

INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA

EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL - ENTerritorio Vigencia 2021

**CGR-CDCDR No. 008
JUNIO DE 2022**

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor (E)	Lina María Aldana Acevedo
Contralora Delegada para el Sector de Comercio y Desarrollo Regional	Sandra Viviana Giraldo Martínez
Directora de Vigilancia Fiscal	Luis Gabriel Vásquez López
Directora de Estudios Sectoriales	María Luisa Bozalongo Castañeda
Supervisor encargado (E)	Carmen Teófila Perafán García
Líder de auditoría (E)	Gladys Ochoa Ruiz
Audidores:	Kellys Sofía Esquivia Petro Marco León Villegas Velásquez Nasly Judith Cardozo Londoño
Funcionarios de Apoyo	
Delegada de Minas	Diego Alejandro Castro García
Gerencia de Atlántico	Aquileo Segundo Parra Cera
Gerencia de Cesar	Juan Manuel Ortiz Suárez
Gerencia de Chocó	Tony Medardo Mena Lloreda
Gerencia de Magdalena	Marinelly Roxana Miranda Cortina

Tabla de Contenido

1. INTRODUCCION.....	4
1.1. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN.....	7
1.2. RESPONSABILIDAD DE LA CGR	8
1.3. OPINIÓN SOBRE LA RAZONABILIDAD DE LOS ESTADOS FINANCIEROS VIGENCIA 2021	10
1.4. CONCEPTO CONTROL INTERNO FINANCIERO	12
1.5. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL VIGENCIA 2021	13
1.6. FENECIMIENTO DE LA CUENTA	14
1.7. EVALUACION PLAN DE MEJORAMIENTO.....	15
1.8. RELACION DE HALLAZGO	15
1.9. ATENCIÓN DE DENUNCIA	15
1.10. PRESENTACIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO.....	16
2. RELACIÓN DE HALLAZGOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTALES.....	17
2.1 Naturaleza Jurídica del auditado:	17
2.2 Situación Financiera.....	19
2.3 Lineamientos Contralor General de la República	39
2.4 MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE:	40
2.5 MACROPROCESO GESTION PRESUPUESTAL CONTRACTUAL Y DEL GASTO	181
ANEXO 1. ESTADOS FINANCIEROS - ENTerritorio.....	258
ANEXO 2. EJECUCION PRESUPUESTAL DE GASTOS 2021	260
ANEXO 3. RESUMEN RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	261
ANEXO 4. SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO	263

816111

Doctora
LINA MARÍA BARRERA RUEDA
Gerente General
Empresa Nacional Promotora del
Desarrollo Territorial - ENTerritorio
Bogotá. D.C.

Respetada doctora Lina María:

La Contraloría General de la República (en adelante “CGR”), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267¹ de la Constitución Política, y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica N°0012 del 24 de marzo de 2017, practicó Auditoría Financiera a la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial (en adelante “ENTerritorio”), a través del examen al Estado de Situación Financiera con corte a 31 de diciembre de 2021, el Estado de Resultados por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del 2021 y sus respectivas notas a los Estados Financieros, los cuales fueron auditados y comparados con los del año inmediatamente anterior, es decir la vigencia 2020, que fueron auditados por el Ente de Control.

Así mismo, con fundamento en el artículo 268 de la Constitución Política, realizó Auditoría a los informes de Ejecución Presupuestal que incluyen la Programación y Ejecución Presupuestal de ingresos y gastos de la entidad en la vigencia 2021.

1. INTRODUCCION

Las políticas contables adoptadas por la Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial – ENTerritorio a 31 de diciembre de 2021² Los estados financieros de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio, al corte del 31 de diciembre de 2021 y sus comparativos, han sido preparados de acuerdo con el marco regulatorio dispuesto en la Resolución 037 de 2017 - Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro de Público, incorporado en el anexo técnico compilatorio No.1 del Decreto 2420 de 2015 compilado y actualizado en el Decreto 2483 del 28 de diciembre de 2018 y el Anexo técnico compilatorio y actualizado 1 - 2019, de las Normas de Información Financiera, grupo 1” del Decreto 2270 del

¹ El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público.

² Información tomada de las Notas de los Estados Financieros

2019, incorporados a la regulación contable pública por la Contaduría General de la Nación -CGN con las Resoluciones 049 de 2019 y 056 de 2020.

Este anexo tiene como referente las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC), las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y sus correspondientes interpretaciones (CINIIF/CINIC) emitidas por el International Accounting Standard Board (IASB). Estas normas, en su conjunto, se denominarán en adelante como “Normas de Contabilidad e Información Financiera – NCIF”.

Este marco regulatorio es aplicado por ENTerritorio en la totalidad de los rubros que conforman los estados financieros, excepto por:

- Lo dispuesto en la NIC 39 y la NIIF 9 contenidas en dicho anexo (1.2 del Decreto 2420 de 2015), respecto del tratamiento de la cartera de crédito y su deterioro, y la clasificación y valoración de inversiones; lo anterior, de conformidad con el Artículo 6 de la Resolución 037 de 2017, emitida por la Contaduría General de la Nación.

Al respecto, ENTerritorio ha aplicado las disposiciones normativas anexas a la Circular Externa 034 de 2014, mediante la cual se adiciona a la Circular Básica Contable y Financiera (CBCF), el capítulo I -1 “Clasificación, Valoración y Contabilización de Inversiones para estados financieros individuales o separados”.

- El reconocimiento del deterioro (provisión) de bienes recibidos en dación de pago, que debe mantenerse en los estados financieros bajo NCIF, de acuerdo con la Circular Externa 036 de 2014, emitida por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Así mismo, da cumplimiento a la Circular Básica Contable y Financiera (Circular Externa 100 de 1995), la Circular Externa 030 de 2017, la Circular Externa 025 de 2020, Circular Externa 018 de 2021, expedidas por la Superintendencia Financiera de Colombia;

El software financiero utilizado en ENTerritorio cuenta con los siguientes módulos y/o aplicativos: 1- CAUSACIÓN Y DESEMBOLSOS- CAU: Sistema utilizado para el registro contable de los bienes y servicios adquiridos en la ejecución de los convenios, además de los gastos de funcionamiento de la Entidad; 2- COSTOS – GAUSSOFT: Sistema utilizado para llevar el seguimiento de los procesos de costos de la Entidad; 3- CONVENIOS Y CONTRATOS – CYC: Sistema utilizado para realizar la parametrización financiera y tributaria de los convenios, contratos y terceros de la Entidad; 4- FACTURACIÓN Sistema de Facturación y Recaudo de la Entidad; 5- INVENTARIOS: Sistema utilizado para el manejo de los activos y elementos de consumo entregados a los colaboradores (Funcionarios y Contratistas) de ENTerritorio; 6- LIMAY CONTABILIDAD: Sistema financiero utilizado para gestionar los movimientos contables para los diferentes convenios de

la Entidad; 7- PRESUPUESTO: Sistema utilizado para la planeación y ejecución del Presupuesto de la Entidad de los convenios y funcionamiento; 8- TESORERIA – PAGADURÍA: Sistema de Tesorería se emplea para ejecutar las transacciones y registro de las operaciones que ENTerritorio realiza diariamente a través del Área de Pagaduría; 9- HELISA Sistema contable por módulos, utilizado para el manejo de los recursos financieros y la contabilidad de convenios con clientes como Fondo Mundial, Malaria, SIDA, entre otros.

Los Estados Financieros individuales fueron elaborados sobre la base del costo histórico, salvo en lo que se refiere a los instrumentos financieros que se miden a su valor razonable con cambios en el resultado del periodo o en el otro resultado integral, tal y como se explica en las políticas contables descritas más adelante.

Para el reconocimiento y medición de los elementos de los Estados Financieros de ENTerritorio, se tendrán en cuenta los siguientes criterios de medición:

De acuerdo con la política contable para ENTerritorio, se establecieron estimaciones así:

La presentación de los estados financieros conforme a las NCIF requiere que la administración realice juicios, estimaciones y supuestos que afectan la aplicación de las políticas contables y los montos de activos, pasivos, ingresos y gastos informados (los resultados reales pueden diferir de estas estimaciones). Las estimaciones mencionadas, se detallan a continuación:

- **Vidas útiles, valores residuales y métodos de depreciación y amortización:** Tal como se enuncia en las Notas No. 3.4 Propiedades, Planta y Equipo, No. 3.5 Propiedades de Inversión y No. 3.8 Activos Intangibles sobre Políticas Contables Significativas, ENTerritorio revisa al final de cada periodo sobre el que se informa, las vidas útiles, valores residuales y métodos de depreciación y amortización de estos activos. En los periodos presentados no se realizaron modificaciones a las estimaciones indicadas.
- **Deterioro de activos financieros:** En la Nota No. 3.3.1 Activos Financieros, se describen los juicios y estimaciones realizadas por ENTerritorio para la determinación del deterioro de la cartera de créditos, las cuentas por cobrar comerciales y las otras cuentas por cobrar.
- **Valor razonable de los activos financieros:** Los activos financieros medidos al valor razonable en el estado de situación financiera incluyen principalmente títulos de deuda y patrimonio clasificados al valor razonable con cambios en resultados y a valor razonable con cambios en el otro

resultado integral respectivamente. Para obtener un mayor detalle de lo anterior, ver Nota No. 4 mediciones por el valor razonable.

- **Provisiones, activos y pasivos contingentes:** Existen pasivos sobre los que existe incertidumbre acerca de su cuantía o vencimiento, denominados provisiones, los cuales se reconocen en los estados financieros siempre que pueda hacerse una estimación fiable de estos.

Así mismo, existen activos y pasivos que habrán de materializarse solo en la medida en que suceda un evento futuro no controlado por la entidad, los cuales se consideran de naturaleza contingente. Dentro de las contingencias que se presentan en la entidad se encuentran las relacionadas con procesos judiciales, incumplimiento de convenios, y otras reclamaciones derivadas de la realización de las actividades propias de ENTerritorio. Estas contingencias se evalúan y se revelan en los estados financieros a partir de la información disponible por la Gerencia para establecer la mejor estimación de su efecto financiero futuro.

- **Impuesto diferido:** En el cálculo de la estimación del impuesto diferido se tiene en cuenta la tasa de impuestos a las que se espera sean revertidas las diferencias temporarias que surgen al realizar la comparación entre los saldos de activos y pasivos bajo NCIF con los saldos de activos y pasivos determinados con bases fiscales.
- **Plazo de los arrendamientos:** ENTerritorio determina el plazo de los arrendamientos, bajo NIIF 16, considerando el periodo no cancelable, junto con:

a) los periodos cubiertos por una opción de ampliar el arrendamiento si el arrendatario va a ejercer con razonable certeza esa opción; y

b) los periodos cubiertos por una opción para terminar el arrendamiento si el arrendatario no va a ejercer con razonable certeza esa opción.

1.1. RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

Es responsabilidad de la Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial – ENTerritorio, la preparación y presentación fiel de los Estados Financieros de conformidad con la Ley 1314 de 2009, Resolución 037 de 2017 y sus modificaciones emitidas por la Contaduría General de la Nación, el cual está conformado por: el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas; y la Doctrina Contable

Pública, así como las demás normas y conceptos aplicables emitidas por la Contaduría General de la Nación. Así como la información Presupuestal y demás información solicitada.

Igualmente, la administración de ENTerritorio es responsable por diseñar, implementar y mantener mecanismos de control interno adecuados, para la preparación y presentación de Estados Financieros libres de incorrecciones materiales, bien sea por fraude o error.

La Representante Legal de la Entidad rindió la cuenta anual de la vigencia fiscal de 2021, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica 0042 del 25 de agosto de 2020, evidenciando el reporte de la información en la plataforma SIRECI³ el 30 de marzo de 2022.

1.2. RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga las siguientes opiniones y conceptos: (i) una opinión sobre si los Estados Financieros están preparados, en todos los aspectos significativos de conformidad con el marco de información financiera aplicable y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error, (ii) una opinión sobre la Ejecución Presupuestal de la vigencia auditada, (iii) un concepto sobre el Sistema de Control Interno Financiero, (iv) un pronunciamiento sobre el Fenecimiento de la Cuenta Rendida y (v) la efectividad de las acciones implementadas en el Plan de Mejoramiento en la vigencia auditada.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Guía de Auditoría Financiera contenidas en la Resolución Reglamentaria Orgánica N°012 de 2017 de la Contraloría General de la República y en cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y adaptadas al contexto nacional y marco jurídico de la Contraloría General de la República (CGR), consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, que los auditores cumplan los requerimientos de ética; así como, la planeación y ejecución del trabajo, de manera que el examen proporcionó una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresados en el informe.

La auditoría incluye el examen y la aplicación de procedimientos destinados a obtener evidencia de auditoría financiera sobre las cifras presentadas y las revelaciones contenidas en los Estados Financieros e informes de Ejecución Presupuestal correspondientes a la vigencia de 2021, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno Contable y

³ Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes de la CGR

Financiero, el Informe Anual Consolidado Rendido en la Cuenta por ENTerritorio y establecer la efectividad de las acciones correctivas del Plan de Mejoramiento con corte 31/12/2021.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, e incluyen la valoración de los riesgos de incorrección material en las cifras financieras, debida a fraude o error.

En la evaluación del riesgo, se considera el control interno del sujeto auditado como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias.

La auditoría también incluye, la evaluación de las políticas contables aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por ENTerritorio, así como de la presentación global de los Estados Financieros. En materia presupuestal, de acuerdo con lo señalado en el inciso tercero del artículo 96 del Estatuto Orgánico del Presupuesto ENTerritorio se rige por lo establecido en la Resolución 2416 de 1997 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público- MHCP.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría. La revisión documental efectuada por el equipo auditor se realizó bajo la modalidad de trabajo en casa, dadas las medidas sanitarias adoptadas por el Gobierno Nacional con ocasión de la pandemia del COVID 19, prorrogada mediante resolución del Ministerio de Salud y Protección Social No. 666 del 28/04/2022 por la cual se prorroga la emergencia sanitaria hasta el 30 de junio de 2022, por el coronavirus COVID 19 declarada mediante resolución 385 de 2020, y prorrogada por las Resoluciones 844,1462,2330 de 2020; 738, 1315 , 1913 de 2021 y 304 del 2022; cuyo período cubrió las fases de planeación, ejecución e informe de la auditoría, por cuanto no se pudo realizar el desplazamiento a las instalaciones de la entidad, para la aplicación de herramientas de auditoría, tales como inspección física documental para la verificación de algunos documentos soportes de las cuentas seleccionadas o de bienes, visita de inspección técnica a la sede y revisión en aplicativos como el contable, inventarios, ingresos, entre otros.

Se definió el alcance atendiendo el riesgo en los procesos, la materialidad y representatividad de los saldos en las cuentas, tomando una muestra selectiva de los Estados de Situación Financiera, Estado de Resultados y la Ejecución Presupuestal, a través de la aplicación de pruebas sustantivas y de control, realizando verificación selectiva de los documentos, registros contables y presupuestales.

La Auditoría Financiera, concluye que se obtuvo evidencia suficiente y la información suministrada por ENTerritorio, proporciona una base amplia y adecuada para emitir la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros y la opinión sobre la Ejecución del Presupuesto correspondiente a la vigencia 2021.

Los resultados y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por ENTerritorio, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema de Automatización del Proceso Auditor – APA - de la CGR, que empezó a regir a partir del 17 de enero de 2022.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial, dentro del desarrollo de la auditoría financiera, otorgando el plazo legalmente establecido, así como las prórrogas solicitadas, para que emitiera pronunciamiento, las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporó en el informe lo que se consideró pertinente, constituyéndose en hallazgos.

Por lo anterior, si posteriormente a la liberación de este informe de auditoría, se detectan riesgos o hechos de la vigencia auditada que llegaren a afectar la opinión aquí emitida, la CGR tiene la facultad legal para abordar su evaluación y establecer si produce efectos en la opinión expresada, sin que ello implique responsabilidad de los servidores públicos que produjeron los resultados consignados en este informe, puesto que realizaron el ejercicio auditor con el profesionalismo y rigor técnico hasta donde las circunstancias generadas por la pandemia lo permitieron.

1.3.OPINIÓN SOBRE LA RAZONABILIDAD DE LOS ESTADOS FINANCIEROS VIGENCIA 2021

1.3.1 Opinión sobre la Razonabilidad de los Estados Financieros

La Contraloría General de la República- CGR, emite opinión **“Con Salvedades”** sobre la razonabilidad de los Estados Financieros de Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio a 31 de diciembre de 2021, por cuanto las cifras presentan razonablemente en los aspectos significativos, la situación financiera, así como el resultado de sus operaciones por el año terminado en la misma fecha, con excepción de lo consignado en el párrafo de fundamentos, de conformidad con los principios y normas de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación, con fundamento en el modelo de evaluación implementado por la CGR.

1.3.2 Fundamento de la Opinión sobre la Razonabilidad de los Estados Financieros.

La opinión “**Con Salvedades**” se basa en que la suma de las incorrecciones de los hallazgos, asciende a \$7.165.308.809, lo cual representa 0,87 veces la materialidad de planeación establecida en \$8.212.222.116 y en la incertidumbre sobre las Propiedades de Inversión.

El examen de los Estados Contables o Financieros requirió realizar una evaluación con base en pruebas selectivas de la evidencia que respalda las cifras y revelaciones en dichos estados. Además, incluyó la evaluación de los principios de contabilidad utilizados, de las estimaciones contables significativas realizadas por la entidad y la presentación de los estados contables o financieros en conjunto.

Con fundamento en el resultado de los procedimientos de evaluación aplicados, se considera que estos proporcionan una base razonable para expresar una opinión.

1.3.2.1 Las incorrecciones encontradas son:

En desarrollo de su función misional ENTerritorio suscribe convenios y contratos interadministrativos con entidades públicas, a través de contrato de gerencia de proyectos, con el fin que se ejecute un determinado proyecto bajo su cuenta y riesgo a cambio de una contraprestación, de acuerdo con la muestra y la información suministrada por la Entidad, se evidenció que a veintitrés (23) contratistas se les entregó entre el 2010 al 2021, recursos en calidad de Anticipo afectando la cuenta Recursos Recibidos en Administración, sin que a 31-12-2021, los mismos hayan sido amortizados o devueltos o reconocidos por la compañía de seguros, no obstante, de haberse cumplido ya los términos contractuales.

Además, los recursos no ejecutados en los proyectos, ENTerritorio los deberá reembolsar a la Entidad Contratante; sin embargo, se evidencia que algunos serán sometidos al Comité de Sostenibilidad Contable y otros están en procesos judiciales por controversias contractuales.

Es por esto que la cuenta Recursos Recibidos en Administración está subestimado en \$7.165.308.809, debido a que se entregaron recursos en calidad de Anticipos sin que los mismos hayan sido amortizados o devueltos o reconocidos por la compañía de seguros, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.

1.3.2.2 Las incertidumbres encontradas son:

De acuerdo con el informe de octubre de 2020 entregado por la Central de Inversiones S.A.- CISA, referente al diagnóstico integral de saneamiento para algunos predios propiedad de ENTerritorio, donde se relacionan inconsistencias de carácter técnico, administrativas y jurídicas, de los veintiocho (28) inmuebles que componen la cuenta de Propiedades de Inversión, de acuerdo con el diagnóstico y el registro fotográfico, se observan entre otros aspectos, que los predios presentan diferencias de áreas y linderos, algunos inmuebles presentan ocupaciones ilegales, es decir posesión irregular de personas no determinadas, en algunos predios el valor catastral supera el valor comercial; los dieciocho (18) predios en Barú incluyen zonas con características técnicas como Terrenos de Bajamar, Playa Marítima y/o Aguas Marítimas áreas catalogadas como prioridad Nacional; zona de manglares, acorde al artículo 25, del Decreto No. 0977 del 2001, establece que son áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, entre otras situaciones.

La cuenta de Propiedades de Inversión presenta entre otras situaciones, nueve (9) lotes que parte de ellos se encuentran invadidos, las diferencias presentadas entre las áreas y linderos de los lotes, dieciocho (18) predios en Barú que se encuentran en zonas de bajamar, áreas marítimas, protección de patrimonio arqueológico y zonas de manglares. En el caso de los inmuebles invadidos, la entidad no tiene el control de los bienes, tal como define la CGN, “(...) 4.3 Un activo es un recurso económico presente **controlado por la entidad** como resultado de sucesos pasados (...)”. (Negrilla fuera de texto). Por las situaciones descritas se crea incertidumbre sobre el valor razonable de esta cuenta.

1.4. CONCEPTO CONTROL INTERNO FINANCIERO

La evaluación del diseño, efectividad, calidad y eficiencia de los controles presentó como resultado una calificación de **1.7**, correspondiente al concepto de “**Con Deficiencias**”, la evaluación se llevó a cabo de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Guía de Auditoría Financiera-GAF, Formato 14- Riesgos y Controles, en el desarrollo del proceso auditor se presentaron deficiencias, y la calificación se muestra a continuación:

Tabla 1. Calificación Final del Control Interno Fiscal Contable

CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL	ADECUADO	CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO	MEDIO	SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)	1,57
Calificación del diseño de control Gestión Financiera y Contable	PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	MEDIO		
Calificación del diseño de control Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto	ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto	MEDIO		
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: Formato 14 Matriz de Riesgos y Controles -GAF

A 31-12-2021, existen partidas por depurar por \$3.947.965.603,18, correspondiente a reclasificaciones por honorarios, impuesto de guerra, contingencias, servicio de vigilancia entre otros que algunas datan desde el 2008 hace más de 13 años, si bien es cierto, que están totalmente deterioradas, se deben realizar las acciones encaminadas a depurar.

En el Fondo de Contingencias, se observa que a 31 de diciembre del 2021, esta provisionado en la cuenta Obligaciones Implícitas por valor de \$12.200.458.726,83, se evidencia que esta provisión se viene reflejando año a año, sin que se evidencien las acciones encaminadas a depurarlas de fondo.

Se evidencia en el Activos Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo por \$42.103.523.057,18 que están totalmente deterioradas de acuerdo con las políticas establecidas por la Entidad, luego, no se puede desconocer que es una cifra bastante significativa.

En la revisión efectuada a la documentación soporte de la muestra de auditoría seleccionada para Cuentas por Pagar constituidas en 2020 y pagadas en 2021, se evidenciaron deficiencias en los documentos soportes.

Revisado el presupuesto ejecutado por la entidad en la vigencia auditada, se evidencia baja ejecución presupuestal de gastos, correspondiente al 66%.

1.5. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL VIGENCIA 2021

1.5.1 Opinión sobre la Ejecución Presupuestal, vigencia 2021

De acuerdo con lo señalado en el inciso tercero del artículo 96 del Estatuto Orgánico del Presupuesto ENTerritorio se rige por lo establecido en la Resolución 2416 de 1997 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público- MHCP y demás normas aplicables en materia presupuestal, en opinión de la CGR, debido a la importancia de los hechos descritos en el párrafo de Fundamento de la

opinión esta es **“Razonable”**, el presupuesto de la entidad se ejecutó razonablemente.

1.5.2 Fundamento de la Opinión Ejecución Presupuestal

El examen de las cifras presupuestales manejadas por la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio durante la vigencia 2021, requirió realizar una evaluación con base en pruebas selectivas de la evidencia que respalda las cifras y resultado de la ejecución presupuestal y no se encontraron hallazgos que superaran la materialidad presupuestal determinada en la fase de planeación y son las siguientes:

De acuerdo con la muestra seleccionada se evidenció que en el 2021 la entidad pagó tres (3) casos, por condenas en procesos laborales por la suma de \$1.839.081.356, en los cuales los respectivos comités de conciliación y defensa judicial de la entidad, adelantados en el plazo legal establecido, se determinó que no había lugar a acción de repetición que buscara el resarcimiento económico por los pagos efectuados, debido a que según la entidad, hay ausencia de dolo en la conductas evaluadas; criterio no compartido por el ente de control.

Se realizaron pagos por concepto de sanciones e intereses de mora en el impuesto predial y derechos de beneficencia a su cargo, por \$2.972.000, debido al pago extemporáneo de estas obligaciones tributarias, lo cual generó detrimento al patrimonio Público en la suma señalada.

Se hicieron pagos por concepto de intereses de mora por extemporánea contribución de la estampilla Pro-universidad, *dicha estampilla se generaba por la suscripción de contratos de obra y conexos por parte de entidades del orden nacional*, por valor de \$39.969.989, lo cual generó detrimento al patrimonio Público en la suma señalada.

1.6. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable **“Con Salvedades”** de los Estados Financieros de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio y la opinión sobre la Ejecución Presupuestal **“Razonable”**, la Contraloría General de la República **“Fenece”** la cuenta rendida por la Entidad correspondiente a la vigencia fiscal de 2021.

Tabla 2. Fenecimiento de la Cuenta

CRITERIOS DE FENECIMIENTO DE LA CUENTA

OPINION CONTABLE	OPINION PRESUPUESTAL			
	RAZONABLE	CON SALVEDADES	NO RAZONABLE	ABSTENCION
SIN SALVEDADES	FENECE	FENECE	NO FENECE	NO FENECE
CON SALVEDADES	FENECE	FENECE	NO FENECE	NO FENECE
NEGATIVA	NO FENECE	NO FENECE	NO FENECE	NO FENECE
ABSTENCION	NO FENECE	NO FENECE	NO FENECE	NO FENECE

FENECE

Fuente: Formato 25 Resumen de Diferencias - GAF

1.7. EVALUACION PLAN DE MEJORAMIENTO

Con la información rendida sobre el avance del plan de mejoramiento en el aplicativo SIRECI con corte a 31 de diciembre de 2021, se realizó el seguimiento a veinticuatro (24) hallazgos que corresponden a cuarenta y un (41) acciones, de carácter contable y presupuestal del resultado de las auditorías correspondientes a la vigencia 2020, obteniendo como resultado global producto de la aplicación del Formato 8 – Efectividad Plan de Mejoramiento, GAF, una calificación de **“Inefectivo”** (anexo 4).

1.8. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría se determinaron cuarenta y cinco (45) hallazgos administrativos, de los cuales veintiocho (28) tienen incidencia fiscal por **\$9.401.670.971** y veintiocho (28) presentan presunta incidencia disciplinaria y serán trasladados a las instancias competentes.

1.9. ATENCIÓN DE DENUNCIA

Se tramitaron las siguientes solicitudes ciudadanas y/o denuncias:

- 2021-223601-82111-Plan Maestro de Alcantarillado y Planta de Tratamiento de Aguas Residuales del Municipio de Juan De Acosta, Atlántico, no se encontraron irregularidades denunciadas.
- 2021-223880-82111- Juzgado Treinta Laboral del Circuito de Bogotá D.C- REF: Proceso Ordinario No. 110013105030-2019-00458-00 de Leidy Guiseth Cubillos Giraldo, se constituyó un (1) hallazgos, que se encuentra consignado en el cuerpo del presente informe.
- 2021-226584-82111 Trámite liquidación Contrato de consultoría No. 2163013 FONADE, hoy Empresa promotora de Desarrollo Territorial ENTerritorio, y la firma EZQUIAGA, ARQUITECTURA, SOCIEDAD Y TERRITORIO S.A, no se encontraron irregularidades denunciadas.

- 2021-227310-80764- Remodelación del Parque Elías Guerrero, contrato de obra pública No LP 003 de 2015 Roldanillo, Valle, no se encontraron irregularidades denunciadas.
- 2022-233702-82111- SE – ACUMULADAS- adjudicación contratos en 2022, del Convenio 221013 convenio SED, aunque fue incluido en la muestra a evaluar, los hechos denunciados desbordan la vigencia a evaluar.
- 2022-230314- 82111-CONVENIO No. 069/2012 – 212080 Adecuación del Centro Agropecuario Plaza de Mercado, Municipio de Nocaima, Cundinamarca, está en compromiso Colombia.

Las anteriores fueron tenidas en cuenta como insumo en la etapa de ejecución y quedan registrados un (1) hallazgos en el cuerpo del presente informe.

1.10. PRESENTACIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

La Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio debe ajustar el plan de mejoramiento, con acciones y actividades que permitan subsanar las deficiencias detectadas y comunicados durante el proceso auditor, que se describen en el informe.

El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a la Contraloría General de la República -CGR, a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – SIRECI, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Orgánica No. 0042 del 25 agosto 2020 expedida por la CGR.

Bogotá, D. C., 17 de junio de 2022

Atentamente,



SANDRA VIVIANA GIRALDO MARTINEZ
Contralora Delegada
Contraloría Delegada Sector Comercio y Desarrollo Regional

Revisó: Luis Gabriel Vásquez López – DVF-
Carmen Perafán García – Supervisora (E)
Aprobado: Comité de Evaluación Sectorial Actas No. 14 del 17-06-2022
Elaboró: Equipo Auditor

2. RELACIÓN DE HALLAZGOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTALES

La Auditoría Financiera planteó como objetivo general, *Evaluar y emitir una opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros, presupuesto ejecutado y el fenecimiento de la cuenta fiscal de la vigencia 2021*, con los siguientes objetivos específicos:

1. Evaluar si los Estados Financieros de la vigencia 2021, están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera o marco legal aplicable, y si se encuentran libres de errores materiales ya sea por fraude o error.

2. Evaluar la ejecución presupuestal, analizando si refleja la realidad de los hechos económicos ocurridos, incluyendo la evaluación de los recursos destinados a la política pública de participación ciudadana, con corte al 31 de diciembre de 2021.

Refrendar las reservas presupuestales para los casos que aplique.

2.1 Naturaleza Jurídica del auditado:

El artículo. 1 del Decreto 495 de 2019 establece: 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.

A partir de la entrada en vigencia del presente decreto, todas las referencias y/o disposiciones legales o reglamentarias vigentes relacionadas con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE, se entenderán hechas a la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial — ENTerritorio.

El artículo. 1 del Decreto 492 de 2020 establece: Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Grupo Bicentenario). Vigilada por la Superintendencia Financiera.

FUNCIONES: 1- Promover, estructurar, gerenciar, ejecutar y evaluar proyectos. 2- Celebrar contratos para administrar recursos destinados a la ejecución de proyectos y para el desarrollo de esquemas de gerencia de proyectos. 3- Prestar asesoría y asistencia técnica a Entidades públicas y privadas en materias relacionadas con proyectos de desarrollo. 4- Realizar operaciones de

financiamiento no reembolsable con recursos del presupuesto nacional o con utilidades líquidas asignadas a la entidad sin deteriorar su patrimonio en términos reales. 5-Prestar servicios de asesoría, estructuración y reestructuración financiera y de banca de inversión, 6-Realizar inversiones de portafolio con los recursos que reciba. 7-Impulsar la consultoría nacional en sectores vinculados con el desarrollo”.

El propósito es ser el aliado técnico de las regiones para que hagan realidad proyectos que les permitan avanzar hacia el desarrollo sostenible y con equidad, a partir de la construcción de vías, acueductos, alcantarillados, infraestructura educativa y de salud, proyectos productivos, entre otros.

Así mismo, hacer equipo con entes nacionales y territoriales para materializar políticas públicas y generar capacidades locales que trasciendan los proyectos que promovemos. Igualmente, promueve la transparencia, afianza la confianza en la administración pública de recursos y lleva al país hacia un mejor futuro.

Funciones de la Entidad

- Promover, estructurar, gerenciar, ejecutar y evaluar proyectos.
- Garantizar la viabilidad financiera del Fondo y la de los proyectos.
- Celebrar contratos para administrar recursos destinados a la ejecución de proyectos y para el desarrollo de esquemas de gerencia de proyectos.
- Realizar inversiones de portafolio con los recursos que reciba.
- Manejar las cuentas en moneda nacional extranjera necesarias para su operación o el desarrollo o la ejecución de proyectos que ejecute o administre.
- Impulsar la consultoría nacional en sectores vinculados con el desarrollo.
- Prestar servicios de asesoría, estructuración y reestructuración financiera y de banca de inversión.
- Realizar operaciones de financiamiento no reembolsable con recursos del presupuesto nacional o con utilidades líquidas asignadas a la entidad sin deteriorar su patrimonio en términos reales.
- Prestar asesoría y asistencia técnica a entidades públicas y privadas en materias relacionadas con proyectos de desarrollo.

Principios Rectores ENTerritorio

- Materializamos políticas públicas en proyectos que generan progreso y equidad.
- Desarrollamos proyectos con excelencia técnica, responsabilidad ambiental y compromiso para atender necesidades de las comunidades.
- Hacemos equipo con entes territoriales para generar capacidades locales que trasciendan los proyectos que desarrollamos.
- Administramos los recursos de forma ética, transparente y eficiente.

- Estamos comprometidos con el bienestar de nuestro equipo de trabajo, su desarrollo profesional y personal.
- Atendemos con oportunidad y eficiencia las necesidades de nuestros clientes y demás grupos de interés.

Líneas de Negocio

Gerencia: Se desarrollan actividades jurídicas, técnicas, administrativas y financieras de manera integral, en virtud de las cuales ENTerritorio ejecuta por su cuenta y riesgo y de forma autónoma proyectos de inversión, asumiendo en consecuencia obligaciones de resultado.

Gestión: Se circunscribe al acompañamiento en la ejecución de planes, programas, proyectos de inversión o parte de estos, asumiendo única y exclusivamente obligaciones de intermediación para con quien lo contrata, compartiendo actividades y tareas específicas con el ejecutor, entre las que se encuentran la administración de los recursos, supervisión e interventoría, contratación, manejo contable y control de los recursos, sin asumir en ningún caso una obligación de resultado frente a la ejecución del proyecto que acompaña.

Estructuración y Evaluación: A través de la línea de negocio de Estructuración de Proyectos, ENTerritorio brindará a los diferentes Clientes, bien sea del orden municipal, departamental y/o nacional, entre otros, servicios de consultoría o asesoría en la estructuración integral de proyectos, con el fin de promoverlos y viabilizarlos a través de la realización de todos los estudios necesarios, donde como resultado, se planteen y analicen diferentes alternativas para su materialización. Los servicios que ofrece la entidad a través de la línea de evaluación de proyectos incluyen el análisis para iniciativas a ser desarrolladas en diversos sectores de la economía. Igualmente, puede llevar a cabo interventorías y supervisiones de proyectos.

2.2 Situación Financiera

La Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio, es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero, dotada de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y vigilado por la Superintendencia Financiera de Colombia, con el objetivo principal de ser agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo mediante la preparación, financiación y administración de estudios, y la preparación, financiación, administración y ejecución de proyectos.

Los Estados Financieros de ENTerritorio fueron dictaminados por Revisoría Fiscal y aprobados por la Junta Directiva y la rendición de la cuenta a la Contraloría General de la República a través del aplicativo SIRECI se realizó el 30-03-2022.

Los Estados Financieros fueron elaborados con base al Marco Normativo para Entidades del marco regulatorio dispuesto en la Resolución 037 de 2017, incorporado en el anexo técnico compilatorio No.1 del Decreto 2420 de 2015, compilado y actualizado en el Decreto 2483 del 28 de diciembre de 2018 y el Anexo técnico compilatorio y actualizado 1 - 2019, de las Normas de Información Financiera, Grupo 1 del Decreto 2270 del 2019, incorporados a la regulación contable pública por la Contaduría General de la Nación.

A 31 de diciembre de 2021 la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio⁴ presenta en sus Estados Financieros el siguiente comportamiento:

Los Activos, ascendían a \$821.222.211.648,17, que están representados principalmente en Efectivo y Equivalentes al Efectivo por \$287.682.593.785,21, equivalente al 35,03%, Inversiones e Instrumentos Derivados por \$306.098.727.188,78, equivalente al 37,27% y Otros Activos \$201.831.673.912,98, equivalente al 24,58%.

Los Pasivos ascendían a \$613.833.647.394,56, representado principalmente en Cuentas por Pagar por \$72.608.388.075 equivalente al 11,83% y Otros Pasivos \$483.363.345.695,96 equivalente al 78,75%.

El Patrimonio ascendió a \$207.388.564.253,61, el Resultado del Ejercicios para la vigencia de análisis fue de \$9.621.251.784,04.

Los Ingresos fueron por \$135.343.668.348,09, representado principalmente en Venta de Servicios por \$63.892.399.811,66 equivalente al 47,21% y Otros Ingresos por \$66.378.140.757,79 equivalente al 49,04% y los Gastos fueron por \$125.722.416.564,05 más el superávit por \$9.621.251.784,04, representados principalmente en Gastos de Administración y Operación \$104.302.769.325,91 equivalente al 77,07%.

⁴ Saldos y Movimientos CHIP a 31 de diciembre 2021

Tabla 3. Estados Financieros a 31 de diciembre de 2021 cifras en pesos

CODIGO	NOMBRE	SALDO FINAL(Pesos)	%
1	ACTIVOS	821.222.211.648,17	100,00
1.1	EFFECTIVO Y EQUIVALENTES AL EFFECTIVO	287.682.593.785,21	35,03
1.2	INVERSIONES E INSTRUMENTOS DERIVADOS	306.098.727.188,78	37,27
1.3	CUENTAS POR COBRAR	14.364.315.491,53	1,75
1.4	PRÉSTAMOS POR COBRAR	-	-
1.6	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	11.244.901.269,67	1,37
1.9	OTROS ACTIVOS	201.831.673.912,98	24,58
2	PASIVOS	613.833.647.394,56	300,00
2.4	CUENTAS POR PAGAR	72.608.388.075,00	11,83
2.5	BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS	2.006.455.437,00	0,33
2.7	PROVISIONES	55.855.458.186,60	9,10
2.9	OTROS PASIVOS	483.363.345.695,96	78,75
3	PATRIMONIO	207.388.564.253,61	100,00
3.2	PATRIMONIO DE LAS EMPRESAS	207.388.564.253,61	100,00
4	INGRESOS	135.343.668.348,09	288,03
4.3	VENTA DE SERVICIOS	63.892.399.811,66	47,21
4.4	TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES	5.073.127.778,64	3,75
4.8	OTROS INGRESOS	66.378.140.757,79	49,04
5	GASTOS	135.343.668.348,09	100,00
5.1	DE ADMINISTRACIÓN Y OPERACIÓN	104.302.769.325,91	77,07
5.3	DETERIORO, DEPRECIACIONES, AMORTIZACIONES Y PROVISIONES	14.837.931.288,44	10,96
5.4	TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES	20.823.790,00	0,02
5.8	OTROS GASTOS	6.560.892.159,70	4,85
5.9	CIERRE DE INGRESOS, GASTOS Y COSTOS	9.621.251.784,04	7,11
8	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS	-	
8.1	ACTIVOS CONTINGENTES	264.462.040.472,00	
8.3	DEUDORAS DE CONTROL	402.493.643.944,98	
8.9	DEUDORAS POR CONTRA (CR)	(666.955.684.416,98)	
9	CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS	-	
9.1	PASIVOS CONTINGENTES	2.041.548.256.408,00	
9.3	ACREEDORAS DE CONTROL	6.227.783.681.038,01	
9.9	ACREEDORAS POR CONTRA (DB)	(8.269.331.937.446,01)	

 Fuente: Saldos y Movimientos CHIP⁵ a 31 de diciembre 2021

Alcance

De acuerdo con las cuentas seleccionadas en la muestra, nos enfocamos en la revisión selectiva de los registros y documentos soportes y sus correlativas, con fundamento en principios y normas técnicas de contabilidad aplicables a la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio, orientada a detectar el efecto de los riesgos identificados en estos proceso y la razonabilidad de los Estados Financieros.

⁵ Consolidador de Hacienda e Información Pública de la Contaduría General de la Nación

Materia Específica: Opinión Sobre la Razonabilidad de los Estados Financieros

Tabla 4. Muestra Estados Financieros – Vigencia 2021 (cifras en pesos)

CODIGO	NOMBRE	SALDO FINAL(Pesos)	%	MUESTRA
1	ACTIVOS	821.222.211.648,17	100,00	
1.1	EFFECTIVO Y EQUIVALENTES AL EFFECTIVO	287.682.593.785,21	35,03	
1.1.10	DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS		83,91	241.383.825.785,21
1.9	OTROS ACTIVOS	201.831.673.912,98	24,58	
1.9.51	PROPIEDADES DE INVERSIÓN		43,73	88.262.826.911,09
2	PASIVOS	613.833.647.394,56	100,00	
2.9	OTROS PASIVOS	483.363.345.695,96	78,75	
2.9.02	RECURSOS RECIBIDOS EN ADMINISTRACIÓN		81,14	392.210.483.167,53

Fuente: CHIP Saldos y Movimientos a 31 Dic/2021

Materia Específica: Realidad Económica

Tabla 5. Muestra Administración de Inversiones vigencia 2021 cifras en pesos

CODIGO	NOMBRE	SALDO FINAL(Pesos)	%	Muestra
1	ACTIVOS	821.222.211.648,17	100,00	
1.2	INVERSIONES E INSTRUMENTOS DERIVADOS	306.098.727.188,78	37,27	
1.2.21	INVERSIONES DE ADMINISTRACIÓN DE LIQUIDEZ A VALOR DE MERCADO (VALOR RAZONABLE) CON CAMBIOS EN EL RESULTADO		99,996	306.086.609.000,00

Fuente: CHIP Saldos y Movimientos a 31 Dic/2021

Materia Específica: Registro y Revelación

Tabla 6. Muestra Gestión de Recaudo vigencia 2021 (cifras en pesos)

CODIGO	NOMBRE	SALDO FINAL(Pesos)	%	Muestra
4	INGRESOS	135.343.668.348,09	100,00	
4.3	VENTA DE SERVICIOS	63.892.399.811,66	47,21	
4.3.90	OTROS SERVICIOS	63.892.399.811,66	47,21	
4.3.90.14	ADMINISTRACIÓN DE PROYECTOS		42,70	27.283.152.049,00
4.3.90.90	OTROS SERVICIOS		57,30	36.609.247.762,66
4.8	OTROS INGRESOS	66.378.140.757,79	49,04	
4.8.08	INGRESOS DIVERSOS	47.914.296.606,76	72,18	
4.8.08.26	RECUPERACIONES		18,16	8.700.989.151,47
4.8.08.90	OTROS INGRESOS DIVERSOS		54,74	26.226.680.753,05

Fuente: CHIP Saldos y Movimientos a 31 Dic/2021

Presupuesto y Ejecución Presupuestal:

En materia presupuestal, de acuerdo con lo señalado en el inciso tercero del artículo 96 del Estatuto Orgánico del Presupuesto ENTerritorio se rige por lo establecido en la Resolución 2416 de 1997 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público- MHCP, en su Manual de Presupuesto y en las disposiciones reglamentarias.

Es importante resaltar que ENTerritorio cuenta con un régimen especial aplicable de acuerdo con lo ordenado en el inciso tercero del artículo 96° del Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto, que determinó de manera excepcional para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado dedicadas a actividades financieras, que las directrices y controles para la elaboración, aprobación, conformación y ejecución de sus presupuestos, fueran establecidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, razón por la cual el citado despacho emitió el 12 de noviembre de 1997 la Resolución 2416, donde se fijaron algunas instrucciones básicas para el manejo del presupuesto de entidades de la naturaleza de ENTerritorio. Para la regulación de aquellos aspectos que no se encuentran expresamente ordenados en estas disposiciones, corresponde a las Juntas Directivas de acuerdo con sus facultades estatutarias de adoptar las reglas para su operación y funcionamiento, expedir los reglamentos, ello sin desconocer la obligación de amparar la aplicación de los principios generales afines a cualquier entidad pública para el manejo presupuestal y financiero de recursos públicos.

En concordancia con lo establecido en el artículo 15 del Manual de Presupuesto, la Junta Directiva de ENTerritorio aprobó el Presupuesto de Ingresos y Gastos para la vigencia 2021, mediante Acuerdo 295 del 20 de noviembre de 2020. Así mismo, en cumplimiento a lo indicado en el artículo 292 del Manual de Presupuesto de la entidad y el artículo 4° del Acuerdo 295 del 20 de noviembre de 2020, la Gerente General de la Entidad mediante Resolución 199 del 29 de diciembre de 2020 liquida el Presupuesto de Ingresos y Gastos para la Vigencia 2021.

Tabla 7. Presupuesto de Ingresos 2021 cifras en pesos

Concepto	Vigencia actual 2021				
	Monto inicial	Modificaciones presupuestales		Monto definitivo	Recaudo acumulado
		Adiciones	Reducciones		
11-Disponibilidad Inicial	150.868.654.931		-36.887.471.351	113.981.183.580	113.981.183.580
121- Ingresos Operacionales - Servicios	89.936.611.125	18.198.639.920	-12.539.086.573	95.596.164.472	88.281.015.031
122-Ingresos Operacionales - Recursos de capital	25.569.226.641	0	-8.650.560.549	16.918.666.092	14.874.876.159
123-Ingresos Operacionales - Recursos de Gerencia de Proyectos	1.113.811.836.406	542.884.962.497	-542.884.962.497	1.113.811.836.406	630.323.304.574
124- Ingresos Operacionales - Otros Ingresos Operacionales	1.243.858.601	0	-375.501.779	868.356.822	265.593.260
131-Ingresos No Operacionales - Arrendamientos	888.172.222	342.580.706	0	1.230.752.928	1.230.752.928
132- Ingresos No Operacionales - Venta de Activos No Operacionales	0	13.343.983.556	0	13.343.983.556	13.343.983.556
133- Ingresos No Operacionales - Otros Ingresos No Operacionales	1.425.440.231	15.389.549.734		16.814.989.965	16.285.057.345
14- SISTEMA GENERAL DE REGALIAS	10.328.275.835	3.738.292.063		14.066.567.899	14.066.567.899
TOTAL INGRESOS	1.394.072.075.993	593.898.008.477	-601.337.582.750	1.386.632.501.720	892.652.334.333

Fuente: Información Suministrada por ENTerritorio

Durante la vigencia 2021 el presupuesto definitivo de ingresos fue por \$1.386.632.501.720 y el recaudo definitivo ascendió a \$892.652.334.333 equivalente al 64%, presentándose un saldo por recaudar de \$493.980.167.387.

En la línea de Gerencia de Proyectos, se aprobó una apropiación de ingresos de \$1,1 billones y con corte al 31 de diciembre de 2021, con una ejecución del 56.6% por \$630.323 millones, de los cuales el 65% corresponden a la disponibilidad inicial, equivalente a \$411.004 millones y el 35% equivalente a \$219.319 millones corresponden a fuentes de recursos⁶.

La entidad recibió por recursos del Sistema General de Regalías- SGR, \$14.067 millones, del presupuesto asignado para el bienio 2021 – 2022 a 31 de diciembre de 2021.

⁶ Informe de Gestión Preliminar – Suministrado por ENTerritorio

Tabla 8. Presupuesto de Gastos 2021 cifras en pesos

GASTOS	Apropiación inicial	Modificaciones presupuestales		Apropiación definitiva	Compromisos netos	Obligaciones netas	Pagos netos	Cuentas por pagar	Reservas
		Adiciones	Reducciones						
211- Gastos Operacionales ADMINISTRATIVOS	84.404.449.422	11.032.038.006	-9.910.145.791	85.526.341.637	81.587.835.877	70.747.594.321	69.673.814.638	10.840.241.555	0
212- Gastos Operacionales INVERSION	16.222.532.479	454.000.000	-454.000.000	16.222.532.479	15.115.230.287	14.588.803.696	13.526.697.752	526.426.591	0
215- Gastos Operacionales CONTINGENCIAS	9.252.478.903	0	0	9.252.478.903	2.117.150.702	2.080.786.099	2.080.786.099	36.364.604	0
217- Gastos Operacionales RECURSOS DE GERENCIA DE PROYECTOS	1.113.811.836.406	249.120.402.220	-249.120.402.220	1.113.811.836.406	774.964.643.035	222.373.077.853	222.030.034.810	552.591.565.183	0
218- Gastos Operacionales SENTENCIAS Y	9.722.735.599		-2.804.742.215	6.917.993.384	6.487.818.568	6.315.268.568	6.315.268.568	172.550.000	0
219- Gastos Operacionales OTROS	34.150.373.187	2.050.577.294	-2.184.727.294	34.016.223.187	23.393.871.812	1.125.785.885	1.125.185.885	22.268.085.927	0
241- RECURSOS DE REGALIAS Ejecución	10.328.275.835	3.738.292.063	0	14.066.567.899	8.155.784.413	5.068.248.779	5.068.248.779	3.087.535.634	0
29 DISPONIBILIDAD FINAL	116.179.394.161	10.874.135.831	-20.235.002.167	106.818.527.825	0	0	0	0	0
TOTAL GASTOS	1.394.072.075.993	277.269.445.414	(284.709.019.687)	1.386.632.501.720	911.822.334.694	322.299.565.201	319.820.036.530	589.522.769.493	-

Fuente: Información Suministrada por ENTerritorio

La apropiación definitiva fue \$1.386.632 millones, con una ejecución presupuestal del 66%, se registraron compromisos por \$911.822 millones, de los cuales, durante la vigencia se ejecutó con orden de pago un 35% por \$322.299 millones y en cuentas por pagar se registran \$589.522 millones, un 65%.

Alcance

Materia Específica: Presupuesto de Ingresos

Se evaluó el recaudo de los ingresos en la revisión de documentos y registros orientados a detectar la eventual materialización de los riesgos establecidos en este proceso y para ello se seleccionaron los conceptos presupuestales de ingresos más significativos. Así mismo, se evaluó de manera selectiva las adiciones y reducciones más representativas.

Tabla 9. Muestra Ingresos Presupuestales 2021 cifras en pesos

Concepto	Vigencia actual 2021		
	Monto definitivo	Recaudo acumulado neto	Saldo por recaudar
INGRESOS	0	0	0
123-Ingresos Operacionales- Recursos de Gerencia de Proyectos	1.113.811.836.406	630.323.304.574	483.488.531.832
14- SISTEMA GENERAL DE REGALIAS	14.066.567.899	14.066.567.899	0
TOTAL INGRESOS	1.386.632.501.720	892.652.334.333	493.980.167.387
Muestra - 81%	1.127.878.404.305		

Fuente: Información Suministrada por la Entidad

Materia Específica: Presupuesto de Gastos

Con el fin de obtener suficiente evidencia que soporte la opinión sobre la ejecución presupuestal, esta se evaluó en la revisión de documentos y registros orientados a detectar la eventual materialización de los riesgos establecidos en este proceso y para ello se evaluó de forma transversal y coordinada con la muestra contractual. Así mismo, se evaluaron de manera selectiva las adiciones y reducciones más representativas.

Materia Específica: Contratos y Convenio

El Equipo de Auditor utilizó su juicio profesional para tomar la muestra de convenios a evaluar y de manera prioritaria los contratos de obra e interventoría derivados, además de revisar la información enviada por la Entidad, así como las bases de contratación priorizadas por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata- DIARI, de la CGR, se definieron los criterios más adecuados de acuerdo a su cuantía, importancia, complejidad, proyectos que tuvieron mayores pagos en 2021, por lo cual se decidió tomar los convenios con las siguientes justificaciones:

El equipo auditor seleccionó para evaluar en este proceso auditor, convenios que datan de 2009, 2012, 2016, 2017, 2019 y 2021 que presentaron pagos en 2021.

La contratación derivada de los mencionados convenios se seleccionó por la cuantía del contrato, el objeto (se priorizó en obra e interventoría) y además debido a que la entidad señaló en respuesta la radicado 2022EE0013346 que en el caso de algunos casos existía proceso sancionatorio por incumplimiento del contratista.

Los dos (2) convenios suscritos en octubre y diciembre de 2021, fueron seleccionados para evaluar, aunque no presenta contratación derivada, se evaluó su gestión y ejecución presupuestal.

El convenio 2133616 de “*Remodelación del parque Elías Guerrero, Roldanillo, Valle*”, se tomó para evaluación debido a que existe una solicitud ciudadana, que señala que se trata de una obra sin funcionamiento.

Tabla 10. Muestra Convenios a Evaluar

Convenio	Cliente	Valor convenio (\$)	Vr pago 2021	Fecha terminación
216140	AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS- ANH	98.715.355.856	33.859.836.279	28-feb-22
212080	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD - FONDO DE INVERSIONES PARA LA PAZ	475.122.228.195	20.545.664.534	22-dic-22

217048	AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS- ANH	92.000.555.307	16.096.366.442	28-feb-22
216144	UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC	411.236.012.280	47.119.201.460	30-jun-22
200925	INSTITUTO NACIONAL DE VIAS	277.328.000.000	12.187.984.701	15-jun-22
219141	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO- MVCT	20.600.789.046	14.772.538.773	10-may-22
2210716	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	80.333.382.125	0	N/A
221013	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN O SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL	80.433.457.103	0	15-ago-23
2133616	MUNICIPIO DE ROLDANILLO, VALLE	1.104.867.272	0	30-ago-17
Total		1.536.874.647.184	144.581.592.188	

Fuente: Elaboración Equipo Auditor con base en la Información Suministrada por la Entidad

Tabla 11. Descripción objetos Convenios a Evaluar

Convenio	Cliente	Objeto
216140	AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS- ANH	FONADE se compromete a ejecutar los proyectos del grupo de gestión del conocimiento de la vicepresidencia técnica de la ANH.
212080	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD - FONDO DE INVERSIONES PARA LA PAZ	FONADE se compromete con el Departamento Para La Prosperidad Social a adelantar la gerencia integral de los proyectos entregados por este.
217048	AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS- ANH	FONADE se compromete a realizar la gerencia integral de los Proyectos que hacen parte del Proyecto 2017-2018 de la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH, del grupo de gestión del conocimiento de la Vicepresidencia técnica de la ANH.
216144	UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC	FONADE, se compromete con la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios — USPEC, de acuerdo con los parámetros de la línea de negocios de gerencia de proyectos, a realizar la gerencia para la construcción e interventoría, ampliación de cupos, y mantenimiento de la infraestructura carcelaria y penitenciaria de orden nivel nacional requerida por la USPEC, lo que supone adelantar estudios, diseños, demolición, mantenimiento, suministro, mejoramiento, conservación y ampliación, así como la elaboración del plan maestro de infraestructura en materia penitenciaria y carcelaria
200925	INSTITUTO NACIONAL DE VIAS	Las partes se comprometen a gerenciar, promocionar, ejecutar y financiar los proyectos denominados " Carretera de la Soberanía y "Transversal de la Macarena" aunando esfuerzos para: 1) estudios y diseños, gestión social, predial, ambiental y mejoramiento del proyecto" carretera de la soberanía" ,tramo la Lejía - Saravena hasta el monto de los recursos. 2) estudios y diseños, gestión social, predial, ambiental, mejoramiento y construcción del proyecto "Transversal de la Macarena " tramo San Juan de Arama - La Uribe-Colombi hasta el monto de los recursos
219141	MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO- MVCT	Realizar la gerencia integral de proyectos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio- MVCT
2210716	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	Construcción de la Etapa I del Edificio de Aulas, Laboratorios y zonas de Bienestar Fase II-Universidad Nacional Sede de la Paz-Cesar, que se encuentra Priorizado en el Plan de Acción 2021 del Pacto funcional Cesar-Guajira

221013	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN O SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO CAPITAL	DE O DE DEL	Realizar la gerencia integral de proyectos de infraestructura educativa priorizados por la Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá DC
2133616	MUNICIPIO ROLDANILLO, VALLE	DE	Remodelación Parque Elías Guerrero, del municipio de Roldanillo, Valle

Fuente: Elaboración Equipo Auditor con base en la Información Suministrada por la Entidad

Tabla 12. Muestra Contratos Derivados Evaluada

Convenio 200925- INSTITUTO NACIONAL DE VIAS- INVIAS

CONTRATO	FECHA SUSCRIPCION	NOMBRE CONTRATISTA	OBJETO	VALOR CONTRATO	VALOR PAGOS (2021)
2181149	29/06/2018	CONSORCIO METENSE	SUMINISTRO DE MATERIALES PETREOS Y ASFALTOS PARA LA CONSTRUCCION Y MEJORAMIENTO DE LA VIA ENTRE SAN JUAN DE ARAMA Y URIBE EN EL DEPARTAMENTO DEL META, CONVENIO 200925	8.480.321.951	3.999.381.060
2181947	16/08/2018	FASTER FUEL SAS	SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE, GRASAS Y LUBRICANTES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE VEHICULOS Y MAQUINARIA UTILIZADA POR EL BATALLON DE INGENIEROS DE CONSTRUCCIONES NO. 51 (BICON 51) AL SERVICIO DE ACTIVIDADES DE MEJORAMIENTO DE LA VIA SAN JUAN DE ARAMA - URIBE, DEPARTAMENTO DEL META, PROYECTO TRANSVERSAL LA MACARENA, CONVENIO 200925	2.075.353.650	783.720.238
2182057	3/09/2018	SOLUCIONES INTEGRALES UNION SAS	SUMINISTRO DE MATERIALES DE CONSTRUCCION, ELEMENTOS DE FERRETERIA Y HERRAMIENTAS, PARA ADELANTAR LA CONSTRUCCION DE LAS OBRAS NECESARIAS PARA LA CONSTRUCCION Y MEJORAMIENTO DE LA VIA ENTRE SAN JUAN DE ARAMA Y URIBE EN EL DEPARTAMENTO DEL META, EN DESARROLLO DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 200925.	4.362.727.690	1.303.217.827
2191953	23/07/2019	CONSORCIO INTERDESARROLLO	INTERVENTORIA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, SOCIAL, PREDIAL, AMBIENTAL Y DE CONTROL PRESUPUESTAL PARA LA SUPERVISIÓN DE LOS CONTRATOS DE SUMINISTRO Y LAS OBRAS A CONSTRUIR POR EL EJERCITO NACIONAL EN LA VÍA TRANSVERSAL DE LA MACARENA TRAMO SAN JUAN DE ARAMA MESETAS URIBE. EN EL MARCO DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 200925.	710.416.251	1.153.025.486

CONTRATO	FECHA SUSCRIPCION	NOMBRE CONTRATISTA	OBJETO	VALOR CONTRATO	VALOR PAGOS (2021)
2200961	20/10/2020	CONSORCIO LA MACARENA	ESTUDIOS, DISEÑOS Y GESTIÓN PREDIAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PUENTES EN LA TRANSVERSAL DE LA MACARENA TRAMO SAN JUAN DE ARAMA - MESETAS - URIBE - COLOMBIA - BARAYA, EN EL MARCO DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE GERENCIA INTEGRAL DE PROYECTOS NO. 200925	307.704.200	276.933.780
CUOTA DE GERENCIA		EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	CUOTA DE GERENCIA CONVENIO 200925	0	648.956.244
TOTALES				15.936.523.742	8.165.234.634

Convenio 212080- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD - FONDO DE INVERSIONES PARA LA PAZ

CONTRATO	FECHA SUSCRIPCION	NOMBRE CONTRATISTA	OBJETO	VALOR CONTRATO	VALOR PAGOS (2021)
2133081	2018	MUNICIPIO DE GIRARDOT	EL MUNICIPIO SE OBLIGA A EJECUTAR, BAJO SU RESPONSABILIDAD, EL PROYECTO DENOMINADO CONSTRUCCION VIAS VEHICULARES CARRERA 8ª CAÑOS DEL NORTE DESDE CRUCE CRA.10ª CLL. 34 HASTA CALLE 38 SECTOR LA CARBONERA, CICLORUTA Y ALAMEDA DESDE SECTOR AV.19 CLL 34, CARRERA 8ª HASTA CALLE 38 SECTOR LA CARBONERA MUNICIPIO DE GIRARDOT DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN LA FICHA DE ESTRUCTURACION DEFINITIVA Y LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS SUMINISTRADOS POR FONADE	17.309.588.488	514.794.199
2133496	2018	MUNICIPIO DE ALGECIRAS	AUNAR ESFUERZOS ADMINISTRATIVOS FINANCIEROS Y TECNICOS CON EL FIN DE CONTRIBUIR A LA EJECUCION DE OBRAS EN EL MUNICIPIO DE ALGECIRAS, DEPARTAMENTO DE HUILA DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN LA FICHA DE ESTRUCTURACION DEFINITIVA DEL PROYECTO NO 367 ASI COMO EN LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS QUE SUMINISTRE FONADE LOS CUALES HACEN PARTE INTEGRAL DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO	4.291.688.326	3.824.617.157
2133695	0	MUNICIPIO DE LA CRUZ	EL MUNICIPIO DE OBLIGA A EJECUTAR, BAJO SU RESPONSABILIDAD, EL PROYECTO DENOMINADO ¿CONSTRUCCIÓN DEL HOSPITAL EL BUEN SAMARITANO MUNICIPIO DE LA CRUZ NARIÑO¿, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN LA FICHA DE	1.000.000.000	557.014.940

CONTRATO	FECHA SUSCRIPCION	NOMBRE CONTRATISTA	OBJETO	VALOR CONTRATO	VALOR PAGOS (2021)
			ESTRUCTURACIÓN DEFINITIVAS Y LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS SUMINISTRADOS PRO FONADE, LO CUAL HACE PARTE INTEGRAL DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO.		
2133861	0	MUNICIPIO DE CANALETE	AUNAR ESFUERZOS ADMINISTRATIVOS FINANCIEROS Y TECNICOS CON EL FIN DE CONTRIBUIR A LA EJECUCION DE OBRAS EN EL MUNICIPIO DE CANALETE DEPARTAMENTO DE CORDOBA DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN LA FICHA DE ESTRUCTURACION DEFINITIVA DEL PROYECTO NO 461 ASI COMO EN LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS QUE SUMINISTRE FONADE LOS CUALES HACEN PARTE INTEGRAL DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO	948.600.000	680.751.412
2150831	0	CONSORCIO FABRICAS ASMD	SOLICITUD DE APERTURA DE PROCESO PARA LA CONTRATACION DE "FÁBRICAS DE INTERVENTORÍA A OBRA Y DISEÑOS Y ESTUDIOS TÉCNICOS REQUERIDOS POR FONADE, EN EL DESARROLLO DE SUS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA FABRICA 4	5.771.236.181	626.204.161
2151296	0	C.V.S - CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE LOS VALLES DEL SINU	EN VIRTUD DEL PRESENTE CONTRATO INTERADMINISTRATIVO, LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LOS VALLES DEL SINU Y DEL SAN JORGE ¿ CVS. SE OBLIGA A EJECUTAR, BAJO SU RESPONSABILIDAD, EL PROYECTO DENOMINADO ¿¿EXPANSIÓN Y OPTIMIZACIÓN DE LOS COLECTORES DE AGUAS RESIDUALES DEL CASCO URBANO DEL MUNICIPIO DE LÓRICA ¿ CÓRDOBA¿. DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN LA FICHA DE ESTRUCTURACIÓN DEFINITIVA Y LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS SUMINISTRADOS POR FONADE, LO CUAL HACE PARTE INTEGRAL DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO.	18.040.932.596	1.676.468.265
2161534	0	CONSORCIO OBRA REGION PACIFICO	INTERVENTORÍA A OBRA Y DISEÑOS - ESTUDIOS TÉCNICOS REQUERIDAS POR FONADE, EN EL DESARROLLO DE SUS PROGRAMAS EN: INFRAESTRUCTURA DE EDIFICACIONES, INFRAESTRUCTURA VIAL, INFRAESTRUCTURA SANEAMIENTO BÁSICO Y AGUA POTABLE Y PROYECTOS ESPECIALES (FABRICA NO. 4)	7.060.041.958	1.331.788.813
2170769	27/03/2017	CONSORCIO NACIONAL XVII	INTERVENTORIA (TECNICA, ADMINISTRATIVA FINANCIERA, DE CONTROL AMBIENTAL Y JURIDICA Y SOCIAL), A LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS Y OBRAS REQUERIDAS PARA LOS PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE CONDICIONES DE HABITABILIDAD EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL.	4.500.000.000	765.585.273

CONTRATO	FECHA SUSCRIPCION	NOMBRE CONTRATISTA	OBJETO	VALOR CONTRATO	VALOR PAGOS (2021)
2191441	0	MUNICIPIO DE BARBACOAS	CONSTRUCCIÓN DE PUENTE PEATONAL MUNICIPIO BARBACOAS-NARIÑO	2.612.365.314	1.179.499.851
		TOTALES	61.534.452.863	11.156.724.071	

Convenio 216140- AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS- ANH

CONTRATO	FECHA SUSCRIPCION	NOMBRE CONTRATISTA	OBJETO	VALOR CONTRATO	VALOR PAGOS (2021)
2210087	25/02/2021	VECTOR GEOPHYSICAL SAS	CONTRATAR LA "ADQUISICIÓN Y PROCESAMIENTO DE DATOS DEL PROGRAMA SÍSMICO BOSCONIA NORTE 2D, EN EL MARCO DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO NO. 216140 SUSCRITO CON LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS (ANH)	24.828.582.217	22.442.057.334
2210402	24/05/2021	PETROSEISMIC SERVICES SA	ADQUISICIÓN Y PROCESAMIENTO DE DATOS DEL PROGRAMA SÍSMICO REPELON 2D, EN EL MARCO DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO NO 216140 SUSCRITO CON LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS (ANH)	35.974.197.631	5.970.666.804
2210445	10/06/2021	GEOCOL CONSULTORES S. A.	INTERVENTORÍA TÉCNICA, JURÍDICA, FINANCIERA, ADMINISTRATIVA, HSE, SOCIAL Y DE CONTROL PRESUPUESTAL PARA LA ADQUISICIÓN Y PROCESAMIENTO DE DATOS DEL PROGRAMA SÍSMICO BOSCONIA NORTE 2D, EN EL MARCO DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO NO. 216140 SUSCRITO CON LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS (ANH)	1.822.195.182	1.457.756.148
2210572	5/08/2021	UNION TEMPORAL GEOFISICA-2021	INTERVENTORÍA TÉCNICA, JURÍDICA, FINANCIERA, ADMINISTRATIVA, HSE, SOCIAL Y DE CONTROL PRESUPUESTAL PARA LA ADQUISICIÓN Y PROCESAMIENTO DE DATOS DEL PROGRAMA SÍSMICO REPELÓN 2D, EN EL MARCO DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO NO. 216140 SUSCRITO CON LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS (ANH)	2.022.207.237	909.993.258
CUOTA DE GERENCIA	0	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	CUOTA GERENCA CONVENIO 216140	0	2.802.802.957
		TOTALES	64.647.182.267	33.583.276.501	

Convenio 217048- AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS- ANH

CONTRATO	FECHA SUSCRIPCION	NOMBRE CONTRATISTA	OBJETO	VALOR CONTRATO	VALOR PAGOS (2021)
2210283	3/05/2021	UNION TEMPORAL(SERCOMADI)	PERFORACIÓN DEL POZO ESTRATIGRÁFICO ANH PAILITAS 1-X, EN LA CUENCA DEL VALLE INFERIOR DEL MAGDALENA (COLOMBIA), PREDIO LA ESPERANZA, CORREGIMIENTO SAN JOSÉ DE PARACO, MUNICIPIO DE GUAMAL-DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA, SOBRE LA VÍA GUAMAL A ASTREA EN EL MARCO DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 217048 SUSCRITO CON LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS (ANH).	52.872.239.535	11.047.948.845
2210371	18/05/2021	CONSORCIO INTERVENTORIA PAILITAS 2021	INTERVENTORIA TÉCNICA, JURIDICA, FINANCIERA, ADMINISTRATIVA, HSE (SALUD, SEGURIDAD INDUSTRIAL Y AMBIENTE), SOCIAL Y DE CONTROL PRESUPUESTAL DE LA PERFORACIÓN DEL POZO ESTRATIGRÁFICO ANH PAILITAS 1-X, EN LA CUENCA DEL VALLE INFERIOR DEL MAGDALENA (COLOMBIA), PREDIO LA ESPERANZA, CORREGIMIENTO SAN JOSÉ DE PARACO, MUNICIPIO DE GUAMAL DEPARTAMENTO DEL MAGDALENA, SOBRE LA VÍA GUAMAL A ASTREA EN EL MARCO DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 217048 SUSCRITO CON LA AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS (ANH)	2.613.025.971	1.213.692.511
CUOTA DE GERENCIA		EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	CUOTA DE GERENCIA CONVENIO 217048	0	3.755.460.242
		TOTALES	55.485.265.506	16.017.101.598	

Convenio 216144- UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS – USPEC

CONTRATO	FECHA SUSCRIPCION	NOMBRE CONTRATISTA	OBJETO	VALOR CONTRATO	VALOR PAGOS (2021)
2180722	8/02/2018	CONSORCIO CARCELARIO	MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA FISICA GENERAL DEL COMPLEJO CARCELARIO Y PENITENCIARIO DE PEDREGAL (COPEL), ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE ALTA Y MEDIANA SEGURIDAD CARCELARIA (EPAMSCAS), ESTABLECIMIENTO DE RECLUSION ESPECIAL (ERE), JUSTICIA Y PAZ (JP) - LA PAZ - ITAGÜI, EPMSC APARTADO, EPMSC BELLAVISTA EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA, A CARGO DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC.	12.424.382.097	1.237.499.972
2182503	26/12/2018	CONSORCIO PILAMO	CONSTRUCCION DE UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD DEL ORDEN NACIONAL EN PEREIRA RISARALDA, DE ACUERDO CON LOS ESTUDIOS, DISEÑOS, PLANOS Y ESPECIFICACIONES SUMINISTRADOS POR LA USPEC. PEREIRA	131.524.743.502	15.944.429.875
2190692	13/02/2019	CONSORCIO BELLAVISTA 2019	OBRAS PARA LA CONSTRUCCION DE UN PABELLON EN EL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD Y CARCELARIO DE BELLAVISTA ¿ MEDELLIN (PABELLON 2)	8.068.122.954	6.191.465.132
2191679	20/09/2019	CONSORCIO INFRAESTRUCTURA INPEC	OBRAS DE MANTENIMIENTO O MEJORAMIENTO O CONSTRUCCIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA GENERAL DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS A	4.298.384.954	1.659.855.980

CONTRATO	FECHA SUSCRIPCION	NOMBRE CONTRATISTA	OBJETO	VALOR CONTRATO	VALOR PAGOS (2021)
			CARGO DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO ¿ INPEC: GRUPO 1: OBRAS DE MANTENIMIENTO O MEJORAMIENTO O CONSTRUCCIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA GENERAL DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO EPMSC ERE JP BUCARAMANGA, EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER		
2200603	21/04/2020	CONSORCIO PENITENCIARIO CEMOSA-AMAUTA	DIAGNÓSTICO DE LA INFRAESTRUCTURA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS A NIVEL NACIONAL PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN MAESTRO DE INFRAESTRUCTURA PENITENCIARIA Y CARCELARIA DEL ORDEN NACIONAL	11.804.817.447	2.548.948.594
2200742	20/05/2020	MIROAL INGENIERIA SAS	OBRAS DE MANTENIMIENTO O MEJORAMIENTO O CONSTRUCCIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA GENERAL DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS A CARGO DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC-SEVILLA VALLE	1.467.279.651	1.203.134.225
2200743	20/05/2020	MIROAL INGENIERIA SAS	OBRAS DE MANTENIMIENTO O MEJORAMIENTO O CONSTRUCCIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA GENERAL DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS A CARGO DEL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC-BUGA, VALLE	2.549.960.870	906.100.745

CONTRATO	FECHA SUSCRIPCION	NOMBRE CONTRATISTA	OBJETO	VALOR CONTRATO	VALOR PAGOS (2021)
CUOTA DE GERENCIA		EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	CUOTA GERENCIA CONVENIO 216144	-	8.340.495.762
		TOTALES	172.137.691.475	38.031.930.286	

Convenio 219141- MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

CONTRATO	FECHA SUSCRIPCION	NOMBRE CONTRATISTA	OBJETO	VALOR CONTRATO	VALOR PAGOS (2021)
2200811	6/07/2020	CONSORCIO ICARO	CHEQUEO, VALIDACIÓN DE PROTOTIPOS, DIAGNÓSTICO, CONCERTACIÓN, INTERVENCIÓN Y GESTIÓN SOCIAL PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE CONEXIONES INTRADOMICILIARIAS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO, EN EL MUNICIPIO DE: MARÍA LA BAJA, DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR	3.455.388.710	2.412.893.438
2200812	7/07/2020	CONSORCIO INTRADOMICILIARIAS 2020	CHEQUEO, VALIDACIÓN, DIAGNÓSTICO, CONCERTACIÓN, INTERVENCIÓN Y GESTIÓN SOCIAL PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE CONEXIONES INTRADOMICILIARIAS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO, EN EL MUNICIPIO DE: ASTREA, DEPARTAMENTO DEL CESAR.	1.695.205.563	1.165.601.367
2200813	6/07/2020	CONSORCIO AGUAS DEL FUTURO	CHEQUEO, VALIDACIÓN Y DIAGNÓSTICO, CONCERTACIÓN, INTERVENCIÓN Y GESTIÓN SOCIAL PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE CONEXIONES INTRADOMICILIARIAS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO, EN EL MUNICIPIO DE TADÓ, DEPARTAMENTO DE CHOCÓ	3.911.978.483	1.402.788.347

CONTRATO	FECHA SUSCRIPCION	NOMBRE CONTRATISTA	OBJETO	VALOR CONTRATO	VALOR PAGOS (2021)
2200814	6/07/2020	CONSORCIO TERRITORIAL 21	CHEQUEO, VALIDACIÓN Y DIAGNÓSTICO, CONCERTACIÓN, INTERVENCIÓN Y GESTIÓN SOCIAL PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE CONEXIONES INTRADOMICILIARIAS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO, EN EL MUNICIPIO DE ATRATO, DEPARTAMENTO DE CHOCÓ.	4.838.871.936	2.469.840.863
2200822	8/07/2020	CONSORCIO ESCUELA 3	CHEQUEO, VALIDACIÓN DE PROTOTIPOS, DIAGNÓSTICO, CONCERTACIÓN, INTERVENCIÓN Y GESTIÓN SOCIAL PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE CONEXIONES INTRADOMICILIARIAS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO, EN EL MUNICIPIO DE: SABANAS DE SAN ANGEL, DEPARTAMENTO DE MAGDALENA	2.651.972.184	1.521.868.747
2210543	31/07/2021	CONSORCIO HT	CHEQUEO, VALIDACIÓN DE PROTOTIPOS, DIAGNÓSTICO, CONCERTACIÓN, INTERVENCIÓN Y GESTIÓN SOCIAL PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE CONEXIONES INTRADOMICILIARIAS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO, EN EL MUNICIPIO DE: MANATI, DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO	2.694.222.425	1.793.482.864
2210544	16/07/2021	CONSORCIO INGENIERIA VI	CHEQUEO, VALIDACIÓN DE PROTOTIPOS, DIAGNÓSTICO, CONCERTACIÓN, INTERVENCIÓN Y GESTIÓN SOCIAL PARA LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE CONEXIONES INTRADOMICILIARIAS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO, EN EL MUNICIPIO DE: CAMPO DE LA CRUZ, DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO	2.531.576.778	1.226.560.177

CONTRATO	FECHA SUSCRIPCION	NOMBRE CONTRATISTA	OBJETO	VALOR CONTRATO	VALOR PAGOS (2021)
CUOTA DE GERENCIA	0	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	CUOTA DE GERENCIA CONVENIO 219141	0	1.399.427.598
TOTALES				21.779.216.079	13.392.463.402

Fuente: Elaboración Equipo Auditor con base en la Información Suministrada por la Entidad

En el caso de la contratación derivada del convenio 216144- USPEC, la evaluación legal y técnica (visitas) de los mismos se adelantó a través de la Delegada para el Sector Justicia de la CGR. En la evaluación de la presente auditoría se verificó la ejecución presupuestal y pagos realizados en 2021.

Así mismo, para el caso de la contratación derivada del Convenio 216140- ANH, se realizó revisión documental a las carpetas contractuales, desde el punto de vista legal.

Tabla 13. Otros Convenios Evaluados

Convenio	Cliente	Objeto
2210716	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	CONSTRUCCIÓN DE LA ETAPA I DEL EDIFICIO DE AULAS, LABORATORIOS Y ZONA DE BIENESTAR FASE II-UNIVERSIDAD NACIONAL SEDE DE LA PAZ-CESAR, QUE SE ENCUENTRA PRIORIZADO EN EL PLAN DE ACCIÓN 2021 DEL PACTO FUNCIONAL CESAR-GUAJIRA
221013	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN O SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO CAPITA	REALIZAR LA GERENCIA INTEGRAL DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA PRIORIZADOS POR LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DISTRITO
2133616	MUNICIPIO DE ROLDANILLO, VALLE	Remodelación Parque Elías Guerrero, del municipio de Roldanillo, Valle

Fuente: Elaboración Equipo Auditor con base en la Información Suministrada por la Entidad

Materia Especifica: Defensa Judicial

En la vigencia auditada se pagó la suma de \$6.316.059.810 correspondiente a quince (15) sentencias en contra y/o conciliaciones, se revisaron cuatro (4) procesos, la oportunidad e idoneidad en la defensa a los intereses de la entidad y los soportes de la sentencia condenatoria de los siguientes procesos:

Tabla 14. Muestra Sentencias Pagas 2021

BENEFICIARIO	No. DE PROCESO	FECHA DE PAGO	VALOR	COSTAS
RICARDO ALFREDO OSPINA LOPEZ	11001310500320160056500	4/06/2021	474.157.098	12.600.000
LEYDI CUBILLOS GIRALDO	11001310503020190045800	16/07/2021	108.991.778	7.000.000
ELKIN CANTOR MARTINEZ	11001310502020160032701	14/12/2021	1.236.332.480	
DISTRITO CAPITAL-SECRETARIA DISTRITAL	25000233600020150202400	14/12/2021	2.305.183.937	
VALOR MUESTRA			4.124.665.293	
Valor Sentencias y conciliaciones Pagas 2021			6.316.059.810	

BENEFICIARIO	No. DE PROCESO	FECHA DE PAGO	VALOR	COSTAS
Muestra a evaluar			4.124.665.293	
% Muestra			65%	

Fuente: Información suministrada por entidad

Materia Específica: Vigencias Futuras

Tabla 15. Muestra Vigencias Futuras Aprobadas en el 2021

VIGENCIA FUTURA APROBADA EN 2021 PARA EJECUTAR EN 2022 Y 2023						
VIGENCIA FUTURA	CONTRATO	CONTRATISTA	FECHA DE CONTRATO	PROYECTO	VALOR AUTORIZADO	VALOR COMPROMETIDO
2022	221008	INSTITUTO NACIONAL DE VIAS	06/09/2021	CONSULTORÍA, INTERVENTORÍA Y SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS PARA EL MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE VIAS EN EL CORREGIMIENTO DE EL SALADO DEL MUNICIPIO DE CARMEN DE BOLÍVAR	2.716.778.300,00	24.550.533,00
2022	221013	SECRETARIA DE EDUCACION DISTRITAL	16/11/2021	CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS EDUCATIVAS, PRIORIZADAS POR LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ	45.027.145.878,00	-
2023	221013	SECRETARIA DE EDUCACION DISTRITAL	16/11/2021	CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURAS EDUCATIVAS, PRIORIZADAS POR LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ	34.526.200.867,00	-
TOTAL DETALLE DE VIGENCIA FUTURA					82.270.125.045,00	24.550.533,00

Fuente: Información Suministrada por la Entidad Rta Oficio 003 Punto 35

Tabla 16. Vigencias Futuras Aprobadas antes de 2021 y Ejecutadas en el 2021

DETALLE DE COMPROMISOS VIGENCIA FUTURA APROBADA ANTES DE 2021 EJECUTADA EN 2021						
CONVENIO	COMPROMISO	FECHA CONTRATO	NOMBRE CONTRATISTA	OBJETO COMPROMISO	VALOR COMPROMISO	
216144	CUOTA	12/12/2016	EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL	COSTOS DE GERENCIA DEL PROYECTO CORRESPONDIENTE A RECOMPOSICION DE VIGENCIAS FUTURAS SEGUN PRORROGA N° 1 MODIFICACION N° 1 Y ADICION N° 3 AL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO DE GERENCIA DE PROYECTOS SUSCRITO ENTRE LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - USPEC Y FONADE DE FECHA 24/07/2018	1.894.714.794,00	
216144	2182503	18/02/2019	CONSORCIO PILAMO	CONSTRUCCIÓN DE UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDIANA SEGURIDAD DEL ORDEN NACIONAL EN PEREIRA RISARALDA DE ACUERDO CON LOS ESTUDIOS DISEÑOS PLANOS Y ESPECIFICACIONES SUMINISTRADOS POR LAUSPEC	22.536.198.460,00	
216144	2190239	18/02/2019	CONSORCIO INTERVENTORIA RISARALDA	INTERVENTORÍA TÉCNICA ADMINISTRATIVA FINANCIERA DE CONTROL AMBIENTAL JURÍDICA Y SOCIAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD DEL ORDEN NACIONAL EN PEREIRA RISARALDA DE ACUERDO CON LOS ESTUDIOS DISEÑOS PLANOS Y ESPECIFICACIONES SUMINISTRADOS POR LA USPEC.	919.145.932,19	
TOTAL COMPROMISOS EJECUTADOS 2021					25.780.949.893,68	
					Muestra - 98%	25.350.059.186,19

Fuente: Información Suministrada por la Entidad Rta Oficio 003 Punto 35

Materia Específica: Cuentas por Pagar

Existen en 5186 Cuentas por Pagar constituidas en diciembre de 2021 por valor de \$863.649.279.992, de las cuales se seleccionaron las más significativas:

Tabla 17. Cuentas por Pagar 2021 cifras en pesos

COMPROMISO	CONVENIO	CONTRATISTA	VALOR CXP OVA
2182503	216144	CONSORCIO PILAMO	42.212.528.657
2182503	216144	CONSORCIO PILAMO	31.583.778.006
2210283	217048	UNION TEMPORAL(SERCOMADI)	35.580.665.445
2210662	221009	MUNICIPIO DE MORALES	31.897.592.443

2210740	221009	DEPARTAMENTO DEL CESAR	33.038.000.000
Valor Muestra			174.312.564.551

Tabla 18- muestra evaluada cuentas por pagar

Valor CxP 2021	863.649.279.992
Valor muestra seleccionada	174.312.564.551
% evaluar	20%

Fuente: Información Suministrada por la Entidad

2.3 Lineamientos Contralor General de la República

En desarrollo del proceso auditor se abordaron algunos temas contenidos en los lineamientos⁷, reporte de la Auditoría al Balance General de la Hacienda Pública y Nación, Entendimiento y análisis de las notas a los estados financieros, Entendimiento del marco normativo y prueba de saldos iniciales, Saldos de operaciones recíprocas, Evaluación del Control Interno Financiero e Información compartida por la Comisión Legal de Cuentas.

⁷ Memorando 003- 2021IE0098053 LINEAMIENTOS PARA INFORMES CONSTITUCIONALES VIGENCIA 2022 del Contralor General

2.4 MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE:

Proceso: Administración de Bienes

Materia Específica: Opinión Sobre la Razonabilidad de los Estados Financieros

Hallazgo No. 1- Recursos Recibidos en Administración (290201)- Anticipos. Administrativo (A).

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....*

*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”.*

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la

efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)".

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: *"En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato"*.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: *"El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual"*⁸.

Decreto 2270 de 2019, Por medio del 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.

La Resolución 193 del 5 de mayo 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"*, estableció el Procedimiento para la Evaluación de Control Interno Contable, señalando en el numeral 3.2.2, las herramientas de mejora continua y de sostenibilidad de la calidad de la información financiera de manera que se genere información con las características fundamentales de relevancia y representación fiel, entre las cuales se encentra la creación del Comité Técnico de Sostenibilidad Contable.

La Resolución No. 037 del 7 de febrero de 2017, publicada por la Contaduría General de la Nación, regula el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro de Público y su anexo.

⁸ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

Concepto de la Contaduría General de la Nación RADICADO CGN N 20172000102351 14-11-2017SUBTEMA - Reconocimiento de los desembolsos por anticipos que realiza FONADE a contratistas, derivados de los contratos de Gerencia de Proyectos.

Definición de pasivo⁹

4.26 Un pasivo es una obligación presente de la entidad de transferir un recurso económico como resultado de sucesos pasados.

La Ley 87 de 1993¹⁰ en el artículo 2 señala: “*Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales (...)*”

- a) *Proteger los recursos de la organización, buscando una adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten (...)*
- d) *Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional (...)*
- 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 (...)*”.

Esta Ley en el artículo 3¹¹ señala: “*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; Corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización. (...)*”.

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en los siguientes veintitrés (23) contratos, se entregaron recursos en calidad de anticipos a los contratistas, los cuales no fueron ejecutados en obra y por ende no fueron amortizados en su totalidad y pese a esto no fueron devueltos a la Entidad; teniendo la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; con saldo por amortizar en cuantía total de \$7.165.308.809, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.

⁹ ANEXO TÉCNICO COMPILATORIO Y ACTUALIZADO 1 - 2019, DE LAS NORMAS DE INFORMACIÓN FINANCIERA NIIIF, GRUPO 1 - Marco Conceptual para la Información Financiera- Decreto 2270 de 2019

¹⁰ Compilado en el decreto 1083 de 2015, arts. 2.2.21.3.4, 2.2.21.5.4

¹¹ Compilado en el Decreto 1083 de 2015, art. 2.2.21.3.6

Señala la entidad¹², en cada uno de los casos, que existen procesos judiciales, en algunos casos una vez el interventor solicita la declaratoria de incumplimiento, o está pendiente su iniciación, así como reclamación ante las respectivas aseguradoras tendiente a la recuperación de los recursos públicos entregados, de pagos efectuados entre 2010 a 2021 que aún no han sido amortizados, como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 19. Contratos con Anticipos Sin Legalizar a 31-12-2021

No.	Contrato	Fecha Terminación contrato	Tercero	Valor anticipo (\$)	Fecha pago anticipo	Saldo amortizar 31-12-2021 (\$)
1	2101100	21/11/2011	CONSORCIO GO	294.668.678	30/06/2010	180.082.756
2	2122861	30/06/2017	CONSORCIO HYG	315.569.921	29/09/2014	315.569.921
3	2133543	22/10/2016	CONSORCIO PARQUES DE BELEN 2014	861.785.248	28/08/2015	183.436.982
4	2131051	31/12/2014	CONSORCIO DP & AE	1.443.738.030	27/02/2014	786.839.919
5	2131644	30/09/2018	CONSORCIO ALCANTARILLADO PL-2014	3.798.772.744	18/12/2014	390.759.783
6	2141407	15/12/2015	CONSORCIO ARUSI	374.033.646	10/12/2014	90.728.561
7	2170717	30/09/2018	ASMI CONSTRUCTORES SAS	714.537.697	9/08/2018	416.800.428
8	2132670	30/07/2016	LAZA BULA PEDRO RAMON	582.356.657	11/09/2015	427.823.536
9	2132723	31/07/2017	UNIÓN TEMPORAL PELAYA	5.787.635.723	28/02/2014	108.192.000
10	2132736	30/06/2016	UNIÓN TEMPORAL VÍAS SAN BERNARDO	1.797.068.126	28/02/2014	80.752.000
11	2133431	30/10/2016	CONSORCIO PARQUE SOPETRAN	199.585.959	12/05/2015	28.206.605
12	2133443	25/07/2017	CONSORCIO ACUANORTE	1.289.652.183	10/05/2016	568.865.578
13	2133534	31/01/2015	CONSTRUCCIONES DE LA MOJANA Y EL SAN JORGE S.A.S	164.659.692	29/07/2014	16.470.972
14	2133735	30/06/2017	APEX LLC - ARCHITECTURAL PROJECTS & ENGINEERING -	296.141.904	22/07/2016	222.039.080
15	2133846	26/03/2018	RESTREPO SALAR CARLOS AUGUSTO	258.085.910	14/09/2017	56.279.170
16	2133894	31/10/2018	T L INGEAMBIENTE SAS	432.441.294	12/05/2016	432.441.294
17	2133917	31/03/2017	CONSORCIO PLAZA ARJONA	468.351.618	28/05/2015	24.296.939
18	2131675	31/08/2016	CONSORCIO EDUCACIÓN INNOVADORA	1.189.215.261	27/05/2015	1.189.215.261

¹² Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

No.	Contrato	Fecha Terminación contrato	Tercero	Valor anticipo (\$)	Fecha pago anticipo	Saldo amortizar 31-12-2021 (\$)
19	2162855	31/07/2018	UNIÓN TEMPORAL EDUCANDO	7.143.616.131	22/12/2016	964.867.903
20	2162857	31/07/2018	CONSORCIO INTEGRADORES 2018	9.167.099.319	31/01/2017	355.032.816
21	2172011	5/07/2020	CONSORCIO COM	462.967.773	14/12/2018	175.870.335
22	2180863	24/05/2019	MORENO PACHÓN JOSÉ JAVIER	167.425.432	14/12/2018	83.373.772
23	2191698	01/11/2021	CONSORCIO ARCOB CARCELES	421.702.015	23/03/2021	421.702.015
Valor total anticipos sin legalizar 31-12-2021						\$7.165.308.809

Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

Considera la CGR que, aunque existan procesos judiciales por controversias contractuales en curso, la acción de responsabilidad fiscal es diferente y autónoma y esta no garantiza la recuperación de los recursos públicos entregados como anticipo que no fueron ejecutados en obra ni devueltos por parte del contratista beneficiario y la compañía aseguradora- garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública; por lo cual se encuentran en riesgo de pérdida.

En estas condiciones, se observa que ENTerritorio (antes Fonade) a pesar de las acciones que adelantó, no ha sido posible la recuperación de los recursos otorgados como anticipos para ser amortizados.

Teniendo en cuenta lo descrito anteriormente y de acuerdo con el Concepto de la Contaduría General de la Nación RADICADO CGN N 20172000102351 14-11-2017SUBTEMA - Reconocimiento de los desembolsos por anticipos que realiza FONADE a contratistas, derivados de los contratos de Gerencia de Proyectos.

En sus conclusiones establece:

“(…) con base en los argumentos expuestos por Fonade en la consulta, se infiere que en los contratos de gerencia de proyectos, los recursos recibidos de parte de un tercero para la ejecución de un proyecto, son administrados por la entidad a cambio de una contraprestación pactada en las cláusulas del contrato, razón por la cual, los recursos que no son ejecutados deben ser reembolsados a la entidad contratante. Así pues, Fonade solamente se beneficiará de esta contraprestación, en tanto que los demás recursos se destinarán exclusivamente en la ejecución del proyecto.”

De acuerdo con lo anterior, para efectos de reporte a la CGN, Fonade deberá homologar los recursos que recibe para ejecución de un contrato de gerencia de proyectos, en la subcuenta 290201-En administración, de la cuenta 2902-RECURSOS EN ADMINISTRACION, siempre y cuando se cumpla la condición de exclusividad de uso de los recursos recibidos en el proyecto contratado, y estos no constituyan un ingreso para la entidad, tal como se menciona en el párrafo anterior.

Ahora bien, periódicamente se deben realizar legalizaciones con la entidad contratante por la ejecución de los recursos, con los cuales Fonade debe disminuir el pasivo que tenía homologada en la subcuenta 290201-En administración de la cuenta 2902- RECURSOS RECIBIDOS EN ADMINISTRACION; y el contratante deberá incorporar los activos, gastos o costos respectivos, derivados del cumplimiento de la labor encomendada.

Siguiendo lo mencionado en el párrafo anterior, los anticipos que Fonade entrega a terceros contratados para la ejecución de los proyectos, serán un activo para la entidad contratante, en tanto que para Fonade, constituirán una disminución del pasivo por los recursos recibidos en administración. Adicionalmente, Fonade deberá llevar el control de los recursos entregados como anticipo mediante cuentas de orden deudoras de control”.

Tal como lo manifiesta la CGN los recursos **que no son ejecutados, deben ser reembolsados a la entidad contratante**, para este caso específico son los anticipos que fueron dados para la ejecución de los proyectos, los cuales no fueron amortizados y algunos serán sometidos al Comité de Sostenibilidad Contable y otros están en procesos legales, recursos que deberán ser reintegrados a los clientes, una vez se liquiden los contratos, por lo tanto es una obligación que tiene ENTerritorio de reintegrar estos recursos, ya que estos fueron recursos entregados por una entidad en el marco de un contrato de gerencia de proyectos, con el fin que se ejecute un determinado proyecto bajo **su cuenta y riesgo** a cambio de una contraprestación por los servicios que preste en la ejecución, ya que dentro de sus funciones *Celebrar contratos para administrar recursos destinados a la ejecución de proyectos y para el desarrollo de esquemas de gerencia de proyectos*, por lo tanto, la entidad contratante tendrá derecho al reintegro de los recursos que no se ejecuten.

Por lo tanto, no se estaría dando cumplimiento a los principios de Esencia sobre Forma, Registro y Devengo con respecto a la amortización de los Anticipos, ni a la norma sobre el reconocimiento de un Pasivo.

Esencia sobre Forma. Las transacciones y otros hechos económicos de las entidades se reconocen atendiendo a su esencia económica, independientemente de la forma legal que da origen a los mismos.

Registro. Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben contabilizarse de manera cronológica y conceptual observando la etapa del proceso contable relativa al reconocimiento, con independencia de los niveles tecnológicos de que disponga la entidad contable pública, con base en la unidad de medida.

Devengo o Causación. Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben reconocerse en el momento en que sucedan, con independencia del instante en que se produzca la corriente de efectivo o del equivalente que se deriva de estos. El reconocimiento se efectuará cuando surjan los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incida en los resultados del período.

Definición de pasivo¹³

“4.26 Un pasivo es una obligación presente de la entidad de transferir un recurso económico como resultado de sucesos pasados.

4.27 Para que exista un pasivo, deben satisfacerse los tres criterios siguientes:

- (a) la entidad tiene una obligación (véanse los párrafos 4.28 a 4.35);*
- (b) la obligación es transferir un recurso económico (véanse los párrafos 4.36 a 4.41); y*
- (c) la obligación es una obligación presente que existe como resultado de sucesos pasados (véanse los párrafos 4.42 a 4.47).*

Obligación

4.28 El primer criterio para un pasivo es que la entidad tenga una obligación.

4.29 Una obligación es un deber o responsabilidad que una entidad no tiene capacidad práctica de evitar (...)

4.30 Si una parte tiene una obligación de transferir un recurso económico, se entiende que un tercero (o terceros) tiene el derecho a recibir ese recurso económico (...)

4.31 Muchas obligaciones se establecen por contrato, legislación o medios similares y son legalmente exigibles por la parte (o partes) a quienes se les deben (...)

¹³ ANEXO TÉCNICO COMPILATORIO Y ACTUALIZADO 1 - 2019, DE LAS NORMAS DE INFORMACIÓN FINANCIERA NIIIF, GRUPO 1 - Marco Conceptual para la Información Financiera- Decreto 2270 de 2019

4.32 *En algunas situaciones, el deber o la responsabilidad de una entidad de transferir un recurso económico están condicionados a una acción futura concreta que la entidad puede realizar por sí misma (...)*

4.36 *El segundo criterio para un pasivo es que la obligación sea la transferencia de un recurso económico.*

4.37 *Para satisfacer este criterio, la obligación debe tener el potencial de requerir que la entidad transfiera un recurso económico a un tercero (o a varios terceros) (...)*

4.38 *Una obligación puede cumplir la definición de un pasivo incluso si la probabilidad de transferir un recurso económico es baja (...)*

4.39 *Las obligaciones de transferir un recurso económico incluyen, por ejemplo:*

(a) *Obligaciones de pagar efectivo.*

(b) *Obligaciones de entregar bienes o prestar servicios (...)*

(...)4.41 *En las situaciones descritas en el párrafo 4.40, una entidad tiene la obligación de transferir un recurso económico hasta que se ha liquidado, transferido o reemplazado esa obligación. Obligación presente como resultado de sucesos pasados*

4.42 *El tercer criterio para un pasivo es que la obligación sea una obligación presente que exista como resultado de sucesos pasados.*

4.43 *Una obligación presente existe como resultado de sucesos pasados solo si:*

(a) *la entidad ya ha obtenido beneficios económicos o realizado una acción; y*

(b) *como consecuencia, la entidad tendrá o podría tener que transferir un recurso económico que no se hubiera transferido en otro caso.*

4.44 *Los beneficios económicos obtenidos podrían incluir, por ejemplo, bienes o servicios (...)*

(...)4.46 *Una obligación presente puede existir incluso si la correspondiente transferencia de recursos económicos no puede ser exigible hasta algún momento futuro” (...).*

Así mismo, se incluye parte de la respuesta dada por ENTerritorio con radicado No. 20202700202391 del 15/10/2020 señala: “...Ley 80 de 1993, subraya la modalidad de la ejecución del contrato y la calidad de los recursos que recibe el contratista como algunos de los elementos diferenciadores de estas dos figuras: [...] el anticipo es una retribución que se otorga en contratos de tracto

sucesivo antes o paralelamente a la iniciación del contrato, y que va con destinación a cubrir sus costos iniciales. Son recursos que deberán amortizarse en proporción a la ejecución del contrato pues se trata de una especie muy particular de préstamo. Lo anterior tiene consecuencias muy importantes, porque se trata de recursos públicos administrados por un particular (contratista)...”

Como se puede apreciar se ratifica lo evidenciado por la CGR en su hallazgo, que los anticipos son recursos que deberán amortizarse en proporción a la ejecución del contrato pues se trata de una especie muy particular de préstamo, por lo tanto, los recursos no amortizados, ni ejecutados en las obras, ni devueltos a ENTerritorio, se encuentran en riesgos de pérdida.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, a 31-12-2021 el saldo reflejado en la cuenta Recursos Recibidos en Administración (290201) por \$392.210.483.167,53 estaría subestimado en \$7.165.308.809, así como su cuenta correlativa Banco (1110).

Por lo anterior, se configura un hallazgo con incidencia administrativa.

Hallazgo No. 2 - Saneamiento Propiedades de Inversión de ENTerritorio. Administrativo (A).

Decreto 2420 de 2015 el cual incorpora el cuerpo normativo contable, el marco conceptual para la información financieras y demás disposiciones aplicables a las Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público, modificado por los Decretos 2496 de 2015, 2131 de 2016 y 2170 de 2017 compilado en el Anexo técnico del Grupo 1, mediante decretos 2483 de 2018 y 2270 de 2019.

Resolución 037 de 2017 “*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*” emitida por la Contaduría General de la Nación, y sus modificatorias Resoluciones 049 de 2019 y 056 de 2020, expedidas por la Contaduría General de la Nación

Norma Internacional de Contabilidad 40 – Propiedades de Inversión,

Manual de Política Contable - M-FI-04, Versión 01 y vigencia 2021-07-13 -
CAPÍTULO PROPIEDADES DE INVERSIÓN

Señala el artículo 70 del Decreto 1914 de 2003: “*el representante legal y el máximo organismo colegiado de dirección, según sea la entidad pública que se trate, serán responsables de adelantar las gestiones necesarias que conduzcan a garantizar la sostenibilidad y permanencia de un sistema contable que produzca*

información razonable y oportuna. Los jefes de control interno, auditores o quienes hagan sus veces, en el contexto de lo establecido por la Ley 87 de 1993, tendrán la responsabilidad de evaluar cuatrimestralmente, según lo dispuesto por el Contador General, la implementación del control interno contable necesario para mantener la calidad de la información financiera, económica y social del ente público, que haga sostenible el proceso de saneamiento contable efectuado”.

La Resolución 193 del 05 de mayo 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", estableció el Procedimiento para la Evaluación de Control Interno Contable, señalando en el numeral 3.2.2 las herramientas de mejora continua y de sostenibilidad de la calidad de la información financiera de manera que se genere información con las características fundamentales de relevancia y representación fiel, entre las cuales se encuentra la creación del Comité Técnico de Sostenibilidad Contable.

El artículo 3 de la Ley 87 de 1993 señala que son características del Control Interno, entre otras, que el Sistema de Control Interno forma parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad.

La cuenta de Propiedades de Inversión¹⁴ (Código 1.9.51) presenta un saldo en los Estados Financieros a 31-12-2021 por \$88.262.826.911, correspondiente a veintiocho (28) inmuebles¹⁵:

Tabla 20. Identificación de Propiedades de Inversión de ENTerritorio

No	Dirección	Predio	Matrícula inmobiliaria
1	Barú – Corregimiento Santa Ana	Lote La Truchuela	060-32803
2	Barú – Corregimiento Santa Ana	Lote El Tuco	060-33538
3	Barú – Corregimiento Santa Ana	Lote La Estancia Vieja Zona Uno	060-202241
4	Barú – Corregimiento Santa Ana	Lote Punta Seca PL5A	060-243077
5	Barú – Corregimiento Santa Ana	Lote La Tucupilla	060-32836
6	Barú – Corregimiento Santa Ana	Lote Punta Seca	060-16960
7	Barú – Corregimiento Santa Ana	Lote El Trovador	060-33536
8	Barú – Corregimiento Santa Ana	Lote El Tranchito	060-33537
9	Barú – Corregimiento Santa Ana	Pozo de Quintana Lote 218	060-37079
10	Barú – Corregimiento Santa Ana	Lote Cochero 5	060-18995
11	Barú – Corregimiento Santa Ana	Lote Cochero 1	060-17294
12	Barú – Corregimiento Santa Ana	Lote El Cochero 5	060-18802
13	Barú – Corregimiento Santa Ana	Lote El Cochero 4	060-18801
14	Barú – Corregimiento Santa Ana	Lote El Cochero 3	060-18800
15	Barú – Corregimiento Santa Ana	Lote Cochero 2	060-17296
16	Barú – Corregimiento Santa Ana	Lote La Puntilla	060-16963
17	Barú – Corregimiento Santa Ana	Lote El Turpial	060-32837
18	Barú – Corregimiento Santa Ana	Lote El Pajal	060-37082
19	Corregimiento Canoas	La Boca Del Arroyo Lote 12	060-157089
20	Corregimiento Canoas	La Boca Del Arroyo Lote 14	060-157071
21	Lote kilómetro 7 vía Carmen de Apicalá	Lote	386-27911
22	CR 80 129 21 IN 20	Lote C.1.1.	50N-20337038
23	CR 80 129 21 IN 18	Lote C.1.2.	50N-20337039
24	CR 80 129 21 IN 19	Lote C.1.3.	50N-20337040
25	CR 80 129 21 IN 28	Lote San Cayetano	50N-229630
26	CR 80 129 21 IN 25	Lote El Durazno	50N-496494
27	CR 80 129 21 IN 27	Lote La Esperanza	50N-496495
28	CR 80 129 21 IN 26	Lote El Refugio	50N-496496

¹⁴ Manual de Política Contable de ENTerritorio "(...) Las propiedades de inversión constituyen los terrenos o edificios, o parte de uno de ellos, que se mantienen con el fin de obtener rentas o apreciación de capital, o ambos y no para el uso en la prestación de servicios o para fines administrativos, ni para la venta en el curso ordinario de las operaciones (...) ENTerritorio clasificará como propiedades de inversión los inmuebles que posea cuyo uso futuro sea indeterminado y no tengan una destinación específica (...)".

¹⁵ Dieciocho (18) corresponden a inmuebles en Cartagena en Playas de Barú, Dos (2) inmuebles en Cartagena en Arroyo Grande, Siete (7) Inmuebles en el barrio Suba de Bogotá DC y un (1) inmueble en Carmen de Apicalá, Tolima.

Fuente: Respuesta a oficio AF-ENTERRITORIO-003-2022 Numeral 22 y 23 radicado CGR 2022EE001334

La Norma de Información Contable - NIC 40: “Propiedades de Inversión, establece:

8. Los siguientes casos son ejemplos de propiedades de inversión:

(a) Un terreno que se tiene para obtener apreciación del capital a largo plazo y no para venderse en el corto plazo, dentro del curso ordinario de las actividades del negocio.

(b) Un terreno que se tiene para un uso futuro no determinado (en el caso de que la entidad no haya determinado si el terreno se utilizará como propiedad ocupada por el dueño o para venderse a corto plazo, dentro del curso ordinario de las actividades del negocio, se considera que ese terreno se mantiene para obtener apreciación del capital) (...).”

De los veintiocho (28) inmuebles reflejados en los Estados Financieros, se evidencia la existencia de nueve (9)¹⁶ lotes que se encuentran parcialmente invadidos por terceros, tal como se relaciona a continuación:

Tabla 21. Propiedades de Inversión Invadidas

NOMBRE ACTIVO NIIF	HALLAZGOS CISA (DIAGNÓSTICO JURIDICO PROPIEDADES INVERSION)	COSTO ADQUISICION	DIFERENCIA DETERIORO	VALOR NETO	VALOR ULTIMO AVALUO (IGAC)
LA PUNTILLA	Ocupaciones ilegales	34.126.057.500	-	34.126.057.500	49.459.694.792
LOTE CARMEN DE APICALA	Ocupaciones ilegales	62.043.868	- 49.635.094	12.408.774	81.000.000
EL REGUFIO- KRA 80 129-21 INT 26	Ocupaciones ilegales				
SAN CAYETANO- KRA 80 129-21 INT 28	Ocupaciones ilegales				
LA ESPERANZA- KRA 80 129-21 INT 27	Ocupaciones ilegales				
DURAZNO- KRA 80 129-21 INT 25	Ocupaciones ilegales	1.245.368.836	- 996.295.069	249.073.767	1.425.469.900
ORI	Ocupaciones ilegales	3.976.776.000	0	3.976.776.000	5.031.011.520
PUNTA SECA	Ocupaciones ilegales	20.653.897.298	0	20.653.897.298	30.403.096.442
PUNTA SECA PL 5A	Ocupaciones ilegales	3.275.209.600	0	3.275.209.600	4.075.260.800
VALOR TOTAL		63.339.353.102	-1.045.930.163	62.293.422.939	90.475.533.454

Fuente: Respuesta a oficio AF-ENTERRITORIO-003-2022 Numeral 22 y 23 radicado CGR 2022EE001334

Así mismo, en la información allegada por la entidad, se evidencia que mediante oficio bajo el radicado 20204300339762 del 03-11-2020 la Central de Inversiones S.A.- CISA, hace entrega del Informe Final de Diagnóstico Integrales cierre del Contrato CM-028-2019, con base en el resultado del “*Diagnósticos Integral de Saneamiento para algunos predios propiedad de Enterritorio, realizado por CISA-Central de Inversiones, en octubre de 2020*”¹⁷, donde se relacionan

¹⁶ Respuesta a oficio AF-ENTERRITORIO-003-2022 Numeral 22 y 23 radicado CGR 2022EE001334 “*Diagnósticos Integral de Saneamiento para algunos predios propiedad de Enterritorio, realizado por CISA- Central de Inversiones, en octubre de 2020*”

¹⁷ Información allega por la entidad en respuesta a oficio AF-ENTERRITORIO-003-2022 Numeral 22 radicado CGR 2022EE0013346

inconsistencias de carácter técnico, administrativas y jurídicas que afectan el reconocimiento en los Estados Financieros de los predios de propiedad de ENTerritorio como propiedad de inversión :

1.- Los veintiocho (28) predios antes señalados, presentan diferencias de áreas y linderos: *“El área y linderos contenidos en el polígono catastral no son consistentes con la información reportada en los documentos jurídicos”*.

2.- Otra situación presentada es que los linderos de siete (7) predios: LOTE HACIENDA BOCA DEL ARROYO-lote 14, 3 LOTES URBANIZACION EL REFUGIO COLINA EN BOGOTA, C1-1 (INT 20, INT 18 e INT 19), SAN CAYETANO- KRA 80 129-21 INT 28 E INT 27, DURAZNO- KRA 80 129-21 INT 25, no se encuentran debidamente materializados, *“por lo que se debe realizar replanteo topográfico de los linderos y levantamiento de cercas con el fin de realizar la identificación física de estos predios, con el fin de prevenir procesos de ocupación ilegal, invasión o perturbaciones a la propiedad”*,

3.-Existen nueve (9) inmuebles que presentan parcialmente **Ocupaciones ilegales**, es decir posesión irregular de personas no determinadas y son: LOTE CARMEN DE APICALA, SAN CAYETANO- KRA 80 129-21 INT 28, LA ESPERANZA- KRA 80 129-21 INT 27, DURAZNO- KRA 80 129-21 INT 25, LOTE EL TURPIAL ESTANCIA ZONA ORI, PUNTA SECA PL 5A, PUNTA SECA, LA PUNTILLA, EL REFUGIO. (negrilla nuestra).

4.- En los siete (7) inmuebles ubicados en el barrio SUBA de Bogotá DC, señala: *“Del análisis administrativo realizado, se identifican predios cuyo valor catastral supera el valor comercial; esta situación conlleva a que el cálculo del impuesto predial se realice sobre una base errada y, por tanto, se tribute con sobrecostos; en consecuencia, debe solicitarse la revisión de los avalúos catastrales y la devolución de los dineros extra que han sido pagados”* (subrayado fuera de texto).

5.- Los dieciocho (18) predios en Barú (Cartagena), señala que: *“se incluyen las zonas con características técnicas de **Terrenos de Bajamar, Playa Marítima y/o Aguas Marítimas** y las coordenadas de este polígono”*; *“al consultar el mapa nacional Parques Naturales se observa que se encuentran en **áreas catalogadas como prioridad Nacional**”*; *“para los predios Ubicados a borde de costa, presentan **zona de manglares**, acorde al artículo 25, del Decreto No. 0977 del 20 de noviembre de 2001, (POT del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias), establece que son **áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos** del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, existentes a lo largo del litoral del Distrito, referenciadas en el estudio de*

zonificación realizado por Cardique en 1998, y aprobado por el Ministerio del Medio Ambiente”,(negrilla nuestra).

En el documento “*DIAGNÓSTICOS INTEGRAL DE SANEAMIENTO PARA ALGUNOS PREDIOS PROPIEDAD DE ENTERRITORIO*”, se detallan con registros fotográficos las invasiones presentadas en los predios, así:

Predio La Puntilla, en Cartagena de Indias, BARU, predio rural. (Folio Matricula No. 060-16963)

Área de Terreno del Inmueble (M ²)					
FMI	Títulos	Catastro Alfanumérico	Campo*	Levantamiento Topográfico	Avalúo
894.585	669.275	669.275	699.846	714.885	669.275

Fuente: Presentación diagnostico CISA

Imagen No. 1 Registro Fotográfico



Existen perturbaciones y cuya explotación está siendo realizada por terceros sin vínculo alguno con ENTerritorio.

Mediante concepto técnico N° 29201806155 del 28/09/2018, la DIMAR indica que el predio tiene un área de **87.503 m²** en zonas de playa y/o de bajamar, conforme con el artículo 166 y 167 del **Decreto Ley 2324 de 1984**

Imagen No. 2- Ubicación predio



Fuente: Presentación diagnóstico CISA

Imagen No. 3- Ubicación predio



Fuente: Presentación diagnóstico CISA

El certificado de uso del suelo expedido por la Secretaría de Planeación de Cartagena AMC-OFI-00009701-2020, no hace referencia a áreas protegidas; sin embargo, al consultar el portal geográfico Midas – Cartagena, se evidencia que sobre una porción del predio cruza un polígono de protección al patrimonio arqueológico.

Predio PUNTA SECA en Cartagena de Indias, BARU, corregimiento de Santa Ana. (Folio Matricula No. 060-16960)

FMI	Títulos	Catastro Alfanumérico	Campo*	Levantamiento Topográfico	Avalúo
708.871	463.167	463.167	452.720	660.339	463.167

Fuente: Presentación diagnóstico CISA

Imagen No. 4 -Ubicación predio



Fuente: Presentación diagnóstico CISA

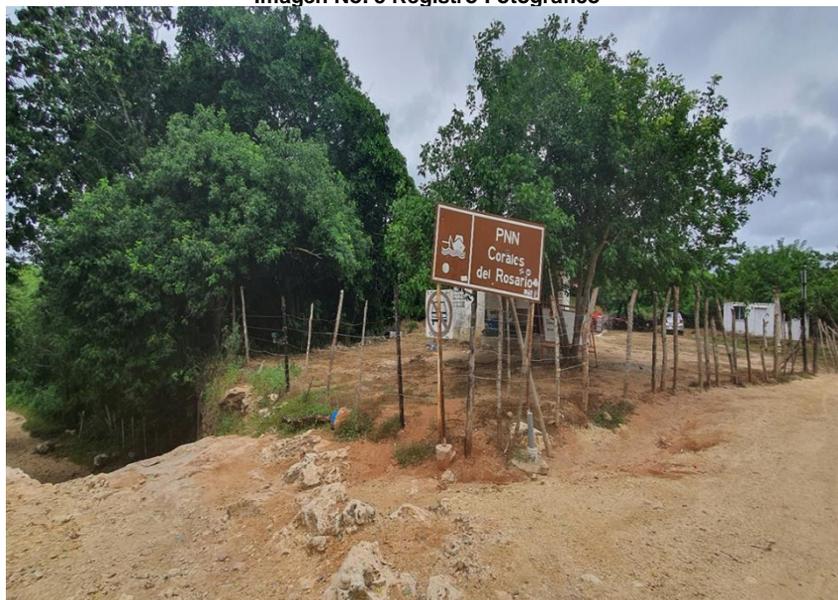
El certificado de uso del suelo expedido por la Secretaría de Planeación de Cartagena AMC-OFI-00009701-2020, no hace referencia a áreas protegidas; sin embargo, al consultar el portal geográfico Midas – Cartagena, se evidencia que sobre una porción del predio cruza un polígono de protección al patrimonio arqueológico en un área aproximada de 9 ha.

Predio PUNTA SECA PL 5ª en Cartagena de Indias, BARU, corregimiento de Santa Ana. (Folio Matricula No. 060-16960)

FMI	Títulos	Catastro Alfanumérico	Campo*	Levantamiento Topográfico	Avalúo
31.436	31.436	31.436	44024,36	No Aplica	31.436

Fuente: Presentación diagnóstico CISA

Imagen No. 5 Registro Fotográfico



Fuente: Presentación diagnóstico CISA

Presenta perturbaciones a la propiedad mediante construcciones realizadas por terceros, donde se ofrecen servicios turísticos, presenta camino de acceso desde la vía que comunica Barú con Cartagena y su topografía no supera el 3%.

Mediante Concepto técnico N° 29201806155 del 28/09/2018, la DIMAR indica que el predio tiene un área de **30525,97 m²** en zonas de playa y/o de bajamar, conforme con el artículo 166 y 167 del **Decreto Ley 2324 de 1984**; sin embargo, también señala que el inmueble presenta tradición anterior a **1971**, por lo cual no resulta procedente dar aplicación al régimen jurídico establecido en este decreto.

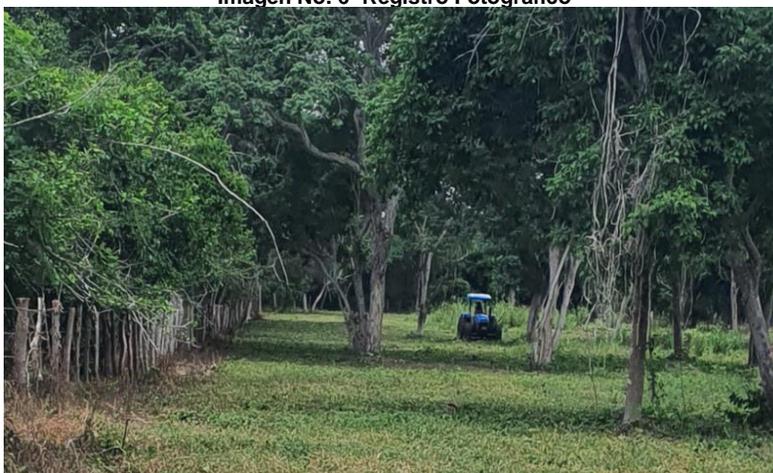
En la visita de campo se evidenció que en las zonas de playa se encuentran construcciones permanentes las cuales son ocupadas y utilizadas por personas de la región, que consta de carpas solares que son alquiladas a los turistas y kioscos principalmente hechos de madera con techo de palma seca que funcionan como restaurantes. Conforme a lo expuesto se considera que las áreas ocupadas por personas de la región, es propiedad privada.

LOTE EL TURPIAL ESTANCIA ZONA ORI en Cartagena de Indias, BARU, corregimiento de Santa Ana. (Folio Matricula No. 060-32837)

Área de Terreno del Inmueble (M ²)					
FMI	Títulos	Catastro Alfanumérico	Campo*	Levantamiento Topográfico	Avalúo
160.066	155.952	155.952	149.315	160.066	155.952

Se evidencia actividades de poda por parte de terceros e instalación de maquinaria y presenta topografía que no supera el 3%.

Imagen No. 6- Registro Fotográfico



Fuente: Presentación diagnóstico CISA

Lote Carmen de Apicalá: Kilometro 7 vía Carmen de Apicalá, Melgar Tolima (Folio Matricula No 366-27911)

FMI	Títulos	Catastro Alfanumérico	Campo*	Levantamiento Topográfico	Avalúo
270.000	270.000	270.000	172.067	No Aplica	270.000

Fuente: Presentación diagnóstico CISA

Imagen No. 7- Registro Fotográfico



Fuente: Presentación diagnóstico CISA

Conforme a la visita de campo se pudo evidenciar que en inmediaciones al predio se están realizando ventas de lotes de terreno; al no presentar el bien inmueble objeto de estudio cerramiento físico en sus linderos se genera un riesgo en cuanto a posibles ventas de lotes en áreas de propiedad de ENTERRITORIO.

EL DURAZNO KRA 80 129-21 INT 25 SUBA Bogotá DC (Folio Matricula No 50N-496494)

Imagen No. 8- Registro Fotográfico



Fuente: Presentación diagnóstico CISA

Conforme la visita de campo se evidencia la perturbación a la propiedad a través de la ocupación de la vivienda construida en el predio y el aprovechamiento forestal realizado por personas que a la fecha no han sido identificadas.

EL REGUFIO- KRA 80 129-21 INT 26 SUBA Bogotá DC (Folio Matricula No 50N-496496)

Imagen No. 9- Registro Fotográfico



Fuente: Presentación diagnóstico CISA

Conforme la visita de campo y el informe de la empresa SEPCOL LTDA. el día 24 de julio de 2020 el predio presenta invasiones por parte de personas que a la fecha no han sido identificadas.

LA ESPERANZA- KRA 80 129-21 INT 27 SUBA Bogotá DC (Folio Matricula No 50N-496495)

Imagen No. 10- Registro Fotográfico



Fuente: Presentación diagnóstico CISA

Conforme la visita de campo y el informe de la empresa SEPCOL LTDA. el día 24 de julio de 2020 el predio presenta invasiones por parte de personas que a la fecha no han sido identificadas.

SAN CAYETANO- KRA 80 129-21 INT 28 SUBA Bogotá DC (Folio Matricula No 50N-229630)

Imagen No. 11- Registro Fotográfico



Fuente: Presentación diagnóstico CISA

Conforme la visita de campo se evidencia la perturbación a la propiedad a través de la prohibición del paso a través del predio KR 80 129 21 IN 27 50N-496495.

No obstante, del resultado del “*Diagnósticos Integral de Saneamiento para algunos predios propiedad de Enterritorio, realizado por CISA- Central de Inversiones, en octubre de 2020*”¹⁸, y las acciones adelantadas por la entidad como fue suscribir un nuevo contrato el 20201039 el 29-12-2020 con CISA, en aras del saneamiento jurídico de estos inmuebles de tal manera que permita la salvaguarda y protección de los mismos, minimizando los riesgos en los que se puede ver involucrada la entidad por no tomar controles oportunos y efectivos, más aún que en el caso de algunos predios en Barú (Cartagena), tienen características técnicas de Terrenos de Bajamar, Playa Marítima y/o Aguas Marítimas, en Parques Naturales en áreas catalogadas como prioridad Nacional y áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, teniendo en cuenta que estos bienes de uso público.¹⁹, están incluidos en el saldo reflejado en las Propiedades de Inversión, de acuerdo con el diagnóstico realizado por CISA y que en su respuesta manifiestan que ya le escribieron a la DIMAR.

Igualmente, en las Notas a los Estados Financieros²⁰ la entidad revela que “*Con la transferencia de los predios, ENTerritorio aceptó las condiciones jurídicas de los mismos y específicamente para el caso del lote “La Puntilla” existen procesos judiciales en curso los cuales se encuentran provisionados por un total de \$100,839 miles, (...), así mismo, hace referencia a una querrela²¹ “Pretensiones: ENTerritorio presentó querrela con la finalidad que se ordene el restablecimiento del statu quo sobre los predios la Puntilla y Punta Seca, amparando la posesión de los predios que ha sido vulnerada por personas indeterminadas de la zona, quienes se encuentran ocupando ilegalmente una parte de los predios de ENTerritorio”.*

De acuerdo con las situaciones descritas anteriormente y teniendo en cuenta la definición de Activos según el *ANEXO TÉCNICO COMPILATORIO Y ACTUALIZADO 1 - 2019, DE LAS NORMAS DE INFORMACIÓN FINANCIERA NIIF, GRUPO 1 - Marco Conceptual para la Información Financiera*:

“ (...) 4.3 Un activo es un recurso económico presente **controlado** por la entidad como resultado de sucesos pasados. (Negrilla fuera de texto).

¹⁸ Información allega por la entidad en respuesta a oficio AF-ENTERRITORIO-003-2022 Numeral 22 radicado CGR 2022EE0013346

¹⁹ Constitución Política de Colombia -Artículo 63 Los bienes de uso público. Los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Decreto Ley 2424 de 1984 - Artículo 166. BIENES DE USO PÚBLICO. Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto, intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo.

²⁰ Notas Estados Financieros Pag 103

²¹ Notas Estados Financieros Pag 110

4.4 *Un recurso económico es un derecho que tiene el potencial de producir beneficios económicos.*

Control

4.19 *El control vincula un recurso económico con una entidad. La evaluación de si existe control ayuda a identificar el recurso económico que contabiliza la entidad (...)*

4.20 *Una entidad controla un recurso económico si tiene la capacidad presente de dirigir el uso del recurso económico y obtener los beneficios económicos que pueden proceder de éste. El control incluye la capacidad presente de impedir que terceros dirijan el uso del recurso económico y la obtención de los beneficios económicos que pueden proceder de éste. De ello se deduce que, si una parte controla un recurso económico, ningún tercero controla ese recurso.*

4.21 *Una entidad tiene la capacidad presente de dirigir el uso de un recurso económico si tiene el derecho a utilizar ese recurso económico en sus actividades, o de permitir que un tercero utilice para sus actividades dicho recurso económico.*

4.22 *El control de un recurso económico habitualmente surge de la capacidad de exigir los derechos legales. Sin embargo, el control puede surgir también si una entidad tiene otros medios de asegurar que tiene la capacidad presente, y no la tiene un tercero, de dirigir el uso del recurso económico y obtener los beneficios que pueden proceder de éste. Por ejemplo, una entidad podría controlar un derecho a usar un conocimiento que no es de dominio público si tiene acceso a dicho conocimiento y la capacidad presente de conservarlo en secreto, incluso si no está protegido por una patente registrada.*

4.23 *Para que una entidad controle un recurso económico, los beneficios económicos futuros procedentes del recurso deben ir a la entidad directa o indirectamente en lugar de a un tercero. Este aspecto de control no supone que la entidad pueda asegurar que el recurso producirá beneficios económicos en cualquier circunstancia. Más bien significa que, si el recurso produce beneficios económicos, la entidad es la parte que los obtendrá directa o indirectamente. (...)*

La Entidad en su respuesta mediante Radicado No 20223000085591 del 09-05-2022, manifiesta: “(...)

El 31 de julio de 2019 la Inspectora de Policía de Santa Ana, mediante oficio requiere apoyo de DIMAR para determinar que parte del terreno de los predios es baja mar o bien de uso público, y de esta manera iniciar el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho.

11 de agosto de 2020, se radicó derecho de petición ante la DIMAR, con el con el propósito que determine la parte de los terrenos que corresponde a baja mar o bien de uso público, de acuerdo con oficio enviado por la inspectora de policita (sic) de Santa Ana.

(...) En segunda medida, es dable inferir que la Entidad con su equipo de apoyo jurídico ha estado al tanto de las situaciones que se han venido presentando en los predios de su propiedad y para ello ha desplegado diferentes actuaciones administrativas y jurídicas con el objeto de restablecer el statu quo de dichos bienes, seguir controlando la posesión y el dominio que se tienen sobre los mismos y siendo cuidadosos de no vulnerar ningún derecho fundamental de los ocupadores esto conscientes de los fenómenos sociales que inciden en la realidad y las circunstancias que rodean cada caso de manera puntual.

(...) Teniendo en cuenta las respuestas emitidas por el Grupo de Defensa Jurídica con radicado 20221100067763 del 05 de mayo de 2022 y por la Subgerencia Administrativa con radicado 20224300067893 del 05 de mayo de 2022 en donde se concluye que se están realizando las acciones tendientes al saneamiento de las propiedades de inversión con que cuenta la entidad, no se hace necesario presentar ante el Comité de Sostenibilidad Contable, ninguna situación derivada de dichas acciones o poner a consideración registro contable alguno en el reconocimiento de las mismas. (...)

Tal como lo manifiesta la entidad que se están adelantado las acciones para el saneamiento de estos inmuebles, es así que se suscribió un nuevo contrato con CISA y se están llevado a cabo las acciones para el saneamiento de estos inmuebles, y relacionan algunas de labores adelantadas, pero durante la vigencia 2021 no se evidencia que se hayan realizado registros contables del resultado de estos procesos, además con respecto a los inmuebles invadidos, se encuentran las acciones legales vigentes y se encuentran en tramites con la DIMAR.

Con base en lo descrito en los párrafos anteriores hay situaciones que afectan la razonabilidad del saldo de la cuenta, lo que genera una incertidumbre sobre el saldo reflejado en los Estados Financieros a 31-12-2021 de la cuenta Propiedades de Inversión, por cuanto la entidad no tiene el control total de algunos bienes que se encuentran invadidos, poniendo en riesgo la propiedad, uso y goce de estos bienes, más aun teniendo en cuenta lo consignado por la Corte Constitucional “*El invasor atenta contra el derecho de propiedad, pues irrumpe en tierras o edificaciones ajenas, haciendo imposible al propietario el goce y uso del bien, la percepción de sus frutos y su disposición...*”²², afectando la característica de “Representación fiel” de los estados financieros al no revelar la realidad económica de la entidad.

²² Sentencia C-157 del 19 de marzo de 1997. Corte Constitucional

Por lo anterior, se configura un hallazgo con incidencia administrativa.

Hallazgo No. 3 - Efectivo y Equivalentes al Efectivo. Administrativo (A).

Resolución 037 de 2017 “*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*” emitida por la Contaduría General de la Nación, y sus modificatorias Resoluciones 049 de 2019 y 056 de 2020, expedidas por la Contaduría General de la Nación.

Manual de Política Contable - M-FI-04, Versión 01 y vigencia 2021-07-13 -
CAPÍTULO EFECTIVO Y EQUIVALENTES AL EFECTIVO

A 31-12-2021 el saldo reflejado en los Estados Financieros de la cuenta de Efectivo y Equivalentes al Efectivo es de \$376.553.277.306,82²³, una vez realizado el análisis de acuerdo con la información suministrada²⁴ por parte de las dependencias de Pagaduría y Contabilidad, se encontraron las siguientes situaciones:

Con respecto a la cuenta Bancaria Banco de Occidente ahorros No. 256-12496-7 según la información reportada por el Área de Pagaduría presenta un saldo por \$925.294.795,4, sin embargo, en los soportes de la conciliación bancaria información suministrada por el Área de Contabilidad se evidencia que el extracto y la conciliación presentan el mismo saldo, sin embargo, el auxiliar anexo el saldo es Cero (0).

De acuerdo con la respuesta dada por la Entidad informa “(...) *Debido a un error en el registro del Comprobante de Ingreso 6312 se afectó el centro contable 207117-950 operación que fue anulada con el Comprobante de Ingreso 6315 y por ello para ese centro contable el saldo final es cero. (...)*”.

De acuerdo con la información suministrada se evidencia que existen cuentas bancarias con saldo cero (0), además, no hay uniformidad en la elaboración de las conciliaciones bancarias de esas cuentas.

De acuerdo con la respuesta dada por ENTerritorio, manifiestan: “(...)

En 2 de ellas se observa que el tipo de cuenta bancaria no era correcto, por lo que adjuntamos nuevamente las conciliaciones corregidas indicando que corresponde a cuentas corrientes y no a cuentas de ahorro, lo anterior debido a un error involuntario ya que el proceso se realiza de forma manual a través de una herramienta ofimática.

²³ Estados Financieros Rendidos en SIRECI

²⁴ Rta al oficio AG8-1- 003 punto 19 mediante Radicado No.: 20221100025531

Una cuenta de la cual no se generó conciliación, no fue reportada por Grupo de Gestión de Pagaduría según informa en memorando 20224500068383 del 06 de mayo de 2022 (...)

Dos (2) cuentas bancarias canceladas en el mes de diciembre de 2021 y que presentaron movimiento, salen del informe de bancos en enero de 2022. (...)

Cuentas que se encuentran en proceso de cancelación (9) (...)

Cuenta bancaria que fue apertura, pero no hizo uso de ella y por lo tanto no fue reportada para conciliación, ni cuenta con extracto bancario, por lo que se encuentra pendiente para trámite de cancelación (1) (...)”.

Estas situaciones se originan debido a las debilidades en algunos controles y seguimiento en la información, lo que impide que en algunas conciliaciones no reflejen toda la información.

Por lo anterior, se configura un hallazgo con incidencia administrativa.

Hallazgo No. 4 - Bajas Activos Intangibles. Administrativo (A).

Decreto 2420 de 2015 el cual incorpora el cuerpo normativo contable, el marco conceptual para la información financieras y demás disposiciones aplicables a las Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público, modificado por los Decretos 2496 de 2015, 2131 de 2016 y 2170 de 2017 compilado en el Anexo técnico del Grupo 1, mediante decretos 2483 de 2018 y 2270 de 2019.

Resolución 037 de 2017 “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” emitida por la Contaduría General de la Nación, y sus modificatorias resoluciones 049 de 2019 y 056 de 2020, expedidas por la Contaduría General de la Nación

Normas de Información Contable NIC 36 de 1998 - Deterioro del Valor de los Activos y Normas de Información Contable NIC 38 de 1998 - Activos Intangibles M-FI-04 Manual de políticas contable Capitulo Propiedad Planta y equipo, Capitulo Propiedades de Inversión y Capitulo Activos Intangibles y Pagos Anticipado

El saldo reflejado en la cuenta Activos Intangibles (197007) cuyo saldo a 31-12-2021 era \$968.528.445,82, se encuentra sobrestimado en \$164.625.259, debido a que en la vigencia 2021, no se realizó el registro contable de los bienes dados de

baja, según lo informado en el memorando 20211700146903²⁵ del 07-10-2021, donde el Gerente del Grupo de la Tecnología de la Información, en el numeral 12 relaciona las “*Licenciamiento para dar de baja*”:

Tabla 22. Licencias para dar de Baja

PLACA	DESCRIPCIÓN	CONTRATO No.	VALOR	PERIODO DE AMORTIZACIÓN DESDE	PERIODO DE AMORTIZACIÓN HASTA
0000000000012397	Renovación del licenciamiento y soporte de fábrica por 2 años de la infraestructura de seguridad informática de Fonade	2018935	68.984.816	dic-18	dic-20
0000000000012390	SAPK OLP NL GOV USRCAL	2018693	68.508.327	ago-18	ago-19
0000000000012036	AUTOCAD 2017	20171048	827.493	jul-18	oct-18
0000000000012451	AUTOCAD FULL 2019	2018963	4.691.613	mar-19	mar-20
0000000000013607	INCLUDING SPECIALIZED TOOLSETS ANNUAL SUBS	20171048	5.182.718	oct-18	oct-19
0000000000012036	AUTOCAD 2017	20171048	4.355.225,00	jul-18	oct-18
0000000000006125	LICSAPK MVL # DE PARTE 312-02176	2011937	1.806.844,00	ene-12	ene-15
0000000000007696	PARA MONITOREO	2012674	10.268.223,00	abr-13	abr-16

Fuente: Soportes seguimiento H-4 Plan de Mejoramiento

Así mismo, se evidencia en el memorando 20221700003943²⁶ del 07-01-2022, dirigido por el Gerente del Grupo de la Tecnología de la Información, donde indica: “(...) Finalmente, dentro de todos el análisis realizado al licenciamiento manejado por el grupo de tecno-logías de la información y como consecuencia de los adelantos tecnológicos, se pudo establecer que las siguientes licencias ya no son utilizables en las actividades para las cuales fueron adquiridas inicialmente por lo tanto se declararon obsoletas, y se procedió a realizar el respectivo procedimiento de solicitud de baja a través del memorando con radicado numero 20211700159543 esa baja será realizada en el primer trimestre del año 2022.” (subrayado nuestro).

Esta situación se origina por no realizar los procedimientos oportunamente para dar de baja los bienes que se califican como tal, teniendo en cuenta que ENTerritorio realizó una labor de análisis de la cuenta para dar cumplimiento a las acciones propuestas en el plan de mejoramiento para subsanar el origen del H-4 de la auditoría financiera de la vigencia 2020.

De acuerdo con la respuesta dada por la entidad donde manifiestan “(...) Si bien es cierto la baja de activos intangibles solicitada por el Grupo de Tecnologías de la Información no fue tramitada en la vigencia 2021, por las razones procedimentales expuestas en memorando 20224300067893 del Grupo de Servicios Administrativos, no es preciso indicar que el saldo de la cuenta Activos Intangibles (197007) se encuentra sobre estimado por el valor de estos activos ya que se encuentran totalmente amortizados en la cuenta Amortización Acumulada (197507) y el efecto neto en los estados financieros es de cero. (...)”.

25 Informe Técnico de evaluación de los indicios del vencimiento de los activos intangibles y su respectiva amortización. Tercer Trimestre año 2021

26 Informe Técnico de evaluación de los indicios de deterioro de los activos intangibles y su respectiva amortización. Cuarto Trimestre año 2021

Sin embargo, no anexan ningún documento soporte donde se pueda evidenciar que dentro del valor de la Amortización Acumulada por \$228.380.927,67, este incluido el valor que está pendiente de dar de baja.

Por lo expuesto anteriormente, la cuenta de Activos Intangibles (197007) se encuentra sobrestimado en \$164.625.259 y su efecto en la cuenta correlativa Amortización Acumulada (197507).

Por lo anterior, se configura un hallazgo con incidencia administrativa.

Hallazgo No. 5 - Amortización Anticipo Contrato 2101100. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$180.082.756.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....*

*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”.*

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entregada de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: “El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”²⁷.

La Ley 610 de 2000, establece: “Artículo 6º. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2101100²⁸ derivado del convenio 200842 Corporación San Andrés, se entregaron recursos al contratista

²⁷ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

²⁸ Objeto: Construcción de la segunda etapa de la sede Coralina de San Andrés Islas.

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**, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.

Inicialmente señaló la entidad²⁹: *“...A la finalización del plazo contractual, se evidencia en el expediente documental que, el contratista Consorcio GO incumplió con las obligaciones del Contrato de Obra No. 2101100 y a su vez, no amortizó la suma de \$180.082.756.00 por lo que la Gerencia de Convenio solicitó el inicio del proceso administrativo sancionatorio mediante memorando No 20122320112763 del 13/06/2012.... ENTerritorio inició proceso judicial ordinario en contra de Consorcio GO, Contratista de las obras, debido al incumplimiento contractual y no amortización del anticipo del Contrato de Obra No. 2101100, proceso que se encuentra actualmente activo... El día 12 de octubre de 2021 el juzgado 5 civil del circuito efectuó el auto que ordena emplazamiento. En virtud de lo anterior, la amortización del saldo de anticipo de este contrato dependerá de lo que establezca el juez en su fallo. Actualmente, la supervisión hace seguimiento al proceso jurídico con el fin de estar al tanto del fallo que se llegue a producir por parte del despacho...”*

Imagen No. 12- Detalle contrato 2101100

7. CONTRATO 2101100

Número	7
Convenio	200842
Cliente	Corporación Para El Desarrollo Sostenible Del Archipiélago De San Andres - 200842-08
Contrato	2101100
Tercero	Consorcio Go
Fecha de Terminación del Contrato	21/11/2011
Fecha entrega del Anticipo	30/06/2010
Valor del Anticipo	\$294.668.678,00
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$180.082.756,00
Valor saldo por Amortizar Febrero 2022	\$180.082.756,00

Fuente: Radicado Enterritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

De acuerdo a la respuesta de la entidad³⁰: *“...Ley 80 de 1993, subraya la modalidad de la ejecución del contrato y la calidad de los recursos que recibe el contratista como algunos de los elementos diferenciadores de estas dos figuras: [...] el anticipo es una retribución que se otorga en contratos de tracto sucesivo antes o paralelamente a la iniciación del contrato, y que va con destinación a cubrir sus costos iniciales. Son recursos que deberán amortizarse en proporción a la ejecución del contrato pues se trata de una especie muy particular de préstamo. Lo anterior tiene consecuencias muy importantes, porque se trata de recursos públicos administrados por un particular (contratista)...”*

²⁹ Fuente: Radicado Enterritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

³⁰ Radicado Enterritorio No. 20202700202391 del 15/10/2020

En la respuesta a lo observado señala ENTerritorio³¹: “...Ahora bien, con relación a la ejecución del contrato derivado de obra No. 2101100, suscrito con el CONSORCIO GO, se informa que una vez finalizado el plazo contractual (30 de noviembre de 2011) y al evidenciar el no cumplimiento del objeto contractual por parte del contratista, la Supervisión de ENTerritorio ejerció las siguientes acciones: ... ENTerritorio radicó ante los Juzgados Civiles del Circuito de Bogotá la respectiva demanda, en contra de los contratistas Consorcio GO (Etapa 2) y Consorcio Coralina (Etapa 1), bajo el proceso No. 11001310300520180012100, el cual cursa en el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá, y se encuentra en la etapa de solicitud de emplazamiento de fecha el 21 de noviembre de 2021.... El 19 de febrero de 2020, mediante el memorando interno No. 20201100032563, el Gerente Unidad del Grupo de Defensa Jurídica, remite la respuesta sobre la Consulta al Consejo de Estado, donde manifiesta que: “(...) Se envía respuesta proferida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, dentro del expediente No. 11001-03-06000-2019- 00012-00 (Radicado interno 2410) con el cual, se absuelve el interrogatorio planteado por el Departamento Nacional de Planeación, sobre la “procedibilidad de la cancelación en relación con unas sumas de dinero respecto de una obligación natural, por cuenta de una declaratoria de caducidad de acción contractual, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la Corporación de Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – CORALINA... El 04 de abril de 2018, el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, profirió el fallo mediante el cual se declaró la caducidad del medio de control de controversias contractuales dentro la acción promovida por CORALINA en contra de ENTerritorio, sin embargo, se reitera que aún continúa la acción judicial en contra del Consorcio GO”. Los argumentos señalados no desvirtúan lo observado y por el contrario se reconoce que los recursos entregados en calidad de anticipo se encuentran sin amortizar.

Considera la CGR que, aunque existan procesos judiciales por controversias contractuales en curso, la acción de responsabilidad fiscal es diferente y autónoma y esta no garantiza la recuperación de los recursos públicos entregados como anticipo que no fueron ejecutados en obra ni devueltos por parte del contratista beneficiario y la compañía aseguradora- garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública; por lo cual se encuentran en riesgo de pérdida.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo de \$294.668.678 al contratista Consorcio GO, se encuentran sin amortizar la suma de \$180.082.756, valor último que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Ciento Ochenta Millones Ochenta y dos Mil Setecientos Cincuenta y Seis Pesos Mcte (**\$180.082.756**).

³¹ Radicado ENTerritorio No.: 20222000084781 del 06/05/2022

Así mismo señala la entidad: “...d) Es preciso señalar que, el 13 de diciembre de 2006, se adicionaron recursos al Convenio Interadministrativo No. 195085, a fin de que fueran invertidos en la infraestructura de la red de sistemas, actividades que, de acuerdo con el cronograma previsto, debían ejecutarse aproximadamente en diez (10) meses.

e) Las actividades relacionadas con la red de sistemas se ejecutarían una vez la estructura se encontrará en las condiciones óptimas para iniciar la instalación de dicha red, es decir, una vez ejecutada en su totalidad las actividades relacionadas de la Segunda Etapa de CORALINA, Etapa que más adelante quedaría pactada contractualmente entre las partes, con la suscripción del Convenio Interadministrativo No. 200842.

f) Las obras de la Etapa 1, fueron ejecutadas y recibidas a satisfacción de CORALINA el 2 de octubre de 2009; sin embargo, el Convenio Interadministrativo No. 195085 continuaba vigente, por la situación particular presentada con la infraestructura de la red de sistemas. g) A fin de poder, avanzar con la ejecución de la Etapa 2 del proyecto, el 30 de diciembre de 2008, las partes suscribieron el Convenio Interadministrativo No. 200842, cuyo objeto correspondió a realizar la “Terminación de la Construcción de la Primera Etapa de la Sede de CORALINA en San Andrés - Isla”. Este convenio fue suscrito con un plazo inicial de trece (13) meses. h) El Convenio Interadministrativo No. 200842, inició su ejecución el 2 de febrero de 2009 y su fecha inicial de terminación correspondía al 2 de marzo de 2010. i) Durante la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 200842, se identificó que faltaban recursos para la terminación de la Primera Etapa de la Sede CORALINA; razón por la cual, el 22 de enero de 2010, durante el comité operativo del Convenio, el cliente recomendó ajustar el presupuesto con los recursos disponibles, y en tal sentido, FONADE (hoy ENTerritorio) adelantó los trámites para iniciar el proceso de contratación y ejecución de la terminación de la Primera Etapa. En ese momento se estimó que, la ejecución de la segunda etapa iniciaría en el mes de abril de 2010.

j) Por lo anterior, se tomó la decisión de suspender el Convenio Interadministrativo No. 195085, hasta que la ejecución de la segunda etapa estuviera en las condiciones óptimas para iniciar la instalación de la red de sistemas. Lo anterior, de acuerdo a la recomendación del comité operativo No. 8 del 22 de enero de 2010 del Convenio Interadministrativo No. 195085. k) El 2 de febrero de 2010, se solicitó modificar el alcance del Convenio Interadministrativo No. 200842 y se prorrogó el plazo de ejecución por el término de ocho (08) meses, teniendo en cuenta los tiempos necesarios para adelantar los procesos de selección, y posterior ejecución, de la Etapa II de la construcción de la Sede de CORALINA, cuyo trámite no pudo iniciarse hasta tanto concluyeran los trabajos correspondientes a la Etapa I.

l) Así las cosas, indicamos que, para la ejecución de la Etapa 2 de la sede de CORALINA, el 2 de junio de 2010, FONADE (hoy ENTerritorio y el Consorcio GO, suscribieron el contrato derivado de obra No. 2101100, cuyo objeto correspondió a la “Construcción de la segunda etapa de la sede de Coralina en San Andrés Islas”. Este contrato inició su ejecución el 28 de junio de 2010, por el término de 3 meses inicialmente; y durante la ejecución surgió la necesidad de tramitar diferentes suspensiones y prórrogas del plazo, quedando como fecha de finalización del plazo contractual fue el 21 de noviembre de 2011.

m) En consideración a la situación presentada con la ejecución de la Etapa 1 y Etapa 2 del proyecto en la sede CORALINA, el 17 de junio de 2011, las partes acordaron suspender el Convenio Interadministrativo No. 200842 hasta el 26 de agosto de 2011; el 16 agosto de 2011 se reinició y se prorrogó por el término de un (1) mes, por lo que, se reiniciaron los contratos de obra e interventoría...h) El 3 de octubre de 2013, mediante el memorando interno No. 20132320296473, la Gerencia del Convenio solicitó a la Asesoría Jurídica el inicio de todas las acciones judiciales pertinentes. i) ENTerritorio radicó ante los Juzgados Civiles del Circuito de Bogotá la respectiva demanda, en contra de los contratistas Consorcio GO (Etapa 2) y Consorcio Coralina (Etapa 1), bajo el proceso No. 11001310300520180012100, el cual cursa en el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá, y se encuentra en la etapa de solicitud de emplazamiento de fecha el 21 de noviembre de 2021. j) De otra parte, es preciso indicar que, el 13 de diciembre de 2016, se sostuvo reunión de acercamiento en la sede de CORALINA, como resultado de la reunión, el director de CORALINA manifestó estar de acuerdo con la propuesta de liquidar el convenio, mediante la devolución de los recursos y propuso que el proceso se llevara a cabo con el acompañamiento de la Procuraduría y sea esta quien defina los lineamientos a seguir. CORALINA se comprometió a realizar el acercamiento con la Procuraduría e informará a FONADE (ahora ENTerritorio) sobre ello, n) El 19 de febrero de 2020, mediante el memorando interno No. 20201100032563, el Gerente Unidad del Grupo de Defensa Jurídica, remite la respuesta sobre la Consulta al Consejo de Estado, donde manifiesta que: “(...) Se envía respuesta proferida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, dentro del expediente No. 11001-03-06000-2019-00012-00 (Radicado interno 2410) con el cual, se absuelve el interrogatorio planteado por el Departamento Nacional de Planeación, sobre la “procedibilidad de la cancelación en relación con unas sumas de dinero respecto de una obligación natural, por cuenta de una declaratoria de caducidad de acción contractual, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la Corporación de Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina - CORALINA”.

“...CONCLUSIÓN: En virtud de lo anterior, desde la vigencia 2020, se han venido adelantando gestiones al interior de la Entidad, tendientes a lograr de manera efectiva, la liquidación de los Convenios Interadministrativos No. 195085 y No.

200840, y el consecuente, reintegro de los saldos no ejecutados del proyecto. Tal como se informó al Grupo Auditor de la CGR, en respuesta al requerimiento realizado a través de la comunicación No. AF- ENTerritorio-022-2022 del 18 de abril de 2022 (Radicado CGR 2022EE0063450), recordamos que ENTerritorio inició proceso judicial ordinario contra de Consorcio GO, Contratista de las obras de la Etapa 2 del proyecto de nueva sede de CORALINA, debido al incumplimiento contractual y no amortización del anticipo del Contrato de Obra No. 2101100, proceso que se encuentra actualmente activo. Al respecto, indicamos que, el día 12 de octubre de 2021, el Juzgado 5 Civil del Circuito efectuó el auto que ordena emplazamiento. En virtud de lo anterior, la amortización del saldo de anticipo de este contrato dependerá de lo que establezca el juez en su fallo...”.

De acuerdo a la respuesta de la entidad, se evidencian gestiones para la amortización del anticipo, pero el contratista no ha devuelto los recursos y la obra tampoco está terminada cumpliendo con la finalidad para la cual fue contratada. Existe proceso judicial del 3 de octubre de 2013, mediante el memorando interno No. 20132320296473, la Gerencia del Convenio solicitó a la Asesoría Jurídica el inicio de todas las acciones judiciales pertinentes. i) ENTerritorio radicó ante los Juzgados Civiles del Circuito de Bogotá la respectiva demanda, en contra de los contratistas Consorcio GO (Etapa 2) y Consorcio Coralina (Etapa 1), bajo el proceso No. 11001310300520180012100, el cual cursa en el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bogotá, y se encuentra en la etapa de solicitud de emplazamiento de fecha el 21 de noviembre de 2021.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 6 - Amortización Anticipo Contrato 2122861. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$315.569.921.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....*

*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”.*

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: “El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago

anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”³².

La Ley 610 de 2000, establece: “Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2122861³³ derivado del convenio 211041 DPS, se entregaron recursos al contratista CONSORCIO HYG derivados del convenio *Interadministrativo No. 2122861, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de San Bernardo (Nariño), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de San Bernardo (Nariño) y el Consorcio HYG* los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a ENTerritorio; del total entregado por anticipo el 29/09/2014 de \$315.569.921 todo el saldo se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.

Señala la entidad³⁴: “...El Convenio Interadministrativo No. 2122861, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de San Bernardo (Nariño), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de San Bernardo (Nariño) y el Consorcio HYG.

El contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de San Bernardo (Nariño) y el Consorcio HYG terminó con una ejecución del 19.05% en razón al incumplimiento por parte del contratista de obra en su ejecución. Por tal razón, el 4 de abril de 2017, el municipio de San Bernardo procedió a la liquidación unilateral del contrato y a la imposición de multa por incumplimiento....

³² Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

³³ Objeto: Adecuaciones locativas en viviendas vulnerables de la zona rural del municipio de San Bernardo, Nariño.

³⁴ Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

El 24 de septiembre de 2019, ENTerritorio interpuso demanda por controversias contractuales contra el municipio de San Bernardo (Nariño), el cual cursa en el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Pasto con el No. 52001333100120190018800. El 2 de septiembre de 2021, se presentaron alegatos de conclusión de primera instancia por parte del apoderado de la Entidad, se encuentra a la espera de Fallo. El proceso está en el Despacho para que el Juzgado de conocimiento proyecte y dicte la sentencia correspondiente.

Por lo anterior, indicamos que la amortización del anticipo dependerá de la decisión que tome el juez dentro del fallo que corresponda...”.

Imagen No. 13- Detalle contrato 2122861

13. CONTRATO 2122861

Número	13
Convenio	211041
Cliente	El Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social - Fondo De Inversión Para La Paz 2122861
Contrato	Consortio Hyg
Tercero	30/06/2017
Fecha de Terminación del Contrato	29/09/2014
Fecha entrega del Anticipo	
Valor del Anticipo	\$315.569.921,00
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$315.569.921,00
Valor saldo por Amortizar Febrero 2022	\$315.569.921,00

Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

En la respuesta a lo observado señala ENTerritorio³⁵: “... El Convenio Interadministrativo No. 2122861, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de San Bernardo (Nariño), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato de obra, suscrito entre el municipio de San Bernardo (Nariño) y el Consorcio HYG. El contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de San Bernardo (Nariño) y el Consorcio HYG terminó con una ejecución del 19.05% en razón al incumplimiento por parte del contratista de obra en su ejecución. Por tal razón, el 4 de abril de 2017, el municipio de San Bernardo procedió a la liquidación unilateral del contrato y a la imposición de multa por incumplimiento. En virtud de lo anterior, la Entidad Territorial inició proceso coactivo para lograr la devolución del anticipo no ejecutado, sin que a la fecha dicho proceso haya finalizado. No obstante, lo anterior, se resalta que el proyecto “ADECUACIONES LOCATIVAS EN VIVIENDAS VULNERABLES DE LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DE SAN BERNARDO - NARIÑO” actualmente se está ejecutando bajo el convenio marco No. 211041 suscrito entre el Departamento para Prosperidad Social y ENTerritorio, para su terminación a satisfacción y posterior entrega al cliente, municipio y la comunidad. Así las cosas, se resaltan las gestiones oportunas y de acuerdo con las herramientas y procedimientos establecidos, realizadas por la supervisión en el marco de sus funciones, con el objetivo de amortizar en su totalidad el anticipo entregado al contratista de obra del municipio de San Bernardo en virtud del

³⁵ Radicado ENTerritorio No.: 20222000084781 del 06/05/2022

Contrato Interadministrativo No. 2122861. El 04 de abril de 2017, se suscribió el acta de liquidación bilateral de contrato de obra pública LP001-2014 entre el Municipio de San Bernardo, Nariño – Alcalde JAIRO ELÍAS LASSO DIAZ y por parte del contratista Consorcio HYG – Rep. Legal HAROLD ERNESTO ORDOÑEZ. en la cláusula segunda – SALVEDAD, donde acordaron: “Establecer como saldo a favor del municipio de San Bernardo la suma de Doscientos siete millones seiscientos treinta y siete mil seiscientos noventa y cuatro pesos con cuarenta y nueve centavos \$(207. 637.694.49), correspondiente al saldo a favor del municipio con su respectiva indexación. Dichos valores se deberán cancelar en el término de cuarenta y cinco (45), días hábiles subsiguientes a la notificación del presente acto administrativo, en la cuenta. De ahorros No. 472900100737, a nombre del convenio 160 No. I6ODPS- 211041 FONADE, por concepto de reembolso de anticipo.” q) El 3 de mayo de 2019 mediante oficio del Municipio de San Bernardo informa y da respuesta a ENTerritorio del estado del cobro jurídico radicado en el Juzgado Primero Contencioso Administrativo de Nariño, con el número 2018-006, indicando que el término de traslado de la demanda se venció el 26 de marzo de 2019 y que el Juzgado en adelante determinara le fecha del traslado y eventuales excepciones presentadas por el demandado...”.

Respecto a la respuesta, señala la entidad que la obra terminó con una ejecución del 19.05% en razón al incumplimiento por parte del contratista de obra en su ejecución a la entidad. No obstante lo anterior, el proyecto “ADECUACIONES LOCATIVAS EN VIVIENDAS VULNERABLES DE LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DE SAN BERNARDO - NARIÑO” actualmente se está ejecutando bajo el convenio marco No. 211041 suscrito entre el Departamento para la Prosperidad Social y ENTerritorio, para su terminación a satisfacción y posterior entrega al cliente, municipio y la comunidad, argumento que no desvirtúa lo observado, ratifica que la obra se está concluyendo con recursos diferentes a los entregados como anticipo en el contrato observado. Así mismo por ser derivado de un convenio suscrito entre ENTerritorio y una entidad territorial, los recursos deben ser devueltos por el municipio de San Bernardo (Nariño) a esta entidad, puesto que la obra no cumplió con la finalidad de la contratación, y es el municipio quien debe buscar la devolución del anticipo ante su contratista.

Considera la CGR que, aunque existan procesos judiciales por controversias contractuales contra el municipio de San Bernardo (Nariño) en espera de fallo, a quien se le entregaron los recursos en virtud de un convenio, la acción de responsabilidad fiscal es diferente y autónoma y esta no garantiza la recuperación de los recursos públicos entregados como anticipo que no fueron ejecutados en obra ni devueltos por parte del contratista beneficiario y la compañía aseguradora-garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública; por lo cual se encuentran en riesgo de pérdida.

De acuerdo a la respuesta de la entidad³⁶: “...Ley 80 de 1993, subraya la modalidad de la ejecución del contrato y la calidad de los recursos que recibe el contratista como algunos de los elementos diferenciadores de estas dos figuras: [...] el anticipo es una retribución que se otorga en contratos de tracto sucesivo antes o paralelamente a la iniciación del contrato, y que va con destinación a cubrir sus costos iniciales. Son recursos que deberán amortizarse en proporción a la ejecución del contrato pues se trata de una especie muy particular de préstamo. Lo anterior tiene consecuencias muy importantes, porque se trata de recursos públicos administrados por un particular (contratista)...”

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista CONSORCIO HYG, se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Trescientos Quince Millones Quinientos Sesenta y Nueve Mil Novecientos Veintiún Pesos Mcte (**\$315.569.921**).

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 7 - Amortización Anticipo Contrato 2133543. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$183.436.982.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el artículo 3. PRINCIPIOS DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL FISCAL. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:

³⁶ Radicado ENTerritorio No. 20202700202391 del 15/10/2020

*“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....*

*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”.*

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: “El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”³⁷.

³⁷ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

La Ley 610 de 2000, establece: “Artículo 6o. *Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participan, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo*”.

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2133543³⁸ derivado del convenio 211041 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO PARQUES DE BELEN 2014, en donde el *Convenio Interadministrativo No. 2133543, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Belén de Umbría (Risaralda), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Belén de Umbría (Risaralda) y el Consorcio Parques De Belén 2014.* los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a ENTerritorio, teniendo este ultimo la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 28/08/2015 el valor de \$861.785.248 existe saldo de **\$183.436.982** que se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.

Inicialmente señaló la entidad³⁹: “...*El Convenio Interadministrativo No. 2133543, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Belén de Umbría (Risaralda), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Belén de Umbría (Risaralda) y el Consorcio Parques De Belén 2014.*

El Consorcio Parques De Belén 2014, incumplió con la ejecución del contrato, por lo cual la entidad territorial, mediante Resolución No. 0333, declaró el incumplimiento del contrato de obra pública No. 004 de 2014, e hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria, sin embargo, el municipio no inició las acciones correspondientes para la devolución del anticipo, ni liquidó el contrato de obra.

³⁸ Objeto: Construcción de la remodelación fase II del parque principal del municipio de Belén de Umbría, Risaralda

³⁹ Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

De esta manera, entre las vigencias 2016 y el 2019, se han adelantado gestiones con municipio de Belén de Umbría (Risaralda), con el fin que se adelante el trámite de radicación correspondiente para el pago final del Contrato de Obra derivado del municipio, que permita la amortización total del anticipo.

En el mes de diciembre de 2019, ENTerritorio interpuso acción judicial por controversias contractuales contra el municipio Belén de Umbría (Risaralda), la cual cruza en el Juzgado 6 Administrativo Oral de Pereira con el No. 66001333300620190043400. Mediante la cual se solicita al Juez, entre otras, ordenar a la Entidad Territorial a reintegrar a ENTerritorio la suma pendiente de por amortizar del anticipo.

La audiencia inicial se celebrará el 20 de mayo de 2022. Por lo anterior, indicamos que la amortización del anticipo dependerá de la decisión que tome el juez en el fallo que corresponda”.

Imagen No. 14- Detalle contrato 2133543

18. CONTRATO 2133543

Número	18
Convenio	211041
Cliente	El Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social - Fondo De Inversión Para La Paz
Contrato	2133543
Tercero	Consorcio Parques De Belen 2014
Fecha de Terminación del Contrato	22/10/2016
Fecha entrega del Anticipo	28/08/2015
Valor del Anticipo	\$861.785.248,00
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$183.436.982,00
Valor saldo por Amortizar Febrero 2022	\$183.436.982,00

Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

En la respuesta a lo observado señala ENTerritorio⁴⁰: “...Sea lo primero precisar que, El Convenio Interadministrativo No. 2133543, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Belén de Umbría (Risaralda), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Belén de Umbría (Risaralda) y el Consorcio Parques De Belén 2014. El Consorcio Parques De Belén 2014, incumplió con la ejecución del contrato, por lo cual la entidad territorial, mediante Resolución No. 0333, declaró el incumplimiento del contrato de obra pública No. 004 de 2014, e hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria, sin embargo, el municipio no inició las acciones correspondientes para la devolución del anticipo, ni liquidó el contrato de obra.

No obstante, lo anterior, se resalta que el proyecto “REMODELACIÓN DEL PARQUE PRINCIPAL DEL MUNICIPIO DE BELÉN DE UMBRÍA-RISARALDA” ejecutado bajo un nuevo contrato de obra derivado del referido convenio para ser posteriormente entregado al Departamento de Prosperidad Social como constas

⁴⁰ Radicado ENTerritorio No.: 20222000084781 del 06/05/2022

en acta de entrega de 05 de abril de 2022, en cumplimiento de nuestras obligaciones contractuales con el cliente. Dicho lo anterior, se resaltan las gestiones oportunas y de acuerdo con las herramientas y procedimientos establecidos, realizadas por la supervisión en el marco de sus funciones, con el objetivo de amortizar en su totalidad el anticipo entregado al contratista de obra del municipio de Belén de Umbría en virtud del Contrato Interadministrativo No. 2133543. De acuerdo con el saldo pendiente por amortizar por valor de \$183.436.98, en el mes de noviembre del 2017 se realizó la solicitud las actas de desembolso con sus respectivos soportes, suministrados por la fiduciaria DAVIVIENDA, con el propósito de determinar si existía a la fecha alguna suma de dinero aun en la fiducia. En el mes de noviembre del 2017, por medio del comunicado rad. 20172700290221 se realizan observación de los informes de interventoría en donde se evidencia la falta del formato FMI042 sobre informes de inversión y buen manejo del anticipo por esto se le solicito al Consorcio VIP remitir el mismo. En el mes de diciembre de 2017 la Fiduciaria DAVIVIENDA remite por medio del comunicado rad. 20174300667792 las actas de desembolsos con sus respectivos soportes. En el mismo mes y año, por medio del comunicado con rad. 20172700348831 se remiten las observaciones a la información allegada con rad. VIP-OP-0597-0078-2017 por parte de la interventoría, en el cual remitieron los soportes solicitados en el comunicado rad. 20172700290221, mencionado con anterioridad”.

Respecto a la respuesta, la entidad ratifica lo observado puesto que el anticipo entregado no ha sido amortizado. Así mismo por ser derivado de un convenio suscrito entre ENTerritorio y una entidad territorial, los recursos deben ser devueltos por el municipio a la entidad, puesto que la obra no cumplió con la finalidad de la contratación, y es el municipio quien debe buscar la devolución del anticipo ante su contratista.

Considera la CGR que, aunque existan procesos judiciales de controversias contractual contra el municipio de Belén de Umbría, este no garantiza la recuperación de los recursos públicos entregados como anticipo los cuales se encuentran en riesgo y que, a la fecha del proceso auditor, se evidencia que no han sido devueltos por parte del contratista beneficiario y la compañía aseguradora- garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública. Aunque mediante oficio ENTerritorio señala: “*el municipio no inició las acciones correspondientes para la devolución del anticipo, ni liquidó el contrato de obra*”; ante estas deficiencias, es la entidad territorial quien debe responder y propender por la recuperación de los dineros del anticipo no amortizado.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista Consorcio Parques de Belén 2014, se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Ciento Ochenta y

Tres Millones Cuatrocientos Treinta y Seis Mil Novecientos Ochenta y Dos Pesos Mcte (**\$183.436.982**).

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 8 - Amortización anticipo contrato 2131051 Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$786.839.919.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....*

*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”.

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: “El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”⁴¹.

La Ley 610 de 2000, establece: “Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.

⁴¹ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2131051⁴² derivado del convenio 212017 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO DP& AE, donde el *Convenio Interadministrativo No. 2131051, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Baranoa (Atlántico), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Baranoa (Atlántico) y el Consorcio DP & AE los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a ENTerritorio, teniendo este ultimo la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 27/02/2014 por valor de \$1.443.738.030 existe un saldo de **\$786.839.919** que se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.*

Señala la entidad⁴³: “...El Convenio Interadministrativo No. 2131051, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Baranoa (Atlántico), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Baranoa (Atlántico) y el Consorcio DP & AE. Durante la ejecución del contrato de obra se presentaron menores cantidades ejecutadas.

Adicionalmente, en octubre de 2017, la Contraloría General de la Nación visitó el proyecto, y evidenció algunas fallas de calidad en las obras ejecutadas por el municipio de Baranoa (Atlántico), lo cual, generó un plan de mejoramiento a cargo del Ente Territorial. En virtud de lo anterior, desde la vigencia 2017, ENTerritorio ha realizado las gestiones tendientes a que el municipio de Baranoa (Atlántico), subsane los detalles técnicos de las obras; por lo que, a finales de la vigencia 2020, la entidad territorial presentó informe señalando la subsanación de las observaciones realizadas por la CGR, el cual fue remitido al Ente de Control en el mes de noviembre de 2020.

Entre las vigencias 2020 y 2021, se conminó a la Entidad Territorial, para que, tramitara la cuenta de cobro correspondiente que permitiera la amortización total del anticipo.

Gestiones adelantadas para la amortización del anticipo: En el mes de febrero de 2019, se solicitó al Grupo Gestión Postcontractual de ENTerritorio, dar inicio a la acción judicial contra el municipio de Baranoa (Atlántico). Por lo anterior, en octubre de 2021, se presentó ante la Fiscalía 206 Local – Direccionamiento e Intervención Temprana de Denuncias con No. 110016000050- 202166681, la denuncia penal. Dicho proceso se encuentra en etapa de indagación de acuerdo con lo informado por la OAJ a través de rad. 20211100187563 de 27/12/2021.

⁴² Objeto: Construcción de pavimento en concreto rígido de las vías urbanas municipio de Baranoa, Atlántico

⁴³ Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

El 3 de marzo de 2022, se liquidó el Convenio Interadministrativo No. 2131051, suscrito con municipio de Baranoa (Atlántico), en dicha liquidación, en el numeral 5, se dejó consignada la existencia de obligaciones pendientes, así:

“(...) 5.1 EL CONTRATISTA Consorcio DP & AE, deberá factura a ENTerritorio la suma de \$786.882.354,26 M/CTE. De dicho valor, ENTerritorio descontará los impuestos a que haya lugar, posteriormente con el saldo restante, procederá a realizar parte de la amortización del anticipo, para lo cual contará con el termino de dos meses siguientes a la suscripción de la presente acta de liquidación. 5.2. El municipio tiene la obligación de amortizar el saldo del anticipo que resultare pendiente una vez efectuada la operación del numeral 5.1. dentro de dos meses siguientes contados a partir de la fecha de la operación mencionada en el numeral anterior 5.3. En el evento que el contratista no de cumplimiento a la obligación 5.1. en el término establecido, el municipio se obliga a realizar el reintegro del saldo total del anticipo por la suma de \$786.882.354,26 M/CTE, más los descuentos que se llegasen a ocasionar por la operación financiera, en el término de dos meses (...)”

Así las cosas, la supervisión realiza seguimiento al proceso de devolución señalado en el acta de liquidación del Convenio Interadministrativo No. 2131051”.

Imagen No. 15- Detalle contrato 2131051

20. CONTRATO 2131051

Número	20
Convenio	212017
Cliente	Departamento Para La Prosperidad Social-Dps - Fondo De Inversión Para La Paz - Fip
Contrato	2131051
Tercero	Consorcio Dp & Ae
Fecha de Terminación del Contrato	31/12/2014
Fecha entrega del Anticipo	27/02/2014
Valor del Anticipo	\$1.443.738.030,00
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$786.839.919,37
Valor saldo por Amortizar Febrero 2022	\$786.839.919,37

Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

En la respuesta a la observación señala ENTerritorio: “...Se señala en primer lugar que, El Convenio Interadministrativo No. 2131051, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Baranoa (Atlántico), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Baranoa (Atlántico) y el Consorcio DP & AE.

Durante la ejecución del contrato de obra se presentaron menores cantidades ejecutadas. Adicionalmente, en octubre de 2017, la Contraloría General de la Nación visitó el proyecto, y evidenció algunas fallas de calidad en las obras ejecutadas por el municipio de Baranoa (Atlántico), lo cual, generó un plan de mejoramiento a cargo de la Entidad Territorial.

Ahora bien, se resalta que el proyecto “Construcción en pavimento rígido de las vías urbanas ubicadas en la calle 7 entre la vía la cordialidad y carrera 22A BIS 1; carrera 21 entre calles 6 y 7; carrera 21 BIS entre calles 6 y 7; carrera 21 BIS 1 entre calles 6 y 7; carrera 21A entre calles 6 y 7; carrera 21A BIS 1 entre calles 6 y 7; carrera 22 entre calles 6A y 7; carrera 22A entre calles 6A y 7; carrera 22A BIS entre calles 6A y 7; carrera 22ª BIS 1 entre calles 6ª y 7, en el Municipio de Baranoa, departamento del Atlántico” fue terminado y entregado a satisfacción según consta en acta FMI027 de 20 de marzo 2015 y fue posteriormente entregado al Departamento de Prosperidad Social como constas en acta de entrega de 24 de julio de 2015, en cumplimiento de nuestras obligaciones contractuales con el cliente.

Dicho lo anterior, se resaltan las gestiones oportunas y de acuerdo con las herramientas y procedimientos establecidos, realizadas por la supervisión en el marco de sus funciones, con el objetivo de amortizar en su totalidad el anticipo entregado al contratista de obra del municipio de Baranoa en virtud del Contrato Interadministrativo No. 2131051.

De acuerdo con el saldo pendiente por amortizar por valor de \$786.839.919,37 desde la vigencia 2017, ENTerritorio ha realizado las gestiones tendientes a que el municipio de Baranoa (Atlántico), subsane los detalles técnicos de las obras; por lo que, a finales de la vigencia 2020, la entidad territorial presentó informe señalando la subsanación de las observaciones realizadas por la CGR, el cual fue remitido al Ente de Control en el mes de noviembre de 2020...”. Respecto a la respuesta, la entidad ratifica lo observado puesto que el anticipo entregado no ha sido amortizado. Así mismo por ser derivado de un convenio suscrito entre ENTerritorio y una entidad territorial, los recursos deben ser devueltos por el municipio a la entidad, puesto que la obra no cumplió con la finalidad de la contratación, y es el municipio quien debe buscar la devolución del anticipo ante su contratista.

Así mismo, considera la CGR que, aunque exista denuncia penal en este caso, no está garantizado la recuperación de los recursos públicos entregados como anticipo los cuales se encuentran en riesgo y que, a la fecha del proceso auditor, se evidencia que no han sido devueltos por parte del contratista beneficiario y la compañía aseguradora- garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública.

Aunque es la entidad territorial, el municipio de Baranoa (Atlántico) quien debe hacer la devolución a ENTerritorio de los recursos recibidos, en virtud del convenio interadministrativo, el cual el 03 de marzo de 2022, se liquidó y se dejó consignada la existencia de obligaciones pendientes, hasta que los recursos no sean reintegrados, el riesgo continúa.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista CONSORCIO DP& AE, se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Setecientos Ochenta y Seis Millones Ochocientos Treinta y Nueve Mil Novecientos Diecinueve Pesos Mcte (\$786.839.919), lo anterior a pesar de las gestiones de ENTerritorio que entre las vigencias 2020 y 2021, se conminó a la Entidad Territorial, para que, tramitara la cuenta de cobro correspondiente que permitiera la amortización total del anticipo.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 9 - Amortización Anticipo Contrato 2131644. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$390.759.783.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....*

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”.*

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: “El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”⁴⁴.

La Ley 610 de 2000, establece: “Artículo 6º. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de

⁴⁴ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2131644⁴⁵ derivado del convenio 212017 DPS se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO ALCANTARILLADO PL-2014, donde el *Convenio Interadministrativo No. 2131644, fue suscrito entre ENTerritorio y la Gobernación de Córdoba, sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre la Gobernación de Córdoba y el Consorcio Alcantarillado PI-2014* los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a ENTerritorio, teniendo este último la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 18/12/2014 de \$3.798.772.744 existe saldo de **\$390.759.783** que se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.

Inicialmente Señala la entidad⁴⁶: “...*El Convenio Interadministrativo No. 2131644, fue suscrito entre ENTerritorio y la Gobernación de Córdoba, sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre la Gobernación de Córdoba y el Consorcio Alcantarillado PI-2014.*

El contrato interadministrativo derivado No. 2131644 terminó sin que se ejecutaran en su totalidad las obras del Proyecto objeto del mismo. Por su parte la Gobernación de Córdoba no dio inicio a las acciones tendientes a lograr la devolución del anticipo no amortizado.

21.2. Gestiones adelantadas para la amortización del anticipo: En el mes de abril de 2021, ENTerritorio interpuso acción por controversias contractuales contra la Gobernación de Córdoba la cual cursa en el Juzgado administrativo No. 08 de Montería con el No. 11001310303120200016700. El proceso aún se encuentra en proceso de admisión, por lo cual, la amortización del anticipo dependerá de la decisión que tome el juez en el fallo que corresponda”.

⁴⁵ Objeto: Extensión de redes de alcantarillado sanitario en el municipio de Puerto Libertador, Córdoba

⁴⁶ Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

Imagen No. 16- Detalle contrato 2131644

21. CONTRATO 2131644

Número	21
Convenio	212017
Cliente	Departamento Para La Prosperidad Social-Dps - Fondo De Inversión Para La Paz - Fip
Contrato	2131644
Tercero	Consorcio Alcantarillado PI-2014
Fecha de Terminación del Contrato	30/09/2018
Fecha entrega del Anticipo	18/12/2014
Valor del Anticipo	\$3.798.772.744,00
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$390.759.783,00
Valor saldo por Amortizar Febrero 2022	\$390.759.783,00

Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

En la respuesta a la observación señala ENTerritorio: “...Al respecto, se resalta que El Convenio Interadministrativo No. 2131644, fue suscrito entre ENTerritorio y la Gobernación de Córdoba, sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre la Gobernación de Córdoba y el Consorcio Alcantarillado PI-2014.

El contrato interadministrativo derivado No. 2131644 terminó el 31 de septiembre de 2018 sin que se ejecutaran en su totalidad las obras del Proyecto objeto del mismo. Por su parte la Gobernación de Córdoba no dio inicio a las acciones tendientes a lograr la devolución del anticipo no amortizado. No obstante, lo anterior, se resalta que, con el propósito de realizar la terminación de la ejecución del proyecto, el cual a la fecha tiene un 85.48% aproximadamente, la Gobernación de Córdoba y ENTerritorio suscribieron un nuevo Convenio Interadministrativo No. 221074 el 12 de noviembre de 2021, el cual se encuentra vigente hasta el próximo 31 de diciembre de 2022, el cual permitirá no solo la terminación del proyecto, sino también la amortización del anticipo...”. ...”.

Argumento que no desvirtúa lo observado, ratifica que los recursos del anticipo entregados al contratista están sin amortizar por cuanto la obra quedó con ejecución del 85,48% y en la actualidad está siendo ejecutado a través de un nuevo contrato. Así mismo, por ser derivado de un convenio suscrito entre ENTerritorio y una entidad territorial, los recursos deben ser devueltos por la gobernación a la entidad, puesto que la obra no cumplió con la finalidad de la contratación, y es este quien debe buscar la devolución del anticipo ante su contratista.

Considera la CGR que, aunque existe desde 2021 proceso judicial de controversia contractual contra la Gobernación de Córdoba, la acción de responsabilidad fiscal es diferente y autónoma y esta no garantiza la recuperación de los recursos públicos entregados como anticipo que no fueron ejecutados en obra ni devueltos por parte del contratista beneficiario y la compañía aseguradora- garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública; por lo cual se encuentran en riesgo de pérdida.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista CONSORCIO ALCANTARILLADO PL-2014 se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Trescientos Noventa Millones Setecientos Cincuenta y Nueve Mil Setecientos Ochenta y Tres Pesos Mcte (**\$390.759.783**).

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 10 - Amortización Anticipo Contrato 2141407. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$90.728.561.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....*

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”.*

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: “El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”⁴⁷.

La Ley 610 de 2000, establece: “Artículo 6º. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de

⁴⁷ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2141407⁴⁸ derivado del convenio 212017 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO ARUSI los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a ENTerritorio, teniendo este último la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 10/12/2014 por valor de \$ 374.033.646 existe un saldo de **\$90.728.561** que se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia un posible riesgo de pérdida de los mismos.

Inicialmente señaló la entidad: “...*El contrato de obra finalizó sin que se hubiese ejecutado la totalidad del proyecto por inviabilidad técnica y financiera. No obstante, con el ánimo de obtener la devolución del anticipo pendiente por amortizar y lograr la liquidación del contrato, entre las vigencias 2015 y 2020, ENTerritorio realizó diferentes gestiones con el constructor, sin que fuera posible llegar a un acuerdo.*

En el mes de julio de 2020, ENTerritorio inicio proceso declarativo civil contra el contratista de obra Consorcio Arusi el cual cursa en el Juzgado No. 2 Civil Municipal de Bogotá, con el No. 1100140030022020006180.

De acuerdo con el último reporte mediante radicado 20211100187563 de 27/12/2021 el estado de la acción es el siguiente: El Consorcio Arusi contestó la demanda el 22/01/21, propuso excepciones y radicó demanda de reconvencción. El 7/04/21 se profirió auto ordenando la remisión del expediente a Juzgados Civiles del Circuito por competencia.

El 26/04/21 el Juzgado 51 Civil del Circuito profirió auto admisorio de la demanda de reconvencción y otorgó termino para contestar. El 31/05/21 se contestó la demanda de reconvencción y se propusieron excepciones. Se espera que el Juzgado corra traslado de las excepciones propuestas por ENTerritorio en contestación a la demanda de reconvencción.

Por lo anterior, la amortización del anticipo dependerá de la decisión que tome el juez en el fallo que corresponda”.

⁴⁸ Objeto: Proyectos Hidroeléctricos del sur de Nuquí, en el departamento de Chocó

22. CONTRATO 2141407

Número	22
Convenio	212017
Cliente	Departamento Para La Prosperidad Social-DPS - Fondo De Inversión Para La Paz - Fip
Contrato	2141407
Tercero	Consorcio Arusi
Fecha de Terminación del Contrato	15/12/2015
Fecha entrega del Anticipo	10/12/2014
Valor del Anticipo	\$374.033.646,00
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$90.728.561,00

Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

Además, en la respuesta dada por ENTerritorio sobre el estado de los anticipos señala: “...*El contrato de obra finalizó sin que se hubiese ejecutado la totalidad del proyecto por inviabilidad técnica y financiera...*”. Lo cual denota deficiencias en la planeación de este contrato.

En la respuesta a la observación señala ENTerritorio: “...*Así las cosas, se concluye que, el proyecto entregado por USAID para la «CONSTRUCCIÓN DE LA MICROCENTRAL HIDROELÉCTRICA DE ARUSÍ, MUNICIPIO DE NUQUÍ, DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ», presentó desde el inicio inviabilidades técnicas y financieras, en consecuencia, se evidencia que el contratista de obra CONSORCIO ARUSI no se pronunció acerca de la deficiencia de los diseños entregados por USAID antes de la suscripción del acta de inicio de contrato de obra 2141407, razón por la cual procedió su ejecución llegando a un 53%, momento en el cual se determinó la inviabilidad de continuar con la ejecución del proyecto por la falencia mencionada.*”

En virtud del incumplimiento a las obligaciones establecidas en el Contrato de Obra No. 2141407 por parte del CONSORCIO ARUSÍ, proyecto: «PROYECTOS HIDROELÉCTRICOS DEL SUR DEL NUQUÍ EN EL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ» se elaboró Estudio Fáctico para el Inicio de Acción Judicial – FAP 900, radicado en la Gerencia de Gestión Post-Contractual con el memorando No. 20192700120943 del 18/06/2019, quien a su vez, a través de radicado No. 20195400167353 del 09/09/2019 realizó el Estudio Jurídico para el Inicio de Acción Judicial –FAP901 el cual fue remitido al Grupo de Defensa Judicial.

Así las cosas, se adelantaron diferentes mesas de trabajo y requerimientos, relacionados en tablas a continuación, para lograr la liquidación bilateral del contrato de obra y así mismo obtener la devolución de los dineros entregados en calidad de anticipo; sin embargo, no fue posible suscribir entre las partes dicha acta...Por lo anterior, debido a que los estudios y los diseños revisados son pobres y adolecen de profundidad es recomendable que los mismos se

reestructuren de tal manera que permitan complementar, mejorar y en los casos que se han mencionado, se rediseñen, con el fin que los mismos garantice la viabilidad del proyecto y la estabilidad de la obra pues este proyecto es de gran impacto social para la comunidad...”. Argumento que no desvirtúa lo observado, ratifica que los recursos del anticipo entregados al contratista están sin amortizar por cuanto la obra quedó con ejecución del 53%.

De acuerdo a la respuesta de la entidad⁴⁹: “...Ley 80 de 1993, subraya la modalidad de la ejecución del contrato y la calidad de los recursos que recibe el contratista como algunos de los elementos diferenciadores de estas dos figuras: [...] el anticipo es una retribución que se otorga en contratos de tracto sucesivo antes o paralelamente a la iniciación del contrato, y que va con destinación a cubrir sus costos iniciales. Son recursos que deberán amortizarse en proporción a la ejecución del contrato pues se trata de una especie muy particular de préstamo. Lo anterior tiene consecuencias muy importantes, porque se trata de recursos públicos administrados por un particular (contratista)...”

Considera la CGR que, aunque existe proceso judicial en espera de sentencia de primera instancia, no está garantizado la recuperación de los recursos públicos entregados como anticipo los cuales se encuentran en riesgo y que, a la fecha del proceso auditor, se evidencia que no han sido devueltos por parte del contratista beneficiario y la compañía aseguradora- garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista CONSORCIO ARUSI se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Noventa Millones Setecientos Veintiocho Mil Quinientos Sesenta y Un Pesos Mcte (**\$90.728.561**).

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

⁴⁹ Radicado ENTerritorio No. 20202700202391 del 15/10/2020

Hallazgo No. 11- Amortización Anticipo Contrato 2170717. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$416.800.428.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....*

*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”.*

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entregada de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: *“El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”*⁵⁰.

La Ley 610 de 2000, establece: *“Artículo 60. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participan, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”*.

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2170717⁵¹ derivado del convenio 212017 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista ASMI CONSTRUCTORES SAS, donde el *Convenio Interadministrativo No. 2170717, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Chaparral (Tolima), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Chaparral (Tolima) y la firma ASMI Constructores S.A.S, los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a ENTerritorio, teniendo este ultimo la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 09/08/2018 por valor de \$714.537.697 existe saldo de **\$416.800.428** que se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.*

⁵⁰ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

⁵¹ Objeto: Construcción de puente vehicular sobre el río AMOYA, en el municipio de Chaparral Tolima

Señaló inicialmente la entidad⁵²: “...El Convenio Interadministrativo No. 2170717, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Chaparral (Tolima), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Chaparral (Tolima) y la firma ASMI Constructores S.A.S.

El contrato interadministrativo derivado No. 2170717 terminó sin que se ejecutaran en su totalidad las obras del Proyecto objeto del mismo. Por su parte el municipio de Chaparral no dio inicio a las acciones tendientes a lograr la devolución del anticipo no amortizado.

Gestiones adelantadas para la amortización del anticipo:

En mayo de 2021, ENTerritorio interpuso acción por controversias contractuales contra la entidad territorial la cual cursa en el juzgado No. 9 administrativo de Ibagué con el No. 73001333300920210007400. De acuerdo con el reporte emitido por la OAJ mediante rad 20211100187563 de 27/12/2021. El día 14 de julio de 2021 la parte Demandante presentó escrito de subsanación a la demanda. El proceso está para que se fije audiencia inicial por parte del Juez.

Por lo anterior, la amortización del anticipo dependerá de la decisión que tome el juez en el fallo que corresponda”.

Imagen No. 18- Detalle contrato 2170717

Convenio	212017
Cliente	Departamento Para La Prosperidad Social-DPS - Fondo De Inversión Para La Paz – Fip
Contrato	2170717
Tercero	Asmi Constructores Sas
Fecha de Terminación del Contrato	30/09/2018
Fecha entrega del Anticipo	9/08/2018
Valor del Anticipo	\$714.537.696,82
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$416.800.427,82
Valor saldo por Amortizar Febrero 2022	\$416.800.427,82

Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

En la respuesta a la observación señala ENTerritorio: “Valga la pena precisar en primera medida que, El Convenio Interadministrativo No. 2170717, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Chaparral (Tolima), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Chaparral (Tolima) y la firma ASMI Constructores S.A.S.

El contrato interadministrativo derivado No. 2170717 terminó sin que se ejecutaran en su totalidad las obras del Proyecto objeto del mismo, quedando con un 11,37%. Por su parte el municipio de Chaparral no dio inicio a las acciones tendientes a lograr la devolución del anticipo no amortizado. No obstante, lo anterior, el comité

⁵² Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

de seguimiento de 14 de mayo de 2021 entre Prosperidad Social y ENTerritorio, esta entidad retomó el proyecto para su ejecución directamente, y en este sentido ENTerritorio suscribió el Contrato de Obra No. 2220589 cuyo objeto consiste en la “TERMINACIÓN DE LA OBRA DEL PUENTE VEHICULAR SOBRE EL RIO AMOYÁ EN EL MUNICIPIO DE CHAPARRAL – TOLIMA”

Dicho lo anterior, se resaltan las gestiones oportunas y de acuerdo con las herramientas y procedimientos establecidos, realizadas por la supervisión en el marco de sus funciones, con el objetivo de amortizar en su totalidad el anticipo entregado al contratista de obra del municipio de Chaparral en virtud del Contrato Interadministrativo No. 2170717... CONCLUSIÓN: El municipio de Chaparral dio inicio a proceso en caminado a declarar el incumplimiento en contra de su contratista y liquidación del contrato de obra, sin que a la fecha se tenga resultado del mismo. No obstante, dicho proceso fue suspendido señalando se procedería con la liquidación bilateral del contrato de obra, hecho que no ocurrió. En razón a lo anterior, ENTerritorio interpuso demanda por controversias contractuales contra el municipio de Chaparral por concepto del valor pendiente generado por la no amortización del anticipo entregado y el desembolso correspondiente al acta parcial número 1, en cumplimiento de las previsto en Convenio Interadministrativo 2170717. Demanda que fue admitida por el Juzgado 9 Administrativo de Ibagué”.

Lo cual no desvirtúa lo observado, puesto que la obra no fue terminada por el contratista a quien se le entregó el anticipo y la misma entidad señala que el contrato interadministrativo derivado No. 2170717 terminó sin que se ejecutaran en su totalidad las obras del Proyecto objeto del mismo, quedando con un 11,37%.

Por su parte el municipio de Chaparral no dio inicio a las acciones tendientes a lograr la devolución del anticipo no amortizado.

Considera la CGR que, aunque existe proceso judicial de controversia contractual contra el municipio de Chaparral, Tolima en espera de sentencia de primera instancia, la acción de responsabilidad fiscal es diferente y autónoma y esta no garantiza la recuperación de los recursos públicos entregados como anticipo que no fueron ejecutados en obra ni devueltos por parte del contratista beneficiario y la compañía aseguradora- garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública; por lo cual se encuentran en riesgo de pérdida.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista ASMI CONSTRUCTORES SAS se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Cuatrocientos Dieciséis Millones Ochocientos Mil Cuatrocientos Veintiocho Pesos Mcte **(\$416.800.428).**

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 12 - Amortización Anticipo Contrato 2132670. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$427.823.536.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....*
- 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”.*

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entregada de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: “El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”⁵³.

La Ley 610 de 2000, establece: “Artículo 6º. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2132670⁵⁴ derivado del convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista

⁵³ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

⁵⁴ Objeto: Mejoramiento de vías urbanas Etapa 1 en el municipio de Pivijay Magdalena

PEDRO RAMON BULA LAZA, donde el *Convenio Interadministrativo No. 2132670, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Pivijay (Magdalena), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Pivijay (Magdalena) y Pedro Ramon Laza Bula, los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a ENTerritorio, teniendo este ultimo la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 11/09/2015 por valor de \$582.356.657 existe saldo de \$427.823.536 que se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos, debido a que no se realizaron las acciones oportunas tendientes a la recuperación de estos recursos públicos.*

Señala inicialmente la entidad⁵⁵: *“...El Convenio Interadministrativo No. 2132670, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Pivijay (Magdalena), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Pivijay (Magdalena) y Pedro Ramon Laza Bula.*

El contrato interadministrativo derivado No. 2132670 terminó sin que se ejecutaran en su totalidad las obras del Proyecto objeto del mismo. Por su parte el municipio de Pivijay no dio inicio a las acciones tendientes a lograr la devolución del anticipo no amortizado.

En diciembre de 2019, ENTerritorio interpuso acción por controversias contractuales contra la entidad territorial la cual cursa en el Tribunal Administrativo del Magdalena con el No. 47001233300020190080500. El Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B mediante auto de 18 de noviembre de 2021, admitió la demanda (Rad. 47001233300020190080500), razón por la cual, la amortización del anticipo dependerá de la decisión que tome el juez en el fallo que corresponda”.

Imagen No. 19- Detalle contrato 2132670

Cliente	Departamento Para La Prosperidad Social - Fondo De Inversión Para La Paz - Dps - Fip
Contrato	2132670
Tercero	Laza Bula Pedro Ramon
Fecha de Terminación del Contrato	30/07/2016
Fecha entrega del Anticipo	11/09/2015
Valor del Anticipo	\$582.356.657,00
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$427.823.536,00
Valor saldo por Amortizar Febrero 2022	\$427.823.536,00

Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

En la respuesta a la observación señala ENTerritorio: *“... En primero lugar, se precisa que El Convenio Interadministrativo No. 2132670, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Pivijay (Magdalena), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito*

⁵⁵ Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

entre el municipio de Pivijay (Magdalena) y Pedro Ramón Laza Bula. El contrato interadministrativo derivado No. 2132670 terminó sin que se ejecutaran en su totalidad las obras del Proyecto objeto del mismo. Por su parte el municipio de Pivijay no dio inicio a las acciones tendientes a lograr la devolución del anticipo no amortizado.

No obstante, lo anterior, el comité de seguimiento entre Prosperidad Social y ENTerritorio, esta entidad retomó el proyecto para su ejecución directamente, y en este sentido ENTerritorio suscribió el Contrato de Obra No. 2210676 cuyo objeto consiste en la “TERMINACIÓN DEL MEJORAMIENTO DE VÍAS URBANAS ETAPA 1 EN EL MUNICIPIO DE PIVIJAY”, le cual se encuentra vigente. Dicho lo anterior, se resaltan las gestiones oportunas y de acuerdo con las herramientas y procedimientos establecidos, realizadas por la supervisión en el marco de sus funciones, con el objetivo de amortizar en su totalidad el anticipo entregado al contratista de obra del municipio de Pivijay en virtud del Contrato Interadministrativo No. 2132670. De acuerdo con el saldo pendiente por amortizar por valor de \$427.823.536,00, mediante comunicado con radicado No. 20172700102621 de fecha 24 de abril de 2017 se envió comunicación al municipio de Pivijay, informando que el contrato interadministrativo había terminado su plazo contractual el 31 de julio de 2016, lo anterior, debido a la falta de interés por parte de la entidad territorial de continuar con la ejecución del contrato y además por no mantener actualizadas las vigencias de las garantías.

CONCLUSIÓN: ENTerritorio, ante el incumplimiento por la Entidad Territorial a sus obligaciones, al no presentar oportunamente las garantías, ni adelantar los trámites legales para recuperar el anticipo en atención a sus deberes contractuales y legales, por ende, paralizar la ejecución del proyecto, lo cual generó la inviabilidad técnica, administrativa y jurídica para la correcta ejecución del proyecto, interpuso acción judicial por controversias contractuales contra el municipio de Pivijay, solicitando entre otros, la devolución del saldo pendiente por amortizar del anticipo. Dicho proceso cursa en el Tribunal Administrativo de Magdalena bajo el No. 470012333300020190080500”.

Argumento que no desvirtúa lo observado, ratifica que los recursos del anticipo entregados al contratista están sin amortizar. Así mismo por ser derivado de un convenio suscrito entre ENTerritorio y una entidad territorial, los recursos deben ser devueltos por el municipio a ENTerritorio, puesto que la obra no cumplió con la finalidad de la contratación, y es el municipio quien debe buscar la devolución del anticipo ante su contratista.

Considera la CGR que, aunque existe desde 2019 proceso judicial por controversia contractual contra el municipio de Pivijay (Magdalena) a quien se le entregaron los recursos, la acción de responsabilidad fiscal es diferente y autónoma y esta no garantiza la recuperación de los recursos públicos entregados

como anticipo que no fueron ejecutados en obra ni devueltos por parte del contratista beneficiario y la compañía aseguradora- garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública; por lo cual se encuentran en riesgo de pérdida.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista PEDRO RAMON BULA LAZA se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Cuatrocientos Veintisiete Millones Ochocientos Veintitrés Mil Quinientos Treinta y Seis Pesos Mcte (**\$427.823.536**).

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 13 - Amortización anticipo contrato 2132723. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$108.192.000.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....

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”.

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entregada de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: “El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”⁵⁶.

La Ley 610 de 2000, establece: “Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal

⁵⁶ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanciación doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

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

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2132723⁵⁷ derivado del convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista *CONSORCIO O.L.T. LOGISTICS S.A.S*, donde el *Convenio Interadministrativo No. 2132723*, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Pelaya (Cesar), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Pelaya (Cesar) y el contratista los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a ENTerritorio, teniendo este último la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 28/02/2014 por valor de \$5.787.635.723 existe saldo de **\$108.192.000** que se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.

Señala la entidad⁵⁸: “...El *Convenio Interadministrativo No. 2132723*, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Pelaya (Cesar), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Pelaya (Cesar) y la Unión Temporal Pelaya.

El contrato interadministrativo derivado No. 2132723 terminó sin que se ejecutaran en su totalidad las obras del Proyecto objeto del mismo. Por su parte el municipio de Pelaya no dio inicio a las acciones tendientes a lograr la devolución del anticipo no amortizado.

La supervisión a través de rad 20212700083453 solicito el inicio de acción judicial por la no amortización del anticipo. De acuerdo con el último reporte emitido por la OAJ mediante rad 20211100187563 de 27/12/2021 el estado de la acción es el siguiente: “Denuncia firmada en manos del apoderado de la entidad para ser radicada ante la Fiscalía General de la Nación.” Dicha denuncia quedó radicada en la Fiscalía a finales del mes de diciembre de 2021. A la fecha, ENTerritorio se encuentra a la espera del inicio de la investigación.

⁵⁷ Objeto: Construcción de pavimentación en asfalto de la vía que desde el corregimiento de San Bernardo conduce hacia la cabecera del Municipio de Pelaya, César.

⁵⁸ Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

De esta manera, la amortización del anticipo dependerá de la decisión que tome el juez en el fallo que corresponda, con respecto a la indemnización de perjuicios que se solicite por parte de la Entidad como víctima en el proceso”.

En la respuesta a lo observado señala ENTerritorio: “...Al respecto, es preciso indicar que El Convenio Interadministrativo No. 2132723, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Pelaya (Cesar), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Pelaya (Cesar) y OLT LOGISTICS SAS.

El contrato interadministrativo derivado No. 2132723 terminó sin que se ejecutaran en su totalidad las obras del Proyecto objeto del mismo. Por su parte el municipio de Pelaya no dio inicio a las acciones tendientes a lograr la devolución del anticipo no amortizado.

No obstante, lo anterior, posteriormente, mediante contrato de obra No. 100 de 2015 suscrito con UNIÓN TEMPORAL PELAYA 2015 derivado del mismo convenio, se ejecutó y entrego a satisfacción el proyecto como consta en acta FMI027 de 17 de febrero de 2017, para posteriormente ser entregado al Departamento para la Prosperidad Social el 16 de mayo de 2017 como se evidencia en acta de la misma fecha. Dicho lo anterior, se resaltan las gestiones oportunas y de acuerdo con las herramientas y procedimientos establecidos, realizadas por la supervisión en el marco de sus funciones, con el objetivo de amortizar en su totalidad el anticipo entregado al contratista de obra del municipio de Pelaya en virtud del Contrato Interadministrativo No. 2132723.

De acuerdo con el saldo pendiente por amortizar por valor de \$108.192.000,00, mediante radicado No. 20142400123941 del 30/04/2014, se solicita al Ente Territorial tomar acciones correspondientes al presunto incumplimiento del contratista “OLT LOGISTICS SAS” frente a los requerimientos realizados por la interventoría.

Así mismo, mediante radicado No. 20142700193681 del 26/06/2014, se solicita al municipio de Pelaya – Cesar dar inicio al procedimiento de imposición de multas, sanciones y declaración de incumplimiento de acuerdo con los requerimientos de la interventoría. El 15 de septiembre de 2014 mediante radicado No. 20142700301121, se solicita al municipio de Pelaya- Cesar, tomar las acciones correspondientes de acuerdo con el presunto incumplimiento del “CONSORCIO O.L.T. LOGISTICS S.A.S.” frente a los requerimientos realizados por la Interventoría acerca de la inversión y buen manejo del anticipo.

CONCLUSIÓN: *En virtud de lo anterior, el 21 de diciembre de 2021 se remitió denuncia penal al apoderado de la entidad en materia penal, para que remitiera denuncia penal a la Fiscalía General de la Nación contra el representante legal de*

OLT LOGISTICS SAS, esto respecto, a la suma pendiente por amortizar del anticipo.

Mediante radicado No. 20222700044771 de 09 de marzo de 2022 se solicitó al municipio de Pelaya a través de derecho de petición reintegrar los recursos de anticipos sin amortizar de los contratos de obra Nos. 022 y 023, derivados de los convenios Nos. 2132723 y 2132736. A través de radicado No. 20222700063581 de 01 de abril de 2022 se citó a mesa de trabajo al municipio de Pelaya con el fin de verificar las acciones emprendidas por la entidad territorial frente al valor no amortizado del anticipo de los contratos de obra Nos. 022 y 023, derivados de los convenios Nos. 2132723 y 2132736”.

Lo anterior no desvirtúa lo observado, y aclara al ente de control que el contratista que tiene el anticipo sin amortizar es CONSORCIO O.L.T. LOGISTICS S.A.S y no UNION TEMPORAL PELAYA, el cual fue inicialmente relacionado por la entidad. Así mismo por ser derivado de un convenio suscrito entre ENTerritorio y una entidad territorial, los recursos deben ser devueltos por el municipio a la entidad, puesto que la obra no cumplió con la finalidad de la contratación, y es el municipio quien debe buscar la devolución del anticipo ante su contratista.

Considera la CGR que, aunque existe denuncia penal ante la Fiscalía en investigación, la acción de responsabilidad fiscal es diferente y autónoma y esta no garantiza la recuperación de los recursos públicos entregados como anticipo que no fueron ejecutados en obra ni devueltos por parte del contratista beneficiario y la compañía aseguradora- garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública; por lo cual se encuentran en riesgo de pérdida.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista CONSORCIO O.L.T. LOGISTICS S.A.S se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Ciento Ocho Millones Ciento Noventa y Dos Mil Pesos Mcte **(\$108.192.000)**.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 14 - Amortización Anticipo Contrato 2132736. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$80.752.000.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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...*

*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”.*

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entregada

de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: *“El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”⁵⁹.*

La Ley 610 de 2000, establece: *“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.*

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2132736⁶⁰ derivado del convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista Consorcio Asfaltar, donde el *Convenio Interadministrativo No. 2132736, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Pelaya (Cesar), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Pelaya (Cesar) y el contratista, los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a ENTerritorio, teniendo este ultimo la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 28/02/2014 por valor de \$ 1.797.068.126 existe saldo de **\$80.752.000** que se*

⁵⁹ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

⁶⁰ Objeto: Construcción de pavimentación en concreto rígido y obras de urbanismo complementaria en el corregimiento de San Bernardo, municipio de Pelaya Cesar

encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.

Inicialmente señaló la entidad⁶¹: “...El Convenio Interadministrativo No. 2132736, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Pelaya (Cesar), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Pelaya (Cesar) y la Unión Temporal Vías San Bernardo. El contrato interadministrativo derivado No. 2132736 terminó sin que se ejecutaran en su totalidad las obras del Proyecto objeto del mismo.

Por lo anterior, el municipio de Pelaya (Cesar), entre las vigencias 2016 y 2020, adelantó las acciones que le correspondían para la recuperación del anticipo ante la compañía de seguros con observancia a la póliza que amparaba el contrato de obra derivado, sin embargo, dicho proceso no tuvo resultado efectivo.

Gestiones adelantadas para la amortización del anticipo: *Con el propósito de lograr la amortización del saldo del anticipo del contrato de obra, la supervisión solicitó al Grupo de Gestión Postcontractual, el inicio de acción judicial contra el representante legal de la Unión Temporal Vías San Bernardo, por la no amortización del anticipo. Por lo anterior, este caso está en revisión de la OAJ, respecto a la viabilidad del inicio de la respectiva acción judicial”.*

En la respuesta a la observación manifiesta: “...En primer lugar, se precisa que el Convenio Interadministrativo No. 2132736, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Pelaya (Cesar), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Pelaya (Cesar) y la Unión Temporal Vías San Bernardo.

El contrato interadministrativo derivado No. 2132736 terminó sin que se ejecutaran en su totalidad las obras del Proyecto objeto del mismo. Por lo anterior, el municipio de Pelaya (Cesar), entre las vigencias 2016 y 2020, adelantó las acciones que le correspondían para la recuperación del anticipo ante la compañía de seguros con observancia a la póliza que amparaba el contrato de obra derivado, sin embargo, dicho proceso no tuvo resultado efectivo.

No obstante, lo anterior, posteriormente, mediante contrato de obra No. 099 de 2015 suscrito con Unión Temporal Vías San Bernardo derivado del mismo convenio, se ejecutó y entregó a satisfacción el proyecto como consta en acta FMI027 de 06 de septiembre de 2016, para posteriormente ser entregado al Departamento para la Prosperidad Social el 6 de diciembre de 2016, como se evidencia en acta de la misma fecha. Dicho lo anterior, se resaltan las gestiones oportunas y de acuerdo con las herramientas y procedimientos establecidos,

⁶¹ Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

realizadas por la supervisión en el marco de sus funciones, con el objetivo de amortizar en su totalidad el anticipo entregado al contratista de obra del municipio de Pelaya en virtud del Contrato Interadministrativo No. 2132736....

CONCLUSIÓN: Se elabora mesa de trabajo el 19 de noviembre de 2020 con el fin de solicita las acciones tomadas para la recuperación de los recursos por concepto de anticipo del convenio No. 2132736, el municipio se compromete a: 1. Constancia Ejecutoria del acta de liquidación unilateral del contrato de obra No. 023- 2014, celebrado por el Ente territorial con CONSORCIO ASFALTAR. 2. Soporte del cierre del negocio FIDUCIARIO, celebrado entre la Fiduciaria Alianza y el Consocio Asfaltar, para el manejo del anticipo del contrato de obra No. 023-2014 derivado del convenio interadministrativo No. 2132736. 3. Soportar las gestiones adelantadas por el Ente territorial para la recuperación de los recursos por concepto de anticipo del contrato de obra No. 023-2014 derivado del convenio interadministrativo No. 2132736. En virtud de lo anterior, el 20 de diciembre de 2021 el apoderado de la entidad en materia penal, remite denuncia penal a la Fiscalía General de la Nación, esto respecto, a la suma pendiente por amortizar del anticipo”.

Lo anterior no desvirtúa lo observado, y aclara al ente de control que el contratista que tiene el anticipo sin amortizar es CONSORCIO ASFALTAR y no UNION TEMPORAL VIAS DE SAN BERNARDO, el cual fue inicialmente relacionado por la entidad. Así mismo, por ser derivado de un convenio suscrito entre ENTerritorio y una entidad territorial, los recursos deben ser devueltos por el municipio a la entidad, puesto que la obra no cumplió con la finalidad de la contratación, y es el municipio quien debe buscar la devolución del anticipo ante su contratista.

Considera la CGR que, aun no existe proceso judicial de controversia contractual contra el municipio de Pelaya (cesar), la acción de responsabilidad fiscal es diferente y autónoma y esta no garantiza la recuperación de los recursos públicos entregados como anticipo que no fueron ejecutados en obra ni devueltos por parte del contratista beneficiario y la compañía aseguradora- garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública; por lo cual se encuentran en riesgo de pérdida.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista CONSORCIO ASFALTAR se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Ochenta Millones Setecientos Cincuenta y Dos Mil Pesos Mcte **(\$80.752.000)**.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 15 - Amortización Anticipo Contrato 2133431. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$ 28.206.605.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....

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”.

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la

efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: *“En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”*.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: *“El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”*⁶².

La Ley 610 de 2000, establece: *“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participan, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”*.

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2133431⁶³ derivado del convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO PARQUE SOPETRAN, donde Convenio Interadministrativo No. 2133431, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Sopetrán (Antioquia), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Sopetrán

⁶² Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

⁶³ Objeto: Remodelación y adecuación del acceso al parque principal del municipio de Sopetrán, Antioquia

(Antioquia) y el Consorcio Parque Sopetrán, los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a ENTerritorio, teniendo este último la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 12/05/2015 de \$199.585.959 existe saldo de **\$28.206.605** que se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.

Señaló inicialmente la entidad⁶⁴: “...El Convenio Interadministrativo No. 2133431, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Sopetrán (Antioquia), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Sopetrán (Antioquia) y el Consorcio Parque Sopetrán.

El plazo del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Sopetrán (Antioquia) y el Consorcio Parque Sopetrán finalizó y pese a los requerimientos realizados por ENTerritorio, el contratista de obra no ha dado trámite a la cuenta de cobro respectiva para lograr la amortización total del anticipo. Entre las vigencias 2016 y el 2021, se han adelantado gestiones con el municipio de Sopetrán (Antioquia), con el fin que se amortice el saldo pendiente del anticipo.

En consideración a que, pese a las gestiones adelantadas por ENTerritorio, para la vigencia 2022 no ha sido posible lograr la amortización del saldo del anticipo, en el mes de febrero de 2022, se solicitó al Grupo Gestión Postcontractual el inicio de acción judicial contra el representante legal del Consorcio Parque Sopetrán.

Por lo anterior, en el mes de marzo de 2022, se presentó a la OAJ la documentación para el inicio de las correspondientes acciones judiciales; dicha solicitud se encuentra en estudio, respecto a la viabilidad de iniciar la acción judicial. De otra parte, a través de radicado No. 20222700033303 de 14 de febrero de 2022, se remitió al municipio de Sopetrán, un derecho de petición mediante el cual, se solicitó el reintegro del saldo pendiente por amortizar del anticipo desembolsado en el marco del convenio suscrito con la Entidad Territorial.

En consideración a que la Entidad Territorial no dio respuesta oportuna al Derecho de petición, ENTerritorio el 8 de marzo de 2022, presentó ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Sopetrán, el incidente de desacato. Por lo anterior, nos encontramos a la espera que el juzgado se pronuncie frente a la solicitud”.

⁶⁴ Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

Imagen No. 20- Detalle contrato 2133431

Cliente	Departamento Para La Prosperidad Social - Fondo De Inversión Para La Paz - Dps - Fip
Contrato	2133431
Tercero	Consorcio Parque Sopetran
Fecha de Terminación del Contrato	30/10/2016
Fecha entrega del Anticipo	12/05/2015
Valor del Anticipo	\$199.585.959,00
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$28.206.605,00
Valor saldo por Amortizar Febrero 2022	\$28.206.605,00

Fuente: Radicado Enterritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

En la respuesta a la observación, la entidad señala: “...*El Convenio Interadministrativo No. 2133431, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de Sopetrán (Antioquia), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Sopetrán (Antioquia) y el Consorcio Parque Sopetrán.*

El plazo del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de Sopetrán (Antioquia) y el Consorcio Parque Sopetrán finalizó y pese a los requerimientos realizados por ENTerritorio, el contratista de obra no ha dado tramite a la cuenta de cobro respectiva para lograr la amortización total del anticipo. Ahora bien, se resalta que el proyecto “REMODELACIÓN Y ADECUACIÓN ACCESO PARQUE PRINCIPAL DEL MUNICIPIO DE SOPETTRAN ANTIOQUIA” fue terminado y entregado a satisfacción según consta en acta FMI027 de 25 de octubre de 2016, para posteriormente ser entregado al Departamento de Prosperidad Social como consta en acta de entrega de 24 de febrero de 2017, en cumplimiento de nuestras obligaciones contractuales con el cliente.

Dicho lo anterior, se resaltan las gestiones oportunas y de acuerdo con las herramientas y procedimientos establecidos, realizadas por la supervisión en el marco de sus funciones, con el objetivo de amortizar en su totalidad el anticipo entregado al contratista de obra del municipio de Sopetran en virtud del Contrato Interadministrativo No. 2133431.

De acuerdo con el saldo pendiente por amortizar por valor de \$28.206.605,00, mediante radicado No. 20192700034121 del 20 de febrero de 2019, se remite derecho de petición al municipio de Sopetrán – Antioquia, donde se solicita conminar al contratista CONSORCIO PARQUE SOPETTRAN, para que tramite la cuenta final del contrato de obra y de este modo proceder a la amortización del anticipo por valor \$28.206.605...

CONCLUSIÓN: *Por lo anterior, y teniendo en cuenta el concepto dado por la Oficina Asesora Jurídica mediante memorando No. 20221100030973, la Gerencia de Convenio presentará el caso al Comité de Sostenibilidad, Seguimiento y Castigo de Activo, solicitando que se dé como ejecutado el anticipo sin amortizar,*

soportado en el recibo a satisfacción por parte de la interventoría y la entidad territorial del proyecto ejecutado, tal como se indica en la trazabilidad previamente expuesta, por la suma de \$69.086.193 y amortizar el saldo del anticipo correspondiente al valor de \$28.206.605, esta decisión no generaría gastos adicionales para ENTerritorio”.

Lo anterior no desvirtúa lo observado y por el contrario se evidencia que estos recursos entregados por anticipo van a ser sometidos a Comité de Sostenibilidad y Castigo de activos. Así mismo por ser derivado de un convenio suscrito entre ENTerritorio y una entidad territorial, los recursos deben ser devueltos por el municipio a la entidad, puesto que la obra no cumplió con la finalidad de la contratación, y es el municipio quien debe buscar la devolución del anticipo ante su contratista.

Considera la CGR que, aunque está en estudio el inicio de acción judicial por controversia contractual contra municipio de Sopetrán (Antioquia) quien recibió los recursos de ENTerritorio, la acción de responsabilidad fiscal es diferente y autónoma y esta no garantiza la recuperación de los recursos públicos entregados como anticipo que no fueron ejecutados en obra ni devueltos por parte del contratista beneficiario y la compañía aseguradora- garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública; por lo cual se encuentran en riesgo de pérdida.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista CONSORCIO *PARQUE SOPETRAN* se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Veintiocho Millones Doscientos Seis Mil Seiscientos Cinco Pesos Mcte (**\$28.206.605**).

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 16 - Amortización Anticipo Contrato 2133443. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$568.865.578.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....*

*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”.*

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entregada de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: “El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe

amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”⁶⁵.

La Ley 610 de 2000, establece: “Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2133443⁶⁶ derivado del convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO ACUANORTE, donde el *Convenio Interadministrativo No. 2133443, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de El Guamo (Tolima), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de El Guamo (Tolima) y el Consorcio ACUANORTE*, los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a la entidad, teniendo este último la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 10/05/2016 por valor de \$1.289.652.183 existe saldo de **\$568.865.578** que se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos, debido a que no se realizaron las acciones oportunas tendientes a la recuperación de estos recursos públicos.

Señaló inicialmente la entidad⁶⁷: “...*El Convenio Interadministrativo No. 2133443, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de El Guamo (Tolima), sin embargo,*

⁶⁵ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

⁶⁶ Objeto: Construcción acueducto veredas Las Mercedes, Porvenir, Oval, Cañada baja, Callejón de Guaduas y El Samán municipio de Guamo, Tolima

⁶⁷ Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de El Guamo (Tolima) y el Consorcio ACUANORTE.

Por lo anterior, indicamos que, una vez culminado el plazo contractual, el contratista de obra debía realizar los cobros correspondientes frente a lo ejecutado y de esta manera amortizar en su totalidad el anticipo, actividad que pese haber sido requerida a través de la entidad territorial en múltiples ocasiones, no realizó de manera oportuna. Entre las vigencias 2017 y el 2020, se han adelantado gestiones con el municipio de El Guamo (Tolima), con el fin que se amortice el saldo pendiente del anticipo.

Gestiones adelantadas para la amortización del anticipo: En consideración a que, pese a las gestiones adelantadas por ENTerritorio, para la vigencia 2021 no había sido posible lograr la amortización del saldo del anticipo, en enero de 2021, ENTerritorio inició la acción judicial contra el municipio de El Guamo Tolima, la cual cursa en el Tribunal Administrativo del Tolima, y en la que, se solicita al Juez condenar a la entidad territorial a la devolución a ENTerritorio de los recursos pendientes de amortización del anticipo.

El 29 de septiembre de 2021 se dio traslado a la parte demandada para contestar la demanda. Por lo anterior, indicamos que la amortización del anticipo dependerá de la decisión que tome el juez en el fallo que corresponda”.

Imagen No. 21- Detalle contrato

Tercero	Consorcio Acuanorte
Fecha de Terminación del Contrato	25/07/2017
Fecha entrega del Anticipo	10/05/2016
Valor del Anticipo	\$1.289.652.183,00
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$568.865.578,00
Valor saldo por Amortizar Febrero 2022	\$568.865.578,00

Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

En la respuesta a la observación señala: “...Se precisa, en primero lugar que El Convenio Interadministrativo No. 2133443, fue suscrito entre ENTerritorio y el municipio de El Guamo (Tolima), sin embargo, el saldo no amortizado de este Convenio se deriva del contrato derivado de obra, suscrito entre el municipio de El Guamo (Tolima) y el Consorcio ACUANORTE.

Por lo anterior, indicamos que, una vez culminado el plazo contractual, el contratista de obra debía realizar los cobros correspondientes frente a lo ejecutado y de esta manera amortizar en su totalidad el anticipo, actividad que pese haber sido requerida a través de la entidad territorial en múltiples ocasiones, no realizó de manera oportuna. Ahora bien, se resalta que el proyecto “CONSTRUCCIÓN ACUEDUCTO VEREDAS LAS MERCEDES, PORVENIR, OVAL, CAÑADA BAJA, CALLEJÓN DE GUADUAS Y EL SAMAN (ACUANORTE IV ETAPA) DEL

MUNICIPIO DEL GUAMO TOLIMA” fue terminado y entregado a satisfacción según consta en acta FMI027 de 14 de agosto de 2017, para posteriormente ser entregado al Departamento de Prosperidad Social como constas en acta de entrega de 29 de mayo de 2018, en cumplimiento de nuestras obligaciones contractuales con el cliente. Dicho lo anterior, se resaltan las gestiones oportunas y de acuerdo con las herramientas y procedimientos establecidos, realizadas por la supervisión en el marco de sus funciones, con el objetivo de amortizar en su totalidad el anticipo entregado al contratista de obra del municipio de El Guamo en virtud del Contrato Interadministrativo No. 2133443.

CONCLUSIÓN: En consideración a que, pese a las gestiones adelantadas por ENTerritorio, para la vigencia 2021 no había sido posible lograr la amortización del saldo del anticipo, en enero de 2021, ENTerritorio inició la acción judicial contra el municipio de El Guamo Tolima, la cual cursa en el Tribunal Administrativo del Tolima, y en la que, se solicita al Juez condenar a la entidad territorial a la devolución a ENTerritorio de los recursos pendientes de amortización del anticipo El 29 de septiembre de 2021 se dio traslado a la parte demandada para contestar la demanda”.

Lo anterior no desvirtúa lo observado, puesto que la entidad reconoce que el anticipo no ha sido amortizado por parte del contratista. Así mismo por ser derivado de un convenio suscrito entre ENTerritorio y una entidad territorial, los recursos deben ser devueltos por el municipio a la entidad, puesto que la obra no cumplió con la finalidad de la contratación, y es el municipio quien debe buscar la devolución del anticipo ante su contratista.

Considera la CGR que, aunque existe procesos judiciales de controversia contractual contra el municipio de Guamo (Tolima) quien recibió los recursos de ENTerritorio, la acción de responsabilidad fiscal es diferente y autónoma y esta no garantiza la recuperación de los recursos públicos entregados como anticipo que no fueron ejecutados en obra ni devueltos por parte del contratista beneficiario y la compañía aseguradora- garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública; por lo cual se encuentran en riesgo de pérdida.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista CONSORCIO ACUANORTE se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de **Quinientos Sesenta y Ocho Millones Ochocientos Sesenta y Cinco Mil Quinientos Setenta y Ocho Pesos Mcte (\$568.865.578).**

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus

objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 17 - Amortización Anticipo Contrato 2133534. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$16.470.972.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....*
- 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”.*

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines

estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: *“En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”*.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: *“El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”*⁶⁸.

La Ley 610 de 2000, establece: *“Artículo 60. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”*.

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2133534⁶⁹ derivado del convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSTRUCCIONES DE LA MOJANA Y EL SAN JORGE S.A.S, donde el Contrato Interadministrativo No. 2133534, fue suscrito con el municipio de Guaranda (Sucre); y el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva de la

⁶⁸ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

⁶⁹ Objeto: Intervención vial de la avenida Junta de Mata en el municipio de Guaranda, Departamento de Sucre

situación presenta con el contrato derivado de obra, suscrito entre el Ente Territorial y la Construcciones de la Mojana y el San Jorge S.A.S, los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a ENTerritorio, teniendo este ultimo la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 29/07/2014 por valor de \$164.659.692 existe saldo de **\$16.470.972** que se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.

Señaló inicialmente la entidad⁷⁰: “...En principio, es preciso aclarar que el Contrato Interadministrativo No. 2133534, fue suscrito con el municipio de Guaranda (Sucre); y el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva de la situación presenta con el contrato derivado de obra, suscrito entre el Ente Territorial y la Construcciones de la Mojana y el San Jorge S.A.S.

Por lo anterior, indicamos que, una vez culminado el plazo contractual, el contratista de obra debía realizar los cobros correspondientes frente a lo ejecutado y de esta manera amortizar en su totalidad el anticipo, actividad que pese haber sido requerida a través de la entidad territorial en múltiples ocasiones, no realizó de manera oportuna.

Entre las vigencias 2016 y el 2020, se han adelantado gestiones con el municipio de Guaranda (Sucre), con el fin que se amortice el saldo pendiente del anticipo.

Gestiones adelantadas para la amortización del anticipo: En consideración a que, pese a las gestiones adelantadas por ENTerritorio, para la vigencia 2020 no había sido posible lograr la amortización del saldo del anticipo, mediante la comunicación No. 20202700202371 del 15 de octubre de 2020, mediante derecho de petición se solicitó al municipio de Guaranda (Sucre), la devolución del saldo no amortizado del anticipo. En consideración a que el municipio de Guaranda (Sucre), no atendió en término de oportunidad de derecho de petición, mediante rad. 20212700013673 se solicitó a la OAJ interponer acción judicial por vulneración al derecho fundamental de petición.

Una vez interpuesta la tutela por parte de ENTerritorio, el municipio dio respuesta mediante radicado No. 20214300029162 del 29/01/2021, señalando las gestiones realizadas y la falta de respuesta por parte de la interventoría.

A la fecha, la supervisión del proyecto se encuentra recopilando la información para presentar a consideración del Grupo de Gestión Postcontractual, la solicitud de inicio de acción judicial contra el contratista de obra, tendiente a lograr la amortización del saldo del anticipo”

⁷⁰ Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

Imagen No. 22- Detalle contrato 2133534

Número	32
Convenio	212080
Cliente	Departamento Para La Prosperidad Social - Fondo De Inversión Para La Paz - Dps - Fip
Contrato	2133534
Tercero	Construcciones De La Mojana Y El San Jorge S.A.S
Fecha de Terminación del Contrato	31/01/2015
Fecha entrega del Anticipo	29/07/2014
Valor del Anticipo	\$164.659.692,00
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$16.470.972,00
Valor saldo por Amortizar Febrero 2022	\$16.470.972,00

Fuente: Radicado Enterritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

En la respuesta a la observación manifiesta: "... *En principio, es preciso aclarar que el Contrato Interadministrativo No. 2133534, fue suscrito con el municipio de Guaranda (Sucre); y el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva de la situación presentada con el contrato derivado de obra, suscrito entre el Ente Territorial y la Construcciones de la Mojana y el San Jorge S.A.S.*

Por lo anterior, indicamos que, una vez culminado el plazo contractual, el contratista de obra debía realizar los cobros correspondientes frente a lo ejecutado y de esta manera amortizar en su totalidad el anticipo, actividad que pese haber sido requerida a través de la entidad territorial en múltiples ocasiones, no realizó de manera oportuna. Ahora bien, se resalta que el proyecto "INTERVENCIÓN VIAL EN LA AVENIDA JUAN DE MATAS EN EL MUNICIPIO DE GUARANDA", fue terminado y entregado a satisfacción según consta en acta FMI027 de 31 de octubre de 2014, para posteriormente ser entregado al Departamento de Prosperidad Social como constas en acta de entrega de 7 de abril de 2015, en cumplimiento de nuestras obligaciones contractuales con el cliente. Dicho lo anterior, se resaltan las gestiones oportunas y de acuerdo con las herramientas y procedimientos establecidos, realizadas por la supervisión en el marco de sus funciones, con el objetivo de amortizar en su totalidad el anticipo entregado al contratista de obra del municipio de Guaranda en virtud del Contrato Interadministrativo No. 2133534...

CONCLUSIÓN: *A la fecha, la supervisión del proyecto se encuentra recopilando la información para presentar a consideración de la Oficina Asesora Jurídica, la solicitud de inicio de acción judicial contra del contratista de obra, tendiente a lograr la amortización del saldo del anticipo".*

Lo anterior no desvirtúa lo observado, y por el contrario se reconoce que el recurso entregado en calidad de anticipo no ha sido amortizado. Así mismo por ser derivado de un convenio suscrito entre ENTerritorio y una entidad territorial, los recursos deben ser devueltos por el municipio a la entidad, puesto que la obra no cumplió con la finalidad de la contratación, y es el municipio quien debe buscar la devolución del anticipo ante su contratista.

Considera la CGR que, aunque la entidad está estudiando la viabilidad de iniciar proceso judicial por controversia contractual contra el municipio de Guaranda (Sucre) quien recibió los recursos de ENTerritorio para ejecutar, lo anterior no garantiza la recuperación de los recursos públicos entregados como anticipo los cuales se encuentran en riesgo y que, a la fecha del proceso auditor, se evidencia que no han sido devueltos por parte del contratista beneficiario y la compañía aseguradora- garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista CONSTRUCCIONES DE LA MOJANA Y EL SAN JORGE S.A.S se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Dieciséis Millones Cuatrocientos Setenta Mil Novecientos Setenta y Dos Pesos Mcte (**\$16.470.972**).

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 18 - Amortización anticipo contrato 2133735. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$222.039.080.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....*

*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”.*

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: “El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”⁷¹.

⁷¹ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

La Ley 610 de 2000, establece: “Artículo 6o. *Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participan, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo*”.

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2133735⁷² derivado del convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista **APEX LLC - ARCHITECTURAL PROJECTS & ENGINEERING**, donde el *Contrato Interadministrativo No. 2133735, fue suscrito con el municipio de Palestina (Huila); y el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva de la situación presenta con el contrato derivado de obra, suscrito entre el Ente Territorial y la firma Apex Llc - Architectural Projects & Engineering*, los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a ENTerritorio, teniendo este ultimo la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 22/07/2016 por valor de \$296.141.904 existe saldo de **\$222.039.080** que se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.

Inicialmente señaló la entidad⁷³: “...*En principio, es preciso aclarar que el Contrato Interadministrativo No. 2133735, fue suscrito con el municipio de Palestina (Huila); y el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva de la situación presenta con el contrato derivado de obra, suscrito entre el Ente Territorial y la firma Apex Llc - Architectural Projects & Engineering.*”

Por lo anterior, indicamos que, terminado el plazo contractual, el contratista de obra no ejecutó la totalidad de la obra, estando en desacuerdo con las cantidades aprobadas por parte de la interventoría. Es preciso indicar que, la amortización de la totalidad del saldo pendiente por amortizar será posible con el trámite de desembolso de las cantidades ejecutadas y avaladas por interventoría; no obstante, el constructor no ha presentado el desembolso final, en consideración a

⁷² Objeto: Construcción primera etapa parque central, municipio de Palestina, Huila

⁷³ Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

que inició proceso judicial contra la entidad territorial y ENTerritorio, solicitando se le reconozcan mayores cantidades ejecutadas y en consecuencia mayor saldo a favor.

Entre las vigencias 2017 y el 2020, se han adelantado gestiones con el municipio de Palestina (Huila), con el fin que se amortice el saldo pendiente del anticipo.

Gestiones adelantadas para la amortización del anticipo: En consideración a que, pese a las gestiones adelantadas por ENTerritorio, para la vigencia 2021 no había sido posible lograr la amortización del saldo del anticipo, en el mes de noviembre de 2021, se solicitó al Grupo de Gestión Postcontractual el inicio de la acción judicial contra el municipio de Palestina (Huila) y/o contratista de obra.

Dicha solicitud, se encuentra en estudio por parte de la OAJ, en relación con la viabilidad de presentar demanda civil de carácter extracontractual y/o denuncia penal, siendo esta la última opción a emplear, para la recuperación del saldo no amortizado del anticipo”.

Imagen No. 23- Detalle contrato 2133735

Número	33
Convenio	212080
Cliente	Departamento Para La Prosperidad Social - Fondo De Inversión Para La Paz - Dps - Fip
Contrato	2133735
Tercero	Apex Llc - Architectural Projects & Engineering -
Fecha de Terminación del Contrato	30/06/2017
Fecha entrega del Anticipo	22/07/2016
Valor del Anticipo	\$296.141.904,00
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$222.039.080,00

Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

En la respuesta a la observación ENTerritorio manifestó: “...*En principio, es preciso aclarar que el Contrato Interadministrativo No. 2133735, fue suscrito con el municipio de Palestina (Huila); y el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva de la situación presenta con el contrato derivado de obra, suscrito entre el Ente Territorial y la firma Apex Llc - Architectural Projects & Engineering.*

Por lo anterior, indicamos que, terminado el plazo contractual, el contratista de obra no ejecutó la totalidad de la obra, estando en desacuerdo con las cantidades aprobadas por parte de la interventoría. Es preciso indicar que, la amortización de la totalidad del saldo pendiente por amortizar será posible con el trámite de desembolso de las cantidades ejecutadas y avaladas por interventoría; no obstante, el constructor no ha presentado el desembolso final, en consideración a que inició proceso judicial contra la entidad territorial y ENTerritorio, solicitando se le reconozcan mayores cantidades ejecutadas y en consecuencia mayor saldo a favor.

No obstante, lo anterior, posteriormente el municipio ejecutó y entregó a satisfacción el proyecto, el cual fue entregado al Departamento para la Prosperidad Social el 27 de febrero de 2020, como se evidencia en acta de la misma fecha. Dicho lo anterior, se resaltan las gestiones oportunas y de acuerdo con las herramientas y procedimientos establecidos, realizadas por la supervisión en el marco de sus funciones, con el objetivo de amortizar en su totalidad el anticipo entregado al contratista de obra del municipio de Palestina en virtud del Contrato Interadministrativo No. 2133735...

CONCLUSIÓN GENERAL DE LA INFORMACIÓN: Por lo anterior, se evidencia que para los casos que nos ocupan, en el marco de ejecución de cada proyecto, la supervisión designada por ENTerritorio (antes FONADE), en términos de oportunidad, Sí realizó los requerimientos y gestiones contractuales; de igual manera, actuó en el ejercicio de las funciones a cargo de la supervisión y procedió a realizar las gestiones y requerimientos correspondientes dentro del marco de su rol y sus competencias, con el fin que los contratistas derivados y las Entidades Territoriales hicieran las acciones para amortizar el anticipo. De igual manera, queda claro que se hicieron las solicitudes de inicio de acción judicial y que se presentaron las demandas en busca de amortizar los anticipos a través de los fallos judiciales, por lo que, al presentar las demandas, la entidad continua en la búsqueda de la recuperación y amortización de los anticipos otorgados, incluso para aquellos casos donde no se tenía relación contractual con los contratistas de obra. Por lo tanto, ENTerritorio tiene expectativas de alta probabilidad para estos procesos, en los cuales se espera recuperar y/o amortizar los anticipos. Por lo anterior, consideramos que no existe mérito para esta observación, pues la connotación a que se hace alusión no configura todos los elementos propios de la responsabilidad; en el mismo sentido, vale la pena precisar que, ENTerritorio cumplió con la Gerencia Integral contratada, efectuó el seguimiento y control de los recursos públicos, adelantó las acciones necesarias, actuó conforme con derecho en las diligencias administrativas, y actualmente adelanta las acciones judiciales a fin de evitar omisiones que conlleven a una responsabilidad por parte de la entidad”.

Los argumentos señalados no desvirtúan lo observado y por el contrario se reconoce que los recursos entregados en calidad de anticipo se encuentran sin amortizar. Así mismo por ser derivado de un convenio suscrito entre ENTerritorio y una entidad territorial, los recursos deben ser devueltos por el municipio a la entidad, puesto que la obra no cumplió con la finalidad de la contratación, y es el municipio quien debe buscar la devolución del anticipo ante su contratista.

Considera la CGR que, aunque la Oficina Jurídica de la entidad, está estudiando la viabilidad del inicio de procesos judiciales, no hay garantía de la recuperación de los recursos públicos entregados como anticipo los cuales se encuentran en riesgo y que, a la fecha del proceso auditor, se evidencia que no han sido

devueltos por parte del contratista beneficiario y la compañía aseguradora-garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista Apex Llc - Architectural Projects & Engineering se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Doscientos Veintidós Millones Treinta y Nueve Mil Ochenta Pesos Mcte **(\$222.039.080)**.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 19 - Amortización Anticipo Contrato 2133846. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$56.279.170.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....*

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”.*

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: “El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”⁷⁴.

La Ley 610 de 2000, establece: “Artículo 6º. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de

⁷⁴ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2133846⁷⁵ derivado del convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista Carlos Augusto Restrepo Salazar, donde el *Contrato Interadministrativo No. 2133846, fue suscrito con el municipio de Marsella (Risaralda); y el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva de la situación presenta con el contrato derivado de obra, suscrito entre el Ente Territorial y Carlos Augusto Restrepo Salazar, los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a la entidad, teniendo este ultimo la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 14/09/2017 por valor de \$258.085.910 existe saldo de \$56.279.170 que se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.*

Inicialmente señaló la entidad⁷⁶: *“...En principio, es preciso aclara que el Contrato Interadministrativo No. 2133846, fue suscrito con el municipio de Marsella (Risaralda); y el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva de la situación presenta con el contrato derivado de obra, suscrito entre el Ente Territorial y Carlos Augusto Restrepo Salazar.*

Por lo anterior, indicamos que, terminado el plazo contractual de obra en marzo de 2018, la ejecución terminó con falencias de calidad y pendientes de ejecución, situación que no permitía el trámite de pago hasta tanto no se subsanaran dichas situaciones.

Por su parte, el municipio de Marsella (Risaralda), pese a haber sido requerida en numerosas oportunidades por parte de ENTerritorio y la interventoría, no adelantó las gestiones correspondientes para conminar a su contratista a la subsanación de los pendientes y la amortización del anticipo.

Gestiones adelantadas para la amortización del anticipo: *En julio de 2020, ENTerritorio interpuso acción judicial por controversias contractuales contra la entidad territorial, la cual cursa en el Juzgado 6 Administrativo de Pereira con el No. 66001333300620200030900. Cuyo estado de la acción es el siguiente:*

⁷⁵ Objeto: Renovación urbana de la zona comercial y plaza principal del municipio de Marsella, Risaralda

⁷⁶ Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

El 21 de abril de 2021, el municipio solicita llamar en garantía a Carlos Augusto Restrepo Salazar, contratista de obra. El 06 de octubre de 2021, el juzgado admite la intervención del tercero y le da 15 días para contestar. En la actualidad ENTerritorio participa en mesas de seguimiento permanente por parte del Grupo DIARI-CGR; como resultado de dichas mesas de trabajo, el municipio se comprometió a contratar la demolición y construcción de las gradas para que el contratista anterior pueda colocar nuevamente el granito lavado. En virtud de este compromiso, en el mes de marzo de 2022, la Entidad Territorial dio inicio a las actividades a su cargo, que permitan el recibo de la obra por parte de la interventoría; y en consecuencia, realizar el trámite de pago final para amortizar el saldo pendiente del anticipo”.

Imagen No. 24- Detalle contrato 2133846

Número	34
Convenio	212080
Cliente	Departamento Para La Prosperidad Social - Fondo De Inversión Para La Paz - Dps - Fip
Contrato	2133846
Tercero	Restrepo Salar Carlos Augusto
Fecha de Terminación del Contrato	26/03/2018
Fecha entrega del Anticipo	14/09/2017
Valor del Anticipo	\$258.085.910,00
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$56.279.170,00
Valor Amortización Enero 2022	\$-
Valor Amortización Febrero 2022	\$-
Valor saldo por Amortizar Febrero 2022	\$56.279.170,00

Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

En la respuesta a la observación señala ENTerritorio: “...En principio, es preciso aclara que el Contrato Interadministrativo No. 2133846, fue suscrito con el municipio de Marsella (Risaralda); y el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva de la situación presenta con el contrato derivado de obra, suscrito entre el Ente Territorial y Carlos Augusto Restrepo Salar.

Por lo anterior, indicamos que, terminado el plazo contractual de obra en marzo de 2018, la ejecución terminó con falencias de calidad y pendientes de ejecución, situación que no permitía el trámite de pago hasta tanto no se subsanaran dichas situaciones.

Por su parte, el municipio de Marsella (Risaralda), pese a haber sido requerida en numerosas oportunidades por parte de ENTerritorio y la interventoría, no adelantó las gestiones correspondientes para conminar a su contratista a la subsanación de los pendientes y la amortización del anticipo. Dicho lo anterior, se resaltan las gestiones oportunas y de acuerdo con las herramientas y procedimientos establecidos, realizadas por la supervisión en el marco de sus funciones, con el objetivo de amortizar en su totalidad el anticipo entregado al contratista de obra del municipio de Marsella en virtud del Contrato Interadministrativo No. 2133846.

De conformidad con el balance financiero del Contrato Interadministrativo emitido por ENTerritorio, teniendo en cuenta los desembolsos realizados, evidencia un

valor si amortizar por concepto de anticipo por parte del contratista de obra, de \$56.279.170....

...CONCLUSION: Es de anotar que a ENTerritorio no se allegado soporte alguno o prueba de las diligencias adelantadas por el municipio de Marsella tendientes a hacer efectiva la garantía que cobija el contrato de obra número 171-2015 a razón del incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista del municipio, Carlos Augusto Restrepo Salazar. Así las cosas, en julio de 2020, ENTerritorio interpuso acción judicial por controversias contractuales contra la entidad territorial, la cual cursa en el Juzgado 6 Administrativo de Pereira con el No. 66001333300620200030900. Cuyo estado de la acción es el siguiente: El 21 de abril de 2021, el municipio solicita llamar en garantía a Carlos Augusto Restrepo Salazar, contratista de obra. El 06 de octubre de 2021, el juzgado admite la intervención del tercero, en despacho desde el 11 de noviembre del 2021 para fijación de audiencia inicial”.

Los argumentos señalados no desvirtúan lo observado y por el contrario se reconoce que los recursos entregados en calidad de anticipo se encuentran sin amortizar. Así mismo, por ser derivado de un convenio suscrito entre ENTerritorio y una entidad territorial, los recursos deben ser devueltos por el municipio a la entidad, puesto que la obra no cumplió con la finalidad de la contratación, y es el municipio quien debe buscar la devolución del anticipo ante su contratista.

Considera la CGR que, aunque los recursos a recuperar entregados por anticipo están en cabeza de la entidad territorial, en este caso el municipio de Marsella (Risaralda), no hay garantía de la recuperación de los recursos públicos entregados como anticipo los cuales se encuentran en riesgo y que, a la fecha del proceso auditor, se evidencia que no han sido devueltos por parte del contratista beneficiario y la compañía aseguradora- garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista Carlos Augusto Restrepo Salazar se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Cincuenta y Seis Millones Doscientos Setenta y Nueve Mil Ciento Setenta y Nueve Pesos Mcte **(\$56.279.179)**.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 20 - Amortización anticipo contrato 2133894. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$432.441.294.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....*

*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”.*

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: *“En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entregada de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”*.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: *“El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”⁷⁷*.

La Ley 610 de 2000, establece: *“Artículo 60. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”*.

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2133894⁷⁸ derivado del convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista T L INGEAMBIENTE SAS, donde el Contrato Interadministrativo No. 2133894, fue suscrito con el municipio de Candelaria (Valle del Cauca); y el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva de la situación presenta con el contrato derivado de obra, suscrito entre el Ente Territorial y la firma T L INGEAMBIENTE SAS, los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a la entidad, teniendo este ultimo la obligación de manejarlos responsablemente e

⁷⁷ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

⁷⁸ Objeto: Optimización redes de distribución de acueducto corregimiento Carmelo y San Joaquín del municipio de Candelaria, Valle

invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 12/05/2016 de \$432.441.294 la totalidad del mismo se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos, debido a que no se realizaron las acciones oportunas tendientes a la recuperación de estos recursos públicos.

Inicialmente señala la entidad⁷⁹: “...*En principio, es preciso aclarar que el Contrato Interadministrativo No. 2133894, fue suscrito con el municipio de Candelaria (Valle del Cauca); y el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva de la situación presenta con el contrato derivado de obra, suscrito entre el Ente Territorial y la firma T L INGEAMBIENTE SAS.*

Por lo anterior, informamos que, el contratista de obra ejecutó 11.1% de la obra, sin embargo, este no fue recibido a satisfacción por la interventoría, razón por la cual FONADE (hoy ENTerritorio) no procederá a reconocer pagos al respecto.

En consecuencia, el saldo del anticipo no fue amortizado, ni reintegrado por el contratista, pese a las gestiones adelantadas por ENTerritorio con el municipio de Candelaria (Valle del Cauca).

Gestiones adelantadas para la amortización del anticipo: *En julio de 2020, ENTerritorio interpuso acción judicial por controversias contractuales contra el municipio de Candelaria, la cual cursa en Juzgado 13 Administrativo de Cali con el No. 760013333013202000171. De acuerdo con el último reporte emitido por la OAJ mediante rad 20211100187563 de 27/12/2021 el estado de la acción es el siguiente: “(...) El 17 de febrero de 2021, se contestó la demanda por parte del municipio se encuentra pendiente de audiencia inicial (...)”*

Por lo anterior, indicamos que la amortización del anticipo dependerá de la decisión que tome el juez en el fallo que corresponda”.

Imagen No. 25- Detalle contrato 2133894

Número	36
Convenio	212080
Cliente	Departamento Para La Prosperidad Social - Fondo De Inversión Para La Paz - Dps - Fip
Contrato	2133894
Tercero	T L Ingeambiente Sas
Fecha de Terminación del Contrato	31/10/2018
Fecha entrega del Anticipo	12/05/2016
Valor del Anticipo	\$432.441.294,68
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$432.441.294,68
Valor saldo por Amortizar Febrero 2022	\$432.441.294,68

Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

En la respuesta a la observación señala: “...*En principio, es preciso aclarar que el Contrato Interadministrativo No. 2133894, fue suscrito con el municipio de*

⁷⁹ Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

Candelaria (Valle del Cauca); y el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva de la situación presenta con el contrato derivado de obra, suscrito entre el Ente Territorial y la firma T L INGEAMBIENTE S.A.S.

Por lo anterior, informamos que, el contratista de obra ejecutó 11.1% de la obra, sin embargo, este no fue recibido a satisfacción por la interventoría, razón por la cual ENTerritorio no procederá a reconocer pagos al respecto.

En consecuencia, el saldo del anticipo no fue amortizado, ni reintegrado por el contratista, pese a las gestiones adelantadas por ENTerritorio con el municipio de Candelaria (Valle del Cauca).

El proyecto fue cancelado en comité de seguimiento del 03 de octubre de 2018 por parte de Prosperidad Social y ENTerritorio, sin que se avalara ejecución por parte de interventoría.

Dicho lo anterior, se resaltan las gestiones oportunas y de acuerdo con las herramientas y procedimientos establecidos, realizadas por la supervisión en el marco de sus funciones, con el objetivo de amortizar en su totalidad el anticipo entregado al contratista de obra del municipio de Candelaria en virtud del Contrato Interadministrativo No. 2133894.

De acuerdo con el saldo pendiente por amortizar por valor de \$432.441.294.00 ENTerritorio a través del Rad. 20162700158751 del 22/06/16 solicitó al Municipio de Candelaria iniciara proceso administrativo por presunto incumplimiento.

El ente territorial remitió respuesta con oficio 225-10-01-372 del 24/06/16 informando que posterior al comité efectuado el 24/06/16 en el Municipio, en presencia de Contratista de obra e Interventoría, se concluyó que parte del atraso reportado se debe a la falta de balance y reprogramación y por lo tanto se encuentra a la espera de la entrega documental solicitada al contratista, para evaluar el inicio o no del proceso sancionatorio.

Una vez se dio inició proceso sancionatorio al Contratista de obra, la aseguradora manifestó que “Dentro de la misma, en primer lugar, se expuso por parte del asesor jurídico del alcalde de Candelaria, los hechos y fundamentos jurídicos del trámite que por posible incumplimiento se estaba aperturando. Posteriormente, se le concedió el uso de la palabra al Representante legal del contratista, así como a sus acompañantes, quienes dejaron en evidencia el inexistente incumplimiento que se estaba aduciendo en cabeza de TL INGEAMBIENTE, máxime cuando la obra relacionada con el Carmelo se encuentra terminada, y la obra de San Joaquín no se ha iniciado en razón de la falta de aprobación por parte del Municipio de los diseños del Tanque que se debe construir. Adicionalmente, también se puso de presente la solicitud de suspensión aprobada por la

interventoría del proyecto, y el acta que se emitió en tal sentido. Finalmente, el contratista aportó sendas pruebas documentales que soportaban lo manifestado.

Posteriormente, con radicado No. 20182700116933 de 15/06/2018 la Gerencia del Convenio 212080 y la Subgerencia Técnica enviaron a la Subgerencia de Contratación solicitud de reclamación para hacer efectiva la garantía que ampara el cumplimiento del convenio interadministrativo No. 2133894 celebrado entre el fondo financiero de proyectos de desarrollo - FONADE y el municipio de Candelaria, Valle Del Cauca. Sin embargo, ante la cancelación del proyecto en comité del 03 de octubre de 2018 se cerró la actuación.

CONCLUSIÓN: Pese a los requerimientos realizados por ENTerritorio en el año 2019 y 2020, el municipio de Candelaria no dio inicio a las acciones que le correspondían contra su contratista para la devolución del anticipo, ni lo devolvió de sus recursos en cumplimiento de sus obligaciones contractuales, por lo que en julio de 2020, ENTerritorio interpuso acción judicial por controversias contractuales contra el municipio de Candelaria, la cual cursa en Juzgado 13 Administrativo de Cali con el No. 760013333013202000171. De acuerdo con el último reporte emitido por la OAJ mediante rad 20211100187563 de 27/12/2021 el estado de la acción es el siguiente: "(...) El 17 de febrero de 2021, se contestó la demanda por parte del municipio se encuentra pendiente de audiencia inicial (...)". Los argumentos señalados no desvirtúan lo observado y por el contrario se reconoce que los recursos entregados en calidad de anticipo se encuentran sin amortizar y más aun teniendo en cuenta que: el contratista de obra ejecutó 11.1% de la obra, sin embargo, este no fue recibido a satisfacción por la interventoría, razón por la cual ENTerritorio no procederá a reconocer pagos al respecto.

Así mismo por ser derivado de un convenio suscrito entre ENTerritorio y una entidad territorial, los recursos deben ser devueltos por el municipio a la entidad, puesto que la obra no cumplió con la finalidad de la contratación, y es el municipio quien debe buscar la devolución del anticipo ante su contratista.

Considera la CGR que, aunque los recursos a recuperar entregados por anticipo están en cabeza de la entidad territorial, en este caso el municipio de Marsella (Risaralda), para ENTerritorio es inminente su grave riesgo, puesto que no hay gestiones efectivas que garanticen la recuperación de los recursos públicos entregados como anticipo a contratistas privados, y la compañía aseguradora-garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista T L INGEAMBIENTE SAS se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Cuatrocientos Treinta y Dos

Millones Cuatrocientos Cuarenta y Un Mil Doscientos Noventa y Cuatro Pesos Mcte (**\$432.441.294**).

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 21 - Amortización anticipo contrato 2133917. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$24.296.939.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....*

*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”.

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: “El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”⁸⁰.

La Ley 610 de 2000, establece: “Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.

⁸⁰ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2133917⁸¹ derivado del convenio 212080 DPS, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO PLAZA ARJONA, donde el *Contrato Interadministrativo No. 2133917, fue suscrito con el municipio de Arjona (Bolívar); y el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva de la situación presenta con el contrato derivado de obra, suscrito entre el Ente Territorial y Consorcio Plaza Arjona*, los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a ENTerritorio, teniendo este último la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 28/05/2015 por valor de \$468.351.618 de los cuales \$24.296.939 se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.

Inicialmente señaló la entidad⁸²: *“...En principio, es preciso aclarar que el Contrato Interadministrativo No. 2133917, fue suscrito con el municipio de Arjona (Bolívar); y el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva de la situación presenta con el contrato derivado de obra, suscrito entre el Ente Territorial y Consorcio Plaza Arjona.*

Por lo anterior, indicamos que, una vez culminado el plazo contractual, el contratista de obra debía realizar los cobros correspondientes frente a lo ejecutado y de esta manera amortizar en su totalidad el anticipo, actividad que pese haber sido requerida a través de la entidad territorial en múltiples ocasiones, no realizó de manera oportuna.

Entre las vigencias 2017 y el 2020, se han adelantado gestiones con el municipio de Arjona (Bolívar), con el fin que se amortice el saldo pendiente del anticipo.

Gestiones adelantadas para la amortización del anticipo: *El 15 de octubre de 2020, mediante la comunicación No. 2020202700202391, se remitió al municipio de Arjona derecho de petición solicitando el reintegro del saldo pendiente por amortizar del anticipo desembolsado en el marco del convenio suscrito con la entidad territorial. Teniendo en cuenta que el municipio de Arjona (Bolívar) no dio respuesta al derecho de petición, en el mes de enero de 2021, se solicitó el inicio de acción de tutela en contra del municipio de Arjona (Bolívar); la cual, fue presentada al Juzgado Promiscuo Municipal de Arjona (Bolívar), quien, a través de fallo del 15 de febrero de 2021, resolvió a favor de ENTerritorio la acción de tutela, ordenando a la Entidad Territorial dar respuesta a la petición formulada respecto a la devolución del anticipo.*

⁸¹ Objeto: Mejoramiento y ampliación de la plaza principal del municipio de Arjona (Bolívar)

⁸² Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

Acatando el fallo de tutela, mediante radicado No. 20214300093002 del 23 de marzo de 2021, el municipio de Arjona (Bolívar) da respuesta a lo solicitado en el derecho de petición indicando, entre otras cosas, que ENTerritorio es quien debe adelantar las acciones judiciales para la recuperación del anticipo. En virtud de lo anterior, el mes de marzo de 2022, se solicitó el inicio de acción judicial contra el representante legal del Consorcio Plaza Arjona, solicitud que se encuentra en evaluación por parte de la Oficina Asesora Jurídica, frente a la viabilidad de la demanda correspondiente”.

Imagen No. 26- Detalle contrato 2133917

37. CONTRATO 2133917

Número	37
Convenio	212080
Cliente	Departamento Para La Prosperidad Social - Fondo De Inversión Para La Paz - Dps - Fip
Contrato	2133917
Tercero	Consorcio Plaza Arjona
Fecha de Terminación del Contrato	31/03/2017
Fecha entrega del Anticipo	28/05/2015
Valor del Anticipo	\$468.351.618,00
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$24.296.939,00
Valor saldo por Amortizar Febrero 2022	\$24.296.939,00

Fuente: Radicado Enterritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

En la respuesta a la observación comunicada manifiesta: “...En principio, es preciso aclarar que el Contrato Interadministrativo No. 2133917, fue suscrito con el municipio de Arjona (Bolívar); y el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva de la situación presenta con el contrato derivado de obra, suscrito entre el Ente Territorial y Consorcio Plaza Arjona.

Por lo anterior, indicamos que, una vez culminado el plazo contractual, el contratista de obra debía realizar los cobros correspondientes frente a lo ejecutado y de esta manera amortizar en su totalidad el anticipo, actividad que pese haber sido requerida a través de la entidad territorial en múltiples ocasiones, no realizó de manera oportuna.

Ahora bien, se resalta que el proyecto “MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LA PLAZA PRINCIPAL DEL MUNICIPIO DE ARJONA BOLÍVAR”, fue terminado y entregado a satisfacción según consta en acta FMI027 de 01 de diciembre de 2016, para posteriormente ser entregado al Departamento de Prosperidad Social como constas en acta de entrega de 11 de septiembre de 2017, en cumplimiento de nuestras obligaciones contractuales con el cliente. Dicho lo anterior, se resaltan las gestiones oportunas y de acuerdo con las herramientas y procedimientos establecidos, realizadas por la supervisión en el marco de sus funciones, con el objetivo de amortizar en su totalidad el anticipo entregado al contratista de obra del municipio de Arjona en virtud del Contrato Interadministrativo No. 2133917. De acuerdo con el saldo pendiente por amortizar por valor de \$24.296.939,00, el 18 de octubre de 2017 mediante comunicado No. 20172700212981, se solicitó al municipio de Arjona informara del anticipo para el proyecto “MEJORAMIENTO Y

*AMPLIACIÓN DE LA PLAZA PRINCIPAL DE ARJONA BOLÍVAR”...
CONCLUSIÓN: En virtud de lo anterior, el mes de marzo de 2022, se solicitó el inicio de acción judicial contra el representante legal del Consorcio Plaza Arjona, solicitud que se encuentra en evaluación por parte de la Oficina Asesora Jurídica, frente a la presentación de la denuncia correspondiente en razón al anticipo no amortizado, dinero del erario público”.*

Los argumentos señalados no desvirtúan lo observado y por el contrario se reconoce que los recursos entregados en calidad de anticipo se encuentran sin amortizar. Así mismo, por ser derivado de un convenio suscrito entre ENTerritorio y una entidad territorial, los recursos deben ser devueltos por el municipio a la entidad, puesto que la obra no cumplió con la finalidad de la contratación, y es el municipio quien debe buscar la devolución del anticipo ante su contratista.

Considera la CGR que, aunque los recursos a recuperar entregados por anticipo están en cabeza de la entidad territorial, en este caso el municipio de Arjona (Bolívar), para Enterritorio es inminente su grave riesgo, puesto que el contratista no los ha devuelto ni amortizado en obra y la compañía aseguradora- garante, tampoco los ha reconocido a la entidad pública.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista CONSORCIO PLAZA ARJONA se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Veinticuatro Millones Doscientos Noventa y Seis Mil Novecientos Treinta y Nueve Pesos Mcte **(\$24.296.939)**.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 22 - Amortización anticipo contrato 2131675. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$1.189.215.261.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....*

*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”.*

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: “El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su

entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”⁸³.

La Ley 610 de 2000, establece: “*Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.*

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2131675⁸⁴, derivado del convenio 212081 ICBF, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO EDUCACIÓN INNOVADORA, donde el *Contrato Interadministrativo No. 2131675, fue suscrito con la Gobernación de la Guajira; y el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva de la situación presenta con el contrato derivado de obra, suscrito entre el Ente Territorial y Consorcio Educación Innovadora, los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a ENTerritorio, teniendo este ultimo la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 27/05/2015 por valor de \$1.189.215.261 y la totalidad de los mismos se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.*

Inicialmente señaló la entidad⁸⁵: “*...En principio, es preciso aclara que el Contrato Interadministrativo No. 2131675, fue suscrito con la Gobernación de la Guajira; y el saldo no amortizado de este Convenio, se deriva de la situación presenta con el*

⁸³ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanciación doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

⁸⁴ Objeto: implantación de los diseños y construcción de dos centros de desarrollo infantil en los municipios de Dibulla y Uribe, Guajira

⁸⁵ Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

contrato derivado de obra, suscrito entre el Ente Territorial y Consorcio Educación Innovadora.

Por lo anterior, indicamos que, el proyecto fue ejecutado parcialmente, sin embargo, estas obras no fueron recibidas a satisfacción de la interventoría contratada por ENTerritorio; por lo anterior, el anticipo entregado al contratista de obra, contratado por la Gobernación de la Guajira, no fue amortizado.

Entre las vigencias 2017 y el 2018, se adelantaron gestiones con la Gobernación de la Guajira, con el fin que se hiciera entrega del saldo no amortizado del anticipo.

Gestiones adelantadas para la amortización del anticipo: En enero de 2018, se solicitó el inicio de acciones judiciales en contra de la Gobernación de la Guajira, por el incumplimiento contractual y no amortización del anticipo, pues el vínculo contractual de ENTerritorio fue con el ente territorial, por lo que, ENTerritorio instauró demanda en el Tribunal Administrativo de la Guajira (Radicado No 44001234000020180015300).

Sobre este proceso de demanda, hubo un fallo en primera instancia donde negaron las pretensiones y actualmente se encuentra en trámite de segunda instancia.

Por lo anterior, indicamos que la amortización del anticipo dependerá de la decisión que tome el juez en el fallo que corresponda. Actualmente, la supervisión hace seguimiento al proceso jurídico, con el fin de estar al tanto del fallo que se llegue a producir por parte del despacho”.

Imagen No. 27- Detalle contrato 2131675

38. CONTRATO 2131675

Número	38
Convenio	212081
Cliente	Instituto Colombiano De Bienestar Familiar ICBF- Federación Nacional De Dptos.
Contrato	2131675
Tercero	Consorcio Educación Innovadora
Fecha de Terminación del Contrato	31/08/2016
Fecha entrega del Anticipo	27/05/2015
Valor del Anticipo	\$1.189.215.261,00
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$1.189.215.261,00
Valor saldo por Amortizar Febrero 2022	\$1.189.215.261,00

Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

En la respuesta a la observación comunicada manifiesta: “...La Federación Nacional de Departamentos-FND, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF y FONADE hoy ENTerritorio Celebraron el contrato interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 212081 de 2012 (numeración FONADE hoy ENTerritorio) o 3374 (numeración ICBF), con el objeto “Aunar esfuerzos para

adelantar la Gerencia Integral para la realización de estudios, diseños, construcción e interventoría de Centros de Desarrollo Infantil”.

En cumplimiento al contrato interadministrativo No. 212081, FONADE hoy ENTerritorio suscribió con el Departamento de Magdalena el contrato interadministrativo derivado No. 2131675, del 28 de junio de 2013, con el fin de “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para desarrollar la ejecución del proyecto de construcción de Centros de Desarrollo Infantil en los municipios seleccionados por la Entidad territorial, en el marco del Proyecto FND-ICBF, acorde con la atención integral a la Primera Infancia – Estrategia de Cero a Siempre”, por valor de \$2.011.815.729,62, cuyo plazo inicial fue hasta el 30 de mayo de 2014, y conforme con las novedades de prórroga suscritas, el día 30 de agosto de 2016 venció el plazo del contrato.

La cláusula Segunda del contrato interadministrativo No. 2131675 del capítulo II OBLIGACIONES DE EL DEPARTAMENTO, del DE ORDEN PRECONTRACTUAL – CONTRACTUAL Y POST-CONTRACTUAL, establece lo siguiente: Destinar los recursos del Contrato Interadministrativo Derivado de Apoyo Financiero, a la construcción de los dos (2) centros de Desarrollo Infantil en los dos (2) municipios seleccionados por EL DEPARTAMENTO “(...), Numeral 6. Formular los estudios precios para adelantar los procesos de selección y contratación de las obras, realizar el pliego de condiciones, la minuta modelos de contrato, (...), Numeral 8 literal d) “Ejecute adecuadamente las obras, para ellos implementará todas las medidas de control durante la etapa de ejecución contractual establecidas en la ley, con el fin de evitar la paralización o inadecuada ejecución de la obra (...)”, por consiguiente, el Departamento de la Guajira a través del proceso de selección abreviada No. 002 de 2014 aceptó la propuesta presentada por la firma Consorcio Educación Innovadora, con quien suscribió el contrato de obra No. 502 del 9 de septiembre de 2014, con el objeto de “Implantación de los Diseños prototipos, ajustes de los Diseños y construcción de Dos Centros de Desarrollo Infantil en los municipios de Dibulla y Uribia, en el departamento de La Guajira” por valor de \$2.455.382.162,92 M/CTE de los cuales FONADE (hoy ENTerritorio), aportó la suma de \$2.011.815.729,62 M/CTE, y el restante fue aportado por la Gobernación.

El proyecto fue ejecutado parcialmente, sin embargo, estas obras no fueron recibidas a satisfacción por la interventoría contratada por ENTerritorio; por lo anterior, el anticipo entregado al contratista de obra, contratado por la Gobernación de la Guajira, no fue amortizado. La interventoría fue contratada por ENTerritorio (antes FONADE), a través del contrato de fábricas de interventoría con el Consorcio Fonade 2013 (Acta de servicio No 131 municipio de Uribí y Acta de servicio No 132 municipio de Dibulla). CONCLUSIÓN: Tal como se informó al Grupo Auditor de la CGR, la no amortización del anticipo del Contrato de Obra No. 052 de 2014, no es imputable a ENTerritorio, dado que el citado contrato fue suscrito entre el Consorcio Educación Innovadora y la Gobernación de La

Guajira...Adicionalmente, vale la pena reiterar que, como no se amortizó el anticipo del Contrato de Obra No. 052 de 2014 y el Contrato Interadministrativo No. 2131675, no se pudo liquidar bilateralmente, ENTerritorio, demandó a la Gobernación de La Guajira, ver proceso radicado No. 44-001-23-40-000-2018-00153-00, el cual se encuentra en sede de apelación ante el Consejo de Estado y solo hasta el fallo judicial se determinará la legalización del anticipo. Ahora bien, de lo descrito, se reitera que la supervisión designada por ENTerritorio (antes FONADE), en términos de oportunidad, sí realizó los requerimientos y gestiones contractuales; de igual manera, actuó en el ejercicio de las funciones a cargo de la supervisión dentro del marco de su rol y sus competencias. Asimismo, desde la entidad, se iniciaron las acciones jurídicas correspondientes para la amortización del anticipo dependerá de la decisión que tome en la última instancia de la jurisdicción judicial competente en el fallo que corresponda una vez se encuentre ejecutoriada. Por todo lo anterior, respetuosamente solicitamos que bajo las consideraciones expuestas a lo largo del presente escrito para la observación No. 34, se retire la citada observación del Informe Final de la Auditoría Financiera de la Vigencia 2021; toda vez que, que no se configuran todos los elementos propios de la responsabilidad y ENTerritorio actuó con la debida diligencia, por lo que, no se encuentra mérito para dejar dicha observación”.

Los argumentos señalados no desvirtúan lo observado y por el contrario se reconoce que los recursos entregados en calidad de anticipo se encuentran sin amortizar. Así mismo por ser derivado de un convenio suscrito entre ENTerritorio y una entidad territorial, los recursos deben ser devueltos por el municipio a la entidad, puesto que la obra no cumplió con la finalidad de la contratación, y es el municipio quien debe buscar la devolución del anticipo ante su contratista.

Considera la CGR que, aunque los recursos a recuperar entregados por anticipo están en cabeza de la entidad territorial, en este caso el departamento de la Guajira, para ENTerritorio es inminente su grave riesgo, puesto que el contratista a quien se le entregaron no los ha amortizado a través de actas de obra, ni los ha devuelto y la compañía aseguradora- garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública. Aunque hay proceso judicial en curso esto tampoco garantiza el reintegro de los recursos públicos entregados a contratista en calidad de anticipo.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista **CONSORCIO EDUCACIÓN INNOVADORA** se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Mil Ciento Ochenta y Nueve Millones Doscientos Quince Mil Doscientos Sesenta y Un Pesos Mcte (**\$1.189.215.261**)

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia**

que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 23 - Amortización anticipo contrato 2162855. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$964.867.903.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....

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”.

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la

ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)".

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: *"En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entregada de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato"*.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: *"El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual"*⁸⁶.

La Ley 610 de 2000, establece: *"Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo"*.

En la auditoria financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2162855⁸⁷, derivado del convenio 215085 Fondo TIC se entregaron recursos en calidad de anticipo al

⁸⁶ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

⁸⁷ Objeto: Contratar la prestación de servicios integradores para el mantenimiento preventivo, correctivo y soporte, mesa de ayuda, diagnóstico, reposición, suministro, dotación de nuevas necesidades, promoción y apropiación a que haya lugar con la finalidad de mantener en óptimas condiciones, operación y funcionalidad y servicio de la infraestructura instalada en los puntos vive digital (región 2)

contratista UNION TEMPORAL EDUCANDO, los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a la entidad, teniendo este último la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 22/12/2016 de \$7.143.616.131 de los cuales \$964.867.903 se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.

Inicialmente señaló la entidad⁸⁸: “... ENTerritorio (antes FONADE) solicitó en repetidas oportunidades el cumplimiento de la obligación de amortización, así como la información y los soportes documentales del manejo e inversión de los recursos entregados en calidad de anticipo, sin obtener respuesta de fondo por parte del Contratista ni de la Interventoría del Proyecto.

Gestiones adelantadas para la amortización del anticipo: Las comunicaciones remitidas por la Gerencia del Convenio fueron las siguientes: • Oficio No. 20182400057041 - Solicitud a los planes de inversión del anticipo de los contratos de prestación de servicios suscritos con los integradores. • Oficio No. 20182000058131 - Solicitud de cambio de facturas para garantizar amortización del anticipo del 100%. • Oficio No. 20182400103291 - Solicitud información de inversión y pago de los recursos entregados a los Integradores de Servicios, en calidad de anticipo por medio de las fiducias mercantiles. • Oficio No. 20182400117361 - Solicitud de soportes de utilización de los recursos entregados a los integradores de servicios, en calidad de anticipo por medio de las Fiducias. • Oficio No. 20182400141201 - Solicitud de entrega de soportes del plan de manejo de los anticipos de contratos suscritos con integradores de servicios. • Oficio No. 20182400148791 - Solicitud informe con soportes del manejo de inversión de recursos - Anticipo contrato 2162855. • Oficio No. 2018240019404 I - Solicitud de propuesta detallada para una compensación que garantice la amortización del 100% del anticipo. • Oficio No. 20182400199851 - Solicitud de informes de cumplimiento de obligaciones con soportes documentales del manejo e inversión de los recursos entregados en calidad de anticipo. • Oficio No. 20182400210051 - Reiteración solicitud de informes de cumplimiento de obligaciones con soportes documentales del manejo e inversión de los recursos entregados en calidad de anticipo a los Integradores de Servicios. • Oficio No. 20182400218791 - Solicitud de reintegro total del anticipo por vencimiento del contrato No. 2162855....

Ante esta situación, habida cuenta de que los recursos girados a título de anticipo eran de naturaleza pública y, por ende, debían ser devueltos a la Entidad, FONADE con el fin de garantizar y salvaguardarlos, realizó registros presupuestales y contables aplicando una amortización adicional a cada una de las facturas pendientes de pago, por valor de \$2.282.434.110,20. Sin embargo, una vez aplicada la amortización adicional, la UT EDUCANDO quedó un saldo

⁸⁸ Fuente: Radicado Enterritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

pendiente por amortizar, correspondiente a NOVECIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL NOVECIENTOS TRES PESOS CON VEINTE CENTAVOS M/CTE., (\$964.867.903,20), equivalente al 14% del anticipo, por lo cual la Gerencia del contrato solicitó la afectación de la póliza que cobijaba la amortización del anticipo del contrato de prestación de servicios No. 2162857, amparo que cubría a la entidad estatal contratante asegurada, de los perjuicios sufridos con ocasión de la no inversión, el uso y la apropiación indebidas de los recursos recibidos en calidad de anticipo”.

Imagen No. 28- Detalle contrato 2162855

Número	46
Convenio	215085
Cliente	Fondo De Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Fondo Tic)
Contrato	2162855
Tercero	Unión Temporal Educando
Fecha de Terminación del Contrato	31/07/2018
Fecha entrega del Anticipo	22/12/2016
Valor del Anticipo	\$7.143.616.131,60
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$964.867.903,20
Valor saldo por Amortizar Febrero 2022	\$964.867.903,20

Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

En la respuesta a la observación comunicada señala: “...Al respecto, es importante resaltar que, frente a la conducta omisiva del contratista, consistente en no amortizar según lo pactado en el contrato la suma girada a título de anticipo, ENTerritorio (antes FONADE) solicitó en repetidas oportunidades el cumplimiento de la obligación de amortización, así como la información y los soportes documentales del manejo e inversión de los recursos entregados en calidad de anticipo, sin obtener respuesta de fondo por parte del Contratista ni de la Interventoría del Proyecto... No obstante, las múltiples gestiones desplegadas por la parte actora, tendientes a que el contratista amortizara el 100% del anticipo, a 31 de julio de 2018, fecha en la que expiraba el plazo del contrato, sólo se había amortizado el 54.21% de éste, lo que correspondía a la suma de \$3.872.616.084,60.

Durante el mes de septiembre de 2018 se realiza modificación a la amortización pactada en las facturas radicadas y pendientes de pago, con el fin de lograr el mayor porcentaje amortización posible, con la ejecución avalada por la interventoría y aprobada por ENTerritorio (antes FONADE). Ante esta situación, habida cuenta de que los recursos girados a título de anticipo eran de naturaleza pública y, por ende, debían ser devueltos a la Entidad, FONADE con el fin de garantizar y salvaguardarlos, realizó registros presupuestales y contables aplicando una amortización adicional a cada una de las facturas pendientes de pago, por valor de \$2.282.434.110,20...: Así las cosas, es claro que quienes incumplieron los contratos 2162855 y 2162850, fueron, en su orden, el contratista (Unión Temporal Educando) y la interventoría (Universidad Distrital Francisco José de Caldas) y no ENTerritorio (antes FONADE), entidad la cual, como quedó visto

en precedencia y ampliamente documentado, desplegó oportuna y reiteradamente las gestiones que desde el ámbito netamente administrativo le correspondían para recuperar en su totalidad el anticipo al que se refiere la observación. Con todo y ante la imposibilidad de recuperar el 100% del anticipo, ENTerritorio (antes FONADE) promovió oportunamente (18 de diciembre de 2018) acciones judiciales en ejercicio del medio de control de controversias judiciales en contra de la Unión Temporal Educando... Sobre el particular, respetuosamente debe hacerse notar que en la observación objeto de este pronunciamiento se omitió referirse a las acciones judiciales emprendidas por FONADE (Hoy ENTerritorio), no sólo para recuperar el 100% del anticipo entregado a la Unión Temporal Educando, sino "... los respectivos intereses a la tasa más alta permitida por la ley, que no es otra que la del doble del bancario corriente de conformidad con el artículo 884 del Código de Comercio". En este sentido, estando acreditadas y documentadas las acciones administrativas y judiciales emprendidas oportunamente por ENTerritorio (antes FONADE), en contra de la Unión Temporal Educando y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, no resulta ajustado a la realidad lo afirmado en la observación de la auditoría, en el sentido de que "ENTerritorio (antes FONADE) no adelantó una gestión fiscal eficiente y oportuna en el procedimiento de haber iniciado las acciones legales pertinentes...", razón por la cual respetuosamente se solicita la eliminación de la observación".

Los argumentos señalados no desvirtúan lo observado y por el contrario se reconoce que los recursos entregados en calidad de anticipo se encuentran sin amortizar.

Considera la CGR que, aunque existe desde 2018 proceso judicial de controversia contractual contra el contratista incumplido, la acción de responsabilidad fiscal es diferente y autónoma y esta no garantiza la recuperación de los recursos públicos entregados como anticipo que no fueron ejecutados en obra ni devueltos por parte del contratista beneficiario y la compañía aseguradora- garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública; por lo cual se encuentran en riesgo de pérdida.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista UNION TEMPORAL EDUCANDO se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Novecientos Sesenta y Cuatro Millones Ochocientos Sesenta y Siete Mil Novecientos Tres Pesos Mcte (**\$964.867.903**).

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 24 - Amortización anticipo contrato 2162857. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal. Cuantía \$355.032.816.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....

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”.

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la

efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: *“En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”*.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: *“El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”*⁸⁹.

La Ley 610 de 2000, establece: *“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”*.

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2162857⁹⁰ derivado del convenio 215085 Fondo TIC se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO INTEGRADORES 2018, los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a ENTerritorio, teniendo este último la

⁸⁹ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

⁹⁰ Objeto: Contratar la prestación de servicios integradores para el mantenimiento preventivo, correctivo y soporte, mesa de ayuda, diagnóstico, reposición, suministro, dotación de nuevas necesidades, promoción y apropiación a que haya lugar con la finalidad de mantener en óptimas condiciones, operación y funcionalidad y servicio de la infraestructura instalada en los puntos vive digital (región 1)

obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 31/2/2017 de \$9.167.099.319 de los cuales \$355.032.816. se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.

Inicialmente señaló la entidad⁹¹: “... ENTerritorio (antes FONADE) solicitó en repetidas oportunidades el cumplimiento de la obligación de amortización, así como la información y los soportes documentales del manejo e inversión de los recursos entregados en calidad de anticipo, sin obtener respuesta de fondo por parte del Contratista ni de la Interventoría del Proyecto.

Gestiones adelantadas para la amortización del anticipo: Las comunicaciones remitidas por la Gerencia del Convenio fueron las siguientes:

- Oficio No. 20182400057041 – Solicitud a los planes de inversión del anticipo de los contratos de prestación de servicios suscritos con los integradores.
- Oficio No. 20182000058091 – Solicitud de cambio de facturas para garantizar amortización del anticipo del 100%.
- Oficio No. 20182400103291 – Solicitud información de inversión y pago de los recursos entregados a los Integradores de Servicios, en calidad de anticipo por medio de las fiducias mercantiles.
- Oficio No. 20182400117361 – Solicitud de soportes de utilización de los recursos entregados a los integradores de servicios, en calidad de anticipo por medio de las Fiducias.
- Oficio No. 20182400141201 – Solicitud de entrega de soportes del plan de manejo de los anticipos de contratos suscritos con integradores de servicios.
- Oficio No. 20182400149631 – Solicitud de informe con soportes del manejo de inversión de recursos – Anticipo contrato 2162857.
- Oficio No. 20182400199851 – Solicitud de informes de cumplimiento de obligaciones con soportes documentales del manejo e inversión de los recursos entregados en calidad de anticipo.
- Oficio No. 20182400210051 – Reiteración solicitud de informes de cumplimiento de obligaciones con soportes documentales del manejo e inversión de los recursos entregados en calidad de anticipo a los Integradores de Servicios.
- Oficio No. 20182400218781 - Solicitud de reintegro total del anticipo por vencimiento del contrato No. 2162857.
- Oficio No. 20182400272781 – Ratificación entrega de Informes de cumplimiento de obligaciones con soportes documentales del manejo e inversión de los recursos entregados en calidad de anticipo a los contratistas integradores de servicios solicitados.
- Oficio 20182400330891 – Se informa sobre la operación realizada en los registros presupuestales y contables aplicando una amortización adicional a cada factura pendiente de pago.

No obstante, las múltiples gestiones desplegadas por la parte actora, tendientes a que el contratista amortizara el 100% del anticipo, a 31 de julio de 2018, fecha en la que expiraba el plazo del contrato, sólo se había amortizado el 60.19% de éste,

⁹¹ Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

lo que correspondía a la suma de \$5.517.474.943,00. Ante esta situación, habida cuenta de que los recursos girados a título de anticipo eran de naturaleza pública y por ende, debían ser devueltos a la Entidad, FONADE con el fin de garantizar y salvaguardarlos, realizó registros presupuestales y contables aplicando una amortización adicional a cada una de las facturas pendientes de pago, por valor de \$3.294.591.560,00. Sin embargo, una vez aplicada la amortización adicional, el CONSORCIO INTEGRADORES 2018, quedo un saldo pendiente por amortizar, correspondiente a TRESCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES TREINTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS DIECISÉIS PESOS M/CTE., (\$355.032.816,00), por lo cual la Gerencia del contrato solicitó la afectación de la póliza que cubija la amortización del anticipo del contrato de prestación de servicios No. 2162857, amparo que cubría a la entidad estatal contratante asegurada, de los perjuicios sufridos con ocasión de la no inversión, el uso indebido y la apropiación indebida de los recursos recibidos en calidad de anticipo”

Imagen No. 29- Detalle contrato 2162857

Número	47
Convenio	215085
Cliente	Fondo De Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Fondo Tic)
Contrato	2162857
Tercero	Consortio Integradores 2018
Fecha de Terminación del Contrato	31/07/2018
Fecha entrega del Anticipo	31/01/2017
Valor del Anticipo	\$9.167.099.319,00
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$355.032.816,00
Valor saldo por Amortizar Febrero 2022	\$355.032.816,00

Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

En la respuesta a la observación comunicada, señala: “...Al respecto, es importante resaltar que, frente a la conducta omisiva del contratista, consistente en no amortizar según lo pactado en el contrato la suma girada a título de anticipo, ENTerritorio (antes FONADE) solicitó en repetidas oportunidades el cumplimiento de la obligación de amortización, así como la información y los soportes documentales del manejo e inversión de los recursos entregados en calidad de anticipo, sin obtener respuesta de fondo por parte del Contratista ni de la Interventoría del Proyecto. Las comunicaciones remitidas por la Gerencia del Convenio fueron las siguientes: • Oficio No. 20182400057041, de fecha 02 de marzo de 2018 – Solicitud dirigida a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Solicitud a los planes de inversión del anticipo de los contratos de prestación de servicios suscritos con los integradores. Con copia a la Aseguradora Confianza. • Oficio No. 20182000058091, de fecha 05 de marzo de 2018– Solicitud dirigida al Consorcio Integradores 2018, solicitando el cambio de facturas para garantizar amortización del anticipo del 100%. • Oficio No. 20182400103291, de fecha 17 de abril de 2018 – Solicitud dirigida a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Solicitando la información de inversión y pago de los recursos entregados a los Integradores de Servicios, en calidad de anticipo por medio de las fiducias mercantiles. • Oficio No. 20182400117361, de fecha 30 de abril de 2018 – Solicitud dirigida a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas,

Solicitando los soportes de utilización de los recursos entregados a los integradores de servicios, en calidad de anticipo por medio de las Fiducias. Con copia a las fiduciarias “Compañía Aseguradora de Fianzas S.A” y “Seguros del Estado”. • Oficio No. 20182400141201, de fecha 23 de mayo de 2018 – Solicitud dirigida a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Solicitando la entrega de soportes del plan de manejo de los anticipos de contratos suscritos con integradores de servicios. Con copia a la Aseguradora Confianza. • Oficio No. 20182400149631, de fecha 30 de mayo de 2018 – Solicitud dirigida al Consorcio Integradores 2018, Solicitando el informe con soportes del manejo de inversión de recursos – Anticipo contrato 2162857. Con copia a Seguros del Estado y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. • Oficio No. 20182400199851, de fecha 16 de julio De 2018 – Solicitud dirigida a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Solicitando los informes de cumplimiento de obligaciones con soportes documentales del manejo e inversión de los recursos entregados en calidad de anticipo. Con copia a la Compañía Aseguradores de Fianza S.A. Confianza. • Oficio No. 20182400210051, de fecha 30 de julio de 2018 – Dirigido a IDEXUD, Reiterando la solicitud de informes de cumplimiento de obligaciones con soportes documentales del manejo e inversión de los recursos entregados en calidad de anticipo a los Integradores de Servicios. Con copia a la Compañía Aseguradores de Fianza S.A. Confianza. Anexo 27. • Oficio No. 20182400218781, de fecha 08 de agosto de 2018 - Solicitud dirigida al Consorcio Integradores 2018, Solicitando el reintegro total del anticipo por vencimiento del contrato No. 2162857. Con copia a la Compañía Aseguradora de Fianza S.A. y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas...No obstante, las múltiples gestiones desplegadas por la parte actora, tendientes a que el contratista amortizara el 100% del anticipo, a 31 de julio de 2018, fecha en la que expiraba el plazo del contrato, sólo se había amortizado el 60.19% de éste, lo que correspondía a la suma de \$5.517.474.943,00. Ante esta situación, habida cuenta de que los recursos girados a título de anticipo eran de naturaleza pública y, por ende, debían ser devueltos a la Entidad, FONADE con el fin de garantizar y salvaguardarlos, realizó registros presupuestales y contables aplicando una amortización adicional a cada una de las facturas pendientes de pago, por valor de \$3.294.591.560,00...Así las cosas, es claro que quienes incumplieron los contratos 2162857 y 2162850, fueron, en su orden, el contratista (Consorcio Integradores 2018) y la interventoría (Universidad Distrital Francisco José de Caldas) y no ENTerritorio (antes FONADE), entidad la cual, como quedó visto en precedencia y ampliamente documentado, desplegó oportuna y reiteradamente las gestiones que desde el ámbito netamente administrativo le correspondían para recuperar en su totalidad el anticipo al que se refiere la observación. Con todo y ante la imposibilidad de recuperar el 100% del anticipo, ENTerritorio (antes FONADE) promovió oportunamente (18 de diciembre de 2018) acciones judiciales en ejercicio del medio de control de controversias judiciales en contra del Consorcio Integradores 2018...Sobre el particular, respetuosamente debe hacerse notar que en la observación objeto de este pronunciamiento se omitió referirse a las acciones judiciales emprendidas por

FONADE (Hoy ENTerritorio), no sólo para recuperar el 100% del anticipo entregado al Consorcio Integradores 2018, sino "... los respectivos intereses a la tasa más alta permitida por la ley, que no es otra que la del doble del bancario corriente de conformidad con el artículo 884 del Código de Comercio". En este sentido, estando acreditadas y documentadas las acciones administrativas y judiciales emprendidas oportunamente por ENTerritorio (antes FONADE), en contra del Consorcio Integradores 2018 y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, no resulta ajustado a la realidad lo afirmado en la observación de la auditoría, en el sentido de que "ENTerritorio (antes FONADE) no adelantó una gestión fiscal eficiente y oportuna en el procedimiento de haber iniciado las acciones legales pertinentes...", razón por la cual respetuosamente se solicita la eliminación de la observación. CONCLUSIONES: Como se puede evidenciar para cada uno de los casos objeto de las observaciones, al realizar el trámite judicial que correspondía, se están realizando las gestiones conducentes para recuperar los anticipos no amortizados por parte de los contratistas mencionados..."

Los argumentos señalados no desvirtúan lo observado y por el contrario se reconoce que los recursos entregados en calidad de anticipo se encuentran sin amortizar.

Considera la CGR que, aunque los recursos entregados al contratista en calidad de anticipo se encuentran en grave riesgo de pérdida, puesto que no hay gestiones efectivas que garanticen la recuperación de los recursos públicos entregados como anticipo a contratistas privados, y la compañía aseguradora-garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista CONSORCIO INTEGRADORES 2018 se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Trescientos Cincuenta y Cinco Millones Treinta y Dos Mil Ochocientos Dieciséis Pesos Mcte (**\$355.032.816**).

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 25 - Amortización anticipo contrato 2172011. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal. Cuantía \$175.870.335.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....

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”.

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entregada de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: *“El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”*⁹².

La Ley 610 de 2000, establece: *“Artículo 60. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”*.

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2172011⁹³ derivado del convenio 216144 USPEC, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO COM, los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a la entidad, teniendo este último la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 14/12/2018 de \$462.967.773 de los cuales \$175.870.335 se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.

Inicialmente señaló la entidad⁹⁴: *“...El contratista ejecuto el 60% de la etapa de ejecución de obra; no suscribió la prórroga que se adelantaba para la culminación de la ejecución y el contrato finalizo su plazo contractual. El contrato está en*

⁹² Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

⁹³ Objeto: Mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura física general de los establecimientos penitenciarios y carcelarios RM Bucaramanga y EPAMS Girón a cargo del INPEC

⁹⁴ Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

incumplimiento y el contratista presento lo ejecutado hasta la fecha 6 junio en el desembolso acta No. 11 según sus avances de obras aprobados por la interventoría por lo que se espera que el saldo este legalizado a más tardar 30 de junio de 2022.

Gestiones adelantadas para la amortización del anticipo: Posterior a la terminación del contrato se efectuaron las siguientes Gestiones adelantadas para la amortización del anticipo: • Mediante memorando No. 20202700115663 de fecha 13-08-2020, ENTerritorio realiza la Solicitud De Incumplimiento Para Hacer Efectiva La Clausula Penal Pecuniaria Del Contrato De Obra No. 2172011 – Consorcio COM. • Mediante memorando No. 20202700201541 de fecha 14/10/2020 – ENTerritorio solicito a SEGUROS DEL ESTADO S.A. afectación de amparo de cumplimiento para el contrato de obra No. 2172011 - CONSORCIO COM.- Pólizas No. 1140-101025136 y No. 16-45-101071181 - CONSORCIO COM – establecimiento EPAMSCAS GIRÓN - Presunto incumplimiento. • Mediante memorando No. 20205200177693 de fecha 16/12/2020, EL GRUPO de GESTIÓN Contractual ENTerritorio emite Respuesta memorandos Nos. 20202700131453 del 15 de septiembre de 2020, 20202700163073 del 18 de noviembre de 2020, y 20202700171403 del 3 de diciembre de 2020. Solicitud de incumplimiento definitivo y clausula penal pecuniario del contrato no. 2172011 suscrito con CONSORCIO COM. • Mediante memorando No. 20215000050011 de fecha 10-03-2021, ENTerritorio, realizo Reclamación - Amparo de Cumplimiento contenido en la Póliza de Seguro de Cumplimiento ante Entidades Públicas con Régimen Privado de Contratación No. 11-45- 101071181, expedida por la compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A., constituida en virtud del Contrato de obra No. 2172011. Mediante memorando No 20212700068113 de fecha 23/04/2021, La Gerencia realizó la Solicitud de concepto respecto a la prevención del daño antijurídico aplicable al contrato de obra derivado No 2172011 (Contrato Interadministrativo No 216144 suscrito con USPEC) y sobre la posibilidad de reclamaciones por vía judicial o extrajudicial -Aplicación del procedimiento P-PR-13 -TRÁMITE EXCEPCIONAL DE LIBERACIÓN DE SALDOS DE CONTRATOS O CONVENIOS concepto oficina asesoría jurídica. • Mediante memorando No. 20215200117523 del 04/08/2021, Cierre Y Archivo Diligencias Iniciadas Por El Presunto Incumplimiento De Las Obligaciones Del Contrato No. 2172011 – CONSORCIO COM - Reclamación Compañía Aseguradora Seguros del Estado S.A. • Mediante memorando No. 20222700048653 del 15/3/2022, La Gerencia de Unidad radico ante el área encargada el Estudio Técnico Para el Inicio De Acción Judicial - F-JU-01 del Contrato de obra No. No. 2172011 con Consorcio COM, en trámite actual”.

Imagen No. 30- Detalle contrato 2172011

Número	48
Convenio	216144
Cliente	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC
Contrato	2172011
Tercero	Consorcio Com
Fecha de Terminación del Contrato	5/07/2020
Fecha entrega del Anticipo	14/12/2018
Valor del Anticipo	\$462.967.773,00
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$175.870.335,00
Valor saldo por Amortizar Febrero 2022	\$175.870.335,00

Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

En la respuesta a la observación comunicada, señala: “...Nos permitimos indicar que al interior del Contrato Interadministrativo 216144 – USPEC, se han venido adelantando acciones administrativas y legales dentro de los términos otorgados por la ley para tales fines, así las cosas se demuestra a través de la siguiente trazabilidad las acciones tendientes a la recuperación de los recursos en comento, cabe anotar que estos incumplimientos contractuales se encuentran debidamente soportados, por lo que se esperaría un fallo judicial favorable para ENTerritorio....a) Motivos de la no legalización anticipo: El contrato finalizo su plazo contractual el 05/07/2020, ejecutando hasta el 60% de la etapa de ejecución de obra; el contratista no suscribió la prórroga que se adelantaba para la culminación de la ejecución. El contrato se encuentra en inicio de Proceso Judicial, el contratista presentó lo ejecutado con corte al 01/04/2020, con el desembolso acta de corte No. 11, de acuerdo con los avances de obras aprobados por la interventoría... CONCLUSIÓN. De acuerdo con lo señalado, se evidencia que al interior del Contrato Interadministrativo 216144 USPEC, se han venido adelantando acciones administrativas y legales dentro de los términos otorgados por la ley para tales fines, así las cosas se evidencia que se han implementado las acciones tendientes a la recuperación de los recursos en comento, cabe anotar que estos incumplimientos contractuales se encuentran debidamente soportados, y será el Juez quien dirima la controversia, para lo cual cuenta con argumentos suficientes sobre el incumplimiento, por lo que se esperaría un fallo judicial favorable para ENTerritorio”.

Los argumentos señalados no desvirtúan lo observado y por el contrario se reconoce que los recursos entregados en calidad de anticipo se encuentran sin amortizar.

Además, señala ENTerritorio que: “...El contratista ejecuto el 60% de la etapa de ejecución de obra; no suscribió la prórroga que se adelantaba para la culminación de la ejecución y el contrato finalizo su plazo contractual. El contrato está en incumplimiento y el contratista presento lo ejecutado hasta la fecha 6 junio en el desembolso acta No. 11 según sus avances de obras aprobados por la interventoría por lo que se espera que el saldo este legalizado a más tardar 30 de junio de 2022”. Por lo que se trata de una obra inconclusa. A la fecha del proceso

auditor, se evidencia que no han sido devueltos por parte del contratista beneficiario y la compañía aseguradora- garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública, lo cual denota grave riesgo de pérdida de estos recursos.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista CONSORCIO INTEGRADORES 2018 se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Ciento Setenta y Cinco Millones Ochocientos Setenta Mil Trescientos Cincuenta y Cinco Pesos Mcte (**\$175.870.335**).

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 26 Amortización Anticipo Contrato 2180863. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$83.373.772.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....

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”.

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entregada de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: “El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”⁹⁵.

La Ley 610 de 2000, establece: “Artículo 6º. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal

⁹⁵ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA Jefe Oficina Jurídica. Sustanciación doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

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

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2180863⁹⁶ derivado del convenio 216144 USPEC, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista José Javier Moreno Pachón los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a ENTerritorio, teniendo este último la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 14/12/2018 de \$167.425.432 de los cuales \$83.373.772 se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.

Inicialmente señaló la entidad⁹⁷: “.... El Contrato de obra fue terminado y se encuentra en proceso de incumplimiento, debido a que el contratista solo ejecuto el 3,22% del contrato.

Gestiones adelantadas para la amortización del anticipo: Posterior a la terminación del contrato se realizaron las siguientes Gestiones adelantadas para la amortización del anticipo: • Mediante memorando No. 20192700090323 de fecha 02/05/2019 - remisión Estudio Fáctico para inicio de acción judicial. • Mediante memorando No. 20192700187783 de fecha 11/10/2019 – Se solicita el incumplimiento definitivo para hacer efectivo la cláusula penal pecuniaria y siniestro del amparo del buen manejo y correcta inversión del anticipo del contrato 2180863. • Mediante memorando No. 20202700213281 de fecha 03/11/2020 - Solicitud reintegro a ALIANZA FIDUCIARIA, saldos por anticipo Contrato de obra 2180863 – FIDEICOMISO EPMSC SAN ANDRES. • Mediante memorando No. 20215000045801, 04/03/2021, Comunicación al Contratista y a la Aseguradora - Condiciones Generales de la Póliza de Seguro de Cumplimiento ante Entidades Públicas con Régimen Privado de Contratación No. 1011654, expedida por la compañía LA PREVISORA SEGUROS S.A. • Mediante memorando No. 20215000075481 de fecha 23/04/2021 - ENTerritorio presento reclamación ante la aseguradora LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS - cláusula penal pecuniaria (amparo de cumplimiento) y manejo y buena inversión del anticipo con cargo a la póliza de cumplimiento ante Entidades Públicas con Régimen Privado

96 Objeto: Mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura física general del establecimiento penitenciario de mediana seguridad y carcelario de San Andrés a cargo del INPEC

97 Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

de Contratación No. 1011654, expedida por la compañía LA PREVISORA SEGUROS S.A., como garante del contrato No. 2180863 suscrito entre FONADE actualmente ENTerritorio y JOSE JAVIER MORENO PACHÓN. • Mediante memorando No. 20214300452732 de fecha 24/11/2021 la PREVISORA S.A. compañía de seguros presenta solicitud de reconsideración respecto decisión que ordena reintegrar valores. • Mediante comunicación ENTerritorio, con radicado No. 20222700017381 de fecha 27/01/2022, trasladó a la Interventoría Recurso de Reconsideración presentado por la aseguradora por el trámite presunto incumplimiento del Contrato No. 2180863 suscrito con JOSÉ JAVIER MORENO PACHÓN. • Mediante oficio con radicado 20224300046052 de fecha 10/02/2022, la interventoría emite respuesta con radicado No. 20222700017381, cabe anotar que la misma fue trasladada a la Subgerencia de Operaciones Área encargada de ENTerritorio”.

Imagen No. 31- Detalle contrato 2180863

Número	49
Convenio	216144
Cliente	Unidad De Servicios Penitenciarios Y Carcelarios - USPEC
Contrato	2180863
Tercero	Moreno Pachón José Javier
Fecha de Terminación del Contrato	24/05/2019
Fecha entrega del Anticipo	14/12/2018
Valor del Anticipo	\$167.425.432,00
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$83.373.772,00
Valor saldo por Amortizar Febrero 2022	\$83.373.772,00

Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

En la respuesta a la observación comunicada, señala: “...Nos permitimos indicar que al interior del Contrato Interadministrativo 216144 – USPEC, se han venido adelantando acciones administrativas y legales dentro de los términos otorgados por la ley para tales fines, así las cosas se demuestra a través de la siguiente trazabilidad las acciones tendientes a la recuperación de los recursos en comento, cabe anotar que estos incumplimientos contractuales se encuentran debidamente soportados, por lo que se esperarí un fallo judicial favorable para ENTerritorio...

a) Motivo de la no legalización anticipo: El contrato finalizo su plazo contractual el 24/05/2019. El contrato está en estado de incumplimiento debido a que el contratista solo ejecuto el 3,22% del valor del contrato...CONCLUSION: Teniendo en cuenta todo lo relacionado anteriormente, y conforme la tasación realizada la Interventoría se encuentra demostrado que la suma de CUARENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS CUATRO MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS CON OCHENTA Y DOS CENTAVOS (\$44.604.875.82) M/cte., corresponde al anticipo entregado y no invertido en la obra. En ese orden de ideas los recursos pendientes por recuperar por concepto de anticipo no amortizado ascienden a la suma de (\$44.604.875.82) M/cte; los cuales se pretenden recobrar, con fallo favorable del proceso judicial. De acuerdo con lo señalado, se evidencia que al interior del Contrato Interadministrativo 216144 USPEC, se han venido

adelantando acciones administrativas y legales dentro de los términos otorgados por la ley para tales fines, así las cosas se evidencia que se han implementado las acciones tendientes a la recuperación de los recursos en comento, cabe anotar que estos incumplimientos contractuales se encuentran debidamente soportados, y será el Juez quien dirima la controversia, para lo cual cuenta con argumentos suficientes sobre el incumplimiento, por lo que se esperaría un fallo judicial favorable para ENTerritorio”.

Los argumentos señalados no desvirtúan lo observado y por el contrario se reconoce que los recursos entregados en calidad de anticipo se encuentran sin amortizar.

Además, ENTerritorio señala: *El Contrato de obra fue terminado y se encuentra en proceso de incumplimiento, debido a que el contratista solo ejecuto el 3,22% del contrato.* Por lo que se trata de una obra inconclusa. A la fecha del proceso auditor, se evidencia que no han sido devueltos por parte del contratista beneficiario y la compañía aseguradora- garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública, lo cual denota grave riesgo de pérdida de estos recursos.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista José Javier Moreno Pachón se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Ochenta y Tres Millones Trescientos Setenta y Tres Mil Setecientos Setenta y Dos Pesos Mcte (**\$83.373.772**).

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 27- Amortización anticipo contrato 2191698. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$ 421.702.015.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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...*

*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”.*

Ley 80 de 1993, Artículo 3º.- De los Fines de la Contratación Estatal. “(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines(...)”.

El párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece: “En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato”.

La Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, conceptuó: “El anticipo, una vez desembolsado, sigue siendo un recurso público.- El anticipo es un medio económico que permite el desarrollo normal del objeto del contrato al convertirse en un instrumento de financiación para el Contratista, como tal, debe amortizarlo en la forma prevista en el Contrato.- Como requisito previo a su entrega se debe constituir una garantía única, que ampare el cumplimiento de las obligaciones del Contrato y cubra todos los riesgos derivados del vínculo

contractual, tal como el buen manejo y la correcta inversión del anticipo o pago anticipado. Lo anterior quiere decir que como son recursos públicos, el Contratista tiene la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual”⁹⁸.

La Ley 610 de 2000, establece: “Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, de acuerdo con una muestra seleccionada, se evidenció que en el contrato 2191698⁹⁹ derivado del convenio 216144 USPEC, se entregaron recursos en calidad de anticipo al contratista CONSORCIO ARCOB CARCELES los cuales no fueron ejecutados en obra y pese a esto no fueron devueltos a ENTerritorio, teniendo este último la obligación de manejarlos responsablemente e invertirlos únicamente en la ejecución del objeto contractual; del total entregado por anticipo el 23/03/2021 de \$421.702.015 la totalidad se encuentra sin amortizar, por lo que se evidencia posible riesgo de pérdida de los mismos.

Inicialmente señaló la entidad¹⁰⁰: “...*Contrato de obra terminado. En proceso de incumplimiento. En espera de que el contratista de obra soporte lo ejecutado del valor del anticipo y/o devuelva los recursos girados no ejecutado por concepto de anticipo que tiene previsto.*

Gestiones adelantadas para la amortización del anticipo: Posterior a la terminación del contrato se tramitaron las siguientes comunicaciones: • Mediante memorando No.20212700168993 de fecha 22-11-2021, ENTerritorio remite Informe De Incumplimiento Total Del Contrato Obra No. 2191698 Suscrito Con El Consorcio ARCOB CARCELES Para Hacer Efectiva La Clausula Penal Pecuniaria Y El

⁹⁸ Oficio 424 de marzo 13 de 1996- FIRMA LUZ ELENA SALDARRIAGA jefe Oficina Jurídica. Sustanció doctora SONIA MENDOZA CÁRDENAS

⁹⁹ Objeto: Obras de mantenimiento o mejoramiento de la infraestructura física de los establecimientos penitenciarios a cargo del INPEC, Grupo2: Cúcuta

¹⁰⁰ Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

Siniestro Del Amparo Del Buen Manejo Y Correcta Inversión Del Anticipo Del Contrato. • Mediante memorando No. 20222700031253 de fecha 08-02-2022, se remite Informe para hacer la reclamación ante la compañía de seguros con respecto a los amparos de cumplimiento y el amparo buen manejo y correcta inversión del anticipo, el cual mediante memorando No. 20225200040953 del 28/02/2022, se solicitó por parte de Gestión Contractual complementar y subsanar el cual se encuentra en trámite. • Mediante memorando No. 20225200039361, de fecha 28-02-2022. ENTerritorio solicito realizar una mesa de trabajo presunto incumplimiento definitivo de las obligaciones y siniestro de buen manejo y correcta inversión del anticipo del contrato No. 2191698 – CONSORCIO ARCOB CÁRCELES. • Mediante memorando No 20225200039741 de fecha 01/03/2022, ENTerritorio solicito a Contraloría General de la República, acompañamiento mesa de trabajo presunto incumplimiento definitivo de las obligaciones y siniestro de buen manejo y correcta inversión del anticipo del contrato no. 2191698 – consorcio ARCOB CÁRCELES. • Mediante memorando No. 20225200039751 de fecha 01/03/2022, ENTerritorio solicito a la Procuraduría General de la República, acompañamiento mesa de trabajo presunto incumplimiento definitivo de las obligaciones y siniestro de buen manejo y correcta inversión del anticipo del contrato no. 2191698 – consorcio ARCOB CARCELES. El 10/03/2022 se realizó mesa de trabajo a la cual sólo asistió el contratista, y de parte de ENTerritorio asistió Grupo de Gestión Contractual, Gerencia de Unidad Desarrollo de Proyectos 2, Gerencia del C.I. 216144 con su equipo técnico y jurídico, como resultado de esta el contratista se comprometió a radicar una propuesta formal el día 17/03/2022, en aras de formular una alternativa legal y técnica para que la entidad evalué dicha propuesta y se conceptué sobre la misma, a la fecha nos encontramos a la espera de la misma”.

Imagen No. 32- Detalle contrato 2191698

50. CONTRATO 2191698

Número	50
Convenio	216144
Cliente	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios - USPEC
Contrato	2191698
Tercero	Consorcio Arcob Carceles
Fecha de Terminación del Contrato	1/11/2021
Fecha entrega del Anticipo	23/03/2021
Valor del Anticipo	\$421.702.015,00
Valor saldo por Amortizar a 31 de Diciembre de 2021	\$421.702.015,00
Valor saldo por Amortizar Febrero 2022	\$421.702.015,00

Fuente: Radicado ENTerritorio No. 20222000057501 en Respuesta Oficio No. AG8-1- 009

A la fecha del proceso auditor, se evidencia que no han sido devueltos por parte del contratista beneficiario y la compañía aseguradora- garante, tampoco ha reconocido a la entidad pública, lo cual denota grave riesgo de pérdida de estos recursos.

En la respuesta a la observación comunicada señala: “...Nos permitimos indicar que al interior del Contrato Interadministrativo 216144 – USPEC, se han venido adelantando acciones administrativas y legales dentro de los términos otorgados por la ley para tales fines, así las cosas se demuestra a través de la siguiente trazabilidad las acciones tendientes a la recuperación de los recursos en comento, cabe anotar que estos incumplimientos contractuales se encuentran debidamente soportados, por lo que se esperaría un fallo judicial favorable para ENTerritorio...

a) Motivos de la no legalización anticipo: El contrato finalizó el plazo contractual el 01/11/2021. En contrato de encuentra en proceso de incumplimiento, debido a que el contratista solo ejecuto el 1,13% del valor del contrato; a la fecha está a la espera de que el contratista de obra soporte lo ejecutado del valor del anticipo y/o devuelva los recursos girados no ejecutados por concepto de anticipo que tiene previsto...CONCLUSION: De acuerdo con lo señalado, se evidencia que al interior del Contrato Interadministrativo 216144 USPEC, se han venido adelantando acciones administrativas y legales dentro de los términos otorgados por la ley para tales fines, así las cosas se evidencia que se han implementado las acciones tendientes a la recuperación de los recursos en comento, cabe anotar que estos incumplimientos contractuales se encuentran debidamente soportados, y será el Juez quien dirima la controversia, para lo cual cuenta con argumentos suficientes sobre el incumplimiento, por lo que se esperaría un fallo judicial favorable para ENTerritorio. CONCLUSIÓN GENERAL DE LA INFORMACIÓN: Por lo anterior, se evidencia que para los casos que nos ocupan, en el marco de ejecución de cada proyecto, la supervisión designada por ENTerritorio (antes FONADE), en términos de oportunidad, Sí realizó los requerimientos y gestiones contractuales; de igual manera, actuó en el ejercicio de las funciones a cargo de la supervisión y procedió a realizar las gestiones y requerimientos correspondientes dentro del marco de su rol y sus competencias, con el fin que los contratistas derivados y las Entidades Territoriales hicieran las acciones para amortizar el anticipo. De igual manera, queda claro que se hicieron las solicitudes de inicio de acción judicial y que se presentaron las demandas en busca de amortizar los anticipos a través de los fallos judiciales, por lo que, al presentar las demandas, la entidad continua en la búsqueda de la recuperación y amortización de los anticipos otorgados, incluso para aquellos casos donde no se tenía relación contractual con los contratistas de obra. Por lo tanto, ENTerritorio tiene expectativas de alta probabilidad para estos procesos, en los cuales se espera recuperar y/o amortizar los anticipos. Por lo anterior, consideramos que no existe mérito para esta observación, pues la connotación a que se hace alusión no configura todos los elementos propios de la responsabilidad; en el mismo sentido, vale la pena precisar que, ENTerritorio cumplió con la Gerencia Integral contratada, efectuó el seguimiento y control de los recursos públicos, adelantó las acciones necesarias, actuó conforme con derecho en las diligencias administrativas, y actualmente adelanta las acciones judiciales a fin de evitar omisiones que conlleven a una responsabilidad por parte de la entidad. CONCLUSIÓN OFICINA ASESORA JURÍDICA: Como se ve para cada caso indicado con anterioridad, al realizar el trámite judicial que corresponda

se están haciendo las gestiones conducentes para recuperar los anticipos no amortizados por parte de los contratistas mencionados. En ese orden de ideas se debe tener en cuenta que, la incidencia fiscal se materializaría solo eventualmente cuando un tercero, en este caso el juez de la causa mediante sentencia definitiva resuelva en contra de los intereses de la entidad, por lo cual al no existir una certeza sobre la decisión que vaya a tomar la jurisdicción en cada caso, mal podría concluirse desde ahora, que existe un detrimento patrimonial para la entidad...”.

Los argumentos señalados no desvirtúan lo observado y por el contrario se reconoce que los recursos entregados en calidad de anticipo se encuentran sin amortizar.

En estas condiciones, se observa que de los recursos entregados por anticipo al contratista Consorcio ARCOB CARCELES se encuentran sin amortizar, valor que debía ser ejecutado en obra o en su defecto devuelto a la administración, generando un detrimento patrimonial al Estado en cuantía de Cuatrocientos Veintiún Millones Setecientos Dos Mil Quince Pesos Mcte **(\$421.702.015)**.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Materia Específica: Plan de Mejoramiento

Se realizó seguimiento al plan de mejoramiento a 31 de diciembre de 2021, de los veinticuatro (24) hallazgos de carácter contable y presupuestal, de acuerdo con las auditorías desarrolladas por la CGR en la vigencia 2020, con base en los documentos soportes suministrados por la entidad y en el desarrollo de los procedimientos en el presente proceso auditor:

Tabla 23. Acciones de Carácter Contable y Presupuestal

Hallazgos	Numero	Acciones
Analizados	24	41
Cumplido y Efectivos	13	22
Cumplido y No Efectivo	11	19

Fuente: Seguimiento Plan de Mejoramiento a 31/12/2021

Realizada la calificación de la fase de ejecución en el Formato 8 – Efectiva del Plan de Mejoramiento GAF, este arrojó el resultado que fue **INEFECTIVO**.

Seguimiento Glosas de la Comisión Legal de Cuentas

Se efectuó seguimiento a las acciones de las Glosas de la Comisión Legal de Cuentas consignadas en la Gaceta N° 1604 del 10 de noviembre de 2021, donde se evidenció que básicamente los hallazgos relacionados se encuentran plasmados en el plan de mejoramiento y se les realizó el seguimiento a los hallazgos de carácter contable y presupuestal correspondientes a la auditoría financiera de la vigencia 2020.

Materia Específica: Rendición de Cuenta

Hallazgo No. 28 - Formulario F1 INGRESOS DE ORIGEN DIFERENTES AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN - SIRECI. Administrativo (A).

El artículo 268¹⁰¹ 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 eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado”*.

El artículo 8 de la resolución orgánica CGR 0042 de 2020¹⁰² señala: Cuenta Anual Consolidada: *“Artículo 8- Definición Es el informe acompañado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario”*.

Artículo 13 de la mencionada resolución señala: *“Revisión de la cuenta. La Contraloría General de la República incluirá en la Guía pertinente el procedimiento y los criterios para la revisión de la cuenta, con el propósito de fenecer o no la cuenta”*.

En la auditoría financiera a ENTerritorio, en la vigencia 2021, se revisó la información reportada por la entidad, a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI en el formulario F1 se encontraron las siguientes inconsistencias:

F1 INGRESOS DE ORIGEN DIFERENTES AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN: Sobre la ejecución, en información no se evidencia el reporte de la totalidad de los rubros de origen diferente al PGN, registrados en comunicación

¹⁰¹ modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019

¹⁰² Por 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)”.

20223700031113, punto 32. Se presenta sólo reporte de los rubros arrendamiento y servicios:

Imagen No. 33- Formulario 1 SIRECI

Imagen No. 33- Formulario 1 SIRECI												
7	Tipo: TRANSMISIÓN											
8	PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL - ENTERRITORIO	CUENTA O INFORME ANUAL CONSOLIDADO										
9	DIFERENTES AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN		Fecha de Corte:									
10	16/03/23	Reducción: No										
11												
12												
13	[1] O INGRESOS OPERACIONALES (Registre las cifras en PESOS)											
14	FORMULARIO CON INFORMACIÓN	(3) JUSTIFICACIÓN	(4) DESCRIPCIÓN DEL ORIGEN DE LOS INGRESOS	(7) INGRESOS PROYECTADOS DE RECAUDO / INGRESOS DE LA VIGENCIA	PROYECTADOS DE RECAUDO / INGRESOS DE LA VIGENCIA ANTERIOR	INGRESOS RECAUDADOS / INGRESOS DE LA VIGENCIA ANTERIOR	(16) INGRESOS RECAUDADOS / INGRESOS DE LA VIGENCIA ANTERIOR	(20) INGRESOS RECAUDADOS / INGRESOS DE LA VIGENCIA ANTERIOR	INGRESOS RECAUDADOS / INGRESOS DE LA VIGENCIA ANTERIOR	VARIACIONES AL (2) DE OBSERVACIONES		
15	SI		Servicio	95.596.164.471,64	105.913.943.999,30	-1,74	88.281.015.031,93	55.613.014.518,19	58,74	-7,65		
16	999999			95.596.164.471,64	105.913.943.999,30	-1,74	88.281.015.031,93	55.613.014.518,19	58,74	-7,65		
17												
18	[2] O INGRESOS NO OPERACIONALES (Registre las cifras en PESOS)											
19	FORMULARIO CON INFORMACIÓN	JUSTIFICACIÓN	ORIGEN DE LOS INGRESOS	PROYECTADOS DE RECAUDO / INGRESOS DE LA VIGENCIA	PROYECTADOS DE RECAUDO / INGRESOS DE LA VIGENCIA ANTERIOR	INGRESOS RECAUDADOS / INGRESOS DE LA VIGENCIA ANTERIOR	RECAUDADOS / INGRESOS DE LA VIGENCIA ANTERIOR	INGRESOS RECAUDADOS / INGRESOS DE LA VIGENCIA ANTERIOR	VARIACIONES AL (2) DE OBSERVACIONES			
20	SI		Arrendamiento	1.230.752.928,05	2.047.924.266,00	-39,90	1.230.752.928,05	1.015.996.094,00	-22,23	0,00		
21	999999			1.230.752.928,05	2.047.924.266,00	-39,90	1.230.752.928,05	1.015.996.094,00	-22,23	0,00		
22												
23	[3] O TOTAL INGRESOS (Cifras en PESOS)											
24	DESCRIPCION	FORMULARIO CON INFORMACIÓN	JUSTIFICACIÓN	ORIGEN DE LOS INGRESOS	PROYECTADOS DE RECAUDO / INGRESOS DE LA VIGENCIA	PROYECTADOS DE RECAUDO / INGRESOS DE LA VIGENCIA ANTERIOR	INGRESOS RECAUDADOS / INGRESOS DE LA VIGENCIA ANTERIOR	RECAUDADOS / INGRESOS DE LA VIGENCIA ANTERIOR	INGRESOS RECAUDADOS / INGRESOS DE LA VIGENCIA ANTERIOR	VARIACIONES AL (2) DE OBSERVACIONES		
25	10/PSH				46.826.917.399,69	107.961.868.265,30	-10,31	89.511.767.951,86	57.628.030.632,19	55,34	-7,55	
26												
27												
28												
29												
30												
31												
32												

Fuente: Información reportada por la entidad en SIRECI

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 Presupuestal e incumple la obligación de las entidades públicas de reportar en la cuenta anual, información confiable y consistente que permitan soportar legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario.

En respuesta a lo observado, la entidad con radicado número 20223000085591, sobre las diferencias o ausencias de la información del Formato F1 Ingresos de Origen Diferentes al Presupuesto General de la Nación la Entidad manifestó: “... la Entidad inició las gestiones correspondientes ante la Contraloría General de la República, solicitando la explicación de las diferencias presentadas mediante

correo electrónico del 5 de mayo (...) dirigido al Soporte de SIRECI, quien (...) respondió que: "(...) si están mirando el Excel puede que esté diferente a lo que quedó en el StormUser, **siempre deben revisar en el StormUser como quedó la información que importaron de Excel, antes de generar el STR porque muchas veces falta numerar filas o le dejan el mismo número y el sistema sólo toma las que están bien numerada, en otras ocasiones pasa también que hay saltos entre filas o dejan filas ocultas, entre otras inconsistencias y por eso no se importa todo al StormUser; es de recordar que, tal como esté la información en el StormUser es que se genera el archivo STR...**".

Confirmando la Entidad que efectivamente existe inconsistencia en la información por errores involuntarios en el cargue de la información, *por cuanto dos celdas de la primera sección y dos celdas de la segunda sección no fueron numeradas de forma consecutiva*. Así mismo, manifiesta la Entidad que está realizando las gestiones para la respectiva corrección.

Lo anteriormente expuesto ratifica que, no obstante, como lo expresa la ENTerritorio que, por errores involuntarios, se subió información errada e inexacta en SIRECI, contraviniendo con ello lo reglamentado en artículo 8 de la Resolución Orgánica CGR 0042 de 2020, adicionalmente por cuanto la responsabilidad de la Entidad no termina con el reporte de la información sino también implica el seguimiento de esta. Por lo anterior y en el entendido que especialmente las imprecisiones para el formulario F1, se dan por errores involuntarios en la generación de la información, no se dio la incidencia disciplinaria ni el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal.

Materia Especifica: Control Interno Financiero

Hallazgo No. 29 - Control Interno Contable. Administrativo (A).

La Ley 87 de 1993 en el artículo 2 señala: "*Objetivos del sistema de Control Interno. E) Asegurar la oportunidad y la confiabilidad de la información y de sus registros*". "Artículo 3- *Características del Control interno. Son características del Control interno las siguientes: 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 en forma exacta, veraz y oportuna de tal forma que permita prepara informes operativos, administrativos y financieros*".

La Resolución 193 del 05 de mayo 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*", estableció el Procedimiento para la Evaluación de Control Interno Contable, señalando en el numeral 3.2.2 las herramientas de mejora continua y de

sostenibilidad de la calidad de la información financiera de manera que se genere información con las características fundamentales de relevancia y representación fiel, entre las cuales se encuentra la creación del Comité Técnico de Sostenibilidad Contable.

REG-EJE-0080-2020 de la CGR *“Por la cual se adopta el Procedimiento para la evaluación de la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado”*.

Instructivo No. 001 del 24 de diciembre de 2021 de la Contaduría General de la Nación.

En desarrollo del proceso auditor, de la información suministrada y los informes de la Asesoría de Control Interno, se evidencian las siguientes situaciones:

a) Se evidencian que a 31-12-2021 existen partidas por depurar por \$3.947.965.603,18, que algunas datan desde el 2008 hace más de 13 años, que, si bien es cierto, están deterioradas tal como lo manifiesta la entidad *“Se remite archivo en formato Excel en la carpeta 16. Saldos por depurar 2021, en el cual se informan las partidas que se encuentran en proceso de castigo de acuerdo con la aclaración realizada por el grupo auditor el día de hoy, a pesar de que no impactan los estados financieros ya que se están totalmente deterioradas”*, por lo que se deben realizar las acciones encaminadas para depurar dichas cifras y llevar a cabo los procedimientos establecidos por la Entidad.

De acuerdo con la respuesta dada por ENTerritorio manifiestan: *“(…) se presentó para aprobación de la Junta Directiva en sesión ordinaria del 29 de marzo de 2022, el castigo de activos de cuentas por cobrar, en virtud del Plan de Acción suscrito con la Contraloría General de la República en el año 2021. En dicha sesión los miembros de la Junta Directiva solicitaron se realice la presentación al Comité de Auditoría y Riesgos de los casos y a su vez la Oficina de Control Interno se encuentra realizando auditoría sobre la trazabilidad de estos y sus soportes; una vez se realicen estas acciones se presentarán nuevamente en una nueva sesión con la Junta Directiva, como consta en el Acta 689 del 29-03-2022 (…)”*.

b) ENTerritorio ejecuta los contratos de gerencia bajo su exclusivo riesgo y responsabilidad, de acuerdo con las obligaciones pactadas en los contratos y que es la responsable principal del cumplimiento de los compromisos de proporcionar los bienes o servicio a satisfacción de acuerdo con lo contratado y en aras de cumplir con estas obligaciones se constituyó el Fondo de Contingencias para garantizar la continuidad de los contratos, se observa que 31 de diciembre del 2021, este se encuentra provisionado en la cuenta Obligaciones Implícitas (código 279017) por valor de \$12.200.458.726,83, se evidencia que esta provisión se

viene reflejando año a año, tal como se puede ilustrar en la siguiente tabla donde tomamos los últimos 5 años:

Tabla 24- Relación Provisión Obligaciones Implícitas

Código	Nombre	Año	valor
279017	Obligaciones Implícitas	2017	10.960.292.550,07
279017	Obligaciones Implícitas	2018	15.072.000.042,30
279017	Obligaciones Implícitas	2019	13.619.524.626,56
279017	Obligaciones Implícitas	2020	12.555.084.374,91
279017	Obligaciones Implícitas	2021	12.200.458.726,83

Fuente Saldos y Movimientos CHIP

Lo que genera que la entidad presente inconvenientes de tipo contractual, que han impactado la utilidad de la entidad con las provisiones de estos recursos, a pesar de las gestiones realizadas por esta, tal como lo menciona la entidad en su respuesta de las gestiones realizadas¹⁰³.

En su respuesta la Entidad informa “(...) *En lo que compete al Grupo de Contabilidad, se evidencia que la dinámica en el comportamiento de las provisiones es propia de la naturaleza de la línea de negocio de los convenios y que en la medida que existan convenios dará lugar a la provisión de contingencias. De otro lado, en virtud del negocio mismo, así como se generan las provisiones las cuales pueden usarse o no de igual manera las gestiones internas realizadas también han dado lugar a la recuperación de estas, las cuales se verán reflejadas como un ingreso en los periodos siguientes para los que aplique.*

Nos permitimos indicar que estamos haciendo referencia es a lo reflejado a 31 de diciembre del 2021, donde se evidencia lo provisionado en la cuenta Obligaciones Implícitas (código 279017) por valor de \$12.200.458.726,83, esta provisión ha tenido impacto en la utilidad de los Estados Financieros.

De igual manera se evidencia en el Activos que existen Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo por \$42.103.523.057,18 que si bien es cierto, de acuerdo con lo reflejado en los Estados Financieros que están totalmente deterioradas de acuerdo con las políticas establecidas por la Entidad, no se puede desconocer que es una cifra bastante demostrativa, originada por el no aporte de algunos clientes, estos se encuentran en procesos jurídicos; estos registros han tenido impacto en esa cifra tan significativa en la utilidad de la Entidad.

En su respuesta la Entidad manifiesta: “(...) *Como se evidencia de lo expuesto anteriormente de los \$42.103.523.057,18 indicados en la observación 51 literal b), la suma de \$3.947.965.603,18 corresponde a las partidas pendientes de castigo por parte de la Junta Directiva y de los \$38.155.557.454,00 restantes aún no existen perdidas reales de recursos ya que ENTerritorio aún se encuentra*

¹⁰³ Oficio bajo el Radicado No.: 20222000087831 del 11-05-2022 Rta Observación 51

realizando las gestiones adecuadas y oportunas a fin lograr recuperar estas cuentas por cobrar. Por otro lado, en la vigencia 2022 se cuenta con la recuperación por \$ 27.838.422,46. (...)

c) De acuerdo con el formato de EVALUACION DE CONTROL INTERNO CONTABLE a 31-12-2021, se reportan las siguientes debilidades: “(...)

1. Durante la vigencia 2021, revisado el cumplimiento del cronograma establecido en la circular 110 de 2020, se establece que se presentaron demoras y/o inconsistencias en 37 de 60 informes (62%) insumos de la información contable. La dependencia que presentó mayor demora e inconsistencia fue la Subgerencia de Desarrollo de Proyectos.

2. El registro de facturación electrónica de servicios se realiza de forma manual

3. Bajo nivel de respuesta de los clientes a la circularización de operaciones recíprocas, para la vigencia sólo respondió el 16% de los clientes.

Así mismo, se evidencian las recomendaciones dada en el mismo informe:

1. Documentar el proceso de elaboración del informe obligaciones implícitas y socializarlo con las personas responsables de su elaboración periódica-Subgerencia de Desarrollo de Proyectos - Grupo de Contabilidad.

2. Realizar conciliación de operaciones recíprocas en periodos intermedios con los clientes con partidas conciliatorias significativas - Grupo de Contabilidad

3. Implementar el control y seguimiento de la suscripción y ejecución de los planes que surgen a partir de los informes de la Revisoría Fiscal para la Gestión Contable - Grupo de contabilidad.

d) Se evidencia que a 31-12- 2021 la Cuenta 328101 Ganancia o pérdida por conversión de estados financieros \$4.631.846.250,17-(381555- CUENTA CUIF SUPER – NIIF AJUSTES EN LA APLICACIÓN POR PRIMERA VEZ DE LAS NIIF), presentando una disminución respecto a lo reflejado a 31-12-2020 que tenía un saldo por \$11.332.862.823,51, así mismo, en el último trimestre del 2021, se observan movimiento DB por \$25.856.173.456,73 y movimiento CR por \$19.155.156.883,39, de acuerdo con la respuesta dada por la entidad¹⁰⁴ manifiestan:

“ (...) En relación con el tratamiento posterior de las partidas que conforman esta cuenta patrimonial de adopción por primera vez, si bien no tenemos conocimiento de la existencia de un procedimiento específico emitido por la

¹⁰⁴ Rta Oficio 003 punto 16 bajo el Radicado No.: 20221100025531

Contaduría General de la Nación como regulador para las entidades que aplican el marco normativo dispuesto en la resolución 037 de 2017, en la entidad se han efectuado los análisis de información correspondientes previo a los registros en esta cuenta, en línea con lo observado en la Resolución 193 de 2016 “Por la cual se incorpora, en la estructura del Régimen de Contabilidad Pública, el elemento Procedimientos Transversales” en el cual se desarrolla la regulación de aspectos que contribuyen a la administración, salvaguarda y calidad de la información, así como otros aspectos que no son abordados por los marcos normativos. Esta resolución en su numeral 3.2.15 indica que las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel, señala que:

“...En todo caso se deberán realizar las acciones administrativas necesarias para evitar que la información financiera revele situaciones tales como: Bienes y Derechos a) Valores que afecten la situación financiera y no representen derechos o bienes para la entidad; b) Derechos que no es posible hacer efectivos mediante la jurisdicción coactiva; c) Derechos respecto de los cuales no es posible ejercer cobro, por cuanto opera alguna causal relacionada con su extinción; d) Derechos e ingresos reconocidos, sobre los cuales no existe probabilidad de flujo hacia la entidad; e) Valores respecto de los cuales no haya sido legalmente posible su imputación a alguna persona por la pérdida de los bienes o derechos que representan; Obligaciones f) Obligaciones reconocidas sobre las cuales no existe probabilidad de salida de recursos, que incorporan beneficios económicos futuros o potencial de servicio; g) Obligaciones reconocidas que han sido condonadas o sobre las cuales ya no existe derecho exigible de cobro; h) Obligaciones que jurídicamente se han extinguido, o sobre las cuales la Ley ha establecido su cruce o eliminación.

(...)

Antecedentes: ENTerritorio como parte del proceso de convergencia a Normas Internacionales de Información Financiera – NIIF registra saldos en la cuenta patrimonial de Ganancias acumuladas por adopción, los cuales son el resultado de la convergencia a NIIF tanto de la adopción por primera vez (ajustes a 1 de enero de 2015 -Estado de Situación Financiera de Apertura – ESFA) como los resultantes del año de transición (1 de enero a 31 de diciembre de 2015).

El efecto total de la convergencia por los diferentes registros y ajustes se muestra a continuación registra el siguiente detalle:

Cuenta

Ganancias acumuladas adopción 1a. Vez	Convergencia	Movimientos durante 2021		Saldo final a
		Saldo al inicio de 2021	Disminuciones	
Ajuste de cuentas por cobrar	-3.881.266,00	0	3.881.266,00	0
Ajuste de otros activos	-745.985,222	0	699.721,758	46.263.464,00
Ajuste reconocimiento de arrendamientos financieros	-366.685,97	0	366.685,97	0
Ajuste reconocimiento gastos pagados por anticipado	23.251.876	23.251.876	0	0
Ajuste reconocimiento activos intangibles	12.384.465	12.384.465	0	0
Ajuste por baja de activos intangibles	-108.402,185	0	108.402,185	0
Modificación en otros pasivos	16.228,365	16.228,365	0	0
Ajuste a provisiones laborales y otras estimaciones	-326.771,961	0	326.771,961	0
Ajuste a provisiones de litigios u otras estimaciones	10.104.037,294	10.099.283,888	0	4.753.406,00
Ajuste por baja de propiedad, planta y equipo	-24.091,210	0	24.091,210	0
Ajuste activos fijos de los ajuste por inflación	-161.729,687	0	123.337,926	38.391.761,21
Ajuste depreciación a los ajustes por inflación	17.540,315	17.540,315	0	0
Ajuste valorización de P.P. y Eq. del patrimonio	18.912.204,865	11.778.735,652	0	7.133.469.213,76
Ajuste P.P. y Eq. a valor razonable como costo atribuido	3.754.841,734	3.754.841,734	0	-
Ajuste al impuesto diferido	-7.549.474,335	153.907,161	5.281.660,356	2.421.721.144,38
Resultado ejercicio COLGAAP 2015	-4.163.592,933	0	4.163.592,933	0
Perdida período de transición	-8.423.330,602	0	8.423.330,602	0
Totales	11.332.862.823,51	25.856.173.456,73	19.155.156.883,39	4.631.846.250,17

(...)"

El Ente de Control no desconoce lo manifestado por la entidad respecto a que la cuenta patrimonial 328101 fue habilitada por la Contaduría General de la Nación ni lo enunciado en el numeral 3.2.15 indica que *“las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros, de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel”*.

Por lo anterior, se evidencia que se realizaron ajustes afectando dicha cuenta, cuando en realidad son ajustes que deben afectar el resultado del ejercicio del periodo contable de la vigencia 2021, como es el caso de las provisiones, la venta de los activos realizada en el 2020, incapacidades, entre otras.

- e) *“ENTerritorio no cuenta con el personal suficiente para suplir las necesidades de recurso humano requerido para cumplir, en forma debida y oportuna, las funciones que le son propias o las obligaciones adquiridas en virtud de los convenios y/o contratos que celebra en el marco de sus líneas de negocios, por lo anterior, recurre a la contratación de profesionales a través de la modalidad de prestación de servicios. Al cierre de la vigencia 2021, dicha contratación alcanzó los 685 contratistas, de los cuales 358 son mujeres, 298 hombres y 29 jurídicos.*

La entidad no tiene planta temporal, y por su naturaleza no le aplica variaciones estacionales” (Fuente: INFORME DE GESTION DE SOSTENIBILIDAD RTA AL OFICIO 025 PAG 82. Radicado No.: 20221100075691 del 22-04-2022).

Las anteriores situaciones evidencian algunas debilidades en el adecuado seguimiento y control a los diferentes procesos evaluados.

Por lo anterior, se configura un hallazgo con incidencia administrativa.

2.5 MACROPROCESO GESTIÓN PRESUPUESTAL CONTRACTUAL Y DEL GASTO

2.5.1 Proceso: Ejecución Presupuestal

Materia Específica: Presupuesto de Ingresos

Hallazgo No. 30 - Ejecución Presupuestal de Ingresos. Administrativo (A).

La Constitución Política de Colombia de 1991 en su Artículo 352 que establece “Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”.

La Resolución No. 2416 del 12 de noviembre de 1997 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público “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”, en el artículo 9 reza: “Las apropiaciones aprobadas de acuerdo con la discriminación indicada en el artículo 6 de esta resolución son autorizaciones máximas de gasto que tienen como fin ser ejecutadas durante la vigencia fiscal respectiva” (subrayado fuera de texto).

Conforme a lo establecido en el artículo 15 del Manual de Presupuesto de ENTerritorio de 2020-12-26¹⁰⁵, la Junta Directiva de la entidad aprobó el Presupuesto de Ingresos y Gastos para la vigencia 2021, mediante Acuerdo 295 del 20 de noviembre de 2020.

El manual de Presupuesto de la entidad señala: “ARTICULO 5°. PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL Para la correcta coherencia del sistema presupuestal ENTerritorio se ceñirá a los lineamientos establecidos en los siguientes principios: 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”.

¹⁰⁵ Aprobado con acuerdo 159 del 27/09/2013 “Por el cual se adopta la versión 10 del Manual de Presupuesto del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE”

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, revisado el presupuesto de ingresos en la vigencia auditada, se evidencia baja ejecución presupuestal de ingreso, correspondiente al 64% de lo presupuestado.

De la apropiación definitiva de \$1.386.632.501.720 se recaudaron recursos por \$892.652.334.332; impacta especialmente este resultado el rubro de recursos de Gerencia de Proyectos donde la apropiación definitiva correspondió a \$1.113.811.836.406 de los cuales se recaudaron \$630.323.304.574, equivalente al 57% de lo proyectado, como se detalla a continuación:

Tabla No. 25- Ejecución Presupuestal de Ingresos 2021 - ENTerritorio

CODIGO RUBRO	CONCEPTO	APROPIACION DEFINITIVA	RECAUDO ACUMULADO NETO	SALDO POR RECAUDAR	% PARTICIPACION EN EL RECAUDO TOTAL	% PARTICIPACION EN EJECUCION
1	TOTAL INGRESOS	1.386.632.501.720,08	892.652.334.332,58	493.980.167.387,50	100%	64%
11	DISPONIBILIDAD INICIAL	113.981.183.579,99	113.981.183.579,99	0,00	13%	100%
12	INGRESOS OPERACIONALES	1.227.195.023.792,08	733.744.789.024,37	493.450.234.767,71	82%	60%
121	Servicios	95.596.164.471,64	88.281.015.030,93	7.315.149.440,71	10%	92%
122	Recursos de Capital	16.918.666.092,00	14.874.876.159,20	2.043.789.932,80	2%	88%
123	Recursos de Gerencia de Proyectos	1.113.811.836.406,44	630.323.304.574,20	483.488.531.832,24	71%	57%
124	Otros Ingresos Operacionales	868.356.822,00	265.593.260,04	602.763.561,96	0%	31%
13	INGRESOS NO OPERACIONALES	31.389.726.449,26	30.859.793.829,47	529.932.619,79	3%	98%
131	Arrendamientos	1.230.752.928,05	1.230.752.928,05	0,00	0%	100%
132	Venta de Activos No Operacionales	13.343.983.556,00	13.343.983.556,00	0,00	1%	100%
133	Otros Ingresos No Operacionales	16.814.989.965,21	16.285.057.345,42	529.932.619,79	2%	97%
134	Aportes Fortalecimiento Institucional	0,00	0,00	0,00	0%	#DIV/0!
14	SISTEMA GENERAL DE REGALIAS	14.066.567.898,75	14.066.567.898,75	0,00	2%	100%

Fuente: CGR a partir de información suministrada por la Entidad

La baja ejecución del presupuesto de ingresos, 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.

En las situaciones descritas por ENTerritorio en oficio 20221000084101 del 05-05-2022, para 23 Convenios Interadministrativos y que influyeron en la NO ejecución del total proyectado, se encuentran y confirman deficiencias y debilidades relacionadas con la falta de efectividad y cumplimiento de los controles establecidos para cumplir las metas presupuestales de ingresos, derivadas de fallas en la planeación y cumplimiento de compromisos pactados en los procesos contractuales celebrados, evidenciadas por ejemplo, en suscripción de contratación al finalizar la vigencia, como el convenio No. 221017; otrosíes, adiciones y prórrogas sobre las condiciones iniciales de contratación; debilidades en procesos de contratación derivada que generan demandas de controversias contractuales, por ejemplo, en los convenios No. 216232 y 213062, así como, en los convenios Nos. 215085 y 212081.

Aunado a lo anterior, específicamente para el rubro 1232 FUENTE DE RECURSOS que representa el 51% del presupuesto de ingresos de la Entidad y en el que la ejecución fue tan sólo del 31%, se observa que el presupuesto ejecutado al finalizar la vigencia 2021, es congruente con lo inicialmente programado y, que la baja ejecución sobre el presupuesto definitivo, el cual se incrementó por un traslado de recursos por \$542.884 millones al cierre de la vigencia, de los cuales tan sólo se ejecutó un 8%.

Continuando con el análisis, la Entidad aduce entre otros: *“Es importante reconocer que en materia de anualidad, independientemente de las condiciones señaladas expresamente en las disposiciones aplicables específicamente para ENTerritorio, la entidad acoge las posiciones jurisprudenciales y doctrinarias en lo atinente a la definición del periodo anual que respeta tanto para realizar operaciones de gasto como operaciones referentes al ingreso, pero especialmente en lo atinente al ingreso, la administración es respetuosa de cumplir con los proceso de planificación y ejecución de los ingresos dentro del periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada anualidad, situación a la que no lo que se escapó el ejercicio de la vigencia 2021”*. También menciona: *“En lo referente al principio de anualidad igualmente citado como fundamento de la observación, en la disposición referenciada este concepto hace referencia al periodo correspondiente al año fiscal en el cual se pueden realizar operaciones presupuestales y que se señala va del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año, y específicamente tal cual se lee en el literal a. del artículo 5° del Acuerdo 159 de 2013, a la imposibilidad de asumir compromisos con cargo a las “apropiaciones de gasto” autorizadas para cada vigencia por fuera de periodo aprobado, así como la condición de caducidad de los saldos que a 31 de diciembre de cada anualidad no reporten compromiso”*. Sobre lo anterior la CGR pone de manifiesto que, la Resolución No. 2416 de 1997, es clara en lo contenido en su artículo 9° al señalar que: “Las apropiaciones aprobadas de acuerdo con la discriminación indicada en el artículo 6 de esta resolución son autorizaciones máximas de gasto que tienen como fin ser ejecutadas durante la vigencia fiscal respectiva”, por lo tanto, no debe estar sujeto a la interpretación que cada Entidad (EICE) quiera dar teniendo en cuenta las condiciones específicas o particulares relativas al desarrollo de su actividad. Así mismo, la Resolución No. 150 de 2021, por medio de la cual se adopta el Reglamento de Presupuesto de la Entidad, menciona en su ARTÍCULO 8.: “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”, normativa presupuestal que está contraviniendo la Entidad, con los bajos resultados de ejecución de ingresos.

Por cuanto se evidencia sobre el bajo porcentaje de ejecución presupuestal de ingresos causales ajenas a la gestión de la Entidad se descarta la incidencia disciplinaria; no obstante, sobre la trazabilidad de algunos de los Convenios contextualizados por la Entidad se evidenciaron deficiencias y debilidades de los procesos de planeación y programación presupuestal. Teniendo en cuenta que los argumentos esgrimidos por la Entidad, no desvirtúan lo observado por el Organismo de Control.

Por lo anterior, se configura un hallazgo con incidencia administrativa.

Materia Específica: Presupuesto de Gastos

Hallazgo No. 31- Ejecución Presupuestal de Gastos. Administrativo (A).

La Constitución Política de Colombia de 1991 en su Artículo 352 que establece “Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”.

La Resolución No. 2416 del 12 de noviembre de 1997 expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público “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”, en el artículo 9 reza: “Las apropiaciones aprobadas de acuerdo con la discriminación indicada en el artículo 6 de esta resolución son autorizaciones máximas de gasto que tienen como fin ser ejecutadas durante la vigencia fiscal respectiva” (subrayado fuera de texto).

Conforme a lo establecido en el artículo 15 del Manual de Presupuesto de ENTerritorio de 2020-12-26¹⁰⁶, la Junta Directiva de la entidad aprobó el Presupuesto de Ingresos y Gastos para la vigencia 2021, mediante Acuerdo 295 del 20 de noviembre de 2020.

El manual de Presupuesto de la entidad señala: “ARTICULO 5°. PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL Para la correcta coherencia del sistema presupuestal ENTerritorio se ceñirá a los lineamientos establecidos en los siguientes principios:

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.

¹⁰⁶ Aprobado con acuerdo 159 del 27/09/2013 “Por el cual se adopta la versión 10 del Manual de Presupuesto del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE”

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... c. Planificación: El presupuesto deberá guardar concordancia con los contenidos del plan de acción, plan estratégico, los planes operativos, programas y proyectos que se formulen en cumplimiento del objeto y las funciones legales y estatutariamente asignadas.”.

En la auditoría financiera a ENTerritorio, vigencia 2021, se evidenció baja ejecución presupuestal de gastos, correspondiente al 66%. Sobre una apropiación definitiva de \$1.386.632.501.720 se comprometieron \$911.822.334.693, donde se evidencia que el presupuesto de Gerencia de Proyectos era de \$1.113.811.836.406 con compromisos de \$774.964.643.035 correspondiente al 70%, como se detalla a continuación:

Tabla 26- Presupuesto de gastos 2021- ENTerritorio

PRESUPUESTO DE GASTOS			
Concepto	Vigencia actual 2021		% Ejecución
	Apropiación definitiva	Compromisos netos	
GASTOS			
211- Gastos Operacionales - GASTOS ADMINISTRATIVOS	85.526.341.637	81.587.835.877	
212- Gastos Operacionales – INVERSION	16.222.532.479	15.115.230.287	
215- Gastos Operacionales - CONTINGENCIAS	9.252.478.903	2.117.150.702	
217- Gastos Operacionales -RECURSOS DE GERENCIA DE PROYECTOS	1.113.811.836.406	774.964.643.035	70%
218- Gastos Operacionales - SENTENCIAS Y CONCILIACIONES	6.917.993.384	6.487.818.568	
219- Gastos Operacionales OTROS GASTOS OPERACIONALES	34.016.223.187	23.393.871.812	
241-RECURSOS DE REGALIAS Ejecución	14.066.567.899	8.155.784.413	
29 DISPONIBILIDAD FINAL	106.818.527.825	0	
TOTAL GASTOS	1.386.632.501.720	911.822.334.694	66%

Fuente: información suministrada por la entidad. Elaboración CGR

La situación descrita anteriormente refleja falencias de gestión para la ejecución de los recursos puestos a disposición de la Empresa, así como de una adecuada optimización de los mismos durante la vigencia para la cual fueron apropiados.

Con oficio del 05-05-2022 con radicado 20221000084101 ENTerritorio da respuesta a la observación No. 8, describiendo el estado y las gestiones para 97 Convenios Interadministrativos, con una apropiación de gasto proyectada para la vigencia 2021 de \$989.059.172.586.96, sobre los cuales menciona, hubo compromisos y liberaciones por \$142.862.330.424.20 un **14%** y un saldo pendiente por ejecutar (comprometer) de \$271.291.364.049.90, el **27%** del total.

Sobre esta información, la CGR, evidenció que el 43% de los mencionados Convenios tienen temas litigiosos pendientes y un 3% estaría en proceso de iniciarlos. Así mismo se evidenció que al menos un 10% de los Convenios en mención tendrían saldos a presentar al Comité de Sostenibilidad Contable, Seguimiento y Castigo de Activos.

Adicional, en cerca del 15% de los Convenios interadministrativos se evidenció que estos ya han sido finalizados o liquidados inclusive desde las vigencias 2005, 2006, 2008, 2010, 2013, 2015, 2016, 2017, 2019 y 2020, existiendo aún acciones pendientes para su cierre final.

En las situaciones que la misma Entidad está poniendo de manifiesto en sus argumentos, se evidencia ineffectividad en la gestión y falta de oportunidad para la ejecución de recursos públicos, contratados por la Entidad y que atienden el cumplimiento de los fines del Estado.

Ahora bien, la Entidad manifiesta: *“...la programación de los recursos en el presupuesto de gastos de una entidad pública tiene como finalidad su ejecución, pero en la dinámica operacional de una empresa como ENTerritorio existen ordinariamente y de manera constante especiales circunstancias, muchas de ellas imprevisibles ligadas a la actividad y la dinámica de los procesos que implementa cuando se trata de atender su objeto y en este caso su perfil como prestadora de unos servicios de gerencia, gestión, estructuración y/o evaluación de proyectos para entidades estatales, circunstancias que conllevan de manera natural el ajuste de las condiciones previstas inicialmente para la utilización total de los recursos programados durante un vigencia fiscal...”*.

Se debe poner de manifiesto que estas circunstancias especiales, imprevistos, riesgos, en fin, externalidades, deben ser hasta donde sea posible previstas en la planificación del presupuesto de gastos. Pero adicionalmente, es preciso aclarar, que sobre el detalle de la ejecución que expone la Entidad, en más del 50% de los casos no aluden a imprevistos o externalidades, más bien a situaciones que traen de anteriores vigencias los Convenios o Contratos Interadministrativos que deberían tenerse en cuenta en la programación del presupuesto.

De otra parte argumenta la Entidad que: *“...En el desarrollo de su actividad comercial, en muchos casos **le son encargados a ENTerritorio programas o***

proyectos de inversión en etapas incipientes o de formulación básica, a fin de que desde el mismo proceso de gerencia se definan las condiciones necesarias para su concreción bien sea su construcción, adquisición o elaboración, o hasta su operación, como es el caso de aquellos proyectos que son contratados desde la Entidad cliente en condiciones que ni siquiera tienen una prefactibilidad, buscando que dado el carácter integral del servicio que se ofrece con la gerencia del proyecto, se logre su perfilamiento, o su estructuración no solamente técnica, administrativa y jurídica, sino por supuesto financiera desde su inicio, lo que puede en el curso de la ejecución del contrato celebrado, ocasionar modificaciones que pueden incluso generar cambios en sus alcances y en la complejidad de su desarrollo y por ende ajustes en sus cronogramas y plazos que en muchos casos superen la vigencia fiscal, y que por supuesto conlleva también a unos ajustes que en la práctica se reflejan en una no utilización de la totalidad de las apropiaciones inicialmente propuestas en el presupuesto de gastos programado...". (negrilla y subrayado fuera de texto). La CGR cuestiona el hecho de que, como manifiesta la Entidad, se contrate la ejecución hasta incluso puesta en operación de un proyecto, sin tener un estudio de prefactibilidad que asegure la probabilidad de ejecución y terminación exitosa del mismo. Firmar contratos en estas circunstancias es exponer a un alto riesgo los recursos del Estado.

ENTerritorio Concluye : “...frente a lo observado por la CGR en referencia a la sostenibilidad financiera, es sustancial tener en cuenta que la medición de este indicador es determinada por diferentes conceptos cuantificables que componen los estados financieros, los cuales reflejan la continuidad de una Entidad en el tiempo, como lo son entre otros, el comportamiento de los gastos e ingresos recibidos por cada vigencia, la ganancia neta es decir la diferencia entre los ingresos y los gastos que para la vigencia 2021 fue de \$9.621 millones de pesos , el margen de utilidad comparado por vigencias, el comportamiento de las inversiones, entre otros; dichos factores que permiten realizar la medición de la sostenibilidad financiera de ENTerritorio...”, frente a lo cual la CGR, encuentra razonabilidad y veracidad.

En tanto, se evidenció para algunos de los Convenios Interadministrativos causales de no ejecución ajenas a la gestión de ENTerritorio, se descartó la incidencia Disciplinaria. No obstante, analizados los argumentos esgrimidos por la Entidad, que ratifican las deficiencias en los procesos de programación y/o planeación presupuestal y debilidades en el establecimiento de controles efectivos en la ejecución de los recursos públicos, que como se mencionó arriba están destinados a materializar los fines del Estado y que como resultado arrojan un bajo porcentaje de ejecución del presupuesto de gastos del 66%, contraviniendo con ello lo establecido en el artículo 9 de la Resolución 2416 de 1997, el Artículo 5 del Manual de Presupuesto de ENTerritorio literales a. y c., y el artículo 8º del

Reglamento de presupuesto de la Entidad¹⁰⁷, de la misma manera, en acatamiento del principio de planeación presupuestal y financiera de la entidad.

Por lo anterior, se configura un hallazgo con incidencia administrativa.

Hallazgo No. 32 - Traslados Presupuestales – Administrativo (A).

La Constitución Política en el artículo 352 establece: *“Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”*.

Conforme a lo establecido en el artículo 15 del Manual de Presupuesto de ENTerritorio de 2020-12-26¹⁰⁸, la Junta Directiva de la entidad aprobó el Presupuesto de Ingresos y Gastos para la vigencia 2021, mediante Acuerdo 295 del 20 de noviembre de 2020.

La Resolución No. 150 “Por el cual se adopta la versión 10 del Reglamento de Presupuesto de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio en Artículo 4. TERMINOLOGÍA. Menciona: Modificación presupuestal: *Operaciones de traslados, incorporaciones, adiciones, reducciones, de recursos en los diferentes rubros del presupuesto de ingresos y gastos de ENTERRITORIO*. Adicional señala en “ARTICULO 15°. “... TRASLADOS ENTRE RUBROS: “Los traslados entre los rubros que componen las *apropiaciones “Recursos de Gerencia de Proyectos” son autorizados por la Subgerencia financiera, una vez el gerente de unidad de ejecución y el Subgerente Técnico garantice que los recursos a trasladar dan cubrimiento a los gastos contemplados en el plan operativo y sean acordes con el destino de los recursos y los valores máximos definidos para cada proyecto”*”.

El Manual de Presupuesto de ENTerritorio reza en el Artículo 18 “...*La Gerencia General podrá introducir modificaciones al presupuesto aprobado siempre que ello obedezca a la incorporación de recursos en el presupuesto de ingresos que tengan una destinación específica, incluidos los mayores valores correspondientes a rendimientos financieros generados por los recursos de inversión de ENTerritorio. En todo caso las adiciones que realice el Gerente General al presupuesto aprobado no podrán ser superiores al uno por ciento (1%) del total*

¹⁰⁷ “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.”

¹⁰⁸ Aprobado con acuerdo 159 del 27/09/2013 “Por el cual se adopta la versión 10 del Manual de Presupuesto del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE”

del presupuesto aprobado”. Así mismo en CAPITULO V DE LAS MODIFICACIONES Y ADICIONES AL PRESUPUESTO ARTICULO 17°. MODIFICACIONES Las modificaciones al Presupuesto Anual son: de Adición, de Traslado y de Reducción o Aplazamiento. Y en ARTICULO 19°. TRASLADO “Corresponde a la Junta Directiva, aprobar los traslados que modifiquen los montos aprobados por esta. Los traslados que no modifiquen los montos aprobados por la Junta Directiva, sólo requerirán la aprobación del Gerente General mediante Resolución”.

En la Auditoría Financiera a ENTerritorio revisados los soportes de los veinte (20) traslados presupuestales realizados por la entidad en 2021¹⁰⁹ aprobados por la Gerente General de conformidad con las facultades otorgadas en el inciso segundo del Artículo 19 del Manual de Presupuesto, los cuales no afectaron los montos aprobados por la Junta Directiva, se evidenciaron deficiencias en los controles para este procedimiento así:

- La Entidad no aportó soporte del acto administrativo que aprobó o autorizó en el presupuesto de ingresos el traslado del Rubro 1231 Disponibilidad inicial (disminuyéndolo), al Rubro 1232 Fuente de recursos (adicionándolo), por valor de \$542.884.962.497,16 (valor que representa el 49% del total apropiado para al rubro 123 GERENCIA DE PROYECTOS y el 39% del total del presupuesto de la Entidad). El detalle se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 27- Modificaciones Presupuestales ENTerritorio Vigencia 2021.

CODIGO RUBRO	CONCEPTO	APROPIACION INICIAL	MODIFICACIONES		APROPIACION DEFINITIVA
			TOTAL ADICIONES	TOTAL REDUCCIONES	
1	TOTAL INGRESOS	1.394.072.075.992,97	593.898.008.476,65	-601.337.582.749,54	1.386.632.501.720,08
11	DISPONIBILIDAD INICIAL	150.868.654.931,37	0,00	-36.887.471.351,38	113.981.183.579,99
12	INGRESOS OPERACIONALES	1.230.561.532.773,13	561.083.602.417,11	-564.450.111.398,16	1.227.195.023.792,08
121	Servicios	89.936.611.124,69	18.198.639.919,95	-12.539.086.573,00	95.596.164.471,64
1211	Honorarios y Comisiones	89.936.611.124,69	18.198.639.919,95	-12.539.086.573,00	95.596.164.471,64
122	Recursos de Capital	25.569.226.641,00	0,00	-8.650.560.549,00	16.918.666.092,00
1222	Rendimientos Financieros	25.510.858.641,00	0,00	-8.650.560.549,00	16.860.298.092,00
1223	Recursos de Credito	0,00	0,00	0,00	0,00
1224	Venta de Activos Operacionales	0,00	0,00	0,00	0,00
123	Recursos de Gerencia de Proyección	1.113.811.836.406,44	542.884.962.497,16	-542.884.962.497,16	1.113.811.836.406,44
1231	Disponibilidad Inicial	953.889.100.469,67	0,00	-542.884.962.497,16	411.004.137.972,51
1232	Fuente de Recursos	159.922.735.936,77	542.884.962.497,16	0,00	702.807.698.433,93
1242	Certificaciones	5.370.667,00	0,00	0,00	5.370.667,00
1243	Pliegos	0,00	0,00	0,00	0,00
13	INGRESOS NO OPERACIONALES	2.313.612.453,00	29.076.113.996,26	0,00	31.389.726.449,26
131	Arrendamientos	888.172.222,00	342.580.706,05	0,00	1.230.752.928,05
132	Venta de Activos No Operacionales	0,00	13.343.983.556,00	0,00	13.343.983.556,00
1321	Vehiculos	0,00	112.706.607,00	0,00	112.706.607,00
1322	Inmuebles	0,00	13.231.276.949,00	0,00	13.231.276.949,00
133	Otros Ingresos No Operacionales	1.425.440.231,00	15.389.549.734,21	0,00	16.814.989.965,21
1331	Indemnizaciones y Reclamaciones	1.423.940.231,00	2.561.628.203,00	0,00	3.985.568.434,00
1332	Recuperaciones y/o Devolucion	0,00	92.149.928,00	0,00	92.149.928,00

Fuente: CGR a partir de información de la Entidad comunicación 20223700031113.

¹⁰⁹ Respuesta a Comunicación AG8-1.003 punto 29, donde entre otros se solicitó, documentos administrativos de las modificaciones, adiciones, reducciones, traslados

Así mismo, se observó que el Rubro 1232 Fuente de Recursos, tuvo una ejecución del 31%, en donde, de los recursos trasladados sólo se ejecutó un 8%, esto invalida la motivación de esta modificación/traslado, este detalle se muestra en la siguiente tabla:

Tabla No. 28- Ejecución de los Recursos Adicionados en Rubro 1232 Fuente de Recursos.

Rubro: 1232 - Fuente De Recursos (Cifras en pesos)		
Apropiación Inicial	\$ 159.922.735.936,77	23%
Total Adición	\$ 542.884.962.497,16	77%
Apropiación Definitiva	\$ 702.807.698.433,93	100%
Recaudo Acumulado Neto	\$ 219.319.166.601,69	31%
Ejecutado de la Adición	\$ 59.396.430.664,92	8%

Fuente: CGR a partir de información de la Entidad comunicación 20223700031113

ENTerritorio con oficio 20221000084101 argumentó: “...Consecuentemente con lo señalado en la Resolución 150 de 2021 por el cual se adopta la versión 10 del reglamento de presupuesto en lo atinente en la conformación de la apropiación inicial del presupuesto de gastos, para los rubros que hacen parte del ingreso del presupuesto anual hacen parte los saldos disponibles al cierre de la vigencia en cada una de las fuentes que lo componen, razón por la cual una vez cerrada la vigencia y establecidos los montos definitivos de los recursos representados a los saldos registrados en el presupuesto que no fueron afectados con pagos efectivos se registran directamente en el aplicativo en la cuenta presupuestal de la Disponibilidad Inicial de cada uno de los proyectos sin que medie acto administrativo expreso para cada uno de ellos teniendo en cuenta que no corresponden a adición de recursos y que por definición hacen parte de la disponibilidad inicial que compone el presupuesto de los proyectos, pero además porque en ningún caso para la vigencia 2021 afectó los rubros de ingreso aprobados por la Junta Directiva para que hubiese sido necesario acudir a la figura de las adiciones presupuestales previstas en el manual de presupuesto de la Entidad...” (subrayado fuera de texto)

La CGR, retomando la norma citada¹¹⁰, que reza en ARTÍCULO 16. RECURSOS DE GERENCIA DE PROYECTOS **Además de las condiciones establecidas en el presente reglamento aplican al rubro “Recursos de Gerencia de Proyectos” las siguientes disposiciones:** COMPOSICIÓN DE LOS RUBROS (...) **Es responsabilidad del Subgerente Financiero la desagregación interna de estos rubros y las modificaciones que de ello se deriven serán respaldadas por un documento mediante el cual se evidencie la justificación correspondiente previa aprobación del coordinador de la Unidad de Ejecución quien garantizará la existencia del gasto en el plan operativo que respalda la**

¹¹⁰ RESOLUCIÓN 150 de 2021, “Por el cual se adopta la versión 10 del Reglamento de Presupuesto de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio

ejecución del convenio. (...) TRASLADOS ENTRE RUBROS *Los traslados entre los rubros que componen las apropiaciones “Recursos de Gerencia de Proyectos” son autorizados por la Subgerencia financiera, una vez el gerente de unidad de ejecución y el Subgerente Técnico garantice que los recursos a trasladar dan cubrimiento a los gastos contemplados en el plan operativo y sea acordes con el destino de los recursos y los valores máximos definidos para cada proyecto.* Considera en primer lugar que, la norma es clara en señalar las exigencias establecidas para el procedimiento de desagregación interna y las modificaciones que se realicen sobre los Recursos de Gerencia de Proyectos, asimismo, en lo referente a los traslados, menciona que los mismos deben ser autorizados mediante documento emitido por el Subgerente Financiero, que respalde y justifique la operación en cuestión. No obstante, la Entidad nunca reportó ni allegó ningún documento que soporte la operación cuestionada y ratifica que estos traslados se realizan sin que medie acto administrativo para ello, generando así, contradicción entre la norma y el actuar de la misma.

- Se encontró en Resolución 246 del 11 de octubre del 2021, una diferencia y/o inconsistencia en los rubros solicitados para traslado y los valores aprobados en la resolución mencionada, específicamente en el rubro 211906: donde el total de los Créditos solicitados fue de \$355.357.056 menos traslados de \$177.106.616, existiendo una diferencia de \$178.250.440 contra lo aprobado en resolución:

Tabla 29- Diferencias entre la solicitud de traslado y la aprobación

	CÓDIGO	RUBRO	PRESUPUESTO GASTOS APROBADO 2021	CRÉDITO	CONTRACRÉDITO	TOTAL MODIFICACIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS
Total traslado en Resolución para el rubro	211906	OTROS	4.923.452.258,71	177.106.616,00	1.394.257,00	5.099.164.617,71
Total Solicitud traslados en las solicitudes de las Áreas				355.357.056,00	1.394.257,00	
Diferencia contra lo aprobado en Resolución				178.250.440,00		

Fuente: CGR a partir de información de la Entidad comunicación 20223700031113

Sobre el detalle se encontró esta inconsistencia reflejada en la solicitud de traslado de recursos en el Presupuesto de Gastos Administrativos que hace el Gerente de Unidad del Grupo de Tecnologías de la Información de la Entidad, mediante memorando 20212400140383 de fecha 29 de septiembre de 2021, así:

Tabla No. 30- Solicitud de traslado de recursos Grupo de Tecnologías de la Información

CÓDIGO	RUBRO	PRESUPUESTO	CRÉDITO	CONTRACRÉDITO	TOTAL
211206	HONORARIOS ASESORÍAS SISTEMAS	390.973.516,00	0	180.854.984,00	210.118.532,00
211403	HARDWARE (ARRENDAMIENTO)	4.190.218.754,00	0	798.114,00	4.189.420.640,00
211701	EQUIPO DE COMPUTACIÓN (MANTENIMIENTO)	5.402.706,19	0	422.694,00	4.980.012,19
211707	OTROS MANTENIMIENTOS	1.173.858.546,00	0	23.095.922,00	1.150.762.624,00
211803	INFRAESTRUCTURA FISICA, ADECUACIONES E INSTALACIONES	35.643.826,00	0	5.830.358,00	29.813.468,00
211804	IMPLEMENTACIONES DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN	2.500.000,00	0	2.500.000,00	0
211903	SERVICIOS PÚBLICOS (INTERNET)	428.460.485,00	0	104.544,00	428.355.941,00
211705	SOFTWARE (MANTENIMIENTO)	1.046.622.206,55	50.000.000,00	0	1.096.622.206,55
211906	OTROS (SUSCRIPCIONES)	4.923.452.258,71	341.857.056,00	0	5.265.309.314,71
Total			391.857.056,00	213.606.616,00	
Diferencia			-178.250.440,00		

Fuente: Resolución 246 del 11 de octubre del 2021

Las diferencias o inconsistencias en las cifras de solicitud de traslado presupuestal evidencian debilidades en el control y seguimiento de la información, para asegurar la exactitud y confiabilidad de la misma.

Sobre este tema, la Entidad con oficio 20221000084101, entre párrafos confirma la existencia de la inconsistencia así: “...En el inciso diez de los considerandos de la Resolución de traslados 246 del 11 de octubre de 2021, **por error** se indicó en el cuadro informativo un valor a trasladar de \$341.857.056; no obstante, en el artículo segundo de la parte resolutive de la mencionada Resolución, el valor que aumenta el rubro Otros Gastos diversos es de \$177.106.616 la cual genera el efecto de incremento en este rubro, esta cifra incluye la solicitud realizada por el Gerente del Grupo de Tecnologías de la información...”

Seguido en sus argumentos menciona: “...De conformidad con el Concepto Sala de Consulta C.E. 1948 de 2009 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil menciona que “(...) La parte resolutive es la decisión y su obligatoriedad está por fuera de toda discusión. La parte motiva contiene el análisis racional que sustenta la decisión (...)”. En este orden de ideas teniendo en cuenta que la parte resolutive es donde se adopta la decisión esta prevalecerá frente a lo señalado en la parte considerativa en la que solamente se incluyen la información que explica la decisión cuando a ello haya lugar por efecto de errores incluso incongruencia entre ellas...”. Tema que no se pone en discusión, no obstante, no puede pasar

inadvertido que la solicitud del Gerente del Grupo de Tecnologías de la Información 20211700142533, obedecía a unas necesidades específicas de recursos del área, plasmadas en ese oficio, y que estas cifras fueron cambiadas en la parte resolutive de la mencionada resolución.

Así las cosas, ENTerritorio en su actuar, desconoció la normatividad aplicable al procedimiento de desagregación interna y modificaciones realizadas sobre los Recursos de Gerencia de Proyectos. Adicionalmente, de manera voluntaria, modificó la solicitud de traslado requerida por el Gerente del Grupo de Tecnologías de la Entidad, desconociendo las necesidades expuestas en la Información 20211700142533. Por lo anteriormente expuesto y en tanto que los argumentos esgrimidos por ENTerritorio no desvirtúan lo observado por la CGR.

Por lo anterior, se configura un hallazgo con incidencia administrativa.

Hallazgo No. 33 - Pago Impuesto Predial y Derechos de Beneficencia. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$2.972.000.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 (...)”

Decreto 403 de 2020, establece en el 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....*

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”.*

El artículo 60 de la Ley 610 de 2000, establece: “**Artículo 60.** *Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.*

La Ley 87 de 1993¹¹¹ en el artículo 2 señala: “**Objetivos del sistema de Control Interno.** *Atendiendo los principios constitucionales (...)*

- a) *Proteger los recursos de la organización, buscando una adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten (...)*
- d) *Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional (...)*
- 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 (...)*”.

Esta Ley en el artículo 3¹¹² señala: “**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;*

Corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización. (...)”.

¹¹¹ Compilado en el Decreto 1083 de 2015, arts. 2.2.21.3.4, 2.2.21.5.4

¹¹² Compilado en el Decreto 1083 de 2015, art. 2.2.21.3.6

La Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1952 de 2019. Expide el Código Disciplinario Único el cual se establecen los principios relacionados con el derecho disciplinario.

De acuerdo con la información suministrada por la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio¹¹³, se evidencia que durante la vigencia de 2021 se realizaron pagos por concepto de sanciones e intereses de mora en el impuesto predial y derechos de beneficencia a su cargo, por \$2.972.000, debido a pago extemporáneo de estas obligaciones tributarias, como se relaciona a continuación:

Tabla 31- Sanciones e Intereses Vigencia de 2021

ENTIDAD	DESCRIPCION	VALOR
Bogotá Distrito Capital	Sanción e intereses de mora en pago de impuesto predial	\$ 586.000
Departamento de Cundinamarca	Intereses de mora por Derechos de Beneficencia	\$ 2.386.000
TOTAL		\$2.972.000

Fuente: Información suministrada por la ENTerritorio

En su respuesta ENTerritorio manifiesta:

“1. Bogotá Distrito Capital \$ 586.000 correspondiente al pago del impuesto predial de la vigencia 2015 de los garajes S3-7 y S3-32 del edificio ENTerritorio.

Entre la FIDUCIARIA COLPATRIA S.A., en su calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Derivado, cuyo beneficiario es el Departamento Administrativo de Planeación Nacional -DNP, y ENTerritorio, se celebró el contrato de promesa de compraventa de fecha 29 de octubre del 2020, el cual tiene por objeto la transferencia, a título de compraventa real y efectiva, del derecho real de dominio que tiene y ejerce ENTerritorio sobre las áreas privadas de cincuenta y nueve (59) Oficinas, dos (2) Locales, y cuarenta y un (41) Garajes, ubicados en la Avenida Calle 26 # 13 – 19, Avenida Calle 26 # 13 – 13, Avenida Calle 26 # 13 – 49, Carrera 13A # 25 – 44 de la ciudad de Bogotá D.C. que hacen parte del Edificio FONADE P.H.

De conformidad con la cláusula sexta “OBLIGACIONES DEL PROMITENTE VENDEDOR” del citado Contrato, a ENTerritorio le corresponde:

1.- (...) Presentar en debida forma la documentación requerida en este Contrato de Promesa de Compraventa ante la Notaria 22 del Círculo de Bogotá, con el

¹¹³Rta Oficio 003 con Radicado No.: 20221100025531 Punto 27 Pag 9

propósito de adelantar las gestiones para su perfeccionamiento, específicamente y previo a la elaboración de la minuta de compraventa los siguientes documentos: **1) Paz y salvo por concepto de contribución de valorización o el certificado de exención tributaria de conformidad con la normatividad vigente. 2) Paz y salvo por concepto de servicios públicos domiciliarios. 3) Presentación del certificado de tradición y libertad actualizado libre de gravámenes y limitaciones de dominio. 4) Diligenciar y aportar los documentos requeridos en el formato de vinculación de terceros, requeridos (...)**

No obstante, el martes 6 de abril, recibimos un correo por parte de la doctora Astrid Viviana Roda López, Asesora Experta de la Agencia Nacional Inmobiliaria quien gestiona en nombre del DNP como intermediario inmobiliario la venta de los inmuebles, indicando lo siguiente:

“(...) de acuerdo con la revisión de la Notaria respecto a las DEUDA reportada en **los GARAJE S3-7 Y S3- 32 identificados con CHIP AAAA0029JNRJ Y AAA0029JOUZ** respectivamente, nos remiten el informe de obligaciones tributarias en el que se **refleja el reporte de DEUDA 2015**, se debe aclarar esto teniendo en cuenta la constancia de pago realizada por ENTerritorio en su oportunidad.” (...)

acuerdo con lo anterior y dado los plazos que tenía ENTerritorio para entregar los documentos catastrales y prediales para la firma de la escritura de venta, se procede al pago de la deuda, con lo cual se obtiene el paz y salvo de los inmuebles en mención.

2. Departamento de Cundinamarca \$ 2.386.000 intereses por derechos de beneficencia ante la gobernación de Cundinamarca para la cancelación de hipoteca contenida en la escritura pública no. 1709 de 2003-lotes suba.

En el marco del proceso de saneamiento de los lotes de propiedad de ENTerritorio que viene adelantando CISA se identificó la siguiente situación sobre cuatro (4) de los Lotes ubicados en Suba de propiedad de ENTerritorio:

a) Por medio de la Escritura Publica 1709 del 10 de julio de 2003 de la Notaria 52 de Bogotá D.C., la sociedad Refugio de la Colina transfirió a título de Dación en Pago a favor del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo-FONADE, los siguientes inmuebles: (...)

f) En respuesta a lo anterior, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá -Zona Norte mediante oficio GGJR-C-850 50N2021EE09492 de fecha 25 de mayo de 2021 manifestó que para realizar la correspondiente cancelación se “debe cancelar un mayor valor correspondiente al pago de DERECHOS E IMPUESTO DE REGISTRO, por concepto de cancelación de la hipo-teca”. Y para

lo anterior, solicitó se anexara los pagos realizados a la Gobernación de Cundinamarca sobre la Escritura Pública 1709 del 10 de julio de 2003 de la Notaria 52 de Bogotá, respecto que se cobró en su momento y en caso de que no se hubiere cobrado respecto de la cancelación de hipoteca, se ordenara en la citada escritura, se liquide el faltante”

Con fundamento en lo anterior, se concluye que a través de la Escritura Pública 1709 de 2003 se canceló la obligación-deuda que tenía la sociedad Refugio de la Colina con Fonade mediante la Dación en Pago, e igualmente se cancelaba la hipoteca que había constituido a favor de la Entidad. No obstante, únicamente se hizo el pago de beneficencia (Gobernación de Cundinamarca) y el registro ante la Oficina de Instrumentos Públicos por la Dación de Pago mas no por la cancelación hipoteca.(...)”

Estas situaciones fueron originadas por no realizar oportunamente los pagos de las obligaciones tributarias y no llevar un adecuado control y seguimiento sobre los mismos, desatendiendo los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, en el manejo de los recursos públicos, que deben dar cumplimiento a una gestión económica y eficiente al incurrir en pagos de sanciones e intereses de mora, configurando así una gestión fiscal antieconómica, ineficiente e inoportuna por valor de Dos Millones Novecientos Setenta y Dos Mil Pesos Mcte **\$2.972.000** y genera un detrimento patrimonial por el valor mencionado, contraviniendo los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000.

Este hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria por violación a la Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1952 de 2019, que expide el Código Disciplinario Único el cual se establecen los principios relacionados con el derecho disciplinario, por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 34- Contribución Estampilla Pro-Universidad. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía de \$39.969.989

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 artículo 60 de la Ley 610 de 2000, establece: “Artículo 60. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.

Decreto 403 de 2020, establece en el 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....*

*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 87 de 1993¹¹⁴ en el artículo 2 señala: “Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales (...)

¹¹⁴ Compilado en el Decreto 1083 de 2015, arts. 2.2.21.3.4, 2.2.21.5.4

- a) *Proteger los recursos de la organización, buscando una adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten (...)*
- d) *Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional (...)*
- 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 (...)*”.

Esta ley en el artículo 3¹¹⁵ señala: “*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;*

Corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización. (...)”.

La Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1952 de 2019. Expide el Código Disciplinario Único el cual se establecen los principios relacionados con el derecho disciplinario.

De acuerdo con la información suministrada por la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial -ENTerritorio¹¹⁶, se evidencia que, durante la vigencia de 2021, se realizaron pagos por concepto de intereses de mora por extemporáneo contribución estampilla Pro-universidad por \$39.969.989, como se relaciona a continuación:

Tabla 32- Intereses de Mora Vigencia de 2021

ENTIDAD	DESCRIPCION	VALOR
Ministerio de Educación Nacional	Intereses de mora por pago extemporáneo contribución estampilla Pro-universidad	\$39.969.989
	TOTAL	\$39.969.989

Fuente: Información suministrada por la ENTerritorio

En su respuesta ENTerritorio manifiesta:

“(...) La Estampilla Pro-universidad Nacional y demás Universidades fue creada por la Ley 1697 de 2013. Al respecto la norma señaló que dicha estampilla se

¹¹⁵ Compilado en el Decreto 1083 de 2015, art. 2.2.21.3.6

¹¹⁶ Rta Oficio 003 con Radicado No.: 20221100025531 Punto 27 Pag 9 y Rta oficio observaciones bajo el radicado No.: 20223000085591 del09-05-2022

generaba por la suscripción de contratos de obra y conexos por parte de entidades del orden nacional.

Con la entrada en vigor de dicha norma, la Entidad empezó a realizar la correspondiente 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. No obstante, lo anterior, a falta de una normativa clara que estableciera el tratamiento particular para este tipo de Tributos, el Consejo de Estado emitió una serie de pronunciamientos en los que interpretó y dio alcance a la forma de liquidar esta estampilla.

Por lo tanto, a raíz de los pronunciamientos del Consejo de Estado, la Entidad ha realizado los correspondientes ajustes a la liquidación de esta Estampilla. No obstante, actualmente aún existen vacíos legales que generan interpretaciones poco claras respecto de este tributo que genera situaciones problemáticas a la hora de liquidarlo.

Respecto del hecho generador de la estampilla, la Sala de Consulta Civil del Consejo de Estado mediante el concepto 2386 del 5 de septiembre de 2018 C.P. Édgar González López, señaló que las condiciones para la configuración del hecho generador son precisamente la celebración de contratos de obra en cualquier modalidad o pago, sus adiciones o contratos conexos y que dichos contratos sean celebrados con entidades de orden nacional, sin señalar que los contratos de suministro estaban incluidos en el hecho generador de la estampilla.

Asimismo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN y el Ministerio de Educación Nacional MEN a través de diferentes fiscalizaciones han apoyado la tesis contraria del Consejo de Estado considerando que los contratos de suministro también están sujetos a retención de Estampilla. Por lo tanto, la Entidad ha interpuesto los correspondientes recursos con el fin de velar por los recursos públicos.

Adicionalmente, mediante el mismo concepto el Consejo de Estado amplió considerablemente la definición de los contratos de obra incluso de manera con mayor alcance que lo establecido en la ley 80 de 1993. En ese sentido, el Consejo de Estado a partir de dicha sentencia consideró que para efectos de la Estampilla cualquier obra material realizada sobre bienes inmuebles, incluso de manera superficial era considerado un contrato de obra.

Así las cosas, la Entidad ha hecho los esfuerzos por ajustarse a las nuevas definiciones que ha establecido el Consejo de Estado con el tiempo, no obstante, como es posible avizorar, este ha sido un tema controvertido y poco claro desde el punto de vista normativo, que ha sido objeto de constante interpretación extensiva por parte del Consejo de Estado.

Respecto de la tarifa de este tributo, el artículo 8 de la Ley 1697 de 2013 define tres tarifas a aplicar por la contribución de la Estampilla Pro-universidad de acuerdo con el valor total del contrato, en la medida que se van suscribiendo novedades contractuales estas entran a influir en la determinación de la tarifa a aplicar desde el momento de la adición o reducción en adelante.

(...) Así las cosas, ENTerritorio ajustó la aplicación de la retención de la Estampilla conforme a los pronunciamientos del Consejo de Estado, no obstante, es importante resaltar que antes de los mismos no existía claridad del alcance de la Estampilla, razón por la cual la entidad no practicó la retención retroactiva en algunos de los contratos, lo que ha derivado el pago de los intereses moratorios correspondientes en los diferentes procesos de fiscalización de este tributo.

Es pertinente indicar que los valores no retenidos que dieron lugar al pago de intereses moratorios provienen de la falta de reglamentación oportuna en el manejo de la contribución, y no por omisiones, ni por conducta dolosa, para lo cual se han establecido mecanismos de control y seguimiento con el fin de mitigar el riesgo de incurrir en el pago de intereses moratorios en virtud de las obligaciones que como agente de retención de la contribución debe cumplir ENTerritorio. (...)

Estas situaciones fueron originadas por no realizar oportunamente los pagos de las obligaciones de la contribución de la Estampilla Pro-Universidad y no llevar un adecuado control y seguimiento sobre los mismos, desatendiendo los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, en el manejo de los recursos públicos, que deben dar cumplimiento a una gestión económica y eficiente al incurrir en pagos de intereses de mora, configurando así una gestión fiscal antieconómica, ineficiente e inoportuna por valor de **\$39.969.989** y que genera un detrimento patrimonial por el valor mencionado, conforme a la Ley 610 de 2000.

Este Hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria por violación a la Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1952 de 2019 que expide el Código Disciplinario Único el cual se establecen los principios relacionados con el derecho disciplinario, por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de **Eficacia** que busca que los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos y el de **Economía**, que busca que 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, y tiene incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Materia Especifica: Contratos y Convenios

Hallazgo No. 35 - Manejo de recursos en Convenios Interadministrativos. Administrativo (A).

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 1082 de 2015 señala: “Artículo 2.2.1.2.1.4.4. Convenios o contratos interadministrativos. La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa...”. Subrayado nuestro.

En este Decreto el artículo 2.2.1.2.1.4.5 establece: “No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1 del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigir las o no debe estar en los estudios y documentos previos”.

“La constitución de garantías en materia de Contratación Estatal, tiene como fin la cobertura de los riesgos que durante la ejecución del contrato se pueden presentar y afectar el cumplimiento del mismo. Dependerá entonces del tipo de riesgos y del estudio que cada Entidad Pública haga de ellos, para determinar los sucesos y porcentajes que requieran la cobertura... La constitución o no de garantías en los contratos interadministrativos dependerá del tipo de riesgos a los que se encuentre expuestas la ejecución del objeto del contrato y del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el mismo”¹¹⁷.

En virtud del principio de coordinación, del artículo 6 de la Ley 489 de 1998, es posible la suscripción de convenios y/o contratos interadministrativos para garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En la auditoría financiera a ENTerritorio, en la revisión de las gestiones realizadas por la entidad para la recuperación de algunos anticipos sin amortizar con corte 31-12-2021, se encontraron que existen veinticinco (25) casos con anticipos sin legalizar en cuantía total de **\$ 6.198.984.405**, donde los recursos pagos provienen de convenios suscritos entre ENTerritorio y entidades territoriales (municipios y

¹¹⁷ Concepto Oficina Asesora Jurídica CGR radicado 2013EE0001508 del 14/01/2013

departamentos) y por tratarse de convenios interadministrativos no es obligatorio pactarse pólizas que amparen los recursos entregados, entidades quienes a su vez los ejecutan a través de contratos derivados de obra con particulares, y se detallan en la siguiente tabla:

Tabla 33– Anticipos sin legalizar 31-12-2021- recursos entidades territoriales

No.	Convenio con entidad territorial	Contrato obra suscrito entidad territorial	Tercero	Saldo por amortizar 31-12-2021
1	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de Otanche- Boyacá	2121695	CONSORCIO VÍAS OTANCHE	33.261.574
2	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de Villarrica	2122441	BONILLA MORALES JUAN CARLOS	15.867.247
3	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de San Bernardo (Nariño). Proceso Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Pasto con el No. 52001333100120190018800.	2122861	CONSORCIO HYG	315.569.921
4	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de Cali (Valle)	2123075	LOURIDO CAICEDO ENRIQUE	123.984.481
5	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de Suarez (Tolima)	2123698	SUAREZ GUZMAN MILLER	8.292.124
6	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de Elías (Huila)	2133338	CONSORCIO MEJORES CASAS	12.987.929
7	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de Soledad (Atlántico). Proceso En el Juzgado 14 Administrativo de Barranquilla No. 08001333301420200015200	2133349	INGECUR S.A.S	100.083.214
8	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de Belén de Umbría (Risaralda), proceso en el Juzgado 6 Administrativo Oral de Pereira con el No. 66001333300620190043400.	2133543	CONSORCIO PARQUES DE BELEN 2014	183.436.982
9	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de Ricaurte (Nariño)	2191440	CONSORCIO J&J 2019	333.022.065
10	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de Baranoa (Atlántico).	2131051	CONSORCIO DP & AE	786.839.919

No.	Convenio con entidad territorial	Contrato obra suscrito entidad territorial	Tercero	Saldo por amortizar 31-12-2021
11	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio la Gobernación de Córdoba. Proceso en el Juzgado administrativo No. 08 de Montería con el No. 11001310303120200016700.	2131644	CONSORCIO ALCANTARILLADO PL-2014	390.759.783
12	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de Chaparral, Tolima. Proceso en el juzgado No. 9 administrativo de Ibagué con el No. 73001333300920210007400.	2170717	ASMI CONSTRUCTORES SAS	416.800.428
13	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de Pivijay (Magdalena). Proceso No. 47001233300020190080500. Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B	2132670	LAZA BULA PEDRO RAMON	427.823.536
14	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de Pelayo- Cesar.	2132723	UNIÓN TEMPORAL PELAYA	108.192.000
15	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de San Bernardo	2132736	UNIÓN TEMPORAL VÍAS SAN BERNARDO	80.752.000
16	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de Sopetrán (Antioquia).	2133431	CONSORCIO PARQUE SOPETRA	28.206.605
17	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de El Guamo Tolima,	2133443	CONSORCIO ACUANORTE	568.865.578
18	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de Guaranda (Sucre)	2133534	CONSTRUCCIONES DE LA MOJANA Y EL SAN JORGE S.A.S	16.470.972
19	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de Palestina (Huila)	2133735	APEX LLC - ARCHITECTURAL PROJECTS & ENGINEERING -	222.039.080
20	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de Marsella (Risaralda). Proceso en el Juzgado 6 Administrativo de Pereira con el No. 66001333300620200030900	2133846	RESTREPO SALAR CARLOS AUGUSTO	56.279.170
21	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de Candelaria (Valle). Proceso Juzgado 13 Administrativo de Cali con el No. 760013333013202000171.	2133894	T L INGEAMBIENTE SAS	432.441.295

No.	Convenio con entidad territorial	Contrato obra suscrito entidad territorial	Tercero	Saldo por amortizar 31-12-2021
22	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio y el municipio de Arjona (Bolívar)	2133917	CONSORCIO PLAZA ARJONA	24.296.939,00
23	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio la Gobernación de la Guajira. Proceso en el Tribunal Administrativo de la Guajira (Radicado No 44001234000020180015300).	2131675	CONSORCIO EDUCACIÓN INNOVADORA	1.189.215.261
24	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio la Gobernación de Magdalena. Proceso No. 47001315300520220003800 en el JUZGADO DE CIRCUITO - CIVIL 005 SANTA MARTA.	2131676	CONSORCIO CENTROS INFANTILES PARA LA PROSPERIDAD	56.601.471
25	Recursos del anticipo, proveniente de convenio suscrito entre Enterritorio la Gobernación de Sucre. Proceso Juzgado 9 administrativo del circuito de Sincelejo bajo el radicado 70001333300920210007600.	2131680	CONSORCIO CDI	266.894.831
Valor total			\$ 6.198.984.405	

Fuente: Elaboración CGR con respuesta dada por la entidad

Lo anterior denota que los controles con que cuenta ENTerritorio para salvaguardar los recursos públicos entregados a entidades territoriales son insuficientes, a quienes también les corresponde velar por que el dinero sea invertido en el proyecto y cumpla con la finalidad para lo cual fue contratado. Aunque legalmente no es obligatorio constituir pólizas, le corresponde a la entidad buscar mecanismos idóneos y oportunos para salvaguardar los recursos en este tipo de contrataciones.

Adicionalmente, como consecuencia de lo anterior se encontraron gran cantidad de litigios, donde ENTerritorio a través de procesos por controversias contractuales busca vía judicial la liquidación del convenio interadministrativo suscrito y la recuperación de los recursos entregados a ellos; puesto que en la contratación derivada del departamento o municipio con contratistas particulares se presentó un incumplimiento de obligaciones contractuales que conllevó a la no amortización del anticipo y el riesgo de pérdida de estos recursos.

En la ¹¹⁸Respuesta de la entidad señala:

“(…)

¹¹⁸ Oficio del 05-05-2022 con radicado 20221000084101.

Al respecto, es importante precisar que no es imputable a ENTerritorio la no amortización de los anticipos, toda vez que fueron las Entidades Territoriales quienes directamente adelantaron los procesos de selección y suscribieron los contratos derivados de obra con los diferentes contratistas. Adicionalmente, estos tenían la obligación de liquidar bilateralmente los contratos de obra.

Ahora bien, ENTerritorio, con el fin de salvaguardar los recursos públicos, ejerce los mecanismos necesarios a la hora de suscribir los Convenios Interadministrativos con la entidad territoriales, donde se le exige expresamente a las entidades que al momento de realizar los procesos de selección deben dar cumplimiento a la normatividad y principios legales de la contratación pública. En tal sentido, las Entidades Territoriales dentro de sus procesos deben dejar claro, las reglas y las garantías que se deben exigir al contratista como es la de cumplimiento, por lo que de manera inmediata ENTerritorio ejerce medida preventiva.

(...)

Teniendo en cuenta lo anterior, se resalta que las entidades territoriales se obligan con ENTerritorio no solo a efectuar el seguimiento presupuestal, técnico, de gestión y de ejecución de los recursos asignados al contrato, sino también a adelantar oportunamente los tramites contractual y legalmente establecidos a su cargo contra el contratista de obra, en caso de incumplimiento, como lo es la falta de amortización del anticipo, para lo cual cuenta con las facultades señaladas en el Estatuto de Contratación Pública y con la póliza de cumplimiento que ampara el buen manejo del anticipo.

Se evidencia de lo anterior, que desde ENTerritorio se contemplan las herramientas para salvaguardar los recursos públicos entregados a los contratistas de obra de las entidades territoriales, viéndose avocada la entidad en muchos casos a dar inicio a las acciones judiciales correspondientes ante los incumplimientos del contratista derivados y de las entidades territoriales, haciendo uso de las acciones que corresponden.

Como quiera que, en la respuesta dada por la entidad, señala que a través de los contratos de obra derivados, las entidades territoriales garantizan los recursos entregados por Anticipo; sin embargo, la deficiencia encontrada por la Contraloría está enfocada al riesgo de los recursos en los convenios que suscribe ENTerritorio con las entidades territoriales donde se han presentado casos que hay anticipos sin legalizar en los mismos municipios.

Por lo anterior, se configura un hallazgo con incidencia administrativa.

Hallazgo No. 36 - Contrato de Obra 2019000678 derivado del Convenio Interadministrativo 2191441- Municipio de Barbacoas – Nariño. Administrativo (A).

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....*

*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”.*

En la auditoría Financiera adelantada a ENTerritorio, vigencia 2021, durante la ejecución de la obra se ha evidenciado el incumplimiento del cronograma a causa de la deficiente capacidad técnica, operativa; entre otras, que durante casi todo el plazo de ejecución del contrato 2019000678 ha demostrado el CONSORCIO BARBACOAS JEJ 2019, hecho que es de absoluta responsabilidad del constructor y que, a pesar del permanente seguimiento realizado por la interventoría y la supervisión designada por ENTerritorio para el proyecto, y las acciones contractuales adoptadas por la Entidad contra el contrato de obra No. 2019000678, no ha podido ser superado de manera efectiva por parte del contratista de obra y el ente territorial.

De igual manera que al no entregar el proyecto en los tiempos contractuales establecidos en un cronograma y programación de la obra en donde se describen las actividades y tiempos de ejecución, y que forman parte integral del Convenio Derivado, tiene como consecuencia la afectación a la población por el no servicio en los términos previstos iniciales para el disfrute, beneficio y poner al servicio el puente requerido por la comunidad beneficiada en el plazo inicialmente pactado, como consecuencia de una deficiente planeación.

Dentro de las obligaciones de las entidades para la ejecución del proyecto del Convenio Interadministrativo la información es suministrada por el DPS a FONADE, como se indica es FONADE quien procede a: *“Entregar a LA ENTIDAD TERRITORIAL, los estudios, diseños y presupuestos definitivos del proyecto, debidamente validados, junto con la guía de pliego de condiciones y modelo minuta de contrato, que servirán como documento de referencia para LA ENTIDAD TERRITORIAL, asumiendo esta última, en su calidad de ordenadora del gasto, la responsabilidad exclusiva por la contratación de las obras en los términos de Ley...”* (...).

Se evidencia que se tuvo deficiencias en la evaluación de los estudios previos de viabilización de la construcción de la obra al no contemplar el grado de dificultad en la ejecución. Se debió al consultar y analizar las características de la zona según el POT, en la que se construiría el proyecto, y así determinar el riesgo y plantear las alternativas.

Se observa la aprobación de varias prorrogas con diferentes consideraciones de la siguiente manera: (...) *“1. En la prórroga No.1 es motivada por (...) “EL ENTE TERRITORIAL SE ENCUENTRA ADELANTANDO LAS OBRAS CORRESPONDIENTES A LA APERTURA DE VIA YA OUE SOLO EXISTE CAMINO DE HERRADURA, Y ESTO SE HA CONVERTIDO EN UN OBSTACULO PARA PODER INICIAR EL PROYECTO”* (...). *2. En las prórrogas No 2 y 3, no se detalla en los considerandos la motivación de la misma, solo se hace referencia a la solicitud del contratista de obra y remitida por el Municipio de Barbacoas Nariño. En la prórroga No.3 se adiciona en tiempo y presupuesto al Convenio interadministrativo Derivado No. 2191441. 4. En la prórroga No. 4 se vuelve a ampliar el plazo de ejecución de la obra. En los considerandos no se especifica la motivación del mismo. Lo anterior denota que la ejecución del proyecto presenta dificultades en su proceso de construcción ocasionando atrasos en el porcentaje de avance del 13,42% de acuerdo al último ajuste realizado por la adición en tiempo, según Informe mensual interventoría No. 12 de 2 de diciembre de 2021 al 2 de enero de 2022. Se notifica al Consorcio Barbacoas JEJ 2019 que la interventoría procederá a solicitar la aplicación de la CLÁUSULA 15. CLAUSULA PENAL estipulada en el contrato de obra No. 2019000678 al Contratista Consorcio Barbacoas JEJ 2019 por incumplimiento de sus obligaciones contractuales debido*

al atraso en obra que alcanza el 85,87%, y que de igual manera se proceda a declarar la caducidad del contrato de obra 2019000678. “ (...)

En el Acta de suspensión No. 5 de 2 de febrero de 2.022 del CONTRATO DE OBRA N° 2019000678 del diez (10) de Julio de 2019, se considera lo siguiente. (...) “ 1.El tiempo restante para la culminación del proyecto no es suficiente, quedando solamente hasta el día 03 de febrero de 2022 para la finalización del proyecto, a la fecha están pendientes las actividades de terminación de fundida del estribo izquierdo, llegada de cables e instalación de estructura metálica.2.Se presentaron fallas en el mecanismo del motor de la tarabita lo que no permitió el transporte de materiales para la preparación del concreto en la zona dispuesta para esta actividad generando así el atraso de las actividades mencionadas anteriormente. ACUERDAN. PRIMERO. - Suspender temporalmente el plazo de ejecución del Contrato de Obra Pública No. 2019000678, por 28 días calendario, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en la presente acta.” (...)

En la Respuesta de la entidad señala: “En atención a la observación, sea lo primero recordar que en el marco del convenio interadministrativo No.2191441 celebrado entre ENTerritorio y el municipio de Barbacoas, es la entidad territorial quien asumió la obligación de contratación, supervisión y ejecución de las obras, y en consecuencia suscribió el contrato de obra No. No. 2019000678 con el CONSORCIO BARBACOAS JEJ 2019...Conclusión: En razón a las múltiples gestiones realizadas desde la supervisión de ENTerritorio en pro de la ejecución a satisfacción del proyecto, este actualmente cuenta con una ejecución del 81.72%%, contemplando su terminación para finales de junio de 2022, para posteriormente, y luego del aval que emita la interventoría, ser entregado a la comunidad y a nuestro cliente Prosperidad Social.”

De lo anterior, se concluye de la revisión de la respuesta entregada por la entidad que no logra desvirtuar la falta de efectividad y eficacia en los controles de la interventoría por parte de ENTerritorio con el Municipio de Barbacoas- Nariño en la ejecución de la obra; como se observó en la revisión documental se presentaron reiteradas prorrogas y suspensiones de la obra lo que evidencian las deficiencias en la planeación y los controles efectivos por las acciones no efectivas de control de la interventoría en la ejecución del proyecto. Igualmente, deficiencias en la fase de planeación y viabilización del mismo.

Por lo anterior, se configura un hallazgo con incidencia administrativa.

Hallazgo No. 37 – Convenio No. 212080 de 2012 DPS. Administrativo. (A).

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....*

*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”.*

En la Auditoría Financiera adelantada a ENTerritorio, vigencia 2021, se evidenció que la observación referente en la revisión documental de los soportes contractuales del convenio 212080 de 2012 entre DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – DPS- FONDO DE INVERSION PARA LA PAZ y EL FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO- FONADE (OBJETO: FONADE se compromete con el departamento para la prosperidad social a adelantar la gerencia integral de los proyectos entregados por este), se evidencian las siguientes inconsistencias:

1. En la revisión de la minuta del Convenio Interadministrativo 212080, se observa en las obligaciones que tienen las entidades que es: “EL DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL quien debe presentar los informes de gestión sobre el avance de ejecución del Convenio. El informe de gestión incluye aspectos precontractuales, contractuales, postcontractuales, y ejecución presupuestal el cual será elaborado de acuerdo con el modelo de informe diseñado por FONADE para tal fin, y será entregado a las diez (10) días hábiles a partir del vencimiento

bimestral calendario excepto el informe de gestión final que será entregado a los treinta (30) días hábiles a partir del vencimiento del contrato efectivos.

2. Respeto a los soportes de pagos e informes realizados en el marco del señalado convenio, se precisa que, siendo Prosperidad Social quien obra como contratante en la relación contractual, es esa entidad quien efectúa los pagos respectivos y ejerce la supervisión.

3. A través de los diferentes otrosíes se han venido realizando ajustes en tiempo, monto y proyectos al Convenio Interadministrativo 212080.

Imagen No. 34- ADICIONES CONVENIO

XXII. Que la solicitud de adición del Convenio Interadministrativo 069 DPS - FIP de 2012, fue aprobada por el Comité de Contratación de Prosperidad Social, en sesión virtual No. 93 del 11 de noviembre de 2021.

Por lo anterior, se acuerdan las siguientes cláusulas:

PRIMERA - ADICIÓN: adicionar la suma de **TRESCIENTOS SIETE MILLONES SETENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS M/CTE incluidos GMF (\$ 307.076.232.00)** con recursos de la vigencia 2021, correspondientes a rendimientos financieros del convenio, de conformidad con lo establecido en la Cláusula Séptima, con cargo al Certificado de Disponibilidad No. 2978 del 17 de septiembre de 2021 que serán expedidos por el responsable del Grupo de Presupuesto de ENTERRITORIO.

SEGUNDA.- MODIFICACIÓN: Modificar la cláusula **CUARTA - VALOR DEL CONVENIO**, del Convenio Interadministrativo 069 DPS - FIP de 2012, en el sentido de

" (...) Fuente: carpeta contractual convenio 212080 de 2012 DPS, suministrada por la entidad.

La entidad aclara que la supervisión del Convenio Interadministrativo No. 212080 es ejercida por el contratante, es decir, el Departamento de Prosperidad Social, y en tal sentido los informes de supervisión son generados por dicha entidad. Ahora bien, en cumplimiento de lo estipulado en el referido convenio, FONADE, hoy ENTerritorio.

De igual manera hace claridad que la supervisión del Convenio Interadministrativo No. 212080 es ejercida por el contratante, es decir, el Departamento de Prosperidad Social, y en tal sentido los informes de supervisión son generados por dicha entidad. Ahora bien, en cumplimiento de lo estipulado en el referido convenio, FONADE, hoy ENTerritorio, ha presentado los informes de gestión respectivos, que relacionan de los periodos 2013 al 2022.

Del análisis de la documentación reportada por ENTerritorio, se evidencia que no cuenta con el personal suficiente para suplir las necesidades de recurso humano requerido para cumplir en forma debida y oportuna las funciones que le son propias o las obligaciones adquiridas en virtud de los convenios y/o contratos que celebra en el marco de sus líneas de negocios, por lo anterior, recurre a la

contratación de profesionales a través de la modalidad de prestación de servicios. Lo cual puede impactar en la ejecución del mencionado convenio.

Por lo anterior, se configura un hallazgo con incidencia administrativa.

Hallazgo No. 38 - Convenio No. 2133081 de 2014 GIRARDOT. Administrativo. (A).

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....*

*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”.*

En la Auditoria Financiera adelantada a ENTerritorio, vigencia 2021, se evidenció en la revisión de la documentación reportada por la entidad, cuyo objeto de Contrato Derivado No. 2133081 denominado "CONSTRUCCION VIAS VEHICULARES CARRERA 8A CAÑOS DEL NORTE 1 Desde CRUCE CARRERA 10; CALLE 34. HASTA CALLE 38 SECTOR LA CARBONERA, CICLORUTA Y ALAMEDA DESDE SECTOR AV. 19 CALLE 34, CARRERA 8ª HASTA CALLE 38

SECTOR LA CARBONERA MUNICIPIO DE GIRARDOT, DEPARTAMENTO CUNDINAMARCA", se anotaba que este contaba con el acta de terminación y liquidación del 12 de marzo de 2021, en la respuesta reportada por ENTerritorio aclara que (...) "... , la etapa de ejecución finalizó el 19 de septiembre de 2020, acorde a la línea de tiempo reflejada en el "ACTA DE TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN" del contrato de obra No. 572 de 2014, suscrita el 12 de marzo de 2021.. .. se precisa que estos actos administrativos son totalmente diferentes y se aclara que el "ACTA DE TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN" suscrita por el ente territorial hace alusión a la liquidación del contrato de obra previamente indicado." (...)

En lo referente, a que el contrato de obra presento según el acta de terminación 9 actas de suspensión. Prórroga, con el fin de resolver observaciones presentadas informes finales de estudios y diseños técnicos, esta adición corresponde a la etapa de preconstrucción. Tiempo de prórroga un (01) mes y quince (15). Para complementar la especificación técnica estabilización de rasante para estructuras base de Box Couvert (Estructura de Contención y Canalización) con aprobación por parte FONADE, inclusión de ítems NO previstos, que generan nueva ruta crítica del proyecto y aumento en cantidades de obra en la segunda fase (Vías vehiculares) que demandan mayores tiempos de ejecución, y que no se ven compensados con la disminución otros Ítem en la etapa de la ejecución de obra. Tiempo de prórroga Tres (3) meses. En las que se evidencia, se deben a que se tiene que resolver inquietudes a los informes finales de estudios y diseños técnicos, que tiene aprobación por parte de FONADE.", ENTerritorio reporte lo siguiente:

(...) "Los tiempos a prorrogar se dan de conformidad con la necesidad que se evidencie tanto de ajustes requeridos como el trámite de nuevos ítems que surjan, esto último conlleva a que se adelanten cotizaciones de los insumos que no estaban contemplados en el contrato los cuales deben ser revisados por la interventoría, Supervisión del municipio y ENTerritorio, partiendo de lo anterior me permito informar que las prórrogas. " (...)

(...) "amablemente solicitamos la prórroga del plazo inicial del contrato en cuestión, extendiendo el mismo hasta el próximo 30 de agosto de 2015. Toda vez que el proyecto se encuentra en etapa de preconstrucción hasta el 28 de abril de 2014. Teniendo en cuenta que la obra tiene un tiempo aproximado de once meses para su ejecución, se concluye que la vigencia no es suficiente para entregar en debida forma y a satisfacción el proyecto en cuestión. (...) El 31 de julio de 2014 se suscribe la Prorroga Nro. 1 dando plazo hasta el 30 de agosto de 2015 suscrita por JUAN CARLOS PARADA JAIQUEL subgerente técnico de FONADE hoy ENTerritorio y DIEGO JHOANY ESCOBAR GUINEA alcalde del municipio de Girardot." (...)

(...) “La presente es para solicitarle se prorrogue el convenio interadministrativo No.2133081 celebrado entre FONADE y la ALCALDIA MUNICIPAL DE GIRARDOT, por un tiempo seis (6) meses hasta el día 28 de febrero de 2016. Lo anterior con base a las diferentes situaciones que se han venido presentando durante el desarrollo del proyecto, en los distintos aspectos técnicos, administrativos y financieros. “(...)

(...) “ En la prórroga No 3, se presentan aspectos técnicos por prolongados periodos de lluvias, y principalmente Segunda modificación al sistema de cimentación del Box Couvert, Actos administrativos y financieros por Nuevos ítems No previstos generados por cambios de especificaciones, Obra Suspendida por circunstancias técnicas; se concluye que la vigencia no es suficiente para entregar en debida forma y a satisfacción el proyecto, luego de verificación previa de las condiciones técnicas, financieras y jurídicos del proyecto. Tiempo de prórroga Cinco (5) meses.” (...)

(...) “ En cuanto a la prórroga No. 3, se aclara que la misma fue solicitada por parte del MUNICIPIO DE GIRARDOT el día 25 de Enero de 2016 en donde justificaban dicha solicitud por las siguientes razones: “(...)De acuerdo a Mesa de trabajo realizada el 15 de enero de 2016 en FONADE en la que se evidencian aspectos técnicos en relación con la reposición de redes de alcantarillado a cargo de la empresa Acuagyr S.A. operadora de este servicio que han ocasionado algunos atrasos en la ejecución de la segunda fase del proyecto “Vías Vehiculares”, por medio de la presente de manera atenta se solicita la ampliación del plazo del Contrato interadministrativo derivado No.2133081 por el termino de diez (10) meses más a partir de la última fecha de vencimiento (28 de febrero de 2016), “(...)

De la revisión de las diferentes motivaciones que se tuvieron en cuenta por la interventoría de ENTerritorio para las prórrogas y suspensiones, se observa que se presentan debilidades en la matriz de riesgo para evaluar las posibles contingencias en el desarrollo de la ejecución de la obra, evidenciando falencias en el aspecto de la planeación de la obra como se puede observar en las consideraciones presentadas por el Ente Territorial y aprobadas por ENTerritorio tales como: (...) “ nuevos ítems que surjan, esto último conlleva a que se adelanten cotizaciones de los insumos que no estaban contemplados en el contrato.. (...); (...) “que el proyecto se encuentra en etapa de preconstrucción hasta el 28 de abril de 2014. Teniendo en cuenta que la obra tiene un tiempo aproximado de once meses para su ejecución, se concluye que la vigencia no es suficiente para entregar en debida forma y a satisfacción el proyecto en cuestión... “(...); (...) “las diferentes situaciones que se han venido presentando durante el desarrollo del proyecto, en los distintos aspectos técnicos, administrativos y financieros. “(...); (...) “Segunda modificación al sistema de cimentación del Box Couvert, Actos administrativos y financieros por Nuevos ítems No previstos

generados por cambios de especificaciones, Obra Suspendida por circunstancias técnicas.... “(...); (...) “De acuerdo a Mesa de trabajo realizada el 15 de enero de 2016 en FONADE en la que se evidencian aspectos técnicos en relación con la reposición de redes de alcantarillado a cargo de la empresa Acuagyr S.A. operadora de este servicio que han ocasionado algunos atrasos en la ejecución de la segunda fase del proyecto “Vías Vehiculares”,” (...)

Lo anteriormente observado, trae como consecuencia que al final es la entidad territorial como contratante de la obra, es a quien le corresponde adelantar los tramites en caso de incumplimiento del Contrato de Obra 572 de 2014; no obstante, haberse presentado requerimientos por parte de la supervisión del Convenio Interadministrativo No. 2133081 de ENTerritorio, que no fueron adelantadas por el municipio de Girardot como supervisor del contrato de obra derivado, denotando que existe debilidad en las acciones de control que fueran efectivas y eficientes; que permitan que los proyectos se ejecuten de una manera ajustada a los tiempos previstos en el cronograma de la obra y cumplan con el fin de ponerlos al servicio de la población beneficiaria.

De la revisión de la respuesta entregada por la entidad no logra desvirtuar la falta de efectividad y eficacia en los controles de la interventoría por parte de ENTerritorio con el Municipio de Girardot- Cundinamarca en la ejecución de la obra.

Por lo anterior, se configura un hallazgo con incidencia administrativa.

Materia Especifica: Defensa Judicial

Hallazgo No. 39 - Acción de Repetición en Condena Proceso 11001310502020160032701 Elkin Rodrigo Cantor Martínez. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$1.236.332.480.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....*
- 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 678 de 2001 en su artículo 2 señala: *“Acción de repetición. La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial. No obstante, en los términos de esta ley, el servidor o ex servidor público o el particular investido de funciones públicas podrá ser llamado en garantía dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública, con los mismos fines de la acción de repetición”.*

El artículo 8 de la Ley 678 de 2001¹¹⁹ señala: *“Artículo 8. Legitimación. En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la Ley”.*

Jurisprudencialmente, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, con radicado número: 05001-23-31-000-1997-0655-01(6620) del 26/07/2001 señaló: *“...Desde esta perspectiva, considera la Sala que no le asiste razón a la apelante en sostener que el proceso de responsabilidad fiscal es una vía igualmente válida que la acción de repetición*

¹¹⁹ Modificado por el artículo 41 de la Ley 2195 de 2022

para perseguir la reparación del detrimento patrimonial infligido al Estado. Si un servidor público, con un acto suyo, doloso o gravemente culposo, que perjudica a un particular, ocasiona una condena al Estado, incurre para con éste en responsabilidad civil, que debe ser judicialmente declarada. Pero si dicho servidor, en ejercicio de sus competencias para administrar o custodiar bienes o fondos, causa su pérdida, incurre en responsabilidad fiscal, cuyo pronunciamiento está reservado a la Contraloría. De manera que la Contraloría General de Antioquia obró sin competencia cuando declaró al exsecretario de Servicios Administrativos de Rionegro responsable culposo frente al Municipio”.

La Ley 610 de 2000, establece: “Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.

La Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1952 de 2019. Expide el Código Disciplinario Único el cual se establecen los principios relacionados con el derecho disciplinario.

En la auditoría Financiera adelantada a ENTerritorio se evidencian que existen deficiencias por parte de la entidad, puesto que en Comité de Conciliación y Defensa Judicial del día 29/04/2022 no encontró viable iniciar una acción de repetición en contra del algún servidor de la entidad, para buscar el resarcimiento por el pago que efectuó el día 14/12/2021 en condena por **\$1.236.332.480** en el proceso 11001310502020160032701 demandante Elkin Rodrigo Cantor Martínez, en el que el juez: “*declaró existió un vínculo laboral regido por un contrato de trabajo sin solución de continuidad, cuyos extremos van del 24 de enero de 2006 y el 16 de julio de 2015*”; puesto que Fonade (hoy ENTerritorio) fue condenado al tener encubierta una relación laboral y reglamentaria bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios de la Ley 80 de 1993.

En este proceso, en Sentencia de primera instancia del 20 de junio de 2017, el Juzgado Veinte Laboral del Circuito de Bogotá DC, mediante fallo de 20 de junio de 2017 resolvió Declarar que entre Elkin Rodrigo Cantor Martínez y el Fondo

Financiero de Proyectos de Desarrollo - Fonade, existió un vínculo laboral regido por un contrato de trabajo sin solución de continuidad, cuyos extremos van del 24 de enero de 2006 y el 16 de julio de 2015.

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá DC, al resolver los recursos de apelación de ambas partes, mediante sentencia de 24 de octubre de 2017, con sustento en el art. 2 del Decreto 2127 de 1945, afirmó: *“que una vez concurrieran la prestación personal del servicio, la continuada dependencia o subordinación del trabajador respecto al empleador y un salario como retribución al servicio, había contrato de trabajo, y no dejaba de serlo a pesar del nombre que se le diera. (...)”*.

La Corte Suprema de Justicia en su sala laboral procediera a resolver, lo que ocurrió en sentencia de fecha 8 de septiembre de 2021 en la cual, verificó que las labores del demandante estaban sometidas a supervisión, con lo cual se acredita que no pudieran ejercerse de manera independiente y autónoma, y por lo tanto resolviera casar la sentencia del 24 de octubre de 2017, y resolver condenar a Fonade a cancelar a favor del demandante la suma diaria de \$475.553,43 a partir del 17 de octubre de 2015, hasta la fecha en que se realice el pago efectivo, en todo lo demás, confirmar el fallo de primera instancia.

En sede de instancia, son suficientes los argumentos expuestos en sede de casación para desechar el recurso de apelación interpuesto por la accionada, como quiera que se acreditó que el accionante no cumplió sus labores con autonomía ni de manera temporal, en tanto la supervisión no se asimiló a simples lineamientos o directrices, como lo adujo la apoderada de la entidad al sustentar la alzada.

Con el análisis de los argumentos de los jueces y lo probado en el proceso laboral, considera la CGR que FONADE (hoy ENTerritorio) hizo uso indebido de la figura de contratos de prestación de servicios reglado por Ley 80 de 1993, y demandante logro que se condenara a la entidad pública a prestaciones sociales e indemnización puesto que probó la presunción de que los servicios fueron ejecutados bajo un contrato de trabajo y que ejercía su labor de manera independiente, que tenía jefes inmediatos, es decir, que lo que se configuró fue un contrato de trabajo, descartando la existencia de un vínculo regido por contratos de prestación de servicios; denotando una gestión fiscal ineficiente y antieconómica en el tema de contratación.

Considera la CGR que existen deficiencias por parte de la entidad, en Comité de Conciliación de ENTerritorio del 29/04/2022 no encontró viable iniciar una acción de repetición en contra del algún servidor de la entidad, para buscar el resarcimiento por el pago que efectuó el día 14/12/2021 en condena por

\$1.236.332.480 en el proceso 11001310502020160032701 demandante Elkin Rodrigo Cantor Martínez.

La situación descrita conlleva a hallazgo con incidencia fiscal en cuantía de Mil Doscientos Treinta y Seis Millones Trescientos Treinta y Dos Mil Cuatrocientos ochenta Pesos Mcte (**\$1.236.332.480**) correspondiente a la condena y costas motivada al uso indebido del contrato de prestación de servicios con los elementos de un contrato laboral, lo cual generó pérdida de recursos públicos que no fue repetida su recuperación a través de la figura de la acción de repetición.

En la ¹²⁰Respuesta de la entidad señala:

“(…)

Luego de análisis del caso en estudio tenemos que se cumplen con los dos primeros requisitos para previstos en la Ley para dar lugar a la acción de repetición sin embargo al abordar el estudio de la existencia de dolo y culpa grave atribuible a algún funcionario de la entidad tenemos que existen razones de hecho y de derecho suficientes para concluir la no existencia de tales conductas, por lo que no es procedente el inicio de acción de repetición (...)

Se hace necesario dejar claro que en la relación contractual que existió con el señor Elkin Cantor y que hace referencia la Corte en cuanto menciona los correos electrónicos referidos en los apartes anteriormente transcritos obedecían a instrucción necesarias para la ejecución del contrato y que no son constituían ordenes, habida cuenta que en virtud de esas funciones dentro de los convenios era necesarios que debía presentar avances y plazos para presentación de documentos o informes.

(…)

En cumplimiento de las funciones antes indicadas el comité de conciliación llevó a cabo un estudio con fundamento en las pruebas obrantes en el expediente, normas aplicables y pronunciamientos jurisprudenciales sobre el contrato realidad, para tomar la decisión final sobre la procedencia o no de la acción de repetición, encontrándose que no se reunían los presupuestos para ello por las siguientes razones:

- *Si bien se cumplen los dos primeros requisitos esto es la condena y el pago realizado por la entidad, no se probó dentro del proceso que la condena sobre el contrato realidad fuera por órdenes impartidas por algún funcionario de la entidad*
- *No se demostró que existiera alguna conducta que permitiera inferir culpa grave o dolo atribuible a ninguna persona o un particular con funciones públicas.*

¹²⁰ Oficio del 10-05-2022 con radicado 20221100069843.

- Las funciones desarrolladas por la demandante en cumplimiento de sus objetos contractuales se debieron a la necesidad de su contratación no existir dentro de la planta de personal una persona que desarrollara estas labores.
(...)

“Artículo 26. De la acción de repetición. Los Comités de Conciliación de las entidades públicas deberán realizar los estudios pertinentes para determinar la procedencia de la acción de repetición.

Para ello, el ordenador del gasto, al día siguiente del pago total del capital de una condena, de una conciliación o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad, deberá remitir el acto administrativo y sus antecedentes al Comité de Conciliación, para que en un término no superior a seis (6) meses se adopte la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición y se presente la correspondiente demanda, cuando la misma resulte procedente, dentro de los tres (3) meses siguientes a la decisión.”

Así las cosas, la decisión que tomó el comité de conciliación de la Entidad, de no iniciar la acción de repetición con sustento en los antecedentes, en las normas aplicables y la jurisprudencia actual sobre el particular justifica su improcedencia, pues iniciar la acción sin el lleno de los requisitos expone a ENTerritorio a una condena en costas que en efecto se traduciría en detrimento patrimonial de la entidad. (...).”

De acuerdo con la respuesta suministrada por la entidad, estos concluyen que, en este caso no son sujetos de responsabilidad fiscal ni disciplinaria puesto que está probado que no se reúnen los elementos requeridos para la prosperidad de una presunta incidencia fiscal y disciplinaria; que no comparten la observación puesto que no se advierte ninguna deficiencia en la actuación del comité de conciliación; situación que no es compartida por la CGR, debido a que es la acción de repetición la instancia con que cuenta la entidad para recobrar a funcionarios o exfuncionarios ante condenas judiciales con las implicaciones antes descritas.

Este hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria por violación a la Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1952 de 2019. Expide el Código Disciplinario Único el cual se establecen los principios relacionados con el derecho disciplinario, por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de Economía, que busca que 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, situación que no se dio, al no hacer uso debido y oportuno de la acción de repetición, debido a la condena dentro del proceso laboral No. 11001310502020160032701 demandante Elkin Rodrigo Cantor Martínez, por lo que se evidencia incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de

recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 40 - Acción de repetición en condena proceso 11001310500320160056500 Ricardo Ospina. Administrativo con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF). Cuantía \$486.757.098.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....

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 678 de 2001 en su artículo 2 señala: “Acción de repetición. La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de

una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial. No obstante, en los términos de esta ley, el servidor o ex servidor público o el particular investido de funciones públicas podrá ser llamado en garantía dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública, con los mismos fines de la acción de repetición”.

El artículo 8 de la Ley 678 de 2001¹²¹ señala: “Artículo 8. Legitimación. En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la Ley”.

Jurisprudencialmente, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, con radicado número: 05001-23-31-000-1997-0655-01(6620) del 26/07/2001 señaló: “...Desde esta perspectiva, considera la Sala que no le asiste razón a la apelante en sostener que el proceso de responsabilidad fiscal es una vía igualmente válida que la acción de repetición para perseguir la reparación del detrimento patrimonial infligido al Estado. Si un servidor público, con un acto suyo, doloso o gravemente culposo, que perjudica a un particular, ocasiona una condena al Estado, incurre para con éste en responsabilidad civil, que debe ser judicialmente declarada. Pero si dicho servidor, en ejercicio de sus competencias para administrar o custodiar bienes o fondos, causa su pérdida, incurre en responsabilidad fiscal, cuyo pronunciamiento está reservado a la Contraloría. De manera que la Contraloría General de Antioquia obró sin competencia cuando declaró al exsecretario de Servicios Administrativos de Rionegro responsable culposo frente al Municipio”.

La Ley 610 de 2000, establece: “Artículo 60. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.

¹²¹ Modificado por el artículo 41 de la Ley 2195 de 2022.

La Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1952 de 2019. Expide el Código Único Disciplinario el cual se establecen los principios relacionados con el derecho disciplinario.

En la auditoría Financiera adelantada a ENTerritorio, vigencia 2021, se evidenció que la entidad el día 04/06/2021¹²² pagó la suma de \$474.157.098 por concepto de condena¹²³ y \$12.600.000 por costas, en el proceso laboral No. 11001310500320160056500 demandante: RICARDO ALFREDO OSPINA LOPEZ, en el que el juez: “declaró la existencia del contrato realidad entre el 14 de marzo de 2013 y el 26 de julio de 2015” puesto que Fonade (hoy ENTerritorio) fue condenado al tener encubierta una relación laboral y reglamentaria bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios de la ley 80 de 1993.

En este proceso, en el recurso extraordinario, el Tribunal fundamentó su decisión en los artículos 2 y 20 del Decreto 2127 de 1945, se refirió a la actividad personal, el salario como retribución del servicio y la dependencia entendida como la facultad de imponer reglamentos, dar órdenes, y vigilar su cumplimiento, la cual debe ser prolongada y no instantánea, ni ocasional, como elementos que deben concurrir para que haya un contrato de trabajo y en cuanto a la presunción del último canon, adujo que se presenta entre quien presta cualquier servicio personal y quien lo recibe o aprovecha, por lo que basta con demostrarlo primero, para concluir la subordinación en la relación y que corresponderá al demandado entonces, infirmar esa deducción del legislador.

Conforme al art. 32 de la Ley 80 de 1993 argumentó que, los contratos de prestación de servicios que celebran las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con su administración o funcionamiento, solo pueden celebrarse por el término «estrictamente indispensable», con personas naturales cuando dichas actividades no pueden realizarse con personal de planta o requieren de conocimientos especializados, como una forma de contratación excepcional, caracterizada por la autonomía técnica y científica, lo que supone cierta discrecionalidad, pero de todas formas con sujeción a las cláusulas pactadas.

De los testimonios presentados, luego de un análisis completo, acorde con los arts. 60 y 61 del CPTSS concluyó que la entidad demandada no desvirtuó la presunción de que los servicios fueron ejecutados bajo un contrato de trabajo, que el actor no ejercía su labor de manera independiente, que tenía jefes inmediatos,

¹²² Radicado 20221100057731 del 25/03/2022.

¹²³ a) Bonificación por servicios prestados: \$2.943.500, b) Por prima legal anual de servicios \$7.443.102, c) Por vacaciones, su compensación en dinero en cuantía de \$7.623.523, d) Por prima de vacaciones legal \$7.320.457, e) Por prima legal de navidad \$15.250.951, f) Por cesantías \$17.731.225, g) Indemnización por despido sin justa causa \$9.359.266, h) Por indemnización moratoria \$199.133 a partir del 7 de septiembre de 2015 hasta el momento de la cancelación de las prestaciones debidas e indemnización por despido sin justa causa, i) Por aportes en salud y pensión deberá pagar al fondo de pensiones en el que se encuentre afiliada la actora.

es decir, que lo que se configuró fue un contrato de trabajo, descartando la existencia de un vínculo regido por contratos de prestación de servicios.

Declaró que los hechos probados en el proceso prevalecieron sobre la prueba documental, según el principio de la primacía de la realidad que impera en materia laboral conforme al art. 53 de la CP, y citó al respecto CSJ SL, 11 dic. 1997, rad. 10153 y la sentencia CC C154-1997.

Finalmente concluyó que la entidad no estaba facultada para exigir subordinación, ni algo distinto del cumplimiento de los términos del contrato, que era su carga probatoria llevarlo al convencimiento de que los contratos se ejecutaron con la autonomía e independencia propias de ese tipo contractual.

Con el análisis de los argumentos de los jueces y lo probado en el proceso laboral, considera la CGR que FONADE (hoy ENTerritorio) hizo uso indebido de la figura de contratos de prestación de servicios reglado por Ley 80 de 1993, y demandante logro que se condenara a la entidad pública a prestaciones sociales e indemnización puesto que probó la presunción de que los servicios fueron ejecutados bajo un contrato de trabajo y que ejercía su labor de manera independiente, que tenía jefes inmediatos, es decir, que lo que se configuró fue un contrato de trabajo, descartando la existencia de un vínculo regido por contratos de prestación de servicios; denotando una gestión fiscal ineficiente y antieconómica en el tema de contratación.

En Comité de Conciliación de ENTerritorio No. 558 del 27/08/2021¹²⁴ se estableció (página 7) lo siguiente:

“...Expone la Dra. Ana Cristina Ruiz, que el presente estudio de inicio de acción de repetición se da por pago de sentencia judicial a favor de Ricardo Alfredo Ospina dentro del Proceso Ordinario Laboral con Rad. 11001310500320160056500, el cual cursó en la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

En dicho proceso se comprobó la existencia de una relación laboral (prestación de servicios continua) entre el 14 de marzo de 2013 hasta el 31 de agosto de 2015.

Por lo anterior se condenó a la entidad al pago de las cesantías y sus intereses, las vacaciones y las bonificaciones; además, los aportes a la seguridad social integral; las prestaciones extralegales tales como las primas de navidad, técnica, de servicios y de vacaciones; las indemnizaciones por despido injusto, la moratoria; pensión, salud y riesgos laborales; y la indexación de las condenas.

Seguidamente la Dra. Ruiz señaló frente a la acción de repetición que se evidencia que: primero la entidad pagó una suma de dinero, en cumplimiento de

¹²⁴ Radicado 20221100057731 del 25/03/2022

una condena judicial o de lo acordado en una conciliación o en cualquier otra forma de solución de conflictos permitida por la ley.

Este punto se encuentra demostrado ya que ENTERRITORIO efectuó el pago de \$381,607,346 en cumplimiento de sentencia judicial - C.E. SL1492-2021, además, el pago tuvo por objeto la reparación de los daños antijurídicos causados por la entidad pública.

Finalmente reseñó frente al último requisito, el cual trata de que se haya establecido que el daño antijurídico fue consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa del agente estatal, no se cumple puesto que: 1. Los argumentos de los despachos judiciales que profirieron sentencias contrarias a la entidad se basan en el reconocimiento de los elementos de una relación laboral por encima del objeto y alcance contractual. 2. La condena impuesta en contra de la entidad obedeció única y exclusivamente a los contratos y a los objetos contractuales ejecutados por el demandante, y no por causa de alguno de sus funcionarios o servidores públicos.

Por lo anterior recomienda no iniciar acción de repetición en este caso”. (subrayado nuestro). Decisión del Comité de Conciliación: Los miembros del comité, de forma unánime acogen la recomendación del apoderado y deciden NO iniciar acción de repetición, para el presente caso.

Considera la CGR que existen deficiencias por parte de la entidad, en el Comité de Conciliación, quien de acuerdo al acta No. No. 558 del 27/08/2021 decidió no iniciar una acción de repetición contra algún servidor, para buscar el resarcimiento por el pago que efectuó el 04/06/2021 en la suma de \$474.157.098 por concepto de condena y \$12.600.000 por costas, en el proceso laboral No. 11001310500320160056500 demandante: RICARDO ALFREDO OSPINA LOPEZ, puesto que Fonade (hoy ENTerritorio).

La situación descrita conlleva a hallazgo con incidencia fiscal en cuantía de Cuatrocientos Ochenta y Seis Millones Setecientos Cincuenta y Siete Mil Noventa y Ocho Pesos Mcte (**\$486.757.098**) correspondiente a la condena y costas motivada al uso indebido del contrato de prestación de servicios con elementos de un contrato laboral lo cual generó pérdida de recursos públicos que no fue repetida su recuperación a través de la figura de la acción de repetición.

En la respuesta de ENTerritorio señala¹²⁵:

a) Para la prosperidad de la acción de repetición la Entidad debe acreditar los siguientes requisitos:

¹²⁵ Oficio del 05-05-2022 con radicado 20221000084101.

La existencia de una condena judicial, o de un acuerdo conciliatorio o de otra forma de terminación de conflictos en el que se imponga a la entidad estatal demandante el pago de una suma de dinero;

El pago efectivo de la condena o valor convenido;

La calidad de la demandada como agente o exagente del Estado o del particular que cumple funciones públicas; y,

La culpa grave o el dolo.

En este caso, no se reúnen todos los presupuestos exigidos para la procedencia de la acción invocada lo que le permitió al comité adoptar la decisión de no iniciar acción de repetición, ya que en este caso que se analiza se encuentran los elementos enunciados en los numerales i), ii) y iii), pero no es posible afirmar que el pago efectivo de la condena impuesta a ENTerritorio se dio como consecuencia de un actuar doloso o gravemente culposo de un agente estatal, ex funcionario o particular con funciones públicas, estos dos conceptos (dolo o culpa grave) que abordaremos a detalle para verificar su configuración o no.

(...)

c) De las funciones del comité de conciliación de la Empresa Nacional Promotora Del Desarrollo Territorial - ENTerritorio

(...)

“Artículo 26. De la acción de repetición. Los Comités de Conciliación de las entidades públicas deberán realizar los estudios pertinentes para determinar la procedencia de la acción de repetición.

Para ello, el ordenador del gasto, al día siguiente del pago total del capital de una condena, de una conciliación o de cualquier otro crédito surgido por concepto de la responsabilidad patrimonial de la entidad, deberá remitir el acto administrativo y sus antecedentes al Comité de Conciliación, para que en un término no superior a seis (6) meses se adopte la decisión motivada de iniciar o no el proceso de repetición y se presente la correspondiente demanda, cuando la misma resulte procedente, dentro de los tres (3) meses siguientes a la decisión.”

Así las cosas, la decisión que tomó el comité de conciliación de la Entidad, de no iniciar la acción de repetición con sustento en los antecedentes, en las normas aplicables y la jurisprudencia actual sobre el particular justifica su improcedencia, pues iniciar la acción sin el lleno de los requisitos expone a ENTerritorio a una condena en costas que en efecto se traduciría en detrimento patrimonial.

(...) Se concluye que, para este caso, se indagó al interior de la Entidad para determinar el sujeto de la acción que generó la subordinación sin poderla imputar o atribuir a alguna persona, pero a pesar de ello, el comité realizó el estudio de procedencia de la acción, especialmente se agotó un análisis juicioso de la calificación de alguna conducta que pudiera tenerse como dolosa o culposa, sin embargo de las pruebas que se tienen no fue posible llegar a esa conclusión faltando uno de los elementos axiológicos de la acción para su prosperidad.

En razón a lo anterior, el comité en cumplimiento de sus funciones decidió adoptar la decisión de no iniciar la acción de repetición por ser improcedente e injustificada...Esta Entidad no comparte la observación realizada por el ente fiscal, ya que no se advierte ninguna deficiencia en la actuación del comité de conciliación, ni un indebido análisis del caso porque en realidad con fundamento en todo lo anterior no es procedente el inicio de la acción de repetición con ocasión a la condena judicial que se canceló por el proceso laboral del señor Ricardo Alfredo Ospina”.

De acuerdo con la respuesta suministrada por la entidad, estos concluyen que, en este caso no son sujetos de responsabilidad fiscal ni disciplinaria puesto que está probado que no se reúnen los elementos requeridos para la prosperidad de una presunta incidencia fiscal y disciplinaria; que no comparten la observación puesto que no se advierte ninguna deficiencia en la actuación del comité de conciliación; situación que no es compartida por la CGR, debido a que es la acción de repetición la instancia con que cuenta la entidad para recobrar a funcionarios o exfuncionarios ante condenas judiciales con las implicaciones antes descritas.

Este Hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria por violación a la Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1952 de 2019. Expide el Código Disciplinario Único el cual se establecen los principios relacionados con el derecho disciplinario, por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de Economía, que busca que 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, situación que no se dio, al no hacer uso debido y oportuno de la acción de repetición, debido a la condena dentro del proceso laboral No. 11001310500320160056500, demandante: RICARDO ALFREDO OSPINA LOPEZ, por lo que se evidencia incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Hallazgo No. 41 - Acción de Repetición en Condena Proceso 11001310503020190045800 Leidy Cubillos. Administrativa con Presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (ADF)- cuantía de \$115.991.778.

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 403 de 2020, establece en el 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....*

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 678 de 2001 en su artículo 2 señala: “*Acción de repetición. La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial. No obstante, en los términos de esta ley, el servidor o ex servidor público o el particular investido de funciones públicas podrá ser llamado en garantía dentro del proceso de responsabilidad contra la entidad pública, con los mismos fines de la acción de repetición”.*

El artículo 8 de la Ley 678 de 2001¹²⁶ señala: *“Artículo 8. Legitimación. En un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad pública, deberá ejercitar la acción de repetición la persona jurídica de derecho público directamente perjudicada con el pago de una suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto permitida por la Ley”*

Jurisprudencialmente, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera, con radicado número: 05001-23-31-000-1997-0655-01(6620) del 26/07/2001 señaló: *“...Desde esta perspectiva, considera la Sala que no le asiste razón a la apelante en sostener que el proceso de responsabilidad fiscal es una vía igualmente válida que la acción de repetición para perseguir la reparación del detrimento patrimonial infligido al Estado. Si un servidor público, con un acto suyo, doloso o gravemente culposo, que perjudica a un particular, ocasiona una condena al Estado, incurre para con éste en responsabilidad civil, que debe ser judicialmente declarada. Pero si dicho servidor, en ejercicio de sus competencias para administrar o custodiar bienes o fondos, causa su pérdida, incurre en responsabilidad fiscal, cuyo pronunciamiento está reservado a la Contraloría. De manera que la Contraloría General de Antioquia obró sin competencia cuando declaró al exsecretario de Servicios Administrativos de Rionegro responsable culposo frente al Municipio”.*

La Ley 610 de 2000, establece: *“Artículo 6o. Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo”.*

La Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1952 de 2019. Expide el Código Disciplinario Único el cual se establecen los principios relacionados con el derecho disciplinario.

En la auditoría Financiera adelantada a ENTerritorio, vigencia 2021, se evidencian que la entidad a través del Comité de Conciliación, como consta en acta No. 560

¹²⁶ Modificado por el artículo 41 de la Ley 2195 de 2022

del 24/09/2021 decidió no iniciar acción de repetición contra algún servidor, para buscar el resarcimiento por el pago que efectuó el 17/07/2021 en la suma de \$108.991.778 por concepto de condena y \$7.000.000 por costas, en el proceso laboral No. 11001310503020190045800 demandante: Leydi Guiseth Cubillos Giraldo, puesto que Fonade (hoy ENTerritorio) donde el motivo de la condena a la entidad es porque tenía encubierta una relación laboral y reglamentaria bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios de la ley 80 de 1993 de contratos suscritos entre 2009 a 2017, señala el juez en la condena que: *“existió una relación laboral vinculada como contrato de prestación de servicios entre el diecinueve (19) de febrero del 2009 hasta el treinta y uno (31) de enero del 2017, que finalizó por despido sin justa causa”* (pretensiones de la demanda que fueron falladas a su favor).

En este proceso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, manifiesta en cuanto al tema de la solución de continuidad de la relación laboral, para el caso estudiado esto es, entre el 19 de febrero del 2009 y el 31 de enero del 2017 fue de manera continua, sobre este punto la Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Laboral, en sentencia SL 4902 del 2020 manifestó: *“(…) como quiera que no se advierten interrupciones amplias, relevantes o de gran envergadura que desvirtúen la unidad contractual, de la naturaleza de la actividad contratada se sigue la intención real de las partes de dar continuidad al vínculo y las rupturas fueron aparentes o formales, así lo valoró con acierto el Tribunal al confirmar la unicidad contractual, tal como lo tiene dicho la Corte (CSJ SL 4816-2015).”* La Corte Suprema de Justicia, al momento de revisar el recurso de casación, determino que la parte demandada, nos desvirtuó los yerros que había alegado y que al momento de presentar el recurso manifestó que el tribunal incurrió lo que le costó a la entidad un pago adicional por costas procesales.

En Sentencia de primera instancia proferida el 18 de junio de 2019 por el Juzgado Treinta Laboral del Circuito de Bogotá D.C., la actora logró probar que Fonade tenía encubierta una relación laboral y reglamentaria bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios de que habla Ley 80 de 1993, allegando al proceso laboral, copia de los contratos de prestación de servicios profesionales que dan cuenta de la prestación personal que desempeñaba. Los cuales van desde el año 2009 a enero de 2017; manifestando el juzgado que se dieron los elementos del contrato de trabajo como son, la prestación personal de la labor, la subordinación y el horario.

El Tribunal Superior Distrito Judicial sala laboral en decisión de segunda instancia de fecha 26 de febrero de 2021, resolvió confirmar la condena impuesta la entidad en primera instancia.

Considera la CGR que la defensa utilizada por FONADE (hoy ENTerritorio) no fue idónea ni oportuna, puesto que no solo no desvirtuó los argumentos de los

demandantes ante la existencia de una relación laboral disfrazada de contrato de prestación de servicios, debido a fallas administrativas en la contratación de personal.

La entidad en Comité de Conciliación de ENTerritorio No. 560 del 24/09/2021¹²⁷ se estableció (página 6) lo siguiente:

“...Seguidamente reseño sobre la procedencia de la acción de repetición lo siguiente:

I) Que se verifique la existencia de una condena en contra de la entidad pública, en virtud de la cual, el Estado resultó obligado al reconocimiento indemnizatorio del daño antijurídico que se le imputa. Lo cual se dio en primera y en segunda instancia confirmando la condena.

II) Que la entidad haya pagado el valor impuesto en la condena o aquel que resulte del acuerdo conciliatorio o de cualquier otra forma de terminación del conflicto, y así lo pruebe. La entidad cancelo la suma de \$93.436.238 el 16 de junio del 2021.

III) Que se establezca plenamente que el agente estatal, actuó en calidad de servidor o ex servidor público, o de particular en ejercicio de funciones públicas asignadas por la ley. Este requerimiento no se cumple, por cuanto que las actividades realizadas por la demandante lo hicieron de manera independiente pues se dio por una relación laboral.

IV) Que se establezca la culpa grave o el dolo en la conducta del agente del Estado, y que el reconocimiento o resarcimiento del perjuicio ocasionado, encuentre su causa y origen en esa conducta dolosa o gravemente culposa. Este requisito no se cumple ya que la condena tiene su causa en las actividades enmarcadas dentro del contrato y no en alguna conducta dolosa o gravemente culposa del supervisor del contratista.

En suma, de lo anterior, el abogado Edinson Correa recomienda no iniciar una acción de repetición en contra del algún servidor, toda vez que los motivos que llevaron al Juzgado Treinta Laboral del Circuito de Bogotá a proferir la sentencia de primera instancia y a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá a confirmar la misma, no resultan atribuible como tal una persona natural determinada o determinable, por dolo o culpa grave, por el contrario, se advierte que los argumentos expuestos en la sentencia de primera y segunda instancia se fundamentaron en la clase de funciones asignadas a la señora Leydi Guiseth Cubillos Giraldo, y a los elementos otorgados para la realización de sus tareas”. (subrayado nuestro).

¹²⁷ Radicado 20221100057731 del 25/03/2022

Decisión del Comité de Conciliación: Los miembros del comité, de forma unánime acogen la recomendación del apoderado y deciden no iniciar una acción de repetición contra algún servidor.

Revisados los procesos judiciales en contra de la entidad, reportados en EKOGUI, existen veinticinco (25) procesos con demandas laborales, con hechos similares a los condenados y calificados con riesgo de pérdida ALTO; por lo que la entidad está expuesta al pago de condenas por prestaciones sociales e indemnizaciones como las antes mencionadas.

La situación descrita conlleva a hallazgo con incidencia fiscal en cuantía de Ciento Quince Millones Novecientos Noventa y Un Mil Setecientos Setenta y Ocho Pesos Mcte (**\$115.991.778**) correspondiente a la condena y costas, por pérdida de recursos públicos que no fue perseguida su recuperación a través de la figura de la acción de repetición, la cual es producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

En la Respuesta¹²⁸ de la entidad señala:

“...En atención a las observaciones descritas anteriormente que hiciera la Contraloría respecto de la decisión negativa por parte del comité de conciliación de la Entidad para iniciar una acción de repetición contra un funcionario, exfuncionario o particular en cumplimiento de funciones públicas, se absuelven de la siguiente manera:

a) Para la prosperidad de la acción de repetición la Entidad debe acreditar los siguientes requisitos:

i) La existencia de una condena judicial, o de un acuerdo conciliatorio o de otra forma de terminación de conflictos en el que se imponga a la entidad estatal demandante el pago de una suma de dinero;

ii) El pago efectivo de la condena o valor convenido;

iii) La calidad de la demandada como agente o exagente del Estado o del particular que cumple funciones públicas; y,

iv) La culpa grave o el dolo.

Luego de realizar un análisis del caso de la señora Leidy Cubillos tenemos que se da cumplimiento a los dos primeros requisitos, esto es la existencia de una condena judicial y el pago efectivo de la condena por parte de ENTerritorio, por cuanto en efecto dentro del proceso adelantado por la señora Cubillos, tenemos que fuimos condenados en primera instancia y confirmado dicho fallo en segunda

¹²⁸ Oficio del 05-05-2022 con radicado 20221000084101.

instancia por parte del Tribunal Superior de Bogotá, declarando la existencia de una relación laboral por contrato realidad y que la demandante tenía la calidad de trabajador oficial.

Además del cumplimiento de los dos requisitos ya mencionados se debe proceder al análisis de la existencia de culpa grave o dolo por parte del agente del estado, es ahí cuando luego del estudio del proceso, se estimó que no se reúnen los presupuestos exigidos para establecer que el pago efectivo de la condena impuesta a ENTerritorio se dio como consecuencia de un actuar doloso o gravemente culposo, estos dos conceptos que abordaremos a detalle para verificar su configuración o no, lo que le permitió al comité adoptar la decisión de no iniciar acción de repetición

(...) En el análisis del caso expuesto en el comité de conciliación para determinar la viabilidad o procedencia de la acción, se concluyó que las sentencias y la condena no le eran atribuibles a ningún agente estatal o a algún particular que cumpliera funciones públicas que haya obrado con dolo o culpa grave propiciando la configuración de un contrato realidad. El Tribunal Superior infiere que los hechos probados en el proceso prevalecieron sobre la prueba documental, aunque era absolutamente claro para ENTerritorio que existía una relación basada en la prestación de servicios y no una relación laboral.

Con lo anterior se quiere decir que, aunque no compartimos el fundamento de la decisión judicial, porque no se hizo un mal uso de la figura del contrato de prestación de servicios, la sola declaratoria de la relación laboral entre la demandante Leidy Cubillos y ENTerritorio no prueba automáticamente el dolo o la culpa grave, por lo tanto, la responsabilidad personal en procesos de repetición solo puede predicarse en la medida en que se acredite su conducta.

(...) ENTerritorio finalmente concluye:

- 1. No se demostró que existiera dolo proveniente de alguna conducta de un funcionario o particular con funciones públicas, por cuanto se requeriría que un funcionario con la intención inequívoca de perjudicar a la entidad hubiese propiciado la suscripción de todos los contratos desarrollados por la demandante.*
- 2. No existió así misma culpa grave radicada en cabeza de ningún funcionario de Enterritorio que indique la procedencia de la acción de repetición.*
- 3. Para la decisión del comité de conciliación se realizó un estudio de los hechos relevantes ocurrido dentro del proceso, el material probatorio,*

jurisprudencia aplicable al caso particular concluyéndose que en efecto no hay lugar a iniciar acción de repetición.

El hecho que se cumplan con los dos primeros requisitos para el inicio de acción de repetición no quiere decir por ello que hay lugar a la misma, pues realizar el pago no conlleva a un detrimento por culpa o dolo de un agente estatal”.

De acuerdo con la respuesta suministrada por la entidad, estos concluyen que, en este caso no son sujetos de responsabilidad fiscal ni disciplinaria puesto que está probado que no se reúnen los elementos requeridos para la prosperidad de una presunta incidencia fiscal y disciplinaria; que no comparten la observación puesto que no se advierte ninguna deficiencia en la actuación del comité de conciliación; situación que no es compartida por la CGR, debido a que es la acción de repetición la instancia con que cuenta la entidad para recobrar a funcionarios o exfuncionarios ante condenas judiciales con las implicaciones antes descritas.

Este hallazgo tiene presunta connotación disciplinaria por violación a la Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1952 de 2019. Expide el Código Disciplinario Único el cual se establecen los principios relacionados con el derecho disciplinario, por incumplimiento a los principios del artículo 3 del Decreto 403 de 2020, de la gestión fiscal en especial de Economía, que busca que 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, situación que no se dio, al no hacer uso debido y oportuno de la acción de repetición, debido a la condena dentro del proceso laboral No. 11001310503020190045800, por lo que se evidencia incidencia fiscal por la cuantía antes señalada por pérdida de recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, conforme a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Una vez analizado este insumo: solicitud ciudadana 2021-223880-82111- Juzgado Treinta Laboral del Circuito de Bogotá D.C- REF: Proceso Ordinario No. 110013105030-2019-00458-00 de Leidy Guiseth Cubillos Giraldo, se constituyó este hallazgo.

Materia Específica: Vigencias Futuras

Hallazgo No. 42 - Vigencias Futuras Aprobadas antes de 2021 y Ejecutadas en 2021. Administrativo (A).

La Constitución Política de Colombia, estableció 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 artículo 352 que establece “Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”.

El manual de Presupuesto de la entidad señala: “ARTICULO 5°. PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL Para la correcta coherencia del sistema presupuestal ENTerritorio se ceñirá a los lineamientos establecidos en los siguientes principios: 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”.

Así mismo, en CAPITULO VI COMPROMISOS DE VIGENCIAS FUTURAS ARTICULO 21°. AUTORIZACIÓN VIGENCIAS FUTURAS reza: “Cuando sea necesario atender gastos que cubran más de una vigencia fiscal y los recursos para ello se encuentren apropiados en su totalidad en el presupuesto de la vigencia en la cual se celebra el compromiso, se podrán atender con cargo a dichos recursos y se aplicará lo dispuesto en el artículo 31 de este Manual. En caso de que no se cuente con los recursos suficientes en la vigencia en curso, o los compromisos superen la vigencia de la cuenta por pagar que se deba constituir para su ejecución, será necesario obtener previamente la autorización de vigencias futuras expedida por la Junta Directiva”.

*Y, en artículo 22°. REGISTRO Y CONTROL “En cada vigencia fiscal el responsable del Control del Presupuesto registrará los compromisos adquiridos con cargo a las autorizaciones de vigencias futuras sin que para ello se requiera la expedición de un nuevo certificado de disponibilidad presupuestal. “**Los montos anuales autorizados para asumir compromisos de vigencias futuras no utilizadas a 31 de diciembre de cada año caducan sin excepción.** En consecuencia, se deberá reportar a más tardar el 31 de enero de cada año la utilización de los montos autorizados para vigencias futuras...”*

En la Auditoria Financiera a ENTerritorio sobre las vigencias futuras aprobadas antes de 2021 y ejecutadas en 2021, para el Contrato Interadministrativo

216144¹²⁹ USPEC (muestra de auditoría), se evidenció según lo informado por la Entidad en oficio 20221100057101 del 24/03/2022, que la ejecución fue de un 0%, como lo detalló la Entidad en la siguiente tabla:

Tabla 34- Vigencias Futuras aprobadas antes de 2021 y ejecutadas en el 2021 Convenio Interadministrativo 216144 - USPEC

EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL - ENTERRITORIO							
DETALLE DE COMPROMISOS VIGENCIA FUTURA APROBADA ANTES DE 2021 EJECUTADA EN 2021							
CONVENIO	COMPROM ISO	VIGENCIA FUTURA	FECHA CONTRATO	NIT CONTRATISTA	OBJETO COMPROMISO	VALOR COMPROMISO	% EJECUCION
216144	CUOTA	2021	12/12/2016	899999316	COSTOS DE GERENCIA DEL PROYECTO CORRESPONDIENTE A RECOMPOSICION DE VIGENCIAS FUTURAS SEGUN PRORROGA N° 1 MODIFICACION N° 1 Y ADICION N° 3 AL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO DE GERENCIA DE PROYECTOS SUSCRITO ENTRE LA UNIDAD DE SERVICIOS PENITENCIARIOS Y CARCELARIOS - USPEC Y FONADE DE FECHA 24/07/2018	1.894.714.794,00	0,00%
216144	2182503	2021	18/02/2019	901238130	CONSTRUCCIÓN DE UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDIANA SEGURIDAD DEL ORDEN NACIONAL EN PEREIRA RISARALDA DE ACUERDO CON LOS ESTUDIOS DISEÑOS PLANOS Y ESPECIFICACIONES SUMINISTRADOS POR LA USPEC	22.536.198.460,00	0,00%
216144	2190239	2021	18/02/2019	901244466	INTERVENTORÍA TÉCNICA ADMINISTRATIVA FINANCIERA DE CONTROL AMBIENTAL JURÍDICA Y SOCIAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DE MEDIANA SEGURIDAD DEL ORDEN NACIONAL EN PEREIRA RISARALDA DE ACUERDO CON LOS ESTUDIOS DISEÑOS PLANOS Y ESPECIFICACIONES SUMINISTRADOS POR LA USPEC.	919.145.932,19	0,00%

Fuente: Información ENTerritorio oficio 20221100057101 del 24/03/2022

Sobre el análisis de los soportes de estas Vigencias Futuras aprobadas para los contratos derivados: 2190239 – Interventoría Risaralda y contrato 2182503 - Consorcio Pílamo del convenio 216144 y de la cuota de gerencia, se encontró:

1. ENTerritorio reporta en comunicación 20221100057101, para el compromiso 2190239 – Interventoría Risaralda, un porcentaje de ejecución de 0%, adicional anexa
 - a. CDP 3140 del 04/01/2021 por valor de \$919.145.932.19.
 - b. RP 3101 del 04/01/2021 por el mismo valor.
 - c. Certificación Vigencia Futura 012 de Grupo de Presupuesto, de fecha 28 de septiembre de 2018.
 - d. Pantallazo se SECOP del contrato 2190239, por una cuantía de \$4.603.468.076, en donde se registra Estado del Contrato SUSPENDIDO.
2. ENTerritorio reporta en comunicación 20221100057101, para el compromiso 2182503 - Consorcio Pílamo un porcentaje de ejecución de 0%.

¹²⁹ Este Convenio fue seleccionado en la muestra de Auditoría para Vigencias Futuras. Según los soportes de la Entidad, por autorización No. 22018019571 de 15/06/2018 del CONFIS, MHCP, se aprobó un cupo de VF para 2021 para el Contrato Interadministrativo 216144, por valor de \$38.132.990.000, el cual en Modificación No. 2 Reducción No. 1 de fecha 24/12/2018, se redujo en \$10.082.880.000,00 quedando un valor aprobado para estas Vigencias Futuras para 2021 de \$28.050.000.000,00.

- a. La Entidad anexó, pantallazo se SECOP del contrato 2182503, por una cuantía de \$132.249.952.350, en donde se registra Estado del Contrato SUSPENDIDO. Acompaña documento Condiciones Generales del Contrato 2182503, Convenio 216144 de 2016.
- b. Se anexa CDP 3139 del 04/01/2021 por valor de \$22.536.198.460. Objeto: *“CONSTRUCCIÓN DE UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO Y CARCELARIO DE MEDIANA SEGURIDAD DEL ORDEN NACIONAL EN PEREIRA RISARALDA, DE ACUERDO CON LOS ESTUDIOS, DISEÑOS, PLANOS Y ESPECIFICACIONES SUMINISTRADOS POR LA USPEC”*.
- c. Se anexa RP 3100 del 04/01/2021 por el mismo valor.
- d. Certificación Vigencia Futura 09 de Grupo de Presupuesto, de fecha 10 de septiembre de 2018.

3. Cuota de Gerencia ENTerritorio Contrato Interadministrativo 216144

- a. ENTerritorio reporta en comunicación 20221100057101, Cuota de Gerencia por valor de \$1.894.714.794 **con un porcentaje de ejecución de 0%**, adicional aporta los siguientes documentos digitalizados.
- b. Certificación Grupo de Presupuesto de Vigencia Futura No. 06, de fecha 10 de septiembre de 2018, que por autorización No. 22018019571 de 15/06/2018 del CONFIS, MHCP, se aprobó un cupo de VF para 2021 para el Contrato Interadministrativo 216144, por valor de \$38.132.990.000¹³⁰, de los cuales se afectaría la suma de \$1.894.714.794 por concepto de cuota de gerencia.
- c. ENTerritorio anexa soporte de la prorroga 2 modificación 6 al Contrato Interadministrativo 216144, en donde se modifica el plazo y adicional se genera valor adicional por concepto de cuota de Gerencia.
- d. Así mismo, la Entidad anexa RP por costos de Gerencia del Contrato interadministrativo 216144. RP 3565 de fecha 15 de julio de 2021, por \$3.098.215.496.

La CGR confirmó sobre la trazabilidad de la aprobación de las vigencias futuras seleccionadas como muestra de auditoría el cumplimiento de la normatividad y los requisitos reglamentados para tal fin.

No obstante, se evidenció que no se ejecutaron los recursos de vigencias futuras, aprobadas para la vigencia 2021, para el Convenio 216144, denotando con ello debilidades en el cumplimiento de la normatividad presupuestal, en especial los principios de programación y anualidad; adicionalmente el incumplimiento de los compromisos establecidos en los procesos contractuales.

¹³⁰ ENTerritorio incluye en sus argumentos el motivo de la disminución de las vigencias futuras para el Convenio Interadministrativo 216144, de \$38.132.990.000 a \$28.050.000.000, por la exclusión del Proyecto EPAMCAS COMBITA por externalidades que detalla ampliamente. Es importante señalar que la muestra de auditoría, se tomó sobre los \$28.050.000.000, por lo que esta argumentación de la Entidad, no afecta el tema cuestionado relacionado con la **NO EJECUCIÓN DE VIGENCIAS FUTURAS 2021 C.I. 216144**.

Ahora bien, la Entidad con oficio 20221000084101 argumentó: *“...En relación con la ejecución de los recursos correspondientes los compromisos Cuota de gerencia y contratos 2182503 y 2190239, resulta importante reiterar le necesidad de atender la revisión específica de las especiales condiciones en las cuales ENTerritorio como empresa comercial, desarrolla la ejecución de sus obligaciones en el marco de proyectos de inversión que le son encomendados por su complejidad y especialidad, y en el caso particular del Contrato Interadministrativo 216144 celebrado con la USPEC y del cual se derivan estos compromisos. Los proyectos que hacen parte del Contrato Interadministrativo en cuestión, requieren un ejercicio de estructuración que se atiende en las primeras fases de ejecución, por lo que la contratación derivada que celebra la entidad para atender estas obligaciones, especialmente en la construcción de la cárcel de Pereira, ha ofrecido particulares dificultades que han generado una serie de ajustes que sin duda han afectado su estructura financiera, especialmente en lo que tiene que ver con la utilización en los términos inicialmente previstos, de los recursos destinados para ese propósito. Es el caso del contrato de obra 2182503 celebrado con el Consorcio Pílamó en donde a lo largo de su ejecución ha presentado una serie de inconvenientes que a continuación se detallan, y que explican las razones por las cuales a la fecha se presenta un rezago en su ejecución financiera, independientemente de que presente avances técnicos importantes...”*

Y continúa la entidad con 22 literales en los cuales describe estas situaciones particulares que han afectado la ejecución a tiempo inicialmente pactado del Contrato de obra 2182503 celebrado entre ENTerritorio (antes FONADE) y el CONSORCIO PÍLAMO, en donde detallan, cuatro o más suspensiones y prórrogas de estas suspensiones, ocho o más prórrogas a los plazos inicialmente establecidos, modificaciones a la minuta inicial por validación de ítems no previstos, etc., que muestran como un contrato que tenía como plazo inicial de ejecución cuatro meses, se desarrolla aproximadamente en 28 meses.

Finalmente termina la Entidad mencionando que la segunda etapa se inicia en junio de 2021 y se proyecta hasta junio de 2023. Adicionalmente aclara que sobre lo realizado en estos 28 meses hay una ejecución del 5.34% del contrato, y complementa diciendo que la cuota de gerencia sobre este contrato (por \$1.894.714.794, que también fue parte de la muestra de auditoría) naturalmente, está supeditada al cumplimiento de Hitos que a 31 de diciembre de 2021 no se habían ejecutado.

Estas situaciones ponen en evidencia las falencias y debilidades de la Entidad, no sólo en los estudios y análisis para la contratación que celebra, sino en el desarrollo y ejecución de los mismos, que generan el incumplimiento de los compromisos establecidos para ejecutar recursos públicos de forma oportuna, eficiente y eficaz. En este caso particular por la no ejecución de recursos de vigencias futuras aprobadas para 2021, del Contrato Interadministrativo 216144.

Siguiendo con el análisis de los argumentos de la Entidad sobre la no ejecución de las vigencias futuras aprobadas para el Contrato Interadministrativo 216144, la Entidad manifiesta en pág. 210 y 211: *"En igual sentido el Contrato de Interventoría 2190239 celebrado con el Consorcio Interventoría Risaralda, en el que presenta demoras y ajustes generados por el comportamiento del contrato de obra que anteriormente se detallaron y que igualmente presenta un rezago en su ejecución financiera que también afecta de forma directa la utilización de los recursos aprobados como vigencia futura del año 2021 y que le sirven para su financiación (...) viéndonos obligados a ajustar nuestros instrumentos y procedimientos en virtud de las condiciones de autonomía que la ley le otorga para adoptar sus propios reglamentos".*

Argumento que dejaría entrever fallas y fragilidad en los procedimientos implementados en la Entidad, tal que estos, puedan ajustarse de acuerdo a las necesidades particulares de un contrato.

Y continúa la Entidad su exposición, mencionando: *"La Gerencia del Contrato Interadministrativo No. 216144, se permite precisar que a corte 31 de diciembre de 2021 los contratos referenciados, presentaban un porcentaje de ejecución física del 5,34%. Sobre esto es importante mencionar que la CGR retomó la información de la Entidad provista en respuesta 20221100057101 punto 1.d. el reporte de avance en la ejecución fue de 0%.*

En el entendido, que existen situaciones ajenas al actuar y a la gestión de ENTerritorio, se retira la incidencia Disciplinaria, no obstante, por cuanto los argumentos esgrimidos no desvirtúan totalmente las causas que dieron origen a lo observado, relacionadas con la NO ejecución de vigencias futuras aprobadas para 2021 por \$28.050.000.000, Convenio Interadministrativo 216144.

Por lo anterior, se configura un hallazgo con incidencia administrativa.

Hallazgo No. 43. Vigencias Futuras Aprobadas Convenio 221014 FIDUAGRARIA – Administrativo (A).

La Constitución Política en el artículo 352 que establece: *"Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar"*.

El manual de presupuesto de la entidad señala: *"ARTICULO 5°. PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL Para la correcta coherencia del sistema presupuestal*

ENTerritorio se ceñirá a los lineamientos establecidos en los siguientes principios:
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”.

Así mismo, en CAPITULO VI COMPROMISOS DE VIGENCIAS FUTURAS ARTICULO 21°. AUTORIZACIÓN VIGENCIAS FUTURAS reza: “Cuando sea necesario atender gastos que cubran más de una vigencia fiscal y los recursos para ello se encuentren apropiados en su totalidad en el presupuesto de la vigencia en la cual se celebra el compromiso, se podrán atender con cargo a dichos recursos y se aplicará lo dispuesto en el artículo 31 de este Manual. En caso de que no se cuente con los recursos suficientes en la vigencia en curso, o los compromisos superen la vigencia de la cuenta por pagar que se deba constituir para su ejecución, será necesario obtener previamente la autorización de vigencias futuras expedida por la Junta Directiva”.

Y el Artículo 22. Registro y control. “En cada vigencia fiscal el responsable del Control del Presupuesto registrará los compromisos adquiridos con cargo a las autorizaciones de vigencias futuras sin que para ello se requiera la expedición de un nuevo certificado de disponibilidad presupuestal. Los montos anuales autorizados para asumir compromisos de vigencias futuras no utilizadas a 31 de diciembre de cada año caducan sin excepción. En consecuencia, se deberá reportar a más tardar el 31 de enero de cada año la utilización de los montos autorizados para vigencias futuras...”

Se evidencia que en acta No. 683 del 23/12/2021 de sesión ordinaria virtual la Junta Directiva de ENTerritorio se aprobó para el Convenio 221014 celebrado con FIDUAGRARIA¹³¹, vigencias futuras que incluyen para el 2021 \$734,8 millones, cinco (5) días hábiles antes de culminar el año, sin prever la imposibilidad de ejecución de las mismas para esta vigencia.

Las vigencias aprobadas en la mencionada acta son: Vigencia 2021 \$734.812.631, Vigencia 2022 \$13.962.828.186 y Vigencia 2023 \$3.801719.346.

Sobre este tema particular en comunicación AG8-1-015, la CGR preguntó: *Según Acta de Junta Directiva No. 683 del 23-12-2021 realizó la aprobación de “vigencias futuras del Contrato Interadministrativo 221014 - Fiduagraria: este negocio de la línea evaluación de proyectos, con fecha final de ejecución 22/05/2023, por un valor de \$27.035 millones, para los que se proyectaron 16 pagos. la apropiación*

¹³¹ Los miembros aprueban por unanimidad las vigencias futuras del Contrato Interadministrativo 221014 – Fiduagraria, ...solamente para las vigencias futuras del Contrato Interadministrativo 221014 y no tiene ninguna relación con la autorización que se dio en su momento para el negocio en sí”.

presupuestal está como sigue: 2021 \$734,8 millones, 2022 \$13,962 millones y 2023 \$3,801 millones”, se solicita indicar:

a. La trazabilidad de esta aprobación¹³², y la razón del Por qué esa vigencia futura no fue relacionada en la información suministrada al Ente de Control, en la respuesta a la comunicación AG 8.1-003, punto 35.

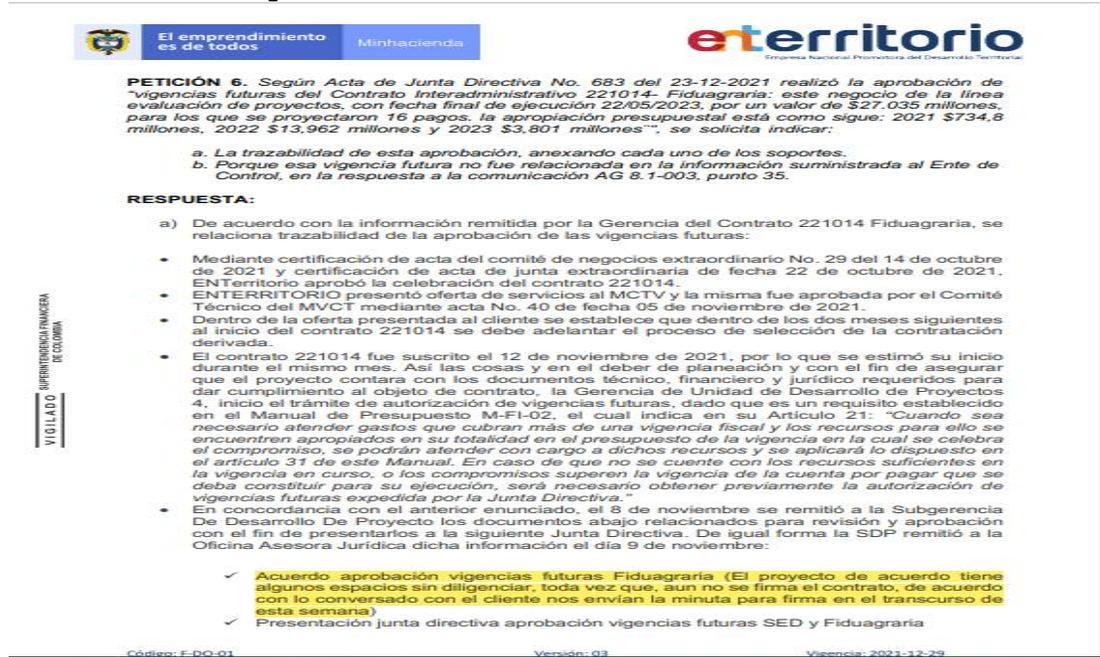
La entidad entre otros, manifiesto:

ü Acuerdo aprobación vigencias futuras Fiduagraria (El proyecto de acuerdo tiene algunos espacios sin diligenciar, toda vez que, aun no se firma el contrato, de acuerdo con lo conversado con el cliente nos envían la minuta para firma en el transcurso de esta semana). Es decir, que la Junta Directiva aprobó estas Vigencias Futuras, sobre un Convenio sin firmar, no obstante, la aprobación se da sobre contrato celebrado, como consta en el acta 683.

ENTerritorio en oficio 20221000084101 del 05-05-2022 argumenta en primera instancia: “...ENTerritorio informa que el contrato de prestación de servicios 221014 fue suscrito el 12 de noviembre de 2021 por los representantes legales de ENTerritorio y FIDUAGRARIA, como se evidencia en la minuta adjunta a la presente respuesta. Entendemos que es posible que la CGR se refiera al “proyecto de acuerdo, con espacios en blanco” al documento de trabajo interno, remitido como soporte para el trámite ante la Secretaría de la Junta Directiva de ENTerritorio, el cual es diligenciado en su totalidad únicamente si la Junta vota de forma positiva; por lo anterior dicho documento denominado Acuerdo 307 del 23 de diciembre de 2021 “Por el cual se autoriza la asunción de obligaciones que afectan el presupuesto de vigencias futuras de la Empresa Nacional Promotora Del Desarrollo Territorial – ENTERRITORIO” únicamente se complementa una vez finalizada la cesión de la Junta...”.

Sobre esta afirmación, la CGR no entendió, ni interpretó nada diferente a lo manifestado por la Entidad en comunicación 20221100063471 del 01/04/2022, pág. 4, “...toda vez que, aun no se firma el contrato, de acuerdo con lo conversado con el cliente nos envían la minuta para firma en el transcurso de esta semana...” y que se muestra resaltado en la siguiente imagen:

¹³² Sobre los soportes, la Entidad Enterritorio en comunicación 20223700058483, manifestó textualmente “Por último, nos permitimos aclarar que, respecto a la solicitud del soporte presupuestal del contrato suscrito con Fiduagraria, indicamos que se consultó con la Gerencia del Convenio y la Gerencia de Unidad a cargo de la ejecución del contrato sobre esta solicitud e indicaron que **por ser Fiduagraria una entidad privada** no expide CDPS, ni vigencias futuras para soportar la firma de los contratos ya que no les aplica un ciclo presupuestal como a una entidad de carácter público”. Información incoherente o inexacta ya que FIDUAGRARIA S.A. como lo menciona su sitio web “es una Sociedad Anónima de economía mixta sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, perteneciente al Grupo Bicentenario, sometida al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y legalmente constituida mediante escritura pública número 1199 de febrero 18 de 1992 con domicilio principal en la ciudad de Bogotá”, a la que cobija la normatividad vigente aplicable a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.



El emprendimiento es de todos Minhacienda

enterritorio
Empresa Nacional Proveniente del Desarrollo Territorial

PETICIÓN 6. Según Acta de Junta Directiva No. 683 del 23-12-2021 realizó la aprobación de "vigencias futuras del Contrato Interadministrativo 221014- Fiduagraria: este negocio de la línea evaluación de proyectos, con fecha final de ejecución 22/05/2023, por un valor de \$27.035 millones, para los que se proyectaron 16 pagos, la apropiación presupuestal está como sigue: 2021 \$734,8 millones, 2022 \$13,962 millones y 2023 \$3,801 millones", se solicita indicar:

a. La trazabilidad de esta aprobación, anexando cada uno de los soportes.
b. Porque esa vigencia futura no fue relacionada en la información suministrada al Ente de Control, en la respuesta a la comunicación AG 8.1-003, punto 35.

RESPUESTA:

a) De acuerdo con la información remitida por la Gerencia del Contrato 221014 Fiduagraria, se relaciona trazabilidad de la aprobación de las vigencias futuras:

- Mediante certificación de acta del comité de negocios extraordinario No. 29 del 14 de octubre de 2021 y certificación de acta de junta extraordinaria de fecha 22 de octubre de 2021, ENTerritorio aprobó la celebración del contrato 221014.
- ENTerritorio aprobó la celebración del contrato 221014 y la misma fue aprobada por el Comité Técnico del MVCT mediante acta No. 40 de fecha 05 de noviembre de 2021.
- Dentro de la oferta presentada al cliente se establece que dentro de los dos meses siguientes al inicio del contrato 221014 se debe adelantar el proceso de selección de la contratación derivada.
- El contrato 221014 fue suscrito el 12 de noviembre de 2021, por lo que se estimó su inicio durante el mismo mes. Así las cosas y en el deber de planeación y con el fin de asegurar que el proyecto contara con los documentos técnico, financiero y jurídico requeridos para dar cumplimiento al objeto de contrato, la Gerencia de Unidad de Desarrollo de Proyectos 4, inicio el trámite de autorización de vigencias futuras, dado que es un requisito establecido en el Manual de Presupuesto M-FI-02, el cual indica en su Artículo 21: "Cuando sea necesario atender gastos que cubran más de una vigencia fiscal y los recursos para ello se encuentren apropiados en su totalidad en el presupuesto de la vigencia en la cual se celebra el compromiso, se podrán atender con cargo a dichos recursos y se aplicará lo dispuesto en el artículo 31 de este Manual. En caso de que no se cuente con los recursos suficientes en la vigencia en curso, o los compromisos superen la vigencia de la cuenta por pagar que se deba constituir para su ejecución, será necesario obtener previamente la autorización de vigencias futuras expedida por la Junta Directiva."
- En concordancia con el anterior enunciado, el 8 de noviembre se remitió a la Subgerencia De Desarrollo De Proyecto los documentos abajo relacionados para revisión y aprobación con el fin de presentarlos a la siguiente Junta Directiva. De igual forma la SDP remitió a la Oficina Asesora Jurídica dicha información el día 9 de noviembre:

- ✓ Acuerdo aprobación vigencias futuras Fiduagraria (El proyecto de acuerdo tiene algunos espacios sin diligenciar, toda vez que, aun no se firma el contrato, de acuerdo con lo conversado con el cliente nos envían la minuta para firma en el transcurso de esta semana)
- ✓ Presentación junta directiva aprobación vigencias futuras SED y Fiduagraria

Código: F-00-01 Versión: 03 Vigencia: 2021-12-29

Fuente: comunicación 20221100063471 del 01/04/2022, pág. 4.

Y continúa la Entidad mencionando, "...Es importante resaltar que el contrato 2210144 fue suscrito el 12 de noviembre de 2021, por lo que se estimó su inicio durante el mismo mes. Así las cosas y en el deber de planeación y con el fin de asegurar que el proyecto contara con los documentos técnicos, financiero y jurídico requeridos para dar cumplimiento al objeto de contrato, (...)"

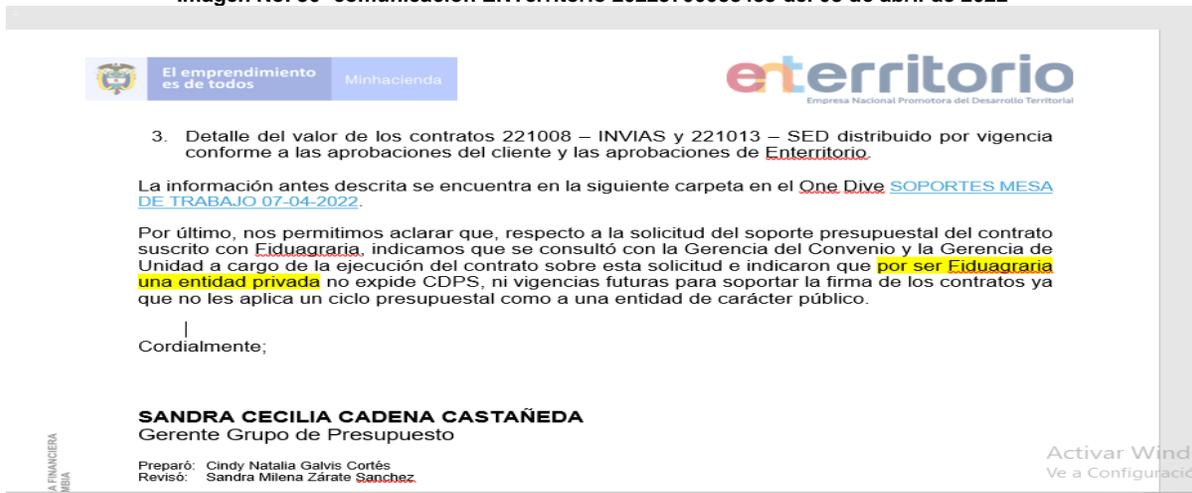
Ahora bien, este argumento es igualmente contradictorio a lo expresado por la Entidad, y que se muestra en la anterior imagen.

ENTerritorio adicionalmente asevera en sus argumentos: "En ese orden de ideas yerra la CGR al equiparar a FIDUAGRARIA S.A., en el orden de las empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta para las cuales se aplica el precitado Decreto. En ese sentido la fiduciaria no está sometida a este Decreto por ser una entidad de dedicada a actividades FINANCIERAS EN COMPETENCIA CON EL SECTOR PRIVADO, por ende, en su régimen presupuestal no se aplica el principio de anualidad o ciclo presupuestan contenido en el estatuto orgánico del presupuesto, sino que su régimen es establecido por el estatuto orgánico del sistema financiero y está sometida a la vigilancia y control de la Superintendencia Financiera..."

Es importante mencionar al respecto, que en el cuerpo de la observación se citó aparte de comunicación 20223700058483 de ENTerritorio donde afirman que FIDUAGRARIA es una empresa Privada como se muestra resaltado en la imagen

a fin de párrafo, y seguido la CGR citó a manera aclaratoria la naturaleza de esta Entidad, tal cual lo expresa el sitio web de FIDUAGRARIA.

Imagen No. 36- comunicación ENTerritorio 20223700058483 del 08 de abril de 2022



The screenshot shows an email interface. At the top left, there is a logo with the text "El emprendimiento es de todos" and "Minhacienda". To the right is the "enterritorio" logo with the tagline "Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial". The main body of the email contains the following text:

3. Detalle del valor de los contratos 221008 – INVIAS y 221013 – SED distribuido por vigencia conforme a las aprobaciones del cliente y las aprobaciones de ENTerritorio.

La información antes descrita se encuentra en la siguiente carpeta en el [One Drive SOPORTES MESA DE TRABAJO 07-04-2022](#).

Por último, nos permitimos aclarar que, respecto a la solicitud del soporte presupuestal del contrato suscrito con Fiduagraria, indicamos que se consultó con la Gerencia del Convenio y la Gerencia de Unidad a cargo de la ejecución del contrato sobre esta solicitud e indicaron que **por ser Fiduagraria una entidad privada** no expide CDPS, ni vigencias futuras para soportar la firma de los contratos ya que no les aplica un ciclo presupuestal como a una entidad de carácter público.

Cordialmente;

SANDRA CECILIA CADENA CASTAÑEDA
Gerente Grupo de Presupuesto

Preparó: Cindy Natalia Galvis Cortés
Revisó: Sandra Milena Zárate Sánchez

At the bottom right, there is a watermark that says "Activar Windows Ve a Configuración".

Fuente: Ilustración aparte de comunicación ENTerritorio 20223700058483 del 08 de abril de 2022

Finalmente argumenta ENTerritorio: “...Así las cosas, durante los meses de noviembre y diciembre las diferentes áreas de ENTerritorio trabajaron en la elaboración de los documentos necesarios para la apertura del proceso de selección de manera que una vez suscrita el acta de inicio del contrato 221014 se pudiese iniciar dicho proceso para lo cual se necesitaría contar con la aprobación de las vigencias futuras antes mencionadas. Sin embargo, como lo expresamos con anterioridad a través del memorando interno 20223700054393 del 29 de marzo de 2022, para adelantar los procesos de selección era necesario contar con el acta de inicio del contrato marco 221014, la cual tenía como requisitos entre otros la actualización de las garantías y la aprobación del personal mínimo por parte del cliente, es decir, por parte del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y dicha aprobación únicamente se dio hasta la semana del 9 de febrero de 2022. Así las cosas, el acta de inicio del contrato 221014 fue suscrita el 21 de febrero 2022 y a partir de esa fecha se da inicio real a la ejecución del contrato, razón por la cual el inicio de los procesos de contratación se realizó en la presente vigencia, sin requerir las vigencias futuras aprobadas para la vigencia 2022, es de aclarar que la vigencia futura de año 2023, será empleada en los procesos de selección de la contratación derivada. (...)

...En conclusión, con base en las anteriores afirmaciones y en los sustentos normativos y procedimentales referidos resulta inaceptable la presunción de incidencia administrativa que se le otorga a la observación relacionada con la aprobación de vigencias futuras sin un contrato o convenio firmado, toda vez que, la minuta del contrato de prestación de servicios fue suscrita el 12 de noviembre de 2021 y la aprobación de las vigencias futuras para su ejecución se dio en la

sesión del 23 de diciembre de 2021. De igual forma, es inaceptable la observación sobre las debilidades de planeación teniendo en cuenta que, el proceso de aprobación de la vigencia futura fue realizado de acuerdo con las necesidades contractuales mencionadas anteriormente para la fecha en la cual se tramitaron dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 21 del Manual de Presupuesto y en los diferentes procedimientos adoptados por la Entidad, mediante los cuales se establecieron de manera precisa los procesos correspondientes a la aprobación de vigencias futuras por parte de la Junta Directiva...”

Considera la CGR que los argumentos esgrimidos por la Entidad y que muestran la trazabilidad del proceso de esta autorización, no desvirtúan las causas que dieron origen a lo observado, relacionadas con la aprobación de vigencias futuras que incluyen recursos para la vigencia 2021 a una semana de terminar el año fiscal, siendo poco probable la posibilidad de compromiso o ejecución de estos, sin que los responsables de este trámite previeran esta situación, dejando en evidencia debilidades y/o falencias en los procesos, procedimientos, seguimiento y control, para el trámite y aprobación de las Vigencias Futuras, contraviniendo la norma interna de ENTerritorio, en especial los Artículos 5^{to} y 22 del Manual de Presupuesto.

Por lo anterior, se configura un hallazgo con incidencia administrativa.

Materia Específica: Cuentas por Pagar

Hallazgo No. 44 - Cuentas por Pagar Constituidas en la Vigencia 2020 y Ejecutadas Durante la Vigencia 2021. Administrativo (A).

El manual de Presupuesto de la Entidad M-FI-02 V1, señala: “ARTICULO 5°. PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL *Para la correcta coherencia del sistema presupuestal ENTerritorio se ceñirá a los lineamientos establecidos en los siguientes principios: a. Principio de anualidad: Al presupuesto se le aplicará el principio de anualidad...*”. También reza en 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. 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...*” (subrayado nuestro).

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Presupuesto de ENTerritorio Resolución 328 del 30 de noviembre de 2018¹³³, en su ARTÍCULO 15.

¹³³ Por el cual se adopta la versión 09 del Reglamento de Presupuesto del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE. Vigente hasta el 4 de agosto de 2021, cuando entra en vigencia la versión 10.

RECURSOS DE GERENCIA DE PROYECTOS, para lo referente a CUENTAS POR PAGAR reza: *para efectos de la ejecución y constitución de cuentas por pagar, los Subgerentes responsables de la ejecución de los proyectos a cargo de FONADE serán responsables de consolidar la totalidad de la información acerca de los compromisos y obligaciones pendientes de ejecución y pago para que en las fechas señaladas se puedan constituir las cuentas por pagar.*

La Resolución No. 150 DEL 04/08/2021¹³⁴, establece en 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.* Seguido en ARTÍCULO 16. RECURSOS DE GERENCIA DE PROYECTOS: CUENTAS POR PAGAR Y OBLIGACIONES VIGENCIAS ANTERIORES *Para efectos de la constitución y ejecución de cuentas por pagar y obligaciones vigencias anteriores correspondientes a los compromisos que afectan los rubros del presupuesto de Gerencia de Proyectos, los subgerentes responsables de la ejecución de los proyectos a cargo de ENTERRITORIO serán responsables de consolidar la totalidad de la información acerca de los compromisos y obligaciones pendientes de ejecución y/o pago para que en las fechas señaladas se puedan constituir las cuentas por pagar y las obligaciones vigencias anteriores. Los responsables de la ejecución de recursos del presupuesto de gastos son responsables de atender en la respectiva vigencia para la cual se programan, el ciclo presupuestal completo previsto en el régimen presupuestal de la Entidad, por lo que la decisión de proyección excepcional de ejecución y/o pago de compromisos con cargo a cuentas por pagar y obligaciones vigencias anteriores, deberá contar con una justificación que soporte la decisión.*

De otra parte, el Procedimiento **P-FI-23 5. PROGRAMACIÓN, CONSTITUCIÓN Y SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE CUENTAS POR PAGAR Y OBLIGACIONES DE VIGENCIAS ANTERIORES PRESUPUESTALES,**

¹³⁴ "Por el cual se adopta la versión 10 del Reglamento de Presupuesto de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio".

establece en: **CONDICIONES GENERALES 5.1 PROGRAMACIÓN CUENTAS POR PAGAR Y OBLIGACIONES DE VIGENCIAS ANTERIORES**, literal b. En virtud de la aplicación del principio de anualidad, es deber de los responsables de la ejecución de los recursos del presupuesto de gastos, atender en la respectiva vigencia el ciclo presupuestal completo previsto en el régimen presupuestal de la Entidad para la ejecución de los recursos, de tal forma que la proyección de ejecución y/o pago de compromisos con cargo a los rubros de vigencias anteriores en cada una de las vigencias en que se programan, (...). Para el caso de las cuentas por pagar constituidas con la finalidad de atender los compromisos relacionados con el pago de actividades ejecutadas, se deberán establecer las razones por las cuales no ha sido posible realizar los desembolsos, las cuales deben obedecer a situaciones de fuerza mayor cuya responsabilidad no corresponda a la gestión de la Entidad. Así mismo en numeral 5.2. CONSTITUCION DEFINITIVA DE CUENTAS POR PAGAR Y OBLIGACIONES DE VIGENCIAS ANTERIORES. Literal b. Para efectos de la constitución de las cuentas por pagar y obligaciones de vigencias anteriores se tendrá como fundamento el informe de ejecución presupuestal definitivo y para su clasificación el estado del compromiso, en virtud de acatamiento del principio de anualidad será requisito indispensable la justificación acerca de las circunstancias que motivaron su no ejecución de los recursos en la vigencia correspondiente y el respectivo plan de ejecución en la vigencia de la constitución de las cuentas por pagar y obligaciones de vigencias anteriores.

La Ley 87 de 1993¹³⁵ en el artículo 2 señala: “Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales (...) a) Proteger los recursos de la organización, buscando una adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten (...) d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional (...) 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 (...)”. Esta ley en el artículo 3¹³⁶ señala: “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;

Corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización. (...).”

En la revisión efectuada a la documentación soporte de la muestra de auditoría seleccionada para Cuentas por Pagar constituidas en 2020 para ejecutar en 2021, se evidenciaron las siguientes inconsistencias:

¹³⁵ Compilado en el decreto 1083 de 2015, arts. 2.2.21.3.4, 2.2.21.5.4

¹³⁶ Compilado en el Decreto 1083 de 2015, art. 2.2.21.3.6

1- CXP en Convenio Interadministrativo No. 212080 de 2020.

- Sobre el Contrato Interadministrativo No. 2170769 (celebrado en el marco del Convenio Interadministrativo No. 212080 de 2012 de gerencia de proyectos, suscrito entre el Departamento para la Prosperidad Social – Fondo de Inversión para la Paz y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, se evidenció en **comprobante de Egreso No. 17089 del 30 de septiembre de 2021 (ilustración 1)**, indica al **Municipio de Circasia – Quindío** como destinatario de la interventoría a realizar y pago a la FV-51, no obstante, la factura electrónica que soporta el pago es la No. CN-43 del 25 de agosto de 2021 (*Ilustración 2*), que **señala como objeto de ésta, el pago de la interventoría adelantada en el municipio de Subundoy – Putumayo**, generando una contradicción entre la información dispuesta en las mismas, por lo cual, se infiere que el comprobante de egreso No. 17089, no corresponde a la factura señalada para tal operación, toda vez que en el primero se hace referencia a la Factura Electrónica de Venta No. CN- 51, y se anexa FV – 43.
- En **Comprobante de Egreso No. 10501 del 29 de junio de 2021, (ilustración 3)**, indica al **Municipio de Cartagena - Bolívar** como destinatario de la interventoría a realizar, no obstante, la **factura electrónica de venta No. CN-36** del 25 de agosto de 2021 (*Ilustración 4*), señala como objeto de la misma, el pago de la interventoría adelantada en el **municipio de Paujil - Caquetá**, generando una contradicción entre la información dispuesta en las mismas.

2. Inconsistencia en CXP del Convenio Interadministrativo 216144 de 2016

- Sobre el Contrato Interadministrativo No. 21802503 (celebrado en el marco del Convenio Interadministrativo No. 216144 de gerencia de proyectos, suscrito entre la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – USPEC y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo), se evidenció que: Los comprobantes de Egreso No. 16319 (*Ilustración 5*) y 16320 (*Ilustración 6*) del 22 de septiembre de 2021, mencionan que los mismos corresponden a un **anticipo de obra del %5** del valor del saldo, sin embargo, la cuenta de cobro respectiva, de fecha 01 de septiembre del mismo año (*Ilustración 7*), se firma por concepto de **“anticipo saldo 50%” por \$5.903786.849**, evidenciando que no se anexa el soporte respectivo correspondiente al comprobante en comento.

3. Inconsistencia Convenio Interadministrativo No. 215028

- a) Sobre el Contrato Interadministrativo No. 2020700 (celebrado en el marco del Convenio Interadministrativo No. 215028), se evidenció, verificada la

documentación soporte de los comprobantes de egreso: 23466 de 23/12/2021, 23467 de 23/12/2021, 23468 de 23/12/2021 y 23469 de 23/12/2021; los cuales **relacionan la Factura No. FE6, más ésta no viene anexa; asimismo, tampoco se encuentra el acta parcial de obra No. 04, documentos que soportan, justifican y evidencian el pago realizado.** Adicionalmente, en listado en formato F-F1-35 V4 (pág. 24), nombrado “lista de chequeo para radicación de desembolsos”, menciona que se anexa la respectiva factura de venta electrónica, cuenta de cobro o documento equivalente, así como el informe de avance o informe final o acta de obra, no obstante, no se encuentra la documentación mencionada (Ilustración 8)

Las anteriores inconsistencias demuestran debilidades en el seguimiento, revisión y control de los documentos soporte, para el trámite de las cuentas por pagar, adicional a falencias de la información aportada, creando incertidumbre sobre la confiabilidad de la misma.

ENTerritorio en oficio No. **20223000085591 de 09/05/2022** argumenta lo siguiente: *“(...)con relación al seguimiento, revisión y control de los documentos soporte, la Entidad cuenta el sistema de Gestión Documental denominado ORFEO, en el cual existe un expediente para cada uno de los contratos que suscribe y allí se realiza el archivo virtual de los radicados de los desembolsos, los cuales contienen la información integral y completa para cada uno de los comprobantes de egreso, y que con el fin de facilitar la revisión por parte de la Contraloría se realizó la unificación de la información para entregar un único archivo por comprobante solicitado lo que derivó que se cometieran algunos errores humanos al realizar este proceso...”*, adicionalmente expresa sobre cada una de las inconsistencias puestas en contexto:

1. Sobre lo expresado por ENTerritorio se analizó: CXP en Convenio Interadministrativo No. 212080 de 2020:

- ✓ Comprobante de Egreso No. 17089 del 30 de septiembre de 2021. **La Entidad confirma que por error se incluyeron en la carpeta documentos que no corresponden al comprobante de egreso;** consecuentemente, mencionan un link que contiene la información correspondiente, sin embargo, **éste no abrió y cuando se revisa en la carpeta DRIVE, destinada para proporcionar información a la CGR, se encuentra un único archivo PDF denominado 20223100068413 Respuesta Contabilidad, en la respuesta a la comunicación AG8-1-034, subcarpeta Soportes, subcarpeta Punto No.49, que tampoco se dejó abrir.**

b. Comprobante de Egreso No. 10501 del 29 de junio de 2021. **La Entidad confirma que la inconsistencia evidenciada se produce por un error en la**

generación del comprobante de egreso, afirmando que el mismo viene desde el comprobante de causación DS6346.

2. Inconsistencia en CXP del Convenio Interadministrativo 216144 de 2016:

Comprobantes de egreso No. 16919 y 16320 del 22 de septiembre de 2021 y Cuenta de Cobro. No obstante la Entidad aclara las inconsistencias observadas por la CGR, es importante poner de presente que el concepto establecido en la Cuenta de Cobro respectiva no es completamente claro, toda vez que, textualmente, dice: “ANTICIPO SALDO 50%” y, como lo certifica la Entidad, refiere el pago del 50% del anticipo del 10%, del valor total del Contrato Interadministrativo No. 21802503; **de esta forma, el no aclarar el concepto de la cuenta de cobro, podría inducir a error al momento del registro o pago de la misma.**

3. Inconsistencia Convenio Interadministrativo No. 215028

a. Comprobantes de egreso No. 23466, 23467, 23468 y 23469 del 23 de diciembre de 2021. **La Entidad confirma que por error no se anexaron los soportes de los comprobantes contables consecuentemente, mencionan un link que contiene la información correspondiente, sin embargo, éste no abrió y cuando se revisa en la carpeta DRIVE, destinada para proporcionar información a la CGR, se encuentra un único archivo PDF denominado 20223100068413 Respuesta Contabilidad, en la respuesta a la comunicación AG8-1-034, subcarpeta Soportes, subcarpeta Punto No.49, que tampoco se deja abrir.**

No obstante, ENTerritorio argumenta que: *“la Entidad cuenta <con> el sistema de Gestión Documental denominado ORFEO, en el cual existe un expediente para cada uno de los contratos que suscribe y allí se realiza el archivo virtual de los radicados de los desembolsos, los cuales contienen la información integral y completa para cada uno de los comprobantes de egreso, y que con el fin de facilitar la revisión por parte de la Contraloría se realizó la unificación de la información para entregar un único archivo por comprobante solicitado lo que derivó que se cometieran algunos errores humanos al realizar este proceso”.*

Sobre la información enviada, se evidencian inconsistencias en la generación de los comprobantes, como en el caso del 10501, e imposibilidad de verificar la información, como en el caso de los comprobantes 17089, 23466, 23467, 23468 y 23469, adicionalmente, soportes en los que la falta de claridad en la información podría inducir a errores en el registro y pago de los mismos.

Se concluye que los argumentos y soportes aportados por la Entidad no desvirtúan totalmente lo observado.

Por lo anterior, se configura un hallazgo con incidencia administrativa.

Hallazgo No. 45 - Cuentas por Pagar Constituidas en la vigencia 2021. Administrativo (A).

La Constitución Política en el artículo 352 establece: *“Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”*

Aunado a lo anterior, la Resolución 2416 de 1997, en ARTICULO 9. reza: Las apropiaciones aprobadas de acuerdo con la discriminación indicada en el artículo 6 de esta resolución son autorizaciones máximas de gasto que tienen como fin ser ejecutadas durante la vigencia fiscal respectiva.

El manual de presupuesto de la Entidad M-FI-02 V1, señala: “ARTICULO 5°. PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL *Para la correcta coherencia del sistema presupuestal ENTerritorio se ceñirá a los lineamientos establecidos en los siguientes principios: 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”.* También reza en 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. 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.*

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Presupuesto de ENTerritorio Resolución 328 del 30 de noviembre de 2018¹³⁷, en su ARTÍCULO 15. RECURSOS DE GERENCIA DE PROYECTOS, para lo referente a CUENTAS POR PAGAR reza: *para efectos de la ejecución y constitución de cuentas por pagar, los Subgerentes responsables de la ejecución de los proyectos a cargo de*

¹³⁷ Por el cual se adopta la versión 09 del Reglamento de Presupuesto del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE. Vigente hasta el 4 de agosto de 2021, cuando entra en vigencia la versión 10.

FONADE serán responsables de consolidar la totalidad de la información acerca de los compromisos y obligaciones pendientes de ejecución y pago para que en las fechas señaladas se puedan constituir las cuentas por pagar.

La Resolución No. 150 DEL 04/08/2021¹³⁸, establece en 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. Seguido en ARTÍCULO 16. RECURSOS DE GERENCIA DE PROYECTOS: CUENTAS POR PAGAR Y OBLIGACIONES VIGENCIAS ANTERIORES Para efectos de la constitución y ejecución de cuentas por pagar y obligaciones vigencias anteriores correspondientes a los compromisos que afectan los rubros del presupuesto de Gerencia de Proyectos, los subgerentes responsables de la ejecución de los proyectos a cargo de ENTERRITORIO serán responsables de consolidar la totalidad de la información acerca de los compromisos y obligaciones pendientes de ejecución y/o pago para que en las fechas señaladas se puedan constituir las cuentas por pagar y las obligaciones vigencias anteriores. Los responsables de la ejecución de recursos del presupuesto de gastos son responsables de atender en la respectiva vigencia para la cual se programan, el ciclo presupuestal completo previsto en el régimen presupuestal de la Entidad, por lo que la decisión de proyección excepcional de ejecución y/o pago de compromisos con cargo a cuentas por pagar y obligaciones vigencias anteriores, deberá contar con una justificación que soporte la decisión.

De otra parte, el Procedimiento P-FI-23 5. PROGRAMACIÓN, CONSTITUCIÓN Y SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE CUENTAS POR PAGAR Y OBLIGACIONES DE VIGENCIAS ANTERIORES PRESUPUESTALES, establece en: CONDICIONES GENERALES 5.1 PROGRAMACIÓN CUENTAS POR PAGAR Y OBLIGACIONES DE VIGENCIAS ANTERIORES, literal b. En virtud de la aplicación del principio de anualidad, es deber de los responsables de la ejecución

¹³⁸ "Por el cual se adopta la versión 10 del Reglamento de Presupuesto de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio".

de los recursos del presupuesto de gastos, atender en la respectiva vigencia el ciclo presupuestal completo previsto en el régimen presupuestal de la Entidad para la ejecución de los recursos, de tal forma que la proyección de ejecución y/o pago de compromisos con cargo a los rubros de vigencias anteriores en cada una de las vigencias en que se programan, corresponda a un mecanismo excepcional, 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 de manera consistente esta decisión. Para el caso de las cuentas por pagar constituidas con la finalidad de atender los compromisos relacionados con el pago de actividades ejecutadas, se deberán establecer las razones por las cuales no ha sido posible realizar los desembolsos, las cuales deben obedecer a situaciones de fuerza mayor cuya responsabilidad no corresponda a la gestión de la Entidad. Así mismo en numeral 5.2. CONSTITUCION DEFINITIVA DE CUENTAS POR PAGAR Y OBLIGACIONES DE VIGENCIAS ANTERIORES. Literal b. Para efectos de la constitución de las cuentas por pagar y obligaciones de vigencias anteriores se tendrá como fundamento el informe de ejecución presupuestal definitivo y para su clasificación el estado del compromiso, en virtud de acatamiento del principio de anualidad será requisito indispensable la justificación acerca de las circunstancias que motivaron su no ejecución de los recursos en la vigencia correspondiente y el respectivo plan de ejecución en la vigencia de la constitución de las cuentas por pagar y obligaciones de vigencias anteriores.

La Ley 87 de 1993¹³⁹ en el artículo 2 señala: “Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales (...)

- a) Proteger los recursos de la organización, buscando una adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten (...)
- d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional (...)
- 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 (...)

Esta Ley en el artículo 3¹⁴⁰ señala: “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; ...Corresponde a la máxima autoridad del organismo o entidad, la responsabilidad de establecer, mantener y perfeccionar el Sistema de Control Interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y misión de la organización. (...)

¹³⁹ Compilado en el decreto 1083 de 2015, arts. 2.2.21.3.4, 2.2.21.5.4

¹⁴⁰ Compilado en el Decreto 1083 de 2015, art. 2.2.21.3.6

En la revisión efectuada a la documentación soporte de la muestra de auditoría seleccionada para Cuentas por Pagar constituidas a 31/12/2021, se evidenciaron las siguientes inconsistencias:

Sobre la información de cuentas por pagar por Honorarios:

- a. En carpeta contentiva de los soportes para la DS 8413 no se evidencia soportes de Certificación de Pago de Parafiscales, aun cuando están visados en Lista de Chequeo -punto No. 6-.
- b. En carpeta contentiva de los soportes para la DS 8421 no anexan el acta de seguimiento del contrato que respalda el pago, no anexan certificación de pago de parafiscales, aun cuando están visados en la lista de chequeo.
- c. En carpeta contentiva de los soportes para la DS 10877 no anexan el acta de seguimiento del contrato que respalda el cobro, adicional, no anexan certificación de pago de parafiscales, aun cuando están visados en la lista de chequeo.
- d. En carpeta contentiva de los soportes para la DS 14539 no anexan soportes de certificación de pago de parafiscales, aun cuando está señalado en la lista de chequeo FAP 160 -punto no. 6-.

ENTerritorio con comunicación 20222000087831 del 11/05/2022, (pág. 96 a la 98) menciona “...*Sobre la información de cuentas por pagar por Honorarios: (...), lo anterior teniendo en cuenta que para algunos desembolsos se anexan una cantidad considerable de documentos, se pretendió remitir la información específica, no obstante, la totalidad de los soportes se encuentran anexos en el expediente documental del desembolso que se conserva digitalmente razón por la cual en la lista de chequeo se encuentran visados. Acatando la observación del ente auditor, nos permitimos remitir la totalidad de los documentos (...), demostrando así, que los documentos mencionados en las observaciones como no evidenciados, se encuentran anexos al desembolso hasta el momento del trámite para su pago. La información que se anexa se encuentra ubicada en la carpeta “AG8,1 - 35 Observación 52. 1 Cuentas por Pagar Honorarios”.*”

La CGR, en la revisión de la carpeta “AG8,1 - 35 Observación 52. 1 Cuentas por Pagar Honorarios”, confirma la existencia de la información soporte que la Entidad omitió anexar, no obstante, es de anotar que la omisión de información en la etapa de ejecución de auditoría, constituye una obstrucción y limita el normal desarrollo del proceso auditor en los tiempos previstos para ello.

2. Sobre la información de cuentas por pagar a Proveedores:

- a. En carpeta contentiva de los soportes para la DS 16255:

- El Formato F-FI-06 “*Certificación de cumplimiento para el pago*”, menciona Factura FE-4 (esta se menciona también en comprobantes de egreso y se anexa

en copia dentro de los soportes, pág. 33, con el mismo detalle de la FE-5) más, la factura anexa en original que se describe en aplicativo presupuestal es la FE-5 (la cual se anexa en original dentro de los documentos soporte).

ENTerritorio en su respuesta a lo observado, confirmó el error en la inclusión de F-4 en "Certificación de cumplimiento para el pago" y en pormenor de comprobante de egreso, y lo expresa en los siguientes términos: "...Se determina que de acuerdo con la observación la factura que soporta los registros financieros del desembolso en la Entidad es la numero F-5, documento que fue consignado en los registros contables y presupuestales, sin embargo, por error en digitación se consignó en el formato F-FI-06 "Certificación de cumplimiento para el pago" y en la descripción del comprobante de egreso el número de factura F-4, no obstante, este error no presenta un impacto económico para ENTerritorio".

b. En carpeta contentiva de los soportes para la NC 2812, no obstante, en el formato FAP-022, en observaciones se menciona que la factura de venta corresponde a la No. 12, el registro en aplicativo presupuestal menciona factura de venta FV. 10

ENTerritorio confirmó la existencia del error en digitación al momento de tramitar la orden de pago presupuestal, en los siguientes términos: "b. Es pertinente la observación efectuada por el equipo auditor dado que los soportes del desembolso radicado en la Entidad contienen la factura número 10, sin embargo, por error en digitación al momento de tramitar la orden de pago presupuestal se consignó la factura número 12, sin embargo, es de aclarar que la inconsistencia presentada no representa un impacto económico para la Entidad"

Las anteriores inconsistencias demuestran debilidades en el seguimiento, revisión y control de los documentos soporte, adicional a falencias de la información aportada, creando incertidumbre sobre la confiabilidad de la misma. Adicional a lo anterior, no entregar la totalidad de los documentos requeridos en los plazos establecidos, constituye una obstrucción y limitante para el normal desarrollo del proceso auditor, en los tiempos y plazos establecidos para ello.

Aunado a lo anterior, sobre las cuentas por pagar, especialmente por concepto de honorarios, se evidencia la contravención a lo estipulado en el Reglamento de Presupuesto de la Entidad, CONDICIONES GENERALES 5.1 PROGRAMACIÓN CUENTAS POR PAGAR Y OBLIGACIONES DE VIGENCIAS ANTERIORES, literal b¹⁴¹, así como en el Manual de Presupuesto de la Entidad M-FI-02 V1, que señala: "ARTICULO 5°. PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL Para la correcta coherencia del sistema presupuestal ENTerritorio se ceñirá a los

¹⁴¹ "En virtud de la aplicación del principio de anualidad, es deber de los responsables de la ejecución de los recursos del presupuesto de gastos, atender en la respectiva vigencia el ciclo presupuestal completo previsto en el régimen presupuestal de la Entidad para la ejecución de los recursos..."

*lineamientos establecidos en los siguientes principios: a. Principio de anualidad*¹⁴², en tanto que, no se evidencia la razón del no pago de estas, durante la vigencia en que fueron presentadas y radicadas (2018 y 2019). Tema sobre el cual ENTerritorio en su oficio de respuesta 20222000087831, no se pronunció.

Teniendo en cuenta que la entidad confirmó la ocurrencia de errores en el registro de la información y omisión de soportes en la entrega de información a la CGR, evidenciando debilidades en el seguimiento, revisión y control de los documentos soporte, para el registro y trámite de las cuentas por pagar, adicional a falencias y faltantes de la información aportada que limita el normal desarrollo del proceso auditor.

Y adicional a lo anterior sobre el no pago oportuno de cuentas por pagar dentro de las vigencias en que fueron radicadas (2018 y 2019), se está contraviniendo lo estipulado en el Reglamento de Presupuesto de la Entidad, CONDICIONES GENERALES 5.1 PROGRAMACIÓN CUENTAS POR PAGAR Y OBLIGACIONES DE VIGENCIAS ANTERIORES, literal b¹⁴³, así como en el Manual de Presupuesto de la Entidad M-FI-02 V1, que señala: “ARTICULO 5°. PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL *Para la correcta coherencia del sistema presupuestal ENTerritorio se ceñirá a los lineamientos establecidos en los siguientes principios: a. Principio de anualidad*¹⁴⁴; así como, lo señalado en el Procedimiento P-FI-23 5, que establece en: CONDICIONES GENERALES 5.1, literal b¹⁴⁵.

Por lo anterior, se configura un hallazgo con incidencia administrativa.

¹⁴² “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”.

¹⁴³ “En virtud de la aplicación del principio de anualidad, es deber de los responsables de la ejecución de los recursos del presupuesto de gastos, atender en la respectiva vigencia el ciclo presupuestal completo previsto en el régimen presupuestal de la Entidad para la ejecución de los recursos...”

¹⁴⁴ “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”.

¹⁴⁵ “En virtud de la aplicación del principio de anualidad, es deber de los responsables de la ejecución de los recursos del presupuesto de gastos, atender en la respectiva vigencia el ciclo presupuestal completo previsto en el régimen presupuestal de la Entidad para la ejecución de los recursos, (...).”

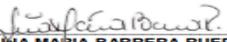
ANEXO 1. ESTADOS FINANCIEROS - ENTerritorio

Estado de Situación Financiera a 31 de diciembre de 2021:

EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL-ENTERRITORIO
Estado de Situación Financiera
31 de Diciembre de 2021
 (Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2020)
 (Expresado en miles de pesos)

	Nota No.	31 Dic 2021	31 Dic 2020
ACTIVOS			
Activos corrientes			
Efectivo y equivalentes al efectivo	7	376.553.277	290.998.004
Cartera de Crédito y Operaciones de Leasing financiero	10	0	0
Cuentas comerciales por cobrar y otras cuentas por cobrar	9	5.360.161	29.155.241
Inversiones negociables	8	306.086.609	395.267.332
Otros activos no financieros	11	2.675.487	1.678.431
Otras Subvenciones Sistema General de Regalías	21	9.035.573	13.797.695
Activos por derecho de uso	30	160.374	0
Activos por impuestos corrientes	18	20.844.838	19.405.718
		<u>720.716.319</u>	<u>750.302.421</u>
Activos Mantenidos para la Venta		0	14.635.324
Activos corrientes totales		720.716.319	764.937.745
Activos no corrientes			
Propiedades, planta y equipo	12	11.084.528	11.323.539
Propiedad de inversión	13	84.468.601	84.468.601
Activos intangibles distintos de la plusvalía	15	740.148	551.732
Inversiones disponibles para la venta	8	12.118	4.081
Activos por impuestos diferidos	18	3.157.787	4.639.483
Otros activos no financieros	11	1.042.711	555.287
Activos no corrientes totales		100.505.893	101.542.723
Activos Totales		821.222.212	866.480.468
PASIVOS Y PATRIMONIO			
Pasivos corrientes			
Cuentas comerciales por pagar y otras cuentas por pagar	16	56.305.098	58.936.751
Depósitos Especiales	19	384.965.670	503.860.462
Ingreso diferido por Sistema General de Regalías	21	8.992.597	13.668.723
Otros pasivos no financieros	11	97.749.029	21.117.948
Pasivo por arrendamiento	30	172.563	0
Provisiones por beneficios a los empleados	20	38.266	44.797
Otras provisiones	20	0	1.051.712
Pasivos corrientes totales		548.223.223	598.680.393
Pasivos no corrientes			
Depósitos Especiales	19	7.244.814	2.492.877
Provisiones por beneficios a los empleados	20	375.986	362.081
Otras provisiones	20	55.855.458	62.758.388
Pasivo por impuestos diferidos	18	2.134.167	4.427.454
Pasivos no corrientes totales		65.610.425	70.040.800
Pasivos Totales		613.833.648	668.721.193
Patrimonio			
Capital emitido	22	92.713.341	92.713.341
Reservas	22	88.657.853	60.559.458
Ganancias acumuladas por adopción	33	4.631.846	11.332.863
Ganancias (Pérdidas) acumuladas	33	11.752.354	28.098.395
Resultado del ejercicio		9.621.252	5.051.337
Otras participaciones en el patrimonio		11.918	3.881
Total Patrimonio		207.388.564	197.759.275
Pasivos y Patrimonio totales		821.222.212	866.480.468

Las notas 1 a 36 adjuntas son parte integral de los estados financieros


LINA MARÍA BARRERA RUEDA
 Representante Legal
 C.C. 37.894.008


MYRIAM PANQUEVA BELLO
 Contadora
 C.C. 52.585.625
 Tarjeta Profesional No 72146-T

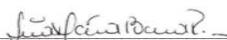

ISABEL GARCÍA CANO
 Revisor Fiscal
 Tarjeta Profesional No 58590-T
 Designado por Mazars Colombia S.A.S.
 (Ver mi informe adjunto)

Estado de Resultados del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021

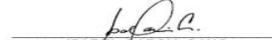
EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL-ENTERRITORIO
Estado de Resultados Integral
Por el periodo que termina en 31 de diciembre de 2021
(Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2020)
(Expresado en miles de pesos)

	Nota No.	1 de enero a 31 de diciembre de 2021	1 de enero a 31 de diciembre de 2020
Resultado del Periodo			
Ingresos de Actividades Ordinarias procedentes de contratos con clientes	23	63.892.400	61.539.108
Otros Ingresos	25	38.249.068	26.720.980
Ingresos por Sistema General de Regalías	21	5.073.128	4.237.168
Ingreso por reversión de aportes a Convenios de Gerencia	26	12.194.132	1.234.038
Gasto por aportes a Convenios de Gerencia	26	-3.919.401	-10.093.772
Gastos por Sistema General de Regalías	21	-5.073.128	-4.237.168
Gastos por Beneficios a Empleados	27	-13.701.012	-12.779.600
Gasto de Depreciación de Activos por Derecho de Uso	30	-1.764.111	0
Gastos por Depreciación y Amortización		-448.330	-879.509
Otros Gastos	28	-94.367.896	-90.411.676
Ganancia (Pérdida) por actividades de operación		\$ 134.850	-\$ 24.670.431
Ingresos Financieros	24	13.348.276	34.596.236
Costos Financieros	24	-2.528.309	-4.594.823
Ganancia (Pérdida) antes de Impuestos		\$ 10.954.817	\$ 5.330.982
Ingreso (Gasto) por Impuesto	18	-1.333.565	-279.646
Ganancia (Pérdida) procedente de actividades Continuas		\$ 9.621.252	\$ 5.051.336
Ganancia (Pérdida)		\$ 9.621.252	\$ 5.051.336
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	29	8.037	-597
Total Otro Resultado Integral que no se reclasificarán al resultado del periodo, neto de impuestos		\$ 8.037	-\$ 597
Total Otro Resultado Integral		\$ 8.037	-\$ 597
Resultado Integral Total		\$ 9.629.289	\$ 5.050.739

Las notas 1 a 36 adjuntas son parte integral de los estados financieros


LINA MARÍA BARRERA RUEDA
Representante Legal
C.C. 37.894.008


MYRIAM PANQUEVA BELLO
Contadora
C.C. 52.585.625
Tarjeta Profesional No 72146-T


ISABEL GARCÍA CANO
Revisor Fiscal
Tarjeta Profesional No 58590-T
Designado por Mazars Colombia S.A.S.
(Ver mi informe adjunto)

ANEXO 2. EJECUCION PRESUPUESTAL DE GASTOS 2021

GASTOS	Apropiación inicial	Modificaciones presupuestales		Apropiación definitiva	Compromisos netos	Obligaciones netas	Pagos netos	Cuentas por pagar	Reservas
		Adiciones	Reducciones						
211- Gastos Operacionales GASTOS ADMINISTRATIVOS	84.404.449.422	11.032.038.006	-9.910.145.791	85.526.341.637	81.587.835.877	70.747.594.321	69.673.814.638	10.840.241.555	0
212- Gastos Operacionales INVERSION	16.222.532.479	454.000.000	-454.000.000	16.222.532.479	15.115.230.287	14.588.803.696	13.526.697.752	526.426.591	0
215- Gastos Operacionales CONTINGENCIAS	9.252.478.903	0	0	9.252.478.903	2.117.150.702	2.080.786.099	2.080.786.099	36.364.604	0
217- Gastos Operacionales RECURSOS DE GERENCIA DE PROYECTOS	1.113.811.836.406	249.120.402.220	-249.120.402.220	1.113.811.836.406	774.964.643.035	222.373.077.853	222.030.034.810	552.591.565.183	0
218- Gastos Operacionales SENTENCIAS Y	9.722.735.599		-2.804.742.215	6.917.993.384	6.487.818.568	6.315.268.568	6.315.268.568	172.550.000	0
219- Gastos Operacionales OTROS GASTOS	34.150.373.187	2.050.577.294	-2.184.727.294	34.016.223.187	23.393.871.812	1.125.785.885	1.125.185.885	22.268.085.927	0
241- RECURSOS DE REGALIAS Ejecución	10.328.275.835	3.738.292.063	0	14.066.567.899	8.155.784.413	5.068.248.779	5.068.248.779	3.087.535.634	0
29 DISPONIBILIDAD FINAL	116.179.394.161	10.874.135.831	-20.235.002.167	106.818.527.825	0	0	0	0	0
TOTAL GASTOS	1.394.072.075.993	277.269.445.414	(284.709.019.687)	1.386.632.501.720	911.822.334.694	322.299.565.201	319.820.036.530	589.522.769.493	-

ANEXO 3. RESUMEN RELACIÓN DE HALLAZGOS

No.	Hallazgo	A	D	F	Valor
1	Recursos Recibidos en Administración (290201)- Anticipos.	X			
2	Saneamiento Propiedades de Inversión de ENTerritorio.	X			
3	Efectivo y Equivalentes al Efectivo.	X			
4	Bajas Activos Intangibles	X			
5	Amortización Anticipo Contrato 2101100.	X	X	X	180.082.756
6	Amortización Anticipo Contrato 2122861.	X	X	X	315.569.921
7	Amortización Anticipo Contrato 2133543	X	X	X	183.436.982
8	Amortización Anticipo Contrato 2131051	X	X	X	786.839.919
9	Amortización Anticipo Contrato 2131644	X	X	X	390.759.783
10	Amortización Anticipo Contrato 2141407	X	X	X	90.728.561
11	Amortización Anticipo Contrato 2170717	X	X	X	416.800.428
12	Amortización Anticipo Contrato 2132670	X	X	X	427.823.536
13	Amortización Anticipo Contrato 2132723	X	X	X	108.192.000
14	Amortización Anticipo Contrato 2132736	X	X	X	80.752.000
15	Amortización Anticipo Contrato 2133431	X	X	X	28.206.605
16	Amortización Anticipo Contrato 2133443	X	X	X	568.865.578
17	Amortización Anticipo Contrato 2133534	X	X	X	16.470.972
18	Amortización Anticipo Contrato 2133735	X	X	X	222.039.080
19	Amortización Anticipo Contrato 2133846	X	X	X	56.279.170.
20	Amortización Anticipo Contrato 2133894	X	X	X	432.441.294
21	Amortización Anticipo Contrato 2133917	X	X	X	24.296.939
22	Amortización Anticipo Contrato 2131675	X	X	X	1.189.215.261
23	Amortización Anticipo Contrato 2162855	X	X	X	964.867.903
24	Amortización Anticipo Contrato 2162857	X	X	X	355.032.816

No.	Hallazgo	A	D	F	Valor
25	Amortización Anticipo Contrato 2172011	X	X	X	175.870.335
26	Amortización Anticipo Contrato 2180863	X	X	X	83.373.772
27	Amortización Anticipo Contrato 2191698	X	X	X	421.702.015
28	Formulario F1 INGRESOS DE ORIGEN DIFERENTES AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN - SIRECI	X			
29	Control Interno Contable	X			
30	Ejecución Presupuestal de Ingresos	X			
31	Ejecución Presupuestal de Gastos	X			
32	Traslados Presupuestales	X			
33	Pago Impuesto Predial y Derechos de Beneficencia.	X	X	X	2.972.000
34	Contribución Estampilla Pro-Universidad	X	X	X	39.969.989
35	Manejo de recursos en Convenios Interadministrativos	X			
36	Contrato de Obra 2019000678 derivado del Convenio Interadministrativo 2191441- Municipio de Barbacoas – Nariño.	X			
37	Convenio No. 212080 de 2012 DPS	X			
38	Convenio No. 2133081 de 2014 GIRARDOT	X			
39	Acción de Repetición en Condena Proceso 11001310502020160032701 Elkin Rodrigo Cantor Martínez.	X	X	X	1.236.332.480
40	Acción de repetición en condena proceso 11001310500320160056500 Ricardo Ospina.	X	X	X	486.757.098
41	Acción de Repetición en Condena Proceso 11001310503020190045800 Leidy Cubillos.	X	X	X	115.991.778
42	Vigencias Futuras Aprobadas antes de 2021 y Ejecutadas en 2021	X			
43	Vigencias Futuras Aprobadas Convenio 221014 FIDUAGRARIA	X			
44	Cuentas por Pagar Constituidas en la Vigencia 2020 y Ejecutadas Durante la Vigencia 2021	X			
45	Cuentas por Pagar Constituidas en la vigencia 2021	X			
	VALOR TOTAL FISCALES				\$9.401.670.971

A: Hallazgo Administrativo.

D: Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.

F: Hallazgo Administrativo con incidencia Fiscal

ANEXO 4. SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO

Codificación	Vigencia	El hallazgo persiste	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
AC2020-2	31/12/2020	SI	<p>Actividad 1. Se evidencia sobre las fechas de actualización de las fichas de seguimiento, que esta actividad no se está realizando quincenalmente como se establece en la acción de mejora.</p> <p>Se evidencia que ninguno de los Convenios tiene un seguimiento quincenal,</p> <p>La Entidad anexa las fichas: F-GG-58 FICHA EJECUTIVA DEL PROYECTO MACRO y F-GG-54 FICHA DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE PROYECTOS GGP, sobre esta última se realiza el seguimiento a cada Convenio, y dentro de ella se especifica, el número del Contrato(s) sobre el cual se está haciendo el seguimiento. La acción de mejora menciona que este seguimiento se realizará a partir de diciembre de 2020, no obstante, tan sólo se encontró seguimientos desde enero hasta marzo de 2022. Adicionalmente para los Convenios 219139 y 215082, sólo se encontró un seguimiento a través del formato F-GG-58 y para los Convenios 211017 y 221087 sólo se encontró un seguimiento en formato F-GG-54.</p> <p>Aún no se evidencia la efectividad de las acciones en tanto, en la actual Auditoría Financiera se observó el cumplimiento en los plazos, compromisos y condiciones contractuales y que son expuestos en los Hallazgos 8 y 9 por su afectación en los resultados de ejecución presupuestal, tanto de ingresos como de gastos.</p>
AC2020-3	31/12/2020	NO	<p>Se evidencia que la entidad Formuló indicador estratégico 263 de la línea de Gerencia de proyectos y lo incorporó en el Plan Estratégico Institucional; denominado: Eficiencia en la Gestión Estratégica; alineado con los 4 pilares estratégicos: Transparencia, Desempeño y Gestión Institucional, Sostenibilidad Financiera: Posicionamiento.</p>
AC2020-3	31/12/2020	NO	<p>Se evidencia que la Entidad realizó una primera medición con los resultados obtenidos a diciembre 31 de 2020. Sin embargo, para dar cumplimiento a este plan de mejoramiento se realizó una medición con corte a junio 30 de 2021. Se dará cumplimiento en un 100% cuando la Entidad realice y soporte la medición a 31/12/2021.</p>
AC2020-5	31/12/2020	NO	<p>si bien están soportes como asignación de dependencias, listado de contratos asignados subgerencia de proyectos y Solicitud de información relacionada con el Estudio Previo y/o Justificación de la Necesidad que sustentó la suscripción del Convenio, en su acción de mejora está en gestionar la obtención del documento de estudio previo del convenio interadministrativo con el Ministerio para integrarlo al archivo físico y digital del expediente, se estuvo verificando pero no se evidencia como tal una guía para la ejecución del objeto referente a los estudios previos, solo hay información como: Ficha de Estadística Básica de Inversión - EBI, Ficha de Estadística Básica de Inversión - EBI.</p>
AC2020-5	31/12/2020	NO	<p>si bien están soportes como asignación de dependencias, listado de contratos asignados subgerencia de proyectos y Solicitud de información relacionada con el Estudio Previo y/o Justificación de la Necesidad que sustentó la suscripción del Convenio, en su acción de mejora está en gestionar la obtención del documento de estudio previo del convenio interadministrativo con el Ministerio para integrarlo al archivo físico y digital del expediente, se estuvo verificando pero no se evidencia como tal una guía para la ejecución del objeto referente a los estudios previos, solo hay información como: Ficha de Estadística Básica de Inversión - EBI, Ficha de Estadística Básica de Inversión - EBI.</p>
AC2020-6	31/12/2020	NO	<p>Mediante informe de auditoría de cumplimiento al convenio interadministrativo No. 197060 proyecto I.E SAN ANTONIO (BUENAVENTURA CONTRATO DE DOTACIÓN No. 2193438 sobre informe de validación de cantidades de dotación mobiliario aclara que en el marco de la auditoria se haya generado una confusión en el estudio de esta pero se pudo constatar mediante en el dicho informe de validación que las cantidades y elementos de dotación contratadas por ENTerritorio, son concordantes en los soportes y corresponden exactamente a los elementos adquiridos y recibidos en la obra</p>

AC2020-7	31/12/2020	SI	Se evidencia que la entidad el día 01 de enero de 2021 con radicado 20221100003663 da Informe de monitoreo Plan de Mejoramiento CGN-Estado acción de repetición Rad.11001334306020200015300, en contra de Carlos Sin Uribe y Otro con corte 31 de diciembre de 2021.
AC2020-7	31/12/2020	SI	Se evidencia que la entidad el día 01 de enero de 2021 con radicado 20221100003663 da Informe de monitoreo Plan de Mejoramiento CGN-Estado acción de repetición Rad.11001334306020200015300, en contra de Carlos Sin Uribe y Otro con corte 31 de diciembre de 2021.
DCPLAN 1	31/12/2020	NO	Si bien es cierto, están anexados las instancias para el plan de mejoramiento tales como DCPLAN1- DCPLAN2-RAD_20214300080412_ANEXO 8. PLAN DE MEJORA ADB.pdf, finalmente se observó que estas aún no se subsanan.
DCPLAN 1	31/12/2020	NO	Si bien es cierto, están anexados las instancias para el plan de mejoramiento tales como DCPLAN1- DCPLAN2-RAD_20214300080412_ANEXO 8. PLAN DE MEJORA ADB.pdf, finalmente se observó que estas aún no se subsanan.
AF2020 H1	31/12/2020	NO	13/07/2021 ENTerritorio realizó la actualización del Manual Versión 01, anexan el nuevo manual donde se evidencia el cambio del nombre.
AF2020 H1	31/12/2020	NO	13/07/2021 ENTerritorio realizó la actualización del Manual Versión 01, La Subgerencia realizó 8 sesiones de socialización del M-FI-04 MANUAL DE POLÍTICAS CONTABLES en el mes de septiembre a diferentes grupos de trabajo de la entidad, anexa soportes. Se evidencian los documentos soportes de socialización.
AF2020 H2	31/12/2020	NO	Se socializó mediante radicado 20214300187273 Memorando Depreciación NIIF diciembre 2021.pdf (235.03 KB), INFORME DEPRECIACION NIIF PPYE-PI DICIEMBRE 31 DE 2021 .xlsx (7.6 MB). Se evidencian los INFORME DEPRECIACION NIIF PPYE-PI de acuerdo con los compromisos adquiridos para subsanar el hallazgo,
AF2020 H3	31/12/2020	NO	"Mediante la Nota Contable 5072 del 31-12-2021 realiza el registro: Dando alcance al memorando No. 20214300187273 del 27 de diciembre de 2021 mediante el cual se entregó el "Informe Depreciación NIIF de Propiedades, Planta y Equipo y Propiedades de Inversión, al corte de diciembre de 2021", adjunto una actualización del citado informe que contempla los ajustes y modificaciones realizadas con ocasión de la toma física de Inventarios de la Vigencia 2021, y acordados con el Grupo de Contabilidad. Transacción NIIF manual No.44 y No.45del31-12-2021. Se elaboró el estudio de mercado de los bienes agrupados para ingresar al inventario, identificando el costo promedio unitario-mercado actual, costo unitario estimado, costo total estimado (unitario por cantidades), tiempo vida útil en años, tiempo vida útil en meses, tiempo vida útil en días, valor depreciación mensual y valor depreciación diaria.(Anexo2) DETERMINACION DEL DETERIORO FISICO DE INVENTARIOS IMPACTO EL MISMO FRENTE AL VALOR RECUPERABLE DE LOS ACTIVOS DE PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPO BIENES IDENTIFICADOS PARA INGRESO AL SISTEMA DE INVENTARIO POR NO ENCONTRARSE REGISTRADOS DETALLE BIENES DE CONSUMO CONTROLADO INGRESADOS A LOS APLICATIVOS DE INVENTARIOS ACTIVOS TOTALMENTE DEPRECIADOS Se evidencia de acuerdo con lo anteriormente informado que anexan a los documentos soportes de seguimiento al plan de mejoramiento a 31-12-2021 y los inventarios realizados y ajustes realizados.
AF2020 H3	31/12/2020	NO	Se realizó la actualización del procedimiento de baja de bienes versión 2.0 fecha 17-01-2022, Modificación del procedimiento en cuanto a: Redacción del objetivo y alcance. Actualización de la normatividad vigente y referencia de los documentos asociados. Inclusión de definiciones en el numeral 4. Inclusión de lineamientos en las condiciones generales relacionados con: la baja de bienes.

AF2020 H4	31/12/2020	NO	<p>Anexa el Informe Técnico sobre la evaluación de los indicios del vencimiento de los activos intangibles y su respectiva amortización, enviado a contabilidad del tercer trimestre Anexa el Informe Técnico sobre la evaluación de los indicios del vencimiento de los activos intangibles y su respectiva amortización, enviado a contabilidad del cuarto trimestre.</p> <p>Se evidencia que ENTerritorio realizó las actividades para subsanar este hallazgo y realizó los ajustes pertinentes.</p>
AF2020 H4	31/12/2020	NO	<p>Anexa RESOLUCION 148 DEL 2 AGOSTO 2021 - Por la cual se ordena la baja definitiva de bienes de propiedad de ENTerritorio.</p> <p>Se evidencia que ENTerritorio realizó las actividades para subsanar este hallazgo y realizó los ajustes pertinentes.</p>
AF2020 H5	31/12/2020	NO	<p>El documento con los cambios fue enviado al Grupo de Desarrollo Organizacional el día 28-09-2021, anexo. El P-FI-09 ELABORACIÓN DE INFORMES A LA CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, fue divulgado con correo electrónico del 25-10-2021 y publicado el 29-10-2021.</p> <p>La acción correctiva fue: Actualizar el procedimiento de Elaboración de informes a la CGN, se evidencia que fue actualizado.</p> <p>De acuerdo con los documentos soportes anexos a este hallazgo se evidencia que ENTerritorio realizó circularización para conciliar los saldos con sus clientes y actualizó el procedimiento.</p>
AF2020 H9	31/12/2020	SI	<p>Analizar el caso para determinar acción jurídica que corresponda. Con Radicado No.: 20211100189581 del 28-09-2021 Presentación Demanda, Verbal de menor cuantía, Demandado Jasen Consultores S.A.S., identificada con el Nit. 830.087.225-5, representada legalmente por la señora Nathalie Castillo Curieux, o por quien haga sus veces. ACTA INDIVIDUAL DE REPARTO JUZGADO 21 CIVIL MUNICIPAL del 29-09-2021, se encuentra en proceso la demanda para el reconocimiento de Estampilla Pro-universidades.</p> <p>De acuerdo con la información suministrada por la Entidad se evidencio que para la vigencia 2021 se realizó pago de intereses de mora, tal como está consignado en la respuesta al oficio No.003 punto 27 -Pagos de Intereses con oficio bajo el Radicado No.:20221100025531 del 8-02-2021, de Intereses de mora por pago extemporáneo contribución estampilla Pro-universidad \$39.969.989.</p>
AF2020 H9	31/12/2020	SI	<p>Solicitar al Grupo de Pagaduría que informe de pagos por multas y sanciones, así como intereses de mora, mensualmente, al Grupo de Defensa Jurídica, MEMORANDO Radicado No.: 20211100110143 del 22-07-2021 Solicitud de información mensual de pagos con ocasión a multas y sanciones.</p> <p>NO ANEXAN informes donde se evidencie el reporte mensual de pago de multas, sanciones e intereses. De acuerdo con la información suministrada por la Entidad se evidencio que para la vigencia 2021 se realizó pago de intereses de mora, tal como está consignado en la respuesta al oficio No.003 punto 27 -Pagos de Intereses con oficio bajo el Radicado No.:20221100025531 del 8-02-2021, de Intereses de mora por pago extemporáneo contribución estampilla Pro-universidad \$39.969.989.</p>
AF2020 H9	31/12/2020	NO	<p>Consolidar y actualizar base de datos con los contratos objeto de aplicación del descuento Estampilla Pro-universidades,</p> <p>Se evidencia los archivos de consulta contratos a diciembre de 2021.</p>
AF2020H10	31/12/2020	SI	<p>Acción 1. Se evidencia Memorando No. 20211000122203 de fecha 13 de agosto de 2021, donde se dictan las directrices y metodología de programación de presupuesto para 2022, el cual va dirigido: SUBGERENCIA FINANCIERA, SUBGERENCIA ADMINISTRATIVA ,SUBGERENCIA DE DESARROLLO DE PROYECTOS, SUBGERENCIA DE ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS, SUBGERENCIA DE OPERACIONES, JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA, ASESORA DE CONTROL INTERNO, GERENCIAS GRUPOS DE TRABAJO, GERENTES RESPONSABLES DE EJECUCIÓN DE RECURSOS DE CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS.</p>

AF2020H10	31/12/2020	SI	<p>Acción 2: Se evidencia Memorando No. 20211000122203 de fecha 13 de agosto de 2021, donde se dictan las directrices y metodología de programación de presupuesto para 2022, el cual va dirigido: SUBGERENCIA FINANCIERA, SUBGERENCIA ADMINISTRATIVA, SUBGERENCIA DE DESARROLLO DE PROYECTOS, SUBGERENCIA DE ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS, SUBGERENCIA DE OPERACIONES, JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA, ASESORA DE CONTROL INTERNO, GERENCIAS GRUPOS DE TRABAJO, GERENTES RESPONSABLES DE EJECUCIÓN DE RECURSOS DE CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS.</p> <p>Acción 3: Se evidenció archivos Excel que contienen la ejecución presupuestal de gastos, así como las modificaciones al presupuesto, mes a mes, y PDF con la ejecución de gastos con corte a diciembre/2021.</p> <p>No obstante el cumplimiento parcial o total de las tres acciones de mejoramiento implementadas; se refleja que estas por sí solas no solucionan las causas que dieron origen al hallazgo, prueba de ello es que en la vigencia 2021, la ejecución presupuestal de gastos es relativamente baja, llegando a un 65,75%.</p>
AF2020H16	31/12/2020	SI	<p>Acción 1: Se evidenció que la entidad realizó plan de Reintegro de Saldos a convenios y contratos, donde anexan detalle de convenios y saldos. Con corte entre las fechas 01/01/2018 y 30/08/2021</p> <p>Acción 2: Sobre la información entregada por la entidad se evidenció archivos anexos en Excel con datos de los convenios con saldos a reintegrar, con fechas de corte y anotaciones de gestión. no obstante, no se evidencia registro de informes consolidados que reflejen el porcentaje o evolución de la ejecución y/o avance de reintegro de saldos a Convenios.</p> <p>La efectividad de las acciones de mejora, sólo se podrá medir tras los resultados o informes de ejecución y resultados tras la implementación del plan.</p>
AF2020H18	31/12/2020	SI	<p>Se puede observar que están debidamente soportados los anexos tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CONVENIO 200925. OFICIO 20212700143441. CINTERDESARROLLO. OBSERVACIONES ACTAS MATERIALES_.pdf - 654-653 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 09.pdf - 654-652 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 08.pdf -654-651 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 07.pdf - 654-584 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 06.pdf - 654-583 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 05.pdf - 654-531 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 04.pdf - 654-429 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 03.pdf <p>De lo anterior, las cuales indican las justificaciones de los ajustes.</p>
AF2020H18	31/12/2020	SI	<p>Se puede observar que están debidamente soportados los anexos tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CONVENIO 200925. OFICIO 20212700143441. CINTERDESARROLLO. OBSERVACIONES ACTAS MATERIALES_.pdf - 654-653 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 09.pdf - 654-652 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 08.pdf -654-651 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 07.pdf - 654-584 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 06.pdf - 654-583 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 05.pdf - 654-531 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 04.pdf - 654-429 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 03.pdf <p>De lo anterior, las cuales indican las justificaciones de los ajustes.</p>

AF2020H18	31/12/2020	SI	<p>Se puede observar que están debidamente soportados los anexos tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CONVENIO 200925. OFICIO 20212700143441. CINTERDESARROLLO. OBSERVACIONES ACTAS MATERIALES_.pdf - 654-653 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 09.pdf - 654-652 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 08.pdf -654-651 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 07.pdf - 654-584 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 06.pdf - 654-583 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 05.pdf - 654-531 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 04.pdf - 654-429 Remisión Memorias de Cálculo de Materiales Acta de Corte Parcial 03.pdf <p>De lo anterior, las cuales indican las justificaciones de los ajustes.</p>
AF2020H21	31/12/2020	NO	<p>Se evidenció que la entidad realizó revisión y actualización de Procedimiento P- FI-23: PROGRAMACIÓN, CONSTITUCIÓN Y SEGUIMIENTO A LA EJECUCIÓN DE CUENTAS POR PAGAR Y OBLIGACIONES DE VIGENCIAS ANTERIORES.</p>
AF2020H22	31/12/2020	SI	<p>Con respecto a la información de los Estados Financieros, esta fue reportada de acuerdo con los lineamientos establecidos por la CGR junto con el dictamen del Revisor Fiscal.</p> <p>No obstante, las inconsistencias persisten, en tanto, como lo expresó la Entidad por errores involuntarios se subió información errada e inexacta en formulario F1 Ingresos De Origen Diferentes Al Presupuesto General De La Nación.</p>
AF2020H22	31/12/2020	SI	<p>La Entidad mencionó y soporta, con respecto a la información de los Estados Financieros, esta fue reportada de acuerdo con los lineamientos establecidos por la CGR junto con el dictamen del Revisor Fiscal.</p> <p>No obstante, las inconsistencias persisten, en tanto, como lo expresó la Entidad por errores involuntarios se subió información errada e inexacta en formulario F1 Ingresos De Origen Diferentes Al Presupuesto General De La Nación.</p>
AF2020H8	31/12/2020	SI	<p>Depurar los compromisos pendientes con corte a diciembre de 2020, correspondientes a 92 RP afectados por \$8.955 millones y presentar al comité de castigo de activos lo que aplique. Se remite como evidencia la presentación de las sesiones de los meses septiembre y diciembre del comité de Sostenibilidad Contable, seguimiento y depuración financiera, la base de datos con el detalle de la información y un informe de la depuración. Queda por definir el estado de 5 RP por valor de \$171.348.305, correspondiente al 0.37%, lo cual será presentado en próximo comité del 2022.</p> <p>Se evidencia que la Entidad a tomado acciones encaminadas a depurar estas partidas que en conjunto con las demás acciones culmina en el 2022, hasta tanto no se concluya con este procedimiento los Estados Financieros a 31-12-2021 siguen afectados.</p>
AF2020H8	31/12/2020	SI	<p>Anexan el Plan de cierre financiero sustentado en las cuentas por cobrar y por pagar con corte a diciembre de 2020.</p> <p>Se evidencia que la Entidad ha tomado acciones encaminadas a depurar estas partidas que en conjunto con las demás acciones culmina en el 2022, hasta tanto no se concluya con este procedimiento los Estados Financieros a 31-12-2021 siguen afectados.</p>
AF2020H12	31/12/2020	SI	<p>Se evidenció que la entidad revisó y actualizó el procedimiento P FI - 23 programación, constitución y seguimiento de cuentas por pagar y OVA presupuestales, divulgado el 28 de septiembre y publicado el 03 de octubre del 2021.</p>

AF2020H12	31/12/2020	SI	<p>Se evidenció que la Entidad emitió Circular Número 130, el 15 de septiembre del 2021, dirigido a: SUBGERENCIA FINANCIERA, SUBGERENCIA ADMINISTRATIVA, SUBGERENCIA DE DESARROLLO DE PROYECTOS, SUBGERENCIA DE ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS, SUBGERENCIA DE OPERACIONES, JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA, ASESORA DE CONTROL INTERNO, GERENCIAS GRUPOS DE TRABAJO, GERENTES RESPONSABLES DE EJECUCIÓN DE RECURSOS DE CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS.</p> <p>Radicado 20213000136113 en la cual se dictan directrices de Constitución, ejecución y depuración de Cuentas por Pagar y Obligaciones Vigencias Anteriores, siendo divulgada y publicada en el repositorio documental el 16 de septiembre del 2021. No obstante el cumplimiento en las acciones de mejora propuestas por la Entidad, se evidenció el incumplimiento de los principios de anualidad, celeridad y oportunidad, en la ejecución de las CXP y OVA, como se expresó en observación 52 de la presente AF.</p>
AF2020H13	31/12/2020	NO	<p>En sesión de Junta Directiva del 23 de diciembre del 2021, donde se presentó y aprobó el proyecto del presupuesto para la vigencia 2022, (que se sustentó posteriormente en Acuerdo 305) se evidenció que incluye valor consolidado de las cifras de CXP y OVA, adicional anexan Excel de terceros con saldos de las cuentas por pagar y OVA por \$77.343.640.095,85.</p>
AF2020H23	31/12/2020	NO	<p>Socializar el manual de políticas contables con los grupos de trabajo que lo aplican.</p> <p>De acuerdo con los soportes anexos se evidencia que ENTerritorio realizó ocho (8) reuniones de socialización del Manual de Políticas Contables en algunos temas específicos.</p>
AF2020H23	31/12/2020	SI	<p>Evaluar la pertinencia de generar indicadores de desempeño y efectividad para el área contable en el marco del Sistema Integrado de Gestión.</p> <p>El 04-11-2021 se llevó a cabo mesa de trabajo con los procesos de Sistema Integrado de Gestión ,Auditoría Interna y el Grupo de Contabilidad con el propósito de determinar indicadores que permitan evidenciar la Gestión del Grupo de Contabilidad:</p> <p>1.Seguimiento de las cuentas por cobrar y 2.Monitoreo de los comprobantes de Ingreso y Egreso, Donde se comprometieron a:</p> <p>Enviar hojas de vida de los indicadores propuestas al Grupo de Contabilidad. Seguimiento de las cuentas por cobrar y Monitoreo de los comprobantes de Ingreso y Egreso”</p> <p>Enviar la(s)hoja(s)de vida definitiva al Grupo de Desarrollo Organizacional</p> <p>Crear el indicador en los aplicativos de Calidad y GRC Actualización de la Matriz de Indicadores del Sistema Integrado de Gestión</p> <p>Realizar la primera medición en el aplicativo del mes de diciembre.</p> <p>De acuerdo con los compromisos adquiridos solo se evidencia una sola hoja de vida que es sobre las Cuentas por Cobrar. Incumplida</p>
AF2020H23	31/12/2020	NO	<p>Adoptar en la caracterización de los procesos los controles asociados, particularmente en el proceso de gestión financiera. Anexan el documento de CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO GESTIÓN FINANCIERA Código: C-FI-01, Versión: 03, Vigencia: 2021-12-30.</p> <p>Objetivo: Planear y controlar la gestión financiera de ENTerritorio, a través de estrategias que permitan optimizar los recursos disponibles, con el propósito de obtener mayor beneficio en la ejecución de los proyectos y rentabilidad para la Entidad.</p> <p>Alcance: Inicia con el establecimiento de los parámetros para la elaboración del presupuesto, concluye con la publicación de los estados financieros y con la toma de acciones correctivas, preventivas o de mejora.</p> <p>Se evidencia en la caracterización la identificación de controles, se realizó su divulgación y se realizó mesa de trabajo de la caracterización.</p>

AF2020H23	31/12/2020	NO	<p>Establecer y ejecutar un plan de cierre financiero sustentado en las cuentas por cobrar y por pagar con corte a diciembre de 2020. Se evidencian informes de depuración de CxP y dos (2) acta COMITÉ DE SOSTENIBILIDAD CONTABLE, SEGUIMIENTO Y CASTIGO DE ACTIVOS del 21-09-2021 y 21-12-21-12-2021 relacionan partidas pendientes por depurar en respuesta al oficio 003 punto 16 saldos pendientes por depurar por \$ 3.947.965.603,18. De acuerdo con los soportes hacen referencia a CXC y CXP. En el H-8 tiene acciones correctivas hasta el 2023.</p>
DNPPOT H2	31/12/2020	SI	<p>Actividad 1. Se evidencia sobre las fechas de actualización de las fichas de seguimiento, que esta actividad no se está realizando quincenalmente como se establece en la acción de mejora. Acción 1: Se evidenció que la Entidad radicó oficio de Consulta a la DIAN con el fin de tener concepto claro sobre la aplicación del IVA en los contratos celebrados antes de entrada en vigencia de la ley 1819 e 2016, con respecto a pagos y adiciones referente al contrato 2170047 Acción 2: Se evidenció respuesta de la DIAN con fecha 03 de noviembre del 2021 donde sustentan que si se debió aplicar IVA del 19% en los pagos y adiciones del contrato 2170047. realizados luego de que entrara en vigencia la Ley 1819 del 2016.</p> <p>Dos de tres operadores han realizado las acciones sugeridas por ENTerritorio, el operador INYPSA, no lo hará hasta validar con DIAN, así como con sus asesores tributarios, las distintas alternativas para generar el pago del mayor impuesto a que haya lugar, y a su turno, generar el menor impacto económico para las partes, ya que al haber ya hecho declaraciones de años anteriores estas modificaciones podrían acarrear sanciones tributarias. Las acciones de mejoramiento ejecutadas solucionan las causas que dieron origen al hallazgo. No obstante, esta acción de mejora sólo podrá ser cerrada hasta tanto se obtenga la gestión orientada por la Entidad, que aún no realiza el tercer operador.</p>
DNPPOT H3	31/12/2020	NO	<p>Se pudo observar que ENTerritorio ha adelantado todas las acciones pertinentes para comunicarle a los entes territoriales referente a la obligación del aporte de recursos solicitados a los municipios para cumplir con la ejecución del objeto de los contratos.</p>