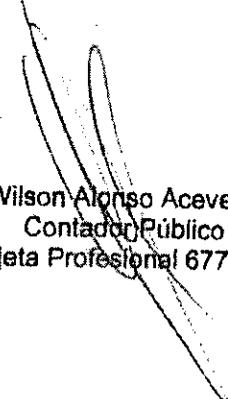
Central de Inversiones S.A. – CISA

Estados de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental

	Años terminados el 31 de diciembre	
	2012	2011
	<i>(En millones de pesos, excepto la utilidad (pérdida) neta por acción)</i>	
Ingresos operacionales:		
Recuperación cartera improductiva y colectores	\$ 28,108	\$ 37,750
Actividades inmobiliarias y empresariales	46,530	37,994
Intereses novaciones de cartera	2,716	1,239
Otros ingresos operacionales	3,843	4,037
	<u>81,197</u>	<u>81,020</u>
Costo de venta y de operaciones (Nota 18)		
Recuperación cartera improductiva	15,994	27,314
Actividades inmobiliarias y empresariales	60,016	40,327
	<u>76,010</u>	<u>67,641</u>
Utilidad bruta	\$ - 5,187	\$ 13,379
Gastos operacionales (Nota 19)		
De administración y depreciaciones	12,538	9,243
Provisiones	-	91
	<u>12,538</u>	<u>9,334</u>
Utilidad operacional	\$ (7,351)	\$ 4,045
Ingresos y (gastos) no operacionales:		
Ingresos no operacionales (Nota 20)	6,183	6,887
Gastos no operacionales (Nota 21)	(4,917)	(2,987)
	<u>1,266</u>	<u>3,900</u>
(Pérdida) utilidad antes del impuesto sobre la renta	\$ (6,085)	\$ 7,945
Impuesto sobre la renta		
Corriente (Nota 12)	\$ 1,014	\$ -
Demás impuestos y tasas (Nota 12)	4,205	1,604
Diferido (Nota 12)	1,410	3,770
	<u>6,629</u>	<u>5,374</u>
Utilidad (pérdida) neta del año	\$ (12,714)	\$ 2,571
Utilidad (pérdida) neta por acción	\$ (0,10)	\$ 0,02

Véanse las notas adjuntas.

  
Carlos Enrique Reyes Pérez  
Representante Legal

  
Wilson Alonso Acevedo  
Contador Público  
Tarjeta Profesional 67776-T

  
Alba Lucía Guzmán Lugo  
Revisor Fiscal  
Tarjeta Profesional 35265 – T  
Designada por Ernst & Young Audit Ltda. TR-530  
(Véase mi informe del 21 de febrero de 2013)

