CONTRALORÍA
General de la República

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA INDEPENDIENTE

EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. - ENTERRITORIO
VIGENCIA 2023

CGR-CDCDR No. 04
Mayo de 2024

Vicecontralor en funciones de Contralor General de la República	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor delegado para el Sector Comercio y Desarrollo Regional	Rodolfo Enrique Zea Navarro
Directora de Vigilancia Fiscal	María Cristina Quintero Quintero
Director de Estudios Sectoriales	Helmer Fernando Cabrera Ramos
Supervisor	Jaime Humberto Sanabria Brausin
Equipo de Auditores	
Líder de Auditoría	Claudia Patricia Castiblanco Martínez
Integrantes del Equipo Auditor	María Albenis Rojas Castillo Lucía Beatriz Montes Urueta Alejandra Milena Duarte Zabaleta Ana María Mendoza Salas Fabio Andrés Medina Sierra

CONTRALORÍA
General de la República

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCION 5
1.1. OBJETIVOS 5
1.2. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD 5
1.3. MARCO NORMATIVO 8
1.4. RESPONSABILIDAD DE LA CGR 12
2. OPINIÓN CONTABLE 13
2.1. OPINIÓN ESTADOS CONTABLES – NEGATIVA 13
2.2. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN 13
3. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO 14
4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 17
4.1. OPINIÓN RAZONABLE 17
5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA 17
6. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS 17
7. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO 19
8. CUMPLIMIENTO POLÍTICA DE DISCAPACIDAD 19
9. RELACION DE HALLAZGOS 20
10. PLAN DE MEJORAMIENTO 21

ANEXO 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS 22
ANEXO 2. ESTADOS FINANCIEROS ENTERRITORIO 205
ANEXO 3. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO 210

816111

Bogotá D.C.,

Doctora
LINA MARÍA BARRERA RUEDA
Presidente
Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial S.A.
libarrera@enterritorio.gov.co
Calle 26 No. 13 - 19
Bogotá D.C

Respetada doctora Lina María:

La Contraloría General de la República - CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó auditoría a los estados financieros de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial S.A. - Enterritorio, por la vigencia 2023, los cuales comprenden el Estado de Situación Financiera, el Estado de Resultados Integral, el Estado de Flujo de Efectivo y el Estado de Cambios en el Patrimonio, y las notas a los mismos; así como la Información Presupuestal de ENTerritorio.

La Auditoría Financiera - AF incluyó la comprobación de que las operaciones económicas se realizaron conforme a las normas legales y procedimientos aplicables.

En el trabajo de Auditoría no se presentaron limitaciones que afectarán el alcance de la AF.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por Enterritorio, en los papeles de trabajo registrados en el Sistema de Gestión de Expedientes y Archivos - SGDEA; de igual forma la actuación se encuentra registrado en el Sistema Automatizado para el Proceso Auditor APA.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente dentro del desarrollo de la AF, otorgando el plazo legalmente establecido para que ENTerritorio emitiera un pronunciamiento al respecto.

1. INTRODUCCION

1.1. OBJETIVOS

La CGR adelantó AF a ENTerritorio por la vigencia 2023, la que incluyó los siguientes objetivos:

- Objetivo General

  Realizar Auditoría Financiera a la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio, con el fin de vigilar la gestión fiscal que adelantó en la vigencia 2023, en cumplimiento de su misión y funciones, así como de los compromisos establecidos por el Gobierno Nacional a la entidad.

- Objetivos Específicos

  1. Determinar si los estados financieros de la vigencia 2023 están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera aplicable y si se encuentran libres de incorrecciones materiales, ya sea por fraude o error y emitir la opinión correspondiente.

  2. Evaluar la ejecución del presupuesto de la vigencia 2023 y emitir la opinión correspondiente.

1.2. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

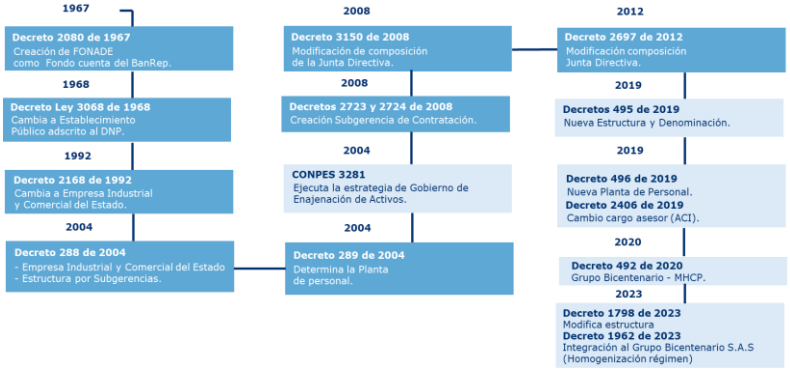
ENTerritorio fue creada mediante el Decreto 3068 de16 de diciembre de 1968, como establecimiento público de orden nacional. Mediante el Decreto 2168 del 30 de diciembre de 1992 se reestructura como empresa industrial y comercial del estado, de carácter financiero y posteriormente, en el 2004 mediante el Decreto 288 se adopta una nueva estructura, la cual fue modificada por el Decreto 2723 de 2008.

Sus estatutos actuales fueron aprobados mediante el Acuerdo 03 de 2004 y modificados por el Acuerdo No. 18 de 2006 expedido por la Junta Directiva, de modo tal que su duración se establece por tiempo indefinido.

De conformidad con el artículo primero del Decreto 495 del 2019, promulgado el 20 de marzo del 2019, se cambia la razón social de la entidad anteriormente denominada como Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE, para convertirse en Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio, en cumplimiento de la estrategia de fortalecimiento territorial y la descentralización

administrativa contenidos en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y con base en el CONPES 3851 de 2015 “Política General de Propiedad de Empresas Estatales del Orden Nacional” que se refiere a ajustes en el gobierno corporativo de las empresas estatales para su funcionamiento robusto, en el cual se adelanta un proceso de transformación organizacional que incorpora el fortalecimiento de su gobierno corporativo y el desarrollo del negocio de estructuración de proyectos, para convertirse en el principal estructurador de los procesos que requieran los entes territoriales sobre proyectos elegibles a ser financiados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías.

Imagen 1
Línea de Tiempo Fonade – ENTerritorio – ENTerritorio S.A.



Fuente: Tomado de información suministrada por la entidad

Naturaleza Jurídica del sujeto de control

La Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio es una empresa industrial y comercial del Estado, que mediante el Decreto 495 de 2019 adoptó la actual denominación y estructura[1] y que actualmente está sufriendo una trasformación en una sociedad por acciones anónimas, de economía mixta.[2]

[1] Artículo 1. del Decreto 495 de 2019: Denominación, Naturaleza y Domicilio. El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE - Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero, dotada de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, vinculada al Departamento Nacional de Planeación y vigilada por la Superintendencia Financiera, se denominará, en adelante, Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial — ENTerritorio y tendrá su domicilio en la ciudad de Bogotá, D.C."

[2] ARTÍCULO 9. del Decreto 1962 del 15 de noviembre de 2023: Homogeneización del régimen de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial. A partir de la expedición del presente Decreto, transfórmese la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial, en una sociedad por acciones, del tipo de las anónimas, cuya razón social será Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial S.A., la cual formará una persona jurídica distinta de sus accionistas, sociedad de economía mixta vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con domicilio en la ciudad de Bogotá, D.C., de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

Bajo esta nueva estructura, el Grupo Bicentenario SAS tiene una participación del 94.8%; Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter del 5% y las fiduciarias: Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A., Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A., y Fiduciaria la Previsora S.A., con participación de 0.1%, cada una.

El 12 de febrero de 2024 se celebró la primera Asamblea de Accionistas, en la que se aprobó la reforma estatutaria y se faculta a los apoderados para que procedan con el proceso correspondiente a la formalización y registro de dicha reforma.

Esta entidad de carácter financiero, dotada de personería jurídica, de economía mixta, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia tiene por objeto principal:

> *"Ser el aliado estratégico de las regiones, entes territoriales, entidades del orden nacional, sector público y privado, para estructurar y ejecutar programas y proyectos de alto impacto, que mejoren y transformen la vida de los colombianos[3]".*

ENTerritorio registra como propósito, visión y oferta de valor:

> **Propósito:** *"Acompañamos a nuestros clientes para hacer realidad los sueños de las regiones, transformando vidas ENTerritorio".*
>
> **Visión:** *"Ser la empresa líder en estructuración y ejecución de programas y proyectos para los territorios colombianos".*
>
> **Oferta de valor:** *"Somos los mejores aliados técnicos de nuestros clientes para el desarrollo de soluciones integrales, innovadoras y sostenibles; promoviendo capacidades en los territorios y sus comunidades".*

Líneas de Negocio de ENTerritorio:

ENTerritorio tiene una oferta de servicios orientada a cuatro líneas de negocios: Gerencia de Proyectos, Gestión de Proyectos, Estructuración de Proyectos y Evaluación de Proyectos. Bajo estas líneas de negocio opera en el mercado y ofrece servicios de valor a sus clientes, tal como se describen a continuación:

[3] Tomado de https://www.ENTerritorio.gov.co/web/quienes-somos/nuestra-entidad

- **Gerencia de proyectos:** ENTerritorio ejecuta de manera integral actividades jurídicas, técnicas, administrativas y financieras, ejecutando por nuestra cuenta y riesgo proyectos de inversión, asumiendo, en consecuencia, obligaciones de resultado. Los recursos recibidos son en calidad de desembolsos, por tanto, hacen parte de sus activos y se incorporan en su presupuesto y con cargo a ellos atiende los compromisos derivados del desarrollo del proyecto. Se cuenta con un rubro de apropiación específico denominado RECURSO DE GERENCIA DE PROYECTOS.

- **Gestión de proyectos:** ENTerritorio se circunscribe al acompañamiento en la ejecución de planes, programas y proyectos de inversión, asumiendo única y exclusivamente obligaciones de intermediación para el cliente, compartiendo actividades y tareas específicas con el ejecutor, sin asumir en ningún caso una obligación de resultado frente a la ejecución del proyecto que acompaña. Los recursos girados para su manejo siguen siendo propiedad del cliente y por tanto no se incorporan al presupuesto, se manejan en una cuenta separada del presupuesto de la Entidad y se aplican para su disposición y control, mecanismos y procedimientos equivalentes a lo establecido en el Manual de Presupuesto de la Entidad.

- **Estructuración de proyectos:** ENTerritorio ofrece servicios de consultoría, asesoría y acompañamiento en la estructuración integral de sus proyectos en los componentes técnicos, jurídicos, ambientales, sociales y financieros, que permitan identificar, elaborar, planificar y/o preparar proyectos en cualquiera de sus fases, incluidos proyectos de Asociación Público Privados - APP, que vinculen fuentes de financiación como regalías, Obras por Impuestos, entre otras.

- **Evaluación de proyectos:** ENTerritorio presta servicios de consultoría, evaluación de iniciativas empresariales, interventoría y supervisión de proyectos para su futura implementación. Enmarcándose en la tipología de contratos de consultoría, por tanto, los recursos que recibe la entidad en calidad de honorarios por los servicios prestados son ingresos propios y hacen parte del presupuesto de la entidad.

1.3. MARCO NORMATIVO

Regulación Contable

- Ley 87 de 1993 "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones"

- Ley 42 de 1993 Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.
- Ley 1314 de 2009 Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia
- Decreto 624 de 1989 - Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales. Modificado Ley 2155 de 2021, ley 2068 de 2020, ley 210 de 2019; adicionado por Ley 2130 y 2133 de 2021, ley 210 de 2019.
- Decreto 2420 de 2015, de Nivel Nacional. Emitido por el Presidencia de la República de Colombia. Por el cual se compilan y actualiza Aseguramiento de la información y se dictan otras disposiciones
- Decreto 2483 de 2018 que compilan y actualizan los marcos técnicos de las normas de la información financiera NIIF – CGN.
- Decreto 2270 de 2019 Nivel Nacional -emitido por el Presidencia de la República de Colombia. Por el cual se compilan y actualizan los marcos técnicos de las Normas de Información Financiera para el Grupo 1 y de las Normas de Aseguramiento de Información, y se adiciona un Anexo número 6 - 2019 al Decreto Único Reglamentario de las Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información, Decreto 2420 de 2015, y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 193 de 2016 de la Contaduría General de la Nación. Por la cual se incorpora en los procedimientos transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el procedimiento para la evaluación del control interno contable
- Resolución 037 de2017 - Por la cual se regula el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público. (Deroga Resolución 743 de 2013). Incorpora, en el Régimen de • Contabilidad Pública, el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público, el cual está conformado por el Marco Conceptual para la Información Financiera, las • Normas de Información Financiera, el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública. Incorpora, en el •Artículo 8 el Catálogo General de Cuentas – Contaduría General de la Nación – CGN
- Resolución17 de 2020 de la Dirección de Impuestos Y Aduanas Nacional. Por la cual se establece el procedimiento para los prestadores de servicios electrónicos o digitales desde el exterior que se acojan voluntariamente al sistema alternativo de pago del impuesto a través de la retención en la fuente a título de impuesto sobre las ventas (IVA).
- Resolución 193 de 2020 - Por la cual se modifica el Artículo 2° de la Resolución No. 441 de 2019 y se adiciona un parágrafo al artículo 16 de la Resolución 706 de 2016“- de la Contaduría General de la Nación

- Resolución 056 de febrero de 2020, la Contaduría General de la Nación incorpora al régimen de contabilidad pública
- Resolución 090 de 2020 mediante la cual modificó el procedimiento contable para el registro de los Entidades de Gobierno.
- Resolución 035 de 2021 de la Contaduría General de la Nación. Por la cual se modifica el artículo 3º de la Resolución 037 de 2017 para incluir la modificación a la NIIF 16 del anexo técnico compilatorio y actualizado 1 – 2019, de las normas de información financiera, grupo 1, realizada mediante el Decreto 1432 de 2020.
- Resolución No. 211 del 9 de diciembre de 2021. De la Contaduría General de la Nación. Por la cual se modifican el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera y las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno"
- Resolución 197 de 2022 Marco normativo Grupo 1- Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público – CGN
- Norma Internacional de Información Financiera 7 Información a Revelar. - El objetivo de esta NIIF es requerir a las entidades que, en sus estados financieros, revelen información que permita a los usuarios evaluar: la relevancia de los instrumentos financieros en la situación financiera y en el rendimiento de la entidad; y la naturaleza y alcance de los riesgos procedentes de los instrumentos financieros a los que la entidad se haya expuesto durante el ejercicio y en la fecha de presentación, así como la forma de gestionar dichos riesgos
- Norma Internacional de Información Financiera 9 Reclasificación y Valoración. - Por la cual se establecen principios para la información financiera sobre los activos y los pasivos financieros, de forma que se presente información pertinente y útil para los usuarios de los estados financieros a efectos de la evaluación de los importes, del calendario y de la incertidumbre de los flujos de efectivo futuros de la entidad.
- NIIF 15 Ingresos de Actividades Ordinarias Procedentes de Contratos con Clientes.
- Norma Internacional Contable 32 Presentación Instrumentos Financieros. - Por la cual se establecen los principios para presentar los instrumentos financieros como pasivos o patrimonio y para compensar activos y pasivos financieros
- Norma Internacional Contable 39 Reconocimiento y Medición. Contiene todas las normas para presentar información y contabilidad de los tipos de instrumentos financieros.
- Reglamento General de la Bolsa de Valores de Colombia S.A. - En el que se estipulan las normas adoptadas por la Bolsa relativas a la negociación

de valores y demás transacciones realizadas por su intermedio, así como la admisión y actuación de las sociedades comisionistas miembros.
- Circular 100 de 1995 - Básica Contable y Financiera, VI Superintendencia Financiera de Colombia - Por la cual se reglamenta y compila la normatividad en materia de operaciones, inversiones, cartera y riesgos que rige a las entidades vigiladas por la Superintendencia financiera
- Circular Básica y Contable 030-2017 – Superfinanciera - Instrucciones para el reconocimiento, medición, presentación y revelación de la información financiera.
- Manual de Políticas Contables de ENTerritorio M-FI-04.
- Catálogo Único de Información Financiera con fines de Supervisión
- Formato 351 Composición de portafolio de Inversiones emitido por la Superintendencia Financiera.

Regulación Presupuestal

- Ley 2056 de 2020. “Por la cual se regula la Organización y el Funcionamiento del Sistema General de Regalías.”
- Decreto 111 de 1996 – Art. 96 – "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".
- Decreto 1821 del 31 de diciembre de 2020, “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías”.
- Resolución 2416 de 1997, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. “Por medio del cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras.
- Resolución 276 de 2019, Funciones Grupo de Presupuesto. Enterritorio.
- Resolución de liquidación 465 de 23/12/2022. por la cual se desagrega el presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2023- EN Territorio.
- Resolución 118 del 1 abril 2022, por el cual se adopta la versión 11 del reglamento de presupuesto de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial- ENTerritorio.
- Resolución 150 del 4 agosto 2021, por el cual se adopta la versión 10 del Reglamento de Presupuesto de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio.
- Acuerdo 159 del 27 de septiembre de 2013. Manual de Presupuesto M-FI-02. Enterritorio.
- Acuerdo Aprobación 317 del 28/11/2022, Mediante el cual se aprueba el presupuesto de ingresos y gastos para la Vigencia Fiscal del año 2023 de ENTerritorio.

1.4. RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La CGR realiza AF con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia[4], con el fin de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación. Así mismo, la CGR de acuerdo con el artículo 268 Constitucional[5], tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

La CGR adelantó la AF teniendo como soporte técnico y conceptual las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), según lo establecido en la Resolución Reglamentaria No. 0012 de 2017, por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la CGR y la Guía de Auditoría Financiera - GAF.

Dichas normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la Auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales están libres de incorrección material.

Una auditoría conlleva la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los valores y la información revelada por el sujeto de control. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos de incorreción material en los estados financieros y cifras presupuestales, debido a fraude o error. Al efectuar dichas valoraciones, la CGR tiene en cuenta el control interno para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias.

Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por el ENTerritorio, así como la evaluación de la presentación global de los estados financieros y cifras presupuestales.

En lo correspondiente a esta AF, la CGR concluye que la evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para la opinión de auditoría.

[4] Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019.
[5] Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019.

2. OPINIÓN CONTABLE

2.1. OPINIÓN ESTADOS CONTABLES – NEGATIVA

En opinión de la CGR, los Estados Financieros de Enterritorio no presentan razonablemente en todos los aspectos significativos, la situación financiera a 31 de diciembre de 2023, de conformidad con el marco de información financiera aplicable.

La opinión Negativa emitida por la CGR, se basa en la materialidad de los hechos descritos en los hallazgos establecidos que ascienden a $15.605.303.485 que equivale a 21,77 veces la materialidad de planeación.

2.2. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN

A través del ejercicio auditor adelantado a los Estados Financieros de Enterritorio, con corte a 31 de diciembre de 2023, se evidenciaron incorrecciones cuantitativas y cualitativas, de las cuales, las más representativas y que conllevan a la opinión son:

- La cuenta 1580 – Deterioro Acumulado de Inventarios y la cuenta 2790 – Provisiones Diversas, a 31 de diciembre de 2023, fueron subestimadas en cuantía de $9.712.416.677 y $1.229.768.063 respectivamente. Esta situación tiene origen en tres (3) contratos de la línea de gerencia, suscritos en el 2021, para los cuales ENTerritorio no costeó el IVA generado, lo que conllevó al reconocimiento de la existencia de pérdida por contratos onerosos, con la correspondiente afectación contable del deterioro y la provisión.

  Sin embargo, ENTerritorio, disminuyó el saldo del deterioro y la provisión de contratos onerosos, con el ingreso percibido por concepto de cuota de gerencia, lo cual distorsiona el valor real de la pérdida e inobserva el principio contable de compensación contemplado en el Decreto 2270 de 2019.

- La cuenta 2445 – Impuesto al valor agregado – IVA, a 31 de diciembre de 2023, fue subestimada en cuantía de $4.543.424.090. Dicha incorrección se generó porque ENTerritorio suscribió dos modificaciones respecto al Contrato Interadministrativo 221013, respecto a las cuales, y a diferencia del IVA generado en el contrato inicial, no liquidó el IVA sobre el valor total de cada una de las modificaciones, sino que bajo el argumento que los contratos son de obra pública (artículo 100 de la ley 21 de 1992) se encuentran excluido del tributo, no pagaron IVA respecto a este componente.

Al respecto, observa la CGR que ENTerritorio no suscribe con sus clientes, contratos de obra sino Contratos de Gerencia Integral de Proyectos, y que no se está cumpliendo con una de las tres condiciones para que se pueda aplicar la citada exclusión, es decir, que el contrato celebrado sea uno de obra pública.

3. EVALUACIÓN CONTROL INTERNO FINANCIERO

De acuerdo a la metodología establecida por la CGR para la evaluación de los estados financieros a corte 31 de diciembre de 2023, la evaluación de Control Interno Financiero obtuvo una calificación **CON DEFICIENCIAS,** tal como se evidencia en la siguiente imagen:

Imagen 2
Evaluación de Control Interno Financiero – ENTerritorio S.A.

CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL	ADECUADO	**CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO**	MEDIO		
Calificación del diseño de control Gestión Financiera y Contable	ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	MEDIO	**SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)**	1,63
Calificación del diseño de control Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto	ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto	ALTO		
	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)		1	ADECUADO	
	CALIFICACIÓN FINAL DEL CONTROL INTERNO FISCAL CONTABLE			1,7	0,10
	CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO			CON DEFICIENCIAS	

Fuente: Resultado de matriz de riesgo y controles GAF

Evaluación que se sustenta en la existencia de incorrecciones no materiales tanto en el componente contable como presupuestal, así como inconsistencias en las bases de datos de contratación, suministradas a la CGR.

Los hallazgos catalogados como no materiales hacen referencia a:

- El no castigo de activos por cuota de gerencia prescrita (generada antes de la vigencia 2008).
- El deterioro de cuentas por cobrar de difícil recaudo, a pesar de que ENTerritorio cuenta con evidencia de la intención de pago por parte del cliente y/o del deudor.

Respecto al componente presupuestal, contractual y del gasto, se determinaron las siguientes debilidades que afectan la evaluación:

- La Entidad, asumió el IVA de los convenios catalogados como onerosos desde la vigencia 2022, lo que conllevó a un daño patrimonial en cuantía de $6.295.185.408. Esta situación tiene origen en que los convenios no fueron costeados, aprobados ni contratados considerando este impuesto, a pesar que, los conceptos expedidos por la Contaduría General de la Nación respecto a la implementación de la NIIF 15 (Ingresos de Actividades Ordinarias Procedentes de Contratos con Clientes) fueron previos a la celebración de los acuerdos.

- ENTerritorio asumió el pago de Contribución Pro – Estampilla e Impuesto de Guerra por Contratos de Gerencia Integral de Proyectos, en cuantía de $304.503.398,88. Estas situaciones se generaron por: a) diferencias en las bases gravables respecto a los contratos para los cuales no se pactó el IVA, afectando así la base para la determinación de la contribución pro estampillas, b) inoportunidad en la reliquidación y gestión de recobro de la citada contribución y, c) errores de los responsables de revisar y aprobar la causación y liquidación del Impuesto de Guerra.

- Al determinar la gestión de la entidad en la planeación y programación de su presupuesto para la vigencia 2023, y el efecto de los ajustes realizados a este, se denotan falencias, por cuanto se evidencian reducciones de aproximadamente un 30% al finalizar la anualidad, en razón a que los recursos estimados en la meta comercial no iban a ser recaudados.

- Con base en lo contemplado en el M-FI-02 *"Manual de Presupuesto" y en* la Resolución 118 de 2022 *"Reglamento de Presupuesto"*, se evidencia falta de claridad, de especificidad y de condiciones, en los conceptos de Cuentas por Pagar y Obligaciones de vigencias Anteriores –OVAS-, que conducen a imprecisiones e interpretaciones al momento de constituirse y evaluarse dichas operaciones presupuestales. Así mismo, se constatan justificaciones idénticas, emitidas por los responsables para la constitución de estas cuentas, sin que se puedan vislumbrar diferencias entre ambas definiciones.

- ENTerritorio indica que en 2023 fue ejecutada la vigencia futura autorizada para el contrato de prestación de servicios No. 2023398, información inconsistente dado que la misma caducó a 31 de diciembre de 2022.

- ENTerritorio, en el marco del Contrato de Interventoría No. 2221098, realizó un pago con una pre -factura, evidenciándose debilidades en los controles que se tuvieron para la aprobación del desembolso, y darle continuidad al proceso hasta la realización de la erogación.

- En visita técnica de la CGR realizada a los proyectos derivados del contrato de obra No. 2220707 de 2022, cuyo objeto es la construcción y puesta en marcha de sistemas independientes de tratamiento de agua potable en el Centro Industrial y de Energías Alternativas sede Riohacha y en el Centro Industrial y de Energías Alternativas sede Maicao, (Departamento de la Guajira), en el marco del convenio interadministrativo 220005 de 2020, se presentaron dos hallazgos relacionados con la funcionalidad de la PTAP SENA sede Riohacha, y algunas patologías constructivas en las sedes de Riohacha y Maicao, por deficiencias en la calidad de la mano de obra y materiales utilizados durante la ejecución de algunos ítems constructivos.

- Se identificaron deficiencias en los procedimientos de liquidación y en el cumplimiento de obligaciones administrativas, lo que genera riesgos de desequilibrio económico y reclamaciones por demoras injustificadas.

- Se presentan deficiencias en la evaluación y seguimiento de las minutas contractuales por fallas en el control interno de la entidad.

- ENTerritorio a 31 de diciembre de 2023, incumplió la norma contemplada en el artículo 2.2.12.2.3 del Decreto No. 2011 de 2017, con respecto al número de personas en condición de discapacidad que deberían estar vinculadas a la entidad.

Respecto a las bases de datos suministradas por la Entidad, específicamente las de contratación, se identificó:

- En atención a la primera solicitud de información[6], mediante la cual se requirió la base de datos de Convenios y Contratación Derivada a 31 de diciembre de 2023, ENTerritorio dio respuesta al requerimiento el 26-01-2024 y fue objeto de dos modificaciones (8-02-2024 y 13-02-2024), toda vez que la comisión de auditoría evidenció deficiencias relacionadas con:

    - Consistencia de la información, datos incompletos (celdas vacías), errores en la clasificación de la línea de negocio a la cual pertenecía la contratación, en algunos registros, utilización de siglas sin explicar la interpretación de las mismas y falta de valores y pagos.
    - Eliminación de datos que inicialmente habían sido reportados a la CGR.

  Lo cual conllevó a concluir que dicha información no solamente carecía de calidad para análisis y evaluación, sino de la correspondiente revisión, por

[6] AG-81-003 con radicado 2024EE0007238

parte de las instancias pertinentes.

4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

4.1. OPINIÓN RAZONABLE

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado por la CGR, la ejecución del presupuesto de ENTerritorio es RAZONABLE, teniendo en cuenta que fue preparado y ejecutado en todos los aspectos materiales de conformidad con el marco normativo aplicable.

5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Tabla 1.
Fenecimiento de Cuenta Fiscal
Vigencia 2023

OPINIÓN CONTABLE	OPINIÓN PRESPUESTAL
Negativa	Razonable
NO FENECE	

Fuente: Formato 25 de la GAF

ENTerritorio rindió la cuenta fiscal de la vigencia terminada al 31 de diciembre del 2023, dentro de los términos consagrados en la RESOLUCIÓN REG – ORG 064 DE 2023, "por la cual se reglamenta la rendición ele*ctrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del sistema de rendición electrónica de la cuenta e informe y otra información (SIRECI*)"

La información contable y presupuestal reportada en el aplicativo SIRECI por parte del ENTERRITORIO por la vigencia fiscal 2023, fue presentada en los plazos establecidos, el contenido de la misma cumple con los parámetros definidos y se encuentra acorde con las funciones de la entidad, salvo por lo indicado en el hallazgo 15 del presente informe.

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la CGR **NO FENECE** la Cuenta Fiscal de ENTerritorio, por la vigencia fiscal 2023.

6. ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

En desarrollo del proceso auditor se recibió una solicitud ciudadana codificada mediante el Sistema de Participación Ciudadana - SIPAR con el número 2024-295870-82111-SE, relacionada con un proyecto suscrito bajo la línea de negocios de Gestión de Proyectos. Trata sobre el contrato No. 2221190, derivado del pacto funcional Cundinamarca, entre ENTerritorio y el municipio de Zipaquirá,

Cundinamarca. Este contrato, en ejecución, tiene como objetivo destinar recursos del Fondo Regional para pactos territoriales y otros fines para la cofinanciación del proyecto de ampliación y reforzamiento estructural del teatro Roberto Mac Douall de Zipaquirá, Cundinamarca. Su valor es de $47.178.427.246,00 y proviene del convenio marco 221009 suscrito entre el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y ENTerritorio.

La denuncia presentada involucra los contratos y procesos relacionados con la restauración del Teatro Roberto Mac Douall en Zipaquirá, Cundinamarca y refiere unos sobrecostos en la celebración de los mismos, así:

Contrato de Consultoría No. 034 de 2021

Se argumenta que este contrato es necesario debido al presunto incumplimiento del contrato anterior de consultoría 327 del 2014 sobre el cual se pudo evidenciar un proceso judicial de incumplimiento en curso.

Los recursos para este contrato provienen de la Alcaldía de Zipaquirá y no están dentro del ámbito de competencia de la CGR.

Contrato de Obra CO1.PCCNTR.5420019:

El denunciante señala sobrecostos en el contrato de obra relacionados con suministros de bienes indispensables para el funcionamiento del teatro, como la electroacústica y otros elementos como la sillería, las sillas de orquesta, la planta eléctrica, las cámaras de seguridad y el control de acceso. Respecto a estos puntos, se concluye lo siguiente:

1. **Electroacústica**: el denunciante afirma que debió ser contratado mediante un contrato de suministro y no en el de obra, sin embargo, el equipo auditor considera que la inclusión de la electroacústica dentro del contrato de obra es viable basándose en el principio de eficiencia, que busca asignar recursos de manera conveniente para maximizar los resultados.
2. **Daños causados a los bienes muebles**: Se mencionan daños a 702 sillas de los años 60 y 22 puertas art deco. Sin embargo, no es posible determinar el estado real de estos elementos, su avalúo al momento del retiro ni su necesidad de cambio, dado que al momento de atender la denuncia ya estas actividades se habían realizado, por lo tanto, no fue posible jurídica y técnicamente determinar si presentaba o no daño.

En conclusión, sobre los contratos y procesos relacionados con la restauración del Teatro Roberto Mac Douall, no se identifican situaciones para iniciar acciones fiscales.

7. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Teniendo en cuenta el enfoque de la AF, el equipo auditor procedió a verificar la efectividad de las acciones de mejora contenidas en el Plan de Mejoramiento de ENTerritorio con corte a 31 de diciembre de 2023. Dicho plan está conformado por cincuenta y seis (56) hallazgos, que corresponden a auditorías financieras de las vigencias: 2018, 2020, 2021 y 2022; que incluye hallazgos con acciones que no han sido efectivas. Se verifican ciento seis (106) acciones de mejora sobre los cuales se realizó la evaluación de la efectividad.

Como resultado de la verificación se identificaron: De los 56 hallazgos del plan de mejoramiento, se evidencian 19 hallazgos que presentan acciones catalogadas como efectivas y 37 hallazgos que persisten a la vigencia actual por acciones inefectivas, lo que conlleva a un cumplimiento del 34% razón por la cual el plan de mejoramiento se califica como **INEFECTIVO** (conforme a la guía de auditoría financiera, para que un plan se catalogue como efectivo, debe obtenerse una calificación igual o superior al 80%).

En el Anexo 3 se relacionan los hallazgos catalogados como no efectivos.

8. CUMPLIMIENTO POLÍTICA DE DISCAPACIDAD

ENTerritorio en su plan de rubros presupuestal, no tiene un rubro específico en el cual se apropien o asignen recursos financieros para las actividades relacionadas con la política pública de las personas en condición de discapacidad, sin embargo, le entidad manifiesta que a través de diferentes grupos de trabajo se desarrollaron actividades tendientes al cumplimiento de dichas políticas, pero que fueron financiadas con otros rubros del presupuesto de la vigencia 2023, a través de contrataciones de prestación de servicios.

Dentro de las actividades desarrolladas se evidencia que, durante el 2023, se gestionó la publicación de las Gifs en la página web, y se contó con operadores para la atención a personas con discapacidad en la línea de atención telefónica y el PBX.

Adicionalmente, por parte de la administración del edificio FONADE, ENTerritorio indica que se llevó a cabo la adecuación e impermeabilización de la plazoleta central, incluyendo rampas de acceso de la entrada principal del edificio, así como la adecuación del acceso peatonal del Centro de Atención al Ciudadano –CAC-.

Evaluado el cumplimiento normativo por parte de Enterritorio, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2011 de 2017, *"Por el cual se adiciona el Capítulo 2, al*

Título 12 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público", se evidencia que la entidad no cumplió con lo establecido el artículo 2.2.12.2.3, de esta norma.

Según lo dispuesto en el artículo 2.2.12.2.3, del Decreto 2011 de 2017, ENTerritorio a 31 de diciembre de 2023, le correspondía tener vinculadas a personas en condición de discapacidad en un equivalente del 3% de su planta de personal.

El tamaño de la planta de personal de Enterritorio es de 71 personas. No obstante, se evidencia que sólo se encuentra contratada una persona en condición de discapacidad, y no dos, como correspondería según el porcentaje exigido en la norma. Por tal razón, se constituye un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

9. RELACION DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría financiera adelantada a la vigencia 2023, se establecieron dieciséis (16) hallazgos, uno (1) con incidencia fiscal en cuantía de $6.295.185.408, una (1) indagación preliminar, cuatro (4) con presunta incidencia disciplinaria, y uno (1) que se le dará traslado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para lo de su competencia.

Tabla 2.
Relación de Hallazgos

No.	HALLAZGO	D	F	IP	OI	CUANTÍA
1	Deterioro de Inventarios y Provisión de Contratos Onerosos.	X				
2	Impuesto a las Ventas de las modificaciones de los contratos de la Línea de Gerencia de Proyectos.				X	
3	Otras cuentas por cobrar de difícil recaudo (partidas pendientes por depurar) a 31 de diciembre de 2023.					
4	Deterioro de cuentas por cobra de difícil recaudo.					
5	Impuesto a la Ventas asociado a los contratos onerosos suscritos en la vigencia 2021.	X	X			$6.295.185.408
6	Contribución Pro – Estampillas e Impuesto de Guerra.	X		X		
7	Planeación del Presupuesto Vigencia 2023.					
8	Constitución Cuentas por Pagar y -OVAS- Vigencia 2023.					
9	Apropiación Presupuestal Contrato No. 2023398.					
10	Desembolso Contrato de Interventoría No. 2221098.					
11	Oportunidad en la liquidación de Contratos.					
12	Evaluación y seguimiento de las minutas contractuales.					
13	Contrato de Obra No. 2220707 – funcionamiento PTAP SENA Sede Riohacha.					
14	Calidad Contrato de Obra No. 2220707.					

No.	HALLAZGO	D	F	IP	OI	CUANTÍA
15	SIRECI Formulario No. 5.4- CONVENIOS / CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS.					
16	Implementación Ley de Discapacidad.	X				
	TOTAL	**4**	**1**	**1**	**1**	**$6.295.185.408**

Elaboró: Equipo Auditor

D: Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.
F: Hallazgo con incidencia fiscal.
IP: Indagación preliminar.
OI: Otras incidencias.

10. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la CGR como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes - SIRECI, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo de este informe, de acuerdo con la Resolución Orgánica 064 de 2023.

La CGR evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución Orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Cordialmente,

RODOLFO ENRIQUE ZEA NAVARRO
Contralor Delegado para el Sector Comercio y Desarrollo Regional

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial, Acta No. 07 del 14 de Mayo de 2024

Revisó: María Cristina Quintero Quintero, Directora de Vigilancia Fiscal
Jaime Humberto Sanabria Brausin, Supervisor

Equipo Auditor: Claudia Patricia Castiblanco Martínez – Líder de Auditoría
María Albenis Rojas Castillo
Lucía Beatriz Montes Urueta
Alejandra Milena Duarte Zabaleta
Ana María Mendoza Salas
Fabio Andrés Medina Sierra

ANEXO 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Producto de la auditoría financiera adelantada a la vigencia 2023, se establecieron dieciséis (16) hallazgos, uno (1) con incidencia fiscal en cuantía de $6.295.185.408, una (1) indagación preliminar cuatro (4) con presunta incidencia disciplinaria, y uno (1) que se le dará traslado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para lo de su competencia, como se describe a continuación:

HALLAZGOS CONTABLES

Hallazgo N° 1. Deterioro de Inventarios y Provisión de Contratos Onerosos. (D)

Decreto 2270 de 2019

> *"Por el cual se compilan y actualizan los marcos técnicos de las Normas de Información Financiera para el Grupo 1 y de las Normas de Aseguramiento de Información, y se adiciona un Anexo número 6 - 2019 al Decreto Único Reglamentario de las Normas de Contabilidad, de Información Financiera y de Aseguramiento de la Información, Decreto 2420 de 2015, y se dictan otras disposiciones".*

Este decreto, establece respecto al principio de compensación:

Compensación

32 Una entidad no compensará activos con pasivos o ingresos con gastos a menos que así lo requiera o permita una NIIF.

33 Una entidad informará por separado sobre sus activos y pasivos e ingresos y gastos. La compensación en el estado (o estados) del resultado del periodo y otro resultado integral o de situación financiera, excepto cuando la compensación refleja la sustancia de la transacción u otro suceso, limita la capacidad de los usuarios para comprender las transacciones y otros sucesos y condiciones que se hayan producido, así como para evaluar los flujos futuros de efectivo de la entidad. La medición por el neto en el caso de los activos sujetos a correcciones valorativas—por ejemplo, correcciones por deterioro del valor de inventarios por obsolescencia y de las cuentas por cobrar de dudoso cobro—no es una compensación. (Subrayado fuera de texto)

Continua esa norma indicando:

34 La NIIF 15 Ingresos de Actividades Ordinarias procedentes de Contratos con Clientes requiere que una entidad mida los ingresos de actividades ordinarias procedentes de contratos con clientes por la contraprestación a la que espera tener derecho a cambio de transferir los bienes o servicios comprometidos. Por ejemplo, el importe de ingresos de actividades ordinarias reconocidos refleja cualesquiera descuentos

comerciales y rebajas por volumen de ventas que permita la entidad. Una entidad lleva a cabo, en el curso de sus actividades ordinarias, otras transacciones que no generan ingresos de actividades ordinarias, sino que son accesorias con respecto a las actividades principales que generan estos ingresos. Una entidad presentará los resultados de estas transacciones compensando los ingresos con los gastos relacionados que genere la misma operación, siempre que dicha presentación refleje el fondo de la transacción u otro suceso. Por ejemplo:

(a) una entidad presentará las ganancias y pérdidas por la disposición de activos no corrientes, incluyendo inversiones y activos de operación, deduciendo del importe recibido importe de la contraprestación por dicha disposición el importe en libros del activo y los gastos de venta correspondientes; y

(b) una entidad podrá compensar los desembolsos relativos a las provisiones reconocidas de acuerdo con la NIC 37 Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes, que hayan sido reembolsados a la entidad como consecuencia de un acuerdo contractual con otra parte (por ejemplo, un acuerdo de garantía de productos cubierto por un proveedor) con los reembolsos relacionados. (Subrayado fuera de texto)

La NIC 37 – Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes establece respecto a contratos onerosos:

10 *Un* contrato de carácter oneroso *es todo aquel contrato en el cual los costos inevitables de cumplir con las obligaciones que conlleva, exceden a los beneficios económicos que se esperan recibir del mismo.*

(…)

66 *Si una entidad tiene un contrato de carácter oneroso, las obligaciones presentes que se deriven del mismo deben ser reconocidas y medidas como una provisión.*

69 Antes de proceder a dotar una provisión independiente por causa de un contrato de carácter oneroso, la entidad reconocerá cualesquiera pérdidas por deterioro del valor que correspondan a los activos dedicados a cumplir las obligaciones derivadas del contrato

Norma Internacional de Contabilidad Nº 2 (NIC 2) Inventarios:

"El objetivo de esta Norma es prescribir el tratamiento contable de los inventarios. Un tema fundamental en la contabilidad de los inventarios es la cantidad de costo que debe reconocerse como un activo, para que sea diferido hasta que los ingresos correspondientes sean reconocidos. Esta Norma suministra una guía práctica para la determinación de ese costo, así como para el subsiguiente reconocimiento como un gasto del periodo, incluyendo también cualquier deterioro que rebaje el importe en libros al valor neto realizable. También suministra directrices sobre las fórmulas del

costo que se usan para atribuir costos a los inventarios"

Ley 1952 de 2019[7] Artículos 26:

> *ARTÍCULO 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.*

En la vigencia 2023, ENTerritorio reversó, en cuantía de $2.353.715.958, el deterioro derivado del cálculo de la pérdida en contratos onerosos, determinado para el año 2022.

Así mismo, en el reporte de Variaciones Trimestrales Significativas remitido por ENTerritorio a la Contaduría General de la Nación, del cuarto trimestre de la vigencia 2023, se observa:

Tabla 1.
Variaciones Trimestrales Significativas Cuarto Trimestre del 2023
(Cifras presentadas en pesos)

CÓDIGO	NOMBRE	DETALLE VARIACIÓN	VALOR VARIACIÓ PESOS
5.3.54.90	OTROS ACTIVOS	En esta cuenta se reportó en el año 2022 el deterioro derivado del cálculo de perdida en contratos onerosos sobre el valor de ejecución, lo anterior se dio por la aplicación del concepto de la CGN 20201120068211 del 22-12-2020 emitido por la CGN, NIIF 15, sin embargo, para el año 2023 la entidad tomo las medidas correspondientes que permitieron la no generación de contratos onerosos.	-9340584446,00

Fuente: Reporte realizado por ENTerritorio a la CGN.

El deterioro de inventarios, así como la provisión de contratos onerosos, tiene origen en tres (3) contratos de la línea de gerencia, suscritos en el 2021, cuyos objetos y cuantía se describe en la siguiente tabla:

[7] Numeral 11 Artículo 57 No dar cumplimiento injustificadamente a la exigencia de adoptar el Sistema Nacional de Contabilidad Publica de acuerdo con las disposiciones emitidas por la Contaduría General de la Nación y no observar las políticas, principios y plazos que en materia de contabilidad pública se expidan con el fin de producir información confiable, oportuna y veraz.

Tabla 2.
Contratos Onerosos.
(Cifras expresadas en pesos)

CONCEPTO		221013	221005	221017
Objeto del Convenio		Realizar la gerencia integral de proyectos de infraestructura educativa priorizados por la Secretaría de Educación del Distrito. El alcance del objeto, consiste en la gerencia integral que implica la construcción e interventoría de los proyectos a su cargo, lo cual comprende la planeación y ejecución de actividades jurídico-contractuales, técnicas, financieras, sociales y económicas, necesarias para la entrega a la SED de la nueva infraestructura educativa.	EL EJECUTOR se compromete por su cuenta y riesgo a desarrollar el Programa de Conexiones Intradomiciliarias de Acueducto y Alcantarillado en los municipios priorizados por el Ministerio, a través de un contrato interadministrativo de gerencia de proyectos.	ENTerritorio se compromete con la ESAP a desarrollar la gerencia integral de proyectos para la implementación de los diseños aceptados y aprobados por la ESAP para la terminación del 30% restante de la construcción de la Sede Territorial de Huila en la ciudad de Neiva.
Cliente		Secretaria de Educación del Distrito	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Escuela Superior de Administración Pública
Fecha de Suscripción		29/10/2021	07/07/2021	29/12/2021
Valor del Convenio		80.433.457.103	31.970.724.375	10.468.565.474
Cuota de Gerencia		3.859.335.718	3.052.158.970	1.229.768.063
Adición 1	Valor Adición	20.724.950.272	NA	NA
	Cuota de Gerencia	1.345.975.256	NA	NA
Adición 2	Valor Adición	12.563.352.524	NA	NA
	Cuota de Gerencia	1.454.946.734	NA	NA
TOTAL CONVENIO		**113.721.759.899**	**31.970.724.375**	**10.468.565.474**
TOTAL CUOTA DE GERENCIA		**6.660.257.708**	**3.052.158.970**	**1.229.768.063**

TOTAL CONVENIOS	**156.161.049.748**
TOTAL CUOTA DE GERENCIA	**10.942.184.741**

Fuente: Tabla elaborada con información suministrada por ENTerritorio S.A.

Según lo indicado por ENTerritorio, el citado deterioro y la provisión se generó por la implementación de la NIIF 15 – Ingresos de actividades ordinarias procedentes de contratos con clientes[8]:

> *"(…) en virtud de la aplicación del Concepto 20201120068211 emitido por la Contaduría General de la Nación el 22/12/2020 frente al reconocimiento de ingresos*

[8] Respuesta suministrada por ENTerritorio (radicado 202420010001401 del 08-03-2024) al numeral 2 del oficio AG81-008 del 01-03-2024 y SIGEDOC 2024EE0038224.
En su respuesta, indica ENTerritorio "(…) *aclaramos inicialmente que esto no se origina como resultado de la implementación de la NIIF 15 - Ingresos de Actividades Ordinarias Procedentes de Contratos con Clientes, sino por la aplicación de la doctrina emanada por la Contaduría General de la Nación (…)"* doctrina que, precisa la CGR, fue expedida por la CGN en virtud de las inquietudes planteadas por la Entidad para la implementación de la citada NIIF.

de la línea de Gerencia de Proyectos a la luz de la NIIF 15, se estableció que ENTerritorio debe reconocer los ingresos de esta línea de negocios por el importe bruto de la contraprestación recibida, es decir, la totalidad del contrato.

Lo anterior, generó la pérdida de la exclusión en IVA por concepto de Administración de Fondos del Estado y en consecuencia la entidad debió liquidar y pagar a la DIAN el IVA de dichos contratos. Así mismo, teniendo en cuenta que los proyectos suscritos en el año 2021 no fueron costeados ni contratados considerando este impuesto y conociendo que los recursos que deben ser invertidos en la ejecución de los convenios son los pactados contractualmente, una vez realizadas las estimaciones de los costos en que se espera incurrir en la ejecución de cada contrato, se evidenció que, en los siguientes contratos, los costos que serán reconocidos superarán los ingresos así:

	CONVENIOS		
Valor necesario para ejecutar el proyecto	**221013**	**221005**	**221017**
Valor Convenio (+)	80.433.457.103	31.970.724.375	10.468.565.474
Valor Cuota de Gerencia (-)	3.859.335.718	3.052.158.970	1.229.768.063
IVA Descontable Contratado (-)	992.352.075	435.320.115	-
IVA Descontable Proyectado Sin Contrato Asociado (-)	22.165.806	244.968.989	155.105.762
valor disponible para ejecutar-Costo en ERI (A)	**$ 75.559.603.504**	**$ 28.238.276.302**	**$ 9.083.691.648**
Valor disponible por aplicación de concepto CGN			
Valor Convenio (+)	80.433.457.103	31.970.724.375	10.468.565.474
IVA Generado (-)	12.842.316.680	5.104.569.438	1.671.451.630
valor neto disponible para ejecución-Ingreso en ERI (B)	**$ 67.591.140.423**	**$ 26.866.154.937**	**$ 8.797.113.843**
Valor a reconocer (A) - (B)	**$ 7.968.463.081**	**$ 1.372.121.365**	**$ 286.577.805**

Esta situación se enmarca en el conceto de contrato oneroso establecido en la NIC37 "Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes" *que señala: "**Un contrato de carácter oneroso es todo aquel contrato en el cual los costos inevitables de cumplir con las obligaciones que conlleva exceden a los beneficios económicos que se espera recibir del mismo**"*

Adicionalmente, el estándar indica que antes de proceder a dotar una provisión independiente por causa de un contrato de carácter oneroso, la entidad reconocerá cualquier pérdida por deterioro del valor que correspondan a los activos dedicados a cumplir las obligaciones derivadas del contrato. Por lo tanto, teniendo en cuenta que los costos de ejecución de los contratos son reconocidos en el activo hasta tanto se amorticen al estado de resultados de manera conjunta con su correspondiente ingreso asociado, ***se reconoció el deterioro del valor de los activos con los contratos mencionados, y se constituyó la provisión por contrato oneroso al cierre del año 2022 según la siguiente relación****:* (Subrayado fuera de texto)

Concepto	Convenios 221013	221005	221017
Valor deterioro cuenta de activos por costos	5.614.747.123,00	1.372.121.365,00	
Valor provision contrato oneroso			286.577.805,00
Total Gasto reconocido	**5.614.747.123,00**	**1.372.121.365,00**	**286.577.805,00**

Al respecto, la CGR observa que, tanto para determinar el valor del deterioro de los activos como la provisión por contrato oneroso, la Entidad del campo denominado *"valor neto disponible para ejecución-ingreso en ERI (B)"*, no descontó el valor del ingreso por cuota de gerencia, es decir, que tomó el ingreso como una recuperación del gasto por deterioro:

Tabla 3.
Valores referentes a los contratos onerosos.
(Cifras expresadas en pesos)

CONVENIOS				
VALOR NECESARIO PARA EJECUTAR EL PROYECTO	**221013**	**221005**	**221017**	**TOTALES**
Valor Convenio (+)	80.433.457.103	31.970.724.375	10.468.565.474	122.872.746.952
Valor Cuota de Gerencia (-)	3.859.335.718	3.052.158.970	1.229.768.063	8.141.262.751
IVA Descontable Contratado (-)	992.352.075	435.320.115	0	1.427.672.190
IVA Descontable Proyectado Sin Contrato Asociado (-)	22.165.806	244.968.989	155.105.762	422.240.557
valor disponible para ejecutar-Costo en ERI (A)	**75.559.603.504**	**28.238.276.302**	**9.083.691.648**	**112.881.571.454**
Valor disponible y efecto IVA en la aplicación de concepto CGN				
Valor Convenio (+)	80.433.457.103	31.970.724.375	10.468.565.474	122.872.746.952
IVA Generado (-)	12.842.316.680	5.104.569.438	1.671.451.630	19.618.337.749
valor neto disponible para ejecución-Ingreso en ERI (B)	**67.591.140.423**	**26.866.154.937**	**8.797.113.843**	**103.254.409.203**
				0
Valor a reconocer (A) - (B)	**7.968.463.081**	**1.372.121.365**	**286.577.805**	**9.627.162.251**
Convenio	**221013**	**221005**	**221017**	**Totales**
Valor a deteriorar de la cuenta del activo por costos	7.968.463.081	1.372.151.365		9.340.584.446
Valor provisión contrato oneroso			286.577.805	286.577.805
Subtotales	**7.968.463.081**	**1.372.121.365**	**286.577.805**	**9.627.162.251**
Totales		**9.340.584.446**	**286.577.805**	**9.627.162.251**
	Saldo cuenta 158012		**Saldo cuenta 279018**	

Fuente: Tabla elaborada con la información suministrada por la Entidad en respuesta al oficio AG81-023 literal j).

Para el valor del deterioro de activos y la correspondiente disminución, la Entidad tomó los valores asociados a los convenios 221013 y 221005, mientras que, para la provisión por contratos onerosos y la correspondiente disminución del saldo, tomo los valores asociados al convenio 221017.

Continúa indicando la Entidad en su respuesta:

> *"(…) Como se evidencia en el cuadro anterior, el valor de gasto en el periodo por concepto de provisión por contratos onerosos y deterioro del valor reconocido como activo tiene una afectación total en el Estado de Resultados Integral que al cierre del año 2022 fue por valor de $9.627.162.251"*
>
> *Ahora bien, para el año 2023 para el convenio 221013 suscrito con la Secretaria de Educación Distrital, se llevó a cabo las modificaciones de adición No. 1 y 2 en las cuales en su proceso de negociación se determinó que el IVA se cobraría a través de componentes de interventoría y cuota de gerencia, valor que sería asumido por el cliente. Como consecuencia, se observa una recuperación parcial de la pérdida registrada en el año 2022 ya que, con este nuevo valor del negocio se debió actualizar el escenario de la comparación entre los costos asociados al convenio con el valor bruto de los aportes, según la siguiente tabla:*

			221013		
Valor necesario para ejecutar el proyecto	**Valor contrato inicial**	**Valor adición 1**	**Valor adición 2**	**Total convenio**
Valor Convenio (+)	80.433.457.103	20.724.950.272	12.563.352.524	113.721.759.899
Valor Cuota de Gerencia (-)	3.859.335.718	1.345.975.255	1.454.946.734	6.660.257.707
IVA Descontable Contratado (-)	992.352.075	93.837.371	-	1.086.189.447
IVA Descontable Proyectado Sin Contrato Asociado (-)	22.165.805	23.089.653	127.570.024	172.805.482
valor disponible para ejecutar-Costo en ERI (A)	**$ 75.559.603.504**	**$ 19.262.067.993**	**$ 10.980.835.767**	**$ 105.802.507.264**
Valor disponible y efecto IVA en la aplicación de concepto CGN				
Valor Convenio (+)	80.433.457.103	20.724.950.272	12.563.352.524	113.721.759.899
IVA Generado (-)	12.842.316.680	331.810.636	359.872.443	13.533.999.760
valor neto disponible para ejecución-Ingreso en ERI (B)	**$ 67.591.140.423**	**$ 20.393.139.636**	**$ 12.203.480.081**	**$ 100.187.760.140**
Valor provisión (A) - (B)	**$ 7.968.463.081**	**-$ 1.131.071.643**	**-$ 1.222.644.314**	**$ 5.614.747.124**
Recuperación provisión (Provisión contrato inicial-Recuperación adición 1 - recuperación adición 2)				**$ 2.353.715.958**

> *Como se puede observar, la suscripción de las modificaciones de adición 1, por un valor de $20.724.950.272, y la modificación 2, por $12.563.352.524, generan una recuperación parcial del gasto por deterioro de activos para costos de ejecución de contratos con clientes (contrato oneroso) por valor de $2.353.715.958 que afecto los ingresos en el estado de resultados de ENTerritorio del año 2023.*

Es decir que, para la vigencia 2023, ENTerritorio tomó el ingreso derivado de las cuotas de gerencia de las dos modificaciones suscritas en 2023, como una recuperación del deterioro de activos y dado que el convenio 221017 no presentó modificaciones, el saldo de la provisión por contratos onerosos, no tuvo cambios en la vigencia 2023.

A continuación, se presentan los cálculos efectuados por la Entidad:

Tabla 4.
Disminución del valor del deterioro de activos a 31 de diciembre de 2023.
(Cifras expresadas en pesos)

VALOR NECESARIO PARA EJECUTAR EL PROYECTO	221013				221005	TOTAL CONVENIOS
	VALOR CONTRATO INICIAL	VALOR ADICIÓN 1	VALOR ADICIÓN 2	TOTAL CONVENIO		
Valor Convenio (+)	80.433.457.103	20.398.573.102	12.563.352.524	113.395.382.729	31.970.724.375	145.366.107.104
Valor Cuota de Gerencia (-)	3.859.335.718	1.345.975.255	1.454.946.734	6.660.257.707	3.052.158.970	9.712.416.677
IVA Descontable Contratado (-)	992.352.075	77.938.016	-	1.070.290.091	435.320.115	1.505.610.206
IVA Descontable Proyectado Sin Contrato Asociado (-)	22.165.806	38.969.008	127.570.024	188.704.837	244.968.989	433.673.826
valor disponible para ejecutar-Costo en ERI (A)	**75.559.603.504**	**18.935.690.823**	**10.980.835.766**	**105.476.130.093**	**28.238.276.302**	**133.714.406.395**
Valor disponible y efecto IVA en la aplicación de concepto CGN						
Valor Convenio (+)	80.433.457.103	20.398.573.102	12.563.352.524	113.395.382.729	31.970.724.375	145.366.107.104
IVA Generado (-)	12.842.316.680	331.810.636	359.872.443	13.533.999.759	5.104.569.438	18.638.569.197
valor neto disponible para ejecución-Ingreso en ERI (B)	**67.591.140.423**	**20.066.762.466**	**12.203.480.081**	**99.861.382.970**	**26.866.154.937**	**126.727.537.907**
Valor provisión (A) - (B)	**7.968.463.081**	**(1.131.071.643)**	**(1.222.644.315)**	**5.614.747.124**	**1.372.121.365**	**6.986.868.489**
Recuperación provisión (Provisión contrato inicial-Recuperación adición 1 - recuperación adición 2)				**2.353.715.958**		

Valor provisión inicial convenio 221013	7.968.463.081
Recuperación adición 1 (-)	1.131.071.643
Recuperación adición 2 (-)	1.222.644.315
Saldo de la provisión para el convenio 221013	5.614.747.124

Total provisión a 31 de diciembre de 2023	9.340.584.446
Saldo de la provisión para el convenio 221013 (-)	5.614.747.124
Recuperación provisión	2.353.715.958

Fuente: Tabla elaborada con la información suministrada por la Entidad en respuesta al oficio AG81-023 literal j).

Con la disminución, en cuantía de $2.353.715.958, el saldo de la subcuenta 158012 – Deterioro acumulado de inventario de prestadores de servicios a 31 de diciembre de 2023 era de $6.986.868.489, y en contrapartida la cuenta 483190 – Reversión de Provisiones - Provisiones Diversas en 2023 por valor de $2.353.715.958.

Tabla 5.
Provisión por contratos onerosos a 31 de diciembre de 2023.
(cifras en pesos)

VALOR NECESARIO PARA EJECUTAR EL PROYECTO	CONVENIO 221017
Valor Convenio (+)	10.468.565.474
Valor Cuota de Gerencia (-)	1.229.768.063
IVA Descontable Contratado (-)	0
IVA Descontable Proyectado Sin Contrato Asociado (-)	155.105.762
valor disponible para ejecutar-Costo en ERI (A)	**9.083.691.648**
Valor disponible y efecto IVA en la aplicación de concepto CGN	
Valor Convenio (+)	10.468.565.474
IVA Generado (-)	1.671.451.630
valor neto disponible para ejecución-Ingreso en ERI (B)	**8.797.113.843**
Valor a reconocer (A) - (B)	**286.577.805**
CONVENIO	**221017**
Valor a deteriorar de la cuenta del activo por costos	-
Valor provisión contrato oneroso	286.577.805
Total saldo cuenta 279018	**286.577.805**

Fuente: Tabla elaborada con la información suministrada por la Entidad en respuesta al oficio AG81-023 literal j).

Con la aplicación del ingreso generado por la cuota de gerencia del convenio 221017, el saldo de la cuenta 279018 – Provisiones Contratos Onerosos a 31 de diciembre 2023 era de $286.577.805.

Al respecto, es necesario considerar que *"la recuperación parcial del gasto por deterioro de activos"* tal como lo denomina ENTerritorio, inobserva lo establecido en las características de la información financiera del Decreto 2270 de 2019, en el cual se indica respecto al principio de compensación: "*Una entidad no compensará activos con pasivos o ingresos con gastos a menos que así lo requiera o permita una NIIF".*

Por tanto, la disminución del saldo del deterioro y la provisión de contratos onerosos, con el ingreso percibido, derivado de la cuota de gerencia, distorsiona el valor real de la pérdida.

Al respecto, es importante considerar que la Secretaría de Educación Distrital, se negó a reconocer el valor del IVA generado en la firma del primer convenio, argumentando que no era procedente:

"En consecuencia y de acuerdo con los términos pactados y aceptados por las partes,

nos permitimos informar que la SED no realizará la adición de los recursos que fueron transferidos a la DIAN por ENTerritorio por concepto de IVA señalados, teniendo en cuenta que dentro del valor establecido en la oferta comercial y el Contrato Interadministrativo, se encuentran contemplados los impuestos que por ley se deben aplicar para la remuneración de los servicios prestados por ENTerritorio correspondientes.

Ante esta situación y cumpliendo con las obligaciones contractuales, cualquier suma pagada a la DIAN por parte de ENTerritorio en exceso y que no se haya contemplado en la estructuración del contrato, contraviniendo su naturaleza y forma de pago; no podrá ser descontado de los recursos trasferidos y le corresponde a ENTerritorio adelantar los trámites necesarios para la devolución por parte de la DIAN de dichos recursos, de acuerdo con el procedimiento que para ello establezca dicha entidad, de manera que se garanticen las condiciones presupuestales establecidas para la ejecución de los proyectos[9]*".* (Subrayado fuera de texto).

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

En relación con el cálculo realizado para la estimación de la provisión y deterioro por concepto de contratos onerosos, aclaramos inicialmente que esto no se origina como resultado de la implementación de la *NIIF 15 - Ingresos de Actividades Ordinarias Procedentes de Contratos con Clientes*, sino por la aplicación de la doctrina emanada por la Contaduría General de la Nación. Con esta, la ejecución de los contratos se considera como una prestación de un servicio y no una simple administración de recursos. Adicionalmente, reiteramos la explicación de los cálculos realizados, que corresponden a **la mejor estimación** según la siguiente información:

Estimación cálculo provisión y deterioro por contrato oneroso.

En principio, ENTerritorio para los convenios en referencia 221013, 221005 y 221017, determinó el valor del importe destinado para la ejecución del proyecto que resulta del descuento del valor por concepto de IVA asociado a cada uno de los convenios de acuerdo con la siguiente tabla:

Convenio	221013	221005	221017
Valor convenio	$80.433.457.1(	$31.970.724.3(	$10.468.565.474
IVA generado	12.842.316.6(	5.104.569.4(	1.671.451.630
Valor disponible para ejecución	**$67.591.140.4(**	**$26.866.154.9(**	**$8.797.113.843**

Una vez calculado el importe disponible para la ejecución de cada uno de los convenios y con el objetivo de determinar los costos inevitables de cumplir con las obligaciones que conlleva la ejecución de ellos, se determinó el cálculo de los costos

9 Oficio S-2022-255368 del 08-08-2022 expedido por la Secretaria de Educación a ENTerritorio, y suministrado a la comisión de auditoría en respuesta al oficio AG81-008, punto 1.

asociados a cada convenio, según la fórmula **(Valor del convenio (–) Valor de Cuota de Gerencia (–) IVA descontable contratado (–) IVA descontable proyectado)**, como se muestra a continuación:

Convenio	221013	221005	221017
Valor Convenio (+)	$80.433.457.103	$ 31.970.724.375	$10.468.565.474
Valor Cuota de Gerencia (-)	3.859.335.718	3.052.158.970	1.229.768.063
IVA Descontable Contratado (-)	992.352.075	435.320.115	0
IVA Descontable Proyectado (-)	22.165.806	244.968.989	155.105.762
Valor necesario para ejecución del proyecto	**$ 75.559.603.504**	**$ 28.238.276.302**	**$ 9.083.691.648**

De acuerdo con estos dos valores definidos, se procedió a realizar el cálculo entre el valor del ingreso esperado menos los costos para cumplir la ejecución del proyecto, de allí se determinó la mejor estimación de provisión para cada uno de los convenios, así:

Convenio	221013	221005	221017
Valor disponible	$67.591.140.423	$ 26.866.154.937	$8.797.113.843
Valor necesario para ejecución del proyecto	75.559.603.504	28.238.276.302	9.083.691.648
Recursos disponibles - Valor costos del proyecto	**$ 7.968.463.081**	**$ 1.372.121.365**	**286.577.805**

Ahora bien, derivado de la aplicación de la *NIC 37 - Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes*, la cual indica que "(…)*Antes de proceder a dotar una provisión independiente por causa de un contrato de carácter oneroso, la entidad reconocerá cualesquiera pérdidas por deterioro del valor que correspondan a los activos dedicados a cumplir las obligaciones derivadas del contrato(…)"* y teniendo en cuenta que los costos de ejecución de los contratos son reconocidos en el activo hasta tanto se amorticen al estado de resultados de manera conjunta con su correspondiente ingreso asociado, ENTerritorio en atención a la aplicación normativa, deterioró los activos asociados al convenio 221013 y 221005 por un valor total de $9.340.584.446, para el convenio 221017 al no existir activos reconocidos, provisionó el valor $286.577.805, valores que fueron registrados tanto en el estado de resultados como en los saldos del estado de situación financiera del año 2022.

Estimación recuperación contrato Oneroso

Para el año 2023 se suscribieron modificaciones de adición al convenio 221013 - Secretaría de Educación Distrital, lo que obligó a la entidad a realizar nuevamente la estimación del cálculo de la provisión por concepto de contrato oneroso, ya que el escenario financiero del convenio fue modificado contractualmente, en este sentido atendiendo las disposiciones normativas se realizó la medición posterior del cálculo

de los componentes que se requieren para realizar la mejor estimación relacionada con el convenio.

Al igual que se realizó en el cálculo de la provisión inicial, se determinó nuevamente el valor disponible para la ejecución del proyecto, es decir el valor final del convenio menos los IVA generados asociados al total del convenio, como se muestra a continuación:

Convenio	Minuta inicial	Otro sí 1	Otro sí 2	Total
Valor convenio	$ 80.433.457.103	$ 20.724.950.272	$ 12.563.352.524	$113.721.759.899
IVA generado	12.842.316.680	331.810.636	359.872.443	13.533.999.759
Valor disponible para ejecutar	**$67.591.140.423**	**$20.393.139.636**	**$12.203.480.081**	**$100.187.760.140**

Nuevamente se determinan los costos inevitables de cumplir con las obligaciones que conlleva la ejecución y se determinó el cálculo de los costos asociados del convenio con la fórmula **(Valor del convenio (–) Valor de Cuota de Gerencia (–) IVA descontable contratado (–) IVA descontable proyectado),** como se muestra a continuación:

Convenio	Minuta inicial	Otro si 1	Otro si 2	Total
Valor Convenio (+)	$ 80.433.457.103	$ 20.724.950.272	$ 12.563.352.524	$ 113.721.759.899
Valor Cuota de Gerencia (-)	3.859.335.718	1.345.975.255	1.454.946.734	6.660.257.707
IVA Descontable Contratado (-)	992.352.075	93.837.371	-	1.086.189.447
IVA Descontable Proyectado (-)	22.165.806	23.069.653	127.570.024	172.805.482
Valor necesario para ejecución de proyecto	**$ 75.559.603.504**	**$19.262.067.993**	**$10.980.835.766**	**$ 105.802.507.264**

Una vez determinados los valores, se procedió a realizar el cálculo entre el valor del ingreso esperado menos los costos para cumplir la ejecución del proyecto, de allí se estableció la mejor estimación del nuevo valor de la provisión para el convenio, así:

Convenio	Total
Valor disponible	**$ 100.187.760.140**
Valor necesario para ejecución del proyecto	105.802.507.264
Recursos disponibles - Valor los costos del proyecto	**$ 5.614.747.124**
Valor de la estimación de la provisión 2022	7.968.463.081
Valor de recuperación de provisión 2023	**$ 2.353.715.958**

Por lo anterior, para el año 2023 se reconoció una recuperación por contrato oneroso por valor de $ 2.353.715.958 que corresponde al valor inicial calculado versus el nuevo valor definido en la medición posterior, derivado del nuevo escenario financiero del convenio.

En conclusión y por las explicaciones anteriormente indicadas, los soportes documentales entregados, solicitamos respetuosamente el retiro de esta observación, toda vez que no puede señalarse que ENTerritorio ha compensado ingresos con

gastos, ni pasivos con activos, ya que el cálculo realizado corresponde meramente a la operación de la **mejor estimación** para reconocer la provisión de la que trata la *NIC 37 - Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes*. En este sentido, no podemos compartir la afirmación del órgano de control de que las cuentas **1580 - Deterioro Acumulado de Inventarios** y **2790 - Provisiones Diversas** se encuentran subestimadas en $9.712.416.677 y $1.229.768.063 respectivamente.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Frente a lo comunicado por la CGR, ENTerritorio explica los cálculos para la determinación de la provisión y deterioro por contrato oneroso, indicando que el valor disponible para la ejecución del convenio es la diferencia entre el valor del convenio y el IVA generado.

Al respecto, comparte la CGR lo indicado por la Secretaria de Educación Distrital – SED en la comunicación S-2022-255368[10] del 08-08-2022, en el sentido que ENTerritorio, al no haber pactado el IVA, no puede descontar este impuesto de los recursos transferidos para la ejecución de los Contratos Interadministrativos.

Por otra parte, no es procedente para efectos del cálculo, no descontar del valor disponible para la ejecución del convenio la Cuota de Gerencia, toda vez que, si bien es cierto, se encuentra pactado dentro del valor total del contrato, es el ingreso que le corresponde a la Entidad por concepto de remuneración de su gestión y, por ende, no es procedente involucrar la cuota de gerencia como parte de los recursos a destinar al convenio.

Continúa indicando ENTerritorio en la comunicación:

> *"Una vez calculado el importe disponible para la ejecución de cada uno de los convenios y con el objetivo de determinar los costos inevitables de cumplir con las obligaciones que conlleva la ejecución de ellos, se determinó el cálculo de los costos asociados a cada convenio, según la fórmula* ***(Valor del convenio (–) Valor de Cuota de Gerencia (–) IVA descontable contratado (–) IVA descontable proyectado)****, como se muestra a continuación (…)*

Ratifica la CGR lo inicialmente comunicado, el valor de cuota de gerencia es un ingreso para ENTerritorio, por tanto, no es un costo inevitable asociado a cada convenio, además, la cuota de gerencia pactada no es lo que genera que el contrato

10 (…) cualquier suma pagada a la DIAN por parte de ENTerritorio en exceso y que no se haya contemplado en la estructuración del contrato, contraviniendo su naturaleza y forma de pago; no podrá ser descontado de los recursos trasferidos (…)

se califique como oneroso para que a este concepto se le dé la denominación de costo inevitable.

Continua su explicación indicando:

> *"Ahora bien, derivado de la aplicación de la NIC 37 - Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes, la cual indica que "(…)Antes de proceder a dotar una provisión independiente por causa de un contrato de carácter oneroso, la entidad reconocerá cualesquiera pérdidas por deterioro del valor que correspondan a los activos dedicados a cumplir las obligaciones derivadas del contrato(…)" y teniendo en cuenta que los costos de ejecución de los contratos son reconocidos en el activo hasta tanto se amorticen al estado de resultados de manera conjunta con su correspondiente ingreso asociado, ENTerritorio en atención a la aplicación normativa, deterioró los activos asociados al convenio 221013 y 221005 por un valor total de $9.340.584.446, para el convenio 221017 al no existir activos reconocidos, provisionó el valor $286.577.805, valores que fueron registrados tanto en el estado de resultados como en los saldos del estado de situación financiera del año 2022".*

Al respecto, ratifica la CGR que el valor total del IVA asumido por ENTerritorio por estos convenios, constituye una pérdida y, por ende, el deterioro y la provisión, a 31 de diciembre de 2022 se encontraban subestimadas al no haber excluido la cuota de gerencia de los recursos disponibles para la ejecución del contrato.

En cuanto a la vigencia 2023, ENTerritorio tomó el ingreso derivado de las cuotas de gerencia de las dos modificaciones suscritas en 2023, como una recuperación del deterioro de activos y dado que el convenio 221017 no presentó modificaciones, el saldo de la provisión por contratos onerosos, no tuvo cambios en la vigencia 2023.

A continuación, se presentan los cálculos efectuados por la Entidad:

Tabla 6.
Disminución del valor del deterioro de activos a 31 de diciembre de 2023.
(Cifras expresadas en pesos)

VALOR NECESARIO PARA EJECUTAR EL PROYECTO	221013				221005	TOTAL CONVENIOS
	VALOR CONTRATO INICIAL	VALOR ADICIÓN 1	VALOR ADICIÓN 2	TOTAL CONVENIO		
Valor Convenio (+)	80.433.457.103	20.398.573.102	12.563.352.524	113.395.382.729	31.970.724.375	145.366.107.104
Valor Cuota de Gerencia (-)	3.859.335.718	1.345.975.255	1.454.946.734	6.660.257.707	3.052.158.970	9.712.416.677
IVA Descontable Contratado (-)	992.352.075	77.938.016	-	1.070.290.091	435.320.115	1.505.610.206
IVA Descontable Proyectado Sin Contrato Asociado (-)	22.165.806	38.969.008	127.570.024	188.704.837	244.968.989	433.673.826
valor disponible para ejecutar-Costo en ERI (A)	**75.559.603.504**	**18.935.690.823**	**10.980.835.766**	**105.476.130.093**	**28.238.276.302**	**133.714.406.395**
Valor disponible y efecto IVA en la aplicación de concepto CGN						

VALOR NECESARIO PARA EJECUTAR EL PROYECTO	221013				221005	TOTAL CONVENIOS
	VALOR CONTRATO INICIAL	VALOR ADICIÓN 1	VALOR ADICIÓN 2	TOTAL CONVENIO		
Valor Convenio (+)	80.433.457.103	20.398.573.102	12.563.352.524	113.395.382.729	31.970.724.375	145.366.107.104
IVA Generado (-)	12.842.316.680	331.810.636	359.872.443	13.533.999.759	5.104.569.438	18.638.569.197
valor neto disponible para ejecución-Ingreso en ERI (B)	**67.591.140.423**	**20.066.762.466**	**12.203.480.081**	**99.861.382.970**	**26.866.154.937**	**126.727.537.907**
Valor provisión (A) - (B)	**7.968.463.081**	**(1.131.071.643)**	**(1.222.644.315)**	**5.614.747.124**	**1.372.121.365**	**6.986.868.489**
Recuperación provisión (Provisión contrato inicial-Recuperación adición 1 - recuperación adición 2)				**2.353.715.958**		

Valor provisión inicial convenio 221013	7.968.463.081
Recuperación adición 1 (-)	1.131.071.643
Recuperación adición 2 (-)	1.222.644.315
Saldo de la provisión para el convenio 221013	5.614.747.124

Total, provisión a 31 de diciembre de 2023	9.340.584.446
Saldo de la provisión para el convenio 221013 (-)	5.614.747.124
Recuperación provisión	2.353.715.958

Fuente: Tabla elaborada con la información suministrada por la Entidad en respuesta al oficio AG81-023 literal j).

Con la disminución, en cuantía de $2.353.715.958, el saldo de la subcuenta 158012 – Deterioro acumulado de inventario de prestadores de servicios a 31 de diciembre de 2023 era de $6.986.868.489, y en contrapartida la cuenta 483190 – Reversión de Provisiones - Provisiones Diversas en 2023 por valor de $2.353.715.958.

Tabla 7.
Provisión por contratos onerosos a 31 de diciembre de 2023.
(Cifras expresadas en pesos)

VALOR NECESARIO PARA EJECUTAR EL PROYECTO	**CONVENIO 221017**
Valor Convenio (+)	10.468.565.474
Valor Cuota de Gerencia (-)	1.229.768.063
IVA Descontable Contratado (-)	0
IVA Descontable Proyectado Sin Contrato Asociado (-)	155.105.762
valor disponible para ejecutar-Costo en ERI (A)	**9.083.691.648**
Valor disponible y efecto IVA en la aplicación de concepto CGN	
Valor Convenio (+)	10.468.565.474
IVA Generado (-)	1.671.451.630
valor neto disponible para ejecución-Ingreso en ERI (B)	**8.797.113.843**
Valor a reconocer (A) - (B)	**286.577.805**

CONVENIO	221017
Valor a deteriorar de la cuenta del activo por costos	-
Valor provisión contrato oneroso	286.577.805
Total saldo cuenta 279018	**286.577.805**

Fuente: Tabla elaborada con la información suministrada por la Entidad en respuesta al oficio AG81-023 literal j).

Con la aplicación del ingreso generado por la cuota de gerencia del convenio 221017, el saldo de la cuenta 279018 – Provisiones Contratos Onerosos a 31 de diciembre 2023 era de $286.577.805.

Al respecto, es necesario considerar que *"la recuperación parcial del gasto por deterioro de activos"* tal como lo denomina ENTerritorio, inobserva lo establecido en las características de la información financiera del Decreto 2270 de 2019, en el cual se indica respecto al principio de compensación.

Por tanto, la disminución del saldo del deterioro y la provisión de contratos onerosos, con el ingreso percibido, derivado de la cuota de gerencia, distorsiona el valor real de la pérdida.

Ahora bien, respecto a la estimación de la recuperación por contrato oneroso, ENTerritorio contestó a lo comunicado para la CGR:

> *"Para el año 2023 se suscribieron modificaciones de adición al convenio 221013 - Secretaría de Educación Distrital, lo que obligó a la entidad a realizar nuevamente la estimación del cálculo de la provisión por concepto de contrato oneroso, ya que el escenario financiero del convenio fue modificado contractualmente, en este sentido atendiendo las disposiciones normativas se realizó la medición posterior del cálculo de los componentes que se requieren para realizar la mejor estimación relacionada con el convenio".*
>
> *Al igual que se realizó en el cálculo de la provisión inicial, se determinó nuevamente el valor disponible para la ejecución del proyecto, es decir el valor final del convenio menos los IVA generados asociados al total del convenio (…)*
>
> *(…) Nuevamente se determinan los costos inevitables de cumplir con las obligaciones que conlleva la ejecución y se determinó el cálculo de los costos asociados del convenio con la fórmula* ***(Valor del convenio (–) Valor de Cuota de Gerencia (–) IVA descontable contratado (–) IVA descontable proyectado)*** *(…)*

Es decir que nuevamente consideran el valor de la cuota de gerencia como un costo inevitable del contrato y no como ingreso para ENTerritorio, ahora bien, en cuanto al valor de la recuperación indican:

> *(…) Por lo anterior, para el año 2023 se reconoció una* ***recuperación por contrato oneroso por valor de $ 2.353.715.958*** *que corresponde al valor inicial calculado versus el nuevo valor definido en la medición posterior, derivado del nuevo escenario financiero del convenio.*

Este aparte de la respuesta confirma lo informado por la CGR, toda vez que el valor que ENTerritorio reconoció como **recuperación de la pérdida**, corresponde a los ingresos por concepto de cuota de gerencia, pactados en las modificaciones 1 y 2 del Contrato Interadministrativo 221013, considerando el efecto del IVA descontable sobre el cálculo y restando los IVA generados que fueron pactados en las modificaciones.

Por lo descrito, el registro contable del ingreso por cuota de gerencia como una disminución del gasto por pérdida del deterioro, así como para disminuir la provisión por contratos onerosos, contraviene lo establecido en el Decreto 2270 de 2019 y demás normas que lo modifican.

Se concluye que, dadas las condiciones de la negociación de cada uno de los convenios y en observancia del principio contable de Compensación; al registrar el ingreso como un menor valor de la pérdida, se genera, a 31 de diciembre de 2023, una subestimación de la cuenta 1580 – Deterioro Acumulado de Inventarios en cuantía de $9.712.416.677 y de la cuenta 2790 – Provisiones Diversas en cuantía de $1.229.768.063.

Así mismo, este hallazgo tiene una presunta incidencia disciplinaria, de acuerdo con lo establecido en los artículos 26 y 38 de la Ley 1952 de 2019; al no considerar, tal como se indicó previamente, el principio de compensación consignado en el Decreto 2270 de 2019 y demás normas que lo modifiquen.

Hallazgo N° 2. Impuesto a las Ventas de las modificaciones de los contratos de la Línea de Gerencia de Proyectos (OI)

NIIF 15. Ingreso de actividades ordinarias procedentes de contratos con clientes, cuyo objetivo es:

1. *El objetivo de esta Norma es establecer los principios que aplicará una entidad para presentar información útil a los usuarios de los estados financieros sobre la naturaleza, importe, calendario e incertidumbre de los ingresos de actividades ordinarias y flujos de efectivo que surgen de un contrato con un cliente.*

Esta NIIF establece en el párrafo 21, literal b, que la contabilización de las modificaciones contractuales, debe realizarse conforme al acuerdo inicial:

(b) Una entidad contabilizará la modificación del contrato como si fuera una parte del ya existente si los bienes o servicios pendientes no son distintos y, por ello, forman parte de una obligación de desempeño única que se satisfizo parcialmente a la fecha de la modificación del contrato. El efecto que la modificación del contrato tiene sobre el precio de la transacción, y sobre la medición que la entidad hace del progreso hacia el cumplimiento completo de la obligación de desempeño, se reconoce como un ajuste a los ingresos de actividades ordinarias (como un incremento o una reducción en éstos) en la fecha de la modificación del contrato (es decir, el ajuste de los ingresos de actividades ordinarias se realiza sobre una base de recuperación de las diferencias con las cifras acumuladas).

El concepto del 18 de noviembre de 2021 emitido por Garrigues Colombia S.A.S[11] establece, respecto a la exclusión de IVA a partir del reconocimiento de los recursos de los Convenios de Gerencia como ingreso, según la Norma Internacional de Información Financiera 15, no aplicaría la exclusión de IVA del artículo 476 del Estatuto Tributario:

> *Asunto: "Tratamiento Tributario de los contratos de Gerencia Integral Proyectos celebrados por ENTerritorio en el marco de la implementación de los pronunciamientos de la Contaduría General de la Nación sobre el tratamiento contable de estos contratos"*.
>
> (…)
> "*2. Naturaleza Jurídica de los contratos de Gerencia Integral de Proyectos*
> *Respecto de la naturaleza jurídica de los contratos de Gerencia Integral de Proyectos, diferentes corporaciones se han pronunciado sobre el tema concluyendo que este tipo de contratos tienen ciertas características comunes de los contratos de consultoría, de obra y de administración delega, por lo que han concluido que en cualquier caso los contratos de Gerencia Integral de Proyectos son contratos atípicos en el ordenamiento jurídico colombiano".*
> *(…)*
> *Así las cosas, es posible concluir que, de acuerdo con los pronunciamientos antes referenciados que analizan en profundidad las características operativas y jurídicas de los contratos de Gerencia Integral de Proyectos, debería concluirse que son contratos que no pueden ser tipificados claramente en el ordenamiento jurídico colombiano, pues involucran diferentes tipos de obligaciones que caracterizan diferentes tipos de contratos, por ejemplo, contratos de obra, de consultoría y de administración delegada.*
> *(…)*
>
> *"4. Tratamiento tributario de los contratos de Gerencia Integral de Proyectos en el marco de los pronunciamientos del CGN. En el evento en que la Entidad decida acoger el tratamiento contable que determinó el CGN mediante los conceptos 44211 de 2018 y 991 de 2020 deberá tener en cuenta el siguiente tratamiento fiscal, en los principales impuestos como lo son renta, ICA e IVA.*

[11] Asesores tributarios de ENTerritorio.

(…)

- *Impuesto sobre las ventas*

Con ocasión al tratamiento contable señalado por el CGN, debe advertirse que en el evento en que la Entidad decida registrar como ingreso propio los valores trasladados para la ejecución del proyecto y la cuota de gerencia, conceptualmente ya no existirían "dineros administrados" por lo que sin duda si se mantuviese el tratamiento, consideramos que existirían altas probabilidades de que la DIAN considere que la exclusión del el numeral 2 del artículo 476 del Estatuto Tributario no aplica para los contratos de gestión integral de proyectos que realice la Entidad en la medida que el hecho de reconocer como ingreso propio la totalidad de los valores traslados a la Entidad impide clasificar dichos contratos como actividades de administración de fondos del Estado.

(…)
Bajo estas circunstancias entendemos será objeto de evaluación por parte de la Administración si se continua con el tratamiento hasta ahora mantenido, siendo nuestra recomendación que bajo el nuevo paradigma contable seguir con el mismo tratamiento tributario, implicaría la generación de contingencias que puede ser muy cuantiosas".

Estatuto Tributario, Título IV. Base Gravable del IVA, Artículo 447:

ARTICULO 447. EN LA VENTA Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS, REGLA GENERAL. En la venta y prestación de servicios, la base gravable será el valor total de la operación, sea que ésta se realice de contado o a crédito, incluyendo entre otros los gastos directos de financiación ordinaria, extraordinaria, o moratoria, accesorios, acarreos, instalaciones, seguros, comisiones, garantías y demás erogaciones complementarias, aunque se facturen o convengan por separado y aunque, considerados independientemente, no se encuentren sometidos a imposición.
PARAGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 34 de la Ley 49 de 1990. el nuevo texto es el siguiente>: Sin perjuicio de la causación del impuesto sobre las ventas, cuando los responsables del mismo financien a sus adquirentes o usuarios el pago del impuesto generado por la venta o prestación del servicio, los intereses por la financiación de este impuesto, no forman parte de la base gravable.

Numeral 2 del artículo 476 del Estatuto Tributario. Servicios excluidos del impuesto sobre las ventas -IVA-.

<Artículo modificado por el artículo 11 de la Ley 2010 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Se exceptúan del impuesto los siguientes servicios y los bienes relacionados explícitamente a continuación:

(…)

2. Los servicios de administración de fondos del Estado y los servicios vinculados con

la seguridad social de acuerdo con lo previsto en la Ley 100 de 1993.

Ley 80 artículo 32. De los Contratos Estatales.

> *"Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:*
>
> *1. Contrato de Obra Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago".*

Concepto 5088 (Int. 952) del 5 de septiembre de 2023, mediante el cual ENTerritorio consultó a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, respecto al tratamiento tributario del IVA para contratos de Gerencia Integral de Proyectos, que se asocian a construcción de obra pública:

En respuesta, la DIAN indica que los Contratos de Gerencia Integral de Proyectos se enmarca como un contrato de consultoría, los cuales no se encuentran excluidos de IVA:

> *"Sobre los contratos de gerencia integral de proyectos se ha pronunciado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en los siguientes términos:*
>
> *(…) el contrato llamado de gerencia integral de proyectos, es un contrato atípico, pues si bien el artículo 32 de la ley 80 de 1993, enlista como uno de los objetos posibles del contrato de consultoría, el de la "gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos", la prestación a cargo del consultor está constituida fundamentalmente por servicios inmateriales (…) (subrayado fuera de texto) (cfr. Concepto de abril 30 de 2008, Radicación No. 1881, No. Único 11001-03-06-000-2008-00013-00)*
>
> *En esta línea, la misma Corporación también señaló:*
>
> *(…) un contrato de «Gerencia Integral de Proyectos» implica una administración de recursos y en algunos eventos trae consigo otras obligaciones, en la medida en que así se pacten. Por tal razón, se reitera, es necesario el estudio de cada contrato para determinar el alcance de las obligaciones del gerente del proyecto. (subrayado fuera de texto) (cfr. Concepto de diciembre 16 de 2019, Radicación No. 11001-03-06-000-2019-00126-00(00002 PL))*
>
> *Ahora bien, en lo atinente al tratamiento en materia del IVA aplicable a estos contratos, en el Concepto 00001 de junio 19 de 2003 (Concepto Unificado del IVA) se indicó:*

1.6. CONTRATO DE CONSULTORIA:

De acuerdo con el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, «son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.»

En este orden de ideas, los contratos de consultoría al no estar expresamente excluidos por el artículo 476 del Estatuto Tributario y disposiciones concordantes, se encuentran gravados con el impuesto sobre las ventas independientemente de su finalidad, debiendo aplicarse el gravamen sobre el valor total percibido por el responsable. (subrayado fuera de texto)

Así las cosas, en términos generales, los contratos objeto de consulta se encuentran gravados con el IVA. Sin embargo, considerando que pueden involucrar diferentes obligaciones, al ser atípicos, corresponderá a las partes determinar las implicaciones de orden tributario en cada caso particular.

En cuanto al IVA de los Contratos de Obra, establece que, para estar excluidos del impuesto, el contrato debe ser de obra pública:

"Finalmente, en lo relacionado con el artículo 100 de la Ley 21 de 1992, este prevé:

ARTÍCULO 100. Los contratos de Obras Públicas que celebren las personas naturales o jurídicas con las Entidades Territoriales y/o Entidades Descentralizadas del Orden Departamental y Municipal estarán excluidos del IVA. (subrayado fuera de texto)

Al respecto, en el Oficio 916981 - interno 1203 de septiembre 19 de 2022 se precisó:

(…) para la procedencia de la exclusión del IVA de que trata el artículo 100 de la Ley 21 de 1992, debe darse cumplimiento a tres elementos, a saber:

1. La parte contratante debe corresponder a una entidad territorial y/o a una entidad descentralizada del orden Departamental o Municipal, inclusive Distrital; en otras palabras, se trata de un sujeto calificado.
2. La parte contratista puede ser una persona natural y/o jurídica.

3. El contrato celebrado debe ser uno de obra pública, en los términos del artículo 32 de la Ley 80 de 1993. (subrayado fuera de texto)

En la vigencia 2023, ENTerritorio suscribió dos modificaciones respecto al Convenio

de Gerencia 221013, firmado por la Secretaría de Educación del Distrito el 29 de octubre de 2021 y cuyo objeto era:

> *"Realizar la gerencia integral de proyectos de infraestructura educativa priorizados por la Secretaría de Educación del Distrito.*
>
> *El alcance del objeto, consiste en la gerencia integral que implica la construcción e interventoría de los proyectos a su cargo, lo cual comprende la planeación y ejecución de actividades jurídico contractuales, técnicas, financieras, sociales y económicas, necesarias para la entrega a la SED de la nueva infraestructura educativa".*

En cuanto a las modificaciones se evidencia en la solicitud de modificación contractual:

Modificación 1.

Tipo de contrato: Contrato Interadministrativo
Contratista: Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio
Fecha de Suscripción: 13-06-2023.

> *"II. JUSTIFICACIÓN Y/O CONCEPTOS DE LA SOLICITUD PRESENTADA POR ENterritorio.*
>
> *Mediante oficios No. 20232200050411 de fecha 24 de marzo de 2023, No. 20232200080841 de fecha 15 de mayo de 2023 y 20232200091701 del 02 de junio de 2023, el contratista, EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL – ENTerritorio, solicitó la suscripción del Modificatorio No. 01 en el sentido de prorrogar el contrato por el término de ocho (8) meses, y adicionar la suma de VEINTE MIL SETECIENTOS VEINTICUATRO MOLLONES NOVECIENTOS CINCUETA MIL DOSCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS MCTE ($20.724.950.272) en los siguientes términos:*
>
> *(…)*
>
> *ENTerritorio en el radicado No. 20232200050411 del 24 de marzo de 2023, argumenta para el proyecto Hacienda Casablanca:*
>
> *(…)*
>
> *ENTerritorio en el radicado No. 20232200080841 del 15 de mayo de 2023, argumenta para el proyecto Boita y para el Contrato Interadministrativo:*
>
> *(…)*
>
> *De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el cálculo para la adición a los proyectos y el pago cuota de gerencia del Contrato Interadministrativo No. 221013, serán los*

siguientes[12]":

CONCEPTO	VALOR
Valor de recursos para ejecutar proyectos	**$ 18.974.548.943**
GMF de recursos para ejecutar proyectos	**$ 78.048.904**
Cuota de Gerencia	**$ 1.345.975.255**
Gerencia del proyecto	$ 918.523.075
Valor Estimado Pólizas	$ 212.548.568
IVA sobre la cuota de Gerencia	$ 214.903.612
Estimación de Estampillas por la adición (1,6%)	$ 326.377.170
TOTAL, ADICION	**$ 20.724.950.272**

Por tanto, con la adición se modificó el numeral 4. Plazo de ejecución, el numeral 5. Valor del Contrato Interadministrativo y el numeral 6. Desembolsos de los Recursos. El plazo y el valor quedaron así:

"(…) numeral 4. "PLAZO DE EJECUCIÓN" (…) prorrogar ocho (8) meses más el plazo contractual inicial del contrato interadministrativo, por lo cual quedará de la siguiente forma (…) total 29 meses".

"(…) numeral 5. "VALOR DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO" (…) El valor del contrato es de CIENTO UN MIL CIENTO CINCUENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS SIETE MIL TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS M/CTE ($101.158.407.375,00) incluida la remuneración de la gerencia integral para la ejecución de los proyectos, que corresponde a CINCO MIL DOSCIENTOS CINCO MILLONES TRESCIENTOS DIEZ MIL NOVECIENTOS SETENTA Y TRES PESOS M/CTE ($5.205.310.973,00)

Modificación 2.

Tipo de contrato: Contrato Interadministrativo
Contratista: Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio
Fecha de Suscripción: 16-11-2023

1. *"Descripción de la propuesta económica*

1.1. Objeto:

CONTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA – COLEGIO MADELENA EN LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLIVAR DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ EN EL MARCO DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO NO. 221013.
1.3. Plazo de ejecución del contrato:
Teniendo en cuenta que la fecha de terminación actual del contrato interadministrativo es el 15 de abril de 2024 y que de acuerdo con el cronograma planteado para la ejecución del nuevo proyecto este finaliza el 04 de agosto de 2025, se requiere ampliar el plazo del contrato interadministrativo en QUINCE MESES Y QUINCE DIAS.

[12] Información tomada de la solicitud de modificación contractual I-2023-69313 del 13/06/2023.

1.4. Valor del negocio y forma de pago:

El costo total estimado del Contrato a ejecutar será de $12.563.352.524,49 M/CTE, incluido el costo estimado de la remuneración de la cuota de gerencia, el cual será desembolsado en un 100% con la suscripción de la novedad de acuerdo con la siguiente descripción[13]*:*

CONCEPTO	VALOR
VALOR DEL RECURSO	$ 10.865.862.000
GMF	$ 48.354.025,26
Cuota de Gerencia	$ 1.454.946.733,80
Gerencia del proyecto	$ 955.594.263,55
Valor Estimado Pólizas	$ 267.050.050,57
IVA sobre la cuota de Gerencia	$ 232.302.419,68
Estimación de Estampillas U. Fco Jose de caldas (1,1%)	$ 133.505.463,73
Estimación de Estampillas U. Pedagógica Nacional (0,5%)	$ 60.684.301,70
TOTAL ADICION	$ 12.563.352.524,49

Por tanto, con la adición se modificó el numeral 4. Plazo de Ejecución, el numeral 5. Valor del Contrato Interadministrativo y el numeral 6. Desembolso de los Recursos. El plazo y el valor quedaron así:

"(…) numeral 4. "PLAZO DE EJECUCIÓN" (…) el plazo del contrato será de 44 meses y 15 días hábiles, contados a partir del acta de inicio (…)".

"(…) numeral 5. "VALOR DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO" del Estudio Previo, el cual quedará así:

"(…) El valor del contrato es de CIENTO TRECE MIL SETECIENTOS VEINTI UN MIL MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y NUEVE PESOS M/CTE ($113.721.759.899,00) con IVA incluido, incluida la remuneración de la gerencia integral para la ejecución de los proyectos, que corresponde a SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS SIETE PESOS M/CTE ($ 6.660.257.707,00)"

Para el Convenio 221013, en la vigencia 2021, ENTerritorio liquidó el IVA sobre el importe bruto de la contraprestación, es decir, que sobre el valor del contrato interadministrativo por $80.433.457.103.00, determinó que la base gravable era $67.591.140.422,69. sin embargo, para las modificaciones, procedió a excluir de la base gravable, el valor del componente de obra pública, es decir que no se le dio el mismo tratamiento tributario al mismo hecho generador.

Conforme a la liquidación de IVA efectuada para el Convenio cuando se suscribió, la CGR procedió a recalcular el IVA de las citadas modificaciones, obteniendo

[13] Información tomada de la solicitud de modificación contractual I-2023-129428 del 16/11/2023.

diferencias materiales, tal como se observa a continuación:

Tabla 8.
Cálculo de IVA asociado a las modificaciones del convenio 221013
(Cifras expresadas en pesos)

CONCEPTO	MODIFICACIÓN 1	MODIFICACIÓN 2	TOTAL
Valor de la adición	20.224.950.272,00	12.563.352.524,49	32.788.302.796,49
Base gravable s/n CGR	16.995.756.531,09	10.557.439.096,21	27.553.195.627,30
IVA según la CGR (19% de la ba gravable)	**3.229.193.740,91**	**2.005.913.428,28**	**5.235.107.169,19**
IVA determinado por ENTerritor (Sumatoria del IVA de la Cuota y del IVA Consultoría)	**331.810.636,00**	**359.872.443,00**	**691.683.079,00**
IVA sobre la Cuota de Gerencia	214.903.612,00	232.302.419,68	447.206.031,68
IVA Consultoría	116.907.024,00	127.570.023,32	244.477.047,32
Diferencia en el cálculo del IVA	**2.897.383.104,91**	**1.646.040.985,28**	**4.543.424.090,19**

Fuente: Tabla elaborada con información suministrada por la Entidad en atención a los oficios AG81-023, AG81-033, AG81-034 y AG81-035.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

La DIAN en el concepto 100208192-952 señala que por lo general los contratos de gerencia están gravados con IVA, *"(…) sin embargo, considerando que pueden involucrar diferentes obligaciones, al ser contratos atípicos, corresponderá a las partes determinar las implicaciones de orden tributario en cada caso particular(…)",* dejando abierta la posibilidad que al encontrarse un contrato de gerencia con un componente de obra, este pueda estar excluido de IVA bajo el artículo 100 de la Ley 21 de 1992 emitida por el Congreso de la República de Colombia, si se cumplen las condiciones señaladas en esta.

Con relación a los contratos de obra, la DIAN indica: *"(…) Son contratos de construcción y urbanización, y en general de confección de obra material de bien inmueble aquellos por los cuales el contratista directa o indirectamente edifica, fabrica, erige o levanta las obras, edificios, construcciones para residencias o negocios, puentes, carreteras, represas, acueductos y edificaciones en general y las obras inherentes a la construcción en si (…)".*

Teniendo en cuenta lo anterior, y considerando que el contrato de gerencia suscrito por ENTerritorio con la SED, tiene por objeto la construcción y mejoramiento de la infraestructura del Colegio Hacienda Casablanca y el Colegio Boitá, y sabiendo que dichas prestaciones se encuentran a cargo de ENTerritorio, se aplicó la exclusión de IVA a las adiciones y modificaciones suscritas, teniendo en cuenta que en estas

novedades contractuales fueron desglosados específica y detalladamente los componentes del servicio contratado, de manera que sea identificable el componente que se enmarca en la definición de contrato de obra aun cuando la tipificación general del contrato sea de Gerencia de Proyectos.

No obstante, en la minuta inicial del contrato las prestaciones no fueron determinadas de manera separada razón por la cual, con el fin de atender la doctrina general de la Administración Tributaria, anteriormente citada se reconoció el impuesto a las ventas por el servicio general de gerencia de proyectos el cual no goza de exclusiones aplicables en materia de IVA.

Por lo anterior, respetuosamente se solicita retirar esta observación toda vez que se aplicó el tratamiento tributario de conformidad con lo establecido contractualmente a cada novedad suscrita.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Argumenta la Entidad, que no aplicaron el IVA en las modificaciones para el componente de obra pública, según lo estipulado en el artículo 100 de la ley 21 de 1992:

> *"Para las modificaciones 1 y 2 del convenio 221013 suscrito con la Secretaría de Educación Distrital, aplica de igual manera la tarifa del 19% en los componentes de interventoría y la remuneración cobrada por ENTerritorio; sin embargo, para el componente de obra aplica la exención que trata el artículo 100 de la ley 21 de 1992, para efectos de obra pública con entidades de orden departamental y municipal (…) "Los contratos de Obras Públicas que celebren las personas naturales o jurídicas con las Entidades Territoriales y/o Entidades Descentralizadas del Orden Departamental y Municipal estarán excluidos del IVA[14]." (…)* (Subrayado fuera de texto)

Al respecto, se debe observar que este acuerdo, es un Contrato de Gerencia Integral de Proyectos, no un contrato de obra, y tal como lo indicó la DIAN en el concepto citado como criterio, por lo tanto, no se cumpliría con una de las tres condiciones para que proceda la exclusión, toda vez que no se trata de un contrato de obra.

Al respecto, señala ENTerritorio en su respuesta:

> *"La DIAN en el concepto 100208192-952 señala que por lo general los contratos de gerencia están gravados con IVA, "(…) sin embargo, considerando que pueden involucrar diferentes obligaciones, al ser contratos atípicos, corresponderá a las partes determinar las implicaciones de orden tributario en cada caso particular(…)", dejando abierta la posibilidad que al encontrarse un contrato de gerencia con un componente*

[14] Respuesta al oficio AG81-023.

> *de obra, este pueda estar excluido de IVA bajo el artículo 100 de la Ley 21 de 1992 emitida por el Congreso de la República de Colombia, si se cumplen las condiciones señaladas en esta".* (Subrayado fuera de texto)

Tal como lo comunicó la CGR, uno de los requisitos citados en el concepto para que opere la exclusión de IVA es:

> *3. (…)* ***El contrato celebrado debe ser uno de obra pública****, en los términos del artículo 32 de la Ley 80 de 1993.* (subrayado y negrilla fuera de texto)

De modo tal que no se cumple con la tercera condición, puesto que ENTerritorio no suscribió un contrato de obra con la Secretaria de Educación Distrital, sino que se trata un Contrato Interadministrativo para la gerencia integral de proyectos y dos modificaciones al mismo, por lo cual, no es procedente la exclusión de IVA.

Continúa indicando ENTerritorio:

> *"(…) Teniendo en cuenta lo anterior,* ***y considerando que el contrato de gerencia suscrito por ENTerritorio con la SED, tiene por objeto la construcción y mejoramiento de la infraestructura del Colegio Hacienda Casablanca y el Colegio Boitá****,(…)"* (subrayado y negrilla fuera de texto)

Al respecto se ratifica que, a diferencia de lo que indica ENTerritorio, el objeto del Contrato Interadministrativo es la gerencia integral de proyectos de infraestructura educativa, respecto al cual, ENTerritorio asumió como parte de sus obligaciones, adelantar los procesos de contratación tanto de obra como de interventoría y remitir los informes respecto a dicha contratación derivada.

Por último, concluye la CGR que, conforme a la respuesta, la Entidad ratifica que se cometió un error en la determinación del impuesto a cargo de las modificaciones al Contrato Interadministrativo y que el servicio de gerencia integral de proyectos, no está excluido de IVA:

> (…) sabiendo que dichas prestaciones se encuentran a cargo de ENTerritorio, *se aplicó la exclusión de IVA a las adiciones y modificaciones suscritas, teniendo en cuenta que en estas novedades contractuales fueron desglosados específica y detalladamente los componentes del servicio contratado, de manera que sea identificable el componente que se enmarca en la definición de contrato de obra* ***aun cuando la tipificación general del contrato sea de Gerencia de Proyectos*****.**
>
> *No obstante, en la minuta inicial del contrato las prestaciones no fueron determinadas de manera separada razón por la cual, con el fin de atender la doctrina general de la Administración Tributaria, anteriormente citada se reconoció el impuesto a las ventas*

por ***el servicio general de gerencia de proyectos el cual no goza de exclusiones aplicables en materia de IVA.*** (subrayado y negrilla fuera de texto)

La diferencia entre el IVA recalculado por la CGR y el IVA calculado por ENTerritorio, constituye una subestimación de la cuenta 2445 – Impuesto al valor agregado – IVA, en cuantía de $4.543.424.090 y en contrapartida, la cuenta 5120 – Impuestos, contribuciones y tasas, en la misma cuantía; situación que tiene origen en la aplicación de una norma referente a contratos de obra para la liquidación de tributos de un contrato interadministrativo.

Por todo lo descrito anteriormente, se genera un hallazgo, que será trasladado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para que se determine la pertinencia de las bases gravables utilizadas por la Entidad para los cálculos.

Hallazgo N° 3. Otras cuentas por cobrar de difícil recaudo (partidas pendientes por depurar) a 31 de diciembre de 2023.

A 31 de diciembre de 2023, ENTerritorio reporta veintiún (21) partidas pendientes por depurar, en cuantía de $2.616.596.225,74 registradas en la cuenta 1385 – Otras cuentas por cobrar de difícil recaudo.

Una de estas partidas, por valor de $80.359.688 corresponde, según lo indicado por ENTerritorio a una cuota de administración del convenio 193017 suscrito con el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias:

> *"(…) la cuota de administración del convenio 193017 suscrito con el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, cuyo cobro no fue posible, dado que no se dio cumplimiento a la totalidad del objeto contractual. Ahora bien, el grupo de gerencia designado por la entidad se encuentra recopilando la información documental para preparar el caso conforme a lo establecido en el Procedimiento P-FI-32 y ser presentado ante el Comité de Sostenibilidad Contable, Seguimiento y Castigo de Activos ya que feneció la oportunidad legal para su cobro".* (Subrayado fuera de texto)

Según indica la Entidad, el convenio se liquidó anticipadamente por incumplimiento del contratista, sin haber recibido la totalidad de aportes.

Como soportes de la gestión de depuración de esta partida, se observa que el Grupo de Contabilidad generó, entre diciembre de 2021 y noviembre de 2023, un total de diecinueve (19) comunicaciones dirigidas, entre otras áreas, a las Subgerencias de Desarrollo de Proyectos y a la Subgerencia de Estructuración de Proyectos, requiriendo se le indique la gestión adelantada para la depuración de las cuentas por

cobrar y cuentas por pagar de la Entidad.

Respecto a esta partida, se observa que en las respuestas se consigna que la cuota de gerencia no se va a recuperar y que, la liquidación unilateral por parte del Distrito de Cartagena no fue objetada por ENTerritorio:

Tabla 9.
Gestión de depuración de la partida asociada a la cuota de gerencia del convenio 193017

RADICADO	RESPUESTA
20222900056143 (01-04-2022) Circularización cuentas por cobrar y por pagar a 28 de febrero de 2022 - Grupo de Desarrollo de Proyectos Especiales.	El GDPE solicita concepto e información relativa a saldos no ejecutados de contratos y/o convenios a la OAJ por medio de memorando del día 17 de marzo del 2022, con numero de radicado 20222900049943. A la espera de respuesta.
20222900170253 (28-12-2022) Respuesta de circularización de octubre de 2022. Informe cuentas acreedoras Grupo Desarrollo e Proyectos Especiales.	El convenio se liquidó mediante acta de liquidación unilateral, el saldo corresponde a la cuota de gerencia no se va a recuperar y se procede con elaboración de ficha de castigo de activos, la ficha se encuentra elaborada, pero de acuerdo con recomendación del comité a la subgerencia se debe esperar el fallo del proceso judicial para proceder con la depuración del balance.
20232900136893 (01-12-2023) Respuesta RDO. 20233100131463 "Solicitud gestión de depuración de cuentas por cobrar y por pagar estados financieros al 31 de octubre de 2023".	El convenio fue liquidado mediante acta de liquidación unilateral por parte del Distrito de Cartagena en donde se estableció que no ingresaría el saldo pendiente por ingresar y su cuota de gerencia, dicha acta de liquidación no fue objetada por parte de ENTerritorio por lo cual se debe hacer en firme, razón por la cual el GDPE se encuentra en trámite de depuración y liberación de saldos del contrato Diseños Caribe 2015 y proceder con el castigo de dichos activos saldos que no ingresarán.
202334010000553 (28-12-2023) Respuesta memorando No. 202372010000263 – Circularización noviembre 2023 GDPE	El convenio fue liquidado mediante acta de liquidación unilateral por parte del Distrito de Cartagena en donde se estableció que no ingresaría el saldo pendiente por ingresar y su cuota de gerencia, dicha acta de liquidación no fue objetada por parte de ENTerritorio por lo cual se debe hacer en firme, razón por la cual el FDPE realizará el respectivo análisis para realizar el trámite de depuración y liberación de saldos del contrato diseños caribe 2015 y proceder con el castigo de activos de dichos saldos que no ingresarán. El grupo de desarrollo de proyectos especiales realizó consulta en la rama judicial el día 15 de diciembre del 2023 en donde se encuentra que la última actualización del proceso judicial no. 13001233100020120051600 se encuentra en la sala jurisdiccional disciplinaria del consejo superior de la judicatura y desde 05-11-2015 no ha tenido actuación alguna, por lo cual el GDPE realizará consulta a la OAJ con el fin de determinar que acciones se deben realizar para obtener fallo de dicho proceso.

Fuente: Tabla elaborada con respuesta al oficio AG81-022 del 19 de marzo de 2024 y SIGEDOC 2024EE0052430.

Otro antecedente que se evidencia al respecto es concepto de Gerente del Grupo de Defensa Jurídica del 18 de abril de 2022, en el cual se indica la fecha de prescripción de la acción ejecutiva y de la acción ordinaria del contrato 2040078, derivado del convenio 193017:

Tabla 10.
Prescripción de la acción ejecutiva y de la acción ordinaria

CONTRATO	CONVENIO	FECHA SUSCRIPCIÓN	FECHA INICIO	FECHA TERMINACIÓN	PRESCRIPCIÓN ACCIÓN EJECUTIVA	PRESCRIPCIÓN ACCIÓN ORDINARIA	NOMBRE TERCERO
2040078	193017	23/01/2004	18/03/2004	19/12/2005	19/12/2010	19/12/2015	Consorcio Diseños del Caribe.

Fuente: Tabla elaborada con respuesta al oficio AG81-022 del 19 de marzo de 2024 y SIGEDOC 2024EE0052430.

En dicha comunicación se indica:

> *"Con el fin de dar respuesta a la anterior inquietud, se relacionó en la tabla las posibles prescripciones tanto de acciones ejecutivas como acciones ordinarias que se generaron en los contratos y convenios mencionados, teniendo en cuenta lo que indica el Código Civil en su artículo 2536, el cual reza lo siguiente:*
>
> *"PRESCRIPCION DE LA ACCION EJECUTIVA Y ORDINARIA>. <Artículo modificado por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10).*
>
> *La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5).*
> *Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término"*
>
> *En suma, de lo anterior es evidente que no es procedente iniciar acción ejecutiva por cuanto ya han trascurrido más de 5 años desde la terminación de los contratos y/o convenios, sin embargo, sobre la procedencia de presentar acción ordinaria en los contratos y/o convenios, se informa que el área de defensa jurídica de la Entidad ha presentado diferentes acciones ordinarias, encaminadas a salvaguardar los intereses de ENTerritorio que se indican en la respuesta al siguiente punto.* (Subrayado fuera de texto)
>
> *Ahora bien, respecto al interrogante "¿si existen acciones judiciales finalizadas o en curso encaminadas a hacer control judicial de los contratos y convenios descritos en el cuadro?"*
>
> *(…)*
> *CONVENIO: 193017*
> *CONTRATO: 2071378*
> *DEMANDADO: Hidrotec Ingenieros Consultores.*
> *DEMANDANTE: Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial*
> *DESPACHO: Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera.*
> *RADICADO: 25000232600020110111501.*
> *ESTADO DEL PROCESO: ACTIVO*
>
> *ESTADO ACTUAL: Se remitió al Tribunal Administrativo de Bolívar por competencia desde el día 24 de septiembre de 2012, desde esta época el proceso no registra actuación alguna. Ultima etapa registrada del proceso inicio y fijación de litigio".*

Sin embargo, esta partida no ha sido presentada para castigo de activos afectando la representación fiel de los Estados Financieros.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

En atención a su solicitud, se informa que, mediante radicado No. 202410010001861 del 27 de marzo de 2024, en lo concerniente al Contrato Interadministrativo No 193017, se informó al ente de control lo siguiente:

"se tiene que la partida por valor de $80.359.688,00 corresponde a la cuota de administración del convenio 193017 suscrito con el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, cuyo cobro no fue posible, dado que no se dio cumplimiento a la totalidad del objeto contractual. Por otro lado, la partida de $863.419.254,94 tuvo su origen como consecuencia del incumplimiento por parte del contratista del contrato No. 2040078 suscrito con Consorcio Diseños del Caribe. Actualmente, cursa un proceso en contra del citado contratista, por lo anterior, el Grupo de Desarrollo de Proyectos Especiales solicitó mediante memorando No. 202434010000983 del 26 de enero de 2024 la información acerca del estado del Proceso Judicial radicado con el No. 25000232600020110111501 que cursa en el tribunal Administrativo de Cundinamarca relativo al contrato derivado del convenio. Toda vez que la partida pendiente por depurar del contrato No. 2040078 se encuentra en proceso judicial, sólo hasta que se resuelva dicha controversia contractual se podrá depurar financieramente la misma. Por lo anterior, nos encontramos a la espera del fallo del proceso con el objetivo de determinar la depuración de esta partida. Ahora bien, el grupo de Gerencia designado por la entidad se encuentra recopilando la información documental para preparar el caso conforme al P-FI-32 para ser presentada ante el comité de sostenibilidad, seguimiento y castigo de activos la partida de los $80.359.688,00, debido a que esta constituida como una cuenta por cobrar, cuando lo cierto es que deberá ser castigada, teniendo en cuenta que no se cumplió con la totalidad del objeto contractual y a la fecha ya feneció la oportunidad legal para su cobro."

Ahora bien, se tiene que, no le asiste razón al ente de control al indicar que constituye un presunto detrimento patrimonial en la cuantía de $80.359.688, dado que, en su momento, FONADE (hoy ENTerritorio) agotó la vía gubernativa para atacar la liquidación unilateral, como consta en el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 0975 de 20 de diciembre 2007, conforme a lo siguiente:

1. **CUOTA DE GERENCIA DEL CONVENIO**

La Resolución No.0975 de 2007 incurre en un error al contabilizar como cuota de gerencia a favor de FONADE la suma de $175'705.351.00 ya que el importe total por este concepto asciende a la suma de $180.705.351.00, como se indica a continuación:

Cuota gerencia convenio primigenio (Parág. 1° Cláusula 2ª):	80'000.000.00
Cuota gerencio adición del 07/06/2004 (Cláusula 1ª. lit. g.)	28'500.000.00
Cuota gerencia adición No. 3 I 11/17/2004 (Lit. b. Cláusula 1ª)	16'789.753.00
Cuota gerencia adición No. 4 del 28/01/2005 (Par cláusula 2ª):	7'192.274.00
Cuota gerencia adición No. 6 30/09/2005 (Par. 1° Cláusula 3ª):	48'223.324.00
VR. TOTAL CUOTA DE GERENCIA PACTADA:	**$180'705.351.00**

Como se observa, se está dejando de reconocer un saldo a favor de FONADE de $5'000.000.00, por concepto de los costos por la cuota de gerencia pactada en el convenio y sus adiciones:

$180'705.351.00 – $175'705.351.00 = **$5'000.000.00**

Además, cabe resaltar que, la entidad se encuentra depurando la partida por concepto de cuota de gerencia conforme al P-FI-32, para lo cual del Grupo de Desarrollo de Proyectos Especiales preparará el caso para presentarlo en el último comité de la presente vigencia, si se logran los conceptos de viabilidad requeridos. Al respecto, se debe precisar que, en la ficha de castigo de activos, en caso de proceder la presentación, se podrá dejar como plan de recuperación, la demanda instaurada por la entidad, con radicado No, 25000232600020110111501, si así lo considera pertinente la Oficina Asesora Jurídica, caso en el cual no se constituiría el detrimento alegado por el ente de control.

Por otra parte, no existe sobreestimación ya que el efecto neto en los estados financieros de la entidad es cero. Lo anterior derivado de que la CGN indica que las cuentas *1385 – Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo* y *1386 Deterioro Acumulado de Cuentas por Cobrar **(CR)***, precisamente se utilizan para la homologación de las cuentas por cobrar que se encuentran deterioradas.

Por los argumentos expuestos, solicitamos respetuosamente el retiro de la observación dado que no se ha configurado el deterioro patrimonial, ni que el estado de situación financiera de la entidad se encuentra sobreestimado.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Indica la Entidad:

> *"Además, cabe resaltar que, la entidad se encuentra depurando la partida por concepto de cuota de gerencia conforme al P-FI-32, para lo cual del Grupo de Desarrollo de Proyectos Especiales preparará el caso para presentarlo en el último comité de la presente vigencia, si se logran los conceptos de viabilidad requeridos. Al respecto, se*

debe precisar que, en la ficha de castigo de activos, en caso de proceder la presentación, se podrá dejar como plan de recuperación, la demanda instaurada por la entidad, con radicado No, 25000232600020110111501, si así lo considera pertinente la Oficina Asesora Jurídica, caso en el cual no se constituiría el detrimento alegado por el ente de control.

Por otra parte, no existe sobreestimación ya que el efecto neto en los estados financieros de la entidad es cero. Lo anterior derivado de que la CGN indica que las cuentas 1385 – Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo y 1386 Deterioro Acumulado de Cuentas por Cobrar ***(CR)****, precisamente se utilizan para la homologación de las cuentas por cobrar que se encuentran deterioradas".*

Mediante su respuesta, la entidad reconoce que esta partida, que se generó en la vigencia 2007, no ha sido depurada pese a su antigüedad, toda vez que está pendiente de trámite ante el Comité.

Situación originada en la falta de gestión oportuna para la depuración de partidas contables, identificando falencias de Control Interno Financiero, que conlleva a que ENTerritorio no represente fielmente todas las operaciones económicas en sus Estados Financieros.

Hallazgo N° 4. Deterioro de cuentas por cobrar de difícil recaudo.

El manual de Políticas Contables de ENTerritorio[15], define en cuanto al deterioro de cuentas por cobrar, que procede al menos que exista evidencia que las mismas se pueden recuperar en un plazo superior a 180 días de mora:

Cuentas por cobrar: Activos financieros no derivados, que no cotizan en un mercado activo, con pagos fijos o determinables y diferentes de aquellos que se tienen con fines de negociación.
(…)
Deterioro de los activos financieros
(…)
Para las otras cuentas por cobrar, ENTerritorio ha determinado que las pérdidas crediticias esperadas constituyen el 100% del monto de la cuenta por cobrar siempre que superen los 180 días de mora, en consecuencia, al cabo de este periodo quedarán totalmente deterioradas, a menos que haya evidencia razonable y suficiente que aun (SIC) superado los 180 días de mora no existen pérdidas crediticias esperadas de estas cuentas por cobrar pues su recaudo se espera obtener en un tiempo superior. Con las cuentas por cobrar deterioradas se continuarán las gestiones necesarias para su recaudo con el fin de obtener la recuperación del deterioro reconocido. (Subrayado fuera de texto).

[15] M-FI-04 – MANUAL DE POLÍTICAS CONTABLES

Teniendo en cuenta que ENTerritorio reconoce como otras cuentas por cobrar, el monto por cobrar a clientes, derivado de la insuficiencia de aportes para atender las obligaciones de cada convenio o contrato interadministrativo que se reconocen en la cuenta de Depósitos Especiales, dichas cuentas por cobrar estarán sujetas al deterioro aquí descrito. (…)

A 31 de diciembre de 2023, el deterioro de las cuentas por cobrar asciende a $37.330.353.357 y respecto a la muestra de auditoría, se identificaron cinco (5) partidas que fueron deterioradas al 100%, pese a que para las tres (3) primeras no se evidencia la negación de la devolución por parte del Tesoro Nacional, para la cuarta el Ministerio indicó que es procedente el reintegro y para la quinta, el tercero autorizó el descuento contra la liquidación contractual, tal como se observa a continuación:

Tabla 11.
Gestión para el reconocimiento de cuentas por cobrar de difícil recaudo, deteriorada a 31 de diciembre de 2023.

(Cifras expresadas en pesos)

CONVENIO	CONTRATO	CUENTA POR COBRAR	CONCEPTO	OBSERVACIÓN CGR
219143	2210179	$4.254.203	La cuenta por cobrar por $4.254.203 fue generada en el proceso de pago del desembolso con radicado 202227001524132 causado en DS 5561 y NC 1847 del 29-04-2022, al cual no aplicaba descuento de impuesto de guerra; sin embargo, fue girado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público según egreso CE 8368 del 09-05-2022.	La Dirección del Tesoro Nacional indica que dio traslado de la solicitud a la oficina asesora jurídica, aspecto que ratifica en comunicación del 13-12-2023 y adicionalmente cita el procedimiento para la devolución de sumas de dinero consignadas en exceso que no corresponden al Tesoro. Por tanto, no existe evidencia que la Dirección del Tesoro Nacional haya negado el reintegro de los recursos.
	2220660	$14.993.017	La cuenta por cobrar por $14.993.017 fue generada por el valor girado en exceso al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el trámite de desembolso con radicado 20222700486722 causado con documento DS-018316 del 19/12/2022, ya que el pago se había realizado a través del comprobante de egreso CE 25447 del 29/12/2022 y fue girado nuevamente con CE 25625 del 30-12-2022.	
221005	2220569	$8.449.935	La cuenta por cobrar por $8.449.935 fue generada por mayor valor girado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ya que la causación del radicado 20222200294032 fue registrada en documento DS 11206 del 18-08-2022 generando una cuenta por pagar de impuesto de guerra por valor de $575.488 y el valor girado fue de $9.025.423 según comprobante de egreso 25451.	
200925	2200961	$3.878.624	Se liquidó impuesto de guerra, pese a que no se trata de un contrato de obra.	El Ministerio del Interior, concluye que es procedente devolver los recursos, por ende, no hay lugar a

				registrarlo como una cuenta de difícil recaudo y su correspondiente deterioro.
221015	2220565	$7.759.188	Cuenta por cobrar generada por el mayor valor pagado en desembolso con radicado 20222200230442, toda vez que el valor causado en DS 8792 del 28/06/2022 fue de $130.393.149,20 y el valor girado al contratista según egreso CE 11943 del 26-06-2022 fue de $138.152.337,20.	El tercero autorizó descuento contra el último pago. Por ende, no hay lugar al registro como una cuenta de difícil recaudo y su correspondiente deterioro.
TOTALES	**$39.334.967**			

Fuente: Tabla elaborada con información suministrada por la Entidad, en respuesta al oficio AG81-008.

El deterioro de cuentas por cobrar de difícil recaudo, para las cuales no existe evidencia que dichos saldos no serán recaudados, va en contravía de la política contable, en la cual se indica:

> *"(…) en consecuencia, al cabo de este periodo quedarán totalmente deterioradas (…) a menos que haya evidencia razonable y suficiente que aun (SIC) superado los 180 días de mora no existen pérdidas crediticias esperadas de estas cuentas por cobrar pues su recaudo se espera obtener en un tiempo superior".*

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Las cuentas por cobrar en mención cumplieron 180 días sin recibir su respectivo pago y sin evidencia razonable y suficiente que permita inferir, que hay una intensión de pago cierta por parte del deudor, se debe tener en cuenta, que la información general de procesos de cobro y pago, por parte de los terceros que adeudan, no representan "una evidencia razonable y suficiente" para que EN Territorio pueda asegurar que la cuenta por cobrar será pagada en la vigencia corriente, por tal razón, aun cuando puedan existir comunicaciones entre EN Territorio y los terceros que adeudan, no existe evidencia de un compromiso cierto por parte de estos terceros y prueba de ello, es que las cuentas mencionadas sobrepasan a hoy, más de 365 días sin ser pagadas y sin un soporte razonable que evidencie o determine una fecha de pago, lo cual, de mantenerse la cuenta por cobrar sería ir en contravía de nuestras políticas contables y una sobreestimación al activo corriente de la entidad.

Adjuntamos observaciones particulares a cada cuenta por cobrar mencionada:

Contrato	Convenio	Cuenta por Cobrar	Concepto	Observación ENTerritorio
219143	221079	$ 4.254.203	La cuenta por cobrar por $4.254.203 fue generada en el proceso de pago del desembolso con radicado 20222700152413 2 causado en DS 5561 y NC 1847 del 29-04-2022, al cual no aplicaba descuento de impuesto de guerra; sin embargo, fue girado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público según egreso CE 8368 del 09-05-2022.	Estas cuentas por cobrar cumplieron los 180 días y por ende fueron deterioradas el 30 de noviembre de 2022 y las dos últimas el 30 de junio de 2023 respectivamente. La Dirección del Tesoro Nacional dio traslado a la solicitud por parte de ENTerritorio a la oficina asesora jurídica, de la cual no se ha obtenido respuesta puntual, además la citación del procedimiento de devolución lo realiza de manera general e informativa, sin que este constituya un soporte adecuado que proporcione evidencia razonable que permita inferir, asegurar o soportar que sí van a pagar la cuenta por cobrar, muestra de ello, es que desde la fecha que se realizó el cálculo del deterioro (noviembre de 2022 y junio de 2023) no ha habido pagos por este concepto, ni manifestación de la intensión de hacerlo, lo cual, permite evidenciar que mantener una cuenta por cobrar que sobrepase 545 días y 362 días respectivamente, si sería ir en contravía de nuestras políticas contables y una sobreestimación al activo corriente de la entidad. Por ende, es correcto el análisis de deterioro y la entidad seguirá ejerciendo el cobro de esta, para que de llegar a recibir algún pago se considere como una recuperación, sin embargo, a hoy, no existe el soporte de reconocido valor técnico que sustente el pago de la deuda, por ende, es procedente el deterioro.
	2220660	$ 14.993.017	La cuenta por cobrar por $14.993.017 fue generada por el valor girado en exceso al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el trámite de desembolso con radicado 20222700486722 causado con documento DS-018316 del 19/12/2022, ya que el pago se había realizado a través del comprobante de egreso CE 25447 del 29/12/2022 y fue girado nuevamente con CE 25625 del 30-12-2022.	
221005	2220569	$ 8.449.935	La cuenta por cobrar por $8.449.935 fue generada por mayor valor girado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ya que la causación del radicado 20222200294032 fue registrada en documento DS 11206 del 18-08-2022 generando una cuenta por pagar de impuesto de guerra por valor de $575.488 y el valor girado fue de $9.025.423 según comprobante de egreso 25451.	
200925	2200961	$ 3.878.624	Se liquidó impuesto de guerra, pese a que no se trata de un contrato de obra.	Esta cuenta por cobrar cumplió los 180 y fue deteriorada el 30 de septiembre de 2021 y aun cuando el Ministerio del Interior manifiesta que puede ser procedente devolver los recursos, no existe alguna intensión de pago cierto en el transcurso de más de 730 días que es lo que tendría la cuenta por cobrar de considerarse que no existe el deterioro, no hay un soporte de reconocido valor técnico que sustente el pago de la deuda, por ende, es procedente el deterioro.
221015	2220565	$ 7.759.188	Cuenta por cobrar generada por el mayor valor pagado en desembolso con radicado 20222200230442, toda vez que el valor causado en DS 8792 del 28/06/2022 fue de $130.393.149,20 y el valor girado al contratista según egreso CE 11943 del 26- 06-2022 fue de $138.152.337,20.	Esta cuenta por cobrar cumplió los 180 y fue deteriorada el 30 de diciembre de 2022 y aun cuando el tercero manifiesta que pueden cruzarse estos pagos contra la liquidación, no existe alguna intensión de pago cierto. Sin embargo, la entidad se encuentra realizando el proceso de liquidación del mencionado contrato, por ende, es procedente el deterioro.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Indica ENTerritorio en su respuesta que estas cuentas por cobrar, además de contar con 180 días sin recibir su respectivo pago, carecen de:

> *"(…) evidencia razonable y suficiente que permita inferir, que hay una intensión (SIC) de pago cierta por parte del deudor, se debe tener en cuenta, que la información general de procesos de cobro y pago, por parte de los terceros que adeudan, no representan "una evidencia razonable y suficiente" para que EN Territorio pueda asegurar que la cuenta por cobrar será pagada en la vigencia corriente, por tal razón, aun cuando puedan existir comunicaciones entre EN Territorio y los terceros que adeudan, no existe evidencia de un compromiso cierto por parte de estos terceros y prueba de ello, es que las cuentas mencionadas sobrepasan a hoy, más de 365 días sin ser pagadas y sin un soporte razonable que evidencie o determine una fecha de pago, lo cual, de mantenerse la cuenta por cobrar sería ir en contravía de nuestras políticas contables y una sobreestimación al activo corriente de la entidad".*

En respuesta a lo comunicado por la CGR, señala ENTerritorio:

Convenio 219143 y convenio 221005 en cuantía de $27.697.155.

Para estas tres partidas, establece ENTerritorio:

> *"Estas cuentas por cobrar cumplieron los 180 días y por ende fueron deterioradas el 30 de noviembre de 2022 y las dos últimas el 30 de junio de 2023 respectivamente. La Dirección del Tesoro Nacional dio traslado a la solicitud por parte de ENTerritorio a la oficina asesora jurídica, de la cual no se ha obtenido respuesta puntual, además la citación del procedimiento de devolución lo realiza de manera general e informativa, sin que este constituya un soporte adecuado que proporcione evidencia razonable que permita inferir, asegurar o soportar que sí van a pagar la cuenta por cobrar, muestra de ello, es que desde la fecha que se realizó el cálculo del deterioro (noviembre de 2022 y junio de 2023) no ha habido pagos por este concepto, ni manifestación de la intensión (SIC) de hacerlo, lo cual, permite evidenciar que mantener una cuenta por cobrar que sobrepase 545 días y 362 días respectivamente, si sería ir en contravía de nuestras políticas contables y una sobreestimación al activo corriente de la entidad. Por ende, es correcto el análisis de deterioro y la entidad seguirá ejerciendo el cobro de esta, para que de llegar a recibir algún pago se considere como una recuperación, sin embargo, a hoy, no existe el soporte de reconocido valor técnico que sustente el pago de la deuda, por ende, es procedente el deterioro".* (Subrayado fuera de texto).

Para los tres contratos asociados a estos convenios, las cuentas fueron deterioradas antes de iniciar la gestión de cobro, ahora bien, indica ENTerritorio que no evidencian intención de pago. Al respecto, es necesario considerar que, para casos similares, en los cuales la Entidad incurrió en pagos improcedentes por concepto de impuesto de Guerra, el Ministerio del Interior generó comunicaciones negando el pago, por tanto,

ratifica la CGR que, para estos casos, no existe una negativa que permita concluir que no se realizará el reembolso.

Convenio 200925 en cuantía de $3.878.624.

Indica la Entidad en su respuesta:

> *"Esta cuenta por cobrar cumplió los 180 y fue deteriorada el 30 de septiembre de 2021 y aun cuando el Ministerio del Interior manifiesta que puede ser procedente devolver los recursos, no existe alguna intensión (SIC) de pago cierto en el transcurso de más de 730 días que es lo que tendría la cuenta por cobrar de considerarse que no existe el deterioro, no hay un soporte de reconocido valor técnico que sustente el pago de la deuda, por ende, es procedente el deterioro".* (Subrayado fuera de texto).

Conforme a la respuesta, se evidencia que la cuenta fue deteriorada antes de iniciar la gestión de cobro (primera carta fue generada por ENTerritorio el 18-02-2022) y a diferencia de lo indicado por la Entidad, para la CGR, la existencia de la comunicación del área jurídica del Ministerio del Interior, constituye una intención de pago cierta.

Convenio 221015, en cuantía de $7.759.188.

Indica la Entidad en su respuesta:

> *"Esta cuenta por cobrar cumplió los 180 y fue deteriorada el 30 de diciembre de 2022 y aun cuando el tercero manifiesta que pueden cruzarse estos pagos contra la liquidación, no existe alguna intensión (SIC) de pago cierto. Sin embargo, la entidad se encuentra realizando el proceso de liquidación del mencionado contrato, por ende, es procedente el deterioro".* (Subrayado fuera de texto).
>
> Difiere la CGR, toda vez que en correo del 1ro de febrero de 2024, la Gerente de Unidad del Grupo Gestión de Pagaduría, indica:
>
> "*(…) lo anterior con el fin de poder conocer si el contratista va a radicar factura de venta y de esta forma se pueda descontar el valor pendiente por cobrar por valor de $7.759.188 correspondientes a por concepto de Estampillas e Impuesto de Guerra en la vigencia 2022 y de conformidad con la autorización de dicho descuento ya remitida por el contratista (el cual se anexa)".* (Subrayado fuera de texto).

Por lo cual, no es claro el por qué indican que no existe intención de pago cierto, si se cuentan con la autorización de descuento por escrito.

Ratifica la CGR que esta situación tiene origen en el hecho, de no considerar la totalidad de documentación soporte remitida por las áreas misionales para efectos de

realizar los registros contables correspondientes, lo que conlleva a una sobreestimación del saldo de la cuenta 1386 - Deterioro acumulado de las cuentas por cobrar en cuantía de $39.334.967, al cierre de la vigencia 2023 y en contrapartida el gasto por este concepto.

HALLAZGOS PRESUPUESTALES

Hallazgo N° 5. Impuesto a la Ventas asociado a los contratos onerosos suscritos en la vigencia 2021. (D) y (F). Cuantía $6.295.185.408.

La Constitución Política de Colombia, establece que:

> *(...)**ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley(...)*

El Decreto Ley 403 de 2020, establece que:

> (...) ***Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal**. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*
>
> *a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.*
> *b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.*
> *(…)*
> *d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.*
> *(…)*
> *i) Efecto disuasivo: En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.*
> *(…)*
> *n) Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso*

de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal.

La Ley 610 de 2000, establece que:

(...) ***Artículo 3****.* ***Gestión 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.*

NIIF 15. Ingreso de actividades ordinarias procedentes de contratos con clientes, cuyo objetivo es:

El objetivo de esta Norma es establecer los principios que aplicará una entidad para presentar información útil a los usuarios de los estados financieros sobre la naturaleza, importe, calendario e incertidumbre de los ingresos de actividades ordinarias y flujos de efectivo que surgen de un contrato con un cliente.

Esta NIIF establece en el párrafo 16, la causación de la contraprestación como un pasivo.

16. *"Una entidad reconocerá la contraprestación recibida de un cliente como pasivo hasta que ocurra uno de los sucesos del párrafo 15 o hasta que los criterios del párrafo 9 se cumplan con posterioridad (véase el párrafo 14). Dependiendo de los hechos y circunstancias relacionados con el contrato, el pasivo reconocido representa la obligación de la entidad de transferir bienes o servicios en el futuro o reembolsar la contraprestación recibida. En cualquier caso, el pasivo se medirá al importe de la contraprestación recibida del cliente".*

Concepto 20192000005021 del 15-02-2019 expedido por la CGN, referente a Ingresos por contratos de Gerencia Integral de Proyectos. En las conclusiones se consigna que ENTerritorio debe reconocer los recursos derivados de una Convenio de Gerencia por el importe bruto de la contraprestación:

"De conformidad con las consideraciones expuestas, se reitera lo señalado en el concepto N° 20182000034161 de 2018, en relación con los recursos recibidos por el Fonade en el marco de un contrato de Gerencia Integral de Proyectos, tomando en cuenta que la entidad no actúa como un simple agente, encargado de actuar como intermediario para cumplir la obligación, por el contrario, el Fonade recibe recursos que

debe ejecutar bajo su entera responsabilidad, asumiendo los riesgos y ventajas asociados a estos, pues cualquier incumplimiento por parte de los subcontratistas o cualquier inconveniente con la ejecución debe ser subsanado por el Fonade, tal como lo ha manifestado en las reuniones sostenidas; por otro lado, es esta entidad quien se beneficia de los rendimientos generados con los recursos durante el tiempo de ejecución del proyecto o del contrato, lo anterior, con independencia de las cláusulas contractuales en las que en ocasiones el Fonade cede dichos rendimientos a las entidades contratistas o al mismo proyecto.

Por consiguiente, el Fonade como entidad principal deberá reconocer ingresos por el importe bruto de la contraprestación, tal como lo señala la NIIF 15 en los casos en los que se actúa bajo esta figura, lo cual va en concordancia con lo dispuesto en el Concepto citado anteriormente, dirigido al Fonade. (Subrayado fuera de texto).

Por otro lado, es preciso aclarar que de acuerdo con la NIIF 15, una entidad agente se encarga únicamente de organizar el suministro de bienes y servicios para otra entidad, es decir que no adquiere mayores responsabilidades con respecto a los recursos recibidos y el cumplimiento del contrato, actuando como un intermediario, y este no es el caso de Fonade en el contrato de Gerencia Integral de Proyectos".

El Concepto 20201120068211 del 22-12-2020 expedido por la CGN, referente a reconocimiento de aportes realizados por entidades en terceros en virtud de los contratos de Gestión Integral de Proyectos, ratifican lo previamente conceptuado, es decir, que ENTerrorio debe registrar la totalidad de recursos recibidos para la ejecución del Convenio por el importe bruto cuando de forma previa realizaba el reconocimiento como recursos recibidos en administración:

"En relación con lo anterior, la cláusula segunda del Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos N°215050 de 2015 suscrito entre el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (hoy ENTerritorio) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), establece que la empresa asume exclusivamente los riesgos y responsabilidades de la gerencia del contrato, de tal forma que el DNP actúa como cliente, dejando así el contrato dentro del alcance de la NIIF 15 incorporada a la regulación contable pública.
(…)
Teniendo en cuenta que ENTerritorio ejecuta el contrato bajo su exclusivo riesgo y responsabilidad, y las obligaciones pactadas en la cláusula segunda del contrato, ENTerritorio es la responsable principal del cumplimiento del compromiso de proporcionar el bien o servicio especificado, incluyendo la aceptación de bienes o servicios proporcionados por los terceros contratados para el alcance del objeto del contrato, ratificando así su rol de principal.

En virtud de lo expuesto a lo largo de las conclusiones, y tomando en cuenta que no hay elementos adicionales a los presentados inicialmente, la CGN reitera y ratifica lo establecido en los conceptos 20182000034161 del 10 de julio de 2018 y

20192000005021 del 15 de febrero de 2019".

Concepto del 18 de noviembre de 2021 emitido por Garrigues Colombia S.A.S[16] y cuyo asunto es: *"Tratamiento Tributario de los contratos de Gerencia Integral Proyectos celebrados por ENTerritorio en el marco de la implementación de los pronunciamientos de la Contaduría General de la Nación sobre el tratamiento contable de estos contratos"*.

> *"4. Tratamiento tributario de los contratos de Gerencia Integral de Proyectos en el marco de los pronunciamientos del CGN. En el evento en que la Entidad decida acoger el tratamiento contable que determino el CGN mediante los conceptos 44211 de 2018 y 991 de 2020 deberá tener en cuenta el siguiente tratamiento fiscal, en los principales impuestos como lo son renta, ICA e IVA.*
> *(…)*
>
> • *Impuesto sobre las ventas*
>
> *Con ocasión al tratamiento contable señalado por el CGN, debe advertirse que en el evento en que la Entidad decida registrar como ingreso propio los valores trasladados para la ejecución del proyecto y la cuota de gerencia, conceptualmente ya no existirían "dineros administrados" por lo que sin duda si se mantuviese el tratamiento, consideramos que existirían altas probabilidades de que la DIAN considere que la exclusión del el (SIC) numeral 2 del artículo 476 del Estatuto Tributario no aplica para los contratos de gestión integral de proyectos que realice la Entidad en la medida que el hecho de reconocer como ingreso propio la totalidad de los valores traslados a la Entidad impide clasificar dichos contratos como actividades de administración de fondos del Estado.*
> *(…)*
> *Bajo estas circunstancias entendemos será objeto de evaluación por parte de la Administración si se continua con el tratamiento hasta ahora mantenido, siendo nuestra recomendación que bajo el nuevo paradigma contable seguir con el mismo tratamiento tributario, implicaría la generación de contingencias que puede ser muy cuantiosas".*

Convenio 221013, suscrito con la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá D.C. – SED.

> *"OBJETO DEL CONVENIO O CONTRATO: REALIZAR LA GERENCIA INTEGRAL DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA PRIORIZADOS POR LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO.*
>
> *ALCANCE DEL OBJETO:*
>
> *El alcance del objeto, consiste en la gerencia integral que implica la construcción e*

[16] Asesores tributarios de ENTerritorio

interventoría de los proyectos a su cargo, lo cual comprende la planeación y ejecución de actividades jurídico- contractuales, técnicas, financieras, sociales y económicas, necesarias para la entrega a la SED de la nueva infraestructura educativa:

COLEGIO	UBICACIÓN-LOCALIDAD
Colegio Boitá	KENNEDY
Interventoría Colegio Boitá	
Colegio Hacienda Casa Blanca	CIUDAD BOLIVAR
Interventoría Colegio Hacienda Casablanca	

El presente contrato de gerencia integral comprende la contratación de las obras y sus respectivas interventorías (2), cuyos diseños y licencias de construcción serán entregados por la SED, por lo cual ENTerritorio debe asumir la responsabilidad, riesgo y resultado del objeto contractual (construcción e interventoría de las instituciones educativas priorizadas por la Secretaría de Educación Distrital). Así las cosas, en caso de ser necesario, ENTerritorio deberá gestionar los permisos o modificaciones que se requieran.

El contratista contratará las interventorías de las obras, así como realizará la supervisión tanto de las interventorías como de las obras, con el fin de asegurar que dichos contratos se ejecuten en los tiempos previstos.

(…)

5. VALOR DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO

El valor del contrato es de OCHENTA MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL CIENTO TRES PESOS M/CTE ($80.433.457.103.00) incluida la remuneración de la gerencia integral para la ejecución de los proyectos, que corresponde a TRES MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL SETECIENTOS DIECIOCHO PESOS M/CTE ($3.859.335.718.00).

Nota 1: Del valor antes establecido, la remuneración de la gerencia integral que corresponde a ENTerritorio, se causará de acuerdo con los estipulado en el acápite Desembolso de los Recursos.

(…)

Nota 3: ENTerritorio deberá hacer uso de los recursos correspondientes al valor de ejecución de los proyectos, conforme a la forma de pago establecida para los contratos derivados de obra y de interventoría.

(…)

ENTerritorio reconoce que la remuneración de la gerencia integral cubre de manera integral las obligaciones adquiridas en virtud del Contrato de Gerencia Integral de

Proyectos, por lo tanto, cualquier valor, diferente a la remuneración de la gerencia integral, que no sea invertido en la ejecución de los proyectos a cargo de ENTerritorio, deberá ser reintegrado a la SED al momento de la liquidación del contrato interadministrativo, incluidos los descuentos que se apliquen al contratista de obra o al interventor. Así mismo, y en caso de presentarse terminación anticipada, los recursos correspondientes al valor de la gerencia integral que no sean causados deberán ser reintegrados. (Subrayado fuera de texto)

Convenio 221005, suscrito con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

"PRIMERA: OBJETO.- EL EJECUTOR se compromete por su cuenta y riesgo a desarrollar el Programa de Conexiones Intradomiciliarias de Acueducto y Alcantarillado en los municipios priorizados por el Ministerio, a través de un contrato interadministrativo de gerencia de proyectos.

SEGUNDA: ALCANCE AL OBJETO: EL EJECUTOR se compromete, bajo su cuenta y riesgo y de forma autónoma, a ejecutar la gerencia jurídica, financiera, administrativa y técnica de manera integral de las etapas de diseño, diagnóstico, ejecución de obras y acompañamiento social del Programa de Conexiones Intradomiciliarias de Acueducto y Alcantarillado en concordancia con la normativa vigente. Las actividades que desarrollará EL EJECUTOR, comprenden entre otras las siguientes:

a. Estructuración de los prototipos de obra a ejecutarse;
b. Diagnóstico de las viviendas objeto de intervención;
c. Construcción e interventoría de las Intradomiciliarias contempladas en el programa y de las domiciliarias que sean requeridas;
d. Implementación del Plan de Gestión Social del programa en coordinación con las entidades territoriales y empresas de servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

(…)

SEXTA: VALOR.- El valor del presente Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos es de VEINTIÚN MIL TRESCIENTOS TRECE MILLONES OCHOCIENTOS DIECISÉIS MIL OCHOCIENTOS VEINTISÉIS PESOS ($21.313.816.826), incluidos los impuestos a que haya lugar, suma que será entregada por EL MINISTERIO a EL EJECUTOR en calidad de pago, el cual se encuentra amparado presupuestalmente por el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 205921 del 1 de junio de 2021, expedido por la Subdirección de Finanzas y Presupuesto de EL MINISTERIO.

SÉPTIMA: FORMA DE PAGO.- Conforme a las directrices del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, impartidas en plena consonancia con lo establecido en artículo 36 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, respecto a la: "ADMINISTRACIÓN EFICIENTE DE RECURSOS PUBLICOS", EL MINISTERIO pagará al EJECUTOR el valor del Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos de la siguiente manera:

1. Un primer pago por valor de SEIS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y

CUATRO MILLONES CIENTO CUARENTA Y CINCO MIL CUARENTA Y OCHO PESOS ($6.394.145.048), una vez EL EJECUTOR demuestre la publicación oficial del proceso para la adjudicación de los contratos derivados de obra e interventoría de los proyectos viabilizados por el Ministerio, conforme a lo establecido en el Plan Operativo presentado por el EJECUTOR y aprobado por parte del supervisor designado por el Ministerio.

2. Un segundo y último pago por valor de CATORCE MIL NOVECIENTOS DIECINUEVE MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y UN MIL SETECIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS ($14.919.671.778), una vez EL EJECUTOR presente certificación bancaria reciente del saldo correspondiente al primer desembolso y demuestre el inicio de los contratos derivados de obra e interventoría.

(…)

PARÁGRAFO CUARTO: El valor a reconocer a EL EJECUTOR por la gerencia de proyectos asumida en el presente contrato interadministrativo, asciende a la suma de DOS MIL NOVENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS OCHENTA Y UN PESOS ($2.096.877.581).

(…)

VIGÉSIMA PRIMERA: COSTOS. - LAS PARTES declararán que los costos en que incurra EL EJECUTOR para cumplir con las obligaciones del presente contrato interadministrativo fueron contemplados por EL EJECUTOR en su propuesta y por lo tanto el valor que se acuerda pagar por sus servicios incluye todos los costos relacionados con el objeto contractual. En consecuencia, la entidad contratante no contrae obligación alguna con terceros, tales como transporte, costos laborales, servicios públicos, en general, cualquier otra erogación derivada de las actividades de EL EJECUTOR. (Subrayado fuera de texto)

OTROSI 1. Suscrito el 23 de diciembre de 2021.

PRIMERA.- ADICIONAR el valor del Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 934(221005 numeración ENTerritorio) de 2021, en la suma de TRES MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y DOS MIL QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS ($3.431.372.549) M/CTE., para un valor total del contrato de VEINTICUATRO MIL SETECIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES CIENTO OCHENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS ($24.745.189.375) M/CTE., incluidos los impuestos a que haya lugar.

(…)

TERCERA.- CUOTA DE GERENCIA. El valor a reconocer a EL EJECUTOR por la

gerencia de proyectos asumida en la presente adición asciende a DOSCIENTOS TREINTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y SIETE MIL CIENTO TREINTA Y CUATRO PESOS ($239.937.134) M/CTE (…).

OTROSI 2. Suscrito el 31 de diciembre de 2021.

SEGUNDA.- ADICIONAR el valor del Contrato Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 934(221005 numeración ENTerritorio) de 2021, en la suma de SIETE MIL DOSCIENTOS VEINTICINCO MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y CINCO MIL PESOS ($7.225.535.000) M/CTE., para un valor total del contrato de TRENTA Y UN MIL NOVECIENTOS SETENTA MILLONES SETECIENTOS VEINTICUATRO MIL TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS ($31.970.724.375) M/CTE., incluidos los impuestos a que haya lugar.

(…)

CUARTA. - CUOTA DE GERENCIA. El valor a reconocer a EL EJECUTOR por la gerencia de proyectos asumida en la presente adición asciende a SETECIENTOS QUINCE MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS ($715.344.255) M/CTE (…).

Artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 establece:

(…) son deberes de todo servidor público:
1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

Una vez definidos estos criterios, se observa:

Según concepto 20201120068211 del 22-12-2020 expedido por la Contaduría General de la Nación (CGN), ENTerritorio había solicitado a la CGN reconsiderar los conceptos 20182000034161 del 10-07-2018 y 20192000005021 del 15-02-2019 sobre el reconocimiento de aportes recibidos por los clientes para la ejecución de proyectos de la línea de Gerencia Integral de Proyectos, conceptos que fueron ratificados por el ente al concluir que estos recursos deberían ser contabilizados por el importe bruto de la contraprestación.

Dicha contabilización tiene implicaciones tributarias para la Entidad, ya que tal como lo señalan los asesores tributarios en su concepto, bajo está nueva figura, los recursos

recibidos ya no estarían excluidos del impuesto sobre las ventas[17].

En la vigencia 2021, ENTerritorio suscribió, según bases de datos suministradas al equipo auditor[18], seis (6) convenios de la línea de Gerencia de Proyectos que, en línea con los conceptos previamente citados, estaban sujetos al Impuesto al Valor Agregado (IVA), toda vez que no se trata de servicios excluidos sino gravados, al ser reconocidos como ingresos recibidos por anticipado.

De estos seis (6) convenios, tres (3) fueron clasificados por ENTerritorio como contratos onerosos[19] y respecto a los cuales, según respuesta al oficio AG81-008[20] la Entidad, asumió el Impuesto al Valor Agregado – IVA de dichos contratos, es decir, el tributo no fue pactado en el acuerdo entre las partes:

> *De conformidad con lo indicado por el Grupo de Planeación y Control Financiero, con la implementación de la NIIF 15, a partir del año 2022, ENTerritorio, desarrollo dentro de su herramienta de costeo, la inclusión del IVA para los negocios de la línea de gerencia de proyectos, tanto para los recursos que se reciben para la ejecución de los proyectos, como para la cuota de gerencia que la entidad recibe por dichos servicios, es de aclarar que la aplicación del IVA, se realiza para los nuevos negocios y para los convenios (suscritos a partir del año 2021), que presenten novedades de adiciones y prórrogas.*
>
> *"(…) en virtud de la aplicación del Concepto 20201120068211 emitido por la Contaduría General de la Nación el 22/12/2020 frente al reconocimiento de ingresos de la línea de Gerencia de Proyectos a la luz de la NIIF 15, se estableció que ENTerritorio debe reconocer los ingresos de esta línea de negocios por el importe bruto de la contraprestación recibida, es decir, la totalidad del contrato.*
>
> *Lo anterior, generó la pérdida de la exclusión en IVA por concepto de Administración de Fondos del Estado y en consecuencia la entidad debió liquidar y pagar a la DIAN el IVA de dichos contratos. Así mismo, teniendo en cuenta que los proyectos suscritos en el año 2021 no fueron costeados ni contratados considerando este impuesto y conociendo que los recursos que deben ser invertidos en la ejecución de los convenios son los pactados contractualmente, una vez realizadas las estimaciones de los costos en que se espera incurrir en la ejecución de cada contrato, se evidenció que, en los*

[17] El Artículo 476 del Estatuto Tributario, establece los servicios excluidos del IVA y en el numeral 2 se indica que se encuentran excluidos Los servicios de administración de fondos del Estado y los servicios vinculados con la seguridad social de acuerdo con lo previsto en la Ley 100 de 1993.

[18] Mediante oficio AG81-003 del 19 de enero de 2024 y SIGEDOC 2024EE0007238, se requirió a la Entidad las bases de datos de contratos, clasificados por diferentes criterios. Las mismas debieron ser ajustadas por la Entidad en dos oportunidades, toda vez que se identificaron inconsistencias en la información reportada, de modo tal que esta tabla se obtiene de la base de datos corregida y suministrada el 29 de febrero de 2024.

19 Un contrato de carácter oneroso es todo aquel contrato en el cual los costos inevitables de cumplir con las obligaciones que conlleva, exceden a los beneficios económicos que se esperan recibir del mismo

20 Respuesta suministrada por ENTerritorio (radicado 202420010001401 del 08-03-2024) al numeral 2 del oficio AG81-008 del 01-03-2024 y SIGEDOC 2024EE0038224.

siguientes contratos, los costos que serán reconocidos superarán los ingresos así: (Subrayado fuera de texto)

	CONVENIOS		
Valor necesario para ejecutar el proyecto	**221013**	**221005**	**221017**
Valor Convenio (+)	80.433.457.103	31.970.724.375	10.468.565.474
Valor Cuota de Gerencia (-)	3.859.335.718	3.052.158.970	1.229.768.063
IVA Descontable Contratado (-)	992.352.075	435.320.115	-
IVA Descontable Proyectado Sin Contrato Asociado (-)	22.165.806	244.968.989	155.105.762
valor disponible para ejecutar-Costo en ERI (A)	**$ 75.559.603.504**	**$ 28.238.276.302**	**$ 9.083.691.648**
Valor disponible por aplicación de concepto CGN			
Valor Convenio (+)	80.433.457.103	31.970.724.375	10.468.565.474
IVA Generado (-)	12.842.316.680	5.104.569.438	1.671.451.630
valor neto disponible para ejecución-Ingreso en ERI (B)	**$ 67.591.140.423**	**$ 26.866.154.937**	**$ 8.797.113.843**
Valor a reconocer (A) - (B)	**$ 7.968.463.081**	**$ 1.372.121.365**	**$ 286.577.805**

Si bien es cierto, argumenta la Entidad, que por la aplicación del concepto 20201120068211 emitido por la Contaduría General de la Nación el 22/12/2020 frente al reconocimiento de ingresos de la línea de Gerencia de Proyectos, ENTerritorio debe reconocer los ingresos de la línea de Gerencia de Proyectos, por el importe bruto de la contraprestación recibida y que esto generó la pérdida por IVA, se debe considerar que los convenios clasificados como contratos onerosos, fueron suscritos de forma posterior a la generación del concepto tal como se observa en la tabla adjunta, por lo cual, a criterio de la CGR, no es procedente argumentar que, la implementación del concepto, dotado de fuerza vinculante, generó la pérdida.

Los convenios clasificados como onerosos, y cuyo IVA asumió ENTerritorio con recursos propios, presentan las siguientes generalidades:

Tabla 12.
Convenios de la Línea de Gerencia suscritos en 2021 y clasificados como Contratos Onerosos.
(Cifras expresadas en pesos)

CONVENIO 221013	
Objeto del Convenio	Realizar la gerencia integral de proyectos de infraestructura educativa priorizados por la Secretaría de Educación del Distrito. El alcance del objeto, consiste en la gerencia integral que implica la construcción e interventoría de los proyectos a su cargo, lo cual comprende la planeación y ejecución de actividades jurídico-contractuales, técnicas, financieras, sociales y económicas, necesarias para la entrega a la SED de la nueva infraestructura educativa.
Fecha de Suscripción	29-10-2021
Cliente	Secretaria de Educación del Distrito
Valor del Convenio	$80.433.457.103 El valor del contrato es de OCHENTA MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL CIENTO TRES PESOS M/CTE ($ 80.433.457.103.00) incluida la remuneración de la gerencia integral para la ejecución de los proyectos, que corresponde a TRES MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL SETECIENTOS

	DIECIOCHO PESOS M/CTE ($3.859.335.718.00). Nota 1: Del valor antes establecido, la remuneración de la gerencia integral que corresponde a ENTerritorio, se causará de acuerdo con los estipulado en el acápite Desembolso de los Recursos.	
Cuota de Gerencia	$3.859.335.718 incluida en el valor del convenio	
Impuestos	No se hace referencia en la minuta	
Inclusión del IVA en la herramienta de costeo	Según la herramienta de costeo utilizada para fijar el valor del convenio y de la cuota de gerencia, el valor del IVA es el siguiente: **IMPUESTO** / **VALOR UNITARIO** / **%** / **TOTAL ESTIMADO** IVA / $3.859.335.718 / 0% / 0 (*) (*) Información tomada de la herramienta de costeo utilizada para fijar el valor de la totalidad de los convenios y de las cuotas de gerencia (Respuesta a literal c) del oficio AG81-023	
Aprobación Comité de Negocios	Acta de Comité de Negocios Extraordinarios N° 27 del 01-10-2021	
Adición 1	Valor de la adición $20.724.950.272	Cuota de Gerencia de la Adición $1.345.975.256
Adición 2	Valor de la adición $12.563.352.524	Cuota de Gerencia de la Adición $1.454.946.734

CONVENIO 221005	
Objeto del Convenio	EL EJECUTOR se compromete por su cuenta y riesgo a desarrollar el Programa de Conexiones Intradomiciliarias de Acueducto y Alcantarillado en los municipios priorizados por el Ministerio, a través de un contrato interadministrativo de gerencia de proyectos.
Fecha de Suscripción	07/07/2021
Cliente	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Valor del Convenio e Impuestos	$31.970.724.375
Cuota de Gerencia	$3.052.158.970
Impuestos	Incluidos en el valor del convenio, según la minuta.
Inclusión del IVA en la herramienta de costeo	Aclaramos que si bien es cierto en la minuta se indicó que se encuentran los impuestos incluidos a que haya lugar, no quedó pactado el IVA como un mayor valor al convenio, según se indicó en la respuesta al AG8-1-033. Adicionalmente, nos permitimos remitir respuesta por parte del Grupo de Planeación Control Financiero frente al costeo donde indican lo siguiente: *"ENTerritorio cuenta con una herramienta de modelo de costeo para determinar el valor de la cuota de gerencia a cobrar por el servicio que presta la entidad para el desarrollo del proyecto, esto corresponde al formato F-CM-04 en archivo Excel entregado en la respuesta a la solicitud AG8-1-023. Es pertinente aclarar que los componentes y calculo el IVA asociado a estos conceptos no se hacen parte de los datos a utilizar en esta herramienta. (…)"* Ahora bien, teniendo en cuenta que el convenio está en ejecución, la entidad adelantará gestiones y consultas que haya a lugar, con el fin de que el cliente (Min Vivienda) asuma este menor valor contemplado antes de la liquidación del convenio.
Aprobación Comité de Negocios	Acta de Comité de Negocios N° 14 del 03-06-2021

Fuente: Tabla elaborada con información suministrada por ENTerritorio S.A.

Respecto a la gestión adelantada por parte de ENTerritorio para obtener el reconocimiento de este tributo se observa:

a. Convenio 221013

ENTerritorio, mediante oficio 20223100037901 del 24-02-2022, explica a la SED el tratamiento contable y tributario del Contrato Interadministrativo 221013. En cuanto al IVA precisa que lo liquidó y pago a la DIAN en cuantía de $12.842.316.680 tomando como base gravable $67.591.140.423, para un total de $80.433.457.103:

> *(…) En aplicación de la doctrina emitida por la CGN, tal y como se indicó en el numeral anterior, ENTerritorio debe clasificar la naturaleza de su compromiso en los contratos suscritos bajo la línea de Gerencia de Proyectos en la categoría de principal establecida por la NIIF 15, lo cual implica que la entidad reconozca los ingresos de actividades ordinarias procedentes de los contratos con clientes por el importe bruto de la contraprestación recibida. Así las cosas, para el contrato 221013 ENTerritorio debe reconocer ingresos por el valor total del contrato, sin incluir el IVA, y no únicamente por la cuota de gerencia.*
>
> *De acuerdo con lo anterior en el año 2021, ENTerritorio reconoció en la cuenta contable "2910 ingresos recibidos por anticipado" el valor de los aportes realizados por la SED por $67.591.140.423. Así mismo, teniendo en cuenta el Concepto DIAN 1061 de 2020 considerando que el monto recibido constituye un pago anticipado, es decir un pago por la remuneración del contrato, dicho monto fue facturado con la factura electrónica ENT4207 reconociendo el impuesto a las ventas correspondiente por $12.842.316.680 para un total de $80.433.457.103".* (Subrayado fuera de texto)

La SED, mediante comunicación S-2022-146129 del 22-04-2022 indica que observa en la factura remitida, liquidación del IVA sobre la totalidad del convenio y que no acepta la citada factura por no estar acorde con la naturaleza del contrato y los estudios previos:

> *"En atención a la comunicación con No. 20223100037901 en el cual hace "Aclaración sobre el tratamiento contable y tributario del Contrato Interadministrativo 221013", enviado el 28 de febrero de 2022 a través de correo electrónico por parte ENTerritorio, y al cual adjunta conceptos de la Contaduría General de la República – CGN- y factura No. ENT4207 por valor total de $80.433.457.103, consideramos necesario señalar:*
>
> *Observamos que en la factura remitida se está causado el IVA sobre la totalidad del valor del contrato interadministrativo CO1.PCCNTR.2979183.*
>
> *En reunión llevada a cabo el día 7 de marzo de 2022 ENTerritorio expuso los conceptos de la CGN y la interpretación dada a estos por la entidad que uste representa. Igualmente, la Secretaría de Educación del Distrito en dicha reunión realizó su respectivo análisis.*

Nuevamente, le informamos que esta entidad no acepta la factura ENT4207 y la devuelve sin trámite, teniendo en cuenta que esta no es acorde con la naturaleza del contrato y lo estipulado en los estudios previos, respecto a la forma de pago convenida en dos (02) desembolsos, los cuales incluyen la (SIC) cuque hacen parte integral del contrato de gerencia y su remuneración corresponde al cumplimiento de 5 hitos, los cuales citamos a continuación:

"6. DESEMBOLSO DE LOS RECURSOS:

La SED girará el valor total del contrato interadministrativo a ENTerritorio, es decir, OCHENTA MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL CIENTO TRES PESOS M/CTE ($ 80.433.457.103.00), de la siguiente manera:

ü Un primer desembolso equivalente al 50% del valor total del contrato, correspondiente al valor de CUARENTA MIL DOSCIENTOS DIECISÉIS MILLONES SETECIENTOS VEINTIOCHO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS $40.216.728.552, al momento de la suscripción del acta de inicio por las partes.

ü Un segundo desembolso equivalente al 50% del valor total del contrato, correspondiente valor de CUARENTA MIL DOSCIENTOS DIECISÉIS MILLONES SETECIENTOS VEINTIOCHO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS $40.216.728.552, una vez efectuada la apertura de los procesos de selección de los contratos de obra e interventoría, de uno de los dos proyectos a asignados, que será definido en el comité operativo". (…)
"(…) Remuneración de la Gerencia Integral de Proyecto: La remuneración de la Gerencia Integral del Proyecto, será reconocida y podrá ser descontada por parte de ENTerritorio, de los recursos que reposan en la cuenta especial, una vez sea certificado por parte del supervisor designado para el contrato interadministrativo por parte de la SED, el cumplimiento de los siguientes requisitos, en los porcentajes definidos, así:

a) Un primer pago equivalente al 15% del valor de la cuota una vez se haya publicado el primer proceso de selección para la contratación del constructor de un colegio.
b) Un segundo pago equivalente al 30% del valor de la cuota una vez certificado el avance físico de las 2 obras del 30%, lo cual deberá estar certificado debidamente por el interventor de obra.
c) Un tercer pago equivalente al 30% del valor de la cuota una vez certificado el avance físico de las 2 obras del 60%, lo cual deberá estar certificado debidamente por el interventor de obra.
d) Un cuarto pago equivalente al 15% del valor de la cuota una vez certificado el avance físico de las 2 obras del 90%, lo cual deberá estar certificado debidamente por el interventor de obra.
e) Un quinto pago equivalente al 10% del valor de la cuota una vez entregados

los 2 colegios por parte de la ENTerritorio, recibidos a satisfacción y liquidados los contratos derivados.

Adicional a los anteriores requisitos para los pagos, el supervisor deberá verificar y certificar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por ENTerritorio, lo cual constará en el respectivo informe de ejecución contractual. (…)"" Teniendo en cuenta lo citado anteriormente, le informamos que, para trámites futuros, se hace necesario que antes de expedir la factura se cuente previamente con el certificado de cumplimiento del hito correspondiente; Aclarando que la SED tiene la posibilidad de recibir copia de las facturas y no originales. Los anteriores documentos en mención serán parte de los anexos del informe de gestión financiera del mes vigente en que se causen".

ENTerritorio, mediante oficio 20223100090901 del 17-05-2022, solicita a la SED que indique, si realizará adición presupuestal, para reconocer el IVA liquidado y pagado por ENTerritorio a la DIAN:

"(…) tal y como lo manifestamos en la reunión sostenida el 8 de marzo de 2022 aprovechamos esta comunicación para que nos indiquen si la SED, adicionará o no estos recursos al contrato, de manera que sea reconocido el monto que ENTerritorio debió transferir a la DIAN en calidad de IVA en virtud del contrato suscrito. En todo caso, es importante indicar que es claro para ENTerritorio el compromiso de entregar el proyecto completamente ejecutado en las condiciones establecidas contractualmente.

Adicionalmente, y una vez aclarado que estamos frente a la prestación de un servicio gravado y no exento ni excluido de IVA, de conformidad con lo establecido en el artículo 429 del Estatuto Tributario, el momento de la causación del IVA en la prestación de servicios es:

El impuesto se causa:
(…).
c. En las prestaciones de servicios, en la fecha de emisión de la factura o documento equivalente, o en la fecha de terminación de los servicios o del pago o abono en cuenta, la que fuere anterior.

(…) (subraya y negrilla propio)

Con base en lo anterior, ENTerritorio transfirió el IVA a la DIAN en el sexto bimestre del año 2021 a pesar de no haber emitido la facturación correspondiente.

(…)

Quedamos atentos a la respuesta relacionada con la decisión de la SED frente a la adición o no de los recursos trasferidos a la DIAN por el IVA facturado y con la

disposición, si a así lo consideran, de programar mesa de trabajo para aclarar las inquietudes que persistan. (Subrayado fuera de texto)

La SED, mediante comunicación S-2022-255368 del 08-08-2022 responde que no realizará adición presupuestal para asumir el IVA que ENTerritorio liquidó y pagó a la DIAN.

"Teniendo en cuenta la comunicación del asunto, relacionada con la devolución de la factura ENT4207, esta Dirección aclara que la Secretaria de Educación no es una entidad con competencia tributaria para conceptuar o dar instrucciones en cuanto a cómo debe En territorio realizar sus operaciones contables.

En necesario precisar que, esta Dirección no comparte la afirmación de ENTerritorio en relación con que la totalidad de los recursos se desembolsaron en calidad de "pago anticipado". Dado que como lo establecen los numerales 5 y 6 del estudio previo que hace parte integral del contrato interadministrativo, describe:

"5. VALOR DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO

El valor del contrato es de OCHENTA MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL CIENTO TRES PESOS M/CTE ($ 80.433.457.103.00) incluida la remuneración de la gerencia integral para la ejecución de los proyectos, que corresponde a TRES MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL SETECIENTOS DIECIOCHO PESOS M/CTE ($3.859.335.718.00).

6. DESEMBOLSO DE LOS RECURSOS:

La SED girará el valor total del contrato interadministrativo a ENTerritorio, es decir, OCHENTA MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL CIENTO TRES PESOS M/CTE ($ 80.433.457.103.00), de la siguiente manera:

✓Un primer desembolso equivalente al 50% del valor total del contrato, correspondiente al valor de CUARENTA MIL DOSCIENTOS DIECISEIS MILLONES SETECIENTOS VEINTIOCHO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS $40.216.728.552, al momento de la suscripción del acta de inicio por las partes.

✓ Un segundo desembolso equivalente al 50% del valor total del contrato, correspondiente al valor de CUARENTA MIL DOSCIENTOS DIECISEIS MILLONES SETECIENTOS VEINTIOCHO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS $40.216.728.552, una vez efectuada la apertura de los procesos de selección de los contratos de obra e interventoría, de uno de los dos proyectos a asignados, que será definido en el comité operativo.

Nota 1: Los recursos antes mencionados serán girados por la SED y manejados en una cuenta bancaria independiente y especial, exenta de gravámenes financieros, para el seguimiento presupuestal y financiero de los proyectos, el control de su causación, conforme a lo previsto en el acápite Desembolso de los Recursos.

Los rendimientos financieros generados sobre los recursos de la cuenta antes mencionada serán girados a la cuenta de la Tesorería Distrital que indique la Secretaría de Educación del Distrito a ENTERRITORIO para estos efectos, los cuales serán consignados mensualmente, los cinco (5) primeros días hábiles de cada mes.

Nota 2: el valor total del contrato interadministrativo corresponde al valor de ejecución de los proyectos, es decir, la construcción e interventoría del Colegio Boíta y del Colegio Hacienda Casablanca y al valor de la gerencia integral de ENTerritorio.

Nota 3: ENTerritorio deberá hacer uso de los recursos correspondientes al valor de ejecución de los proyectos, conforme a la forma de pago establecida para los contratos derivados de obra y de interventoría.

Remuneración de la Gerencia Integral de Proyecto:

La remuneración de la Gerencia Integral del Proyecto, será reconocida y podrá ser descontada por parte de ENTerritorio, de los recursos que reposan en la cuenta especial, una vez sea certificado por parte del supervisor designado para el contrato interadministrativo por parte de la SED, el cumplimiento de los siguientes requisitos, en los porcentajes definidos, así:

a) *Un primer pago equivalente al 15% del valor de la cuota una vez se haya publicado el primer proceso de selección para la contratación del constructor de un colegio.*
b) *Un segundo pago equivalente al 30% del valor de la cuota una vez certificado el avance físico de las 2 obras del 30%, lo cual deberá estar certificado debidamente por el interventor de obra.*
c) *Un tercer pago equivalente al 30% del valor de la cuota una vez certificado el avance físico de las 2 obras del 60%, lo cual deberá estar certificado debidamente por el interventor de obra.*
d) *Un cuarto pago equivalente al 15% del valor de la cuota una vez certificado el avance físico de las 2 obras del 90%, lo cual deberá estar certificado debidamente por el interventor de obra.*
e) *Un quinto pago equivalente al 10% del valor de la cuota una vez entregados los 2 colegios por parte de la ENTerritorio, recibidos a satisfacción y liquidados los contratos derivados.*

Adicional a lo anteriores requisitos para los pagos, el supervisor deberá verificar y certificar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por ENTerritorio, lo cual constará en el respectivo informe de ejecución contractual.

ENTerritorio reconoce que la remuneración de la gerencia integral cubre de manera integral las obligaciones adquiridas en virtud del Contrato de Gerencia Integral de Proyectos, por lo tanto, cualquier valor, diferente a la remuneración de la gerencia integral, que no sea invertido en la ejecución de los proyectos a cargo de ENTerritorio, deberá ser reintegrado a la SED al momento de la liquidación del contrato interadministrativo, incluidos los descuentos que se apliquen al contratista de obra o al interventor. Así mismo, y en caso de presentarse terminación anticipada, los recursos correspondientes al valor de la gerencia integral que no sean causados deberán ser reintegrados".

En tal sentido, los recursos que se desembolsaron para dar cumplimiento al objeto contractual de acuerdo con lo pactado y claramente establecido en la forma de pago y lo correspondiente con la remuneración a ENTerritorio por la prestación de los servicios de la gerencia integral de los proyectos; estos pertenecen a un traslado presupuestal; es decir, que la totalidad de los recursos desembolsados no corresponden ni un pago anticipado, ni un anticipo. En consecuencia y de acuerdo con los términos pactados y aceptados por las partes, nos permitimos informar que la SED no realizará la adición de los recursos que fueron transferidos a la DIAN por ENTerritorio por concepto de IVA señalados, teniendo en cuenta que dentro del valor establecido en la oferta comercial y el Contrato Interadministrativo, se encuentran contemplados los impuestos que por ley se deben aplicar para la remuneración de los servicios prestados por ENTerritorio correspondientes.

Ante esta situación y cumpliendo con las obligaciones contractuales, cualquier suma pagada a la DIAN por parte de ENTerritorio en exceso y que no se haya contemplado en la estructuración del contrato, contraviniendo su naturaleza y forma de pago; no podrá ser descontado de los recursos trasferidos y le corresponde a ENTerritorio adelantar los trámites necesarios para la devolución por parte de la DIAN de dichos recursos, de acuerdo con el procedimiento que para ello establezca dicha entidad, de manera que se garanticen las condiciones presupuestales establecidas para la ejecución de los proyectos".

"En consecuencia y de acuerdo con los términos pactados y aceptados por las partes, nos permitimos informar que la SED no realizará la adición de los recursos que fueron transferidos a la DIAN por ENTerritorio por concepto de IVA señalados, teniendo en cuenta que dentro del valor establecido en la oferta comercial y el Contrato Interadministrativo, se encuentran contemplados los impuestos que por ley se deben aplicar para la remuneración de los servicios prestados por ENTerritorio correspondientes. (Subrayado fuera de texto)

b. Convenio 221005

La entidad no suministró documentación soporte de la gestión adelantada[21] para obtener la devolución del impuesto pagado, argumentando que el IVA si fue pactado

[21] Mediante oficio AG81-023 se requirió dicha información y con oficio AG81-033 se reiteró el requerimiento.

en el convenio al establecer en la minuta que el valor pactado incluía todos los impuestos a los que hubiese lugar, respuesta que entra en contradicción con lo previamente citado por ENTerritorio cuando nos respondió:

> *"(...) Lo anterior, generó la pérdida de la exclusión en IVA por concepto de Administración de Fondos del Estado y en consecuencia la entidad debió liquidar y pagar a la DIAN el IVA de dichos contratos".* (Subrayado fuera de texto)

Contratos dentro de los cuales se encuentra el convenio 221005, adicionalmente, el modelo de costeo suministrado a la comisión de la CGR solo contempla, tal como se indica en la tabla anterior, el valor del IVA asociado a la cuota de gerencia, y no el total del IVA generado en cuantía de $5.104.469.438.

Tal como se indicó anteriormente, respondió la Entidad:

> *"Aclaramos que si bien es cierto en la minuta se indicó que se encuentran los impuestos incluidos a que haya lugar, no quedó pactado el IVA como un mayor valor al convenio, según se indicó en la respuesta al AG8-1-033.*
>
> *Adicionalmente, nos permitimos remitir respuesta por parte del Grupo de Planeación Control Financiero frente al costeo donde indican lo siguiente: "ENTerritorio cuenta con una herramienta de modelo de costeo para determinar el valor de la cuota de gerencia a cobrar por el servicio que presta la entidad para el desarrollo del proyecto, esto corresponde al formato F-CM-04 en archivo Excel entregado* en la respuesta a la solicitud *AG8-1-023. Es pertinente aclarar que los componentes y calculo el IVA asociado a estos conceptos no se hacen parte de los datos a utilizar en esta herramienta. (…)*
>
> *Ahora bien, teniendo en cuenta que el convenio está en ejecución, la entidad adelantará gestiones y consultas que haya a lugar, con el fin de que el cliente (Min Vivienda) asuma este menor valor contemplado antes de la liquidación del convenio".*

Otro aspecto analizado por la CGR, respecto a la pérdida asociada a estos convenios es la respuesta al oficio AG81-023, en el cual indica que estos valores son una estimación, sin tener certeza de la materialización de la pérdida:

> *"Es importante indicar que la provisión por contrato oneroso fue constituida en cumplimiento de los lineamientos establecidos en el Marco Técnico Normativo Contable aplicablea ENTerritorio, puntualmente la NIC 37 Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes. No obstante, es preciso señalar que dicho reconocimiento representa la mejor estimación realizada con la información disponible en el momento de su constitución. Sin embargo, la certeza de la materialización de una pérdida por contrato oneroso solo se tendrá hasta la liquidación del contrato que la originó ya que*

a la fecha sigue siendo una estimación contable, de igual manera es importante señalar que los convenios cuentan con saldos disponibles de los recursos entregados por los clientes, lo que le permitiría a la entidad realizar las gestiones correspondientes antes de la liquidación de los contratos". (Subrayado fuera de texto).

De lo anteriormente afirmado, difiere la CGR toda vez que, con el reconocimiento de la existencia de contratos onerosos y su correspondiente afectación en los estados financieros, reconoció la pérdida por el impuesto asumido y pagado. Por tanto, al liquidar y pagar a la DIAN el impuesto al valor agregado de dichos contratos, se genera un detrimento patrimonial, cuyo valor corresponde a la sumatoria de los impuestos asumidos menos el IVA descontable contratado y proyectado del Contrato[22] y, desde el punto de vista financiero, no contable, se restan las cuotas de gerencia pactadas[23], así:

Tabla 13.
Cuantificación del detrimento patrimonial, asociado a los IVA asumidos por ENTerritorio por contratos onerosos.
(Cifras expresadas en pesos)

CONVENIO	IVA ASUMIDO CON CARGO A RECURSOS DE ENTERRITORIO	COMPROBANTE CONTABLE	DECLARACIÓN DE IVA EN LA QUE SE PRESENTÓ
221013	$12.842.316.680	NC 5047 (31/12/2021) Factura 4207 (16/01/2022)	VI Bimestre de 2021
IVA descontable	$1.258.994.929		
Cuotas de Gerencia	$6.660.257.707		
Subtotal	$4.923.064.044		
221005	$5.104.569.438	FV 4245 (02/02/2022) IVA: $1.020.913.915	I Bimestre de 2022
		NC 2212 (29/04/2022) IVA: $547.866.205	II Bimestre de 2022
		FV 4453 (25/06/2022) IVA: $2.382.132.469	III Bimestre de 2022
		FV 4708 (27/01/2023) IVA: $346.097.055	I Bimestre de 2023
		FV 4968 (25/08/2023) IVA: $807.559.794	IV Bimestre de 2023
IVA descontable	$680.289.104		
Cuotas de Gerencia	$3.052.158.970		
Subtotal	$1.372.121.364		
TOTAL	**$6.295.185.408**		

Fuente: Tabla elaborada con información suministrada por ENTerritorio S.A.

[22] La contratación derivada, genera un IVA descontable. Para efectos de los cálculos, se toma el IVA descontable contratado más el IVA descontable proyectado.
[23] Según Comité de Evaluación Sectorial N° 7 del 14 de mayo de 2024.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Inicialmente es importante precisar que, en cuanto al presunto detrimento patrimonial, que la oportunidad para ejercer alguna acción para la recuperación del valor considerado por el ente de control no ha finiquitado y que la entidad aún se encuentra en posibilidad de recuperar dichos recursos bien sea a través del acta de liquidación y/o reclamación formal frente al cliente.

Ahora bien, el presunto detrimento patrimonial indicado en esta observación por valor de $18.782.611.933 se encuentra sobreestimado, toda vez que se limita únicamente al IVA pagado a la administración tributaria. No obstante, la comisión debe considerar que la posible afectación patrimonial no se deriva del flujo de caja del pago del impuesto a las ventas, ya que, generalmente se ve reflejada en el gasto del Estado de Resultados Integral. Dicho gasto se encuentra representado precisamente en la provisión por contrato oneroso, que tal y como indica su definición en la *NIC 37 - Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes*, un contrato de carácter oneroso es: *"todo aquel contrato en el cual los costos inevitables de cumplir con las obligaciones que conlleva exceden a los beneficios económicos que se esperan recibir del mismo"*. Es decir, necesariamente hay una comparación entre beneficios (ingresos) y costos para establecer si un contrato es o no oneroso, por lo tanto, las variables a considerar son de resultados, no de caja o balance.

Así mismo, señala la *NIC 37* que, si la entidad tiene un contrato de carácter oneroso, las obligaciones presentes que se deriven del mismo deben ser reconocidas y medidas, en los estados financieros, **como provisiones**, es por esta razón que la entidad suministró toda la información con la cual se realizó **la mejor estimación** por concepto de contrato oneroso, y como cualquier estimación se encuentra sujeta a cambios, actualizaciones, incrementos, disminuciones y nuevas mediciones. Justamente, en concordancia con lo anterior se evidencia que de la mejor estimación realizada por ENTerritorio en el año 2022 por valor de $9.627.162.251, en el año 2023 se recuperaron $2.353.715.958.

Es por lo que, solo hasta el final de los contratos que derivaron la provisión constituida se conocerá la real afectación patrimonial para la entidad, pues hasta el momento sigue siendo una provisión que es una estimación y todavía está sujeta a cambios.

Por ejemplo, una provisión que se constituye por concepto de un proceso judicial, a pesar de que afecta los resultados de la entidad en un periodo determinado, producto de la mejor estimación y probabilidades de incurrir en una pérdida, puede ser recuperada en un periodo posterior y no llegar a materializarse, esta es la dinámica de las provisiones y es por ello, que precisamente son pasivos de los cuales existe incertidumbre sobre su cuantía o vencimiento. Es decir, por definición no existe

certeza de su materialización, por lo cual no puede afirmarse que ya se encuentra consolidada la pérdida.

Ahora bien, en el evento en que la mejor estimación realizada por ENTerritorio se configure, la afectación patrimonial sería no por $18.782.611.933 sino por $7.273.446.293 que es el saldo de la provisión por contrato oneroso hasta la fecha, el cual contempla todas las variables que inciden en la determinación de la posible pérdida como lo son el IVA descontable que se genera en la ejecución y la cuota de gerencia, por lo tanto, en ningún caso es posible que la presunta afectación patrimonial de la entidad por este concepto ascienda al monto señalado por la comisión auditora en esta observación.

De acuerdo con lo anterior, es importante señalar que este valor podría disminuirse significativamente con la suscripción de nuevas modificaciones contractuales, así como de la ejecución de la contratación derivada de cada convenio, ya que el IVA descontable producirá efectos hasta la finalización de la ejecución de cada contrato.

Por último, es relevante señalar que ENTerritorio llevará a cabo gestiones con cada uno de los clientes para lograr el reconocimiento de este impuesto. Sin embargo, al finalizar cada uno de los proyectos se podrá determinar con certeza el valor final de la ejecución y en este sentido la afectación real asociada a la aplicación de la doctrina contable.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, se solicita respetuosamente el retiro de esta observación dado que por una parte no existe detrimento patrimonial ya que la oportunidad para ejercer alguna acción para la recuperación del valor considerado por el ente de control no ha finiquitado y se presenta sobreestimación en el valor observado por la comisión auditora.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Señala la Entidad en su respuesta:

> *"(…) en cuanto al presunto detrimento patrimonial, que la oportunidad para ejercer alguna acción para la recuperación del valor considerado por el ente de control no ha finiquitado y que la entidad aún se encuentra en posibilidad de recuperar dichos recursos bien sea a través del acta de liquidación y/o reclamación formal frente al cliente".* (Subrayado fuera de texto).

Con lo cual reconoce que existe un daño, al haber asumido el valor del IVA de los citados convenios, por otra parte, señala que tiene como posibilidades de recuperación la liquidación o la reclamación formal frente al cliente; al respecto debe considerarse:

a) En el caso de la SED, como fue expuesto por la CGR en lo comunicado, existe la negativa, por parte de la Secretaria, de reconocer el valor del IVA y de aceptar que, del valor del convenio suscrito se descuente valor alguno por este concepto, razón por la cual, en la liquidación y/o demanda del cliente, no considera la CGR que sea procedente la recuperación de la pérdida.

b) Para el caso del convenio suscrito con el Ministerio de Vivienda, ENTerritorio no ha planteado el inconveniente surgido por no haber costeado el IVA, por lo cual, no ha iniciado acción de cobro.

c) En los dos casos, se estipuló con los clientes que el valor del Contrato Interadministrativo cubría la carga tributaria derivada del mismo y,

d) La recuperación de estos recursos, tal como se indicó por parte de la CGR no depende de la ejecución de los Contratos Interadministrativos ni sus adiciones, toda vez que el IVA asumido, se deriva de no haber costeado este concepto en las propuestas económicas realizadas a sus clientes y ENTerritorio reconoció dicha situación al haber registrado contablemente una pérdida.

Por otra parte, en mesa de trabajo con la Entidad del 2 de mayo de 2024, la Gerente de Contabilidad indicó respecto al IVA generado para el Contrato Interadministrativo 221013, y catalogado por la CGR como detrimento patrimonial:

> *"Si bien es cierto ante la DIAN estamos generando un valor en su total, que no es todo (…) son las gestiones que también se van a adelantar con el cliente de una u otra manera (…) buscamos la acción de la doctora (…) desde los rendimientos financieros para no desequilibrar el convenio en su ejecución, si bien es cierto, son del cliente, ellos de una u otra manera como Entidad del Estado, tienen que hacer un cruce de cuentas reciprocas con la Contaduria, para ellos tampoco es tan factible tener esa diferencia en un impuesto que estamos asumiendo y que también es de ellos"* (Subrayado fuera de texto)

Es decir que la Entidad plantea como una alternativa para la disminución de la pérdida por el impuesto asumido, utilizar los rendimientos financieros, opción que no es viable, toda vez que, en la minuta del Contrato Interadministrativo, quedó establecido que dichos rendimientos son del cliente y deben transferirse al Tesoro Distrital:

> *9. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA:*
>
> *32. Consignar los rendimientos financieros, a la cuenta de la Tesorería Distrital que indique la Secretaría de Educación del Distrito, generados en el marco del contrato, mensualmente dentro de los cinco (5) primeros días hábiles del mes siguiente, previa*

instrucción por parte de este procedimiento a seguir indicando los datos de las cuentas respectivas, de conformidad con lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito Capital.

Por otra parte, argumentó:

"*En este momento no sería un detrimento patrimonial porque si bien es cierto es un impuesto que le pagamos a la DIAN, que es la Nación, es un recurso público y que todos los terceros que tenemos son de entidades públicas, entonces una u otra manera nosotros aquí no estamos haciendo un pago a un tercero ni a un privado y ahí sí habría un detrimento patrimonial de un recurso público*"

Al respecto, el Consejo de Estado, mediante radicación 11001-03-06-000-2007-00077-00 del 15 de noviembre del 2007 sostuvo:

"Como quiera que el daño patrimonial para efectos de responsabilidad fiscal recae sobre una entidad u organismo determinado y no sobre el patrimonio del Estado considerado en abstracto, pasa la Sala a estudiar, si constituye daño patrimonial el hecho de que una entidad u organismo se vea en la obligación de pagar a otro de su misma naturaleza, multas, sanciones o intereses de mora, que se generen en la conducta dolosa o gravemente culposa de un gestor fiscal.

En términos generales el daño patrimonial se presenta cuando "la agresión golpea un interés que hace parte del patrimonio o un bien patrimonial o afecta al patrimonio, por disminución del activo o por incremento del pasivo"[1]. En materia de responsabilidad fiscal, esto no es diferente, ya que el daño aparece cuando se produce una lesión, menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos de una entidad u órgano público, por una gestión antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna de quienes tienen a su cargo la gestión fiscal. (Artículo 6º de la ley 610 de 2000).

(…) En el caso concreto del pago de multas, sanciones e intereses de mora entre entes de carácter público, hay que determinar si ellos se produjeron por la conducta dolosa, ineficiente, ineficaz o inoportuna o por una omisión ***imputable a un gestor fiscal****. Si así se concluye, surge para el ente que hace la erogación, un gasto injustificado que se origina en un incumplimiento de las funciones del gestor fiscal. Es claro, entonces, que dicho gasto implica una disminución o merma de los recursos asignados a la entidad u organismo, por el cual debe responder el gestor fiscal.*

(…) El principio presupuestal de unidad de caja no exime de responsabilidad fiscal al gestor fiscal que con su conducta dolosa o gravemente culposa genere

gastos injustificados con cargo a la entidad u organismo (…).” (subrayado fuera de texto).

Anudado a lo anterior, el concepto 3202013765 de 2020 de la Contraloría de Bogotá D.C., dispone:

“Con fundamento en lo expuesto, esta Dirección Jurídica considera que si bien el concepto 1852 del 15 de noviembre de 2007 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, indica que existe responsabilidad fiscal frente al “pago de otras multas, sanciones o intereses de mora”, su alcance debe extenderse a la situación jurídica de la no solicitud de devolución del IVA en los términos señalados por la ley, toda vez que si aquel o aquellos servidores públicos sobre los cuales recaía la responsabilidad omitieron o se apartaron del procedimiento y como consecuencia de ello, causan un daño patrimonial al Estado, originado en su dolo o en su culpa grave, éstos deberán responder fiscalmente.”

Concluyéndose que el principio de unidad de caja no puede tenerse como eximente de responsabilidad fiscal.

Por tanto, el valor asumido por ENTerritorio por concepto del IVA generado en la suscripción de los citados convenios, se constituye en un detrimento patrimonial en cuantía de $6.295.185.408 y tiene origen, tal como lo indica ENTerritorio en sus respuestas, en que los citados convenios no fueron costeados, aprobados ni contratados considerando el IVA, es decir, desconociendo los efectos tributarios de la suscripción de convenios de cara a la implementación de la NIIF 15, por lo cual, se evidencia una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna.

Por todo lo descrito, se genera un hallazgo con presunto alcance disciplinario al inobservar el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 y presunta incidencia fiscal, al inobservar el artículo 209 de la Constitución Política, el artículo 3 del Decreto 403 de 2020 y el artículo 3 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo N° 6. Contribución Pro – Estampillas e Impuesto de Guerra. (D) e (IP).

La Constitución Política de Colombia, establece que:

*(...)**ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La*

administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley(...)

El Decreto Ley 403 de 2020, establece que:

(...) Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.

Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.

(…)

Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.

(…)

Efecto disuasivo: En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal.

(…)

Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal.

La Ley 610 de 2000, establece que:

(...) Artículo 3. Gestión 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.

Decreto 2009 de 1992 por el cual se crea una contribución especial (impuesto de guerra):

Artículo 1. Todas las personas naturales o jurídicas que, a partir de la vigencia del presente Decreto, suscriban contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías con entidades de derecho público, o celebren contratos de adición al valor de los existentes, deberán pagar a favor de los entes territoriales respectivos, de acuerdo con el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

Ley 1697 de 2013. Por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia.

ARTÍCULO 5o. HECHO GENERADOR. Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional, definidas por el artículo 2o de la Ley 80 de 1993, en cualquier lugar del territorio en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.

PARÁGRAFO. Quedan incluidos los contratos de obra suscritos por las empresas industriales y comerciales del Estado y de empresas de economía mixta cuya ejecución sea con recursos del Presupuesto General de la Nación.

Acuerdo 696 de 2017. Expedido por El Consejo de Bogotá D.C. Por el cual se ordena la emisión y cobro de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, en cumplimiento a lo dispuesto en la ley 648 de 2001 y ley 1825 de 2017; se derogan los acuerdos distritales 53 de 2002 y 272 de 2007.

Mediante este acuerdo se establece que la liquidación de retención de estampillas se genera por la suscripción de contratos y las adiciones, así mismo, del valor de los pagos anticipados de los contratos y adiciones que se suscriban con los sujetos pasivos (contratistas) se debe efectuar la retención a título de estampillas.

ARTÍCULO SEGUNDO. Sujeto Pasivo, Causación y Tarifa. Todas las personas naturales y jurídicas que suscriban contratos con los organismos y entidades de la Administración Central, los Establecimientos Públicos del Distrito Capital de Bogotá y

con la Universidad Distrital deberán pagar a favor de la misma Universidad Distrital y la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá, la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, equivalente al uno punto uno por ciento (1.1%) del valor del pago anticipado, si lo hubiere, y de cada cuenta que se le pague al contratista. (Subrayado fuera de texto)

Decreto 176 de 2015. Expedido por la Alcandía Mayor de Bogotá y por medio del cual se modifica el Decreto 584 del 19 de diciembre de 2014.

Artículo 1º.- Responsables del recaudo. Las entidades públicas distritales serán agentes de retención de la "Estampilla Cincuenta Años de Labor de la Universidad Pedagógica Nacional", por lo cual descontarán el 0.5 por ciento del valor bruto pagado, al momento de cada pago o pagos anticipados, de los contratos que suscriban cuyo objeto sea: estudios de factibilidad, diseños, consultorías, contratos e interventorías, siempre que dichos objetos se encuentren referidos obras públicas, así como de las adiciones que suscriban a contratos con esos mismos objetos.

La Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda efectuará el recaudo efectivo, a nombre de aquellas entidades para las cuales realice los correspondientes pagos y pagos anticipados de los contratos y las adiciones, de conformidad con las órdenes de pago que éstas le remitan.

PARÁGRAFO 1º.- Para efecto de este descuento se entiende por valor bruto, el valor a girar por cada orden de pago o pagos anticipados, sin incluir el impuesto al valor agregado (IVA).

Concepto N° 2324 del 12 de diciembre de 2017 del Consejo de Estado

CONTENIDO: *Definición de la contribución de estampilla pro universidades estatales. se precisa que la estampilla "pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales" es una contribución parafiscal cuyo hecho generador corresponde al contrato de obra, así como a sus conexos y adiciones que suscriban las entidades del orden nacional señaladas en el artículo 2° de la ley 80 de 1993 en ese sentido la base gravable y la tarifa que debe aplicarse se determina teniendo en cuenta el valor total del contrato, es decir su valor inicial más sus adiciones en dinero. por ello, si se genera un ajuste de la base gravable como consecuencia de la adición al valor del contrato, los pagadores de las entidades nacionales contratantes deben realizar las reliquidaciones a lo ya tenido aplicando la tarifa correspondiente a la base gravable ajustada sin embargo, antes de realizarse el último pago pactado se debe verificar de acuerdo con el valor total del contrato, en que base se ubica definitivamente el mismo para así proceder a hacer los reajustes respectivos y el correspondiente recaudo. de otra parte, se indica que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) realiza la fiscalización de la contribución parafiscal por ser dicha entidad el sujeto activo y acreedor de la contribución.*

Artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 establece:

> *(…) son deberes de todo servidor público:*
>
> 1. *Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.*

Según información suministrada por ENTerritorio, se pudo establecer que la Entidad, asumió, por cuenta de los terceros, el pago de Contribución Estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia e Impuesto de Guerra, registrando dichos valores como cuentas por cobrar de difícil recaudo.

A continuación, se presentan los convenios para los cuales se asumieron estas erogaciones:

Contribución Estampillas

Contrato Interadministrativo 221013 – Suscrito con la Secretaría de Educación del Distrito, cuyo objeto y valor es el siguiente:

> *"OBJETO DEL CONVENIO O CONTRATO: REALIZAR LA GERENCIA INTEGRAL DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA PRIORIZADOS POR LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO.*
> *(…)*
>
> *5. VALOR DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO*
>
> *El valor del contrato es de OCHENTA MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL CIENTO TRES PESOS M/CTE ($80.433.457.103.00) incluida la remuneración de la gerencia integral para la ejecución de los proyectos, que corresponde a TRES MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL SETECIENTOS DIECIOCHO PESOS M/CTE ($3.859.335.718.00).*

Para este convenio, no fue pactado el IVA con el cliente, lo que conllevó al reconocimiento en sus estados financieros, de un deterioro del valor de los activos en la cuantía asumida por concepto de este tributo.

El no haber pactado el IVA, tuvo incidencia en la base gravable para la retención por concepto de Contribución Estampilla, que la SED realizó a ENTerritorio, esto teniendo en cuenta que la Secretaria realizó la retención sobre el total de los desembolsos, mientras que ENTerritorio, descontó del valor del convenio y/o modificación, el IVA que no fue pactado pero que, si fue calculado y liquidado a la DIAN, tal como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 14.
Diferencias en el cálculo de la Contribución Estampilla Pro – Universidades – Convenio 221013.
(Cifras expresadas en pesos)

CONCEPTO	CÁLCULOS EFECTUADOS POR LA SED	CÁLCULOS EFECTUADOS POR ENTERRITORIO
Contrato Interadministrativo		
Fechas de los giros	17/11/2021 26/11/2021	
Total Convenio	80.433.457.103,00	80.433.457.103,00
IVA Generado s/n ENTerritorio.	0,00	12.842.316.680,31
Base Gravable	80.433.457.103,00	67.591.140.422,69
Estampilla Universidad Francisco José de Caldas (1.1%)	884.768.028,13	743.502.544,65
Universidad Pedagógica 0.5%	402.167.258,52	337.955.702,11
Total, Contribución Estampilla	**1.286.935.313,65**	**1.081.458.246,76**
Diferencia		**205.477.066.88**

Fuente: Tabla elaborada con información suministrada por ENTerritorio S.A.

ENTerritorio, mediante comunicación 20232900178491 del 28-11-2023, solicitó a la SED el reintegro del dinero retenido en exceso por concepto de Contribución Estampilla Pro-Universidades en cuantía de $210.786.037.

No se evidencia respuesta de la SED respecto a esta comunicación, sin embargo, respecto al IVA la Secretaria señaló que dentro del valor establecido en la oferta presentada por ENTerritorio, se contemplan todos los impuestos:

> *"En consecuencia y de acuerdo con los términos pactados y aceptados por las partes, nos permitimos informar que la SED no realizará la adición de los recursos que fueron transferidos a la DIAN por ENTerritorio por concepto de IVA señalados, teniendo en cuenta que dentro del valor establecido en la oferta comercial y el Contrato Interadministrativo, se encuentran contemplados los impuestos que por ley se deben aplicar para la remuneración de los servicios prestados por ENTerritorio correspondientes".* (Subrayado fuera de texto)

Convenio 215041 y Convenio 213004 - Suscritos con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Según el concepto N° 2324 del 12 de diciembre de 2017 del Consejo de Estado, y la auditoría adelanta por el Ministerio de Educación a ENTerritorio, respecto a esta

contribución, la base gravable de la Contribución de Estampilla cambia con las adiciones contractuales, de modo tal que ENTerritorio, procedió a reliquidar Estampilla para la contratación derivada y solicitó a los contratistas el pago de los mayores valores, así como de los intereses de mora.

a) Convenio 215041, Contrato 2160745, suscrito con el Consorcio Bahía 2016. La cuenta por cobrar al tercero, del 31-12-2020, corresponde al valor no liquidado de la contribución en cuantía de $39.959.356. El contrato se encuentra liquidado[24].

   Según lo indicado por ENTerritorio en el Estudio Técnico para el inicio de acción judicial, el pago de la reliquidación de estampilla, para este contrato, se realizó mediante comprobante de egreso 25676 del 30-12-2020.

   Por otra parte, el tercero se negó a reintegrar estos valores, señalando en comunicación del 3 de febrero de 2022:

   "El consorcio el cual represente, junto con los consorciados en su momento del mencionado consorcio, desconoce cualquier comunicado y solicitud ya que no debemos de responder por omisiones o irresponsabilidades de funcionarios de una entidad de la misma manera se entablará una demanda por persecución y detrimento mental, daño físico, económico que los funcionarios de esta entidad están ocasionando."

b) Convenio 213004, Contrato 2133993 del 27 de noviembre de 2013, suscrito con el Consorcio Timana 2014, la cuenta por cobrar al tercero, del 29-06-2021, por el valor no liquidado de la contribución, asciende a $4.498.594, sin lograr el reintegro de recursos, para un contrato que se encuentra liquidado[25].

   Según lo indicado por ENTerritorio en el Estudio Técnico para el inicio de acción judicial, el pago de la reliquidación de estampilla, para este contrato, se realizó mediante comprobante de egreso 2696 del 23-02-2021.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Contribución Estampillas

a. En el caso del convenio 221013, el detrimento tiene origen en la determinación de la base gravable de la contribución según la SED, y la base gravable según ENTerritorio. Por tanto, el hecho de no haber pactado el IVA dentro de la minuta,

[24] Estado del contrato objeto de controversia, según el Estudio Técnico para el inicio de acción judicial.
[25] Estado del contrato objeto de controversia, según el Estudio Técnico para el inicio de acción judicial.

conllevo a diferencias de criterio en la base gravable de dicha contribución.

Respecto al valor referenciado por concepto de estampillas Pro-universidad Francisco José de Caldas 50 años y Universidad Pedagógica, ENTerritorio realizó el oficio con radicado 20232900178491 del 28 de noviembre de 2023 y reiteración con radicado 202434010003521 del 19-03-2024 remitidos a la Secretaría de Educación Distrital, con el objetivo de que este realice el correspondiente reintegro de los mayores valores retenidos, derivados de las diferencias entre las bases gravables de este tributo, para lo cual mediante respuesta con radicado S-2024-125494 (Radicado SED) y 202461010075342 (radicado ENTerritorio) del 4 de abril de 2024, el cliente solicita la entrega de la documentación respectiva para proceder con el análisis integral de la solicitud de devolución.

Por lo anterior, ENTerritorio mediante respuesta 202472010017081 del 23 de abril de 2024, remite la totalidad de la documentación y se realice la respectiva devolución del mayor valor retenido por concepto de estampillas.

De acuerdo con lo expuesto, solicitamos respetuosamente el retiro de esta observación ya que no se ha materializado detrimento patrimonial, ya que el cliente se encuentra revisando los procedimientos que considera pertinentes, para la devolución de los recursos por concepto de estampillas y ENTerritorio tiene la expectativa de recuperar estos recursos en la vigencia 2024.

b. Convenio 213004 y 215041 por no efectuar, en oportunidad, la reliquidación, y gestión de recobro, de la Contribución de Estampillas.

Esta estampilla fue creada por la Ley 1697 de 2013, como una contribución parafiscal con destinación específica para el fortalecimiento de las universidades estatales, administrada por el Ministerio de Educación Nacional y desde su entrada en vigor, ENTerritorio ha realizado la retención de acuerdo con las tarifas señaladas en la normativa y ha procedido a su correspondiente traslado al Ministerio de Educación Nacional- MEN en los plazos señalados en la norma, la cual señala:

> *"(…)* ***ARTÍCULO 5°. Hecho generador.*** *Está constituido por todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional, definidas por el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, en cualquier lugar del territorio en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato. En tal caso, el hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.*

Parágrafo. *Quedan incluidos los contratos de obra suscritos por las empresas industriales y comerciales del Estado y de empresas de economía mixta cuya ejecución sea con recursos del Presupuesto General de la Nación.*

ARTÍCULO 6°. Sujeto pasivo. *El tributo estará a cargo de la persona natural, jurídica, consorcio o unión temporal que funja como contratista en los negocios jurídicos a que se refiere el artículo anterior.*

ARTÍCULO 7°. Sujeto activo. *Como acreedor de la obligación tributaria del sujeto pasivo, determinado en el artículo 6° de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) será el sujeto activo en la relación jurídico-tributaria creada por esta ley.*

ARTÍCULO 8°. Base gravable y tarifa. *El sujeto pasivo definido en el artículo 6° de la presente ley pagará por las suscripciones de los contratos de obra pública y sus conexos en función de las siguientes bases y tarifas: por los contratos cuyo valor esté entre 1 y 2.000 SMMLV pagarán el 0.5%. Los contratos entre 2.001 y 6.000 SMMLV pagarán el 1% y los contratos mayores a 6.001 SMMLV pagarán el 2%.*

Parágrafo. *En cuanto no sea posible determinar el valor del hecho generador, definido en el artículo 5° de la presente ley, al momento de su respectiva suscripción, la base gravable se determinará como el valor correspondiente al momento del pago, por el término de duración del contrato respectivo.*

ARTÍCULO 9°. Causación. *Es obligación de las entidades contratantes retener de manera proporcional al pago o pagos realizados al contratista, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla definido según el Artículo 8° de la presente Ley. (…)*

El Ministerio de Educación Nacional, a través del Fondo Nacional de las Universidades Estatales, estableció trasladar los recursos de la estampilla a las cuentas de las universidades estatales **semestralmente**.

Teniendo en cuenta lo anterior, se remite el listado de los pagos realizados desde julio de 2014 hasta diciembre de 2023 que corresponde al último periodo liquidado.

Fecha	Periodo	Valor	Comprobante de egreso
10-07-2014	2014 – 1 SEM	$ 214.370.484,00	27252
09-01-2015	2014 – 2 SEM	1.047.163.026,00	2960
10-07-2015	2015 – 1 SEM	646.613.383,00	22904
08-01-2016	2015 - 2 SEM	1.386.489.009,00	192
30-03-2016	2015 – 2 SEM	764.525,00	9449
15-07-2016	2016 - 1 SEM	878.380.956,00	21452
26-12-2016	2016 - 2 SEM	1.015.162.210,00	41052
11-01-2017	2016 - 2 SEM	316.029.815,00	434
17-07-2017	2017 - 2 SEM	943.165.238,00	19172

Fecha	Periodo	Valor	Comprobante de egreso
06-12-2017	2017 - 2 SEM	742.264.548,00	32848
15-01-2018	2017 - 2 SEM	292.915.003,00	1107
16-07-2018	2018 - 1 SEM	1.032.490.171,00	18489
15-01-2019	2018 - 2 SEM	1.511.271.177,00	491
15-07-2019	2019 - 1 SEM	1.483.463.467,00	14558
15-01-2020	2019 - 2 SEM	1.584.162.384,00	852
14-07-2020	2020 - 1 SEM	498.294.091,00	14322
14-01-2021	2020 - 2 SEM	649.972.881,00	422
09-07-2021	2021 - 1 SEM	524.388.476,00	11119
13-01-2022	2021 - 2 SEM	896.200.971,95	635
09-07-2022	2022 - 1 SEM	1.406.041.361,70	012924
10-01-2023	2022 - 2 SEM	748.575.885,00	906
14-07-2023	2023 – 1 SEM	1.108.688.778	009802
16-01-2024	2023 – 2 SEM	969.304.696	000423
Total	**$ 19.899.173.257,93**		

En este sentido, las tarifas establecidas en el artículo 9° de la Ley 1697 de 2013 que señala se considera una obligación de las entidades contratantes, el retener de manera proporcional en los pagos que se realicen a favor de los contratistas, el porcentaje correspondiente a la contribución del tributo que le sea aplicable de conformidad con la tarifa establecida, según lo indicado en el artículo 8° de esta ley.

Base Gravable	Tarifa
Cuyo valor esté entre 1 y 2.000 SMMLV	0.5%
Cuyo valor esté entre 2.001 y 6.000 SMMLV	1%
Cuyo valor sea mayor a 6.001 SMMLV	2%

Igualmente, en el Artículo 8º PARÁGRAFO indica que en cuanto no sea posible determinar el valor del hecho generador, definido en el artículo 5° de la presente ley, al momento de su respectiva suscripción, la base gravable se determinará como el valor correspondiente al momento del pago, por el término de duración del contrato respectivo.

Derivado de lo anterior, la entidad para cada uno de los desembolsos tramitados realizó el descuento por concepto de la estampilla Pro-Universidades teniendo en cuenta la tarifa aplicable en el momento de la causación de la factura, de la siguiente forma:

- Si el 1 de junio de 2014 se daba la suscripción de contrato inicial por valor de 1.500 SMMLV se aplicaba tarifa del 0.5% a todos los desembolsos tramitados de ahí en adelante.
- Si el 5 de agosto de 2015 se daba la suscripción de una adición al contrato por valor de 2.000 SMLV, (valor inicial + adiciones = 3.500 SMMLV) la tarifa cambiaba al 1%, esta tarifa se aplicaba todos los desembolsos tramitados a partir de esta fecha, es

decir sin realizar ninguna modificación a los desembolsos tramitados y pagados con anterioridad sobre el mismo contrato.

Como se puede evidenciar, desde la entrada en vigor de la norma, la entidad estableció dentro del trámite de los desembolsos el descuento correspondiente a la contribución Estampilla Pro-universidad, con base en la revisión de la documentación contenida en los desembolsos y teniendo en cuenta la metodología expuesta y el entendimiento contable y tributario de la norma por parte de profesionales idóneos que analizaban cada pago.

A partir del año 2017, es decir 4 años después de la entrada en operación del descuento por concepto de la Estampilla, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado emite el concepto N° 2324 del 12 diciembre 2017; en el cual hace énfasis en la Base Gravable para determinar la tarifa y el monto total de la liquidación para aplicar la respectiva retención a los contratos.

Según el Concepto del Consejo de Estado, "*los pagadores de las entidades contratantes deben hacer las retenciones respectivas de manera proporcional a cada pago aplicando la tarifa de la base correspondiente al valor del contrato en el momento en el que efectúe el pago. Sin embargo, si se genera un ajuste de la base gravable como consecuencia de la adición al valor del contrato, los pagadores deben realizar las* ***reliquidaciones*** *a lo ya retenido aplicando la tarifa correspondiente a la base gravable ajustada.*

En todo caso, antes de realizarse el último pago pactado se debe verificar de acuerdo con el valor total del contrato (valor inicial + adiciones), en qué base se ubica definitivamente el mismo para así proceder a hacer los ***reajustes*** *respectivos y el correspondiente recaudo".*

Esta precisión se hace en el Concepto del Consejo de Estado, más no se podía interpretar lo anterior de la lectura de la Ley 1697 de 2013, por cuanto era el momento del pago lo que determinaba la base gravable de acuerdo con lo establecido en la norma.

Asimismo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado emite el concepto No. 2386 del 5 de septiembre de 2018, en el cual luego de las nuevas aclaraciones solicitadas por diferentes entidades, nuevamente precisa la Base Gravable para determinar la tarifa y el monto total de la liquidación para aplicar la respectiva retención a los contratos.

Según el fallo del Consejo de Estado: *"(…) Ahora bien, recuerda la sala que, en cuanto a las adiciones en dinero, estas también constituyen hecho generado de la estampilla y a la entidad contratante le corresponde retener de manera proporcional al pago o*

*pagos, el porcentaje correspondiente a la contribución de estampilla". **De igual forma, le corresponde descontar su pago de los saldos existentes a favor del contratista si no se realizó la retención, o en su defecto, solicitarle el pago de la contribución al contratista si no se realizó**. De no obtenerlo, deberá dar traslado a la DIAN para que ejerza sus funciones como acreedor de la obligación tributaria".*

"(…) Le corresponde a la DIAN la facultad para hacer el cobro coactivo de los recursos de la Estampilla "Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia", como sujeto activo de la obligación tributaria, cuando observe que una entidad no efectuó la retención, la hizo incorrectamente o el contratista no procedió a su cancelación".

Posteriormente, después de estas aclaraciones a Ley 1697 de 2013, ENTerritorio recibe requerimientos del Ministerio de Educación Nacional MEN y de la Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, así:

Convenio 215041 – Consorcio Bahía 2016

- ✓ Requerimiento del Ministerio de Educación Nacional MEN, mediante oficio 2019EE210161 emitido el 24 de diciembre de 2019 y radicado interno 20194300652762 del 30 de diciembre de 2019, en el cual el MEN solicita la gestión de verificación de la correcta retención y traslado al Fondo Nacional de Universidades Estatales de la contribución por presuntos valores pendientes por transferir vigencia 2017. Dado el volumen de información solicitada, ENTerritorio mediante oficio con radicado interno 20203100024131 del 17 de enero de 2020, solicita ampliación del plazo para la verificación y respuesta al requerimiento recibido hasta el día 15 de febrero de 2020; a lo cual el MEN mediante oficio 2020ER011684 recibido con el radicado interno 20204300053182 del 03 de febrero de 2020 concede el plazo solicitado por la entidad.

  El 13 de febrero de 2020 se emite respuesta al requerimiento mediante oficio con radicado interno 20203000043261 y radicado en el MEN 2020ER0466, en el cual se entrega un análisis detallado de cada uno de los contratos solicitados, indicando para cada caso los valores contractuales de los contratos, el valor descontado por la entidad por concepto de la contribución, el detalle y soportes de los pagos realizados al MEN y la fecha de liquidación de cada contrato para los casos que ya se contaban con acta de liquidación y los que se encontraban en ejecución para dicha fecha. (Se adjunta oficios recibidos y respuestas entregadas).

  El 6 de octubre de 2020 se recibe la respuesta por parte del MEN con radicado interno 20204300406332 y radicado MEN 2020ER201330, en el cual indican que una vez analizada la información y soportes entregados por ENTerritorio

se presentan variaciones de los presuntos valores por transferir, derivado de contratos en los cuales ENTerritorio aplicó diferentes tarifas al contrato, siendo correcto una única tarifa sobre la totalidad del mismo, conforme a lo establecido por el Consejo de Estado en concepto del 12 de diciembre de 2017.

Después de efectuar el análisis de la información, diversas reuniones con la entidad asesora externa en temas tributarios Garrigues y de algunas mesas de trabajo conjuntas con el Ministerio de Educación Nacional, donde se dieron a conocer los conceptos del Consejo de Estado, nuevamente la entidad emite respuesta mediante radicado interno 20213000018121 y radicado MEN 2020EE201330 del 29 de enero de 2021, en donde manifiesta que no existía claridad en el alcance de la Ley 1697 de 2013, lo que conllevo vacíos legales y las redacciones no tan afortunadas de las normas que regulan la Estampilla, por lo cual la entidad venía cumpliendo con la aplicación de la misma de conformidad con la interpretación dada a la Ley 1697 de 2013 y realizando los pagos correspondientes sin conocer los alcances emitidos mediante los conceptos N° 2324 del 12 diciembre 2017 No. 2386 del 5 de septiembre de 2018 emitidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

No obstante, lo anterior, ENTerritorio es una entidad que da cumplimiento a las normas y las aplica en sus procesos contables de conformidad con la interpretación de las mismas, reiteramos que no existía claridad del alcance de la Estampilla, razón por la cual no practicó la reliquidación de la retención en algunos de los contratos objeto del requerimiento y/o la retención correspondiente para algunos contratos pues no los consideraba sujeto pasivo de la Contribución. (Se adjunta oficios recibidos y respuestas entregadas).

En atención a lo anterior se realizó la reliquidación y pago de la estampilla ~~y~~ que incluyo el tercero Consorcio Bahía 2016 según el siguiente detalle:

Contrato	Tercero	Estampilla	Intereses
2160745	Consorcio Bahía 2016	$ 39.959.356	$ 42.888.225

De igual forma con relación a esta partida se han adelantado las siguientes gestiones para lograr el reintegro de los valores no descontados según la siguiente trazabilidad:

- Mediante oficios 20213100000311 del 05 de enero de 2021, 20213100079601 del 30 de abril de 2021, 20213100190841 del 29 de septiembre de 2021 y correos electrónicos 15 de abril de 2021, 10 de septiembre de 2021, 25 de octubre de 2021, 16 de diciembre de 2021 y

31 de enero de 2022, se solicitó el reintegro de los recursos al contratista.

- Mediante memorando con radicado interno 20223100079443 del 02 de junio de 2022, se solicitó a la Oficina Asesora Jurídica el inicio de acciones de cobro por vía judicial.
- Mediante memorando con radicado interno 20223100135303 del 05 de octubre de 2022 solicitó a la Oficina Asesora Jurídica actualizar el estado del proceso.
- Mediante memorando con radicado interno 20221100135983 del 07 de octubre de 2022 la Oficina Asesora Jurídica informa, que el 19 de septiembre de 2022 se radicó la demanda ante los Juzgados Civiles Municipales de Bogotá.
- Mediante memorando con radicado interno 20223100166363 del 21 de diciembre de 2022 se solicitó a la Oficina Asesora Jurídica el estado o resultado del Estudio Técnico para el inicio de acciones judiciales.
- Mediante memorando con radicado interno 20221100170663 del 29 de diciembre de 2022, la Oficina Asesora Jurídica informa que la demanda promovida contra el Consorcio Bahía 2016 y sus integrantes, fue radicada en el juzgado 21 Civil Municipal de Bogotá con el número 11001400302120220093600 y se encuentra pendiente de admisión.
- Mediante memorando con radicado interno 20233100038193 del 16 de marzo de 2023 se solicitó a la Oficina Asesora Jurídica el estado actual del proceso.
- Mediante memorando con radicado interno 20231100048203 del 17 de abril de 2023, informan que está pendiente de admisión de la demanda.
- Mediante memorando con radicado interno 202372010000233 del 26 de diciembre de 2023 se solicitó a la Oficina Asesora Jurídica la actualización del estado de la solicitud.
- Mediante radicado No. 202421010000083 del 5 de enero de 2024 la Oficina Asesora Jurídica informa que la demanda está pendiente auto admisorio.
- Mediante memorando con radicado interno 202472010013193 del 23 de marzo de 2024 se solicitó a la Oficina Asesora Jurídica el estado del proceso.
- Mediante radicado No. 202420010002443 del 10 de abril de 2024 informan que el Juzgado 21 Civil Municipal de Bogotá. Pendiente programación audiencia inicial.

ENTerritorio como entidad pública actúa como aliado de los diferentes organismos gubernamentales y en ese sentido ha velado por el cumplimiento y adecuado recaudo de los impuestos, tasas y contribuciones exigidas por la normatividad vigente. En concordancia con lo estipulado en la Ley 1697 de 2013, ENTerritorio ha realizado la presentación y giro dentro de los plazos establecidos.

Convenio 213004 – Consorcio Timaná 2014

- ✓ Resolución número 900029 recibida de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN con radicado interno 20204300408982 del 18 de diciembre de 2020 mediante la cual se determina el pago de la contribución parafiscal estampilla Pro-universidades segundo semestre de 2015, dentro de los antecedentes enunciados en esta resolución indican que recibieron traslado por parte del Ministerio de Educación Nacional MEN donde advirtió que ENTerritorio no había realizado la retención por este concepto sobre una listado de contratos y que una vez analizadas las pruebas remitidas por el MEN y la respuesta recibida por ENTerritorio al requerimiento ordinario 900036 (señalado el primer literal del presente documento), concluye que no se realizó correctamente el cálculo de la base gravable por parte de la entidad y determinar el valor de la estampilla omitida.

  El día 16 de febrero de 2021 mediate oficio con radicado interno 20213000030361 ENTerritorio emitió respuesta y se allanó parcialmente a lo indicado en la Resolución 900029, remitiendo los fundamentos de hecho y de derecho con relación a la Prescripción de la acción de cobro por Estampilla vigencias 2014-I, 2014- II y 2015-I por valor de $ 54.079.485 (valor estampilla), de igual forma remitió el análisis de cada uno de los contratos solicitados allegando soportes de los pagos realizados en algunos de los contratos referidos por valor de $ 84.824.447 (valor estampilla) y se determinó la procedencia de ajuste y transferencia al Ministerio de Educación Nacional, de algunos contratos que incluyo el tercero Consorcio Timana según el siguiente detalle:

Contrato	Tercero	Estampilla	Intereses
2133993	Consorcio Timana 2014	$ 4.498.594,15	$ 6.513.358,39

  Lo anterior derivado de los vacíos legales y los alcances a la norma emitidos mediante los conceptos N° 2324 del 12 diciembre 2017 No. 2386 del 5 de septiembre de 2018 emitidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

  El 30 de agosto de 2022 se recibe sentencia con radicado 11001333703920220013700 del Juzgado 39 administrativo del Circuito de Oralidad Bogotá, en la cual se resuelve declarar la nulidad parcial de la Resolución 900029 del 14 de diciembre de 2020, es decir acepta el allanamiento de la entidad.

  De igual forma con relación a esta partida se han adelantado las siguientes gestiones para lograr el reintegro de los valores no descontados según la siguiente trazabilidad:

- Mediante oficios con radicados internos 20213100137161 del 15 de julio de 2021, 20213100199691 del 13 de octubre de 2021 y correos electrónicos del 16 de diciembre de 2021, 31 de enero de 2022, 15 de febrero de 2022, 12 de abril de 2022, 24 de mayo de 2022 y 23 de junio de 2022 se solicitó el reintegro de los recursos al contratista.
- Mediante memorando con radicado interno 20223100166353 del 10 de octubre de 2022, se solicitó a la Oficina Asesora Jurídica el inicio de acciones de cobro por vía judicial.
- Mediante memorando con radicado interno 20223100166363 del 21 de diciembre de 2022 se solicitó a la Oficina Asesora Jurídica el estado o resultado del Estudio Técnico para el inicio de acciones judiciales.
- Mediante memorando con radicado interno 20221100170663 del 29 de diciembre de 2022 la Oficina Asesora Jurídica informa, que la demanda radicada el 25 de noviembre del 2022, repartida el 28 de noviembre de 2022 al juzgado 49 de pequeñas causas y competencias múltiples de Bogotá, quien surte su estudio bajo el radicado 110014003067 2022 01692 00, y se encuentra al despacho desde el 14 de diciembre de 2022 a la espera de calificación de admisión.
- Mediante memorando con radicado interno 20233100038193 del 16 de marzo de 2023 se solicitó a la Oficina Asesora Jurídica el estado actual del proceso.
- Mediante memorando con radicado interno 20231100048203 del 17 de abril de 2023 la Oficina Asesora Jurídica informa, que la demanda está en el despacho desde el 14 de diciembre del 2022.
- Mediante memorando con radicado interno 202372010000233 del 26 de diciembre de 2023 se solicitó a la Oficina Asesora Jurídica la actualización del estado de la solicitud.
- Mediante radicado No. 202421010000083 del 5 de enero de 2024 la Oficina Asesora Jurídica informa, que el proceso está a la espera de admisión de demanda, se profirió auto inadmisorio el 26 de septiembre de 2023, el 17 de octubre se radicó subsanación, y se encuentra al despacho desde el 6 de diciembre de 2023.
- Mediante memorando con radicado interno 202472010013193 del 23 de marzo de 2024 se solicitó a la Oficina Asesora Jurídica el estado del proceso.
- Mediante radicado No. 202420010002443 del 10 de abril de 2024 la Oficina Asesora Jurídica informa, que el juzgado 67 el proceso a la espera que se fije fecha de audiencia inicial, el proceso fue admitido el 13 de febrero de 2024, la demanda fue contestada el 27 de febrero de 2024, excepciones que fueron contestadas a su vez el 1 de abril de 2024.

Conclusión literal b)

Como se puede evidenciar la Entidad ha seguido el debido proceso para la recuperación de los recursos y realizó los descuentos según la aplicación de la norma en el momento que se realizaron los pagos, así las cosas, una vez se profiera decisión de fondo sobre las acciones instauradas por la entidad, podrá determinarse si hay afectación al patrimonio público, por tal razón se solicita amablemente retirar la observación.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

Contrato Interadministrativo 221013 – Suscrito con la Secretaría de Educación del Distrito

Reseña la Entidad en su respuesta, la gestión adelanta en 2023 y 2024 para obtener el reintegro, por parte de la Secretaria de Educación Distrital, de los mayores valores retenidos por concepto de Contribución Pro – Estampilla, por diferencias en la base gravables, tal como lo comunico la CGR:

(…) para lo cual mediante respuesta con radicado S-2024-125494 (Radicado SED) y 202461010075342 (radicado ENTerritorio) del 4 de abril de 2024, el cliente solicita la entrega de la documentación respectiva para proceder con el análisis integral de la solicitud de devolución.

Por lo anterior, ENTerritorio mediante respuesta 202472010017081 del 23 de abril de 2024, remite la totalidad de la documentación y se realice la respectiva devolución del mayor valor retenido por concepto de estampillas.

De acuerdo con lo expuesto, solicitamos respetuosamente el retiro de esta observación ya que no se ha materializado detrimento patrimonial, ya que el cliente se encuentra revisando los procedimientos que considera pertinentes, para la devolución de los recursos por concepto de estampillas y ENTerritorio tiene la expectativa de recuperar estos recursos en la vigencia 2024".´

Anexo a la respuesta, ENTerritorio suministró un total de cuatro (4) comunicaciones, tres (3) de ENTerritorio y una (1) de la SED. Al respecto se observa:

a) La primera comunicación, generada por ENTerritorio, corresponde a la citada en lo comunicado por la CGR como comunicación 20232900178491 del 28-11-2023, mediante la cual, la Entidad solicitó el reintegro del valor retenido en exceso.

b) Respecto a la segunda comunicación: 202434010003521 del 19-03-2024 señala ENTerritorio:

"Respecto al valor referenciado por concepto de estampillas Pro-universidad Francisco José de Caldas 50 años y Universidad Pedagógica, ENTerritorio realizó el oficio con radicado 20232900178491 del 28 de noviembre de 2023 y reiteración con radicado 202434010003521 del 19-03-2024 remitidos a la Secretaría de Educación Distrital, con el objetivo de que este realice el correspondiente reintegro de los mayores valores retenidos, derivados de las diferencias entre las bases gravables de este tributo (…)"

La comunicación de ENTerritorio involucra las diferencias en la contribución, respecto a la suscripción del Contrato Interadministrativo y las dos modificaciones al mismo, sin embargo, lo comunicado por la Contraloría, involucra solo la suscripción y la primera modificación, por lo cual, no realizaremos pronunciamiento respecto a las diferencias generadas en la segunda modificación.

Como conclusión de esta comunicación, ENTerritorio indica:

"Considerando lo expuesto anteriormente, solicitamos respetuosamente la revisión de estos conceptos y la restitución del exceso de dinero retenido, que según nuestros cálculos asciende a $216.543.997,00, el cual está afectando directamente al SALDO POR COMPROMETER del contrato interadministrativo, el cual podría ser invertido en actividades no previstas de los contratos derivados o en otras actividades que resultan en beneficio en la ejecución de los proyectos".

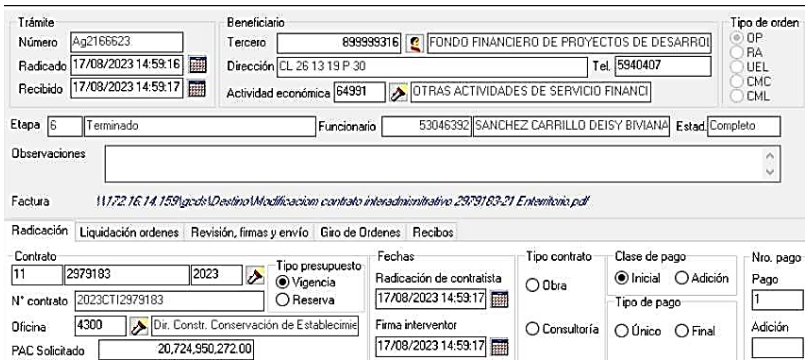
c) La tercera comunicación fue remitida por la SED mediante radicado S 2024-125494 del 04-04-2024. En esta comunicación, la Secretaria de Educación Distrital, hace alusión al IVA de la primera modificación del convenio:

"En relación con el asunto mencionado, deseamos clarificar los procedimientos seguidos por nuestra entidad respecto a las cuentas de cobro presentadas por Enterritorio. ***Es importante destacar que, en la documentación suministrada para el proceso de pago, no se ha incluido factura alguna que detalle la base gravable a la cual hacen referencia en su solicitud. Este hecho resulta crucial, ya que la ausencia de una factura desagregada impide la correcta identificación de los componentes impositivos, específicamente el Impuesto al Valor Agregado (IVA), en el contexto del pago realizado por un valor de $20.724.950.272"****.* (Subrayado y resaltado fuera de texto)

Se detalla a continuación los puntos relevantes en la secuencia de eventos:

- *Fecha de solicitud de trámite de pago: 17 de agosto de 2023, como se evidencia en la documentación radicada en la OTC (Oficina de Tesorería y Contabilidad).*

Fuente: Sistema de información contable y de pagos



<u>Respecto a la solicitud de trámite de pago del 17 de agosto de 2023, documentada en la Oficina de Tesorería y Contabilidad (OTC), deseamos precisar el seguimiento dado a este proceso. A pesar de que la documentación presentada para el trámite de desembolso incluía varios documentos, se identificó la ausencia de una factura electrónica que permitiera el cálculo detallado de los impuestos aplicables, incluido el impuesto de estampilla.</u> (Subrayado y resaltado fuera de texto)

Esta factura electrónica, referenciada mediante la comunicación número 202434010003521 y con fecha de expedición del 29 de diciembre de 2023, no estaba inicialmente incluida en los documentos suministrados. La ausencia de este documento impidió obtener la desagregación detallada de la base gravable, elemento esencial para la correcta aplicación y cálculo del impuesto de estampilla.

Dado este contexto, se procedió a realizar la liquidación, las deducciones y los descuentos correspondientes, basándose en los documentos que efectivamente se habían aportado para el trámite de pago. Este proceso se llevó a cabo conforme a las estipulaciones contractuales y los documentos disponibles en ese momento, siguiendo los principios de transparencia y cumplimiento normativo.

En respuesta a su petición, es indispensable que Enterritorio suministre la factura electrónica <u>referida en la comunicación 202434010003521, fechada el 29 de diciembre de 2023</u>, junto con cualquier otra documentación pertinente que permita una evaluación precisa de la base gravable. Esto es necesario para proceder con el análisis integral de la solicitud de devolución. (Subrayado fuera de texto)

Es decir que a diferencia de lo que indica ENTerritorio en su respuesta:

"(…) mediante respuesta con radicado S-2024-125494 (Radicado SED) y 202461010075342 (radicado ENTerritorio) del 4 de abril de 2024, <u>el cliente solicita la entrega de la documentación respectiva para proceder con el análisis integral de la solicitud de devolución (…) ya que el cliente se encuentra revisando los procedimientos que considera pertinentes, para la devolución de los recursos por</u>

concepto de estampillas y ENTerritorio tiene la expectativa de recuperar estos recursos en la vigencia 2024.(Subrayado fuera de texto);

La Secretaria de Educación Distrital, hace referencia a evaluar la devolución correspondiente a la contribución de la primera modificación, más no se evidencia que haya aceptado evaluar la devolución de la contribución derivada de la suscripción del Contrato Interadministrativo, en cuantía de $205.477.066,88.

En virtud de esto, la CGR no desvirtúa el posible daño patrimonial previamente citado, toda vez que:

- No se evidencia la aceptación de la SED, de evaluar el reintegro del valor retenido en exceso, por la suscripción del Contrato Interadministrativo en el 2021.

- La cuenta por cobrar por este concepto, se encuentra clasificada como de difícil recaudo y deteriorada por el total del saldo a 31 de diciembre de 2023.

- El daño patrimonial, tuvo origen en la diferencia existente en la base gravable del IVA, impuesto respecto al cual, la SED indicó que no realizaría reembolso alguno, considerando que el contrato contempla los impuestos aplicables.

d) Mediante la cuarta comunicación, ENTerritorio remite a la SED las facturas emitidas.

Convenio 215041 y Convenio 213004 - Suscritos con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

La respuesta de la Entidad, explica el marco normativo de la contribución y el por qué, a partir del concepto del Consejo de Estado N° 2324 del 12 diciembre 2017 y de requerimientos efectuados por el Ministerio de Educación Nacional MEN, se llevó a cabo la reliquidación de dicha contribución.

En el caso del Consorcio Bahía 2016; se reseña la gestión adelantada para la recuperación de los recursos, siendo la última comunicación al respecto, una generada por la Oficina Asesora Jurídica de ENTerritorio, en la cual indica que el estado del cobro vía judicial al tercero, al 10 de abril de 2014, se encuentra pendiente la programación de la audiencia inicial.

Señala ENTerritorio en su respuesta:

> *"ENTerritorio como entidad pública actúa como aliado de los diferentes organismos gubernamentales y en ese sentido ha velado por el cumplimiento y adecuado recaudo de los impuestos, tasas y contribuciones exigidas por la normatividad vigente. En concordancia con lo estipulado en la Ley 1697 de 2013, ENTerritorio ha realizado la presentación y giro dentro de los plazos establecidos".*

Aspecto que no ha sido objetado por la CGR en su comunicación.

En el caso del Consorcio Timaná 2014, se reseña la gestión adelantada para la recuperación de los recursos, siendo la última comunicación al respecto, una generada por la Oficina Asesora Jurídica de ENTerritorio, en la cual indica que el estado del cobro vía judicial al tercero, al 10 de abril de 2014, se encuentra pendiente la programación de la audiencia inicial.

En ambos casos, la Entidad concluye que ha adelantado gestiones para las recuperaciones de los saldos:

> *"Como se puede evidenciar la Entidad ha seguido el debido proceso para la recuperación de los recursos y realizó los descuentos según la aplicación de la norma en el momento que se realizaron los pagos, así las cosas, una vez se profiera decisión de fondo sobre las acciones instauradas por la entidad, podrá determinarse si hay afectación al patrimonio público (…)"*

La CGR ratifica que los contratos derivados se encuentran liquidados y que los contratistas se han negado a reintegrar estos valores a la Entidad.

Impuesto de Guerra

Contrato Interadministrativo 212080 – Suscrito con el Departamento para la Prosperidad Social.

Respecto a la contratación derivada, ENTerritorio asumió los siguientes tributos por errores de los responsables de la revisión y pago de estos conceptos:

a. Contrato 2162867 (Consorcio Pavimento Ciénaga de Oro 2017). La contribución del impuesto de guerra en cuantía de $19.042.554 fue girada a la Dirección del Tesoro Nacional el 22 de diciembre de 2020. Posteriormente, ENTerritorio manifestó que el pago debió realizarse al municipio de Ciénaga de Oro, no la Nación, toda vez que ENTerritorio actúa a nombre del municipio.

> *"No obstante, teniendo en cuenta que el contrato 2162867 suscrito con el MUNICIPIO DE CIÉNAGA DE ORO -CÓRDOBA, se deriva del Convenio Interadministrativo 212080 suscrito con el Departamento para la Prosperidad Social bajo la línea de Gerencia de Proyectos, en la que ENTerritorio actúa a*

nombre del Municipio, de acuerdo con lo señalado en el inciso 2° del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, la contribución retenida en la causación de este desembolso le corresponde a dicho municipio".

Producto de este error, ENTerritorio incurrió en un doble pago, tal como se evidencia a continuación:

"(…) no se evidencia afectación con el Municipio de Ciénaga de Oro, lo anterior teniendo en cuenta que la contribución de Impuesto de Guerra se realizó el22 de diciembre de 2020 según Comprobantes de Egreso No. 29496 y 24951".

b. Contrato 2191441 (Consorcio Barbacoas JEJ 2019). La contribución del impuesto de guerra en cuantía de $35.525.828 fue girada a la Dirección del Tesoro Nacional el 28 de septiembre de 2020. Posteriormente, ENTerritorio manifestó que el pago debió realizase al municipio de Barbacoas, no a la Nación.

Producto de este error, ENTerritorio incurrió en un doble pago, tal como se evidencia a continuación:

"En relación con el pago de los recursos correspondientes a la contribución de Impuesto de Guerra derivada de la ejecución contrato 2191441 Consorcio Barbacoas JEJ 2019 en el marco del convenio 212080 suscrito con el Departamento de la Prosperidad Social DPS, este fue realizado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante comprobante de egreso CE 19803 del 2 de octubre de 2020, conforme al registro contable remitido inicialmente y posteriormente se realizó el pago al Municipio de Barbacoas (Nariño) mediante comprobante de egreso CE 503 del 18 de enero de 2021, según solicitud realizada por el Grupo de Contabilidad mediante memorando No. 20213100008813".

Para los dos casos, el Ministerio del Interior negó la devolución de los recursos, argumentando que los mismos si corresponden a la Nación:

"(…) Provienen del convenio el convenio interadministrativo No. 218080 del 2012 suscrito entre FONADE (Hoy ENTerritorio) con el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL FONDO DE INVERSION PARA LA PAZ a adelantar la gerencia Integral de los proyectos entregados por este. En consecuencia, el 100% de la contribución del 5% corresponderá a la Nación - Ministerio del Interior - Fonsecon, sin que haya lugar a devolución alguna.
Lo anterior, teniendo en cuenta que la Ley indica que los recursos de la Contribución Especial se distribuyen de acuerdo a los aportes en el respectivo convenio, es decir, que si bien, el municipio pago el 100% del valor de la obra, tales recursos realmente tuvieron su origen en la Nación, y por ello, el monto de la contribución debe retornar a ella". (Subrayado fuera de texto)

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

c. Para el convenio 212080 por errores de los funcionarios responsables revisar y aprobar la causación y liquidación de las contribuciones.

Municipio de Ciénaga de Oro

La Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio el 27 de diciembre de 2012, suscribió el contrato interadministrativo No. 212080 con el Departamento para la Prosperidad Social – Fondo de Inversión para la Paz FIP; en virtud de la ejecución del presente contrato, ENTerritorio suscribió el convenio interadministrativo 2162867 con el Municipio Ciénaga de Oro (Córdoba), quien a su vez suscribió el contrato de obra pública No. 00157 con el Consorcio Pavimento Ciénaga de Oro 2017.

En concordancia con lo establecido en el convenio interadministrativo 2162867 - Municipio Ciénaga de Oro, ENTerritorio, realizó el giro de los recursos a los contratistas que ejecutaron las obras; así mismo cumplió de manera oportuna con el giro de las obligaciones de contribuciones y tributos que estos derivan.

Teniendo en cuenta lo anterior, ENTerritorio en virtud de los pagos realizados al contratista Consorcio Pavimiento Ciénaga de Oro 2017, efectuó los aportes por concepto de Contribución de Impuesto de Guerra el 22 de diciembre 2020 según comprobantes de egreso No 24946 y 24951 mediante transferencia electrónica ACH al Municipio de Ciénaga de Oro por valor de $17.764.025.00 y $1.278.529.00 respectivamente; no obstante, a su vez, ENTerritorio el 24 de diciembre de 2020 consignó recursos a la Dirección del Tesoro Nacional según Comprobantes de Egreso 25691 y 25692 por valor de $17.764.025.00 y $1.278.529.00 correspondientes a la contribución por impuesto de Guerra del contrato en mención.

Una vez identificado el giro de los recursos a la Dirección del Tesoro Nacional, mediante comunicación externa con radicado 20214500019841 del 3 de febrero de 2021, dirigida al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se solicitó la devolución de los recursos consignados a la DTN. **Ver anexo 1**.

Mediante radicado 2-2021-030416 del 10 de junio de 2021 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público da traslado a la solicitud realizada por ENTerritorio al Ministerio del Interior, lo anterior en virtud de lo establecido en el artículo 2 de la Resolución 338 de febrero 17 de 2006 **Ver anexo 2.**

De conformidad con las gestiones realizadas a través de correos electrónicos por parte de los funcionarios del Grupo Gestión de Pagaduría, por este mismo medio se recibió respuesta por parte de FONSECON sobre los trámites y documentos que se deben

anexar para realizar la solicitud de devolución de recursos. **Ver anexo 3.**

Atendiendo las recomendaciones realizadas mediante correo electrónico por FONSECON, ENTerritorio realizó nuevamente la solicitud de devolución de recursos por concepto de contribución de impuesto de Guerra según comunicación externa con radicado 20214500203531 de fecha 21 de octubre de 2021, anexando los siguientes soportes **Ver anexo 4**

- Radicado: 2-2021-030416 del 10/06/2021
- Comprobantes de Egreso No. 25691 y 25692 de 2020
- Consignaciones Banco Agrario
- Certificación existencia y representación legal
- Contrato 2162867
- Soportes del desembolso No 20202700401402 y 20202700392222:
- Certificado de cumplimiento y Cuenta de cobro

Continuando con las gestiones realizadas por parte del Grupo de Gestion de Pagaduría con FONSECON a través de correos electrónicos, el 27 de mayo de 2022, se recibe por parte de esta Entidad, copia de la comunicación interna dirigida a la Jefe Oficina Asesora Jurídica donde se da traslado a la solicitud de devolución de recursos realizada por ENTerritorio correspondiente a la contribución de impuesto de guerra 2162867 - Municipio Ciénaga de Oro. **Ver Anexo 5 y Anexo 5-A.**

Mediante correo electrónico del 14 de diciembre de 2022, el Gerente del Grupo de Gestión de Pagaduría, efectuó la consulta a FONSECON sobre la devolución de recursos realizada por ENTerritorio, sin obtener respuesta alguna a mencionada comunicación **Ver Anexo 6**

A través de comunicación externa con radicado 202410010001301 del 11 de marzo de 2024, ENTerritorio solicita nuevamente a FONSECON la devolución de la contribución de impuesto de Guerra 2162867 entre el Municipio de Ciénaga de Oro. Ver **Anexo 7 y Anexo 7-A**

En respuesta a las gestiones adelantadas mediante correo electrónico, por este mismo medio el 16 de abril de 2024 FONSECON remitió comunicación de reiteración a la Jefe Oficina Asesora Jurídica de esta entidad donde solicita el concepto jurídico de viabilidad o improcedencia jurídica para atender la solicitud de devolución de recursos por contribución de impuesto de Guerra realizada por ENTerritorio **Ver Anexo 8 y Anexo 8 – A.**

De otra parte, resulta importante mencionar que los recursos girados al Municipio Ciénaga de Oro y a la Dirección del Tesoro Nacional por concepto de contribución de

Impuesto de Guerra por ejecución del contrato 2162867 suscrito con el Municipio Ciénaga de Oro, quien a su vez suscribió el contrato de obra pública No. 00157 con el Consorcio Pavimento Ciénaga de Oro 2017, fueron girados desde la cuenta de ahorros No. 031-917838-40 de Bancolombia, la cual se aperturó en virtud de la ejecución del contrato interadministrativo 212080 - suscrito con el Departamento para la Prosperidad Social – Fondo de Inversión para la Paz FIP.

Municipio de Barbacoas

La Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio el 27 de diciembre de 2012, suscribió el contrato interadministrativo No. 212080 con el Departamento para la Prosperidad Social – Fondo de Inversión para la Paz FIP; en virtud de la ejecución del presente contrato, ENTerritorio suscribió el convenio interadministrativo 2019000678 con el Municipio Barbacoas (Nariño), quien a su vez suscribió el contrato de obra pública No. 2019000678 con el objeto de realizar "**la Construcción del puente peatonal Municipio de Barbacoas (Nariño)"** con el Consorcio Barbacoas JEJ 2019.

En concordancia con lo establecido en el convenio interadministrativo 2019000678 Municipio Barbacoas (Nariño), ENTerritorio, realizó el giro de los recursos a los contratistas que ejecutaron las obras; así mismo cumplió de manera oportuna con el giro de las obligaciones de contribuciones y tributos que estos derivan.

Teniendo en cuenta lo anterior, ENTerritorio en virtud de los pagos realizados al contratista Consorcio Barbacoas JEJ 2019, efectuó los aportes por concepto de la Contribución de Impuesto de Guerra el 2 de octubre de 2020 según comprobante de egreso No 19803 a la Dirección del Tesoro Nacional por valor de $35.525.828,00 y según comprobante de egreso del 18 de enero de 2021 No. 503 al Municipio de Barbacoas (Nariño), según solicitud realizada mediante memorando 20213100008813 por el Grupo de Contabilidad.

Una vez identificado el giro de los recursos a la Dirección del Tesoro Nacional, mediante comunicación externa con radicado 20213100077941 del 3 de mayo de 2021, dirigida al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se solicitó la devolución de los recursos consignados a la DTN y mediante llamada telefónica recibimos información indicando que se encontraba en gestión por parte del área de cumplimiento.

Mediante radicado 1-2021-062233 del 19 de julio de 2021 se recibe acuse de recibo de una reiteración realizada por medio de correo electrónico.

El día 9 de agosto de 2021 se reitera la solicitud adjuntada el memorando No. 20213100148451 con destinatario el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se recibe respuesta indicado que se genera radicado No. 1-2021-068976.

Mediante comunicado recibido del Ministerio de Hacienda y Crédito Público según radicado 2-2021-041636 esta entidad informa que da traslado para respuesta al Ministerio del Interior y de Justicia – Fonsecon.

De conformidad con las indicaciones recibidas por parte del Ministerio de Hacienda, se procede a realizar la solicitud mediante oficio No. 20213100187031 del 24 de septiembre de 2021 dirigido al Ministerio del Interior y de Justicia – Fonsecon quienes lo radican con No. EXT_S21-00080440-PQRSD-078087-PQR código de consulta 091521267215129 y nuevamente mediante correo electrónico del 20 de octubre de 2021 se solicita información acerca del estado de la respuesta.

El área administrativa del Ministerio del Interior y de Justicia – FONSECON, el 10 de noviembre de 2021 indica que se procederá a elevar consulta a la Oficina Asesora Jurídica de esta cartera quienes emitirán concepto jurídico de la viabilidad de la devolución de los recursos consignados a la cuenta de FONSECON de la DTN del Ministerio de Hacienda.

El día 25-01-2022 se realiza reiteración mediante oficio con radicado No. 20223100012911 y el 9 de noviembre de 2023 se recibe la respuesta por parte de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior y de Justicia – FONSECON en donde concluyen que: "*no procede el reintegro del valor solicitado por la entidad, dado que según la revisión de la minuta compartida previamente por ENTerritorio los recursos para la ejecución de la obra provienen del convenio interadministrativo 212080 suscrito entre ENTerritorio y el Departamento de la Prosperidad Social, a continuación, se remite el análisis realizado*"

Por lo anterior, continuando con las gestiones realizadas por parte del Grupo de Contabilidad con FONSECON, se realiza el análisis de la respuesta recibida, con la cual la ENTerritorio no se encuentra de acuerdo y por ello nuevamente mediante oficio con radicado No. 20233100169401 del 9 de noviembre de 2023 en el que expone las razones por la cuales la Contribución por impuesto de Guerra corresponde al Municipio de Barbacoas según las siguientes consideraciones:

HECHOS Y CONSIDERACIONES

I. El 27 de diciembre de 2012, la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial ENTerritorio (antes FONADE), suscribió el convenio interadministrativo No. 212080 con el Departamento para la Prosperidad Social – Fondo de Inversión para la Paz FIP con el objeto de "*FONADE se compromete con el Departamento para la Prosperidad Social en adelantar la gerencia integral de los proyectos entregados por este*"

En el cual dentro de las consideraciones se encuentra determinado que:

Consideración 7: "*Que, por su parte, el Fondo de Inversión para la Paz FIP es una cuenta especial sin personería jurídica, adscrita y administrada por el DPS, como principal instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz. De conformidad con el artículo 8 de la Ley 487 de 1998 y en concordancia con el artículo 10 del Decreto 1813 del 18 de septiembre de 2000, los contratos que se celebren con el Fondo, para arbitrar recursos o para la ejecución o inversión de los mismos, se regirán por las reglas del derecho privado"*

En desarrollo de este convenio interadministrativo:

II. El 11 de abril de 2019 se suscribió el Convenio Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 2191441 entre el Municipio de Barbacoas (Nariño), y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE hoy Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial ENTERRITORIO, con el objeto de "*Aunar esfuerzos administrativos, técnicos y financieros para ejecutar el proyecto denominado Construcción de puente peatonal Municipio de Barbacoas Nariño"*

En el cual dentro de las consideraciones se encuentra determinado que:

Consideración 12 "*FONADE podrá suscribir convenios con entidades Territoriales para el desarrollo de la ejecución del convenio, previa aprobación del comité de seguimiento, ejerciendo la supervisión a través del control y seguimiento permanente en el marco de la normatividad vigente. Para estos casos, la Entidad Territorial se compromete a ejecutar el proyecto que se apruebe en desarrollo del Convenio Marco*"

Consideración 14 "*Que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, asignó un valor inicial estimado para la ejecución del presente convenio en la suma de DOS MIL SEICIENTOS DOS MIL CIENTO SESENTA Y PESOS OCHOCIENTOS DIECISETE MIL PESOS ($2.602.167.817) M/CTE, de acuerdo con lo decidido en el comité de seguimiento del 3 de abril de 2019".*

También, en el clausulado del contrato se tiene lo siguiente:

Clausula cuarta - Valor – Parágrafo sexto "igualmente *se acuerda que previo al inicio de la contratación del proyecto, LA ENTIDAD TERRITORIAL deberá incorporar a su presupuesto la totalidad de los recursos* ***sin situación de fondos*** *aprobados para la ejecución del proyecto y que son objeto de*

financiamiento a través del convenio marco, debiendo expedir el Certificado de Disponibilidad Presupuestal que cubra el gasto".

Clausula quinta – Forma de pago " *En consideración a que la incorporación de los recursos provenientes del Convenio marco la realiza LA ENTIDAD TERRITORIAL sin situación de fondos , FONADE efectuará los desembolsos que afecten estos recursos, directamente a los contratistas que ejecutaran las obras para el cumplimiento del objeto del presente convenio interadministrativo, de acuerdo con la forma de pago pactada en los respectivos contratos, previa aprobación de la interventoría, aval de la Entidad Territorial y verificación de FONADE*"

Lo anterior en el marco del convenio No. 212080 suscrito entre y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo territorial (antes FONADE).

A su vez en desarrollo del convenio entre ENTerritorio y el Municipio de Barbacoas:

III. El 10 de julio del año 2009, el Municipio de Barbacoas (Nariño) y el consorcio Barbacoas JEJ 2019, suscribieron el contrato de obra pública No. 2019000678, con el objeto de realizar "**la Construcción del puente peatonal Municipio de Barbacoas (Nariño)"** en el cual entre otras se cuenta con las siguientes clausulas:

Clausula 5 - valor del contrato

"*Para efectos legales el valor estimado del presente contrato es hasta por la suma de DOS MIL TRESCIENTOS SESENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS OCHO PESOS ($2.368.388.508) M/CTE, equivalentes a 2.859,97 SMLMV para el año de suscripción del contrato 2019, suma que se discrimina de la siguiente manera:*

Descripción	Valor	
Costo directo de la Obra	*$*	*1.925.681.714*
A.I.U.		*442.906.794*
Costo total de la Obra	***$***	***2.368.388.508***

El contratista con la suscripción del Contrato acepta que en el evento en que el valor total a pagar tenga centavos, estos se ajusten o aproximen al peso, ya sea por exceso o por defecto, si la suma es menor a 50 centavos. Lo anterior sin que sobrepase en valor establecido en el presente contrato "

Clausula 7 - apropiación presupuestal

"El pago de la suma estipulada en este contrato se sujetará a la apropiación presupuestal correspondiente y específicamente al certificado de disponibilidad presupuestal No. 2019000678 expedido por la Tesoreria Municipal"

Clausula 8 - Forma de pago

"*La entidad pagara al Contratista la suma del valor del contrato así:*

"El municipio de Barbacoas pagará al CONTRATISTA el valor del contrato que resulte del presente mediante el reconocimiento de actas de avance de obra y previa certificación de cumplimiento del interventor y presentación de la factura de cobro correctamente elaborada"

El valor de este contrato y los pagos realizados al contratista corresponden a "recursos de ENTerritorio destinados al financiamiento de los gastos derivados del Convenio Marco 212080 de 2012 entre Fonade y el DPS" como se menciona en el Convenio entre ENTerritorio y Barbacoas.

IV. De acuerdo con lo establecido en el primer inciso del artículo 120 de la ley 418 de 1997, la contribución especial de obra pública por regla general debe pagarse a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al que pertenezca la entidad pública contratante. **Parágrafo 3.** "*El recaudo por concepto de la contribución especial en contratos que se ejecuten a través de convenios entre entidades del orden nacional y/o territorial deberá ser consignado inmediatamente en forma proporcional a la participación en el convenio de la respectiva entidad*" (origen de los recursos).

V. Los conceptos 052991 del 18 de julio de 2014 y080715 del 9 de octubre de 2015 expedidos por el Ministerio de Hacienda, aclaran que en el marco de la suscripción de contratos administrativos para la financiación de obras a través de recursos de Fondos "*éstos no pertenecen ni a la Nación, ni a las entidades territoriales sino al sistema, el 100% de la contribución corresponderá a la Nación, Departamento o municipio,* ***según el nivel al que pertenezca la entidad pública contratante, pues en este caso aplicaría la regla general, según la cual no se tiene en cuenta el origen de los recursos***". (subrayado fuera del texto).

VI. La Ley 1106 de 2006 en el artículo 6 establece "*Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el*

nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición". Por lo anterior la contribución retenida corresponde al Municipio.

VII. El Decreto 358 del 5 de marzo de 2020 en el artículo 1.6.1.4.9 establece: "*Facturación en mandato. los contratos facturas y/o documentos deberán ser expedidas en todos los casos mandatario, si adquiere bienes y/o cumplimiento mandato, la factura de y/o documentos equivalentes ser expedidos a nombre del mandatario.*

De acuerdo con lo señalado en la cláusula cuarta del Convenio Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 2191441 entre el Municipio de Barbacoas (Nariño), y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE hoy Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial ENTERRITORIO y la cláusula 7 del contrato de obra pública No. 2019000678, es posible concluir que los recursos se incorporaron al presupuesto de la Entidad Territorial sin situación de fondos y por lo tanto, en virtud de lo señalado en el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006 el descuento por concepto de obra pública debe pagarse a favor de la entidad pública contratante.

Lo anterior, (i) con independencia de que la asignación presupuestal haya sido realizada por el Municipio sin situación de fondos, toda vez que dicha situación no modifica el sujeto activo de la contribución pues el Municipio de Barbacoas sigue fungiendo como contratante y (ii) considerando que el contrato de obra sobre el cual se causa la contribución no se ejecutó a través de un convenio interadministrativo, por lo tanto, en estricto sentido no sería aplicable lo señado en el artículo 39 de la Ley 1430 de 2010.

Debido a la existencia de dos convenios interadministrativos entre el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y ENTerritorio, así como entre ENTerritorio y el Municipio de Barbacoas, se aplicaría el artículo 39 de la Ley 1430 de 2010 al contrato de obra en cuestión, aun así, deberíamos seguir la regla general que establece que la contribución debe pagarse a favor de la entidad contratante, sin importar el origen de los recursos. En este caso, la entidad contratante es el Municipio de Barbacoas. Esto se debe a que los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda, mencionados anteriormente, confirman esta regla cuando los recursos provienen del Fondo. Este es el escenario particular que enfrentamos, dado que los recursos utilizados para llevar a cabo el Convenio Interadministrativo 212080 provienen del Fondo de la Inversión para la Paz, el cual está bajo la administración del Departamento para la Prosperidad Social. Es importante destacar que estos recursos han sido directamente asignados al Municipio, reforzando así la obligación de realizar el

pago a su favor."

El 15 de febrero de 2024 recibimos respuesta mediante correo electrónico donde nos indican que se encuentra en estado de revisión por parte de la Oficina Asesora jurídica del Ministerio del Interior y de Justicia - FONSECON

Conclusión literal c)

Por lo anterior, respetuosamente solicitamos retirar esta observación ya que no resulta preciso afirmar que ENTerritorio haya asumido estos pagos generando un detrimento patrimonial, dado que no se ha materializado la pérdida y se continúan realizando las gestiones para su recuperación. De otra parte, es importante aclarar que los recursos girados tanto al Municipio de Barbacoas (Nariño) como al Dirección del Tesoro Nacional corresponden al Departamento para la Prosperidad Social – Fondo de Inversión para la Paz FIP, en virtud de la suscripción del contrato de Gerencia de proyectos 212080, los cuales, y en concordancia con las solicitudes de devolución realizados por ENTerritorio a FONSECON deberán ser reintegrados a la cuenta de ahorros No. 031-917838-40 de Bancolombia en la cual se manejan los recursos exclusivos para la ejecución de este convenio, recursos que quedarán disponibles para continuar con el cumplimiento de las obligaciones de giro contraídas por parte de ENTerritorio y/o para la devolución de recursos no ejecutados al cliente una vez este sea determinado en el proceso de liquidación del mismo.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA

En cuanto al caso del Municipio de Ciénaga de Oro, la Entidad durante la vigencia 2024, solicitó nuevamente el reintegro de los recursos asociados al Ministerio del Interior requiriendo:

> *(…) "Agradecemos nos indiquen si la consulta elevada por parte del Grupo de Contabilidad a la Oficina Asesora Jurídica de Fonsecon mediante Rad. Nro. Radicado No.2024-3-004043-011249 del 14/03/2024, ya genero concepto frente a la solicitud de devolución de recursos consignados por concepto de la contribución especial al Municipio de Ciénaga de Oro por parte de ENTerritorio." (…)*

En el caso del Municipio de Barbacoas, indica:

> *"El 15 de febrero de 2024 recibimos respuesta mediante correo electrónico donde nos indican que se encuentra en estado de revisión por parte de la Oficina Asesora jurídica del Ministerio del Interior y de Justicia – FONSECON".*

Si bien es cierto, el Ministerio del Interior indica, el 16 de abril de 2024 que, para el caso del Municipio de Ciénaga de Oro, la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio ha

emitido concepto al respecto, es de considerar que, desde octubre de 2022, dicha cartera negó la devolución de los recursos, tal como se indicó en lo comunicado por la CGR.

Considerando que ENTerritorio no ha recibido respuesta a la reactivación de la gestión de cartera y que existe la negación, desde el 2022, de reintegrar dichos valores, la CGR ratifica el detrimento patrimonial para estos dos contratos derivados.

Así mismo, no comparte la CGR la afirmación que, para estos casos, no se haya materializado la pérdida, toda vez que ya se obtuvo respuesta negativa a la gestión de recuperación y en la vigencia 2024, lo que está haciendo ENTerritorio, es reactivar el cobro de una cartera respecto a la cual, se cuenta con respuesta.

Por tanto, el hecho que ENTerritorio haya asumido estos pagos, genera un posible detrimento patrimonial en cuantía de $304.503.398.88, cuyo valor se desagrega así:

Tabla 15.
Cuantificación del posible detrimento patrimonial asociado a los impuestos asumidos por ENTerritorio
(Cifras expresadas en pesos)

CONVENIO	VALOR ASUMIDO	CONCEPTO
221013	$205.477.066,88	Diferencia en la base gravable para determinar la Contribución de Estampillas.
213004	$4.498.594,00	Corresponde a dos contratos para los cuales, se reliquidó la contribución de Estampillas en virtud de concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Estado.
215041	$39.959.356,00	
212080	$19.042.554,00	Impuesto de Guerra transferido a la Nación y según verificación de ENTerritorio el destinatario era el municipio de Ciénaga de Oro.
	$35.525.828,00	Impuesto de Guerra transferido a la Nación y según verificación de ENTerritorio el destinatario era el municipio de Barbacoas.
TOTAL	**$304.503.398,88**	

Fuente: Tabla elaborada con información suministrada por ENTerritorio S.A.

El detrimento tiene origen:

a. En el caso del convenio 221013, el detrimento tiene origen en la determinación de la base gravable de la contribución según la SED, y la base gravable según ENTerritorio. Por tanto, el hecho de no haber pactado el IVA dentro de la minuta, conllevo a diferencias de criterio en la base gravable de dicha contribución.

b. Convenio 213004 y 215041 por no efectuar, en oportunidad, la reliquidación, y gestión de recobro de la Contribución de Estampillas.

c. Para el convenio 212080 por errores de los funcionarios responsables revisar y aprobar la causación y liquidación del Impuesto de Guerra.

En este sentido, se genera un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, al inobservar el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 y para Indagación Preliminar, al inobservar el artículo 209 de la Constitución Política, el artículo 3 del Decreto 403 de 2020 y el artículo 3 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo N° 7. Planeación del Presupuesto Vigencia 2023.

La Ley 87 de 1993.

> Artículo 2: Son objetivos del sistema de Control Interno:
>
> *d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional.*
> *(...)*
> *h) Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.*
> *(...)*

La Resolución 2416 de 1997. *"Por la cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras".*

> Artículo 4. *"El presupuesto comprenderá un presupuesto de ingresos y un presupuesto de gastos"*.
> (..)
> Artículo 8. *"La Junta Directiva u órgano directivo competente, antes del 31 de diciembre de cada año, aprobará el presupuesto de ingresos y gastos y modificaciones con base en los anteproyectos presentados por los presidentes, gerentes o directores de la empresa respectiva*."
> (...)

El Manual de Presupuesto de ENTerritorio *M-FI-02 de 2013*, señala en su Artículo 5to como "*PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL",* los principios de anualidad, planificación, unidad de caja, programación integral y universalidad.

En su CAPITULO V, DE LAS MODIFICACIONES Y ADICIONES AL PRESUPUESTO, indica:

> *ARTICULO 20°. REDUCCIÓN: En cualquier mes del año, el Gerente General podrá presentar para aprobación de la Junta Directiva las reducciones a las apropiaciones presupuestales cuando se estime que el Presupuesto de ingresos del año pueda ser inferior al total de los compromisos".*

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Presupuesto de ENTerritorio, Resolución 118 del 1 de abril de 2022.

> Artículo 8, "*DE LA PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO Y DE LAS MODIFICACIONES A LA DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO".*
>
> *"Serán responsables por las solicitudes de incorporación de los rubros y montos en el proyecto de presupuesto de ingresos y gastos de ENTERRITORIO, el Gerente General y los Subgerentes de ENTERRITORIO, sobre Grupos de Trabajo que están adscritas a la Gerencia y Subgerencias, quienes deberán presentar al responsable de la elaboración del presupuesto en las fechas indicadas para su incorporación, todos los requerimientos necesarios para atender adecuada y oportunamente los compromisos y obligaciones de la entidad. De la misma manera, en acatamiento del principio de planeación presupuestal y financiera de la entidad, serán responsables de la congruencia entre los recursos del presupuesto y la ejecución de los mismos al finalizar la vigencia fiscal (...)".*

Dados los presupuestos de ingresos y gastos aprobados para la vigencia 2023 de ENTerritorio, se tiene que:

El presupuesto de ingresos inicial para la vigencia 2023, fue de $918.549.458.615. No obstante, el total de las reducciones realizadas fue de $240.759.358.500, quedando como monto definitivo el valor de $699.756.143.598.

Imagen 1.
Modificaciones Presupuesto de Ingreso Vigencia 2023
(Cifras expresadas en pesos)

CONCEPTO	MONTO INICIAL	TOTAL ADICIONES	TOTAL REDUCCIONES	MONTO DEFINITIVO
TOTAL INGRESOS	918,549,458,615.52	21,966,043,483.58	-240,759,358,501.08	699,756,143,598.02
DISPONIBILIDAD INICIAL	148,371,822,102.32	0.00	-15,054,636,885.72	133,317,185,216.60
INGRESOS OPERACIONALES	769,239,279,031.54	14,770,000,000.00	-225,703,787,615.36	558,305,491,416.18
Servicios - Honorarios y Comisiones	101,895,384,662.56	0.00	-47,256,475,870.77	54,638,908,791.79
Gerencia De Proyectos	35,747,349,110.79	0.00	-23,793,237,969.55	11,954,111,141.24
Gestion De Recursos	20,375,718,621.94	0.00	-6,821,681,191.40	13,554,037,430.54
Estructuracion De Proyectos	14,122,149,056.33	0.00	-9,098,486,453.82	5,023,662,602.51
Evaluacion De Proyectos	31,650,167,873.50	0.00	-7,543,070,256.00	24,107,097,617.50
Recursos de Capital	23,628,267,821.97	14,770,000,000.00	-37,447,000.00	38,360,820,821.97
Cartera	37,447,000.00	0.00	-37,447,000.00	0.00
Rendimientos Enterritorio	12,661,067,793.70	5,858,569,745.30	0.00	18,519,637,539.00
Rendimientos Gerencia de Proyectos	10,929,753,028.27	8,911,430,254.70	0.00	19,841,183,282.97
Venta de Activos	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros Ingresos Operacionales	3,330,000.00	0.00	-738,000.00	2,592,000.00
Certificaciones	3,330,000.00	0.00	-738,000.00	2,592,000.00
Suministro de Bienes y Servicios	0.00	0.00	0.00	0.00
Recursos de Gerencia de Proyectos	643,712,296,547.01	0.00	-178,409,126,744.59	465,303,169,802.42
Disponibilidad Inicial	296,589,281,461.45	0.00	-14,400,845,715.58	282,188,435,745.87
Fuente de Recursos	347,123,015,085.56	0.00	-164,008,281,029.01	183,114,734,056.55
INGRESOS NO OPERACIONALES	938,357,481.66	869,531,893.42	-934,000.00	1,806,955,375.08
Arrendamientos	702,100,449.66	0.00	0.00	702,100,449.66
Otros Ingresos No Operacionales	236,257,032.00	869,531,893.42	-934,000.00	1,104,854,925.42
Indemnizaciones y Reclamaciones	161,760,622.00	0.00	0.00	161,760,622.00
Recuperaciones y/o Devoluciones	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros	1,000,000.00	0.00	-934,000.00	66,000.00
Reintegro rendimientos financieros no ejecutados	73,496,410.00	869,531,893.42	0.00	943,028,303.42
SISTEMA GENERAL DE REGALIAS	0.00	6,326,511,590.16	0.00	6,326,511,590.16

(Fuente. Información suministrada por la entidad.

Con base en la revisión del comportamiento del presupuesto de la entidad, en lo referente a las modificaciones del Presupuesto de Ingresos se evidencian las siguientes solicitudes para la reducción de este:

- Mediante memorando con radicado 20234500109373 de fecha 14 de septiembre de 2023, el Subgerente Administrativo y la Gerente de Unidad del Grupo de Gestión de Pagaduría, solicitan reducir el presupuesto del rubro Otros Ingresos No Operacionales por valor de $800.000,00.
- Mediante memorando con radicado 20234400109553 de fecha 15 de septiembre de 2023, el Subgerente Administrativo y la Gerente de Unidad del Grupo de Gestión de Talento Humano, solicitan reducir el presupuesto del rubro Recursos de Capital por valor de $37.447.000,00, en razón a que según el seguimiento no se ha presentado ejecución de estos recursos en la vigencia.
- Mediante memorandos con radicados 20232000122243 y 2023200012783 de fechas19 de octubre y 20 de noviembre de 2023 respectivamente, el Subgerente Desarrollo de Proyectos (E), solicita reducir el presupuesto del rubro Honorarios y Comisiones por valor total de $6.414.323.477,86.
- Mediante memorando con radicado 20231800123223 de fecha 24 de octubre de 2023, la Gerente Senior con asignación de obligaciones de la Gerencia de Unidad del Grupo de Gestión Comercial, solicita reducir el presupuesto del rubro Honorarios y Comisiones por valor de $29.829.000.000,00, en razón a que la meta comercial no será cumplida en su totalidad.
- Mediante memorando con radicado 20235000132763 de fecha 20 de noviembre de 2023, el Subgerente de Operaciones solicita reducir en el presupuesto de ingresos rubro Otros ingresos operacionales el valor de $738.000,00, en razón a que de acuerdo con el seguimiento a la ejecución de estos ingresos estos no serán recaudados en lo que resta de la vigencia.
- La Gerente General en mesa de trabajo del día 21 de noviembre de 2023, según consta en acta de reunión suscrita, considera necesario *"realizar ajustes adicionales a los rubros del presupuesto de ingresos Honorarios y Comisiones por valor de $11.127.672.045,90 correspondientes a la meta comercial estimada y Otros ingresos no operacionales por valor de $934.000,00 en razón a que los recursos no van a ser recibidos durante la vigencia en curso. De acuerdo con las solicitudes antes mencionadas, se solicita modificar el presupuesto de ingresos de la vigencia 2023, así*":

CÓDIGO	RUBRO	PRESUPUESTO APROBADO	AUMENTA	DISMINUYE	PRESUPUESTO MODIFICADO
121	Servicios - Honorarios y Comisiones	101.895.384.662,56	0,00	47.256.475.870,77	54.638.908.791,79
122	Recursos de Capital	23.628.267.821,97	5.870.000.000,00	37.447.000,00	29.460.820.821,97
123	Otros ingresos operacionales	3.330.000,00	0,00	738.000,00	2.592.000,00
132	Otros ingresos no operacionales	236.257.032,00	869.531.893,42	934.000,00	1.104.854.925,42

Cifras en pesos

Igualmente, la Gerente General indica que, *"una vez revisada la ejecución de los ingresos de Recursos de Gerencia de Proyectos en lo corrido de la vigencia 2023 y las estimaciones de ejecución según las necesidades de los proyectos y los compromisos adquiridos con los clientes para lo que resta de la vigencia, se logró determinar que se requiere efectuar reducción a los recursos aprobados en el presupuesto de la vigencia 2023 para los rubros antes mencionados, así":*

CÓDIGO	RUBRO	PRESUPUESTO APROBADO	MODIFICACIÓN	PRESUPUESTO MODIFICADO
129	Ingreso - Recursos Gerencia de Proyectos	629.311.450.831,43	-164.008.281.029,01	465.303.169.802,42

Finalmente, se presenta a la Junta Directiva de ENTerritorio, en la sesión ordinaria del 27 de noviembre de 2023, aprobándose mediante Acuerdo 324, la reducción al presupuesto de ingresos de la entidad para la vigencia 2023.

Al observarse el presupuesto definitivo, el mayor impacto de las reducciones corresponde a los rubros de servicios, honorarios y comisiones, que corresponde a la oferta de servicios misionales orientada a las cuatro líneas de negocios de ENTerritorio. Allí, el presupuesto se redujo de $101.895.384.662, a $54.638.908.791, un 47% de lo inicialmente proyectado.

Así mismo, se evidencia en el rubro de recursos de gerencia de proyectos, que se entregan a la entidad para ejecutarse en la atención de los convenios suscritos con otras entidades, que el presupuesto inicial se redujo en un 27 %.

Para el caso del presupuesto de gastos, se observa una situación similar:

El presupuesto inicial de gastos aprobado para la vigencia 2023, fue de $925.906.183.071, No obstante, debido a las modificaciones realizadas, el valor definitivo de la apropiación fue de $679.152.823.201.

Imagen 2.
Modificaciones Presupuesto gastos vigencia 2023
Cifras en pesos ($)

PRESUPUESTO DE GASTOS				
Concepto	Apropiación Inicial	Modificaciones presupuestales		Apropiación definitiva
		Adiciones	Reducciones	
2.1 GASTOS OPERACIONALES	857.178.416.988	1.005.603.601	257.047.243.668	601.136.776.921
2.1.1 Gastos Administrativos	115.922.014.095	755.603.601	23.437.333.167	93.240.284.529
2.1.2 Gastos de Inversión	6.772.988.288	250.000.000	156.262.988	6.866.725.300
2.1.5 Contingencias	5.494.095.643	0	3.004.976.294	2.489.119.349
2.1.7 Recursos de Gerencia de Proyectos	704.285.393.934	0	217.441.261.826	486.844.132.108
2.1.8 Sentencias y Conciliaciones	10.469.404.894	0	4.759.060.038	5.710.344.856
2.1.9 Otros Gastos Operacionales	14.234.520.134	0	8.248.349.355	5.986.170.779
Sistema General de Regalías	0	6.326.511.590	0	6.326.511.590
Disponibilidad Final	53.216.372.931	0	18.016.405.493	35.199.967.438
Cuenta por pagar y oblig vig anteriores	68.727.766.083	2.961.768.607	0	71.689.534.690
TOTAL GASTOS	925.906.183.071	10.293.883.798	275.063.649.161	679.152.823.201

Fuente. Información suministrada por la entidad.

En lo concerniente a estas modificaciones, se evidencia lo siguiente:

- Mediante memorando con radicado 20231700108383 de fecha 13 de septiembre de 2023, el Gerente de Unidad del Grupo de Tecnologías de la Información, solicita reducir en el presupuesto del rubro de Gastos Administrativos $178.000.000,00 y $156.262.988,00 del rubro Inversión.
- Mediante memorando con radicado 20234500109373 de fecha 14 de septiembre de 2023, el Subgerente Administrativo y la Gerente de Unidad del Grupo de Gestión de Pagaduría, solicitan reducir en el presupuesto del rubro de Gastos Administrativos el valor de $481.087,36.
- Memorando con radicado 20231300109063 de fecha 14 de septiembre de 2023, el Subgerente Administrativo y el Gerente de Unidad del Grupo de Gestión de Riesgos, solicitan reducir en el presupuesto del rubro de Gastos Administrativos el valor de $80.740.000,00.
- Mediante memorando con radicado 20234600109723 de fecha 15 de septiembre de 2023, el Gerente de Unidad del Grupo de Planeación y Desarrollo Organizacional, solicita reducir en el presupuesto del rubro de Gastos Administrativos el valor de $30.300.000,00, en razón a que estos recursos no van a ser ejecutados de acuerdo a la estimación de los recursos requeridos para dar continuidad a las actividades y compromisos a cargo de este grupo.
- Mediante memorandos con radicados 20234400109553, 20234400122113 y 202344001323932 de fechas 15 de septiembre, 19 de octubre y 17 de noviembre de 2023 respectivamente, la Gerente de Unidad del Grupo de Gestión de Talento Humano, solicita reducir en el presupuesto del rubro de

Gastos Administrativos el valor de $192.808.188,00 y del rubro de Otros Gastos Operacionales $6.336.000,00.

- Mediante memorandos con radicados 20234000110283 y 20234000132813 de fechas18 de septiembre y 20 de noviembre de 2023 respectivamente, el Subgerente Administrativo, solicita reducir en el presupuesto del rubro de Gastos Administrativos el valor de $9.459.016,00 y del rubro de Otros Gastos Operacionales $3.000.000,00.
- Mediante memorando con radicado 20231000110713 de fecha 19 de septiembre de 2023, la Gerente General, solicita reducir en el presupuesto del rubro de Gastos Administrativos $335.355.367,00.
- Mediante memorando con radicado 20234800112173 de fecha 25 de septiembre de 2023, la Gerente de Unidad Grupo de Control Interno Disciplinario, solicita reducir en el presupuesto del rubro de Gastos Administrativos el valor de $7.913.333,00.
- Mediante memorandos con radicados 20235000112393 y 20235000132763 de fechas 25 de septiembre y 20 de noviembre de 2023 respectivamente, el Subgerente de Operaciones, solicita reducir en el presupuesto del rubro de Gastos Administrativos el valor de $531.397.076,64 y del rubro Otros Gastos Operacionales $6.949.736,35.
- Mediante memorandos con radicados 20231800148751 y 20231800132673 de fechas 26 de septiembre y 20 de noviembre de 2023 respectivamente, la Gerente con asignación de obligaciones de la Gerencia de Unidad del Grupo de Gestión Comercial, solicita reducir en el presupuesto del rubro de Gastos Administrativos el valor de $128.433.427,00 y del rubro de Otros Gastos Operacionales $16.105.717,82.
- Mediante memorando con radicado 20233700114263 de fecha 28 de septiembre de 2023, la Gerente de Unidad del Grupo de Presupuesto, solicita reducir en el presupuesto del rubro de Gastos Administrativos el valor de $47.784.664,04.
- Mediante memorandos con radicados 20236000119123 y 20236000133053 de fechas11 de octubre y 21 de noviembre de 2023 respectivamente, el Subgerente Estructuración de Proyectos, solicita reducir en el presupuesto de del rubro de Gastos Administrativos el valor de $724.415.784,69 y del rubro Otros Gastos Operacionales $52.827.337,37.
- Mediante memorandos con radicados 20231100119143, 20231100132983 y 20231100133083 de fechas 11 de octubre, 20 y 21 de noviembre de 2023respectivamente, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E), solicita reducir en el presupuesto del rubro de Sentencias, Conciliaciones, Transacciones y Otros el valor de $2.822.031.753,00, y del rubro de Gastos Administrativos el valor de $219.688.751,00.
- Mediante memorandos con radicados 20234300119893 y 20234300133013 de fechas 13 de octubre y 20 de noviembre de 2023 respectivamente, las Gerentes

de los Grupos de Gestión del Talento Humano con asignación de obligaciones de la Gerencia de Unidad de Servicios Administrativos y la Gerente del Grupo de Servicios Administrativos, solicitan reducir en el presupuesto del rubro de Gastos Administrativos el valor de $853.415.175,00 y del rubro de Otros Gastos Operacionales $176.489.274,00.

- Mediante memorandos con radicados 20232000110763, 20232000122243 y 20232000132783 de fechas 19 de septiembre, 19 de octubre y 20 de noviembre de 2023 respectivamente, el Subgerente Desarrollo de Proyectos (E), solicita reducir en el presupuesto de Gastos el valor de $3.576.012.400,94, en los siguientes rubros, así: Gastos Administrativos por valor de $391.971.262,05 y Otros Gastos Operacionales por valor de $179.064.845,36 en razón a que revisadas las acciones administrativas y técnicas de los proyectos liderados no se estima necesario conservar estos recursos apropiados. En cuanto a las Contingencias se solicita reducción por valor de $3.004.976.293,53, en razón a que se evaluó la probabilidad de ocurrencia y se establece que ellas no van a ser realizadas durante lo que resta de la vigencia 2023.
- Mediante memorando con radicado 20232900123153 de fecha 23 de octubre de 2023, el Subgerente de Desarrollo de Proyectos (E), el Gerente del Grupo de Desarrollo de Proyectos 2 y el Gerente Máster del Grupo de Desarrollo de Proyectos Especiales, solicitan reducir en el presupuesto de Gastos $1.096.028.121,00 del rubro de Gastos Administrativos, en razón a que este corresponde a la indexación, los cuales se hace necesario proyectar por los recursos no conciliados en acta de liquidación del contrato 212017 que pueden causar futuros reconocimientos en el proceso que solicitará el cliente, el cual se estima que se dé en la vigencia 2024.
- Mediante memorando con radicado 20233100123893 de fecha 24 de octubre de 2023, la Gerente de Unidad del Grupo de Contabilidad, solicita reducir en el presupuesto del rubro de Gastos Administrativos el valor de $13.485.977.000,00, en razón a que la totalidad de los ingresos proyectados no serán facturados en lo restante de la vigencia de acuerdo con los flujos de caja realizados por los Grupos de trabajo de la Entidad, por tanto, no se causarán los gastos impositivos por el recaudo estimados de los mismos.
- Mediante memorando con radicado 20231800123223 de fecha 24 de octubre de 2023, la Gerente Máster con asignación de obligaciones de la Gerencia de Unidad del Grupo de Gestión Comercial, solicita reducir en el presupuesto del rubro de Gastos Administrativos el valor de $191.618.725,22 y del rubro de Otros Gastos Operacionales el valor de $668.326.671,24, teniendo en cuenta que según el análisis realizado por el Grupo, no se dará cumplimiento a la meta comercial establecida para la vigencia 2023, razón por la cual se requiere realizar la reducción a los rubros de gastos asociados a la misma, así como se está realizando la reducción al ingreso.

- Mediante memorando con radicado 20233500131693 de fecha 20 de noviembre de 2023, el Gerente de Unidad del Grupo de Gestión de Tesorería, solicita reducir en el presupuesto del rubro de Gastos Administrativos el valor de $8.061.962,81 y del rubro de Otros gastos operacionales el valor de $704.000,00.
- La Gerente General, una vez efectuadas las revisiones de las modificaciones solicitadas por los responsables de la ejecución del presupuesto, en mesas de trabajo de los días 25 de octubre y 21 de noviembre de 2023, según consta en actas de reunión suscritas considera necesario realizar reducciones a los siguientes rubros del presupuesto de gastos, teniendo en cuenta que estos recursos no será necesario comprometerlos en lo que resta de la vigencia, así: ▪ Rubro Gastos Administrativos $2.686.039.458,10 ▪ Otros Gastos Operacionales $81.896.747,58▪ Gastos sentencias, conciliaciones, transacciones y otros $1.937.028.285,00 correspondiente a la conciliación del convenio 211046 – ESAP Santa Marta, en razón a que el proceso de conciliación no culminará en la vigencia 2023 y este fue reprogramado para la vigencia 2024.
- La Gerente General, Mediante memorando con radicado 20233000132933 de fecha 20 de noviembre de 2023, solicita reducir en el presupuesto del rubro de Gastos Administrativos el valor de $317.638.077,00, en razón a que los recursos de la meta comercial estimada no se lograrían durante la vigencia y por lo tanto, no se cubrirían parte de los gastos proyectados. De otra parte, respecto a los gastos asociados a la meta Comercial, se efectúo la revisión de los posibles negocios a suscribir en lo que resta de la vigencia y dado que estos no generarán mayores compromisos, se hace necesario reducir más recursos de los estimados por el Grupo de Gestión Comercial, por lo tanto, en el rubro de Gastos Administrativos se modifica el valor de reducción de $191.618.725,22 a $1.355.821.815,73 y en el rubro de Otros Gastos Operacionales de $668.326.671,24 a $7.474.975.696,93.

La Gerente General mediante acta de reunión del 20 de noviembre de 2023 indica que, "*una vez revisada la ejecución de los gastos del Rubro de Recursos de Gerencia de proyectos, se requiere efectuar reducción a los mencionados, así"*:

219	Gastos - Recursos Gerencia de Proyectos	579.029.205.752,32	-92.185.073.643,87	486.844.132.108,45

Finalmente, se presenta a la Junta Directiva de ENTerritorio, en la sesión ordinaria del 27 de noviembre de 2023, quien aprueba las reducciones al presupuesto de gastos.

Si bien, el Manual de Presupuesto M-FI-02 define en su ARTICULO 20°, que "*En cualquier mes del año, el Gerente General podrá presentar para aprobación de la Junta Directiva las reducciones a las apropiaciones presupuestales cuando se estime*

que el Presupuesto de ingresos del año pueda ser inferior al total de los compromisos". Resulta importante señalar, que similar situación se halló en el 2022.

Al revisar el monto inicial y el definitivo del presupuesto de ingresos de la vigencia 2022, observamos que a este también se le aplicó una modificación considerable al disminuirle una cuantía de $225.410.888.294. Igualmente, ocurrió con el presupuesto de gastos de ese año. A la apropiación inicial se le realizó una reducción por valor de $220.680.266.166.

Al ser reiterativas las reducciones presupuestales, se denota falencias en la planeación y elaboración de los presupuestos por parte de la entidad.

Una vez se indaga con la entidad sobre la situación evidenciada, en reunión sostenida el día 14 de febrero de 2024, el Grupo de Presupuesto admite que la proyección para el 2023, se da por metas comerciales ambiciosas exigidas por la Junta Directiva, para reactivar la entidad que venía de un año difícil, por lo que se trazaron unas expectativas altas, y no, unas metas más ajustadas a la realidad, ya que muchos de los negocios proyectados eran inciertos, por lo que no se habían concretado.

Ahora bien, pese a las expectativas trazadas para la vigencia 2023, se observa que el monto final recaudado fue de $612.289.860.965, mientras que la apropiación total fue de $626.819.206.210.

Así mismo, la ejecución de los ingresos con respecto al año 2022 disminuyó. Mientras que en la vigencia anterior fue recaudado por parte de la entidad un monto de $778.774.249.515.

Es importante indicar, que mientras el recaudo acumulado durante el año 2022 en el rubro de servicios, honorarios y comisiones fue de $71.870.314.320, para el 2023 fue de $49.910.096.402.

En cuanto al rubro de recursos de gerencia de proyectos, en la vigencia 2022 fueron recaudados $499.605.471.215. En el 2023, en este rubro se recaudaron $385.207.497.686, según los datos aportados por la entidad.

Debido a que el presupuesto en una herramienta de ejecución, orientado al logro de resultados, y en virtud del principio de unidad de caja, se evidencia que al no cumplirse la meta comercial estimada por la entidad durante la vigencia 2023, tampoco se ejecutarían parte de los gastos proyectados, para logro los objetivos estratégicos planeados inicialmente.

Las falencias en la planeación presupuestal, implica que las entidades corran el riesgo de pérdidas, dado que desconocen los recursos que pueden captar, así como los

objetivos que podrían desviarse con ello. Eso repercute en una desventaja que se deriva finalmente de una inapropiada gestión, y que conlleva a limitar el uso eficiente de los recursos en pro de los objetivos estratégicos, financieros y operacionales.

Dado lo expuesto, y en virtud del principio de la planificación presupuestal, así como de los objetivos del sistema de Control Interno, el equipo auditor evidencia que la planeación y elaboración del presupuesto para la vigencia 2023, por parte de la entidad, no estuvo basada en estudios de mercado realistas, ni en un análisis sustantivo de las condiciones externas e internas que ello implicaba.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD.

ENTerritorio por medio de oficio con radicado 202461010089142, del 24 de abril de 2024 comunica a la Contraloría que en entidades del nivel descentralizado cuyo objeto se desarrolla en el marco de la ejecución de actividades comerciales e industriales ligadas a la colocación de servicios y bienes en el mercado y en algunos casos en competencia con el sector privado, el objetivo de alcanzar una alta ejecución del recaudo de los ingresos que se programaron y que hicieron parte del presupuesto aprobado puede resultar imposible de alcanzar.

"ENTerritorio S.A. tiene como objetivo fundamental hacerse cargo de la ejecución de programas o proyectos de inversión en etapas incipientes a través de negocios de Gerencia y Gestión de proyectos y de Evaluación y estructuración de los mismos, los cuales en su gran mayoría exigen desde su inicio la definición de las condiciones necesarias para su concreción, lo que genera que fruto de las acciones y el resultado de la evaluación y estructuración de estos proyectos, se generen revisiones y se planteen ajustes y modificaciones que buscan lograr un desarrollo óptimo del objeto de los mismos".

Y señala que "*(...) no es posible definir al momento de la proyección del presupuesto, resultando que en el proceso de programación del presupuesto de una vigencia que se surte en la vigencia anterior se haga necesario la reprogramación de los ingresos que reflejan los contratos en el momento inicial de la programación presupuestal, teniendo en cuenta la aplicación de las disposiciones y metodologías que en el reglamento están previstas para atender esa etapa del ciclo presupuestal de la entidad."*

Adicionalmente, la entidad explica que se presentan situaciones como las provisiones, que obligatoriamente deben ser incorporadas en el proyecto de presupuesto y aprobadas en el presupuesto definitivo, *"(...) no resulta del todo posible que durante la vigencia presupuestal se obtenga la decisión definitiva del juez pues a pesar, de que se tiene en cuenta para la programación el estado del proceso no se garantiza que se logre el cierre del proceso judicial* (...)".

En lo concerniente a la ejecución del ingreso del presupuesto que legalmente se adoptó, la entidad indica que esta obligaba a desplegar una gestión de recaudo, con

los rubros más representativos del ingreso donde se presentaron diferentes situaciones fuera del control de la entidad que imposibilitaron cumplir cabalmente con meta de recaudo. Y detalla, las justificaciones de algunos contratos interadministrativos de los cuales se efectuaron modificaciones, reportadas por el Subgerente de Desarrollo de Proyectos en el memorando interno No. 202430010003503 de fecha 22 de abril de 2024, por ejemplo:

Para los Contratos Interadministrativos No. 192002 – INURBE, 194002 - Banco Agrario de Colombia S.A., 195078 - Aeronáutica Civil, 196028 – Instituto Colombiano Agropecuario, 210015 - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 215008 – COLDEPORTES, 215034 – Municipio de Zipaquirá, 215081- COLDEPORTES y 217048 - ANH, las modificaciones se presentaron dado que *"Se proyectó saldo en la caja para el 2023, sin embargo, se logró suscribir documento de cierre y liquidación en 2022 y se realizaron los cierres correspondientes. por este motivo se realizó la reducción de la caja aprobada para ejecutar en el 2023".*

Para el Contrato Interadministrativo No. 210060 - Fontic *"(...)el último cuatrimestre del 2022 se proyectaron pagos por un valor inferior al finalmente ejecutado, dado que se devolvieron recursos no ejecutados y se registraron los gastos de GMF de esta transacción, esto ocasionó que la caja real definitiva fuera inferior a la proyectada para el inicio del 2023, lo que conllevo a reducir presupuesto del aprobado". (..).*

Para el Contrato Interadministrativos No. 216144 – USPEC "(...) *el ingreso de recursos está condicionado al procedimiento de "cuenta liquida cero"*, *el Ministerio de Hacienda señaló que una vez los saldos del último desembolso se sitúen en un rango de ejecución con pago a beneficiario final superior al 90%, (verificado a través de la certificación bancaria de la cuenta del convenio) se podrán realizar los giros".* (...).

Para el Contrato Interadministrativo No. 219143 – ANSV, *"El aporte proyectado no fue recibido por parte del cliente en el 2023, lo anterior se da por que la ejecución del contrato interadministrativo se encuentra en proceso de conciliación con el cliente, una vez se finalice esta revisión, se determinarán los valores a pagar por contratación derivada y cuota, y así serán girados los aportes pendientes, por esta razón se efectuó la reducción al presupuesto aprobado que no iba a ser ejecutado"*.

Para el Contrato Interadministrativo No. 221015 – ESAP, *"El contrato interadministrativo fue prorrogado de la vigencia 2023 a 2024, se determinó que algunos aportes pactados no iban a ser recibidos en los saldos en caja durante el 2023, toda vez que parte de la contratación derivada también se prorrogó y se pagara en la siguiente vigencia (...)".*

Para el Contrato Interadministrativo No. 223004 – MVCT, *"El inicio del Contrato Interadministrativo se dio a finales de septiembre y que dentro la forma de pago se tenía un primero giro contra aprobación del plan operativo, y que el inicio de los proyectos estaba sujeto*

a la aprobación del plan, fue necesario reprogramar el ingreso aspirando a recaudar solo el primer desembolso de los recursos. Por lo anterior, se realizó la radicación de la cuenta de cobro al cliente MINVIVIENDA año 2023 cuenta de cobro CC-000493 del 05 de diciembre de 2023. sin embargo, en dicha vigencia no se recibieron aportes por el cliente y solo hasta el año 2024 se percibieron ingresos."

Así mismo, la entidad aporta información del memorando interno 202415010000153 de fecha 22 de abril de 2024, en el que el Gerente Senior del Grupo de Gestión Comercial de la Entidad manifiesta que, *"En el año 2023, se logró el cumplimiento del 92,08% de la meta comercial ($535.005.017.811), quedando restante el 7,92% ($45.994.982.189), para cada una de las líneas de negocios conforme se evidencia a continuación:*

LÍNEA DE NEGOCIO	VALOR NEGOCIO	%
Estructuración	$0	0,0%
Gerencia	$462.194.681.118	79,6%
Gestión	$70.598.561.107	12,2%
Evaluación	$2.211.775.586	0,4%
TOTAL	**$535.005.017.811**	**92%**

"*Pese al cumplimiento de la meta real sobre el valor de los negocios suscritos, no fue posible realizar el recaudo total proyectado por aportes, cuotas de gerencia y gestión y por honorarios, ya que la Ley de Garantías tuvo lugar desde del 29 de junio de 2023 al 29 de octubre de 2023, por lo que no estuvo permitido celebrar convenios interadministrativos, llevando a la suscripción de negocios posterior a dicho periodo de restricción y a su vez cumplir con la ejecución presupuestal prevista para los negocios celebrados con las diferentes entidades. Otro factor externo que afecto el cumplimiento de la meta comercial correspondió a la Directiva Presidencial No. 6 de 2023, la cual estableció que "(...) los ministerios, sus entidades adscritas y vinculadas con capacidad jurídica para contratar, deberán ejecutar directamente sus recursos y evitarán acudir a otras entidades para que actúen como intermediarios en la ejecución de sus políticas y recursos públicos.", imposibilitando suscribir contratos interadministrativos con aquellas entidades con las cuales se venían realizando procesos de negociación por la línea de gestión de proyectos". (...).*

Adicionalmente, en el memorando se resaltan las aproximaciones realizadas con las entidades públicas y priva*das. "(...) estos negocios fueron concretados entre los meses de septiembre y diciembre de 2023, lo que generó una afectación en las proyecciones de los flujos de caja estimados por la entidad, en razón a que los recaudos de los recursos más representativos se presentarían para la vigencia 2024 (...)".*

Para finalizar, la entidad señala que fue realizando los respectivos controles y análisis de los gastos estimados para la vigencia 2023 y su ejecución, *"(...) con el fin de que estos no se comprometieran si no se contaba con los recursos que los financiarían, razón por la cual una vez determinado que no se lograría recaudar dichos ingresos durante la vigencia,*

se efectúo el análisis respectivo para presentar a la Junta Directiva la modificación del presupuesto de ingresos y gastos de forma equilibrada, dando aplicación a los mecanismos de reducción previstos en la reglamentación presupuestal de la entidad, dado que no era razonable mantener un presupuesto de ingresos y gastos que no era posible ejecutar al cierre de la vigencia".

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

Analizada la respuesta proporcionada, la Contraloría entiende que se da aplicación a los mecanismos de reducción previstos en la política presupuestal de la entidad. Así mismo, entiende el tipo de actividades que en objeto de su misión desarrolla Enterritorio, las cuales como se admite, son actividades comerciales e industriales en competencia con el sector privado, y alcanzar una alta ejecución del recado muchas veces es difícil de lograr.

No obstante, es importante reiterar, que la adecuada planificación es un instrumento para predecir ciertas situaciones que pueden afectar o no el logro de los resultados organizacionales.

ENTerritorio, además de la Alta Dirección, órgano máximo de toma de decisiones, cuenta con diferentes Grupos de trabajo desde los misionales hasta Gestión Comercial y Planeación y Control Financiero, que destaca entre otros, por la realización de análisis de tendencias de los negocios de la entidad, y proyecciones financieras y de ejecución presupuestal de los ingresos y egresos en las diferentes etapas de los proyectos. Además, de la elaboración de costeos de acuerdo con las necesidades y objetivos de rentabilidad para el desarrollo de los nuevos proyectos.

Sobre las justificaciones que suministra ENTerritorio, en aras de aclarar las situaciones adversas durante la vigencia 2023, para el equipo auditor, en lo que respecta a los contratos interadministrativos No. 192002 – INURBE, 194002- Banco Agrario de Colombia S.A., 195078 - Aeronáutica Civil, 196028 – Instituto Colombiano Agropecuario, 210015- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 215008 – COLDEPORTES, 215034 – Municipio de Zipaquirá, 215081- COLDEPORTES, 217048 – ANH y 210060 - Fontic, corresponden a situaciones que la entidad pudo prever al cierre del 2022. En igual sentido, la Ley de Garantías.

Por su parte, la CGR encuentra que la Directiva Presidencial No. 6 de 2023, a la cual hace alusión la entidad, fue expedida por el Gobierno Nacional hasta el 14 de noviembre de 2023.

Sobre lo reportado por Gestión Comercial, en cuanto a logro de los objetivos, con un cumplimiento del 92,08%, se observa también que las líneas de negocio de estructuración y evaluación de proyectos no cumplieron ni en un 1% las metas

trazadas.

Finalmente, en el tema de las provisiones, la entidad ejerce dentro de sus políticas, mecanismos instrumentalizados, para el análisis jurídico y contable de las pretensiones, calificación de riesgos, indicadores de las probabilidades y las evaluaciones de las etapas de los procesos jurídicos, para la adecuada gestión del ciclo de defensa jurídica.

La CGR, ratifica la situación evidenciada, y pone en contexto, lo señalado por el Grupo de Presupuesto de la entidad en cuanto a que la programación del presupuesto para el 2023, se da por metas comerciales altas exigidas para reactivar la situación financiera de la empresa, más que a unas proyecciones basadas en estudios reales ajustadas a las condiciones externas e internas de la entidad y del mercado.

A pesar de los controles a la ejecución del presupuesto, en donde se establece la realización de seguimientos mensuales por los responsables de las gerencias de proyectos, y la realización trimestral de los Comités de Ejecución Presupuestal, se evidencia que sólo hasta el 27 de noviembre de 2023, al término de la vigencia, fue presentada y solicitada a la Junta Directiva la modificación del presupuesto por parte de la entidad.

Es importante recalcar también, lo ocurrido con el presupuesto de la vigencia 2022, donde igualmente, se redujo en aproximadamente un 30%, al finalizar la anualidad.

Una vez analizados los argumentados por parte de ENTerritorio, se configura como hallazgo.

Hallazgo N° 8. Constitución Cuentas por Pagar y Obligaciones de Vigencias Anteriores -OVAS-, Vigencia 2023.

La Ley 87 de 1993.

> Artículo 1. Definición del control interno*: Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.*
>
> Artículo 2: Son objetivos del sistema de Control Interno*:*
>
> *d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional.*

(…)
e) Asegurar la oportunidad y la 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.
(…)

Artículo 3: Son características del Control interno:

a) El Sistema de Control Interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad
(…)
e) Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse de forma exacta, veraz y oportuna de tal forma que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.
(…)

El Manual de Presupuesto de ENTerritorio M-FI-02 de 2013, cuyo objeto es: *"Determinar los lineamientos para el manejo presupuestal, las facultades y responsabilidades para la administración, elaboración, ejecución y control del presupuesto de ENTerritorio*".

Artículo 5: "*PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL"*:

a. Principio de anualidad: Al presupuesto se le aplicará el principio de anualidad. El año fiscal comienza el 01 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.
(…)
f. Programación Integral: Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.
(...)

*A*RTICULO 31°. CUENTAS POR PAGAR*: Los compromisos y obligaciones pendientes de ejecución y pago a 31 de diciembre deberán incluirse en el presupuesto del año siguiente como una cuenta por pagar. A más tardar el 31 de enero de cada año, se constituirán las cuentas por pagar de la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre, para ser incorporadas para su ejecución en la vigencia fiscal en curso. En dicho plazo, podrán efectuar los ajustes a que haya lugar*

para la constitución de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos".
(...)
ARTICULO 32°. OBLIGACIONES VIGENCIAS ANTERIORES: *Cuando en vigencias anteriores no se haya realizado el pago de obligaciones adquiridas y ejecutadas con las formalidades previstas en este manual, se podrá crear el rubro "Obligaciones Vigencias Anteriores" y con cargo a este, ordenar el pago. También procederá la operación presupuestal prevista en el inciso anterior, cuando el pago no se hubiere realizado pese a haberse constituido oportunamente cuenta por pagar en los términos del artículo precedente. El mecanismo previsto en el primer inciso de este artículo también procederá cuando se trate del cumplimiento de una obligación originada en la ley, exigible en vigencias anteriores, aun sin que medie certificado de disponibilidad presupuestal ni registro presupuestal. En todo caso, el ordenador del gasto respectivo certificará previamente el cumplimiento de los requisitos señalados en este artículo".*
(...)

La Resolución 118 del 1 de abril de 2022. *"Por el cual se adopta el Reglamento de Presupuesto de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio".*

Artículo 10: *"PROCEDIMIENTO Y TRÁMITE PARA LA PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS CUENTAS POR PAGAR Y OBLIGACIONES VIGENCIAS ANTERIORES. En acatamiento de lo previsto en el artículo 31° y 32° del Manual de Presupuesto, los Gerentes de los grupos responsables de la ejecución de los programas propios del funcionamiento, así como de los proyectos que ejecuta la entidad, deberán presentar las proyecciones de las cuentas por pagar y las obligaciones de vigencias anteriores que proponen incluir en la siguiente vigencia, a fin de que sean contabilizadas en el proyecto de presupuesto que será sometido a aprobación de la Junta Directiva.*

El presupuesto aprobado incluirá una apropiación en el gasto que corresponde a la proyección inicial de las cuentas por pagar y las obligaciones vigencias anteriores con base en la información que se presentó en el proceso de programación y aprobación del presupuesto; vencido el término previsto en el Manual de Presupuesto para su constitución, se determinará el monto definitivo de dichas obligaciones, y se realizarán los ajustes presupuestales que este trámite pueda generar.

En aplicación del principio de anualidad, para la ejecución de los recursos correspondientes a las cuenta por pagar y obligaciones vigencias anteriores, los responsables de la ejecución de dichos recursos del presupuesto de gastos, son responsables de atender en la respectiva vigencia el ciclo presupuestal completo previsto en el régimen presupuestal de la Entidad, por lo que la proyección de ejecución y/o pago de compromisos con cargo a estos rubros, corresponderán a un mecanismo excepcional de disposición y utilización de recursos del presupuesto, razón por la cual, tanto para la programación como para la constitución de las cuentas por pagar y obligaciones de vigencias anteriores, será necesario contar con una justificación que soporte esta decisión. (…)".

Al evaluar la adecuada constitución, registro, seguimiento y control de las Cuentas por Pagar constituidas al 31 de diciembre de 2023, el equipo auditor identifica inconsistencias en la constitución de las cuentas por pagar relacionadas en la tabla 16, a la luz de lo establecido en el Manual de Presupuesto M-FI-02 de ENTerritorio, toda vez que según lo entendido, el plazo de ejecución contractual de los contratos derivados allí señalados había terminado, por lo tanto, los compromisos constituidos no se encontraban pendientes de ejecución y pago al cierre de la vigencia fiscal, y las justificaciones señaladas por parte de los responsables para tal fin, indican la culminación de estos plazos.

Tabla 16.
Constitución de Cuentas por Pagar al 31 de diciembre de 2023

(Cifras expresadas en pesos)**TERCERO**	**CDP**	**RP**	**VALOR**	**ESTADO**	**JUSTIFICACION**
CONSORCIO SENA PROVIDENCIA	CDP2023-002432	RP2023-002432	213.570.775	EN LIQUIDACION EL CONTRATO FINALIZÓ EL 12 DE NOVIEMBRE DE 2023, EL RECIBO FINAL DE LA OBRA SE SUSCRIBIO ENTRE EL CONTRATISTA DE OBRA E INTERVENTORÍA CON FECHA 12 DE DICIEMBRE DE 2023, CON LA ENTREGA DEL OBJETO CONTRACTUAL AL CLIENTE.	EL COMPROMISO NO SE HA EJECUTADO AÚN, DEBIDO A LAS CONDICIONES CONTRACTUALES DE LA FORMA DE PAGO, QUE ESTABLECEN QUE EL ULTIMO DESEMBOLSO SE REALICE CONTRA ACTA DE LIQUIDACIÓN. , Y SE PROYECTA SE SUSCRIBA DENTRO DE UN PLAZO MAXIMO DE 6 MESES POSTERIOR A LA FIRMA DEL ACTA DE RECIBO FINAL, ES DECIR, A MEDIADOS DE 2024.
	CDP2023-004105	RP2023-004105	49.409.944		
	CDP2023-005036	RP2023-005056	278.631.332		
	CDP2023-006177	RP2023-006336	479.999.999		
CONSORCIO ESPERANZA SAN ANDRES	CDP2023-006175	RP2023-006337	27.235.600	EN LIQUIDACION EL CONTRATO FINALIZÓ EL 12 DE NOVIEMBRE DE 2023, EL RECIBO FINAL DE LA OBRA SE SUSCRIBIO ENTRE EL CONTRATISTA DE OBRA E INTERVENTORÍA CON FECHA 12 DE DICIEMBRE DE 2023, CON LA ENTREGA DEL OBJETO CONTRACTUAL AL CLIENTE.	EL COMPROMISO NO SE HA EJECUTADO AÚN, DEBIDO A LAS CONDICIONES CONTRACTUALES DE LA FORMA DE PAGO, QUE ESTABLECEN QUE EL ULTIMO DESEMBOLSO SE REALICE CONTRA ACTA DE LIQUIDACIÓN. SE PROYECTA SE SUSCRIBA DENTRO DE UN PLAZO MAXIMO DE 6 MESES POSTERIOR A LA FIRMA DEL ACTA DE RECIBO FINAL, ES DECIR, A MEDIADOS DE 2024.
	CDP2023-005037	RP2023-005055	11.428.167		
CONSORCIO SABANALARGA	CDP2023-005428	RP2023-005451	145.892.674	EN LIQUIDACION ESTE COMPROMISO CORRESPONDE A LA ADICIÓN NO.1 DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA NO. 2221098, EL CONTRATO FUE ADICIONADO POR SOLICITUD DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO PARA LOGRAR UN MAYOR ALCANCE DE EJECUCIÓN EN EL PROYECTO DE SABANALARGA.	EL SALDO NO EJECUTADO, CORRESPONDE AL 10% DEL VALOR DEL CONTRATO DERIVADO QUE FINALIZÓ EL 25 DE AGOSTO DE 2023. EL CUAL SE PAGARÁ CONTRA ACTA DE LIQUIDACIÓN. EN LA ACTUALIDAD SE ENCUENTRA EN PROCESO DE REVISIÓN DOCUMENTAL Y APROBACIÓN DLE MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, SE ESTIMA LA DEPURACIÓN EN EL SEGUNDO SEMESTRE DE 2024 TODA VEZ QUE SE DEBE VALIDAR POR MINVIVIENDA LA DOCUMENTACIÓN DE LAS 720 VIVIENDAS EJECUTADAS.
	CDP2023-005429	RP2023-005452	2.418.043		

(Cifras expresadas en pesos)**TERCERO**	**CDP**	**RP**	**VALOR**	**ESTADO**	**JUSTIFICACION**
CONSORCIO INTERDOMICILIARIAS	CDP2023-005430	RP2023-005453	54.951.794	EN LIQUIDACION ESTE COMPROMISO CORRESPONDE A LA ADICIÓN NO.1 DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA NO. 2221098, EL CONTRATO FUE ADICIONADO POR SOLICITUD DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO PARA LOGRAR UN MAYOR ALCANCE DE EJECUCIÓN EN EL PROYECTO DE SABANALARGA.	EL SALDO NO EJECUTADO, CORRESPONDE AL 10% DEL VALOR DEL CONTRATO DERIVADO QUE FINALIZÓ EL 25 DE AGOSTO DE 2023. EL CUAL SE PAGARÁ CONTRA ACTA DE LIQUIDACIÓN. EN LA ACTUALIDAD SE ENCUENTRA EN PROCESO DE REVISIÓN DOCUMENTAL Y APROBACIÓN DLE MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, SE ESTIMA LA DEPURACIÓN EN EL SEGUNDO SEMESTRE DE 2024 TODA VEZ QUE SE DEBE VALIDAR POR MINVIVIENDA LA DOCUMENTACIÓN DE LAS 720 VIVIENDAS EJECUTADAS.
CONSORCIO ARGAES 2022	CDP2023-003475	RP2023-003475	621.885.655	LA OBLIGACIÓN VIENE DE LA VIGENCIA DEL AÑO 2022 Y PRESENTO SUSPENCIÓN Y PRORROGA DURANTE EL AÑO 2023.	EL CONTRATO DE OBRA NO. 2220589 INICIO SU EJECUCIÓN EL 26 DE MAYO DE 2022 Y FUE SUSPENDIDO DEL 25 DE NOVIEMBRE DE 2022 EN ATENCIÓN A LAS DIFICULTADES OCASIONADAS POR LA OLA INVERNAL Y EL MAL ESTADO DE LA VÍA DE ACCESO QUE ERA COMPROMISO DEL MUNICIPIO DE CHAPARRAL SU MANTENIMIENTO; UNA VEZ SUPERADO LOS MOTIVOS QUE DIERON ORIGEN A LA SUSPENSIÓN, EL 24 DE ENERO DE 2023, SE DIO REINICIO AL PROYECTO REALIZANDO UN PRÓRROGA INICIAL HASTA EL 25 DE ABRIL DE 2023, Y UNA SEGUNDA PRÓRROGA HASTA EL 25 DE JULIO DE 2023. SE HA SOLICITADO AL CONTRATISTA LA ENTREGA DE LA DOCUMENTACIÓN PARA PAGO, SIN EMBARGO, TIENE PENDIENTES DOCUMENTALES (INFORMES) LOS CUALES HACEN PARTE DE LAS OBLIGACIONES CONTRATACTUALES QUE SE REQUIEREN PARA TRAMITAR EL DESEMBOLSO FINAL E INICIAR PROCESO DE LIQUIDACIÓN Y LOGRAR EL CIERRE FINANCIERO, TÉCNICO Y JURÍDICO DEL CONTRATO.
	CDP2023-003476	RP2023-003476	33.258.547		
	CDP2023-003477	RP2023-003477	81.546.853		
ESPARZA INGENIERIA S.A.S.	CDP2023-004575	RP2023-004448	475.044	LA OBLIGACIÓN VIENE DE LA VIGENCIA DEL AÑO 2022 Y PRESENTO SUSPENCIÓN Y PRORROGA DURANTE EL AÑO 2023	EL CONTRATO DE OBRA NO. 2220589 INICIO SU EJECUCIÓN EL 26 DE MAYO DE 2022 Y FUE SUSPENDIDO DEL 25 DE NOVIEMBRE DE 2022 EN ATENCIÓN A LAS DIFICULTADES OCASIONADAS POR LA OLA INVERNAL Y EL MAL ESTADO DE LA VÍA DE ACCESO QUE ERA COMPROMISO DEL MUNICIPIO DE
	CDP2023-005223	RP2023-005328	36.326.132		

(Cifras expresadas en pesos)**TERCERO**	**CDP**	**RP**	**VALOR**	**ESTADO**	**JUSTIFICACION**
					CHAPARRAL SU MANTENIMIENTO; UNA VEZ SUPERADO LOS MOTIVOS QUE DIERON ORIGEN A LA SUSPENSIÓN, EL 24 DE ENERO DE 2023, SE DIO REINICIO AL PROYECTO REALIZANDO UN PRÓRROGA INICIAL HASTA EL 25 DE ABRIL DE 2023, Y UNA SEGUNDA PRÓRROGA HASTA EL 25 DE JULIO DE 2023. SE HA SOLICITADO AL CONTRATISTA LA ENTREGA DE LA DOCUMENTACIÓN PARA PAGO, SIN EMBARGO, TIENE PENDIENTES DOCUMENTALES (INFORMES) LOS CUALES HACEN PARTE DE LAS OBLIGACIONES CONTRATACTUALES QUE SE REQUIEREN PARA TRAMITAR EL DESEMBOLSO FINAL E INICIAR PROCESO DE LIQUIDACIÓN Y LOGRAR EL CIERRE FINANCIERO, TÉCNICO Y JURÍDICO DEL CONTRATO.

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Adicionalmente, en virtud de analizar denuncia que fue asignada como insumo para la presente auditoría, por medio de oficio 2024EE0059786, se solicita a ENTerritorio información del contrato de interventoría 2210592. Requiriéndosele a la entidad, allegar información sobre la constitución de la cuenta por pagar de dicho contrato, objeto de la petición del ciudadano.

Identificándose, la creación de la cuenta por pagar, en un contrato cuyo término de ejecución ocurrió el 14 de junio de 2022, según acta en donde el supervisor constata que se cumplió con el objeto contractual. Así mismo, mediante memorando No. 202432010000813 del 24 de enero de 2024, se solicitó la creación de dos cuentas por pagar, las cuales suman un valor total de $12.157.545, para ser ejecutada durante la vigencia 2024, con la siguiente justificación:

"SE AVANZA EN LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA, SE ENVIARON OBSERVACIONES A LA DOCUMENTACIÓN ENTREGADA. PARA LA PRIMERA QUINCENA DEL MES DE MAYO DE 2023 SE REALIZARÁ OFICIO DE REITERACIÓN A LA INTERVENORÍA PARA AVANZAR EN EL PROCESO".

El equipo auditor, encuentra que no hay claridad para conceptuar y justificar por parte de los responsables de la constitución de Obligaciones de Vigencias Anteriores -*OVAS*- y las Cuentas por Pagar, toda vez, que las dadas para la constitución de cuentas por pagar evaluadas, coinciden con las justificaciones de

constitución de las OVAS que fueron revisadas en la muestra seleccionada de la presente auditoría.

Por lo cual, se hace necesario traer en contexto la siguiente relación de justificaciones realizadas por los responsables, para constituir las OVAS que a continuación se señalan:

Tabla 17.
Constitución Obligaciones de Vigencias Anteriores al 31 de diciembre de 2023
(Cifras expresadas en pesos)

TERCERO	VALOR	ESTADO	JUSTIFICACIÓN
CONSORCIO BELLAVISTA 2019	1.404.676.605,50	EN LIQUIDACION	A CORTE 31/12/2023, EL CONTRATO DE OBRA SE ENCONTRABA EN PROCESO DE CIERRE Y LIQUIDACIÓN, Y SEGÚN LA FORMA DE PAGO INDICA QUE: UN PAGO FINAL: POR EL EQUIVALENTE AL DIEZ POR CIENTO (10%) DEL VALOR CONTRATO; POR LO CUAL, EL PAGO FINAL SE EFECTUARÁ UNA VEZ SE SUSCRIBA EL ACTA DE LIQUIDACIÓN, Y DADO QUE A LA FECHA DE CIERRE DE LA VIGENCIA NO SE CONTABA CON EL ACTA DE LIQUIDACIÓN SUSCRITA, MOTIVO A LA CONSTITUCIÓN DE LA CXP /OVAS, CON EL FIN DE DAR CUMPLIMIENTO AL PAGO Y CIERRE DEL CONTRATO.
CONSORCIO BELLAVISTA 2019	1.404.676.605,50	EN LIQUIDACION	A CORTE 31/12/2023, EL CONTRATO DE OBRA SE ENCONTRABA EN PROCESO DE CIERRE Y LIQUIDACIÓN, Y SEGÚN LA FORMA DE PAGO INDICA QUE: UN PAGO FINAL: POR EL EQUIVALENTE AL DIEZ POR CIENTO (10%) DEL VALOR CONTRATO; POR LO CUAL, EL PAGO FINAL SE EFECTUARÁ UNA VEZ SE SUSCRIBA EL ACTA DE LIQUIDACIÓN, Y DADO QUE A LA FECHA DE CIERRE DE LA VIGENCIA NO SE CONTABA CON EL ACTA DE LIQUIDACIÓN SUSCRITA, MOTIVO A LA CONSTITUCIÓN DE LA CXP /OVAS, CON EL FIN DE DAR CUMPLIMIENTO AL PAGO Y CIERRE DEL CONTRATO.

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Lo descrito conlleva a imprecisiones e interpretaciones al momento de constituirse y evaluarse las operaciones presupuestales.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

Mediante radicado No. 202461010089142 del 24 de abril de 2024, la entidad informa que en el proceso de constitución de cuentas por pagar y obligaciones de vigencias anteriores –*OVAS-,* se dio cumplimiento a lo establecido en el M-FI-02 *"Manual de Presupuesto",* así como en la Resolución 118 de 2022 *"Reglamento de Presupuesto"* y el procedimiento P-FI-23 *"Programación, Constitución y Seguimiento a la Ejecución de Cuentas por Pagar y Obligaciones de Vigencias Anteriores Presupuestales*". Al igual, que se contó con la disponibilidad de los recursos necesarios que permitió atender los compromisos que a 31 de diciembre de 2022, se encontraban pendientes de ejecución, pago o liberación. Argumentando lo siguiente:

"(...) En el proceso de constitución de las cuentas por pagar y Obligaciones de Vigencias

Anteriores para la vigencia 2023 se cumplió acatando lo señalado en los artículos 31 y 32 del Manual de presupuesto teniendo en cuenta que para el caso de las cuentas por pagar las obligaciones registradas para la vigencia 2023 correspondieron a compromisos que se encontraban registrados como cuentas por pagar pendientes de ejecución y pago en la vigencia 2022 y que no fueron ejecutadas durante dicho periodo quedando pendientes para su cumplimiento en la siguiente vigencia, de igual manera hacen parte de las cuentas por pagar de la vigencia 2023 los compromisos suscritos con cargo al presupuesto de la vigencia 2022 que durante dicho periodo no fueron ejecutados o pagados y quedaron también pendientes para ser atendidas durante la vigencia 2023, situaciones que están previstas como condición para la constitución de las cuentas por pagar en el citado artículo 31 del manual de presupuesto".

"Por otro lado, en relación con las obligaciones de vigencias anteriores constituidas para la vigencia 2023 correspondieron a obligaciones registradas como obligaciones de vigencias anteriores en la vigencia 2022, así como obligaciones anteriores a la vigencia 2022 es decir 2021 y anteriores que se encontraban pendientes de pago y que se incluyeron en la vigencia 2023 como obligaciones de vigencias anteriores para poder ser atendidas una vez se cumplieran los requisitos para tal efecto, condiciones previstas en el artículo 32 del Manual de presupuesto para su trámite de constitución".

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

Para el equipo auditor, la respuesta formulada por la entidad no es clara en su redacción y puede conllevar a inducir en el error. Adicionalmente, es menester recalcar que se evalúa la constitución de cuentas por pagar a 31 de diciembre de 2023, o en su defecto a 31 de enero de 2024, plazo máximo para el registro de estas operaciones presupuestales, que deberán ser ejecutadas en el 2024, puesto que a la vigencia 2023 aún se encontraban pendientes de ejecución, pago o liberación.
No obstante, al poner en contexto una vez más, las definiciones enmarcadas en los artículos 31 y 32 de dicho manual se tiene:

> *"ARTICULO 31°. CUENTAS POR PAGAR*
>
> *Los compromisos y obligaciones pendientes de ejecución y pago a 31 de diciembre deberán incluirse en el presupuesto del año siguiente como una cuenta por pagar. (...)".*
>
> *"ARTICULO 32°. OBLIGACIONES VIGENCIAS ANTERIORES*
>
> *Cuando en vigencias anteriores no se haya realizado el pago de obligaciones adquiridas y ejecutadas con las formalidades previstas en este manual, se podrá crear el rubro "Obligaciones Vigencias Anteriores" y con cargo a este, ordenar el pago.También procederá la operación presupuestal prevista en el inciso anterior, cuando el pago no se hubiere realizado pese a haberse constituido oportunamente cuenta por pagar en los términos del artículo precedente. El mecanismo previsto en*

el primer inciso de este artículo también procederá cuando se trate del cumplimiento de una obligación originada en la ley, exigible en vigencias anteriores, aun sin que medie certificado de disponibilidad presupuestal ni registro presupuestal. (...)".

Como se puede observar, en primer lugar, los conceptos no especifican los términos de tiempo o delimitan las vigencias para lo cual es procedente la constitución de una cuenta por pagar o de una OVA, es decir, hay un vacío entre las definiciones encontradas en el manual y la respuesta que remite ENTerritorio, que afirma: *"(...)hacen parte de las cuentas por pagar de la vigencia 2023 los compromisos suscritos con cargo al presupuesto de la vigencia 2022 que durante dicho periodo no fueron ejecutados o pagados y quedaron también pendientes para ser atendidas durante la vigencia 2023 (...)", o,* la explicación que hace la entidad para el registro de OVAS en la que indica: *"(...) en relación con las obligaciones de vigencias anteriores constituidas para la vigencia 2023 correspondieron a obligaciones registradas como obligaciones de vigencias anteriores en la vigencia 2022, así como obligaciones anteriores a la vigencia 2022 es decir 2021 y anteriores que se encontraban pendientes de pago y que se incluyeron en la vigencia 2023(...)".*

Ahora bien, al ser necesario para la CGR identificar los condicionantes, de ejecución, pago o liberación, a los que la entidad hace hincapié para enmarcar los conceptos de cuentas por pagar y Obligaciones de Vigencias Anteriores -*OVAS*-y que no se encuentran definidos en el M-FI-02 *"Manual de Presupuesto"*, hallándose también un vacío normativo, se solicita mediante reunión virtual el 29 de abril de 2024, una explicación por parte del Grupo de Presupuesto, para que se eviten interpretaciones erróneas por parte del equipo.

Sobre lo expuesto por la entidad, se entiende que el condicionante de ejecución, corresponde a las cuentas por cobrar que se registran cuando los contratos derivados aún no han terminado su plazo de ejecución y estos están vigentes.

Por otra parte, el Grupo de Presupuesto aclara que, adicionalmente da lugar a la constitución de cuentas por pagar, si el plazo de ejecución de un contrato derivado ha finalizado, no obstante, se encuentran pendientes documentos por entregar por parte del contratista, u otros requerimientos para el cierre definitivo del contrato. En todo caso, el Grupo de Presupuesto indica que, una vez surtidas esas formalidades y el contrato se encuentre en proceso de cierre y liquidación, y sea de vigencias anteriores a la vigencia inmediatamente anterior, se deberán constituir OVAS. Aplicándose así también cuando, según la forma de pago, se señale un pago final por el equivalente al diez por ciento (10%) del valor contrato, contra acta de liquidación.

Dado lo anterior, el hallazgo se configura con base en lo contemplado en el M-FI-02 *"Manual de Presupuesto" y en* la Resolución 118 de 2022 *"Reglamento de*

Presupuesto", donde se evidencia falta de claridad, de especificidad y de condiciones, que conducen a imprecisiones e interpretaciones al momento de constituirse y evaluarse las operaciones presupuestales.

Así mismo, se constatan justificaciones idénticas, emitidas por los responsables para la constitución de estas cuentas, sin que se puedan vislumbrar diferencias entre ambos conceptos, como a continuación se detalla:

Tabla 18.
Justificación Constitución Cuentas por Pagar al 31 de diciembre de 2023
(Cifras expresadas en pesos)

TERCERO	VALOR	ESTADO	JUSTIFICACIÓN CUENTAS POR PAGAR
CONSORCIO SENA PROVIDENCIA	213.570.775	EN LIQUIDACION EL CONTRATO FINALIZÓ EL 12 DE NOVIEMBRE DE 2023, EL RECIBO FINAL DE LA OBRA SE SUSCRIBIO ENTRE EL CONTRATISTA DE OBRA E INTERVENTORÍA CON FECHA 12 DE DICIEMBRE DE 2023, CON LA ENTREGA DEL OBJETO CONTRACTUAL AL CLIENTE.	EL COMPROMISO NO SE HA EJECUTADO AÚN, DEBIDO A LAS CONDICIONES CONTRACTUALES DE LA FORMA DE PAGO, QUE ESTABLECEN QUE EL ULTIMO DESEMBOLSO SE REALICE CONTRA ACTA DE LIQUIDACIÓN. SE PROYECTA SUSCRIBIR DENTRO DE UN PLAZO MAXIMO DE 6 MESES POSTERIOR A LA FIRMA DEL ACTA DE RECIBO FINAL, ES DECIR, A MEDIADOS DE 2024.
	49.409.944		
	278.631.332		
	479.999.999		

Fuente: información suministrada por la Entidad

Tabla 19.
Justificación Constitución OVAS al 31 de diciembre de 2023
(Cifras expresadas en pesos)

TERCERO	VALOR	ESTADO	JUSTIFICACIÓN OVAS
CONSORCIO BELLAVISTA 2019	1.404.676.605,50	EN LIQUIDACION	A CORTE 31/12/2023, EL CONTRATO DE OBRA SE ENCONTRABA EN PROCESO DE CIERRE Y LIQUIDACIÓN, Y SEGÚN LA FORMA DE PAGO INDICA QUE: UN PAGO FINAL: POR EL EQUIVALENTE AL DIEZ POR CIENTO (10%) DEL VALOR CONTRATO; POR LO CUAL, EL PAGO FINAL SE EFECTUARÁ UNA VEZ SE SUSCRIBA EL ACTA DE LIQUIDACIÓN, Y DADO QUE A LA FECHA DE CIERRE DE LA VIGENCIA NO SE CONTABA CON EL ACTA DE LIQUIDACIÓN SUSCRITA, MOTIVO A LA CONSTITUCIÓN DE LA CXP /OVAS , CON EL FIN DE DAR CUMPLIMIENTO AL PAGO Y CIERRE DEL CONTRATO.
CONSORCIO BELLAVISTA 2019	1.404.676.605,50	EN LIQUIDACION	A CORTE 31/12/2023, EL CONTRATO DE OBRA SE ENCONTRABA EN PROCESO DE CIERRE Y LIQUIDACIÓN, Y SEGÚN LA FORMA DE PAGO INDICA QUE: UN PAGO FINAL: POR EL EQUIVALENTE AL DIEZ POR CIENTO (10%) DEL VALOR CONTRATO; POR LO CUAL, EL PAGO FINAL SE EFECTUARÁ UNA VEZ SE SUSCRIBA EL ACTA DE LIQUIDACIÓN, Y DADO QUE A LA FECHA DE CIERRE DE LA VIGENCIA NO SE CONTABA CON EL ACTA DE LIQUIDACIÓN SUSCRITA, MOTIVO A LA CONSTITUCIÓN DE LA CXP /OVAS, CON EL FIN DE DAR CUMPLIMIENTO AL PAGO Y CIERRE DEL CONTRATO.

Fuente: información suministrada por la Entidad

Hallazgo N° 9. Apropiación Presupuestal Contrato No. 2023398.

La Ley 87 de 1993.

Artículo 2: Son objetivos del sistema de Control Interno:
e) Asegurar la oportunidad y la 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.
(…)

Artículo 3: Son características del Control interno:

a) El Sistema de Control Interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad.
(…)
e) Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse de forma exacta, veraz y oportuna de tal forma que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros.
(…)

La Resolución 2416 de 1997. *"Por la cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras".*

Artículo 20: *Al presupuesto de las empresas, se le aplicará el principio de la anualidad. El año calendario comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año".*
(...)

La Resolución 118 del 1 de abril de 2022. *"Por el cual se adopta el Reglamento de Presupuesto de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio".*

Artículo 4: Definiciones.

"Certificación de vigencias futuras: Documento expedido por el responsable del presupuesto en donde consta la aprobación de autorización para comprometer vigencias futuras del presupuesto otorgadas por la Junta Directiva o por la Gerencia General cuando se traten del rubro de Gastos Administrativos".
(...)

Artículo 12: *SOLICITUD DE EMISIÓN DE CERTIFICADOS DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL:*

"El responsable del trámite previamente a la expedición de cada uno de los actos que impliquen compromiso de gasto para ENTERRITORIO, remitirá al encargado del presupuesto el formato establecido en el sistema de Gestión de Calidad, SOLICITUD DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL diligenciado y suscrito, con la justificación estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

En caso que los compromisos a adquirir correspondan a ejecuciones superiores a una vigencia fiscal, la solicitud deberá contener, además, el número y fecha del acuerdo de vigencias futuras debidamente aprobado o de la autorización de endeudamiento otorgada por la Junta Directiva para el efecto; la identificación del valor solicitado en disponibilidad sobre la apropiación de la vigencia en curso y la definición del valor solicitado como apropiación en las vigencias fiscales subsiguientes en el ámbito de las apropiaciones definidas. (...)

Para amparar compromisos derivados de reposición de recursos, así como procesos de selección o aquellos compromisos sustentados en actos administrativos, iniciados durante una vigencia fiscal y que no culminaron con el proceso de adjudicación al finalizar la vigencia, el responsable del presupuesto expedirá los respectivos certificados de apropiación con cargo a la vigencia siguiente, previa solicitud de los responsables de los procesos.
(...)

El Procedimiento P-FI-20 V03, "*AUTORIZACIÓN Y EXPEDICIÓN DEL CERTIFICADO DE VIGENCIAS FUTURAS PRESUPUESTO".*

Condiciones Generales:
C) Para los compromisos que afecten el presupuesto de gastos de los rubros correspondientes a Gastos Administrativos, solamente requerirán autorización por parte de la Gerencia General mediante resolución para los demás rubros que afecten el Presupuesto de Gastos, se requerirá autorización por parte de la Junta Directiva mediante Acuerdo de aprobación.
(...)
f) Los montos anuales autorizados para asumir compromisos de vigencias futuras no utilizadas a 31 de diciembre de cada año, con cargo al rubro recursos de Gerencia de Proyectos, se apropiarán en el disponible de la siguiente vigencia. En el caso de los recursos con cargo a funcionamiento, estos montos caducan sin excepción.
(...)

Con el fin de obtener suficiente evidencia que soporte el cumplimiento de la constitución y ejecución de las vigencias futuras durante el 2023, el equipo auditor solicitó información a la entidad, por medio del radicado AG81- 003 SIGEDOC

2024EE0007238, el 19 de enero de 2024.

En su respuesta, el 26 de enero de 2024, la entidad remite la relación detallada, informando que sólo se autorizaron y ejecutaron vigencias futuras en el rubro de funcionamiento, evidenciándose la ejecución de los pagos que afectaron los compromisos de la vigencia futura aprobada en el 2022, en el marco del contrato 2023398, la cual fue seleccionada como objeto de estudio de la presente auditoría.

Mediante oficio AG81- 008 SIGEDOCEE0038224 del 1 de marzo de 2024, se solicita en el punto 7 a ENTerritorio, los soportes de la ejecución y pagos de esta vigencia futura aprobada en 2022. Una vez revisados los documentos allegados, efectivamente se observan 8 desembolsos realizados durante el 2023, así:

Imagen 3.
Ejecución Vigencias Futuras en 2023
(Cifras expresadas en pesos)

NUMERO OBLIGACION	CONTRATO / COMPROMISO	NOMBRE CONTRATISTA	DESCRIPCION RUBRO	VALOR OBLIGACION	LINEA DE NEGOCIO	RADICADO	CE	FECHA
OBLI2023-004429	2023398	UNION TEMPORAL NOVA 2023	ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	202,011,416.42	FUNCIONAMIENTO	20234300125952	5319	4/20/2023
OBLI2023-006307	2023398	UNION TEMPORAL NOVA 2023	ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	278,716,117.00	FUNCIONAMIENTO	20234300171022	7632	5/31/2023
OBLI2023-007038	2023398	UNION TEMPORAL NOVA 2023	ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	278,716,117.00	FUNCIONAMIENTO	20234300194622	8551	6/21/2023
OBLI2023-008207	2023398	UNION TEMPORAL NOVA 2023	ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	278,716,117.00	FUNCIONAMIENTO	20234300233292	10009	7/19/2023
OBLI2023-011023	2023398	UNION TEMPORAL NOVA 2023	ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	285,473,804.00	FUNCIONAMIENTO	20234300311142	13365	9/25/2023
OBLI2023-012856	2023398	UNION TEMPORAL NOVA 2023	ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	285,473,804.00	FUNCIONAMIENTO	20234300355622	15060	10/30/2023
OBLI2023-014144	2023398	UNION TEMPORAL NOVA 2023	ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	285,473,804.00	FUNCIONAMIENTO	20234300395872	16463	12/4/2023
OBLI2023-015305	2023398	UNION TEMPORAL NOVA 2023	ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	285,473,804.00	FUNCIONAMIENTO	20234300415802	17235	12/15/2023
TOTAL OBLIGACIONES				2,180,054,983.42				

Fuente: información suministrada por la Entidad

No obstante, por no obtener suficiente información contractual, y por ser un contrato del año 2023 y no del año 2022, lo cual llamó la atención del equipo auditor, se cita el 9 de abril de 2024, una mesa de trabajo con el Grupo de Presupuesto de la entidad, donde informan que la vigencia futura fue autorizada por la Gerente General en octubre de 2022, pero al retrasarse el proceso contractual y la adjudicación del contrato, este fue finalmente celebrado en el 2023. Por lo tanto, para la realización de un análisis y evaluación integral del procedimiento, se le requirió a la entidad remitir la minuta de Contrato No. 2023398, los CDPs y RPs constituidos, y el soporte que evidencia autorización de Vigencia futura, sobre la cual se ejecutaron los desembolsos.

Suministrado por parte de la entidad el anterior requerimiento, por medio de correo electrónico del 12 de abril de 2024, se observa que, mediante Resolución 392 del 21 de octubre de 2022, la Gerente General "*autoriza la asunción de obligaciones que afectan el presupuesto de Gastos Administrativos de vigencias futuras, para la vigencia*

2023, por la suma de TRES MIL CIENTO SESENTA Y NUEVE MILLONES SETECIENTOS CATORCE MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS M/CTE ($3.169.714.752,00), con el fin de que ENTerritorio atienda obligaciones contractuales derivadas en la suscripción del contrato servicios de vigilancia y seguridad privada, para los bienes muebles e inmuebles de propiedad de ENTerritorio y de los que sea legalmente responsable".

Imagen 4.
Autorización Vigencia Futura Contrato 2023398
(Cifras expresadas en pesos)

RUBRO PRESUPUESTAL	VALOR VIGENCIAFUTURA 2023
ASEO Y VIGILANCIA	3.169.714.752,00

Fuente: Resolución 392 del 21 de octubre de 2022 de ENTerritorio

Por su parte, en el contrato 2023398 del 25 de febrero de 2023, suscrito con UNION TEMPORAL NOVA 2023, y cuyo objeto es "*Realizar la prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada, para los bienes muebles e inmuebles de propiedad de ENTERRITORIO y de los que sea legalmente responsable",* se evidencia la apropiación presupuestal según lo dispuesto en la CLÁUSULA SEXTA, de la siguiente manera:

Imagen 5.
Clausula Sexta Apropiación Presupuestal Contrato 2023398.

CDP	FECHA	Rubro	Fuente	Centro de Costos	Monto
CDP2023-004352	02/01/2023	21110011	111-EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL ENTERR	004300-Sevicios administrativos	$ 6.000.000
CDP2023-004446	16/01/2023	21110011	111-EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL ENTERR	004300-Sevicios administrativos	$ 3.169.714.752,00

Fuente: Contrato de Prestación de Servicios 2023398

Revisada la cláusula, encontramos que la apropiación presupuestal se hace con cargo a los CDPs 2023004352 y 2023004446 expedidos el 2 de enero y 16 de enero del 2023 respectivamente. Vale la pena indicar, que los soportes de estos CDPs, no fueron proporcionados por parte de la entidad.

Adicionalmente, de la información contractual allegada, se revisan los registros presupuestales 4828 y 4827 de 2023, evidenciándose que ambas afectaciones, se encuentran respaldadas en los CDPs señalados en el contrato, así:

Imagen 6.
Registro Presupuestal 4828 de 2023

EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL - ENTERRITORIO

Vigencia: 2023

REGISTRO PRESUPUESTAL RP2023-004828 Fecha Exp: 09/02/2023

Documento: 2023398
Tipo: FUNCIONAMIENTO
Proveedor: UNION TEMPORAL NOVA 2023
NIT: 901676224
Valor total Registro Presupuestal: $6.000.000,00

OBJETO/CONCEPTO: PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA, PARA LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES DE PROPIEDAD DE ENTERRITORIO Y DE LOS QUE SEA LEGALMENTE RESPONSABLE

Detalle

Concepto	Rubro	CentroDeCosto	CentroContable	Fuente	LineasDeNegocio	CDP No.	Valor CDP	Fecha Exp. CDP	Valor RP
ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	21110011	004300 - SERVICIOS ADMINISTRATIVOS	ENTERRITORIO - ENTERRITORIO	111 - EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL ENTERR	01 - FUNCIONAMIENTO	CDP2023-004352	$6.000.000,00	2/01/2023	$6.000.000,00

PROGRAMACIÓN DE PAGOS

Fecha	Valor Fijo	Valor Variable	Valor Total
21/09/2023	$6.000.000,00	$0,00	$6.000.000,00

CADENA CASTAÑEDA SANDRA CECILIA
RESPONSABLE DEL GRUPO DE PRESUPUESTO

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Imagen 7.
Registro Presupuestal 4827 de 2023

eterritorio

CERTIFICADO DE REGISTRO PRESUPUESTAL

EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL - ENTERRITORIO

Vigencia: 2023

REGISTRO PRESUPUESTAL RP2023-004827 Fecha Exp: 09/02/2023

Documento: 2023398
Tipo: FUNCIONAMIENTO
Proveedor: UNION TEMPORAL NOVA 2023
NIT: 901676224
Valor total Registro Presupuestal: $3.169.754.752,00

OBJETO/CONCEPTO: PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA, PARA LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES DE PROPIEDAD DE ENTERRITORIO Y DE LOS QUE SEA LEGALMENTE RESPONSABLE

Detalle

Concepto	Rubro	CentroDeCosto	CentroContable	Fuente	LineasDeNegocio	CDP No.	Valor CDP	Fecha Exp. CDP	Valor RP
ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	21110011	004300 - SERVICIOS ADMINISTRATIVOS	ENTERRITORIO - ENTERRITORIO	111 - EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL ENTERR	01 - FUNCIONAMIENTO	CDP2023-004446	$3.169.754.752,00	16/01/2023	$3.169.754.752,00

PROGRAMACIÓN DE PAGOS

Fecha	Valor Fijo	Valor Variable	Valor Total
24/03/2023	$15.340.941,35	$0,00	$15.340.941,35
24/03/2023	$40.402.281,65	$0,00	$40.402.281,65
20/04/2023	$278.716.117,00	$0,00	$278.716.117,00
30/05/2023	$278.716.117,00	$0,00	$278.716.117,00
20/06/2023	$278.716.117,00	$0,00	$278.716.117,00
19/07/2023	$278.716.117,00	$0,00	$278.716.117,00
17/08/2023	$282.320.215,00	$0,00	$282.320.215,00
21/09/2023	$285.473.804,00	$0,00	$285.473.804,00
25/10/2023	$285.473.804,00	$0,00	$285.473.804,00
23/11/2023	$285.473.804,00	$0,00	$285.473.804,00
11/12/2023	$285.473.804,00	$0,00	$285.473.804,00

CADENA CASTAÑEDA SANDRA CECILIA
RESPONSABLE DEL GRUPO DE PRESUPUESTO

Fuente: Información suministrada por la Entidad

Finalmente, la entidad asume que, *"Con respecto a la solicitud relacionada con la apropiación presupuestal para este contrato, en atención a las obligaciones relacionadas para la ejecución de la Vigencia Futura, me permito indicar que realizada la validación desde el Grupo de Presupuesto, la información entregada en el punto 49 para la solicitud de Información 1 AG81-003, se encontró que por una omisión involuntaria en el cuadro Excel de relación, no quedaron registradas tres (3) líneas de las que conforman las obligaciones que corresponden a dicha ejecución, por lo que dicho cuadro quedó incompleto y por lo tanto se procedió a actualizar la información soporte(..)".*

FECHA OBLIGACIO	RP	CDP	CONTRATO / COMPROMISO	NIT CONTRATIST	NOMBRE CONTRATISTA	DESCRIPCION RUBRO	VALOR OBLIGACIO
27/03/2024	RP2023-004827	CDP2023-004446	2023398	901676224	UNION TEMPORAL NOVA 2023	ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	40.402.281,65
27/03/2024	RP2023-004827	CDP2023-004446	2023398	901676224	UNION TEMPORAL NOVA 2023	ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	15.340.941,35
20/04/2023	RP2023-004827	CDP2023-004446	2023398	901676224	UNION TEMPORAL NOVA 2023	ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	76.704.700,58
20/04/2023	RP2023-004827	CDP2023-004446	2023398	901676224	UNION TEMPORAL NOVA 2023	ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	202.011.416,42
30/05/2023	RP2023-004827	CDP2023-004446	2023398	901676224	UNION TEMPORAL NOVA 2023	ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	278.716.117,00
20/06/2023	RP2023-004827	CDP2023-004446	2023398	901676224	UNION TEMPORAL NOVA 2023	ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	278.716.117,00
19/07/2023	RP2023-004827	CDP2023-004446	2023398	901676224	UNION TEMPORAL NOVA 2023	ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	278.716.117,00
22/09/2023	RP2023-004827	CDP2023-004446	2023398	901676224	UNION TEMPORAL NOVA 2023	ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	285.473.804,00
27/10/2023	RP2023-004827	CDP2023-004446	2023398	901676224	UNION TEMPORAL NOVA 2023	ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	285.473.804,00
24/11/2023	RP2023-004827	CDP2023-004446	2023398	901676224	UNION TEMPORAL NOVA 2023	ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	285.473.804,00
13/12/2023	RP2023-004827	CDP2023-004446	2023398	901676224	UNION TEMPORAL NOVA 2023	ASEO Y VIGILANCIA VIGENCIA ACTUAL	285.473.804,00
TOTAL OBLIGACIONES							2.312.502.907,00

Admitiendo, que los pagos no fueron 8 como inicialmente se reportaron, sino 11 como se detallan.

El grupo auditor, hace énfasis en que el Procedimiento P-FI-20 V03 *AUTORIZACIÓN Y EXPEDICIÓN DEL CERTIFICADO DE VIGENCIAS FUTURAS PRESUPUESTO*, es claro en establecer que los montos anuales autorizados para asumir compromisos de vigencias futuras no utilizadas a 31 de diciembre de cada año, en el rubro de funcionamiento caducan sin excepción.

Así mismo, la Resolución 118 del 1 de abril de 2022, especifica que para los procesos de contratación que iniciaron durante una vigencia fiscal, y que no culminaron con la suscripción del contrato "*el responsable del presupuesto expedirá los respectivos certificados de apropiación con cargo a la vigencia siguiente, previa solicitud de los responsables de los procesos"*. Lo cual se evidenció en la minuta del contrato, al constatarse la expedición de los CDPs 2023-004352 del 2 de enero de 2023, y 2023-004446 del 16 de enero de 2023 que garantizaron dicha apropiación.

Dado lo anterior, por deficiencias de control interno, ENTerritorio indica que en 2023 fueron ejecutados montos autorizados de una vigencia futura que caducó al 31 de diciembre de 2022, generando reportes errados de la información presupuestal al órgano de control.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

A través de comunicación con radicado No. 202461010089142, del 24 de abril de 2024, la entidad indica que:

"(…) de acuerdo con los soportes suministrados se evidencia que, el proceso contractual correspondiente al contrato No. 2023398, dio inicio durante la vigencia 2022 teniendo como soporte presupuestal además de los recursos de la vigencia 2022 de acuerdo con lo

indicado en el CDP No. CDP 2022-008078 de fecha 27 de octubre de 2023, la autorización de compromiso de vigencias futuras señalada en el certificado de Vigencias futuras No. SOLVF2022-000135 de fecha 08 de noviembre de 2022.

Al expirar dicha vigencia, el 31 de diciembre de 2022, el proceso contractual no había culminado con la adjudicación o celebración del contrato, razón por la cual, se dio aplicación a lo previsto en el artículo 12 de la Resolución anteriormente citada, por lo que procedió previamente a la ordenación del gasto que generó la celebración del contrato a la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal de la vigencia 2023, periodo fiscal en el cual se celebró el compromiso.

Si bien es cierto en el reporte inicialmente enviado a la Comisión de auditoría de la Contraloría se indicó que el compromiso en cuestión correspondía a ejecución en el 2023 de una vigencia futura, tal consideración resulta inapropiada, puesto que como se evidencia al cierre de la vigencia del 2022 no se registró el compromiso correspondiente al contrato en cuestión sino que por el contrario dicho compromiso se celebra y registra en la vigencia 2023, teniendo como soporte presupuestal un certificado de disponibilidad presupuestal correspondiente a la vigencia 2023 y no el certificado de autorización de vigencia futura que había servido de soporte para dar inicio al proceso de selección en la vigencia 2022 y que culminó con la adjudicación del contrato en la vigencia 2023.

Por tal razón y teniendo en cuenta que se aclara la información suministrada a la presente comisión de la CGR no se presentaría una inexactitud en la información que se le ofrece para efectos del análisis y control (...)".

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

La CGR, da cuenta que, ENTerritorio confirma el análisis realizado. No obstante, al recibir inicialmente el reporte por parte de la entidad, correspondiente a la ejecución en el 2023 de la vigencia futura en mención, y al ser esta información reiterada en mesa de trabajo por el Grupo de Presupuesto el 9 abril de 2024, y a su vez, en el correo del 12 de abril de 2024, para la comisión auditora es procedente ratificar que la entidad reportó datos inexactos, por lo tanto, se constituye como hallazgo.

Hallazgo N° 10. Desembolso Contrato de Interventoría No. 2221098.

La Ley 87 de 1993:

> Artículo 1*:"Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos".*

Artículo 2. Son objetivos del Sistema de Control Interno:

a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten.
(...)
b) Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional.
(…)
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.
(…)

Artículo 3. Son características del control interno:

a) El Sistema de Control Interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad.
(…)

La Resolución 042 del 5 de mayo de 2020. *"Por la cual se desarrollan los sistemas de facturación, los proveedores tecnológicos, el registro de la factura electrónica de venta como título valor, se expide el anexo técnico de factura electrónica de venta y se dictan otras disposiciones en materia de sistemas de facturación."*

Artículo 11, son requisitos de la factura electrónica:

14. La firma digital del facturador electrónico de acuerdo con las normas vigentes y la política de firma establecida por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, al momento de la generación como elemento para garantizar autenticidad, integridad y no repudio de la factura electrónica de venta.
(...)
15.El Código Único de Factura Electrónica -CUFE-.
(...)
16.La dirección de internet en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN en la que se encuentra información de la factura electrónica de venta contenida en el código QR de la representación gráfica, que corresponde a la indicada en el «Anexo técnico de factura electrónica de venta».
(…)

El Procedimiento P-FI-08 V05 "*PAGOS DE DESEMBOLSOS",* define:

> Artículo 4: "*Factura Electrónica: Documento de carácter comercial elaborado por el proveedor o prestador del servicio que sirve como respaldo de las transacciones comerciales, se emite por medio de un sistema de información basado en un estándar internacional que permite garantizar la integridad y autenticidad, y debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 617 del Estatuto Tributario y el título I de la Resolución 042 del 5 de mayo de 2020.*
>
> Artículo 5: Previo a la radicación en el sistema de Gestión Documental:
>
> *c. El supervisor del contrato deberá efectuar la aceptación o rechazo de la factura electrónica de venta recibida mediante el correo de radicacioncorrespondencia@enterritorio.gov.co una vez haya realizado la verificación que el contenido corresponda al cumplimiento de las condiciones contractuales para efectos del cobro y el cumplimiento de los requisitos legales.*
> *(...)*
> *d) La autorización y aprobación del pago de los desembolsos es responsabilidad del supervisor, interventor, Gerente del Convenio y/o del responsable de la ejecución presupuestal de los recursos, y para ello se debe verificar la totalidad de los requisitos contractuales y legales previamente a la radicación del desembolso en el sistema de Gestión documental, adicionalmente deben acreditar la veracidad de los documentos allí relacionados en cumplimiento de la reglamentación legal vigente.*
> *(...)*

Una vez evaluados los expedientes de los pagos realizados en el marco del contrato No. 2221098, suscrito con el CONSORCIO INTERDOMICILIARIAS, para la *"Interventoría técnica, administrativa, de control financiero, presupuestal, social y ambiental para el chequeo, validación de prototipos y diagnóstico, concertación, intervención y gestión social para la ejecución del programa de conexiones intradomiciliarias de agua potable y saneamiento básico, en el corregimiento de la peña, municipio de Sabanalarga (Atlántico)",* se observa en el desembolso por concepto de acta parcial II lo siguiente:

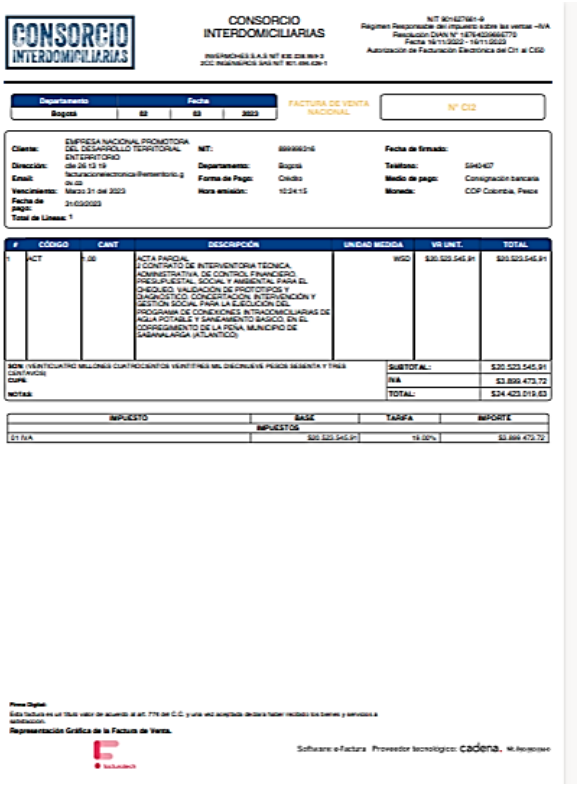
El comprobante de egreso 6044 del 30 de mayo de 2023 en su nota indica: *"Reemplaza CE 4563 anulado con CE 6043 solicitud enviada mediante memorando 20232200056303 para subsanar inconsistencia que se presentó con la factura que soporta el desembolso con radicado No. 20232200096532, pago realizado 30/03/2023".*

Al revisar el comprobante de egreso 4563, efectivamente se evidencia la realización de un pago el 30 de marzo de 2023 por valor de $23.119.774 al contratista Consorcio Interdomiciliarias.

El 3 de marzo de 2023, por medio de radicado 20234300076452, fue recibida en la

entidad factura electrónica por valor de $24.423.019,63, por concepto ACTA PARCIAL N°2 INTERVENTORIA, junto con los demás documentos soporte requeridos para la autorización del pago. A continuación, se observa la factura en mención.

Imagen 8.
Factura Electrónica No. CI2, Consorcio Interdomiciliarias



CONSORCIO INTERDOMICILIARIAS

FACTURA DE VENTA NACIONAL

#	CÓDIGO	CANT	DESCRIPCIÓN	UNIDAD MEDIDA	VR UNIT.	TOTAL
1	ACT	1.00	ACTA PARCIAL 2 CONTRATO DE INTERVENTORIA TECNICA, ADMINISTRATIVA, DE CONTROL FINANCIERO, PRESUPUESTAL, SOCIAL Y AMBIENTAL PARA EL CHEQUEO, VALIDACION DE PROTOTIPOS Y DIAGNOSTICO, CONDETACION, INTERVENCIÓN Y GESTIÓN SOCIAL PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE CONEXIONES INTRADOMICILIARIAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO, EN EL CORREGIMIENTO DE LA PEÑA, MUNICIPIO DE SABANALARGA (ATLANTICO)	WSO	$20.523.545,91	$20.523.545,91

SUBTOTAL:		$20.523.545,91
IVA		$3.899.473,72
TOTAL:		$24.423.019,63

IMPUESTO	BASE	TARIFA	IMPORTE
IMPUESTOS			
01 IVA	$20.523.545,91	19.00%	$3.899.473,72

Fuente: Información suministrada por la Entidad.

No obstante, se evidencia que la misma no cumple con todos los requisitos exigidos por la Entidad, establecidos en la Resolución 042 del 5 de mayo de 2020, los cuales fueron identificados por el equipo auditor, y que se señalan como criterios al inicio de esta observación.

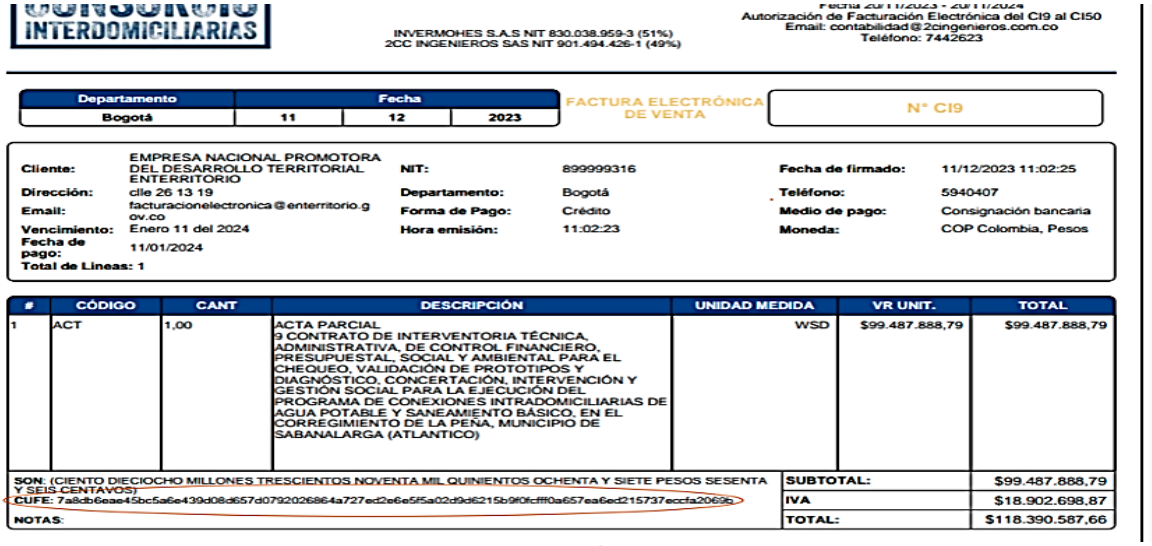
- La firma digital del facturador electrónico de acuerdo con las normas vigentes y la política de firma establecida por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, al momento de la generación como elemento para garantizar autenticidad, integridad y no repudio de la factura electrónica de venta.

- El Código Único de Factura Electrónica -CUFE-.

- La dirección de internet en la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN en la que se encuentra información de la factura electrónica de venta contenida en el código QR de la representación gráfica, que corresponde a la indicada en el «Anexo técnico de factura electrónica de venta».

A continuación, se muestran cada uno de los tres ítems que fueron omitidos en dicha factura.

Imagen 9.
Factura Electrónica Código Único de Factura Electrónica -CUFE



INTERDOMICILIARIAS

INVERMOHES S.A.S NIT 830.038.959-3 (51%)
2CC INGENIEROS SAS NIT 901.494.426-1 (49%)

Autorización de Facturación Electrónica del CI9 al CI50
Email: contabilidad@2cingenieros.com.co
Teléfono: 7442623

Departamento	Fecha			FACTURA ELECTRÓNICA DE VENTA	N° CI9
Bogotá	11	12	2023		

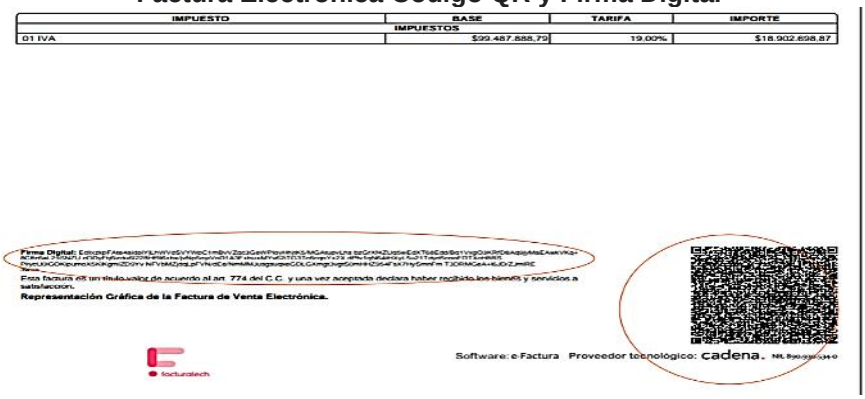
Cliente:	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL ENTERRITORIO	**NIT:**	899999316	**Fecha de firmado:**	11/12/2023 11:02:25
Dirección:	clle 26 13 19	**Departamento:**	Bogotá	**Teléfono:**	5940407
Email:	facturacionelectronica@enterritorio.gov.co	**Forma de Pago:**	Crédito	**Medio de pago:**	Consignación bancaria
Vencimiento:	Enero 11 del 2024	**Hora emisión:**	11:02:23	**Moneda:**	COP Colombia, Pesos
Fecha de pago:	11/01/2024				
Total de Lineas: 1					

#	CÓDIGO	CANT	DESCRIPCIÓN	UNIDAD MEDIDA	VR UNIT.	TOTAL
1	ACT	1,00	ACTA PARCIAL 9 CONTRATO DE INTERVENTORIA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, DE CONTROL FINANCIERO, PRESUPUESTAL, SOCIAL Y AMBIENTAL PARA EL CHEQUEO, VALIDACIÓN DE PROTOTIPOS Y DIAGNÓSTICO, CONCERTACIÓN, INTERVENCIÓN Y GESTIÓN SOCIAL PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE CONEXIONES INTRADOMICILIARIAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO, EN EL CORREGIMIENTO DE LA PEÑA, MUNICIPIO DE SABANALARGA (ATLANTICO)	WSD	$99.487.888,79	$99.487.888,79

SON: (CIENTO DIECIOCHO MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA MIL QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS SESENTA Y SEIS CENTAVOS)	**SUBTOTAL:**	$99.487.888,79
CUFE: 7a8db6eae45bc5a6e439d08d657d0792026864a727ed2e6e5f5a02d9d6215b9f0cfff0a657ea6ed215737eccfa20696	**IVA**	$18.902.698,87
NOTAS:	**TOTAL:**	$118.390.587,66

Fuente: Imagen elaborada con información suministrada por ENTerritorio S.A.

Imagen 10.
Factura Electrónica Código QR y Firma Digital



IMPUESTO	BASE	TARIFA	IMPORTE
	IMPUESTOS		
01 IVA	$99.487.888,79	19.00%	$18.902.698,87

Firma Digital:

Esta factura es un título valor de acuerdo al art. 774 del C. C. y una vez aceptada declara haber recibido los bienes y servicios a satisfacción.

Representación Gráfica de la Factura de Venta Electrónica.

Software: e-Factura Proveedor tecnológico: cadena.

Fuente: Imagen elaborada con información suministrada por ENTerritorio S.A.

Así pues, en el desarrollo de actividades establecidas en el Procedimiento P-FI-08

V05 *"PAGOS DE DESEMBOLSOS",* se tiene que:

En la actividad 1: Radicar documentos para pagos en el Sistema de Gestión documental*. "El Supervisor del contrato y/o responsable de la ejecución de los recursos, para la radicación del desembolso debe anexar los formatos F-FI-06 Certificación de cumplimiento para el pago, F-FI-10 Modelo de Cuenta de Cobro o la Factura electrónica de venta o documento equivalente y todos los documentos requeridos contractualmente para el trámite del desembolso definidos en el presente procedimiento".* Adicionalmente, y según el mismo procedimiento, el supervisor del contrato deberá efectuar la aceptación o rechazo de la factura electrónica una vez haya realizado la verificación que el contenido corresponda al cumplimiento de las condiciones contractuales para efectos del cobro y el cumplimiento de los requisitos legales. Debe verificar la totalidad de los requisitos contractuales y legales previamente a la radicación del desembolso y acreditar la veracidad de los documentos allí relacionados en cumplimiento de la reglamentación legal vigente.

En la actividad 3: Verificar los documentos radicados. *"El Grupo de Presupuesto (…) verifica en la plataforma SECOP II que la información correspondiente a los formatos F-FI-06 Certificación de cumplimiento para el pago y Factura electrónica de venta o F-FI-10 Modelo cuenta de cobro (formato opcional), o documento equivalente, para no responsables de IVA (según aplique) se encuentren cargados adecuadamente en la plataforma".*

En la actividad 8: Verificar la factura electrónica de venta, cuenta de cobro o documento equivalente: *"El Profesional del Grupo de Contabilidad, verifica el cumplimiento de los requisitos que debe tener la factura electrónica, cuenta de cobro o documentos equivalente, según aplique, teniendo en cuenta la normatividad legal vigente en materia tributaria y contable. Adicionalmente se verifican los soportes incluidos en el desembolso para la depuración de la base para el cálculo de las retenciones a practicar, los cuales deben ser incluidos por el contratista en cada desembolso".*

En la actividad 34: Generar soportes de la transferencia bancaria. "*El Profesional del Grupo de Gestión de Pagaduría encargado del proceso de pagos realiza el cargue de los soportes bancarios en OneDrive en la carpeta compartida para el Grupo Gestión de Pagaduría según el mes y día en el que se haya realizado el pago y reasigna los radicados a través del Sistema de Gestión documental al Profesional del Grupo de Gestión de Pagaduría encargado del proceso de generación y armado de comprobantes para que genere los comprobantes de egreso y le asocie el soporte bancario y los demás documentos que hagan parte integral del desembolso".*

En la actividad 40: Revisar la información del comprobante de egreso*. "El Grupo de Contabilidad valida que la información corresponda con el soporte de la transferencia bancaria, la causación contable, y demás soportes anexos al comprobante de egreso. En caso de que se presenten inconsistencias, se realiza la devolución del radicado por Sistema de Gestión Documental y se informa a través de correo electrónico al Grupo de Gestión de*

Pagaduría (…)".

A pesar de los controles establecidos, estos resultaron inefectivos para evitar la realización del pago, evidenciándose falencias significativas desde la supervisión, hasta los diferentes grupos de trabajo que componen la Subgerencia Financiera.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

Por su parte, la entidad por medio de oficio con radicado 202461010089142, del 24 de abril de 2024, en los siguientes términos manifiesta:

"El desembolso con radicado No. 20232200096532 del Contrato de Interventoría No. 2221098 suscrito con CONSORCIO INTERDOMICILIARIAS fue radicado el día 23 de marzo del 2023, al cual se le hizo verificación de soportes incluida la factura de venta, en dicha revisión no se evidenció que la factura no contenía los campos de código CUFE, código QR ni Firma Digital, dado que correspondía a una factura preliminar, así mismo, los Grupos transversales de Contabilidad y Pagaduría dieron continuidad al proceso del desembolso sin detectar esta inconsistencia hasta realizar el pago efectivo".

Posteriormente, informa que el 20 de abril del 2024 se radicó el desembolso No. 20232200131842, el cual contenía el mismo consecutivo de la factura electrónica de venta que fue soporte del desembolso *"(...) sin embargo, esta última dio cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 617 del Estatuto Tributario y la Resolución 165 expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, por lo cual, al momento de efectuar el registro en el aplicativo de la entidad se detectó que ya había sido causado un desembolso anterior con el mismo número de factura, evitando de esta manera que se generará un nuevo pago por los mismos conceptos".*

Finalmente, la entidad concluye argumentando que "*a pesar que se puedan presentar falencias en el trámite de los pagos, se tienen establecidos diferentes controles que permiten mitigar la materialización de riesgos asociados a doble trámite de desembolsos, de igual forma, es importante destacar que durante la vigencia 2023 la Entidad tramitó aproximadamente 10 mil desembolsos presentando error de procedimiento solo en un desembolso que logró materializar el riesgo, lo cual demuestra que los controles establecidos y realizados por los grupos responsables del proceso del trámite de desembolsos son altamente efectivos".*

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

Al reiterarse por parte de ENTerritorio, el error asumido, el equipo auditor insiste en la evidencia de carencias en los controles que se tuvieron para la aprobación de este desembolso con una factura preliminar, y darse continuidad al proceso hasta la realización del pago.

Se materializó un riesgo que debió haberse detectado y evitado. No sin antes mencionar, que se faltó a la reglamentación exigida por la DIAN en el artículo 617 del Estatuto Tributario y el título I de la Resolución 042 del 5 de mayo de 2020.

Ahora bien, la entidad no incurrió en una doble erogación, y el hecho fue subsanado con posterioridad, no obstante, para la CCGR los controles no fueron efectivos al no realizarse una correcta ejecución de las funciones y actividades asumidas desde la supervisión, hasta los diferentes grupos de trabajo que componen la Subgerencia Financiera, y el Grupo de Pagaduría, por lo tanto, se configura como hallazgo.

Hallazgo N° 11. Oportunidad en la liquidación de Contratos.

El ARTÍCULO 53 de la ley 80 de 1993 habla *de la Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores* y contempla lo siguiente:

> *Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, celebrado por ellos, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables constitutivos de incumplimiento de las obligaciones correspondientes a tales contratos y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría incluyendo la etapa de liquidación de los mismos.*
>
> *Por su parte,* ***los interventores, responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que le sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría, incluyendo la etapa de liquidación de los mismos siempre y cuando tales perjuicios provengan del incumplimiento o responsabilidad directa, por parte del interventor****, de las obligaciones que a este le correspondan conforme con el contrato de interventoría. (negrilla fuera de texto)*

En la **cláusula 8.1.** del contrato 2210592 LIQUIDACIÓN CONTRACTUAL, se estableció que ***"****Una vez terminado el contrato, ENTERRITORIO procederá con su liquidación mediante la suscripción de la respectiva acta, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Contratación de ENTerritorio vigente".*

De acuerdo a lo establecido en el contrato de Consultoría No. 2210801 e Interventoría No. 2220661 se establece:

> *"****OCTAVA. FORMA DE PAGO:*** *ENTerritorio pagará al Contratista el valor por el cual fue seleccionada su oferta, de acuerdo con la siguiente forma de pago, previa*

presentación de los productos debidamente aprobados por la interventoría y recibidos a satisfacción por ENTerritorio:
(…)
El 10% del valor del contrato una vez se cumplan los siguientes requisitos:

- Aprobación por parte de ENTerritorio de la póliza de calidad de los servicios.
- Liquidación del contrato de Consultoría.

***"SÉPTIMA - FORMA DE PAGO:** ENTerritorio pagará al Interventor el valor por el cual fue seleccionada su oferta, previa presentación de los informes que acrediten el cumplimiento de las obligaciones del contrato debidamente recibidos a satisfacción por el Supervisor, de acuerdo con la siguiente forma de pago:*
(…)
2. El 10% del valor del contrato una vez se cumplan los siguientes requisitos:

a. Aprobación por parte de ENTerritorio de la póliza de calidad de los servicios.
b. Liquidación del contrato de Interventoría y de Consultoría"

El Manual de contratación26 M-PR-01 VERSIÓN 2 de ENTerritorio en su numeral 52 establece los Términos para llevar a cabo la liquidación, para lo cual contempla lo siguiente:

"*En los contratos o convenios interadministrativos, los plazos de la liquidación se regirán por lo establecido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.*

En los demás eventos, salvo que se pacte un término distinto en el contrato, las partes ***deberán liquidar los contratos dentro de los seis (6) meses siguientes a la terminación del contrato****. En cualquier caso, este plazo no es óbice para que en cualquier momento las partes liquiden de común acuerdo los contratos, siempre y cuando no se supere el término de caducidad o prescripción de las acciones judiciales. En este caso, y de no ser posible la liquidación de mutuo acuerdo, ENTERRITORIO podrá utilizar los demás mecanismos de cierre contractual".* (Negrilla fuera de texto)

El Manual de supervisión e interventoría de ENTerritorio contempla que una obligacion de la interventoria es *"Posteriores a la terminación del contrato objeto de interventoría (…) 3. Elaborar el proyecto de liquidación del contrato objeto de la Interventoría en un tiempo máximo de 45 días calendario contados a partir de la fecha de terminación y remitirlo a ENTERRITORIO para su revisión y aprobación final junto con la totalidad de los soportes.*

26 https://www.enterritorio.gov.co/web/sites/default/files/2024-02/documentos/M-PR-01%20versión%2002%20del%2022-08-2023.pdf

Y Posterior a la terminación de los contratos objeto de supervisión *"Proyectar la liquidación del contrato de interventoría".*

En virtud de las comunicaciones CLM-2023-002, CAEE-UN-2024-002 y CLM-2024-001 dirigidas a la Gerente General Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTERRITORIO y de la cual nos allegan copias, solicitando la intervención de la Contraloría General, a fin de que se adelante investigación, indagación y el acompañamiento hasta el pago de los recursos que a la fecha ENTerritorio adeuda a C&E ENGINEERING SAS, con el fin de que se efectué la Liquidación de los contratos de Interventoría Nos. 2220661, 2210592 y Contrato de Consultoría No. 2210801 por haberse cumplido con todos los requisitos para dichas liquidaciones, y así recibir el pago del 10% pendiente por pagar por concepto de retegarantía, encontramos que:

El contrato 2220661 fue suscrito el día 06 de julio de 2022, con fecha de inicio del 05 de octubre de 2022 y fecha de terminación del 24 de enero de 2023. El contrato 2210801 fue suscrito el día 22 de diciembre de 2021, con fecha de inicio del 05 de octubre de 2022 y fecha de terminación del 24 de enero de 2023 y por último el contrato 2210592 fue suscrito el 24 de agosto de 2021, con fecha de inicio del 14 de diciembre de 2021 y fecha de terminación 14 de junio de 2022, sin que, a febrero de 2024, se hayan liquidado.

Una vez recibido a satisfacción cada uno de los proyectos por parte de la Supervisión, el contratista procedió a la actualización de las garantías, y a remitir el proyecto de liquidación de los contrato y documentación requerida para la liquidación de los mismos. Garantías actualizadas y aprobadas por la Entidad.

Como resultado de los múltiples requerimientos del contratista, finalmente y luego de haber trascurrido más de un año del lleno de los requisitos, estos contratos fueron liquidados, lo que no le resta importancia al hecho de no haberse cumplido con los tiempos establecidos contractualmente para dichas liquidaciones y los perjuicios causados el contratista, conducta que es repetitiva por parte de ENTerritorio.

Conforme a la respuesta dada por la ENTerritorio con radicado 202410010002481 del 25 de abril de 2024 donde establece:

"(…) ***52. Términos para llevar a cabo la liquidación***

En los contratos o convenios interadministrativos, los plazos de la liquidación se regirán por lo establecido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

En los demás eventos, salvo que se pacte un término distinto en el contrato, las partes

deberán liquidar los contratos dentro de los seis (6) meses siguientes a la terminación del contrato. En cualquier caso, este plazo no es óbice para que en cualquier momento las partes liquiden de común acuerdo los contratos, siempre y cuando no se supere el término de caducidad o prescripción de las acciones judiciales. En este caso, y de no ser posible la liquidación de mutuo acuerdo, ENTERRITORIO podrá utilizar los demás mecanismos de cierre contractual. (...)"

Bajo esta disposición, se tendría entonces que dentro de los seis (6) meses siguientes a la terminación de los contratos, se debería adelantar la liquidación. Habiéndose dado la terminación, más los seis (6) meses siguientes:

CONCEPTO	**CONTRATO**	**TERMINACIÓN**	**6 MESES SIGUIENTES**
INTERVENTORÍA	2210592	14/06/2022	14/12/2022
CONSULTORÍA	2210801	24/01/2023	24/07/2023
INTERVENTORÍA	2220661	24/01/2023	24/07/2023

Sin embargo, no se constituye como la fecha final para adelantar la liquidación, pues se tiene el término de caducidad o prescripción de las acciones judiciales". (Negrilla fuera de texto)

Afirmación que la CGR no comparte ya que el hecho de que en el manual de contratación de ENTerritorio se disponga: *"En cualquier caso, este plazo no es óbice para que en cualquier momento las partes liquiden de común acuerdo los contratos, siempre y cuando no se supere el término de caducidad o prescripción de las acciones judiciales"* solo implica que el hecho de no cumplir con el término contemplado para la liquidación (6 meses) no es impedimento para que se pueda hacer dentro del término de caducidad o prescripción de las acciones judiciales, es decir, vencido el término de caducidad de la acción contractual, o notificado el auto admisorio de la demanda en la forma dicha, se genera la incompetencia de la entidad contratante para liquidar el contrato unilateralmente y, para el contratista, la imposibilidad de obtenerla en sede judicial o de común acuerdo, más no se refiere que el término para liquidar sea el término de caducidad o prescripción de la acción judicial, ya que de ser así no tendría sentido alguno de que en el mismo numeral se haya dispuesto que el término para liquidar los contratos está contemplado dentro de los seis (6) meses siguientes a la liquidación del mismo, en tal sentido, después de los 6 meses previstos constituye una liquidación extemporánea.

Por otra parte, es importante mencionar que la demora en la liquidación no obedecía al incumplimiento de alguna obligación por parte del contratista y si así fuera, es una obligación del grupo POST- CONTRACTUAL de ENTerritorio requerir a los supervisores de contratos la radicación de los documentos necesarios para llevar a cabo las liquidaciones y documentos de cierre contractual, por lo cual, se hace necesario que ENTerritorio ponga en práctica acciones de menoras contundentes

que conduzcan a liquidar dentro de los términos.

Lo descrito denota deficiencias en los procedimientos para cumplir los términos para la liquidación de los contratos, y falencias en el cumplimiento de las obligaciones administrativas en las labores de interventoría, ya que no se realizan en los plazos establecidos en el Manual de Contratación y el clausulado contractual, ocasionando riesgo de desequilibrio económico y de reclamaciones del contratista por la demora injustificada de la liquidación de los contratos, situaciones que llevan a que se configure el hallazgo.

REPUESTA ENTIDAD

De acuerdo con lo contenido en el repositorio documental se registra sobre los contratos objeto de la Auditoría, la siguiente información con respecto a las fechas de suscripción, inicio, terminación, radicación de la solicitud de liquidación en el Grupo de Gestión Post Contractual y la fecha final de la firma del acta de liquidación bilateral:

	Contrato	Suscripción	Inicio	Terminación	Radicación GGPC	Firma liquidación bilateral
INTERVENTORÍA	2210592	24/06/2021	14/12/2021	14/06/2022	20/02/2024	4/03/2024
CONSULTORÍA	2210801	22/12/2021	5/10/2022	24/01/2023	20/02/2024	4/03/2024
INTERVENTORÍA	2220661	6/06/2022	5/10/2022	24/01/2023	13/03/2024	8/04/2024

Sobre lo que se permite concluir que el trámite de liquidación se ha dado en los términos legales para proceder con la misma, como se contextualiza a continuación:

En las minutas y documentos de planeación precontractual se estableció que las liquidaciones se llevarían a cabo ***"****Una vez terminado el contrato, ENTERRITORIO procederá con su liquidación mediante la suscripción de la respectiva acta, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Contratación de ENTerritorio vigente".*

Conforme a las fechas de suscripción de los contratos, el Manual de Contratación aplicable es el M-PR- 01, Versión 01), en el Capítulo VIII, numerales 50, 51 y 52.

MANUAL DE CONTRATACIÓN

"(…) ***52. Términos para llevar a cabo la liquidación***

En los contratos o convenios interadministrativos, los plazos de la liquidación se regirán por lo establecido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

En los demás eventos, salvo que se pacte un término distinto en el contrato, las partes deberán liquidar los contratos dentro de los seis (6) meses siguientes a la terminación del contrato. En cualquier caso, este plazo no es óbice para que en cualquier momento las partes liquiden de común acuerdo los contratos, siempre y cuando no se supere el término de caducidad o prescripción de las acciones judiciales. En este caso, y de no ser posible la liquidación de mutuo acuerdo, ENTERRITORIO podrá utilizar los demás mecanismos de cierre contractual.(...)"

Bajo esta disposición, se tendría entonces que dentro de los seis (6) meses siguientes a la terminación de los contratos, se debería adelantar la liquidación. Habiéndose dado la terminación, más los seis (6) meses siguientes:

	Contrato	Terminación	6 meses siguientes
INTERVENTORÍA	2210592	14/06/2022	14/12/2022
CONSULTORÍA	2210801	24/01/2023	24/07/2023
INTERVENTORÍA	2220661	24/01/2023	24/07/2023

Sin embargo, no se constituye como la fecha final para adelantar la liquidación, pues se tiene el término de caducidad o prescripción de las acciones judiciales.

CADUCIDAD DE LA ACCIÓN JUDICIAL

Para efectos de determinar la caducidad de la acción judicial, es necesario señalar que el artículo 2536 del Código Civil Colombiano, establece los términos de la acción ejecutiva y de la ordinaria, fijándolos de la siguiente forma:

"ARTÍCULO 2536. <PRESCRIPCION DE LA ACCION EJECUTIVA Y ORDINARIA>. <Artículo modificado por el artículo 8 de la Ley 791 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> La acción ejecutiva se prescribe por cinco (5) años. Y la ordinaria por diez (10).

La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco (5) años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco (5).

Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término".

Ahora bien, en consideración con registrado en los documentos contractuales y sistema de contratación, se toma como base las fechas de terminación de los contratos y se toma como fecha de inicio a la contabilización del término para

demandar la liquidación del Contrato.

En efecto, en cumplimiento de lo previsto en el artículo precedente, el término que debe contarse para presentar demanda que pretenda la liquidación judicial del contrato, es el de la acción ordinaria, que corresponde a diez (10) años, contados a partir de la terminación del contrato, por lo que la fecha límite máxima para acudir a la jurisdicción en los contratos objeto de la observación es:

	Contrato	Terminación	Plazo máximo para liquidar
INTERVENTORÍA	2210592	14/06/2022	14/06/2032
CONSULTORÍA	2210801	24/01/2023	24/01/2033
INTERVENTORÍA	2220661	24/01/2023	24/01/2033

ANALISIS DE RESPUESTA

La CGR no comparte el hecho de que en el manual de contratación de ENTerritorio se disponga: "*En cualquier caso, este plazo no es óbice para que en cualquier momento las partes liquiden de común acuerdo los contratos, siempre y cuando no se supere el término de caducidad o prescripción de las acciones judiciales"* solo implica que el hecho de no cumplir con el término contemplado para la liquidación (6 meses) no es impedimento para que se pueda hacer dentro del término de caducidad o prescripción de las acciones judiciales, ya que de ser así no tendría sentido alguno de que en el mismo numeral se haya dispuesto que el término para liquidar los contratos está contemplado dentro de los seis (6) meses siguientes a la liquidación del mismo, en tal sentido, liquidar después de los 6 meses previstos constituye una liquidación extemporánea.

Hallazgo N° 12. Evaluación y seguimiento de las minutas contractuales.

En el capítulo VII del Manual de Contratación de ENTerritorio[27] se contempla que:

Imagen 11.
Manual de contratación de ENTerritorio

[27] manual-contratacion-v1 (sharepoint.com)

CAPÍTULO VII.
Ejecución Contractual

36. Perfeccionamiento del contrato:

Los contratos que celebre ENTERRITORIO deberán constar por escrito, y se perfeccionarán con la firma de las partes. La firma podrá ser electrónica, siempre que se utilice la plataforma SECOP II o la que haga sus veces.

37. Requisitos para la ejecución de los contratos:

Para la ejecución de los contratos suscritos por ENTERRITORIO se deberá contar con:

(i) **Registro presupuestal;**
(ii) **Aprobación de la (s) garantía (s);**
(iii) **El cumplimiento de cualquier otro requisito de ejecución que se establezcan en los Términos y Condiciones;**
(iv) **Acta de Inicio suscrita, cuando esta haya sido pactada en el contrato celebrado.**
(v) **Las demás que por la naturaleza del contrato defina la Ley.**

Fuente: Información suministrada por la entidad.

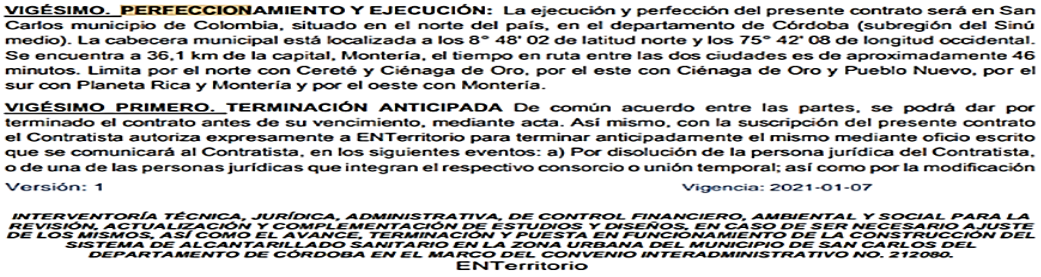
Por último, en el **artículo 2 de la Ley 87 de 1993** se dispone lo siguiente:

> *"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 orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales:*
>
> *a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;*
> *b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional;*
> *c. Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad;*
> *d. Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional;*
> *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;*
> *g. Garantizar que el Sistema de Control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación;*
> *h. Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características."*

En la ejecución del proceso auditor, al revisar el clausulado del contrato de interventoría 2220833 de 2022, celebrado entre ENTerritorio y CONSORCIO INTERVENTORÍA SAN CARLOS 007, cuyo objeto es *"Interventoría técnica, jurídica, administrativa, de control financiero, ambiental y social para la revisión, actualización y complementación de estudios y diseños, en caso de ser necesario ajuste de los mismos, así como el avance, terminación y puesta en funcionamiento de la construcción del sistema de alcantarillado sanitario en la zona urbana del municipio de San Carlos del departamento de Córdoba",* encontramos que en la cláusula vigésima, referente al perfeccionamiento y ejecución del contrato se

estipuló lo siguiente:

Imagen 12.
Minuta contractual



VIGÉSIMO. PERFECCIONAMIENTO Y EJECUCIÓN: La ejecución y perfección del presente contrato será en San Carlos municipio de Colombia, situado en el norte del país, en el departamento de Córdoba (subregión del Sinú medio). La cabecera municipal está localizada a los 8° 48' 02 de latitud norte y los 75° 42' 08 de longitud occidental. Se encuentra a 36,1 km de la capital, Montería, el tiempo en ruta entre las dos ciudades es de aproximadamente 46 minutos. Limita por el norte con Cereté y Ciénaga de Oro, por el este con Ciénaga de Oro y Pueblo Nuevo, por el sur con Planeta Rica y Montería y por el oeste con Montería.

VIGÉSIMO PRIMERO. TERMINACIÓN ANTICIPADA De común acuerdo entre las partes, se podrá dar por terminado el contrato antes de su vencimiento, mediante acta. Así mismo, con la suscripción del presente contrato el Contratista autoriza expresamente a ENTerritorio para terminar anticipadamente el mismo mediante oficio escrito que se comunicará al Contratista, en los siguientes eventos: a) Por disolución de la persona jurídica del Contratista, o de una de las personas jurídicas que integran el respectivo consorcio o unión temporal; así como por la modificación

Versión: 1 Vigencia: 2021-01-07

INTERVENTORÍA TÉCNICA, JURÍDICA, ADMINISTRATIVA, DE CONTROL FINANCIERO, AMBIENTAL Y SOCIAL PARA LA REVISIÓN, ACTUALIZACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS, EN CASO DE SER NECESARIO AJUSTE DE LOS MISMOS, ASÍ COMO EL AVANCE, TERMINACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO SANITARIO EN LA ZONA URBANA DEL MUNICIPIO DE SAN CARLOS DEL DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA EN EL MARCO DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO NO. 212080.
ENTerritorio

Fuente: Información suministrada por la entidad.

Como se evidencia, el contenido de esta cláusula no guarda relación con lo dispuesto en la normatividad precitada y el manual de contratación de ENTerritorio y como es sabido, el contrato en derecho civil es una fuente de obligaciones, es decir, por el acto jurídico del contrato se generan obligaciones explicitas que deben ser escritas en el para que sean de obligatorio cumplimiento de las partes, y si no lo hacen, la parte cumplida puede demandar a la parte incumplida para que cumpla y/o pague los perjuicios causados por su incumplimiento, pero sin estar estas obligaciones consignadas en la minuta contractual no serán exigibles a ninguna de las partes.

Teniendo en cuenta lo anterior y que *"para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto. El proponente y el contratista deberán acreditar que se encuentran al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del Sena, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda",* podemos ver que no incluir estas especificaciones dentro del clausulado del contrato genera riesgos para ENTerritorio ya que en caso de incumplimiento de dichos requisitos, pueda excusarse en que en el contrato no quedaron pactadas dichas obligaciones.

A pesar de que la entidad manifieste que *"Por tal motivo, en los documentos que hacen parte integral del contrato si quedaron establecidas claramente las estipulaciones relacionadas con los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, los cuales adicionalmente guardan concordancia con lo establecido en el Manual de Contratación de ENTerritorio y por ende fueron cumplidas de forma correcta para el citado contrato, sin que se advirtiera o generara ningún riesgo de incumplimiento al respecto."*, al criterio del equipo auditor la deficiencia en la evaluación y seguimiento de las minutas contractuales persiste y el hecho de que existan documentos que

hagan parte integral del contrato y que no se haya configurado ningún riesgo, no desvirtúa el hecho de que en la minuta contractual no quedó configurada la cláusula de manera congruente, por lo tanto con respecto a este hecho la observación se mantiene.

La situación descrita evidencia deficiencias en el control interno de la entidad, contemplados en el artículo 2 de la ley 87 de 1993, por no estipular de manera correcta la cláusula de perfeccionamiento y ejecución, las cuales contienen obligaciones fundamentales e incumplimiento de lo reglamentado en el Manual de Contratación, razón por la cual se configura el hallazgo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Al respecto se ponen de presente las siguientes consideraciones

La comunicación de aceptación de oferta No. 2220833 de 2022, que para el efecto hace las veces de minuta del contrato, estableció en su cláusula Vigésimo segunda- Documentos, que hacían parte integral del contrato, el Documento de Planeación, el Documento de Invitación, Adendas, Anexos, Formularios, entre otros; y que todos por tal motivo, todos ellos determinan, regulan, complementan y adicionan lo pactado en el contrato, y en consecuencia producen sus mismos efectos y obligaciones jurídicas y contractuales.

El contrato 2220833 de 2022 se derivó del proceso de selección CEG-007-2022, el cual estableció de manera clara dentro de los documentos del proceso, los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato así:

En el Documento de Planeación se determinó: “El plazo total es de 10 meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato.”

En el Documento de Invitación quedó descrito que: “El acta de inicio se suscribirá previo el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento (suscripción del contrato por las partes) y ejecución (expedición del registro presupuestal y aprobación de las garantías)

En el Anexo 2: Comunicación de aceptación de la oferta se estableció: “El presente contrato se perfecciona con la firma de este por parte del ordenador del gasto. Para su ejecución, se requiere la aprobación de las garantías y el registro presupuestal correspondiente.

Por tal motivo, en los documentos que hacen parte integral del contrato si quedaron establecidas claramente las estipulaciones relacionadas con los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, los cuales adicionalmente guardan concordancia con lo establecido en el Manual de Contratación de ENTerritorio y por ende fueron cumplidas de forma correcta para el citado contrato, sin que se advirtiera o generara ningún riesgo de incumplimiento al respecto.

ANALISIS DE RESPUESTA

A pesar de que la entidad manifieste que en los documentos que hacen parte integral del contrato si quedaron establecidas claramente las estipulaciones relacionadas con los requisitos de perfeccionamiento y ejecución, a criterio de la CGR, la deficiencia en la evaluación y seguimiento de las minutas contractuales persiste y el hecho de que existan documentos que hagan parte integral del contrato y que no se haya materializado el riesgo, no desvirtúa el hecho de que en la minuta contractual no quedó configurada la cláusula de manera congruente, por lo tanto con respecto a este hecho se configura el hallazgo.

Hallazgo N° 13. Contrato de Obra No. 2220707 – Funcionamiento PTAP SENA Sede Riohacha.

Constitución Política de Colombia, establece:

> *Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

REGLAMENTO TÉCNICO DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO RAS – 2000,

> *C.17.7 EVALUACIÓN DE LOS EQUIPOS EN PLANTA Para llevar un control detallado de la operación y mantenimiento de todos los sistemas y equipos que se encuentran en la planta de tratamiento es indispensable hacer énfasis en algunos aspectos importantes, tales como:*
>
> *1. Los problemas por más mínimos que sean deben solucionarse inmediatamente, puesto que ellos pueden ocasionar en última instancia daños mayores y por consiguiente altos costos de reparación.*
>
> *2. Las acciones ejecutadas para detectar y corregir anormalidades deben registrarse en la ficha técnica del equipo o estructura existente y en el libro de control de calidad, con la finalidad de obtener datos básicos acerca del funcionamiento de los sistemas de proceso en la planta de tratamiento.*

Norma técnica Colombiana NTC 1500 Código Colombiano de Fontanería

1.1 Esta norma establece los requisitos mínimos para garantizar el funcionamiento correcto de los sistemas de abastecimiento de agua potable; sistemas de desagüe de aguas negras y lluvias; sistemas de ventilación; y aparatos y equipos necesarios para el funcionamiento y uso de estos sistemas.

Contrato de obra No. 2220707 Consorcio Jireh

CLAÚSULA SEGUNDA: ALCANCE DEL OBJETO. El objeto se desarrollará con los siguientes proyectos:

2.1. Construcción de la PTAP Riohacha. Tratamiento por membranas con sistemas de osmosis inversa.

CLAÚSULA NOVENA: OBLIGACIONES DE LAS PARTES.

9.1. OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA**.**

1. Cumplir el objeto del contrato, ejecutando y entregando la obra contratada, de acuerdo con los criterios de calidad exigibles y dentro del plazo señalado para ello.
7. Garantizar el cumplimiento de todas las obligaciones que se deriven del Objeto Contractual, cumpliendo con la normatividad correspondiente.
8. Obrar con lealtad y buena fe en las distintas fases contractuales, evitando dilaciones.
9. Acatar las instrucciones que durante el desarrollo del contrato se le impartan por parte de la interventoría.
16. Garantizar que el área de trabajo quede limpia y aseada todos los días al terminar las labores.
18. Ejecutar las obras poniendo en práctica procedimientos adecuados de construcción y protección de las mismas, contra cualquier daño o deterioro que pueda afectar su calidad, estabilidad o acabados, así como también las estructuras e instalaciones y redes de servicio superficiales y subterráneas existentes dentro del área de trabajo o adyacentes a ella, por lo que, cualquier daño será imputable al contratista.

9.2. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA.

29. Entregar a la interventoría y a ENTerritorio la totalidad de las obras ejecutadas y suscribir el "Acta de entrega y recibo final del objeto contractual" (F-GG-16).

30. Las demás solicitadas por la Interventoría y por ENTerritorio requeridas para el cabal cumplimiento del objeto contractual

El alcance y especificaciones técnicas del proyecto se desarrollaron en cuatro hitos relevantes:

Tabla 20.
HITOS RELEVANTES DEL PROYECTO

No.	Hito	Descripción de la actividad
1	Construcción de obra física	Estructura: Losa de Contrapiso.
		Laboratorio y bodega de químicos.
		Cubierta Lecho de Secado
		Cubierta Sistema de Tratamiento
		Construcción Interior: Laboratorio y bodega de químicos
		Carpintería metálica
2	Suministro e instalación de la PTAP 3.0 L/Seg.; tratamiento por membranas con sistemas de osmosis inversa. En Riohacha	Suministro e instalación de Sistema de Pretratamiento, Sistema de Tratamiento por Membranas: Microfriltración y osmosis inversa, e interconexiones**.**
		Suministro e instalación de Sistema de Pretratamiento, Sistema de Tratamiento por Membranas: Microfriltración y osmosis inversa, e interconexiones.
		Sistema Hidráulico de Presión Preensamblado (Incluye 2 bombas de 1.5 HP caudal de 20 gpm c/u, rango de presión de 30 - 50, Tanque de 100 lts., tablero de control y accesorios, conexión a sistema hidráulico y eléctrico + suministro e instalación y puesta en funcionamiento).
3	Urbanismos	Andenes perimetrales
		Sendero de Conexión
4	Puesta en Funcionamiento	Análisis del agua tratada. Socialización Manuales de operación. 8 horas de Capacitación del funcionamiento de la PTAP

Fuente: ENTerritorio

En visita técnica realizada del 18 al 22 de marzo de 2024, al proyecto de construcción y puesta en marcha de sistemas independientes de tratamiento de agua potable en el Centro Industrial y de Energías Alternativas Sede SENA Riohacha, (La Guajira), en el marco del contrato interadministrativo No. 220005 del 2020, se observó que los equipos, que componen, la planta de tratamiento de agua potable (PTAP 3.0 litros/segundo), y que operan de forma automática y continua, al momento de realizar una prueba, no funcionaron.

Imagen 13.
REGISTRO FOTOGRAFICO PTAP SENA SEDE RIOHACHA

Fuente: Registro fotográfico visita técnica CGR – marzo 2024

De acuerdo con la interventoría la falta de funcionamiento se produjo desde la bomba que alimenta la torre de aireación debido a que en el tanque de almacenamiento de agua cruda no contaba con la cantidad suficiente de agua para abastecer el sistema, es decir, que los niveles de agua cruda estaban por debajo del nivel mínimo. Así mismo, mediante respuesta a la observación, radicado 202410010002501 del 25 de abril de 2024, argumentan que la situación se presentó por lo siguiente:

> *(…) Se concluye, que el evento registrado o mencionado por la CGR frente al funcionamiento de la PTAB de Riohacha, obedece a una situación particular ya que el SENA no había realizado bombeo desde el pozo profundo de captación, al tanque de agua cruda del sistema; situación que se advirtió cuando se solicitó el encendido eléctrico de la PTAB Riohacha, que no pasó desapercibida a todos los participantes en la visita. Por esta razón, se suspendió el inicio de funcionamiento de la planta, precaviendo que, al no contar con suficiente agua para operar el sistema, se pudiese ocasionar fallas en el funcionamiento de los equipos de bombeo, por no contar con la presión, ni volumen necesario para dicha prueba, al tratarse de sistemas hidráulicos si un elemento no cuenta con el caudal mínimo necesario para su funcionamiento no puede operarse ni hacer las operaciones necesarios en cada uno de sus componentes, así sin flujo de caudal necesario para operar esta no puede funcionar por ende en el momento de la visita auditora esta no opero ya que no contaba con el caudal necesario para su funcionamiento. (…)*

Imagen 14.
Perfil Hidráulico tipo de PTAP Centro Industrial Y De Energías Alternativas en Riohacha y Maicao- Guajira.

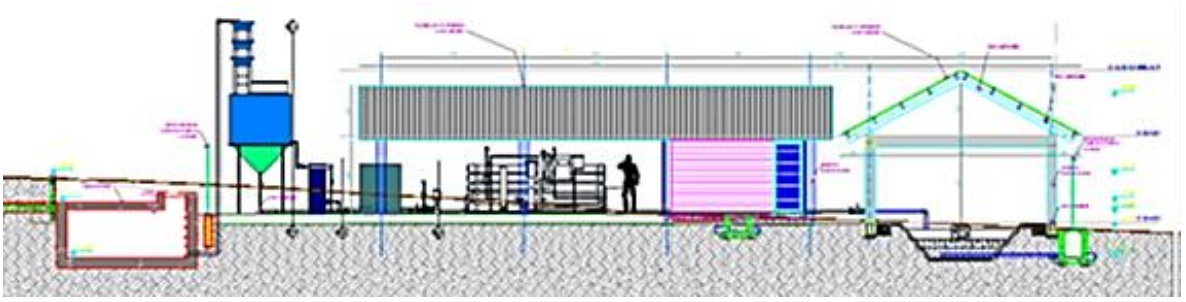
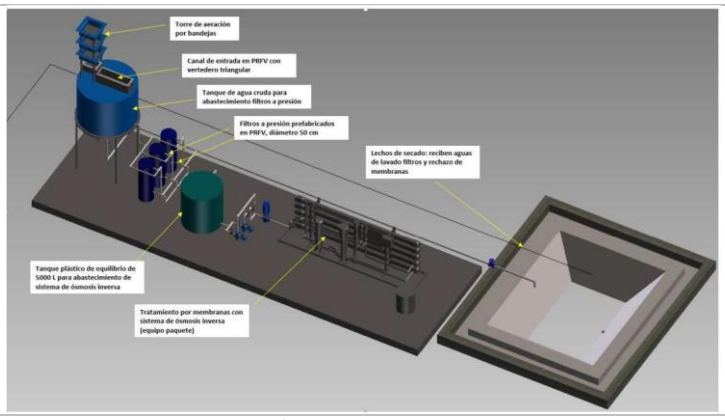
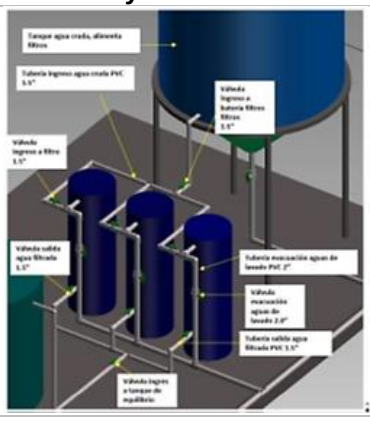


Imagen 15. Esquema tipo de PTAP Centro Industrial Y De Energías Alternativas en Riohacha y Maicao- Guajira.	**Imagen 16. Esquema general de filtros a presión tipo de PTAP Centro Industrial y de Energías Alternativas en Riohacha y Maicao.**
	

Fuente: Documento de planeación del proyecto - ENTerritorio

El esquema técnico de la PTAP del Centro Industrial y de Energías Alternativas en Riohacha, se ve afectado en las siguientes unidades: La torre de aireación por bandejas, canal de entrada en PRFV con vertedero triangular, tanque de agua cruda para abastecimiento de filtros a presión, Filtros a presión prefabricados en PRFV, diámetro 50 cm, tanque plástico de equilibrio de 5000 L para abastecimiento de sistema de osmosis inversa, tratamiento por membranas con sistema de ósmosis inversa (equipo paquete) y lecho de secado.

Tabla 21.

Descripción Hitos del Proyecto

HITO	DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD
Suministro e instalación de la PTAP 3.0 L/Seg.; tratamiento por membranas con sistemas de osmosis inversa. En Riohacha	Suministro e instalación de Sistema de Pretratamiento, Sistema de Tratamiento por Membranas: Microfriltración y osmosis inversa, e interconexiones**.**
	Suministro e instalación de Sistema de Pretratamiento, Sistema de Tratamiento por Membranas: Microfriltración y osmosis inversa, e interconexiones.
	Sistema Hidráulico de Presión Preensamblado (Incluye 2 bombas de 1.5 HP caudal de 20 gpm c/u, rango de presión de 30 - 50, Tanque de 100 lts., tablero de control y accesorios, conexión a sistema hidráulico y eléctrico + suministro e instalación y puesta en funcionamiento).

Fuente: Documento de planeación del proyecto – ENTerritorio

El ítem D20100 Arranque y puesta en marcha planta de tratamiento de agua potable y operación durante un (1) mes (donde incluye mano de obra, químicos y análisis de agua para el arranque y buen funcionamiento de la misma) por valor de $4.084.650 (sin incluir AIU), el cual describe la actividades para el funcionamiento y la puesta en marcha de las plantas de tratamiento de agua potable con todos los componentes y características establecidas, se encuentra pendiente de ejecutar por parte del contratista de obra.

Así mismo, el supervisor del convenio interadministrativo No. 220005 de 2020 ENTerritorio programó una visita técnica para mayo de 2024, con el SENA, contratista de obra e interventoría, a fin de verificar los requisitos subsanados, realizar capacitaciones de operación y mantenimiento de las plantas.

Es de precisar que en desarrollo del proceso auditor, mediante los oficios con radicado 2024EE00441399 del 06-03-2024, dirigida a ENTerritorio; radicado 2024EE0047436 del 13-03-2024, enviada al contratista de obra consorcio Jireh y radicado 2024EE0047461 del 13-03-2024, comunicada al contratista de interventoría consorcio 4KHIC, con el fin de darles a conocer la programación de la visita técnica y requerimientos necesarios para la inspección física a realizar, sin embargo al momento de verificar la operatividad de la PTAP SENA Sede Riohacha, se observó por parte de los participantes en visita CGR que está no estaba funcionando, constatando que no se previeron las condiciones físicas y técnicas (volumen de agua) para la realización de la prueba.

De acuerdo con los soportes y registro fotográfico que respaldan la respuesta suministrada por ENTerritorio, mediante radicado 202410010002501 del 25 de abril de 2024, Respuesta - Comunicación de observaciones No 2 – Auditoría Financiera ENTerritorio V 2023- 2024EE0071987 (AG8-1-037), con radicado ENTerritorio No. 202461010089692, se identificó y subsanó la insuficiencia técnica que presentaba la planta de tratamiento de agua potable - PTAP SENA – sede Riohacha, sin embargo, teniendo en cuenta que a la fecha existen compromisos contractuales, sin concluir y con el fin de realizar un control y seguimiento al proceso de arranque, operación y puesta en marcha de la Planta de tratamiento de agua Potable, se configura como Hallazgo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Respuesta - Comunicación de observaciones No 2 – Auditoría Financiera ENTerritorio V 2023- 2024EE0071987 (AG8-1-037), con radicado ENTerritorio No. 202461010089692

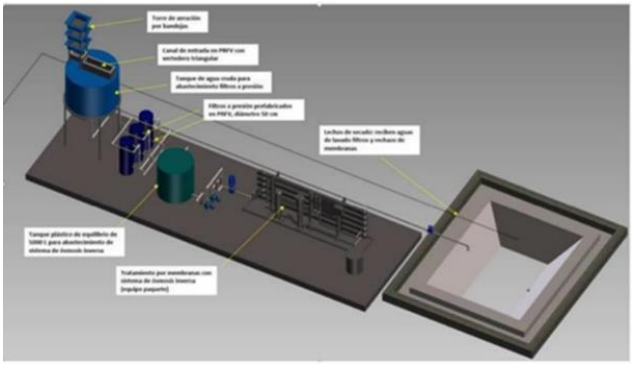
El sistema de tratamiento para potabilización de agua, construido en el Centro Industrial y de Energías Alternativas en Riohacha- Guajira, en el marco del contrato de obra 2220707 y de interventoría 2220797, se encuentra debidamente construido, los componentes del

sistema se encuentran instalados con las conexiones eléctricas, hidrosanitarias y se cumple con lo especificado en el diseño técnico elaborado por el CONSORCIO PROCESO CC, contrato de consultoría 2210005, y aprobado por la interventoría respectiva INGENIERIA DEL FUTURO SAS, contrato No. 22110016.

El sistema de tratamiento instalado es funcional, con capacidad de operación para potabilizar el agua de la que surte el SENA de Riohacha y hacerla apta para el consumo humano. Por lo anterior ENTerritorio, desvirtúa la observación de la afectación cuantificada por la Contraloría realizada conforme a los siguientes argumentos técnicos:

- **ITEM D2017070. SUMINISTRO E INSTALACION DE SISTEMA DE PRETRATAMIENTO, SISTEMA DE TRATAMIENTO POR MEMBRANAS; MICROFILTRACIÓN Y OSMOSIS INVERSA E INTERCONEXIONES**

El sistema PTAB de Riohacha en su conjunto se compone de elementos del sistema, que se encuentran construidos, instalados e incorporados para su funcionabilidad.



Torre de aireación (según diseño y especificaciones):

Compuesta por 4 bandejas de aireación reutilizables y recambiables, construidas en PRFV, instaladas a tubería de PVC presión. Cumple la función airear el agua cruda, y permite la biodegradación aeróbica de los componentes contaminantes de agua. Ver registro fotográfico inferior.

Canal de entrada y aforo del caudal, según diseño y especificaciones técnicas:

Canaleta PARSHALL para el caudal tratado, produce turbulencia para ser utilizada como mezcla rápida. Material de construcción PRFV. Se encuentra integrada con el sistema de aireación y sobre el tanque de agua cruda. Ver registro fotográfico inferior.

Tanque de alimentación de filtros presión,

Se trata de un tanque construido en PRFV, forma cilíndrica y fondo cónico, capacidad de 8100 litros de agua cruda. Cumple la función de almacenar durante el proceso de potabilización el agua que pasa por la torre de aireación. Se encuentra instalado, incorporado al sistema, con los accesorios hidrosanitarios requeridos para su funcionamiento. Ver registro fotográfico inferior.

Tanque de aquietamiento de equilibrio,

Se trata de un tanque construido en PRFV, forma cilíndrica. Cumple la función de almacenar durante el proceso de potabilización, para alimentar el sistema de osmosis inversa. Se encuentra instalado, incorporado al sistema, con los accesorios hidrosanitarios requeridos para su funcionamiento. Ver registro fotográfico inferior.

Filtros de presión, según diseño y especificaciones técnicas:

El sistema de filtración en línea está compuesto de 3 filtros de lecho mixto, compuesto por arena, grava y antracita, altamente eficientes para trabajar a presión. Se encuentran

construidos, instalados e incorporados al sistema de tratamiento de la PTAB Riohacha. Ver registro fotográfico inferior.

Osmosis inversa, según diseño y especificaciones técnicas,

Está compuesta por 2 recipientes de presión, que contienen geomembranas, soportados por la estructura de porta membranas. Se encuentra suministrados, instalados, integrados al sistema de tratamiento y cumple la función de purificar el agua eliminando partículas en suspensión. Ver registro fotográfico inferior.

Tubería, accesorios y válvulas de conexión, según diseño y especificaciones técnicas:

Las tuberías, accesorios y válvulas, se encuentran incorporadas en la instalación de los equipos que conforman la PTAB de Riohacha.

Los elementos que componen el sistema de tratamiento para potabilización de aguas, construido en el Centro Industrial y de Energías Alternativas en Riohacha- Guajira, corresponde al ítem D2017070, del presupuesto de la obra, se encuentra terminado en todos sus componentes, son funcionales, se encuentran integrados entre sí para el proceso de operación y potabilización del agua cruda de la regional SENA de Riohacha.

- **D2017070 LECHO DE SECADO (filtrantes de secado, accesorios y salida de agua tratada)**

Se componen de lechos filtrantes de secado, accesorios y salida de agua. El proceso constructivo incluye el suministro y construcción de Geotextil, geomembrana, bolsacreto, antracita, gravas, filtro en tubería perforada, medidor volumétrico, accesorios y tubería. Se encuentra construido e integrado al sistema. Ver registro fotográfico inferior. Registro fotográfico Proceso constructivo y estado actual.

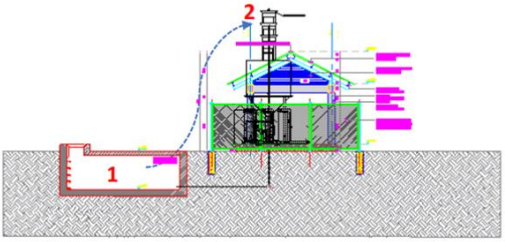
- **D2050 SUMINISTRO E INSTALACIÓN BOMBA TANQUE AGUA CRUDA A BANDEJAS, INTERCONEXIÓN SALIDA POZO A TANQUE AGUA CRUDA Y PUESTA EN MARCHA.**

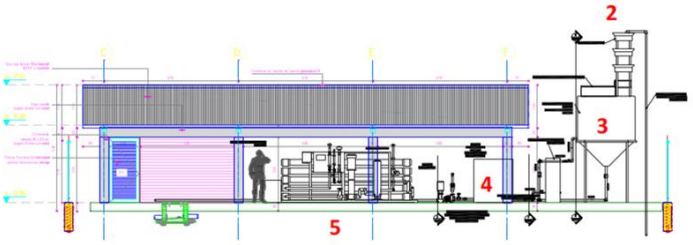
Se trata de la bomba que impulsa el agua del tanque de agua cruda, a las bandejas de interconexión. Se encuentra instalada e incorporada al sistema. Ver registro fotográfico inferior.

La supervisión de ENTerritorio, dio traslado al contratista de interventoría CONSORCIO 4KHIC contrato No. 2220797, para que se pronuncie sobre las observaciones del documento AG 08.1 -037 18/34. En comunicación ID-551-2022 4KHIC-495-2022, con el asunto “Respuesta Requerimiento CGR AG 08.1 -037 10/34, CONVENIO SENA-ENTERRITORIO.”, radicado ENTerritorio 202461010092172 el contratista de interventoría manifiesta lo siguiente, frente a la afirmación del no funcionamiento de la planta PTAB de Riohacha:

(…) Respuesta:
Dando respuesta a la observación queremos hacer las siguientes aclaraciones:

1. *El sistema hidráulico de la PTAP – Riohacha, funciona con energía eléctrica, controlada en su gran mayoría por flotadores de nivel eléctrico.*





Componentes hidráulicos:

1. Tanque de almacenamiento (Agua cruda- viene de pozo profundo)
2. Torre de aireación
3. Tanque sedimentador tronco-cónico
4. Tanque de bombeo antes de la Osmosis inversa (OI) + bomba acero inoxidable.
5. Sistema de filtración por membrana (O.I)- Osmosis Inversa.
6. Lechos de secado.

La planta Potabilizadora de Riohacha funciona en forma automatizada, con diseños de los sistemas eléctricos, electrónicos, integrando protecciones eléctricas. Por eso, en la visita de CGR, personal de Interventoría y Contratista, al centro de formación Riohacha, como se anotó por la misma Contraloría, que el tanque de agua cruda no contenía el líquido, porque el SENA no cargó del tanque de almacenamiento, para demostrar el funcionamiento del sistema.

Observación: Para que el sistema opere, el flotador del tanque de almacenamiento (1), debe enviar señal al sistema eléctrico para que permita poner en funcionamiento de la bomba de agua cruda sobre el tanque. Al contener la suficiente agua para bombear, el sistema permite que esta llegué a la torre de aireación (2) y posteriores tratamientos.

Ahora bien, si el sistema de bombeo del tanque de agua cruda, no emite la señal eléctrica hacia el sistema de bombeo de la O.I., esta queda bloqueada hasta tanto se genere una señal positiva en el sistema.
Cabe mencionar que, la interventoría Consorcio 4KHIC, observó y constató la instalación de la totalidad de los equipos, encontrándose en su momento, en buen funcionamiento, de acuerdo al registro fotográfico y videos tomados en la puesta en marcha de la PTAP.

Prueba del buen funcionamiento de las dos PTAP, está en los resultados obtenidos en el laboratorio certificado por la ONAC, donde se certifica que la calidad del agua cumple con los requisitos establecidos en la resolución 2115 de 2007. Se extrae el concepto entregado por el Laboratorio LABOMAR.

- La muestra de agua potable tomada en la ciudad de Riohacha. Ensayo 619174.

- La muestra de agua potable tomada en el municipio de Maicao (La Guajira). Ensayo 619175.

De acuerdo a los resultados microbiológicos y fisicoquímicos obtenidos, y comparando con los límites establecidos por la resolución 2115 de 2007 que aplica para agua para consumo humano en Colombia, los resultados de las dos muestras están dentro de los valores de referencia establecidos

Para el caso de la PTAP- Riohacha, no se podría afirmar que por el sólo hecho que una bomba no inicio a bombear, por las razones expuestas anteriormente; se pueda afirmar que el sistema de tratamiento no esté en pleno funcionamiento. Lo anterior, como se mencionó, se cuenta con las pruebas del funcionamiento de la PTAP, así como de la extracción de la muestra del agua tratada, dando cumplimiento al decreto 2115 de 2007.

De acuerdo al último pago (Acta 7), se tiene el siguiente resumen de pagos:

COMPARATIVO INFORME CGR VALOR PAGADO VS VALOR PAGADO ACTA DE PAGO No.7 ULTIMA ACTA A LA FECHA							
ITEM	CONCEPTO	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL	VALOR PAGADO ACTA No 7 (ultima acta a la fecha)	VALOR PAGADO ACTA No 7 (ultima acta a la fecha) expresado en %
D20170	EQUIPOS						
D2017070	Suministro e instalación de SISTEMA DE PRETRATAMIENTO, SISTEMA DE TRATAMIENTO POR MEMBRANAS: MICROFRILTRACIÓN Y OSMOSIS INVERSA, E INTERCONEXIONES.	UN	1,00	$ 327.827.106,85	$ 327.827.106,85	$ 311.435.751,51	
D2017080	Lecho de Secado (Lechos filtrantes de secado, Accesorios y salida de agua tratada)	UN	1,00	$ 12.312.142,65	$ 12.312.142,65	$ 9.849.714,12	
D2050	SUMINISTRO E INSTALACIÓN BOMBA TANQUE AGUA CRUDA A BANDEJAS, INTERCONEXIÓN SALIDA POZO A TANQUE AGUA CRUDA Y PUESTA EN MARCHA.	un	1,00	$ 11.453.328,65	$ 11.453.328,65	$ -	
	SUBTOTAL				$ 351.592.578,14	$ 321.285.465,62	91,38%
	ADMINISTRACION	20,68%			$ 72.709.345,16	$ 66.441.834,29	
	IMPREVISTO	1%			$ 3.515.925,78	$ 3.212.854,66	
	UTILIDAD	5%			$ 17.579.628,91	$ 16.064.273,28	
	IVA 19% SOBRE UTILIDAD	19%			$ 3.340.129,49	$ 3.052.211,92	
	TOTAL				$ 448.737.607,48	$ 410.056.639,78	

- *Teniendo en cuenta lo anterior se evidencia que el valor pagado al contratista de obra respecto a los ítems citados en el informe emitido por la CGR, es de $ 410.056.639.78 expresado en porcentaje equivale al 91.38%.*

- *Los ítems pagados corresponden al suministro e instalación de los componentes del sistema, como se evidencia en el informe de acta de pago No. 7, todos estaban suministrados e instalados, pero aun así, no se pagó el ítem D2050 SUMINISTRO E INSTALACIÓN BOMBA TANQUE AGUA CRUDA A BANDEJAS, INTERCONEXIÓN SALIDA POZO A TANQUE AGUA CRUDA Y PUESTA EN MARCHA, e igualmente de los ítems D2017070 Suministro e instalación de SISTEMA DE PRETRATAMIENTO, SISTEMA DE TRATAMIENTO POR MEMBRANAS: MICROFRILTRACIÓN Y OSMOSIS INVERSA, E INTERCONEXIONES, D2017080 Lecho de Secado (Lechos filtrantes de secado, Accesorios y salida de agua tratada), de los 2 últimos ítems relacionados se pagó el 91.38%.*

• *Los pagos de los ítems citados, que corresponden a $ 410.056.639,78 equivalentes 91,38% del valor contractual, al valor pagado se le realiza adicionalmente una retención en garantía que corresponde a $ 41.005.663,98 expresando en porcentaje 10%, es decir el valor pagado final respecto a los ítems citados es de $ 369.050.975,80.*

COMPARATIVO INFORME CGR VALOR PAGADO VS VALOR PAGADO ACTA DE PAGO No.7 ULTIMA ACTA A LA FECHA							
ITEM	CONCEPTO	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL	VALOR PAGADO ACTA No 7 (ultima acta a la fecha)	VALOR PAGADO ACTA No 7 (ultima acta a la fecha) expresado en %
D20170	EQUIPOS						
D2017070	Suministro e instalación de SISTEMA DE PRETRATAMIENTO, SISTEMA DE TRATAMIENTO POR MEMBRANAS: MICROFILTRACIÓN Y OSMOSIS INVERSA, E INTERCONEXIONES	UN	1,00	$ 327.827.106,85	$ 327.827.106,85	$ 311.436.751,51	
D2017080	Lecho de Secado (Lechos filtrantes de secado, Accesorios y salida de agua tratada)	UN	1,00	$ 12.312.142,65	$ 12.312.142,65	$ 9.849.714,12	
D2050	SUMINISTRO E INSTALACIÓN BOMBA TANQUE AGUA CRUDA A BANDEJAS, INTERCONEXIÓN SALIDA POZO A TANQUE AGUA CRUDA Y PUESTA EN MARCHA.	un	1,00	$ 11.453.328,65	$ 11.453.328,65	$ -	
D20100	Arranque y puesta en marcha Planta de tratamiento de agua Potable y operación durante un (1) mes, (donde incluya mano de obra, químicos y análisis de agua para el arranque y buen funcionamiento de la misma)	UN	1,00	$ 4.084.650,00	$ 4.084.650,00	$ -	90,33%
SUBTOTAL					$ 355.677.228,14	$ 321.285.465,62	
	ADMINISTRACION	20,68%			$ 73.554.050,78	$ 66.441.834,29	
	IMPREVISTO	1%			$ 3.556.772,28	$ 3.212.854,66	
	UTILIDAD	5%			$ 17.783.861,41	$ 16.064.273,28	
	IVA 19% SOBRE UTILIDAD	19%			$ 3.378.933,57	$ 3.052.211,92	
TOTAL					$ 453.950.846,28	$ 410.056.639,78	

• *Teniendo en cuenta lo anterior se evidencia que Ítem D20100 Arranque y puesta en marcha Planta de tratamiento de agua Potable y operación durante un (1) mes, (donde incluya mano de obra, químicos y análisis de agua para el arranque y buen funcionamiento de la misma), en este ítem se contempla el funcionamiento del sistema, el cual a la fecha del acta de pago No.7, tampoco se incluyó su pago, lo que implica que el valor pagado es de $ 410.056.639.78 expresado en porcentaje 10%,es decir el valor pagado final respecto a los ítems citados es de $ 369.050.975,80 que corresponde al 81.30% del valor contractual respecto del capítulo D20170 EQUIPOS, citado en el informe emitido por la CGR.*

Es de anotar que NO se le ha cancelado al contratista por las siguientes razones la totalidad o el saldo de actividades ejecutadas al 100%:

• *El SENA, no ha designado personal para la capacitación en la operación y mantenimiento de las PTAP, a pesar de que se les ha enviado cinco solicitudes, por parte del Contratista, interventoría y ENTerritorio.*

• *Al momento del informe y acta de pago No. 7, faltaba la certificación RETIE, para todo el sistema eléctrico de la PTAP, razón está que no permitió dicha cancelación.*

• *Persisten algunos detalles de calidad que debieron ser corregidos en los últimos días de acuerdo con los requerimientos de la Interventoría, visita No.1 CGR y ENTerritorio.*

NOTA: se aclara a la entidad los siguientes aspectos:

• *Se evidencia la Prueba del buen funcionamiento de la PTAP, mediante los resultados obtenidos en el laboratorio certificado por la ONAC, donde se certifica que la calidad del agua cumple con los requisitos establecidos en la resolución 2115 de 2007, dichos resultados solo se pueden obtener con la puesta en marcha y buen funcionamiento de la misma.*

• *En la visita realizada los días 18 y 19 de octubre de 2023, por el equipo auditor de la CGR a los frentes de obra Riohacha-Maicao, este pudo evidenciar en sitio el funcionamiento del sistema de tratamiento PTAP.*

• *Esta interventoría, manifiesta que, a la fecha de la entrega formal, tendrá en cuenta los aspectos contemplados y se dejará en evidencia nuevamente el funcionamiento de la PTAP, lo que implicará la validación correspondiente para el pago de los valores pendientes al contratista de obra. (…)*

CONCLUSIONES

Se concluye, que el evento registrado o mencionado por la CGR frente al funcionamiento de la PTAB de Riohacha, obedece a una situación particular ya que el SENA no había realizado bombeo desde el pozo profundo de captación, al tanque de agua cruda del sistema; situación que se advirtió cuando se solicitó el encendido eléctrico de la PTAB Riohacha, que no pasó desapercibida a todos los participantes en la visita. Por esta razón, se suspendió el inicio de funcionamiento de la planta, precaviendo que, al no contar con suficiente agua para operar el sistema, se pudiese ocasionar fallas en el funcionamiento de los equipos de bombeo, por no contar con la presión, ni volumen necesario para dicha prueba, al tratarse de sistemas hidráulicos si un elemento no cuenta con el caudal mínimo necesario para su funcionamiento no puede operarse ni hacer las operaciones necesarios en cada uno de sus componentes, así sin flujo de caudal necesario para operar esta no puede funcionar por ende en el momento de la visita auditora esta no opero ya que no contaba con el caudal necesario para su funcionamiento.

Aunado a lo anterior, se desvirtúa el argumento del no funcionamiento de la planta de PTAB Riohacha, debido a que existe un protocolo en el ítem **D20100 denominado "Arranque y puesta en marcha Planta de tratamiento de agua Potable y operación durante un (1) mes, (donde incluya mano de obra, químicos y análisis de agua para el arranque y buen funcionamiento de la misma)"** que no se llevó a cabo durante la visita de auditoría de la CGR, el cual describe la actividades para el funcionamiento y la puesta en marcha de las plantas de tratamiento de agua potable con todos los componentes y características establecidas (DOCUMENTO DE PLANEACIÓN en el numeral 5.4.1. Especificaciones técnicas fuente SECOP II proceso INA 10), incluido el protocolo en caso de fallas en el sistema:

> *(…) Para la puesta en marcha el contratista costeará los insumos necesarios, realizará el seguimientos y registros correspondientes según el manual del fabricante, en general, realizará todas las acciones necesarias para que las PTAP se acoplen a todo lo construido y se realice la correcta puesta en marcha y funcionamiento necesario para entregar a ENTerritorio y al SENA. Esto incluye ensayos de laboratorios para lograr los parámetros de calidad de agua potable establecidos en el Resolución 2115 de 2007.*
>
> *En todo caso cumplir lo establecido en la Res 330 de 2017 en el Artículo 130. Actividades para el llenado y arranque de la PTAP. Para el inicio de operaciones, las plantas de tratamiento de agua potable deberán superar y ser recibidos a satisfacción por la persona prestadora del servicio, para el caso, el Centro Industrial y De Energías Alternativas; Sede Riohacha PTAP DE 3.0 L.P.S. y Sede Maicao PTAP 1.5 L.P.S., a saber:*
>
> *1. Equipo profesional: el equipo mínimo profesional debe contar con un coordinador de puesta en marcha y arranque, un ingeniero especialista en procesos de potabilización y un*

operador, siendo el mínimo uno para la línea de tratamiento de aguas y uno para la línea de tratamiento de lodos, estos últimos independientes de los encargados del arranque de equipos, los instrumentos y las líneas de alimentación eléctrica.

3. Inspección preliminar y aceptación de los elementos y equipos: se deberán realizar y documentar los procedimientos de verificación de la instalación y calibración de equipos electromecánicos y de dosificación, la preparación de las soluciones químicas para uso en los procesos, y la verificación del funcionamiento de elementos, por ejemplo, de apertura y cierre, como válvulas y compuertas.

4. Limpieza general y desinfección de las unidades de tratamiento: se desinfectarán todas las superficies interiores que van a estar en contacto con el agua; para este procedimiento se tomarán como referencia los métodos reconocidos nacional o internacionalmente por las normas como NTC, AWWA, UNE.

5. Fallas en el arranque y puesta en marcha: una vez se dé inicio al arranque y puesta en marcha de las instalaciones, ninguno de sus componentes, bien sea equipos, instrumentos o unidades, podrá presentar más de cinco fallas monitoreadas en un intervalo de 48 horas cada una y, en dicho caso, el período de puesta en marcha deberá iniciarse de nuevo.

6. Aprobación del período de arranque y puesta en marcha: se dará por aprobada con total satisfacción esta etapa, una vez haya sido posible operar la PTAP de manera continua, sin falla alguna, para el caudal de diseño, en un lapso no menor de 30 días; solo una vez superada esta etapa podrá ser posible avanzar a la etapa de marcha blanca. Las herramientas para la aceptación de esta etapa deberán ser tres muestras compuestas de operación con alícuotas no menores de tres horas en un período de 9 horas, tomadas cada 10 días, junto con un informe de costos desglosados en insumos, de personal y operativos.

7. Período de marcha blanca: el tiempo asignado para la etapa de marcha blanca no podrá ser inferior al del arranque y puesta en marcha, y contemplará como mínimo los ensayos y análisis de laboratorio de todos los parámetros que indican las normas de calidad de agua vigentes, período durante el cual la persona prestadora del servicio realizará la operación de manera conjunta con el equipo encargado de la construcción, optimización y/o rehabilitación del sistema.

Las herramientas para la aceptación de esta etapa deberán ser tres muestras compuestas de operación con alícuotas no menores de tres horas en un período de 9 horas, tomadas cada 10 días, junto con un Informe de costos desglosados en insumos, de personal y operativos.

8. Fallas en la etapa de marcha blanca: en este lapso, ninguno de los equipos, unidades de procesos, instrumentos o parámetros de calidad de agua y costos de operación y mantenimiento podrán fallar en más de tres ocasiones en un período de 72 horas entre sí. Si así ocurriese, el período de marcha blanca se iniciará de nuevo desde el día "cero".

9. Se considera como arrancada la instalación, una vez superadas exitosamente las etapas descritas en los numerales anteriores del presente artículo.

Parágrafo 1°. Los costos de la etapa de arranque y puesta en marcha están contemplados dentro del presupuesto total del proyecto. Ítem D20100.

Parágrafo 2°. En el caso de las unidades de filtración deberá mantenerse el sistema de desagüe abierto, y realizarse los lavados necesarios hasta que la calidad de agua indique el comienzo de su correcta operación (…)

Así las cosas, la Interventoría y el contratista de la obra, suscribieron el Desembolso del acta parcial No 7. La interventoría avaló y aprobó la actividad de los ítems: D2017070. SUMINISTRO E INSTALACION DE SISTEMA DE PRETRATAMIENTO, SISTEMA DE TRATAMIENTO POR MEMBRANAS; MICROFILTRACIÓN Y OSMOSIS INVERSA E INTERCONEXIONES y D2017070 LECHO DE SECADO (filtrantes de secado, accesorios y salida de agua tratada), ya que se encuentran construidos, instalados e incorporados al sistema, bajo los parámetros técnicos, financieros, presupuestales inmersos en las obligaciones de la interventoría y las obligaciones del contratista de la obra. Se hace claridad que el ítem D2050 SUMINISTRO E INSTALACIÓN BOMBA TANQUE AGUA CRUDA A BANDEJAS, INTERCONEXIÓN SALIDA POZO A TANQUE AGUA CRUDA Y PUESTA EN MARCHA, no ha sido desembolsado al contratista de la obra.

Las PTAP de las sedes Riohacha y Maicao se encuentran listas para su operación diaria a cargo de la regional SENA, toda vez que cuentan aval en sus componentes eléctricos (con la certificación RETIE), en sus componentes de interconexiones y accesorios hidráulicos (tuberías, accesorios hidráulicos y válvulas de cierre), en su componente de sistemas de bombas (probadas y funcionando) y sistema de tratamiento como membranas y osmosis inversa (probadas y certificadas por el LABORATORIO LABORMAR, los días 23 y 30 de octubre de 2023 y lo avalado por la Interventoría CONSORCIO 4KHIC, mediante comunicado ID-460-2022 4KHIC-397-2022 y asunto Remisión Resultados De Laboratorio-G2 del 01 de diciembre de 2023 en los cuales se da aval de los resultados de las pruebas realizadas al sistema pudiéndose comprobar que el sistema funciona y potabiliza el agua.

No obstante, lo anterior, es importante indicar que el recibo parcial no releva al contratista de la obra de sus obligaciones para el recibo final de la actividad, el cual a la fecha no se ha surtido.

En el siguiente enlace se puede observar el funcionamiento de la PTAB Riohacha, visita octubre de 2023.

VIDEO RIOHACHA

Documentos soporte del funcionamiento de las PTAP en la toma de muestras de calidad del agua se envían el documento de remisión y aval de la interventoría con la copia de los resultados de las pruebas en los frentes de Riohacha y Maicao.

ANALISIS DE LA RESPUESTA

De acuerdo con la respuesta y soportes allegados por ENTerritorio, mediante radicado 202410010002501 del 25 de abril de 2024, se identificó y subsano la insuficiencia técnica que presentaba la planta de tratamiento de agua potable -

PTAP SENA – sede Riohacha, en cuanto a la sustentación de la falla, se encuentra lo siguiente:

> ***(…) Se concluye, que el evento registrado o mencionado por la CGR frente al funcionamiento de la PTAB de Riohacha, obedece a una situación particular ya que el SENA no había realizado bombeo desde el pozo profundo de captación, al tanque de agua cruda del sistema; situación que se advirtió cuando se solicitó el encendido eléctrico de la PTAB Riohacha, que no pasó desapercibida a todos los participantes en la visita. Por esta razón, se suspendió el inicio de funcionamiento de la planta, precaviendo que, al no contar con suficiente agua para operar el sistema, se pudiese ocasionar fallas en el funcionamiento de los equipos de bombeo, por no contar con la presión, ni volumen necesario para dicha prueba, al tratarse de sistemas hidráulicos si un elemento no cuenta con el caudal mínimo necesario para su funcionamiento no puede operarse ni hacer las operaciones necesarios en cada uno de sus componentes, así sin flujo de caudal necesario para operar esta no puede funcionar por ende en el momento de la visita auditora esta no opero ya que no contaba con el caudal necesario para su funcionamiento. (…)***
>
> ***(…) Aunado a lo anterior, se desvirtúa el argumento del no funcionamiento de la planta de PTAB Riohacha, debido a que existe un protocolo en el ítem D20100 denominado "Arranque y puesta en marcha Planta de tratamiento de agua Potable y operación durante un (1) mes, (donde incluya mano de obra, químicos y análisis de agua para el arranque y buen funcionamiento de la misma)" que no se llevó a cabo durante la visita de auditoría de la CGR, el cual describe la actividades para el funcionamiento y la puesta en marcha de las plantas de tratamiento de agua potable con todos los componentes y características establecidas (DOCUMENTO DE PLANEACIÓN en el numeral 5.4.1. Especificaciones técnicas fuente SECOP II proceso INA 10), incluido el protocolo en caso de fallas en el sistema.***

El ítem D20100 Arranque y puesta en marcha planta de tratamiento de agua potable y operación durante un (1) mes (donde incluye mano de obra, químicos y análisis de agua para el arranque y buen funcionamiento de la misma) por valor de $4.084.650 (sin incluir AIU), el cual describe la actividades para el funcionamiento y la puesta en marcha de las plantas de tratamiento de agua potable con todos los componentes y características establecidas, se encuentra pendiente de ejecutar por parte del contratista de obra.

Es de precisar que en desarrollo del proceso auditor, mediante los oficios con radicado 2024EE00441399 del 06-03-2024, dirigida a ENTerritorio; radicado 2024EE0047436 del 13-03-2024, enviada al contratista de obra consorcio Jireh y radicado 2024EE0047461 del 13-03-2024, comunicada a contratista de interventoría consorcio 4KHIC, con el fin de darles a conocer la programación de la visita técnica y requerimientos necesarios para la inspección física a realizar, sin embargo al momento de verificar la operatividad de la PTAP SENA Sede Riohacha, se observó por los participantes que está no estaba funcionando, constatando que no se previeron los requerimientos técnicos (volumen de agua suficiente) para la realización de la prueba.

De acuerdo con lo anterior se genera un Hallazgo administrativo, con el fin de realizar un control y seguimiento al proceso de arranque, operación y puesta en marcha Planta de tratamiento de agua Potable, la cual será registrada a través de los informes de supervisión e interventoría y acta de entrega y recibo a satisfacción por parte de las partes involucradas.

Hallazgo N° 14. Calidad Contrato de Obra No. 2220707.

Constitución Política de Colombia, establece:

> *Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

NTC 2017 Ingeniería Civil y Arquitectura – Adoquines de Concreto para pavimentos.

> *APARIENCIA – ACABADO: Todos los adoquines deben estar sanos y no deben tener fisuras ni otros defectos que interfieran con el proceso de colocación de los adoquines, o que perjudiquen significativamente el comportamiento y estabilidad del pavimento.*

GTC 236 Instalación Adoquines - Guía para la especificación, instalación, mantenimiento y reparación de pavimentos segmentados con prefabricados de concreto

> 7.3 Subrasante y subrasante mejorada.
> (…) La subrasante debe estar conformada de material libre de materia orgánica, que se debe compactar para permitir las labores de construcción de la base. Debe ser lo más homogénea posible (...)

7.3.1 Subbase y base Son capas de material colocadas entre la subrasante y la capa de rodamiento, que le dan mayor capacidad estructural al pavimento.
(…) La base debe tener una densidad uniforme en toda su extensión y profundidad (…)

Contrato de obra No. 2220707 Consorcio Jireh

CLAUSULA NOVENA: OBLIGACIONES DE LAS PARTES.
9.1. OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA**.**

1. Cumplir el objeto del contrato, ejecutando y entregando la obra contratada, de acuerdo con los criterios de calidad exigibles y dentro del plazo señalado para ello.
7. Garantizar el cumplimiento de todas las obligaciones que se deriven del Objeto Contractual, cumpliendo con la normatividad correspondiente.
8. Obrar con lealtad y buena fe en las distintas fases contractuales, evitando dilaciones.
9. Acatar las instrucciones que durante el desarrollo del contrato se le impartan por parte de la interventoría.
16. Garantizar que el área de trabajo quede limpia y aseada todos los días al terminar las labores.
18. Ejecutar las obras poniendo en práctica procedimientos adecuados de construcción y protección de las mismas, contra cualquier daño o deterioro que pueda afectar su calidad, estabilidad o acabados, así como también las estructuras e instalaciones y redes de servicio superficiales y subterráneas existentes dentro del área de trabajo o adyacentes a ella, por lo que, cualquier daño será imputable al contratista.

9.2. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA.

29. Entregar a la interventoría y a ENTerritorio la totalidad de las obras ejecutadas y suscribir el "Acta de entrega y recibo final del objeto contractual" (F-GG-16).

*30. Las demás solicitadas por la Interventoría y por ENTerritorio requeridas para el cabal cumplimiento del objeto contractual**.***

Durante la visita realizada del 18 al 22 de marzo de 2024 a los proyectos de Construcción y puesta en marcha de sistemas independientes de tratamiento de agua potable en el centro industrial y de energías alternativas sede Riohacha y en el Centro Industrial y de Energías Alternativas sede Maicao, (Departamento de la Guajira), en el marco del contrato interadministrativo No. 220005 del 2020, se observaron algunas deficiencias en la mano de obra en relación con los acabados y remates, dando origen a las siguientes patologías constructivas:

Tabla 22.
Registro Fotográfico
SENA Sede Riohacha

CONSTRUCCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE SISTEMAS INDEPEDIENTES DE TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE EN EL CENTRO INDUSTRIAL Y DE ENERGÍAS ALTERNATIVAS SEDE RIOHACHA, (LA GUAJIRA), EN EL MARCO DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 220005 DEL 2020	
URBANISMO	
G20 OBRAS DE URBANISMO EN EXTERIORES	
ITEM	**DESCRIPCIÓN**
G20290	**SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE ADOQUIN EN CONCRETO 10x 20x 6 cm. Incluye mejoramiento e= 15 cms SBG**
G20170	**Bordillo prefabricado. En concreto A= 0.80 con atraque (rampas de urbanismo)**
Se observan deformación 17.81 M^2 de la estructura adoquinada, ya que al momento de la visita se encuentra en mal estado y requiere reparaciones de las vigas de confinamiento, reemplazar los adoquines fracturados afectados por fallas en el asentamiento, instalación, compactación y nivelación de los adoquines, causando inestabilidad y falta de rigidez en dicha estructura. La clasificación, aplicación y requisitos físicos de los adoquines se debió realizar de acuerdo con lo establecido en la NTC 2017 Ingeniería Civil y Arquitectura – Adoquines de Concreto para pavimentos.	
ANDEN EN CONCRETO Placa anden (sustituye tramo en adoquín a solicitud del SENA).	
ITEM	**DESCRIPCIÓN** **CANT.**

G20290	SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE ADOQUIN EN CONCRETO 10x 20x 6 CM. Incluye mejoramiento e= 15 cms SBG	20.1 M^2

La cantidad final de ítem G20290 (suministro e instalación adoquín en concreto 10 x 20 x 6 cm. Incluye mejoramiento e= 15 cm sbg) por 89.9 m^2 que será verificada por la interventoría, teniendo en cuenta que el SENA solicito el cambio de especificación del ítem por placa en concreto e=8cm en un tramo de 20.1 m^2.

La placa de anden, presenta una afectación de 10m^2 repartidos en toda el área presentan fisuras, fractura y desprendimiento del material en los bordes, al parecer por circulación de maquinaria pesada del Sena. De igual forma su construcción carece de dilataciones y bordillo.

C5030	**ENCHAPE**
ITEM	**DESCRIPCIÓN**
C703010	GUARDAESCOBA Cerámica Tipo Stone h = 10 cm. Tipo Alfa o Similar. Color Blanco o Café según diseño (Incluye boquilla y mortero de pega.)

Se debe terminar el refragüe de los zócalos, dar uniformidad y limpieza al emboquillado de los pisos para entrega de acabado final

C60 PINTURA Y ESTUCO	
ITEM	**DESCRIPCIÓN**
C6020 PINTURA	
C601010	PINTURA TIPO Koraza o similar 3 manos o similar 3 manos fachada (incluye 1 mano en pintura tipo 2 y dos manos en pintura koraza tipo pintuco o similar, filos y dilataciones) color según diseño

Falta de uniformidad en el color de la pintura, algunas areas al interior del laboratorio carecen de pintura

C80 PAÑETES Y ENCHAPES	
C8010	**PAÑETES**
ITEM	**DESCRIPCIÓN**
C801010	PAÑETE LISO MUROS 1:3 INTERIOR (Incluye filos y dilataciones)

C4010 CARPINTERÍA METÁLICA	
ITEM	**DESCRIPCIÓN**
C40101410	Suministro e instalación de puertas y ventanas rejilla en lámina cold rolled cal 18, E=4cm. Marco en perfiles de acero ASTM-A513 RC cal 18. Acabado epoxipoliamina color negro.
	Este ítem no cumple con la especificación técnica de Acabado epoxipoliamina color negro. Se debe reforzar pintura en anticorrosivo, ya que presenta una oxidación prematura

D50 INSTALACIONES ELECTRICAS	
ITEM	**DESCRIPCIÓN**
D50110650	Suministro e instalación de tomacorrientes monofásico doble GFCI blanco, línea FUTURA
D50110560	Instalación de Panel Led Redondo 18W sobrepuesto

Las condiciones de instalación de algunos aparatos eléctricos en el área de laboratorio no son adecuadas, el suministro de luz no funciona y falta la instalación de una lampara.		

ITEM	DESCRIPCIÓN
A020	limpieza, descapote, retiro de sobrantes – Manual
Se observo una gran cantidad de desechos y residuos de escombros en el entorno del proyecto, de igual forma al interior de la constucción de los laboratorios en las sedes de Maicao y Riohacha, falta realizar actividades de aseo y limpieza.	

Fuente: Registro fotográfico visita técnica CGR – marzo 2024

Así mismo, en las instalaciones del laboratorio las conexiones de la red eléctrica no funcionaron y el punto hidráulico del lavaplatos, no tiene conexión con la red principal del SENA.

Tabla 23.
Registro Fotográfico
SENA Sede Maicao

CONSTRUCCIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE SISTEMAS INDEPEDIENTES DE TRATAMIENTO DE AGUA POTABLE EN EL CENTRO INDUSTRIAL Y DE ENERGÍAS ALTERNATIVAS SEDE MAICAO, (LA GUAJIRA), EN EL MARCO DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 220005 DEL 2020				
URBANISMO				
G20 OBRAS DE URBANISMO EN EXTERIORES				
ITEM	**DESCRIPCIÓN**	**CANT.**	**VALOR UNIT**	**VALOR TOTAL**
G20290	SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE ADOQUIN EN CONCRETO 10x 20x 6 CM. Incluye mejoramiento e= 15 cms SBG	20,06M^2	$123.285,63	$2.473.109,73

Se observan deformación 20.06 M2 de la estructura adoquinada, ya que al momento de la visita se encuentra en mal estado y requiere reparaciones de las vigas de confinamiento, reemplazar los adoquines fracturados afectados por fallas en el asentamiento, instalación, compactación y nivelación de los adoquines, causando inestabilidad y falta de rigidez en dicha estructura. La clasificación, aplicación y requisitos físicos de los adoquines se debió realizar de acuerdo con lo establecido en la NTC 2017 Ingeniería Civil y Arquitectura – Adoquines de Concreto para pavimentos.

D2017080 LECHO DE SECADO

No se usó la formaleta adecuada durante el proceso de construcción de las vigas de cimentación del lecho de secado que se encuentran a la vista 6,70 m x 2 lados y 5,70m x 2 lados, faltan filos que logren una mejor apariencia y acabado teniendo en cuenta que quedaron a la vista

C50 PAÑETES Y ENCHAPES	
ITEM	**DESCRIPCIÓN**
C501010	Pañete liso muros 1:3 interior (incluye filos y dilataciones

C60 PINTURA Y ESTUCO	
C6020 PINTURA	
ITEM	**DESCRIPCIÓN**
C601010	PINTURA TIPO Koraza o similar 3 manos o similar 3 manos fachada (incluye 1 mano en pintura tipo 2 y dos manos en pintura koraza tipo pintuco o similar, filos y dilataciones) color según diseño

Se observan fisuras en el pañete y deficiencias en el ítem de pintura de los muros del laboratorio. Pendiente remate de la parte superior de los muros bajos y filos.

C4010 CARPINTERÍA METÁLICA	
ITEM	**DESCRIPCIÓN**
C40101410	Suministro e instalación de puertas y ventanas rejilla en lámina cold rolled cal 18, E=4cm. Marco en perfiles de acero ASTM-A513 RC cal 18. Acabado epoxipoliamina color negro.

Este ítem no cumple con la especificación técnica de Acabado epoxipoliamina color negro.
Se debe reforzar pintura en anticorrosivo, ya que presenta una oxidación prematura.

Fuente: Registro fotográfico visita técnica CGR – marzo 2024

Las patologías constructivas encontradas, son producto de deficiencias que se presentan en la calidad de los materiales y mano de obra empleada por el contratista durante los procesos de ejecución de los proyectos, lo que conlleva a un rápido deterioro y envejecimiento de las obras contratadas.

En la respuesta, la cual se incorporó en la redacción del hallazgo. ENTerritorio manifiesta lo siguiente:

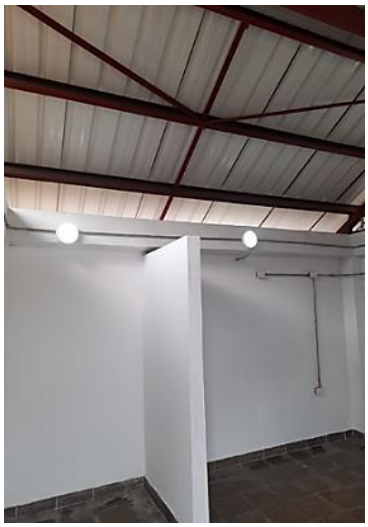
> (…) *En consecuencia, manifestamos, que se realizara en cada uno de los frentes de intervención, la verificación y aprobación de las acciones que correspondan a*

subsanar cada una de las observaciones emitidas por el equipo auditor de la contraloría general de la república y en calidad de garantes de la ejecución, consideramos que no existe la configuración de un presunto detrimento ya que las actividades a realizar son contractuales y están contempladas dentro del presupuesto general de obra y las actividades se encuentran en ejecución: situación que se reflejara en forma definitiva en la elaboración y firma de las partes mediante el acta de entrega y recibo final. (…)

(…) Al contratista de la obra CONSORCIO JIREH, se le adelanta proceso por de presunto incumplimiento bajo el radicado ENTerritorio No. 20242200007749 del 29-02-2024. No obstante, lo anterior, en cuanto a la calidad de las obras civiles referenciadas por la CGR, se realizan las subsanaciones y los requerimientos de la interventoría CONSORCIO 4KHIC, necesarios para la suscripción de la entrega y recibo final. En relación con la cuantificación del presunto daño patrimonial estimado por la Contraloría, se indica que, una vez la interventoría verifique el cumplimiento de estas y se elabore el acta final, de persistir las fallas en calidad, se procederá a realizar los descuentos de las cantidades ejecutadas, toda vez que no se han pagado la totalidad del contrato. Lo anterior está respaldado financieramente, porque a la fecha el avance en pagos es del 89,47%, quedando un saldo por pagar del 10,53% y adicionalmente, un valor acumulado de $ 139.911.303,93, por retención en garantías practicada en cada uno de desembolsos. (…).

(…) • Se aclara, teniendo en cuenta que después de la revisión puntual el contratista CONSORCIO JIREH, se encuentra en el proceso de dar cumplimiento a las observaciones realizadas por esta interventoría, ENTerritorio, y el equipo auditor de la CGR en las visitas de los días 18-19 de octubre de 2023, al igual que la visita de los días 18 -22 de marzo de 2024. (…)

Sede Riohacha



(…) • Esta interventoría ha realizado verificaciones en sitio, donde se ha evidenciado el tránsito de maquinaria pesada sobre el sendero peatonal construido en adoquín y/o anden en concreto, bordillo en concreto, cuya estructura de soporte corresponde únicamente para tráfico peatonal, en ningún momento para tráfico vehicular liviano y mucho menos tipo pesado, con el que claramente se afecta la estabilidad del mismo, pues nunca ha sido diseñado para este uso (…)

Sede Maicao

Así mismo, el supervisor del convenio interadministrativo No. 220005 de 2020 ENTerritorio programó una visita técnica para mayo de 2024, con el SENA, contratista de obra e interventoría, a fin de verificar los requisitos subsanados, realizar capacitaciones de operación y mantenimiento de las plantas

De acuerdo con la respuesta y registros fotográficos allegados por ENTerritorio, mediante radicado 202410010002501 del 25 de abril de 2024, se observa que el contratista de obra está en proceso de subsanar las patologías constructivas descritas, las cuales, se tendrán como terminadas, una vez se garantice la calidad requerida en cada uno de los ítems constructivos, en cumplimiento de las especificaciones técnicas y condiciones contractualmente pactadas, una vez sean avaladas por la interventoría mediante la suscripción del acta de entrega y recibo final de la obra, situación por la cual se configura un hallazgo administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

Respuesta - Comunicación de observaciones No 2 – Auditoría Financiera ENTerritorio V 2023- 2024EE0071987 (AG8-1-037), con radicado ENTerritorio No. 202461010089692

SEDE RIOHACHA

De conformidad con el Acta parcial 7, se verifican los ítems, evidenciando que hay saldos en cantidades para los ítems relacionados por la CGR, por lo que se exigirán los correctivos o de no subsanarse se procederá al descuento en el Acta de recibo final de la obra.

Ítem	Descripción	Und.	Cant.	Valor unitario	Valor total	Observación
G20290	SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE ADOQUIN EN CONCRETO 10x 20x 6 CM. Incluye mejoramiento e= 15 cms SBG	M2	17,82	$ 121.492,92	$2.163.788,91	Cant del Item no pagado en actas falta por avalar y cobrar 107 m2 los cuales solo se aceptará su pago bajo aval y solicitud del contratista de interventoría.
G20170	Bordillo prefabricado. En concreto A= 0.80 con atraque (rampas de urbanismo)	Ml	35,62	$ 61.163,55	$2.178.645,65	Cant del Item no pagado en actas falta por avalar y cobrar 71,59 ml los cuales solo se aceptará su pago bajo aval y solicitud del contratista de interventoría.
C801010	PAÑETE LISO MUROS 1:3 INTERIOR (Incluye filos y dilataciones)	M2	5	$ 26.483,96	$ 132.419,80	Cant del Item no pagado en actas falta por avalar y cobrar 20 m2 los cuales solo se aceptará su pago bajo aval y solicitud del contratista de interventoría.
C601010	PINTURA TIPO Koraza o similar 3 manos o	M2	36,8	$ 27.554,14	$1.013.992,35	Cant del Item no pagado en actas falta por avalar y cobrar 40 m2 los cuales solo se aceptará su pago bajo aval y

Ítem	Descripción	Und.	Cant.	Valor unitario	Valor total	Observación
	similar 3 manos fachada (incluye 1 mano en pintura tipo 2 y dos manos en pintura koraza tipo pintuco o similar, filos y dilataciones) color según diseño					solicitud del contratista de interventoría.
D50110650	Suministro e instalación de tomacorrientes monofásico doble GFCI blanco, línea FUTURA	Und	1	$ 65.466,95	$ 65.466,95	Cant del ítem no pagado en actas falta por avalar y cobrar 1 und los cuales solo se aceptará su pago bajo aval y solicitud del contratista de interventoría.
D50110560	Instalación de Panel Led Redondo 18W sobrepuesto	Und	1	$ 22.218,68	$ 22.218,68	Cant del Item no pagado en actas falta por avalar y cobrar 5 und los cuales solo se aceptará su pago bajo aval y solicitud del contratista de interventoría.
A020	limpieza, descapote, retiro de sobrantes – Manual	M2	164,28	$ 10.237,95	$1.681.890,43	Cant del item avalada por la interventoría, pero la cual hace parte integral a las observaciones del acta de terminación, a la espera de la subsanación final o el descuento de la misma si el contratista de obra no da cumplimiento a las observaciones realizadas se procederá con el descuento de esta.
SUBTOTAL					$7.258.422,76	

SEDE MAICAO

Item	Descripción	Und	Cant	Valor unitario	Valor total	Observación
G20290	SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE ADOQUIN EN CONCRETO 10x 20x 6 CM. Incluye mejoramiento e= 15 cms SBG	M2	20,06	$ 123.285,63	$ 2.473.109,74	Cant del Item pagadas en actas por aval de la interventoría de las cuales se tienen observaciones en el acta de terminación de no subsanarse se realizaron los descuentos correspondientes.
C801010	PAÑETE LISO MUROS 1:3 INTERIOR (Incluye	M2	3	$ 26.483,96	$ 132.419,80	Cant del Item no Cant del Item pagadas en actas por aval de la interventoría de las cuales se tienen

Item	Descripción	Und	Cant	Valor unitario	Valor total	Observación
	filos y dilataciones)					observaciones en el acta de terminación de no subsanarse se realizaron los descuentos correspondientes.
C601010	PINTURA TIPO Koraza o similar 3 manos o similar 3 manos fachada (incluye 1 mano en pintura tipo 2 y dos manos en pintura koraza tipo pintuco o similar, filos y dilataciones) color según diseño	M2	36,8	$ 27.554,14	$1.013.992,35	Cant del Item pagadas en actas por aval de la interventoría de las cuales se tienen observaciones en el acta de terminación de no subsanarse se realizaron los descuentos correspondientes
SUBTOTAL					$3.566.553,97	

Por otra parte, la supervisión de ENTerritorio dio traslado al contratista de interventoría para que se pronuncie sobre las observaciones del documento AG 08.1 -037 18/34 en el cual bajo el oficio ID-551-2022 4KHIC-495-2022 y asunto “Respuesta Requerimiento CGR AG 08.1 -037 10/34, CONVENIO SENA-ENTERRITORIO.” Y radicado ENTerritorio 202461010092172 el contratista de interventoría responde:

> *(…) • Esta interventoría ha realizado verificaciones en sitio, donde se ha evidenciado el tránsito de maquinaria pesada sobre el sendero peatonal construido en adoquín y/o anden en concreto, bordillo en concreto, cuya estructura de soporte corresponde únicamente para tráfico peatonal, en ningún momento para tráfico vehicular liviano y mucho menos tipo pesado, con el que claramente se afecta la estabilidad del mismo, pues nunca ha sido diseñado para este uso.*
>
> • *Se aclara que dicha maquinaria no corresponde al contratista de obra CONSORCIO JIREH, es de anotar que, al mismo tiempo de la ejecución de este contrato, por parte del SENA, se llevaban a cabo contratos de construcción paralelos.*
>
> • *Las situaciones relacionadas con las áreas afectadas fisuras entre otros, corresponden a lo anteriormente expuesto, se relaciona registro fotográfico y se anexa video.*

VIDEO MAQUINARIA RIOHACHA

- *Se aclara, teniendo en cuenta que después de la revisión puntual el contratista CONSORCIO JIREH, se encuentra en el proceso de dar cumplimiento a las observaciones realizadas por esta interventoría, ENTerritorio, y el equipo auditor de la CGR en las visitas de los días 18-19 de octubre de 2023, al igual que la visita de los días 18 -22 de marzo de 2024.*

Sede Maicao

Sede Riohacha

- *En virtud de las facultades derivadas del contrato de interventoría, referentes al seguimiento, control, supervisión, y verificación del contrato de obra de la referencia, esta interventoría ha sido constante en el envío de requerimientos, convocado mesas de trabajo, visitas de obra, balance de cantidades, las cuales se verán reflejadas en el acta de entrega y recibo final.*

- *En consecuencia, manifestamos, que se realizara en cada uno de los frentes de intervención, la verificación y aprobación de las acciones que correspondan a subsanar cada una de las observaciones emitidas por el equipo auditor de la contraloría general de la república y en calidad de garantes de la ejecución, consideramos que no existe la configuración de un presunto detrimento ya que las actividades a realizar son contractuales y están contempladas dentro del presupuesto general de obra y las actividades se encuentran en ejecución: situación que se reflejara en forma definitiva en la elaboración y firma de las partes mediante el acta de entrega y recibo final.*

- *Esta interventoría se compromete a realizar los respectivos descuentos y/o ajustes en las cantidades definitivas finales necesarios en el acta de recibo final. (…)"*

CONCLUSIÓN:

- Al contratista de la obra CONSORCIO JIREH, se le adelanta proceso por ~~de~~ presunto incumplimiento bajo el radicado ENTerritorio No. 20242200007749 del 29-02-2024. No obstante, lo anterior, en cuanto a la calidad de las obras civiles referenciadas por la CGR, se realizan las subsanaciones y los requerimientos de la interventoría CONSORCIO 4KHIC, necesarios para la suscripción de la entrega y recibo final. En relación con la cuantificación del presunto daño patrimonial estimado por la Contraloría, se indica que, una vez la interventoría verifique el cumplimiento de estas y se elabore el acta final, de persistir las fallas en calidad, se procederá a realizar los descuentos de las cantidades ejecutadas, toda vez que no se han pagado la totalidad del contrato. Lo anterior está respaldado financieramente, porque a la fecha el avance en pagos es del 89,47%, quedando un saldo por pagar del 10,53% y adicionalmente, un valor acumulado de $ 139.911.303,93, por retención en garantías practicada en cada uno de desembolsos.

ANALISIS DE LA RESPUESTA

De acuerdo con la respuesta, soportes y registros fotográficos allegados por ENTerritorio, mediante radicado 202410010002501 del 25 de abril de 2024, se observa que está en proceso de subsanación las patologías constructivas descritas, con las cuales se corrigió la calidad de los ítems descritos, además que se han realizado pagos parciales a las cantidades ejecutadas, situación con la cual se desvirtúa la observación con connotación fiscal y disciplinaria, en consideración a:

> **(…)** ***En consecuencia, manifestamos, que se realizara en cada uno de los frentes de intervención, la verificación y aprobación de las acciones que correspondan a subsanar cada una de las observaciones emitidas por el equipo auditor de la contraloría general de la república y en calidad de garantes de la ejecución, consideramos que no existe la configuración de un presunto detrimento ya que las actividades a realizar son contractuales y están contempladas dentro del presupuesto general de obra y las actividades se encuentran en ejecución: situación que se reflejara en forma definitiva en la elaboración y firma de las partes mediante el acta de entrega y recibo final. (…)***
>
> ***(…) Al contratista de la obra CONSORCIO JIREH, se le adelanta proceso por de presunto incumplimiento bajo el radicado ENTerritorio No. 20242200007749 del 29-02-2024. No obstante, lo anterior, en cuanto a la calidad de las obras civiles referenciadas por la CGR, se realizan las subsanaciones y los requerimientos de la interventoría CONSORCIO 4KHIC, necesarios para la suscripción de la entrega y recibo final. En relación con la cuantificación del presunto daño patrimonial estimado por la Contraloría, se indica que, una vez la interventoría verifique el cumplimiento de estas y se elabore el acta final, de persistir las fallas en calidad, se procederá a realizar los descuentos de las cantidades ejecutadas, toda vez que no se han pagado la totalidad del contrato. Lo anterior está respaldado financieramente, porque a la fecha el avance en pagos es del 89,47%, quedando un saldo por pagar del 10,53% y adicionalmente, un valor acumulado de $ 139.911.303,93, por retención en garantías practicada en cada uno de desembolsos. (…).***

Se configura como hallazgo, para continuar con las actividades de seguimiento y control a los procesos de subsanación de las patologías constructivas y una vez se garantice por la interventoría que los mismos, cuentan con la calidad requerida para la elaboración del acta entrega y recibo final de la obra por parte de ENTerritorio, la interventoría 4KHIC y el contratista de obra consorcio JIREH, al SENA, en cumplimiento de las condiciones técnicas contractualmente pactadas en cada uno de los frentes de intervención.

Hallazgo N° 15. SIRECI Formulario No. 5.4- Convenios / Contratos Interadministrativos.

El artículo 26828 de la Constitución Política de Colombia, establece: *"El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones: 2- Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de*

[28] modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019

eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado".

El CAPÍTULO IV de la resolución orgánica CGR REG-ORG-0064 DE 202329 señala:

RENDICIÓN DEL INFORME DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL.

> ***ARTÍCULO 26. DEFINICIÓN.*** *Es la información relacionada con los procesos contractuales que deben realizar las entidades del orden nacional y particulares que manejan, administran o gestionan fondos y recursos públicos.*
>
> ***ARTÍCULO 27. RESPONSABLES.*** *Son responsables de rendir la información contractual, los representantes legales de las entidades del orden nacional y los particulares sujetos a la vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República.*
>
> ***ARTÍCULO 28. CONTENIDO.*** *Es la información requerida en el Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informe y Otra Información (Sireci), sobre la gestión fiscal contractual realizada por los responsables del erario.*
>
> ***ARTÍCULO 29. PERÍODO.*** *Comprende una mensualidad entre el 1 y el último día del mes respectivo y corresponde a la vigencia mensual en la que se genera la información contractual que se debe rendir.*
>
> ***ARTÍCULO 30. TÉRMINO.*** *Es la fecha límite de rendición de la información contractual establecida en el Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informe y Otra Información (Sireci), para cada entidad o particular sujeto de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República, fecha que está comprendida en el mes inmediatamente siguiente del período a reportar, dentro del sexto (6) día hábil y el décimo (10) día hábil de cada mes.*
>
> ***ARTÍCULO 31. REVISIÓN DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL.*** *La Contraloría General de la República mediante actuaciones fiscales emitirá un concepto o calificación sobre la revisión de este informe o en la revisión de la cuenta de acuerdo a la Guía de Auditoría que se aplique.*

El instructivo GESTIÓN CONTRACTUAL EN EL SISTEMA DE RENDICIÓN ELECTRÓNICA DE LA CUENTA E INFORMES – SIRECI – de la CGR30 señala*:*

> *"Formato F5.4: CONVENIOS / CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS Quiénes*

[29] P*or la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (Sireci).".*

[30] Lineamientos para el Diligenciamiento de la Modalidad Gestión Contractual V2.0.pdf

diligencian este formato? Todos los Sujetos de Control que hayan realizado convenios interadministrativos o contratos interadministrativos o convenios, sin perjuicio que se le aplique la Ley 80 de 1993, Ley 110 de 2007 y demás disposiciones reglamentarias, o realicen su Gestión Contractual dentro del marco del derecho privado. ¿Qué información se debe registrar? Todos los convenios o contratos interadministrativos y/o convenios sin límite de cuantía, suscritos durante el periodo a rendir y que fueron rendidos en periodos anteriores y que tuvieron alguna modificación en su ejecución".

Analizada la información reportada por ENTerritorio, respondiendo el punto 63 de la solicitud de información inicial AG81-003, en la que se pidió remitir en formato Excel

- Relación de convenios y su contratación Derivada suscritos en el 2023, se reportaron 7 convenios celebrados en el 2023, los cuales son:

- 223007 suscrito el 21/12/2023
- 223006 suscrito el 21/12/2023
- 223005 suscrito el 12/01/2023
- 223004 suscrito el 28/09/2023
- 223003 suscrito el 09/05/2023
- 223002 suscrito el 28/06/2023
- 223001 suscrito el 28/03/2023

Una vez revisada esta información, nos remitimos a revisar los convenios reportados mes a mes en los formatos F5.4 de SIRECI y encontramos que no hubo reporte del convenio 223002 celebrado con el MUNICIPIO DE ANAPOIMA – CUNDINAMARCA por valor de $14.347.662.032, a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI.

Mediante oficio AG_8_1_36 radicado CGR 2024EE0071121 del 17 de abril de 2024 Comunicación de observaciones **No 1** – Auditoría Financiera ENTerritorio V 2023, se cumínica a la entidad esta observación.

Conforme a la respuesta dada por la ENTerritorio con radicado 202410010002481 del 25 de abril de 2024, al oficio AG_8_1_36 donde se consigna que "*desde la Subgerencia de Operaciones informamos que, debido a una falla humana, se omitió reportar a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI, el convenio 223002 celebrado con el MUNICIPIO DE ANAPOIMA – CUNDINAMARCA por valor de $14.347.662.032*" admiten y están de acuerdo con lo observado, por tal motivo se configura como hallazgo.

Esta situación obedece a deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento de la información reportada en el aplicativo SIRECI.

Lo descrito denota deficiencias por parte de ENTerritorio, en el reporte de información de CONVENIOS / CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS e incumple la obligación de las entidades públicas de reportar en el aplicativo SIRECI, información confiable y consistente que permitan soportar legal, técnica, financiera y contablemente la gestión fiscal contractual realizada por los responsables del erario.

REPUESTA ENTIDAD

En atención a la observación emitida por la Contraloría General de la República; desde la Subgerencia de Operaciones informamos que, debido a una falla humana, se omitió reportar a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI, el convenio 223002 celebrado con el MUNICIPIO DE ANAPOIMA – CUNDINAMARCA por valor de $14.347.662.032.

Por tal motivo, con el propósito de eliminar el margen de error y omisión en los reportes, y entendiendo la importancia de dar cumplimiento a las obligaciones de reportar la información requerida por parte de los entes externos de control y vigilancia, con datos precisos, confiables y oportunos, que permitan analizar el estado de la gestión de la entidad de manera objetiva; se han tomado medidas inmediatas para fortalecer los mecanismos de control y seguimiento a los convenios suscritos por ENTerritorio entre las cuales se encuentran:

Brindar acceso al perfil de “proveedor” de la cuenta de SECOP II de ENTerritorio al profesional encargado del reporte a través del aplicativo SIRECI, para realizar control en tiempo real a los negocios jurídicos que suscribe la entidad por medio de esta plataforma.

Mejora de la base general de seguimiento a los convenios en la cual se registra la información de los mismos desde la negociación y/o radicación al Grupo de Gestión Contractual hasta su respectiva liquidación. En esta se registra el estado del reporte a la Contraloría a través del aplicativo SIRECI.

Mensualmente, a partir de las bases de datos emitidas por Datos abiertos y que son alimentadas por el Sistema Electrónico de Contratación Pública de Colombia Compra Eficiente, exportar la información de los convenios suscritos por ENTerritorio para contrastarla con la información que registra y de la cual hace seguimiento el Grupo de Legalizaciones.

Implementar una colaboración transversal entre las áreas y/o grupos que gestionan la revisión y registro de los negocios jurídicos para conocer el estado de los convenios en tiempo real.

ANALISIS DE RESPUESTA

Teniendo en cuenta que la entidad al consignar en su respuesta a la observación

que “desde la Subgerencia de Operaciones informamos que, debido a una falla humana, se omitió reportar a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI, el convenio 223002 celebrado con el MUNICIPIO DE ANAPOIMA – CUNDINAMARCA por valor de $14.347.662.032” admiten y están de acuerdo con lo observado, por tal motivo se configura como hallazgo.

Hallazgo N° 16. Implementación Ley de Discapacidad. (D)

La Constitución Política de Colombia:

> Artículo 13. *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*
>
> *El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptara medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*
>
> *El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.*
>
> *(...)*
>
> Artículo 54. *Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.*
> *(...)*

Ley 1145 de 2007. *“Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones.”:*

> Artículo 1. *Las normas consagradas en la presente ley, tienen por objeto impulsar la formulación e implementación de la política pública en discapacidad, en forma coordinada entre las entidades públicas del orden nacional, regional y local, las organizaciones de personas con y en situación de discapacidad y la sociedad civil, con el fin de promocionar y garantizar sus derechos fundamentales, en el marco de los Derechos Humanos.*
>
> *(...)*

Ley 1618 de 2013. “*Por medio de la cual se establecen las disposiciones para*

garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad":

> Artículo 1. *Objeto. El objeto de la presente ley es garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad.*
> *(…)*

Decreto 2011 de 2017. ***"****Por el cual se adiciona el Capítulo 2 al Título 12 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público".*

> Artículo 2.2.12.2.1. Objeto*. Establecer el porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en las entidades del sector público.*
> *(...)*
> Artículo 2.2.12.2.2. Campo de Aplicación. *El presente Capítulo se aplica a los órganos, organismos y entidades del Estado en sus tres ramas del poder público, a niveles nacional, departamental, distrital y municipal, en los sectores central y descentralizado, y a los órganos autónomos e independientes.*
> *(...)*
> Artículo 2.2.12.2.3. Porcentaje de vinculación de personas con discapacidad en el sector público*. El Estado, a través de todos los órganos, organismos y entidades de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, en los sectores central y descentralizado y a los órganos autónomos e independientes, para promover el acceso al empleo público de las personas con discapacidad deberán vincular como mínimo el porcentaje que este Capítulo establece de acuerdo con las siguientes reglas:*
>
> *Se establecerá un mínimo de cargos que serán desempeñados por personas con discapacidad de acuerdo con la cantidad de empleos de cada entidad pública. El cálculo de este porcentaje se establecerá de acuerdo al tamaño total de la planta (obtenida de la sumatoria de la planta permanente Integrada por empleos de libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa, de periodo u otros que determine la ley, temporal, trabajadores oficiales y planta de trabajadores privados) de las entidades, de la siguiente forma:*

TAMAÑO DE LA PLANTA	**PORCENTAJE DE LA PLANTA CON PARTICIPACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD**	**PORCENTAJE DE LA PLANTA CON PARTICIPACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD**	**PORCENTAJE DE LA PLANTA CON PARTICIPACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD**
	Al 31 de diciembre de 2019	Al 31 de diciembre de 2023	Al 31 de diciembre de 2027
1. Plantas entre 1 y 1000 empleos	**2%**	**3%**	**4%**
2. Plantas entre 1001 y 3000 empleos	**1%**	**2%**	**3%**

3. Plantas mayores a 3001 empleos	**0,5%**	**1%**	**2%**

(…)

La Circular Conjunta 100-05 de 2018 del Ministerio de Trabajo:

> *"Para: Representantes legales de los órganos, organismos y entidades del Estado en sus tres ramas del poder público, nivel nacional, departamental, distrital y municipal, en los sectores central y descentralizado y a los órganos autónomos e independientes.*
>
> *Asunto: Implementación del Decreto 2011 de 2017 porcentaje de vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público. Fecha: 20 de octubre de 2018.*

La Ley 1952 de 2019. *"Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario".*

El Decreto 2011 de 2017 y la Circular Conjunta No.100-05, establecen los porcentajes de vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público.

Mediante oficio de solicitud de información SIGEDOC 2024EE0023849, el equipo auditor requirió la siguiente información a la entidad:

"Relacionar los programas, proyectos, contratos y actividades de Enterritorio o a los cuales se les asignó recursos públicos correspondientes a la vigencia 2023, para la implementación y ejecución de la política pública de las personas en condición de discapacidad".

En su respuesta, a través del radicado 202420010000901, la entidad aporta certificación del Grupo de Talento Humano con fecha del 20/02/2024 la cual indica:

"Que revisada la planta de personal de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial ENTerritorio, se establece que actualmente existe una persona de planta activa con discapacidad física vinculada desde el 19 de mayo de 2020 en el cargo de AYUDANTE DE OFICINA conforme obra en la historia laboral.
Lo anterior dando cumplimiento al porcentaje establecido en el artículo 2.2.12.2.3 del Decreto 2011 de 2017, para el tamaño de la planta de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio, le corresponde vincular a una persona con estado de discapacidad (...)".

Al revisar los reportes suministrados por la entidad, encontramos que el total de la planta de ENTerritorio es de 71 personas. Conformada por 9 empleados públicos de libre nombramiento y remoción, y 62 trabajadores oficiales.

Al hacer el cálculo, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2011 de 2017, a ENTerritorio le corresponde un porcentaje del 3%, al 31 de diciembre de 2023. Dicho lo anterior, se encuentra que el número real de personas en condición de discapacidad que deberían estar vinculadas a la entidad equivale a mínimo dos, y no a una como afirma el Grupo de Talento Humano, razón por la cual se configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con las normas citadas y la Ley 1952 de 2019

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

Mediante radicado No. 202461010089692 del 25 de abril de 2024, ENTerritorio admite que, en concordancia con el artículo 2.2.12.2.3 del Decreto No. 2011 de 2017, *"(...) se han realizado las gestiones pertinentes para vincular a la planta a otra persona con discapacidad para completar el 3%; es por esto que hemos recibido el acompañamiento por parte de nuestra Caja de Compensación Familiar CAFAM desde Noviembre de 2023; actualmente nos encontramos en un proceso activo de reclutamiento y vinculación a la planta de personal de una persona en condición de discapacidad.(...)".*

Así mismo, Enterritorio adjunta certificación sin fecha expedida por la Caja de Compensación Familiar CAFAM, y pantallazo de reunión sostenida el 3 de abril de 2024, con esta Caja para evidenciar las gestiones adelantadas en cuanto a inclusión laboral. Para finalizar, la entidad manifiesta que esta está acatando y se encuentra comprometida con la normatividad señalada.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

Ante los argumentos señalados por la entidad, la CGR mantiene su postura, toda vez que, el artículo 2.2.12.2.3, dispone claramente el número mínimo de cargos que, al 31 de diciembre de 2023, debieron ser desempeñados por personas con discapacidad en las distintas entidades, es decir el 3%.

Adicionalmente, no se puede desconocer, lo expresado por el Grupo de Talento Humano de ENTerritorio, en la certificación suscrita el 20 de febrero de 2024, afirmando el cumplimiento de dicha norma. Lo cual, a la luz del análisis realizado, resulta errónea, inexacta y no acoge los principios de la buena fe y la calidad de la información exigidos por la Contraloría, y contemplados en la Ley 1712 de 2014.

Por lo tanto, se configura hallazgo con presunta incidencia disciplinaria. Acatando así, lo estipulado en el Decreto 2011 de 2017, el cual indica, que la omisión a las

obligaciones impuestas se considerará falta grave en los términos del régimen disciplinario. Ley 1952 de 2019.

CONTRALORÍA
General de la República

ANEXO 2. ESTADOS FINANCIEROS ENTERRITORIO

EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL-ENTERRITORIO
Estado de Situación Financiera
31 de diciembre de 2023
(Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2022)
(Cifras expresadas en miles de pesos)

	Nota No.	31-12-2023	31-12-2022
ACTIVOS			
Activos corrientes			
Efectivo y equivalentes al efectivo	7	278.254.826	330.092.693
Inversiones negociables	8	143.632.182	184.620.108
Cuentas comerciales por cobrar y otras cuentas por cobrar	9	12.115.768	26.040.463
Otros activos no financieros	11	7.014.097	2.501.621
Subvenciones del Gobierno (SGR)	21	5.055.559	6.331.883
Activos por derecho de uso	31	1.304.339	807.313
Activo para costos de ejecución de contratos con clientes	15	46.843.123	13.539.663
Activos por impuestos corrientes	18	18.002.408	16.691.483
		512.222.302	580.625.227
Activos Mantenidos para la Venta		0	0
Activos corrientes totales		$ 512.222.302	$ 580.625.227
Activos no corrientes			
Propiedades, planta y equipo	12	10.481.787	10.727.363
Propiedad de inversión	13	84.468.601	84.468.601
Activos intangibles distintos de la plusvalía	14	2.355.960	700.896
Inversiones disponibles para la venta	8	28.687	19.414
Activos por impuestos diferidos	18	793.095	2.152.454
Otros activos no financieros	11	1.652.486	499.019
Subvenciones del Gobierno (SGR)	21	0	0
Activos no corrientes totales		$ 99.780.616	$ 98.567.747
Activos Totales		$ 612.002.918	$ 679.192.974
PASIVOS Y PATRIMONIO			
Pasivos corrientes			
Cuentas comerciales por pagar y otras cuentas por pagar	16	64.700.379	56.177.701
Pasivos por impuestos corrientes		0	0
Depósitos Especiales	19	177.432.409	238.065.819
Ingreso Recibidos del Sistema General De Regalías	21	5.053.285	6.328.525
Otros pasivos no financieros	11	106.230.536	105.826.906
Pasivo por arrendamiento	16	1.518.078	908.957
Provisiones por beneficios a los empleados	20	63.349	108.355
Pasivos corrientes totales		$ 354.996.036	$ 407.416.263
Pasivos no corrientes			
Provisiones por beneficios a los empleados	20	305.195	194.917
Otras provisiones	20	67.659.548	50.147.835
Pasivo por impuestos diferidos	18	2.400.649	2.365.757
Otros pasivos no financieros	11	0	0
Pasivos no corrientes totales		$ 70.365.392	$ 52.708.509
Pasivos Totales		$ 425.363.428	$ 460.124.772
Patrimonio			
Capital emitido	22	101.372.468	92.713.341
Reservas	22	101.236.252	93.780.031
Ganancias acumuladas por adopción	32	4.631.846	4.631.846
Ganancias (Pérdidas) acumuladas	32	6.701.017	16.322.268
Resultado del ejercicio		-27.330.580	11.601.500
Otras participaciones en el patrimonio		28.487	19.216
Total Patrimonio		$ 186.639.490	$ 219.068.202
Pasivos y Patrimonio totales		$ 612.002.918	$ 679.192.974

Las notas 1 a 32 adjuntas son parte integral de los estados financieros

LINA MARIA BARRERA RUEDA
Representante Legal
C.C. 37.894.008

ANGIE JOHANNA GIRALDO SALAS
Contadora
C.C. 52.956.726
Tarjeta Profesional No 157600-T

ZANDRA YANETH GUERRERO RUIZ
Revisor Fiscal
Tarjeta Profesional No 47747T
En Representación de
BDO AUDIT SAS BIC
(Véase mi informe adjunto)

EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL-ENTERRITORIO
Estado de Resultados Integral
31 de diciembre de 2023
(Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2022)
(Cifras expresadas en miles de pesos)

	Nota No.	1 de enero a 31 de diciembre de 2023	1 de enero a 31 de diciembre de 2022
Resultado del Periodo			
Ingresos de Actividades Ordinarias procedentes de contratos con clientes	23	71.609.992	71.403.114
Otros Ingresos	26	36.690.016	17.305.268
Ingresos por Subvenciones del Gobierno	21	1.275.239	2.664.073
Ingreso por reversión de aportes a Convenios de Gerencia	27	668.546	35.420.613
Gastos de Actividades Ordinarias procedentes de contratos con clientes	24	-23.565.428	-3.614.065
Gasto por aportes a Convenios de Gerencia	27	-8.845.375	-5.249.731
Gastos Sistema General de Regalias SGR	21	-1.275.239	-2.664.073
Gastos por Beneficios a Empleados	28	-14.440.438	-13.918.810
Gasto de Depreciación de Activos por Derecho de Uso	31	-35.148	-792.098
Gastos por Depreciación y Amortización		-3.119.562	-578.523
Otros Gastos	29	-130.633.959	-109.143.785
(-) Otras Ganancias (Pérdidas)			
Ganancia (Pérdida) por actividades de operación		**-71.671.356**	**-9.168.017**
Ingresos Financieros	25	48.745.641	32.859.870
Costos Financieros	25	-2.987.661	-3.127.612
Ganancia (Pérdida) antes de Impuestos		**-25.913.376**	**20.564.241**
Ingreso (Gasto) por Impuesto	18	-1.417.205	-8.962.741
Ganancia (Pérdida) procedente de actividades Continuadas		**-27.330.581**	**11.601.500**
Ganancia (Pérdida)		**-27.330.581**	**11.601.500**
Otro Resultado Integral			
Componentes del Otro Resultado Integral que no se reclasificarán al resultado del periodo, neto de Impuestos			
Ganancias (Pérdidas) de inversiones en instrumentos de patrimonio	30	28.487	15.335
Total Otro Resultado Integral que no se reclasificarán al resultado del periodo, neto de Impuestos		**28.487**	**15.335**
Total Otro Resultado Integral		**28.487**	**15.335**
Resultado Integral Total		**-27.302.094**	**11.616.835**

Las notas 1 a 32 adjuntas son parte integral de los estados financieros

LINA MARIA BARRERA RUEDA — Firmado digitalmente por LINA MARIA BARRERA RUEDA
LINA MARÍA BARRERA RUEDA
Representante Legal
C.C. 37.894.008

ANGIE JOHANNA GIRALDO SALAS — Firmado digitalmente por ANGIE JOHANNA GIRALDO SALAS
ANGIE JOHANNA GIRALDO SALAS
Contadora
C.C. 52.956.726

ZANDRA YANETH GUERRERO RUIZ — Firmado digitalmente por ZANDRA YANETH GUERRERO RUIZ Fecha: 2024.02.27 17:52:03 -05'00'
ZANDRA YANETH GUERRERO RUIZ
Revisor Fiscal
Tarjeta Profesional No 47747T

EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL-ENTERRITORIO
Estado de Flujos de Efectivo - Método Indirecto
31 de diciembre de 2023
(Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2022)
(Cifras expresadas en miles de pesos)

Flujos de efectivo procedentes de (utilizados en) actividades de operación			
Ganancia Neta del Ejercicio		**-27.330.581**	**11.601.500**
Ajustes para conciliar la ganancia (pérdida)			
Ajustes por gasto de depreciación		273.316	1.141.850
Ajustes por gasto de amortización	13	2.846.245	228.770
Ajustes por deterioro de Activos no Financieros		0	0
Ajustes por gasto de depreciación de Activos por Derecho de Uso	15	35.147	792.097
Ajustes por baja de Activos		0	52.005
Ajustes por recuperacion de deterioro		-185.712	1.275.254
Ajustes por Provisiones	9	55.794.137	6.655.416
Ajustes por Impuesto Diferido	3	1.394.251	1.236.923
Ajustes por medición al VR de Inversiones Disponibles para la Venta		0	7.298
Ajustes por gasto de intereses por arrendamientos	14	1.057.953	277.262
Ajustes por pérdidas por deterioro de cuentas por cobrar	1	239.827	334.896
Ajustes por pérdidas por deterioro costos de ejecución de contratos con clientes		0	9.340.584
Total ajustes para conciliar la ganancia (pérdida)		**61.455.164**	**21.342.355**
Flujos de efectivo netos procedentes (utilizados en) operaciones		**34.124.583**	**32.943.855**
Aumento (Disminución) Cartera de Créditos y Operaciones de Leasing Financiero		6.069	3.677
(Aumento) Disminución Cuentas Comerciales por Cobrar y otras Cuen	1	-19.438.949	-22.294.129
(Aumento) Activo para costos de ejecución de contratos con clientes		0	-22.880.247
(Aumento) Disminución Impuestos por Pagar	3	-1.359.359	0
Aumento (Disminución) Activo por impuestos	4	48.434	4.153.355
Aumento (Disminución) Otras Subvenciones SGR	5	1.276.324	2.703.690
Aumento (Disminución) Ingreso diferido por SGR	6	-1.275.240	-2.664.072
(Aumento) Disminución Otros Activos no Financieros	2	-5.665.943	717.558
(Aumento) Disminución Cuentas por pagar comerciales y otras cuenta	7	8.522.678	-127.397
(Aumento) Disminución Provisiones por beneficios a los empleados	8	65.272	-110.980
Aumento (Disminución) Otras Provisiones	9	-38.282.424	-12.363.039
Aumento (Disminución) Otros Pasivos no Financieros	10	403.630	8.077.877
Aumento (Disminución) Inversiones Negociables	11	40.978.653	121.459.205
(Aumento) Disminución Depósitos Especiales	12	-60.633.410	-154.144.665
Flujos de efectivo netos procedentes de (utilizados en) actividades de operación		**-41.229.682**	**-44.525.312**
Flujos de efectivo procedentes de (utilizados en) actividades de inversión			
(Aumento) Disminución en Propiedades, Planta y Equipo	16	-27.740	-836.690
(Aumento) Disminución en Activos Intangibles	13	-4.501.309	-189.518
(Aumento) Disminución en Activos por Derecho de Uso	15	-532.173	-1.439.036
Aumento (Disminución) en Pasivo por arrendamiento	14	-448.832	459.132
(Aumento) Disminución en Propiedades de Inversión		0	0
(Aumento) Disminución en Activos Mantenidos para la Venta		0	0
(Aumento) Disminución inversiones disponibles para la venta		0	0
Flujos de efectivo netos procedentes de (utilizados en) actividades de inversión		**-5.510.054**	**-2.006.112**
Flujos de efectivo procedentes de (utilizados en) actividades de financiación			
Aumento (Disminución) Capitalización		0	0
Aumento (Disminución) Reservas	17		70.840
Variación Ganancia acumuladas y por adopción	18	9.271	0
Ejecución Fondo Proyecta	7	-5.107.403	
Traslado Ganancia (pérdida) de resultados a ejercicios anteriores			0
Flujos de efectivo netos procedentes de (utilizados en) actividades de financiación		**-5.098.132**	**70.840**
Incremento (disminución) neto de efectivo y equivalente al efectivo		**-51.837.868**	**-46.460.584**
Efectivo y equivalentes al efectivo principio del periodo		330.092.693	376.553.277
Efectivo y equivalentes al efectivo al final del periodo		**278.254.825**	**330.092.693**
		278.254.826	**330.092.693**

Las notas 1 a 32 adjuntas son parte integral de los estados financieros

LINA MARIA BARRERA RUEDA — Firmado digitalmente por LINA MARIA BARRERA RUEDA
LINA MARÍA BARRERA RUEDA
Representante Legal
C.C. 37.894.008

ANGIE JOHANNA GIRALDO SALAS — Firmado digitalmente por ANGIE JOHANNA GIRALDO SALAS
ANGIE JOHANNA GIRALDO SALAS
Contadora
C.C. 52.956.726
Tarjeta Profesional No 157600-T

ZANDRA YANETH GUERRERO RUIZ
ZANDRA YANETH GUERRERO RUIZ
Revisor Fiscal
Tarjeta Profesional No 47747T
En Representación de
BDO AUDIT SAS BIC
(Véase mi informe adjunto)

EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL-ENTERRITORIO
Estado de Cambios en el Patrimonio
31 de diciembre de 2023
(Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2022)
(Cifras expresadas en miles de pesos)

Saldo a 1 de enero de 2023	Capital Emitido	Reservas	Otras Participaciones	Ganancias Acumuladas	Ganancias Acumuladas Adopción	Resultado Ejercicio (Utilidad/Pérdida)	Total Patrimonio
	92.713.341	93.780.031	19.216	16.322.268	4.631.846	11.601.500	219.068.202
Traslado de Resultados a Ejercicios Anteriores	0	0	0	0	0	-11.601.500	-11.601.500
Ganancia/Pérdida Neta del Ejercicio	0	0	0	0	0	-27.330.579	-27.330.579
Otros Resultados Integrales (Neto Impuestos)	0	0	9.271	0	0	0	9.271
Capitalización	0	0	0	0	0	0	0
Dividendos	0	0	0	0	0	0	0
Constitución de Reservas	8.659.127	7.456.221	0	-9.621.252	0	0	6.494.096
Saldo a 31 de diciembre de 2023	**101.372.468**	**101.236.252**	**28.487**	**6.701.016**	**4.631.846**	**-27.330.579**	**186.639.490**

Saldo a 1 de enero de 2022	Capital Emitido	Reservas	Otras Participaciones	Ganancias Acumuladas	Ganancias Acumuladas Adopción	Resultado Ejercicio (Utilidad/Pérdida)	Total Patrimonio
	92.713.341	88.657.853	11.918	11.752.354	4.631.846	9.621.252	207.388.564
Traslado de Resultados a Ejercicios Anteriores	0	0	0	9.621.252	0	-9.621.252	0
Ganancia/Pérdida Neta del Ejercicio	0	0	0	0	0	11.601.500	11.601.500
Otros Resultados Integrales (Neto Impuestos)	0	0	7.298	0	0	0	7.298
Capitalización	0	0	0	0	0	0	0
Dividendos					0	0	0
Constitución de Reservas	0	5.122.178	0	-5.051.338	0	0	70.840
Utilización de Reservas	0	0	0	0	0	0	0
Saldo a 31 de diciembre de 2022	**92.713.341**	**93.780.031**	**19.216**	**16.322.268**	**4.631.846**	**11.601.500**	**219.068.202**

Las notas 1 a 32 adjuntas son parte integral de los estados financieros

LINA MARIA BARRERA RUEDA
Firmado digitalmente por LINA MARIA BARRERA RUEDA
LINA MARIA BARRERA RUEDA
Representante Legal
C.C. 37.894.008

ANGIE JOHANNA GIRALDO SALAS
Firmado digitalmente por ANGIE JOHANNA GIRALDO SALAS
ANGIE JOHANNA GIRALDO SALAS
Contadora
C.C. 52.956.726
Tarjeta Profesional No 157600-T

ZANDRA YANETH GUERRERO RUIZ
Firmado digitalmente por ZANDRA YANETH GUERRERO RUIZ
Fecha: 2024.02.27 17:13:00 -05'00'
ZANDRA YANETH GUERRERO RUIZ
Revisor Fiscal
Tarjeta Profesional No 47747T
En Representación de
BDO AUDIT SAS BIC
(Véase mi informe adjunto)

ANEXO 3. RELACIÓN DE HALLAZGOS – EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Descripción del Hallazgo	Vigencia a la que corresponde el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)	¿Hallazgo para validación?	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?
Convenio 212017-2012 DPS. Contrato 2170717 Municipio de Chaparral, Tolima. Contrato de Obra 161-2017: construcción del puente vehicular sobre el río Amoyá. No se ha amortizado el anticipo girado por FONADE a la fiducia por $714,5 mill., el contrato está suspendido, la obra inconclusa y el contrato marco finalizado.	31/12/18	31/12/23	SI	SI
Intereses de Mora Estampilla PRO-UNIVERSIDADES. Debilidades en los mecanismos de control y seguimiento, así como inobservancia de la normatividad aplicable a estos procesos contractuales, respecto del pago oportuno de la Estampilla Pro Universidades, hecho que generó gastos adicionales no presupuestados representados en intereses de mora por cuantía de $134.993.644.	31/12/20	31/12/23	SI	SI
Apropiación Versus Ejecución Presupuestal de Gastos. Los recursos de la Línea de Gerencia de Proyectos alcanzan compromisos del 67%, lo que refleja falencias de gestión para la ejecución de los recursos puestos a disposición de la Empresa, de una adecuada programación y planeación presupuestal, así como de la optimización de los mismos durante la vigencia para la cual fueron apropiados	31/12/20	31/12/23	SI	SI
Modificaciones Presupuesto de Gastos. Durante la vigencia 2020 se reportan al menos veinte (20) modificaciones al presupuesto, cerca de dos veces al mes, situación que sumado al porcentaje de compromisos y pagos reportados con corte a diciembre de 2020, refleja debilidades de planeación y programación presupuestal.	31/12/20	31/12/23	SI	SI
Cuentas por Pagar Constituidas en la vigencia 2019 y Ejecutadas durante la vigencia 2020. Los saldos generados de las Cuentas por Pagar incorporadas en la siguiente vigencia para su ejecución no siempre cumplen dicho propósito, pasando de una vigencia a otra, sin que se comprueben controles efectivos para el cumplimiento de los objetos contractuales	31/12/20	31/12/23	SI	SI
Resoluciones 1417 y 1576 de 2016 del Ministerio del Interior por incumplimiento del contrato 212046. El Ministerio emitió las resoluciones que conllevaron a hacer efectiva la póliza del contrato en $4.632.522.901 pagada por la aseguradora. Respecto del valor mencionado ENTerritorio tiene registrado un pasivo que deberá ser pagado a la aseguradora una vez repita contra la Entidad	31/12/20	31/12/23	SI	SI

Descripción del Hallazgo	Vigencia a la que corresponde el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)	¿Hallazgo para validación?	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?
Reporte información al Ente de Control. Rendición Cuenta SIRECI a 31 de diciembre de 2020. Inconsistencias de los informes registrados en los diferentes formularios que rinden cuenta de los resultados de la gestión misional, presupuestal, financiera, contractual y legal. Falencias de mecanismos de control y seguimiento a la información rendida en SIRECI	31/12/20	31/12/23	SI	SI
Gestión de Recursos Anticipos en el Convenio No 2170717 ? Chaparral ? Tolima. Falta de gestión de ENTerritorio para la recuperación de los recursos desembolsados por concepto de Anticipo y no amortizados por $416.800.427,82 dado el tiempo transcurrido desde de los hechos a la fecha (30 septiembre de 2018, fecha vencimiento del convenio 2170717)	31/12/20	31/12/23	SI	SI
Saldos Pendientes por Depurar. Existencia de partidas pendientes por depurar, aparte de las informadas por la entidad, desde 2006 al 2014 del Fondo de Contingencias. La entidad desde la convergencia al nuevo marco normativo aplicable no ha efectuado depuración de la información contable, tan solo en 2017 se llevaron algunas partidas a consideración de la Junta Directiva para su castigo	31/12/20	31/12/23	SI	SI
Amortización Anticipo Contrato 2101100. Cuantía $180.082.756. convenio 200842 Corporación San Andrés, se entregaron recursos al contratista CONSORCIO GO los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a ENTerritorio; del total entregado por anticipo el 30/06/2010 de $294.668.678 existe saldo por amortizar en cuantía total de $180.082.756	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Amortización Anticipo Contrato 2122861. Cuantía $315.569.921. Convenio 211041 DPS, se entregaron recursos al contratista CONSORCIO HYG por anticipo el 29/09/2014 de $315.569.921 todo el saldo se encuentra sin amortizar	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Amortización Anticipo Contrato 2133543. Cuantía $183.436.982. Convenio 211041 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO PARQUES DE BELEN 2014 el 28/08/2015 por $861.785.248 y existe saldo de $183.436.982 que se encuentra sin amortizar	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Amortización anticipo contrato 2131051. Cuantía $786.839.919. Convenio 212017 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO DP& AE, el 27/02/2014 por $1.443.738.030, existe un saldo de $786.839.919 que se encuentra sin amortizar	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Amortización Anticipo Contrato 2141407. Cuantía $90.728.561. Convenio 212017 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al	31/12/21	31/12/23	SI	SI

Descripción del Hallazgo	Vigencia a la que corresponde el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)	¿Hallazgo para validación?	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?
contratista CONSORCIO ARUSI el 10/12/2014 por $374.033.646 existe un saldo de $90.728.561 que se encuentra sin amortizar				
Amortización Anticipo Contrato 2170717. Cuantía $416.800.428. Convenio 212017 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista ASMI CONSTRUCTORES SAS, el 09/08/2018 por valor de $714.537.697 existe saldo de $416.800.428 que se encuentra sin amortizar	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Amortización Anticipo Contrato 2132670. Cuantía $427.823.536. Convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista PEDRO RAMON BULA LAZA, el 11/09/2015 por valor de $582.356.657 existe saldo de $427.823.536 que se encuentra sin amortizar	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Amortización anticipo contrato 2132723. Cuantía $108.192.000. convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO O.L.T. LOGISTICS S.A.S, el 28/02/2014 por $5.787.635.723 existe saldo de $108.192.000 que se encuentra sin amortizar	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Amortización Anticipo Contrato 2132736. Cuantía $80.752.000. Convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista Consorcio Asfaltar el 28/02/2014 por $1.797.068.126 existe saldo de $80.752.000 que se encuentra sin amortizar	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Amortización Anticipo Contrato 2133431. Cuantía $ 28.206.605. Convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO PARQUE SOPETRAN el 12/05/2015 de $199.585.959 existe saldo de $28.206.605 que se encuentra sin amortizar	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Amortización Anticipo Contrato 2133443. Cuantía $568.865.578. Convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO ACUANORTE el 10/05/2016 por$1.289.652.183 existe saldo de $568.865.578 que se encuentra sin amortizar	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Amortización Anticipo Contrato 2133534. Cuantía $16.470.972. convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSTRUCCIONES DE LA MOJANA Y EL SAN JORGE S.A.S, el 29/07/2014 por valor de $164.659.692 existe saldo de $16.470.972 que se encuentra sin amortizar	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Amortización anticipo contrato 2133735. Cuantía $222.039.080. Convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista APEX LLC - ARCHITECTURAL PROJECTS & ENGINEERING, el 22/07/2016 por valor de $296.141.904 existe saldo de $222.039.080 que se encuentra sin amortizar	31/12/21	31/12/23	SI	SI

Descripción del Hallazgo	Vigencia a la que corresponde el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)	¿Hallazgo para validación?	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?
Amortización Anticipo Contrato 2133846. Cuantía $56.279.170. Convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista Carlos Augusto Restrepo Salazar el 14/09/2017 por valor de $258.085.910 existe saldo de $56.279.170 que se encuentra sin amortizar	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Amortización anticipo contrato 2133894. Cuantía $432.441.294. Convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista T L INGEAMBIENTE SAS el 12/05/2016 de $432.441.294 la totalidad del mismo se encuentra sin amortizar	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Amortización anticipo contrato 2133917. Cuantía $24.296.939. Convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO PLAZA ARJONA el 28/05/2015 por $468.351.618 de los cuales $24.296.939 se encuentra sin amortizar	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Amortización anticipo contrato 2131675. Cuantía $1.189.215.261. Convenio 212081 ICBF, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO EDUCACIÓN INNOVADORA el 27/05/2015 por $1.189.215.261 y la totalidad de los mismos se encuentra sin amortizar	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Amortización anticipo contrato 2162855. Cuantía $964.867.903. Convenio 215085 Fondo TIC se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista UNION TEMPORAL EDUCANDO el 22/12/2016 de $7.143.616.131 de los cuales $964.867.903 se encuentra sin amortizar	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Amortización anticipo contrato 2162857. Cuantía $355.032.816. Convenio 215085 Fondo TIC se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO INTEGRADORES 2018 el 31/2/2017 de $9.167.099.319 de los cuales $355.032.816 se encuentra sin amortizar	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Amortización anticipo contrato 2172011. Cuantía $175.870.335. Convenio 216144 USPEC, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO COM el 14/12/2018 de $462.967.773 de los cuales $175.870.335 se encuentra sin amortizar	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Amortización Anticipo Contrato 2180863. Cuantía $83.373.772. convenio 216144 USPEC, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista José Javier Moreno Pachón el 14/12/2018 de $167.425.432 de los cuales $83.373.772 se encuentra sin amortizar	31/12/21	31/12/23	SI	SI

Descripción del Hallazgo	Vigencia a la que corresponde el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)	¿Hallazgo para validación?	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?
Amortización anticipo contrato 2191698. Cuantía $421.702.015. Convenio 216144 USPEC, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO ARCOB CARCELES el 23/03/2021 de $421.702.015 la totalidad se encuentra sin amortizar	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Ejecución Presupuestal de Ingresos. Vigencia 2021, evidencia baja ejecución presupuestal de ingreso, correspondiente al 64% de lo presupuestado, en especial en el rubro Recursos de Gerencia de Proyectos, refleja falencias de gestión para el logro de metas y objetivos establecidos dentro de los Planes y Programas estratégicos de la Entidad.	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Contribución Estampilla Pro-Universidad. Cuantía de $39.969.989. Durante la vigencia de 2021 se realizaron pagos por concepto de intereses de mora por extemporáneo contribución estampilla Pro-universidad por $39.969.989	31/12/22	31/12/23	SI	SI
Cuentas por Pagar Constituidas en la vigencia 2021 La entidad confirmó la ocurrencia de errores en el registro de la información y omisión de soportes en la entrega de la misma. En las cuentas por pagar se evidencia la contravención a lo estipulado en el Reglamento y Manual de Presupuesto en sentido de no pago oportuno de estas en las vigencias en que fueron radicadas (2018 y 2019)	31/12/21	31/12/23	SI	SI
Pago de Contribución Estampilla Pro-Universidad más Intereses de mora. Se generó el pago de un mayor valor asumido por ENTerritorio correspondiente a la estampilla Pro Universidad Nacional por $5.079.194,68 (cuenta contable 169095002008) y unos intereses moratorios por $6.827.872, (Cuenta Contable 519095001020) para un total de $11.907.066,67	31/12/22	31/12/23	SI	SI
Pago de sanción por corrección, declaraciones de retención en la fuente por IVA e intereses de mora. Detrimento patrimonial por $4.886.000, al no tener en cuenta el cambio de normatividad establecido en la Ley 1819 de 2016 y aplicarla en su momento de forma oportuna por parte de los gestores fiscales en custodia de los bienes públicos. Contratos 2163015 y 2163013	31/12/22	31/12/23	SI	SI
La CGR encuentra inconsistencia en la información relacionada con la participación de la propiedad del inmueble Oficina 3003 CHIP AAA0029JWTO, por cuanto ambas personas (natural y jurídica) contaban con la participación del 100% del mencionado inmueble con el mismo porcentaje de copropiedad	31/12/22	31/12/23	SI	SI

Descripción del Hallazgo	Vigencia a la que corresponde el hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora (día/mes/año)	¿Hallazgo para validación?	El hallazgo persiste en la vigencia actual auditada (SI/NO)?
Cuentas por Pagar Presupuestales y Obligaciones Vigencias Anteriores constituidas en 2022, con saldos y sin pago. Para proyectos durante 2022 queda saldo de $231.103.826.996 (41.82%), por 1.442 registros de las vigencias 2011 a 2021. Para funcionamiento, queda saldo de $28.762.486.486,83, (327 registros) 37.2%, de las vigencias 2005 a 2021.	31/12/22	31/12/23	SI	SI
Presupuesto de Ingresos Vigencia 2022. Se presenta una baja ejecución en el presupuesto de ingresos durante la vigencia 2022, del 73.57% y del 64.15% del rubro más representativo, cual es el de Recursos de Gerencia de Proyectos, que es el que más afecta el resultado.	31/12/22	31/12/23	SI	SI
Intereses moratorios Enterritorio por no recaudar la contribución pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales. Pagos efectuados por $170.035.216,13 tomado de las planillas remitidas al MEN	31/12/22	31/12/23	SI	SI
Hallazgo No. 9 Dentro del valor facturado del producto 14 se le suma a la ejecución del municipio Ipiales el valor completo de los Gastos de Operación, sin prorratearlo, teniendo en cuenta que corresponde al cobro no solo de ese producto sino al producto 14 de los municipios de Iles, Popayán, Villamaría, Cartago, Palmira, Bugalagrande, Chinchiná y Quimbaya.	31/12/22	31/12/23	SI	SI

Elaboró: Equipo Auditor