

Contraloría General de la República :: SGD 27-06-2019 13:28  
Al Contestar Cite Este No.: 2019EE0077009 Fol:170 Anex:0 FA:0  
ORIGEN 88111-DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA LA GESTIÓN PÚBLICA E  
INSTITUCIONES FINANCIERAS / DAVID JOSE VALENCIA CAMPO  
DESTINO MARIA ELIA ABUCHAIBE / FONADE  
ASUNTO INFORME DE AUDITORIA CUMPLIMIENTO IMPLEMENTACIÓN DEL CATASTRO CON  
OBS

88111-

Bogotá D.C.,

2019EE0077009



Doctora  
MARIA ELIA ABUCHAIBE CORTÉS  
Gerente General  
ENTerritorio (antes FONADE)  
Calle 26 No 13 -19  
Bogotá D.C

enterritorio



No 2019-430-032144-2

Asunto: 1 tomo Informe de auditoría  
Fecha Radicado: 28/06/2019 13:46:13 - Radicador SNOVCA  
Destino ASESORIA JURIDICA- Remitente CIJ CONTRALORIA GENERAL DE LA  
Bogotá D.C. Calle 26 No 13 -19. Tel. 57(1)6940407  
CONSULTE EL ESTADO DE SU RADICADO EN  
<http://www.fonade.gov.co/orfeo/consultaWeb>

Sistema de Gestión - OrfeoGpl

Asunto: Entrega Informe de Auditoría Cumplimiento Implementación del catastro con Enfoque Multipropósito- DNP y otros Corte 31 de diciembre 2018.

Respetada doctora Abuchaibe:

De conformidad con el procedimiento de la Guía de Auditoría de Cumplimiento, para su conocimiento y fines pertinentes, remito el Informe de la auditoría que se adelantó a la Implementación del catastro con Enfoque Multipropósito- DNP, SNR, DAPRE, Mininterior, MHCP y ENTerritorio con Corte 31 de diciembre 2018.

Con base en los resultados del proceso auditor, la Entidad debe elaborar un Plan de Mejoramiento consolidado sobre los hallazgos identificados en el numeral 2.8 del informe de acuerdo con sus responsabilidades, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, conforme a lo previsto en el numeral 4 del artículo Décimo Séptimo de la Resolución Orgánica No. 7350 del 29 de noviembre de 2013.

Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e informes ASIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe a la CGR, correos electrónicos: soporte\_sireci@contraloria.gov.co y jose.aponte@contraloria.gov.co.

Cordial saludo,

DAVID JOSE VALENCIA CAMPO  
Contralor Delegado para la Gestión Pública e  
Instituciones Financieras

Anexo: Informe 169 folios  
Revisó: Wilson Padilla Gil- Director de Vigilancia Fiscal (e)  
Elaboró Claudia García Rodríguez- Supervisor de Auditoría  
TRD-88111-077-162 Comunicaciones Oficiales

## INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

### IMPLEMENTACIÓN DEL CATASTRO NACIONAL CON ENFOQUE MULTIPROPÓSITO

Departamento Administrativo Nacional de Planeación – DNP, Superintendencia de Notariado y Registro – SNR, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE, Ministerio del Interior -Mininterior; Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP Empresa Nacional Promotora del Departamento Territorial – ENTerritorio (antes FONADE)

**Corte a 31 de diciembre de 2018**

CGR-88111-<sup>17</sup>  
Junio de 2019

## SIGLAS

APC	Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia
ANT	Agencia Nacional de Tierras
BPIN	Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional
BIRF	Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento
CGN	Contaduría General de la Nación
COC	Comité Operativo de Campo
COD	Comité Operativo Directivo
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CM	Catastro con enfoque Multipropósito
CSAOSR	Consejo Superior de Administración para el Ordenamiento del Suelo Rural
CTO	Comité Técnico Operativo
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DDDR	Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional
DAPRE	Departamento Administrativo de Presidencia de la República
DNP	Departamento Administrativo Nacional de Planeación
ME	Mesa de Expertos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PA	Plan de Adquisiciones
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
POA	Plan Operativo Anual
PFET	Proyecto de Fortalecimiento de Entidades Territoriales
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNCD	Plan Nacional de Competencias Diferenciadas
SisCONPES	Aplicativo web para gestión de los documentos CONPES

SGP	Sistema General de Participaciones
Sinergia	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión de Resultados
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
UPRA	Unidad de Planificación de Tierras Rurales.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. HECHOS RELEVANTES</b>	<b>5</b>
<b>2. CARTA DE CONCLUSIONES</b>	<b>6</b>
2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	7
2.2 FUENTES DE CRITERIO	7
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA	9
2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO	12
2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	12
2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	12
2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS	14
2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO	14
<b>3 OBJETIVOS Y CRITERIOS</b>	<b>16</b>
3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	16
3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA	17
<b>4 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA</b>	<b>20</b>
4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA	20
4.2 RESULTADOS DEL OBJETIVO 1. PAS DOCUMENTO CONPES 3859 de 2016	20
4.3 RESULTADOS DEL OBJETIVO 2. EJERCICIO PILOTO CM	39
4.4 RESULTADOS DEL OBJETIVO 3. GESTIÓN FISCAL Y FINANCIAMIENTO	62
4.5 RESULTADOS DEL OBJETIVO 4. CONTROL INTERNO	89
4.6 RESULTADOS DEL OBJETIVO 5. SOLICITUDES CIUDADANAS	99
4.7 RESULTADOS DEL OBJETIVO 6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	99
4.8 RESULTADOS DEL OBJETIVO 7. POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACION CIUDADANA	99
4.9 RESULTADOS DEL OBJETIVO 8. POLÍTICA PÚBLICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	100
<b>5 ANEXOS</b>	<b>102</b>
Anexo 1. Actividades del PAS documento CONPES 3859 de 2016	102
Anexo 2. Estado de Avance Plan de Acción y Seguimiento a Junio de 2018.	103
Anexo 3. Respuestas del Auditado	106
Anexo 4. Recursos Política Pública de Participación Ciudadana -PPPC	157
Anexo 5. Recursos para la política pública de las personas con discapacidad	166

## 1. HECHOS RELEVANTES

El CM proveería la información necesaria para la formulación y/o ejecución de políticas que contribuyen al logro directo de 30 de las 169 metas de los ODS, específicamente las relacionadas con el fin de la pobreza; hambre cero; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; trabajo decente y crecimiento económico; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsable; acción por el clima; y vida de ecosistemas terrestres<sup>1</sup>.

El 26 de noviembre de 2018 mediante el documento CONPES 3951, se emite "*Concepto favorable a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un CM rural-urbano*". Lo anterior, con el propósito de contar con recursos que permitan avanzar en los cambios estructurales relacionados con el fortalecimiento institucional y tecnológico de las principales entidades del orden nacional<sup>2</sup> con el apoyo y la coordinación del DNP; y financiar parcialmente la fase de expansión<sup>3</sup> del CM en municipios que son prioridad para el Gobierno Nacional.

El 6 de febrero de 2019, la Directora General del DNP, en calidad de Secretaria General del CONPES, solicitó elaborar un nuevo documento CONPES para implementar la estrategia de CM, justificado en la importancia que tiene para el país el contar con un CM que "*(...) es un insumo fundamental para el desarrollo de diversas políticas públicas sectoriales, tales como el desarrollo de infraestructura y el ordenamiento territorial, y para la generación de capacidades institucionales y de instrumentos para una mejor priorización y asignación de la inversión pública*"<sup>4</sup>.

El 26 de marzo de 2019<sup>5</sup> se aprobó el documento CONPES 3958 "*Estrategia para la implementación de la política pública de CM*", que reemplaza el documento CONPES 3859 de 2016, el cual "*(...) avanzó en la implementación de la fase piloto, pero no logró consolidar ajustes estructurales para la ejecución de la política, debido, principalmente, a limitaciones en la realización de ajustes legislativos*"<sup>6</sup>, el nuevo documento CONPES amplía el plazo hasta el 2025 para que el país cuente con un CM, los costos indicativos de implementación ascienden \$5.28 billones<sup>7</sup> que incrementan en \$2.68 billones el costo inicial previsto en 2016 y plantea nuevas metas.

<sup>1</sup> Relación del CM con las metas de los ODS contenido en el anexo B del documento CONPES 3859 de 2016

<sup>2</sup> IGAC, SNR y ANT

<sup>3</sup> La implementación del CM es realizada a través de dos (2) fases, la primera es un pilotaje técnico de operación catastral con fines multipropósito y la segunda un escalamiento progresivo que implica un plan de expansión para la conformación del CM en todo el territorio nacional en un periodo no superior a siete años. Pag 57 del documento CONPES 3859 de 2016.

<sup>4</sup> Solicitud del cambio del documento CONPES 3859 de 2016 suministrada en prueba de recorrido del 7 de febrero de 2019

<sup>5</sup> El artículo 2.2.12.3.3 del Decreto 1869 de 2017, señala que: "modificación de los objetivos, alcances, recomendaciones o metas de los documentos CONPES procederá mediante la aprobación de un nuevo documento".

<sup>6</sup> Tomado del resumen ejecutivo del documento CONPES 3958 de 2019, Pág.3

<sup>7</sup> El documento CONPES 3958 de 2019 señala que: "*el costo del levantamiento catastral asciende a cerca de 5,28 billones de pesos constantes de 2019 (costos que incluyen cartografía, fortalecimiento tecnológico e institucional). Este costo está sujeto a la revisión de las especificaciones y del cierre de la evaluación de los pilotos que se dará a mediados del 2019.*" Página 38

88111-

Bogotá D.C.,

Doctores

GLORIA AMPARO ALONSO MÁSMELA- Directora DNP  
NANCY PATRICIA GUTIERREZ CASTAÑEDA- Ministra MinInterior  
ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA -MHCP  
JORGE MARIO EASTMAN – Director DAPRE  
RUBEN SILVA GOMEZ – Superintendente SNR  
MARÍA ELIA ABUCHAIBE CORTÉS – Gerente General EnTerritorio (antes FONADE)  
Ciudad

Respetados doctores:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, la CGR, realizó auditoria de cumplimiento sobre el avance de la implementación del CM en el DNP, MinInterior, MHCP, SNR, DAPRE y EnTerritorio.

Es responsabilidad de la Administración del DNP, SNR, DAPRE, MinInterior, MHCP y EnTerritorio el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la implementación del CM, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas en la Guía de auditoría de cumplimiento, adoptada por Resolución Orgánica 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la CGR, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI<sup>8</sup>), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI<sup>9</sup>) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Así mismo, atiende lo dispuesto en el documento principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías en la Contraloría General de la República adoptado mediante Resolución Reglamentaria Orgánica 0012 del 24 de marzo de 2017.

<sup>8</sup> ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions.

<sup>9</sup> INTOSAI: International Organisation of Supreme Audit Institutions.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas que requieren de una planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que le es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por las entidades consultadas, que fueron el DNP, MinInterior, MHCP, SNR, DAPRE y EnTerritorio.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Control de Auditorías – SIC/ establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras.

La auditoría se adelantó en el Nivel Central de la CGR y la sede designada por el DNI para tal efecto. El período auditado tuvo como fecha de corte 31 de diciembre de 2018 y abarcó el período comprendido entre 2016 y 2018.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a las entidades dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

## 2.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Realizar auditoría de cumplimiento al DNP en lo relacionado con el avance de la implementación del CM con corte a 31 de diciembre de 2018.<sup>10</sup>

Evaluar la gestión fiscal del DNP en desarrollo de las directrices, constitucionales, legales y reglamentarias consagradas de la política pública de transparencia, participación y servicio ciudadano, diseñada para fortalecer la democratización de la gestión pública, que se ejecutan a través de los ejes de participación ciudadana en la gestión, planeación anticorrupción y de atención al ciudadano, rendición de cuentas y servicio al ciudadano y transparencia y acceso a la información pública.

Evaluar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 1618 de 2013, por parte del DNP, en desarrollo de la ejecución e implementación de la política pública de las personas con discapacidad.

## 2.2 FUENTES DE CRITERIO

Las principales fuentes de criterio empleadas dentro del proceso auditor a CM son:

<sup>10</sup> En la implementación se incluyen los sujetos de control de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras que participan dentro del CM, que son DNP, MinInterior, MHCP, SNR, DAPRE y EnTerritorio.



- a) Ley 1753 de 2015 PND, artículos 104 y 105 relacionados con el CM y el PNCD.
- b) Contrato de Empréstito BIRF 8320-CO y sus enmiendas
- c) El Manual Operativo del Crédito 8320-CO,
- d) El Acuerdo subsidiario DNP-OR-057-2015 celebrado entre DNP y FONADE, (hoy ENTerritorio), del 12 de noviembre de 2015, que establece las condiciones generales bajo las cuales FONADE realizará la asistencia técnica, financiera y jurídica con el fin de realizar la ejecución del Proyecto.
- e) El Contrato Interadministrativo DNP-OR-060 de 2016 que es derivado del acuerdo subsidiario y establece las condiciones generales bajo las cuales FONADE prestará el servicio de asistencia técnica al DNP.
- f) Convenio Interadministrativo 570 de 2016 suscrito entre DNP, el IGAC, la SNR y la ANT con el objeto de adelantar el seguimiento de los asuntos técnicos y estratégicos del piloto, y lograr la articulación institucional.
- g) Los artículos 2.2.12.4.1, 2.2.12.4.2 y 2.2.12.5.1 del Decreto 1869 de 2017 relacionado con el seguimiento a documentos CONPES, alcance y periodicidad del seguimiento.
- h) Las Actas de CTO, Comité creado por disposición expresa del numeral 1.4.4 del Manual Operativo del Crédito 8320-CO.
- i) Actas de Comité (Directivo y de Campo) suscritas entre el 2016 y 2018, comité creado en virtud del anexo 1 del Convenio 570 de 2016.
- j) Documento CONPES 3859 de 2016 "*Política para la adopción e implementación de un CM Rural – Urbano*", acompañado del PAS.

Las principales fuentes de criterio empleadas dentro del proceso auditor a Participación Ciudadana y Personas con Discapacidad son:

- a) La Ley 850 de 2003 que reglamenta las veedurías ciudadanas
- b) Ley 1174 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública; y el Decreto 2641 de 2012, por el cual se reglamentan los artículos 73 y 76 de la Ley 1474 de 2011.
- c) La Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- d) La Ley 1712 de 2014, por la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones, reglamentada parcialmente por el Decreto 103 de 2015.
- e) La Ley 1755 de 2015, por la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- f) La Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
- g) La Sentencia C-150 de 2015 sobre mecanismos de participación ciudadana.
- h) Los documentos CONPES 3654 de 2010 - política de Rendición de cuentas de la Rama Ejecutiva a los ciudadanos. DNP – DEPP, DDTS, DJSG y el 3785 de 2013 de Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano y

concepto favorable para contratar un empréstito con la banca multilateral hasta por USD\$20 millones destinado a financiar el proyecto de eficiencia al servicio de ciudadano.

- i) La Ley 1145 de 2007, por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones.
- j) El artículo 5° de la Ley 1618 de 2013 por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad; en su artículo quinto, de la garantía del ejercicio efectivo de todos los derechos de las personas con discapacidad

## 2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

### 2.3.1 Seguimiento actividades del documento CONPES 3859 de 2016

El documento CONPES 3859 de 2016 se desarrolla a través de 31 actividades agrupadas en cinco (5) dimensiones a saber: económica, física, jurídica, institucional y ruta de implementación, tal como se muestra en el anexo 1, del presente documento.

De las 31 actividades, 14 corresponden a acciones cuya ejecución está atada a la aprobación del proyecto de ley de catastro que son: 1.1, 1.2, 1.3, 2.3, 2.4, 2.5, 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 y 5.9, razón por la cual la evaluación estuvo encaminada a verificar la oportunidad en la construcción de los borradores del proyecto de Ley, gestiones realizadas por DNP, MHCP y DAPRE para la radicación del proyecto ante el Congreso de la República a través del procedimiento especial para la Paz y del Procedimiento Ordinario.

Para efectos del seguimiento al cumplimiento del PAS, se dio relevancia a las acciones en cabeza de las entidades sujetos de control de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras, en donde se evidencia, que del total de actividades siete (7) que corresponden a los números 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7 y 5.8 presentan atraso de éstas se verificó el avance de cuatro (4) acciones que son: 5.2, 5.3, 5.4 y 5.8. En lo que concierne a la 5.5 no se verificó por cuanto está a cargo del IGAC, entidad sujeto de control de la Contraloría Delegada para el sector de Infraestructura Física y telecomunicaciones Comercio Exterior y Desarrollo Regional, y las actividades 5.6 y 5.7 son responsabilidad de APC Colombia quien para su realización debía contar con el producto de los resultados del ejercicio piloto, los cuales no se han obtenido.

Adicionalmente, y en relación con las entidades sujetos de control de ésta Contraloría Delegada se verificó el grado de cumplimiento de cinco (5) acciones que son 1.5, 3.4, 4.6, 4.8 y 5.1.

El seguimiento se realizó con base en los registros del SisCONPES 2.0<sup>11</sup> al 30 de junio de 2018, toda vez que es el último reporte disponible<sup>12</sup>. No obstante, el alcance de

<sup>11</sup> Sistema de Gestión de Documentos CONPES

<sup>12</sup> La habilitación para el reporte del seguimiento al documento CONPES de junio a diciembre de 2018 estará disponible en el SisCONPES hasta julio de 2019.

seguimiento a 31 de diciembre de 2018 se realizó mediante pruebas sustantivas ejecutadas directamente con las entidades responsables.

Finalmente, se evaluó la aplicación de la metodología para la elaboración y seguimiento del documento CONPES 3859 de 2016.

### 2.3.2 Gestión del DNP como líder del Piloto del CM

El documento CONPES 3859 de 2016 designó al DNP como líder del piloto base de los municipios seleccionados técnicamente; en este sentido, teniendo en cuenta que este proyecto se financiaría con el contrato de préstamo 8320-CO del 24 de diciembre de 2013 suscrito con el BIRF, se evaluó el cumplimiento de la normatividad aplicable en materia contractual a:

1. Los 16 contratos<sup>13</sup> derivados de consultoría e interventorías que ejecutaron los pilotos base con metodología para la operación catastral rural y urbana realizados por FONADE, los cuales se rigen por las normas de derecho privado, específicamente las de adquisiciones del Banco Mundial.
2. El Acuerdo Subsidiario 057 de 2015 y Contrato Interadministrativo 060 de 2015, los cuales desarrollan la relación entre FONADE y DNP, a través de la línea de negocios de la Gerencia de Proyectos.
3. Se evaluó que las adquisiciones de servicios establecidas en la muestra estén contempladas en el POA y en el PA, aprobados para el proyecto.

### 2.3.3 Evaluar la gestión Fiscal de los recursos ejecutados por DNP y demás entidades

Del CM se verificó si los recursos invertidos para la implementación cumplen con su finalidad, teniendo para tal efecto la siguiente muestra contractual financiada con recursos del préstamo 8320CO.

**Tabla 1. Alcance Evaluación Fiscal de los Recursos**

POBLACIÓN				MUESTRA			
No. Contratos	VR. Compromiso	Cant. Desembolsos	Vr. PAGOS	No. Contratos	VR. Compromiso	Cant. Desembolsos	Vr. Pagos
5	\$ 846.960.723	18	\$ 141.594.096	0	\$ -	0	\$ -
1	\$ 44.652.992	2	\$ 38.747.675	1	\$ 44.652.992	2	\$ 38.747.675
13	\$ 868.494.909	29	\$ 798.433.393	5	\$ 482.352.406	11	\$ 449.253.281
16	\$ 16.557.693.082	52	\$ 13.721.930.448	10	\$ 16.192.646.337	36	\$ 13.442.753.965
<b>35</b>	<b>\$ 18.317.801.706</b>	<b>101</b>	<b>\$ 14.700.705.612</b>	<b>16</b>	<b>\$ 16.719.651.735</b>	<b>49</b>	<b>\$ 13.930.754.921</b>
			<b>Representatividad</b>	<b>46%</b>	<b>91%</b>	<b>49%</b>	<b>95%</b>

Fuente: DNP

Elaboró: Comisión Auditoria CGR

<sup>13</sup> Contratos 2162708,2160448, 2160455, 2162254, 2170038, 2160698, 21722418, 2170282, 2163012, 2163014, 2163011, 2163009, 2180660, 2170021, 2170033, 217018.

Se verificó el registro contable en DNP y FONADE para el reconocimiento de los hechos económicos, conforme con las normas de contabilidad y la realidad económica y financiera de los hechos. Así como, la ejecución presupuestal consolidada y constitución del rezago presupuestal del proyecto, en lo que atañe a la ejecución de recursos para la implementación y avance del CM.

Se verificó la oportunidad, cumplimiento de los trámites y requisitos establecidos por DNP y FONADE para solicitar los recursos de préstamo, garantizar el PAC y la disponibilidad de los recursos; y las programaciones trimestrales de pago a proveedores conforme las necesidades de recursos en la cuenta bancaria de FONADE.

Finalmente, se evaluó la gestión fiscal de cuatro (4) contratos financiados con recursos propios destinados a CM, de los cuales tres (3) son de la vigencia 2017 de la SNR (contratos 260, 437 y 581); y uno (1) del DNP (contrato 057 de 2018).

### **2.3.4 Participación Ciudadana**

Se verificaron las partidas para la participación ciudadana y su ejecución en el presupuesto del DNP para la vigencia 2018. Así mismo, se analizó si: i) los recursos destinados para la participación ciudadana fueron utilizados en gastos contemplados en la Ley 1757 de 2015 y ii) las actividades de promoción de la participación ciudadana fueron dirigidas a grupos de interés del DNP.

Se evaluó la efectividad de las acciones dispuestas para la mitigación de los riesgos de corrupción y el cumplimiento de los lineamientos y directrices de la Política dentro del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano de la vigencia 2018. Así como, la realización de actividades relacionadas con la rendición de cuentas y los canales virtuales de acceso a la información.

### **2.3.5 Personas con Discapacidad**

La evaluación se orientó a verificar si el Plan Institucional del DNP contempló las actividades y asignación de recursos que garantizaran el acceso real y efectivo a personas con discapacidad en los términos de la Ley 1145 de 2007. De igual forma, se verificó en el presupuesto del DNP las partidas asignadas en favor del ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

Se analizó la efectividad de las actividades a través de los productos considerados como entregables, es decir, si los bienes y servicios recibidos cumplieron con las calidades y condiciones establecidas y se orientaron a satisfacer las necesidades que dieron origen a la solicitud de los mismos.

Se Examinaron las medidas de índole administrativas adoptadas por el DNP, mencionadas en el oficio 20196000132621 del 1 de marzo de 2019 y se comprobó si en las modalidades de selección por licitación pública y concurso de méritos realizados durante el 2018 por

DNP, se utilizaron criterios de evaluación incluyentes en desarrollo de lo establecido en el Decreto 392 de 2018.

## 2.4 LIMITACIONES DEL PROCESO

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

## 2.5 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

En la evaluación del Control Interno la auditoría estableció 40 ítems relacionados con los procesos estratégicos de elaboración y seguimiento de los documentos CONPES; contratación derivada del Contrato Interadministrativo 060 de 2015 y aspectos presupuestales, contables y financieros de los recursos empleados en el avance del piloto base de CM, lo cual arrojó una calificación final de 1.574, lo que significa que es CON DEFICIENCIAS, tal como se presenta a continuación:

**Tabla 2. Resultados de la Evaluación de Control Interno**

II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	40,000	40,000	1,000	20%	0,200
B. Evaluación de la efectividad	40,000	70,000	1,750	70%	1,225
Calificación total del diseño y efectividad					1,425
					Adecuado
Calificación final del control interno					1,574
					Con deficiencias

Fuente: Guía de Auditoría de Cumplimiento Elaboró: Equipo Auditor

Las deficiencias más relevantes están relacionadas con la elaboración del documento CONPES 3859 de 2016, específicamente en: a) Actividades cumplidas parcialmente sin reporte en el Sisconpes 2.0; b) falta de reporte de actividades por parte de las entidades responsables; c) inoportunidad en el ajuste a las metas y actividades del PAS 3859 de 2016, entre otras, contempladas en el Decreto 2869 de 2017 y Guía para la Elaboración y seguimiento de documentos CONPES.

## 2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con el avance en la implementación del CM contenida en el documento CONPES 3859 de 2016, corte a 31 de diciembre de 2018 es Incumplimiento Material – Conclusión Adversa, por cuanto NO resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados, tal como se presenta a continuación:

1. El PAS del documento CONPES 3859 de 2016, planteó implementar la política a través de 31 acciones (100%), de las cuales una (1) tiene plazo hasta diciembre 31 de 2023 (10%). Es decir que, a 31 de diciembre de 2018 debería tener avance del 90%; sin embargo, producto de la evaluación, se estableció que el avance en la implementación del CM a 31 de diciembre de 2018 es del 26,51%, debido a que 21 acciones estaban supeditadas a una actividad cuya realización no estaba en

cabeza de ninguna de las entidades partícipes, tal es el caso de la expedición de la Ley Catastro-Registro, la cual no fue aprobada por el Congreso, la no creación de Comité Catastro Registro, al cumplimiento parcial del PNCD, a deficiencias en el seguimiento y actualización del PAS, entre otras causas, conforme se muestra en el anexo 2.

2. La prueba piloto base del CM se realizó con una cobertura inferior a la de la muestra técnicamente seleccionada que representaba la diversidad predial del país además con incumplimiento de los plazos previstos para llevarla a cabo. A la fecha de la auditoría los contratos no han sido liquiados y se recibieron productos que podrían no satisfacer los aspectos técnicos requeridos.
3. La falta de coordinación Interinstitucional que impidió un uso óptimo de los recursos donados de Cooperación Internacional.
4. En lo que respecta a la gestión fiscal de los recursos, se evidenció la existencia de saldos no ejecutados durante las vigencias 2016 a 2017 sin reintegrarse al MFCF el POA aprobado difiere de lo ejecutado; los informes trimestrales para los desembolsos de recursos no fueron ajustados conforme a la realidad económica. Así mismo, incumplimiento del principio de causación en los registros contables de DNP y falta de elaboración de la estrategia de financiamiento del CM.

Por otra parte, en relación con la política pública de participación ciudadana, la CGF considera que existe por parte del DNP cumplimiento de la normatividad aplicable especialmente en sus obligaciones ante la sociedad, en la consolidación de espacios de transparencia y rendición de cuentas, control social al público<sup>14</sup>, inclusión del derecho a participar de la ciudadanía dentro del Modelo Integrado de Planeación y Gestión<sup>15</sup>.

No obstante, se detectaron deficiencias en el control y seguimiento en el reporte de las actividades plasmadas en el formato SIRECI F.39, por parte de la Oficina de control interno del DNP, por cuanto en la vigencia 2018 se reportó nuevamente un contrato correspondiente a la vigencia anterior.

Así mismo, se registran los recursos del Presupuesto General de la Nación, con los del Sistema General de Regalías y con el Plan Nacional del servicio al Ciudadano, en una sola cifra; sin hacer las aclaraciones pertinentes en el formato SIRECI.

Como resultado de la auditoría realizada a la política de personas con discapacidad, la CGR considera que el cumplimiento de la normatividad por parte del DNP resultó conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

<sup>14</sup> La correspondencia participativa entre el Estado y la sociedad

<sup>15</sup> Adoptado mediante Decreto 2482 de 2012

Las acciones adelantadas por el DNP, fueron efectivas porque permitieron garantizar que las personas con características particulares, pudieran satisfacer las necesidades específicas, de conformidad con su condición de discapacidad.

## 2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la CGR constituyó 16 hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) tiene posible incidencia disciplinaria para el DAPRE.

De la evaluación de las políticas de participación ciudadana y personas con discapacidad no se establecieron hallazgos.

## 2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

Las entidades deberán elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la CGR como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe, teniendo en cuenta para tal efecto la siguiente tabla:

Tabla 3. Hallazgos por entidad


Número y denominación del Hallazgo	Entidades responsables de formular la acción de mejora.
Hallazgo 01. Seguimiento del documento CONPES 3859 de 2016	DNP
Hallazgo 02. Creación del Comité Catastro Registro	DAPRE (D) Y DNP
Hallazgo 03. Prueba piloto municipios	DNP
Hallazgo 04. Asistencia y Compromisos CONPES 3859 de 2016	DAPRE
Hallazgo 05. Supervisión al Contrato Interadministrativo 060-215082 de 2015	DNP
Hallazgo 06. Decisiones del COD	DNP
Hallazgo 07. Supervisión y seguimiento al Convenio 570 de 2016	DNP
Hallazgo 08. Desglose Financiero	DNP
Hallazgo 09. Transferencia de Recursos	FONADE
Hallazgo 10. Ejecución Presupuestal	DNP y FONADE
Hallazgo 11. Descuentos de Ley	FONADE
Hallazgo 12. Registros Contables en SIIF	DNP
Hallazgo 13. Revelación financiera de los recursos	FONADE
Hallazgo 14. Proyecto de Inversión y Estrategia de Financiamiento CM	MHCP y DNP
Hallazgo 15. Entidades participantes documento CONPES 3859 de 2016	DNP
Hallazgo 16. Registro de avance de actividades PAS en el SisCONPES	SNR

Elaboró: Equipo Auditor CGR

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

Bogotá, D. C.

**DAVID JOSÉ VALENCIA CAMPO**  
Contralor Delegado para la Gestión Pública e  
Instituciones Financieras

Director : Wilson Padilla Gil   
Supervisora : Claudia García Rodríguez  
Líder : Karol Juliette Martínez Montero  
Auditores : Lilian Cortés Quecan  
Catherine Ramírez Solano  
Gloria Cecilia Gonzalez Vivas  
Asnaryn Romero Alape



### 3 OBJETIVOS Y CRITERIOS

Los objetivos específicos y los criterios de auditoría aplicados en la evaluación del avance en la implementación del CM fueron:

#### 3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- 1 Emitir concepto sobre el grado de avance en el PAS para la adopción e implementación del CM, contenido en el anexo A del CONPES 3859 de 2016.
- 2 Evaluar la gestión del DNP, como líder de la operación del ejercicio piloto en los municipios seleccionado técnicamente, y demás entidades involucradas en la operación.
- 3 Evaluar la gestión fiscal de los recursos ejecutados a través del DNP y de las demás entidades sujetos de control de esta Delegada Sectorial, en desarrollo de la implementación del CM; así como la ejecución de la estrategia de financiamiento definida para cubrir los costos de la implementación y la participación de las diferentes fuentes de ingreso definidas para tal fin.
- 4 Evaluar el Control Fiscal Interno en los procesos del DNP involucrados en el tema auditado y expresar concepto.
- 5 Atender solicitudes ciudadanas asignadas y relacionadas con las materias objeto de auditoría.
- 6 Verificar la efectividad del plan de mejoramiento en relación con los asuntos objeto de auditoría.
- 7 Verificar que el DNP haya incorporado en el presupuesto de 2018, recursos para la participación ciudadana<sup>16</sup>; así como, evaluar la gestión desarrollada para el cumplimiento de la política de promoción de la participación ciudadana, la construcción y ejecución del plan de riesgo de corrupción y de atención al ciudadano, el cumplimiento de las políticas de rendición de cuentas y servicio al ciudadano, y de transparencia y acceso a la información pública.
- 8 Evaluar en el DNP el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 1618 de 2013, en desarrollo de la ejecución e implementación de la política pública de las personas con discapacidad.

Los objetivos 7 y 8 son desarrollados en los anexos 4 y 5 del presente informe.

---

<sup>16</sup> De acuerdo con lo estipulado en la Ley 1757 de 2015

## 3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA

### 3.2.1 Generales para el CM

- a. El numeral 1.1.9 del Acuerdo Final de Paz implementado a través del Acto Legislativo 01 del 7 de julio de 2016.
- b. El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 del Estatuto Anticorrupción relacionado con las funciones de supervisión.
- c. Los artículos 104, 105, 159 y 164 de la Ley 1753 de 2015<sup>17</sup>, del PND por medio de los cuales se promueve la implementación del CM; dispone la obligatoriedad de la información de los planes, programas y proyectos incluidos en el PND y regula las funciones del CONPES.
- d. El numeral 4 del artículo 2.2.12.2.2 del Decreto 1869 de 2017 contempla: “Realizar ajustes a los documentos CONPES”; el artículo 2.2.12.3.1 “Elaboración de documentos CONPES”; el artículo 2.2.12.3.2 relacionado con el PAS; el artículo 2.2.12.3.3 adendas a los documentos CONPES, y finalmente, los capítulos 4 y 5 de seguimiento a documentos CONPES y Sistema de Gestión de documentos CONPES (SisCONPES), normatividad aplicable a la política de CM.

### 3.2.2 Específicos

#### **Objetivo 1. Avance del PAS CONPES 3859 de 2016 contenido en el Anexo A**

- a) Los artículos 26 y 29 de la Ley Orgánica 152 de 1994 del PND que regula Plan Estratégico y de Acción, aplicada a la DDDR la cual tiene a su cargo actividades propias del proyecto CM.
- b) Los artículos 2.2.12.4.1, 2.2.12.4.2 y 2.2.12.5.1 del Decreto 1869 de 2017 relacionado con el seguimiento a Documentos CONPES, alcance y periodicidad del seguimiento.
- c) Directiva Presidencial 09 de 2010 que contiene las directrices para la elaboración y articulación de los planes estratégicos sectoriales e institucionales e implementación del Sistema de Monitoreo de Gestión y Resultados.
- d) Documento CONPES 3859 de 2016 “Política para la adopción e implementación de un CM Rural – Urbano”, acompañado del PAS (Anexo A), para las siguientes entidades:
  - i. DAPRE. Actividades 1.5; 3.2; 3.4; 4.2; 4.1; 4.3; 4.6 y 5.8

<sup>17</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

- ii. DNP. Actividades 4.4; 5.1; 5.2; 5.3; 5.4; 5.5 y 5.8
- iii. SNR. Actividades: 3.2; 3.3; 4.2, 4.8 y 5.8
- iv. MHCP. Actividades: 3.2; 4.4; 5.4 y 5.8
- v. Mininterior. Actividades 4.4 y 5.8

## **Objetivo 2. Gestión del DNP como líder de la operación del ejercicio piloto**

- a) El Acuerdo subsidiario DNP-OR-057-2015 del 12 de noviembre de 2015, celebrado entre DNP y FONADE (Hoy EnTerritorio), que establece las condiciones generales bajo las cuales FONADE realizará la asistencia técnica, financiera y jurídica con el fin de realizar la ejecución del Proyecto.
- b) El Convenio Interadministrativo 570 de 2016, entre el DNP, el IGAC, la SNR y la ANT celebrado para adelantar el seguimiento de los asuntos técnicos y estratégicos del piloto, y lograr la articulación institucional, con el Anexo 1 del PAS del documento CONPES 3859 de 2016.
- c) La Resolución 3870 del 9 de noviembre de 2015 por medio de la cual se adopta el Manual de Contratación del DNP, y el título III- ejercicio de la supervisión e interventoría de los contratos, que incluye las funciones de supervisión celebrados en el marco del Piloto del CM.
- d) Las Actas de CTO creado por disposición expresa del numeral 1.4.4 del Manual Operativo del Crédito 8320-CO.
- e) Actas de los COD y COC suscritas entre el 2016 y 2018 creados en virtud del Convenio 570 de 2016.
- f) Las condiciones y especificaciones establecidas en los contratos derivados del Contrato Interadministrativo 060 de 2016, celebrados por FONADE para llevar a cabo la ejecución, supervisión e interventoría de los Pilotos.
- g) Normas de Selección y contratación de consultores con Préstamos BIRF, Créditos AIF y Donaciones por prestatarios del Banco Mundial – enero de 2011.

## **Objetivo 3. Gestión fiscal de los recursos ejecutados a través del DNP y de las demás entidades sujetos de control de esta Delegada Sectorial<sup>18</sup>; así como la ejecución de la estrategia de financiamiento.**

- a) Ley 80 de 1993 de Contratación Estatal.
- b) El artículo 10 de la Ley 781 de 2002 señala que: "*Serán responsables fiscal y disciplinariamente los representantes legales de las entidades estatales cuando los proyectos a*

<sup>18</sup> DAPRE, SNR, MININTERIOR, MHCP y FONADE quien por mandato de DNP realizará la asistencia técnica, financiera y jurídica con el fin de realizar la ejecución del Proyecto.

*cargo de las mismas que deban financiarse con recursos del crédito no se ejecuten por razones no imputables a las autoridades gubernamentales o a terceros.*

*Con el objeto de facilitar al DNP el ejercicio de la función de seguimiento que le atribuye las normas legales aplicables, las anteriores entidades deberán elaborar un informe trimestral en donde aparezca el estado de ejecución del proyecto y, si es el caso, las razones que han impedido su avance y las medidas tomadas por la ejecutora para superar los respectivos obstáculos.*

*El DNP deberá suministrar al MHCP y a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público los informes obtenidos conforme al inciso anterior.”*

- c) La Ley 1150 de 2007 en lo relacionado con contratos interadministrativos, garantías y contratos con organismos internacionales.
- d) El Decreto 1082 de 2015.
- e) Los artículos 83, 84 y 92 de la Ley 1474 de 2011, relacionados con las funciones de supervisión e interventoría.
- f) El Acuerdo de préstamo “*Loan Agreement*” del 24 de diciembre de 2013 y sus enmiendas, celebrado entre la República de Colombia y el BIRF.
- g) El Acuerdo Subsidiario DNP-OR-057-2015 celebrado entre DNP y FONADE el 12 de noviembre de 2015, que establece las condiciones generales bajo las cuales FONADE realizará la asistencia técnica, jurídica y financiera con el fin de realizar la ejecución del Proyecto.
- h) El Manual Operativo del Crédito 8320-CO de 2015, Proyecto PFET, específicamente el capítulo II de procedimientos financieros.
- i) Normas y criterios técnicos que deben observarse para el reconocimiento medición revelación y presentación de los hechos económicos por parte de las Entidades de Gobierno incorporadas al Régimen de Contabilidad Pública adoptado mediante Resolución 533 de 2015.
- j) El Contrato Interadministrativo DNP-OR-060 de 2016 que establece las condiciones generales bajo las cuales FONADE prestará el servicio de asistencia técnica a DNP.
- k) El artículo 2 de la Ley 1882 de 2018 sobre la responsabilidad de los consultores y asesores externos.
- l) Obligaciones contractuales establecidas en los contratos de prestación de servicios 260, 437 y 581, suscritos en el 2017 por la SNR para ejecución del proyecto CIA.

## 4 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 4.1 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

A 31 de diciembre de 2018 el PAS del documento CONPES 3859 de 2016 presentó un avance del 26,51%, debido a la no expedición de la Ley Catastro-Registro, no creación del Comité Catastro Registro, cumplimiento parcial del PNCD y deficiencias en el seguimiento y actualización del PAS. Así como, falta de optimización del recurso donado por Cooperación Internacional, falta de coordinación Interinstitucional, prueba piloto del CM sin cobertura de la muestra seleccionada que representara la diversidad predial del país, ejecución contractual retrasada, sobre la cual fueron recibidos productos que, hasta el momento, no satisfacen los aspectos técnicos requeridos.

En relación con la gestión fiscal se evidenció existencia de saldos no ejecutados en las vigencias 2016 a 2017 sin reintegrar al MHCP; informes trimestrales para los desembolsos de recursos no ajustados a la realidad económica; incumplimiento del principio de causación en los registros contables de DNP y falta de elaboración de la estrategia de financiamiento del CM.

Teniendo en cuenta que los hallazgos involucran diversos sujetos de control de la Contraloría Delegada de Gestión Pública e Instituciones Financieras, en el título de cada hallazgo se indica la entidad responsable del mismo.

### 4.2 RESULTADOS DEL OBJETIVO 1. PAS DOCUMENTO CONPES 3859 de 2016

#### OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Emitir concepto sobre el grado de avance en el PAS para la adopción e implementación del CM, contenido en el anexo A del CONPES 3859 de 2016.

A 31 de diciembre de 2018 la implementación del CM presentó un avance del 26,51%<sup>19</sup>. Es importante precisar que el 68% de las actividades estaban condicionadas a la expedición de la ley; es decir que en la formulación de la implementación del CM, se incorporaron actividades que no dependían de las entidades participes por cuanto no estaban dentro de sus competencias. No obstante lo anterior, el DNP, en calidad de Secretario Técnico del CONPES no ejerció las facultades establecidas en el Decreto 1869 de 2017 para modificar el documento Conpes 3859 de 2016, lo que generó un tropiezo significativo para el desarrollo de la política.

Adicionalmente, el ejercicio adelantado no dio cumplimiento a la diversidad predial determinada por el IGAC, lo que afecta la representatividad de la muestra seleccionada, la calibración de costos y tiempos con miras a un proceso de expansión.

<sup>19</sup> Evaluada a partir de las actividades del PAS del documento CONPES 3859 de 2016.

## Hallazgo 1. Seguimiento del documento CONPES 3859 de 2016 -DNP

El artículo 2.2.12.3.3 del Decreto 1869 de 2017 frente al ajuste de documentos CONPES establece: *“La Secretaría Técnica podrá, mediante adendas, ajustar los documentos CONPES siempre que no se afecten sus objetivos, alcances, metas o recomendaciones. Para el efecto, la entidad competente sectorial deberá presentar la solicitud motivada, identificando la necesidad e implicaciones del ajuste. En todo caso, el ajuste no podrá reemplazar la voluntad del órgano colegiado. Este tipo de modificaciones deberán ser informadas al CONPES.”*

*“La modificación de los objetivos, alcances, recomendaciones o metas de los documentos CONPES procederá mediante la aprobación de un nuevo documento.”*

A su turno, el artículo 2.2.12.4.2 respecto del alcance y periodicidad del seguimiento dispone: *“(…) Los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades de los distintos niveles de gobierno que hayan adquirido compromisos en virtud de un documento CONPES, son responsables del reporte y validación de la información que demande el sistema. Para tales fines, de manera semestral con corte al 30 de junio y 31 de diciembre de cada año, suministrarán información veraz, oportuna e idónea para la actividad de seguimiento, adjuntando los soportes correspondientes e identificando las situaciones que puedan afectar el cumplimiento de los compromisos.”* (Subraya fuera de texto)

El artículo 2.2.12.5.1 sobre el SisCONPES dispone: *“(…) A través del sistema se generará información de calidad para la rendición de cuentas y toma de decisiones que permita mejorar la efectividad de la formulación, aprobación y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sometidos a consideración del CONPES.”* (Subraya fuera de texto)

El principio de acceso a la información contemplado en el artículo 3 de la Ley 1712 de 2014 de transparencia y derecho de acceso a la información pública nacional establece que: *“Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado<sup>20</sup> deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable (…)”* (Subraya fuera de texto)

La Guía Metodológica para la elaboración y seguimiento de documentos CONPES 2018, Código EC-G01 Versión 7, del 31 de julio de 2018, establece que *“(…) el seguimiento a los documentos CONPES, dentro del SIG del DNP, es un proceso a cargo del secretario técnico del CONPES<sup>21</sup> y cuyo líder es el coordinador del Grupo CONPES. El objetivo del seguimiento es evaluar el curso, evolución y cumplimiento de las acciones que obedecen a objetivos específicos y recomendaciones de los lineamientos aprobados en los documentos CONPES de política. El seguimiento debe monitorear el real y efectivo cumplimiento de los compromisos y acciones concertadas por las entidades participantes y aprobadas por el CONPES, con miras a darle respuesta a una necesidad de política pública existente.”* (Subraya fuera de Texto)

*“(…) Sisconpes permite a los usuarios visualizar información oportuna, ordenada y de calidad sobre las acciones contenidas en el Formato Plan de Acción y Seguimiento (PA) F-SDS-03, mediante*

<sup>20</sup> Se entiende por sujeto obligado toda entidad pública incluyendo las pertenecientes a todas las ramas del poder público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes Nacional, Departamental, Municipal y Distrital.

<sup>21</sup> El DNP, en su rol de Secretaría Técnica del CONPES y como máximo órgano encargado de la planeación nacional, debe liderar la elaboración y el seguimiento de los documentos CONPES, y presentarlos al Consejo para su aprobación.

*reportes en el tiempo real sobre los avances por sector, entidad y documento. Además, permite tener un mayor control sobre los compromisos de cada entidad por documento CONPES, genera alertas tempranas ante el incumplimiento de las acciones y provee oportunidades para correctivos..." (Subraya fuera de Texto)*

*"(...) 3. Seguimiento de Documentos CONPES*

*El objetivo del seguimiento es evaluar el curso, evolución y cumplimiento de las acciones que obedecen a objetivos específicos y recomendaciones de los lineamientos aprobados en los documentos CONPES de política<sup>22</sup>. El seguimiento debe monitorear el real y efectivo cumplimiento de los compromisos y acciones concertadas por las entidades participantes y aprobadas por el CONPES, con miras a darle respuesta a una necesidad de política pública existente." (Subraya fuera de Texto)*

En la prueba de recorrido realizada el 11 de febrero de 2019, se identificaron deficiencias en el proceso y seguimiento a los documentos CONPES, así:

1. El seguimiento al documento CONPES 3859 de 2016 con corte a junio de 2017 presenta como avance cualitativo: *"No se ha expedido la ley catastral, razón por la cual el seguimiento del CONPES está suspendido desde diciembre 2016. Sólo hasta cuando salga la ley de catastro (o las normas que hagan sus veces), se podrá iniciar su seguimiento"*.

Posteriormente, en el memorando 20174200091323 del 4 de julio de 2017 el Director de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP informa que *"(...) hasta que no se apruebe el proyecto de ley de catastro, no se podrá reportar avances en las acciones que se ven afectadas por dicho proyecto de ley"*; y que sólo se puede hacer seguimiento a 10 actividades; es decir, que desde julio de 2017 el DNP tenía conocimiento que 21 acciones de 31 que representan el (68%) de las actividades del PAS, no es factible su cumplimiento, sin que haya adoptado acciones en aras de modificar o reajustar los compromisos establecidos y orientarlos al cumplimiento de los objetivos de la política pública.

2. Los reportes de seguimiento no muestran en tiempo los avances de las actividades y compromisos establecidos en el PAS.

Lo anterior, sustentado en que el sistema de seguimiento permite el no reporte de un periodo a las entidades responsables de su cumplimiento, y cuando esto sucede, da la oportunidad de incluir hasta el siguiente periodo la información no rendida; es decir, puede existir rezago de información de hasta un (1) año, situación que no permite la toma de decisiones y acciones correctivas oportunas.

Lo anterior, se origina por deficiencias en la trazabilidad e integridad de la información relacionada con el seguimiento de documentos CONPES en la herramienta WebSisconpes; situación que genera riesgo de incumplimiento del artículo 104 la Ley 1753 de 2015 (PND).

---

<sup>22</sup> Esto implica no solo una lista de asistencia a reuniones sino compromisos que se hayan adquirido o acciones que hayan sido concertadas

## COMENTARIOS A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

**Punto 1.** Como se evidencia en el hallazgo, la afirmación de suspensión está tomada de informe de seguimiento al documento CONPES 3859 de 2016, el cual es público para la ciudadanía y personas interesadas en el proceso, como la CGR. Es de anotar, que este informe al ser validado por la Dirección Técnica Interlocutora del DNP, y ser revisado y aprobado para publicación por parte del Grupo CONPES, significa que el DNP acepta la información presentada a la ciudadanía. En este sentido, si el seguimiento no está suspendido como lo afirma DNP, es una observación que no fue realizada por DNP durante el seguimiento realizado, lo cual no permitió publicar e informar a terceros interesados que las acciones no podrían tener avance, razón por la cual si existen deficiencias en el proceso de seguimiento.

Es posible que durante la fase de implementación de una política, se presenten situaciones que generen cambios o replanteamiento de la misma como resultado del seguimiento, lo cual permite la retroalimentación dentro de la fase de ejecución. Para el caso que nos ocupa, se diseñó una política pública donde el 68% del total de implementación del CM estaba sujeta a la expedición de la ley, hecho que no dependía de las entidades participantes por cuanto no estaba dentro de sus competencias. Adicionalmente, en el seguimiento a segundo semestre de 2016, DAPRE expuso esta situación sin que se adoptaran medidas que permitieran cumplir con los plazos de presentación del proyecto de ley dentro de término previsto para el cumplimiento de la acción, que era 20 de junio de 2017 y no 13 de agosto de 2017 que fue la fecha de radicación del proyecto de ley por el mecanismo de Fast Track.

De igual manera, la CGR conoce las gestiones realizadas para la obtención del concepto favorable del CONPES en la adquisición de un crédito externo hasta por USD \$150 millones de dólares; sin embargo, esta actuación atiende a la necesidad de buscar e financiamiento de la política y no está orientado a la eliminación de las restricciones normativas ni fortalece institucionalmente al IGAC, ANT y SNR en el plazo previsto en e documentos CONPES 3859.

Finalmente, el Decreto 1869 del 15 de noviembre de 2017 facultó a DNP, en calidad de Secretario Técnico del CONPES para modificar los objetivos, alcances, recomendaciones o metas de los documentos CONPES desde la entrada en vigencia del decreto, es decir a partir de su publicación; no obstante, con el seguimiento a 31 de diciembre de 2016, el DNP tenía conocimiento de las limitaciones del 68% de las acciones de la política de CM relacionadas con la expedición de la ley Catastro-Registro, a pesar de ello, realizó la modificación a la política de implementación del CM en marzo de 2019<sup>23</sup> cuando ya había transcurrido 16 meses. Por otra parte, sin contar con los resultados de los ejercicios piloto que son la base de calibración y estimación de los costos para la expansión y ajuste a la

<sup>23</sup> Documento CONPES 3958 del 26 de marzo de 2019



política de CM, realizó acciones para la obtención de recursos. Por lo antes expuesto se valida este literal.

**Punto 2.** La CGR no desconoce las características básicas del sistema en tiempo real que contiene el SisCONPES 2.0, es así que, no son objeto de observación, como tampoco lo es el libre acceso y no dependencia de un usuario y contraseña para la consulta de la información como se manifiesta en la respuesta; sin embargo, el memorando 2019100015883 del 1 de febrero de 2019 señala: *“En estos momentos la información de avance disponible más actualizada corresponde a la del corte 2018-1, que estuvo disponible entre el 15 de agosto de 2018 y el 26 de noviembre de 2018.”*

Así mismo, mediante oficio 20196000052561 del 11 de febrero de 2019, el DNP informó que el seguimiento 2018-2 *“se abrirá para el reporte en marzo de 2019 y estará disponible en julio de 2019”*. Es decir, la ciudadanía o tercero interesado tendrá la totalidad del seguimiento a diciembre de 2018 en julio de 2019; es decir, con un rezago de seis (6) meses siempre que las entidades con actividades o compromisos reporten la información.

Por otra parte, en la tabla siguiente se presentan los resultados de los semáforos tomados el 11 de febrero de 2019, que corresponden a los seguimientos de las acciones con corte a junio 2018 y contiene además de la información de las actividades que fueron cargadas las características de estado como son: al día, atrasada, en alerta o sin reporte, en los cuales se evidencia que de 1.868 acciones por sector, el 41.86% están sin reporte y que dado el cierre del sistema, se podrán incorporar los avances hasta el siguiente corte que finaliza en julio de 2019, generando para estas acciones un retraso de un año, tal como se presenta a continuación:

**Tabla 4. Seguimiento a los Semáforos**

Sector	Al día	Atrasada	En alerta	Sin reporte	Número de acciones por sector
Ambiente	44	67	12	181	304
Territorial	11	12	2	269	294
Planeación	97	52	19	27	195
Agricultura	55	39	9	33	136
CIT	63	15	7	12	97
Transporte	39	20	3	34	96
Presidencia	33	29	5	29	96
Inclusión Soc	46	8	7	7	68
Salud	44	7	3	3	57
Educación	13	8	1	35	57
Justicia	15	11	1	26	53
Hacienda	19	3	2	26	50
TIC	25	8	9	7	49
Vivienda	20	10	2	15	47
Trabajo	30	6	1	10	47
Estadísticas	16	7	4	7	34
Minas	11	2	4	16	33
Defensa	22	6	5		33
Interior	13	7	1	7	28
Ciencia	7	6		7	20
Función Públi	9	4	1	4	18
Deporte	2	1		15	18
Org. control	7			6	13
Cultura	5	4	2		11
Rama Judicia	5			5	10
Relaciones	2				2
Org electoral				1	1
Inteligencia		1			1
<b>Total</b>	<b>653</b>	<b>333</b>	<b>100</b>	<b>782</b>	<b>1868</b>

- Fuente: DNP – Fecha: 11 febrero de 2019

Adicionalmente, el DNP no controvierte la posibilidad de existir el rezago de información de hasta un año, sino que lo justifica al señalar que: *“la oportunidad de incluir hasta el siguiente período la información no rendida por parte de las entidades responsables de reporte es para contar con datos de calidad siguiendo el criterio de completitud de la información”*, cuando los conceptos de integridad y oportunidad en la información son diferentes, hecho que no desvirtúa el riesgo que existe de no tomar decisiones oportunas para el logro de los objetivos de la política.

Por otra parte, el DNP es responsable de la administración del SisCONPES el cual entrega información pública a la ciudadanía, veedurías y organismos de control; sin embargo, los informes de seguimiento no permiten visualizar aspectos como avances parciales acciones que no fueron objeto de reporte; a título de ejemplo, tenemos la acción 3.2 *“Expedición Estatuto catastro-Registro”*, la cual no se habilitó para reporte y en el informe de seguimiento presenta un porcentaje de avance del 0%, cuando la deshabilitación es realizada sin considerar que existen hitos sobre los cuales es factible reportar avances como es el hito 2- borrador del Estatuto Catastro Registro, que tiene un peso del 50% sobre la medición de la acción, el cual fue cumplido dado que el proyecto fue presentado a consideración del Congreso, lo que implica un avance del 50% que dista del reporte presentado a la ciudadanía el cual fue objeto de validación y aprobación por parte del DNP

Ahora bien, aunque el DNP no es responsable de las acciones y compromisos de las otras entidades participantes, ésta situación sí puede afectar su función de formulación, articulación, coordinación y seguimiento de las políticas públicas porque le impide la toma de decisiones oportunas o reformulaciones orientadas al propósito de la política pública, por lo anterior se mantiene como hallazgo este numeral.

Finalmente, el DNP manifestó que los documentos CONPES carecen de efecto vinculante y que es por ello que *“las entidades no están obligadas a reportar información y no corresponde al DNP asegurar dicho reporte”*, es de resaltar que el documento CONPES 3859 de 2016 desarrolla un compromiso de Gobierno del PND e involucra la ejecución de recursos de \$14.700 millones, la aprobación de un endeudamiento externo de hasta USD\$150 millones de dólares a través de otro documento CONPES en noviembre de 2018 y utilizó vigencias futuras para la implementación de las acciones contempladas en el PAS cuyo responsabilidad de seguimiento se encuentra en cabeza del DNP, quien ejerce la secretaria Técnica del CONPES.

## **Hallazgo 2. Creación del Comité Catastro Registro – DAPRE (D) y DNP**

El artículo 3 del Decreto 2367 de 2015<sup>24</sup> señala que el CSAOSR estará integrado por: *“El Presidente de la República, quien lo presidirá, o su delegado que será el Director del DAPRE, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro del Interior, el MHCP, el Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministro de Minas y Energía, el Ministro de Justicia y del Derecho y el DNP.”* (Subraya fuera de texto)

El numeral 5 del artículo 2 del citado Decreto establece como una de las funciones de este Consejo el *“Orientar y asegurar la articulación y coordinación de los procesos de catastro y registro de la propiedad rural, impartiendo las directrices y los lineamientos a las entidades competentes en estas materias.”* (Subraya fuera de texto)

A su turno, el artículo 4 del citado Decreto, establece: *“Para el cumplimiento de sus funciones, el CSAOSR, podrá constituir comités técnicos de trabajo intersectoriales, los cuales estarán bajo su dependencia directa en lo referente al ejercicio de la función asignada al Consejo.”*

El numeral 2 del artículo 2 del Decreto 1832<sup>25</sup> de 2012 señala como una de las funciones del DNP: *“2. Desarrollar los lineamientos de planeación impartidas por el Presidente de la República y coördinar el trabajo de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de resultados del PND y de otras políticas del Gobierno Nacional con los Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades territoriales”* y *“6. Coordinar y acompañar la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en convergencia regional, ordenamiento territorial y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios.”* Funciones que se mantienen en los numerales 2 y 6 del artículo 3 del Decreto 2189 de 2017<sup>26</sup>.

El numeral 3, seguimiento a documentos CONPES de la Guía de Elaboración y Seguimiento a documentos CONPES, código EC-G01, Versión 7, adoptada mediante

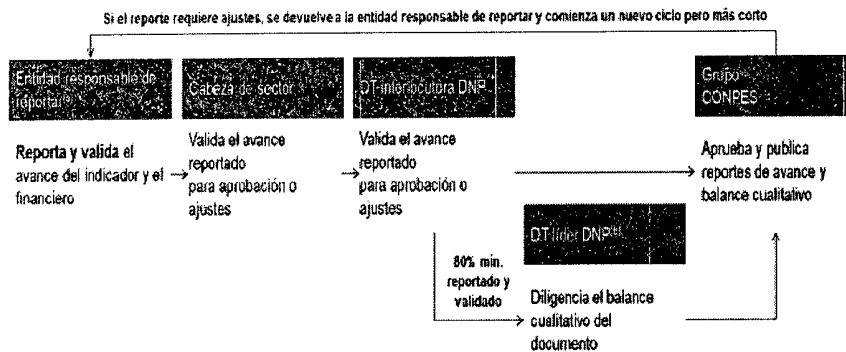
<sup>24</sup> Por medio del cual se crea el CSAOSR

<sup>25</sup> Por el cual se modifica la estructura del DNP

<sup>26</sup> Por el cual se modifica la estructura del DNP

Resolución 678 de marzo de 2018, establece que: “(...), la DT interlocutora debe validar el reporte y decidir si lo aprueba o si solicita ajustes. Si lo aprueba, este será enviado por el sistema directamente al Grupo CONPES para su revisión y posterior aprobación para publicación. Si, por el contrario, la DT interlocutora considera que el reporte requiere ajustes se lo envía a la entidad, a través del sistema, el cual tendrá un tiempo determinado para ajustar y reportar de nuevo. En este punto, el ciclo comienza de nuevo para esa acción, con plazos más cortos, como se explicó anteriormente.” Como ilustración, se presenta en la siguiente gráfica.

**Figura 2. Proceso de seguimiento a documentos CONPES**



Fuente: Grupo CONPES, DNP (2016).

Notas: <sup>(a)</sup> Incluye cabezas de sector y direcciones técnicas del DNP. <sup>(b)</sup> La DT líder también ejerce el rol de interlocutora y valida la información de su sector.

Fuente: Guía de elaboración y seguimiento de documentos CONPES, pág 20

El Documento CONPES 3859 de 2016, publicado el 30 de junio de 2016, contempla en su dimensión institucional, numeral 5.3.4 la estrategia cuatro (4) denominada fortalecimiento de la institucionalidad catastral y adecuación de mecanismos para el acceso e interoperabilidad de la información, en la línea de acción “4.2: Arreglos institucionales de coordinación y articulación para garantizar el acceso e interoperabilidad de la información”, establece lo siguiente:

(...) “Para contar con una institucionalidad que asegure la conformación y sostenimiento de un CM, además de fortalecer la autoridad catastral, también se debe definir cómo esta se coordinará con los demás actores del sistema que participan en la gestión predial, y con aquellos que producen o utilizan información catastral. Por tanto, para consolidar tales arreglos, es necesario considerar todas las instancias en sus niveles político, estratégico, técnico y operativo, así como los procesos y funciones a cargo de distintos actores, que participan en los procesos de catastro y registro público de la propiedad.

Dentro de los arreglos institucionales dispuestos para materializar los lineamientos de política para la implementación del CM, se buscará consolidar el rol del CSAOSR, creado mediante el Decreto 2367 de 2015 y presidido por la Presidencia de la República. Este organismo que opera como máxima instancia asesora del Gobierno nacional, será el encargado de formular lineamientos, coordinar y articular políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural. Igualmente tendrá a su cargo, entre otras funciones, las de orientar y asegurar la articulación de los procesos del CM y el registro, así como promover la adopción de procesos, metodologías y todo tipo de instrumentos destinados a la implementación del CM. (Subrayado fuera de texto)

*(...) En línea con los propósitos de coordinación interinstitucional entre el catastro y el registro de la propiedad, en el marco del Consejo se creará, en virtud del artículo 4 de Decreto 2367 de 2015, un comité de catastro-registro integrado por la Presidencia de la República, el IGAC como máxima autoridad catastral nacional, la SNR como autoridad nacional del registro de la propiedad inmueble, la ANT como la máxima autoridad de las tierras de la nación, y el DNP, quien ejercerá funciones de secretaría técnica... (Subraya fuera de texto)*

*(...) A través de este comité se coordinarán y revisarán los resultados de los ejercicios de levantamiento catastral multipropósito. En especial, se estudiarán y validarán los resultados de los ejercicios de prueba metodológica<sup>27</sup> que adelantarán el IGAC, la SNR, y la ANT, bajo la coordinación del DNP. El comité será responsable de coordinar los aspectos relacionados con la racionalización de inversiones y la armonización e interoperación de los sistemas de información, entre otras materias. La creación de este comité deberá materializarse a más tardar durante el mes siguiente a la aprobación de esta política, para lo cual deberá convocarse a la primera sesión del CSAOSR.*

El PAS, del documento CONPES 3859 de 2016 contempló la acción 4.6 "Crear comité Catastro - Registro", con un peso del 3% en la implementación de la política, cuyo responsable de la ejecución es el DAPRE, con tiempo de ejecución del 14 de Junio de 2016 al 31 de Julio de 2016, la acción no depende de otra actividad del PAS; adicionalmente, el indicador de cumplimiento "Porcentaje de avance en la creación del comité Catastro-Registro", estableció como hitos de medición:

*"Hito 1: Creación del comité de catastro-registro por parte del CSAOSR=30%.*

*Hito 2: Aprobación de los principios rectores y manual de operaciones del comité de catastro-registro=30%.*

*Hito 3: Elección de la secretaría técnica del comité de catastro-registro=20%.*

*Hito 4: Primera reunión del comité de catastro-registro realizada=20%."*

Producto de deficiencias de control interno en el cumplimiento de las actividades a cargo del DAPRE y debilidad en las gestiones de seguimiento y coordinación interinstitucional a cargo del DNP, se presentan las siguientes situaciones:

#### ➤ POR PARTE DE DAPRE

1. A 31 de diciembre de 2018, no se llevó acabo la creación del comité Catastro – Registro, a pesar que debía realizarse a más tardar en julio de 2016, y que el CSAOSR<sup>28</sup>, en virtud del artículo 4 del Decreto 2367 del 7 de diciembre de 2015 tiene la potestad para la creación de comités técnicos de trabajo intersectorial.

2. El documento CONPES fue expedido en junio de 2016 y 14 meses después, en agosto de 2017, la Dirección de Gobierno y Áreas estratégicas asume la responsabilidad de

<sup>27</sup> La prueba metodológica hace referencia al ejercicio de la prueba piloto del CM. Pag 52 del documento CONPES 3859 de 2016

<sup>28</sup> El Consejo es un organismo del Gobierno nacional encargado de formular lineamientos generales de política, y coordinar y articular la implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural, considerando factores ambientales, sociales, productivos, territoriales, económicos y culturales, entre otros; el cual fue creado por el artículo 1 del Decreto 2367 del 7 de diciembre de 2015, expedido por Presidencia de la República y que dentro sus funciones están: "5.Orientar y asegurar la articulación y coordinación de los procesos de catastro y registro de la propiedad rural, impartiendo las directrices y los lineamientos a las entidades competentes en estas materias."

ejecutar la actividad 4.6 de creación del Comité Catastro Registro<sup>29</sup>; es decir, cuando y había vencido el plazo establecido en el PAS para la ejecución de la actividad<sup>30</sup>, lo que constituye una meta no cumplida, sin que se evidencien acciones de ajuste o modificación de plazos debidamente sustentadas o motivadas.

Aunado a lo anterior, no se evidencian gestiones posteriores por parte de la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas para el cumplimiento de la meta, a pesar de que los reportes de seguimiento del PAS 3859 de 2016, en el SisConpes 2.0 reflejaron en los cortes de junio de 2016, diciembre de 2016; junio de 2017, diciembre de 2017 y junio de 2018, un porcentaje de avance del indicador del 0%

➤ POR PARTE DE DNP

1. No se evidenciaron gestiones para coordinar la creación del Comité Catastro-Registro a pesar que: i) el DNP ejercería la Secretaría Técnica del citado Comité a la luz del documento CONPES 3859 de 2016, ii) Los informes de seguimiento generados por el SisConpes 2.0 presentaron avance del 0% y meta "No cumplida", sin que DAPRE incluyera los motivos que sustentaron la causa del incumplimiento, aun cuando la actividad no dependía de la expedición del Estatuto catastro registro, lo cual es validado y aprobado por DNP, a través de la Dirección Técnica Interlocutora y Grupo CONPES.

2. En respuesta a la solicitud de las actas de Comité Catastro Registro realizada a DNP por parte de la CGR<sup>31</sup>, el DNP manifestó en comunicación 2019ER0009127 del 1 de febrero de 2019 que dio traslado el 25 de enero de 2019 al IGAC y SNR<sup>32</sup>. En respuesta el IGAC manifestó que: "(...) desconoce de las sesiones que se han adelantado y la creación del comité catastro-registro por parte de ese Consejo; en razón a lo anterior, si las mencionadas actas existen el DNP como secretaria Técnica es la entidad donde reposa esa información" y la SNR señaló que: "(...) el CSAOSR, es presidido por el presidente de la República, o su delegado, que será el Director del DAPRE, y en este orden, son los llamados a suministrar la información respectiva a los comités que se han constituido en cumplimiento de sus funciones." Lo anterior, evidenció deficiencias en la planeación, seguimiento y coordinación por parte de DNP frente al traslado de una comunicación a entidades que no eran competentes para responder por el cumplimiento de la actividad según lo consignado en el PAS.

En consecuencia, el CM no contó con la instancia prevista para cumplir con la responsabilidad de revisar y validar los resultados de los ejercicios de prueba piloto (prueba metodológica).

<sup>29</sup> Mediante correo electrónico del 2 de febrero de 2017 la Oficina de Planeación del DAPRE informa al Grupo CONPES que: "Con respecto a la acción 4.6 estamos pendientes de confirmar internamente si la responsabilidad es de la Secretaría Jurídica." Sin embargo, hasta el 3 de agosto de 2017 el Director de Gobierno y Áreas Estratégicas del DAPRE informa a la Oficina Asesora de Planeación del DAPRE en relación con la actividad: "4.6. Crear comité catastro-registro. Existe un marco normativo desarrollado a través del decreto 2367 del 7 de diciembre de 2015, el cual crea el CSAOSR, el cual debe ser liderado por Presidencia. En el marco de la sesión de ese Consejo se debe crear el Comité Catastro-Registro. La Dirección de Gobierno y Áreas estratégicas será el responsable de dicha actividad." (Subraya fuera de texto).

<sup>30</sup> El plazo establecido en el PAS para cumplir con la creación del comité Catastro-Registro era julio de 2016.

<sup>31</sup> Oficio ACDNP-8.1-11 del 24 de enero de 2019

<sup>32</sup> El 25 de enero de 2019 mediante radicado número 20194220030051 se hace transferencia de la solicitud al IGAC, y con oficio número 2019422002991 a la SNR.

Adicionalmente no se evidenció la articulación y coordinación de los procesos de catastro y registro de la propiedad rural.

De conformidad con la Ley 734 de 2002 y el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, estos hechos dan origen a una posible connotación disciplinaria para el DAPRE.

## **COMENTARIOS A LAS RESPUESTAS DE LOS AUDITADOS DAPRE- DNP**

La respuesta de DAPRE no desvirtúa la falta de creación del Comité Catastro – Registro, se centra en la narración de las acciones llevadas a cabo en dos momentos: entre junio de 2016 y agosto de 2018, y de agosto a diciembre de 2018, expresando lo siguiente:

1. Con relación al primer momento, el DAPRE hace descripción de las actuaciones para la elaboración del documento Conpes 3859 de 2016 y del levantamiento del Catastro Rural – Urbano con enfoque multipropósito, que hace parte integral del punto uno del Acuerdo de Paz, mencionando cuales fueron las etapas para la configuración de este nuevo CM, los arreglos institucionales planteados en el Proyecto de Ley de CM, sujeta a la aprobación por parte del Congreso de la República.
2. En el segundo momento, entre agosto a diciembre de 2018, se describen las acciones para definir los puntos básicos y reglas de entendimiento para la implementación del catastro, partiendo, entre otras, de la premisa de mantener la institucionalidad existente, asegurando modificaciones básicas para mejorar la operatividad y funcionalidad de la actualización catastral.

Aunque se expone la revisión de la necesidad de suspender el seguimiento de algunas acciones del PAS hasta que fuera aprobada la Ley, no se remite evidencia de: i) Cúales fueron las dificultades que se presentaban específicamente para el cumplimiento de esta acción, ii) Su relación con la expedición de Ley de catastro Registro, más aún cuando en el seguimiento publicado (PAS), no se evidencia esta dependencia con la ley, y iii) El DNP no presenta en la respuesta los argumentos que sustentan el no realizar seguimiento a esta acción.

Por otra parte, el plazo de ejecución establecido en el PAS para crear el comité es 31 de Julio de 2016; sin embargo, la expedición del Estatuto Catastro-Registro va hasta el 20 de junio de 2017; es decir, casi un año de diferencia, lo que permite deducir que la creación del Comité no depende de la Expedición de la Ley.

El DAPRE anexa el borrador del Acuerdo 002 de 2019 *“Por el cual se recomiendan normas técnicas para levantamientos catastrales”*; sin embargo, no aportó el Acuerdo definitivo ni el acta del 8 de abril de 2019 del CSAOSR, que soporta la aprobación de la creación del comité catastro – registro; no obstante lo anterior, el DNP señala que el Consejo aprobó la creación del *“Comité para la implementación de la política de CM”*, el cual hará las veces del Comité catastro-registro; es decir, para la CGR existe incertidumbre de cuál de los dos comités se creó; hecho que no desvirtúa la falta de oportunidad, coordinación y articulación de las entidades involucradas.

Adicionalmente, no se evidencia cómo se asegura la articulación y coordinación de los procesos de catastro registro de la propiedad rural, como una de las funciones del Consejo que preside, por lo que se confirma que el DAPRE no cuenta con la instancia que se ha previsto en el documento CONPES 3859 de 2016, a través de la cual se coordinarán y revisarán los resultados de los ejercicios de levantamiento CM, su creación debió materializarse a más tardar durante el mes siguiente a la aprobación del CONPES 3859 de 2016 y para ello debió convocarse la primera reunión, hecho que no se materializó.

Si bien DNP y DAPRE, manifiestan la realización de acciones, los indicadores de cumplimiento del PAS definidos en los Hitos 1, 2, 3 y 4 de la actividad 4.6, presentan en los cortes de junio del año 2016 a junio de 2018 un avance del 0%.

Con relación a lo mencionado por el DNP en su respuesta<sup>33</sup>, respecto del Comité de Convenio 570 de 2016<sup>34</sup>, establece que contará con un esquema de operación, conformado por el DNP, SNR, IGAC y ANT, este esquema se constituirá por un COD, que es de carácter técnico, que tiene entre otras las siguientes funciones: (...) i) *Es la instancia nacional de consulta, apoyo y asesoría. En este sentido resolverá consultas y apoyará a la supervisión de la interventoría en las materias técnicas competencia del Proyecto Piloto de CM y las entidades que lo conforman.* (...) xiii) *Será una instancia de coordinación entre las entidades miembros frente al desarrollo de las consultorías y la interventoría (...).* De este comité DAPRE no es miembro ni tiene asignadas funciones en el Comité Catastro-Registro. Es así que, el COD no reemplaza lo establecido en el artículo 4 del Decreto 2367 de 2017, ni cumple con lo establecido por el hito 1 de la Acción 6 Crear comité Catastro-Registro contemplada en el PAS a cargo del DAPRE.

Por lo anterior se confirma el incumplimiento de la acción a cargo del DAPRE relacionada con la creación del Comité, que de acuerdo con los indicadores establecidos en el PAS no fue cumplida; así como, no se evidencian gestiones por parte de DNP para coordinar la creación del Comité, del cual ejercería la Secretaría Técnica a la luz de documento CONPES 3859 de 2016.

Respecto a lo afirmado por DNP frente a las deficiencias en la planeación, seguimiento y coordinación frente al traslado de la comunicación de la Contraloría<sup>35</sup>, a la SNR y al IGAC, en cuanto a la solicitud de las actas del comité catastro-registro, menciona que esta fue motivada en la misionalidad y en el trabajo articulado de sus procesos. Sin embargo, por las respuestas tanto del IGAC como de la SNR, no se desvirtúa lo evidenciado por la CGR

En el hallazgo se precisa la dependencia responsable de ejecutar y reportar el cumplimiento de esta actividad, lo que en ningún momento libera de la responsabilidad a

<sup>33</sup> Oficio 20196000250521 del 25 de abril de 2019

<sup>34</sup> Anexo 1 Funciones y Reglas del Esquema de Operación, Seguimiento, Consultoría y Apoyo del Convenio 570 de 2016, celebrado entre DNP, IGAC, SNR Y ANT, cuyo objeto es "Aunar esfuerzos humanos, técnicos, tecnológicos y de articulación interinstitucional desde sus competencias, entre la SNR, el IGAC, la ANT y el DNP, con el fin de coordinar acciones para apoyar el Proyecto Piloto de CM."

<sup>35</sup> Oficio ACDNP 8.1-11 del 24 de enero de 2019



DAPRE, quién desde el 16 de mayo de 2016 con la invitación al comité Pre-conpes recibe el borrador del documento CONPES 3859 de 2016 junto con el PAS, el cual incorpora los compromisos a su cargo, sin que se evidencie en la ayuda de memoria objeción alguna respecto de su responsabilidad de ejecución de la acción. Finalmente, las acciones realizadas no desvirtúan la falta de creación del Comité Catastro–Registro dentro del horizonte de tiempo previsto en el documento CONPES 3859 de 2016 ni de sus funciones en relación con la validación de los resultados de las pruebas piloto, aprobación del Plan de Acción de la SNR relacionado con la Interoperabilidad de los Sistemas Catastrales y Registrales, entre otras, razón por la cual el hallazgo se mantiene.

### **Hallazgo 3. Prueba piloto municipios - DNP**

El Convenio Interadministrativo 570 de 2016<sup>36</sup>, en la cláusula sexta dispone: “*SEXTA-Comité Directivo. Las partes al Perfeccionamiento del CONVENIO, conformaran mediante Acta un Comité Directivo que estará conformado de la siguiente manera: 1. Un representante del DNP, que para este efecto será la persona designada por el DNP; 2. Un representante del IGAC que para tal efecto será el Subdirector de Catastro o quien designe el representante legal, 3. Un representante del SNR quien para el efecto será el Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, o de la persona que designe el representante legal y 4. La Directora de Ordenamiento Social de la Propiedad de la ANT, o quien designe el ordenador del gasto. El presente comité deberá reunirse mínimo una vez al mes y extraordinariamente cuando la ejecución del mismo lo requiera.*”

*“Parágrafo: FUNCIONES DEL COMITÉ DIRECTIVO: El comité directivo será el órgano que coordina, oriente y planifique la ejecución del presente convenio, sus especificaciones técnicas y el seguimiento a su desarrollo, así como también para exponer los inconvenientes y las inquietudes que surjan en ejecución del convenio con el fin de plantear posibles soluciones y absolver las dudas que sean puestas a su consideración, entre otras tendrá como funciones: 1. Designar al Secretario del Comité Técnico. 2. Debatir y decidir las situaciones que presente en ejecución del convenio y sea puestas en su conocimiento. 3. Solicitar asistencia de expertos y conceptos relacionados con las situaciones puestas en su conocimiento. 4. Facilitar la solución de las divergencias que se presenten en ejecución del convenio. 5. Buscar la adecuada y eficiente ejecución de convenio. 6. Hacer seguimiento de las obligaciones a cargo de cada una de las partes. 7. Realizar informes relacionados con las funciones asignadas (sic) 9. Darse su propio reglamento. 10. Las demás funciones relacionadas por las partes del Convenio.” (Subraya fuera de texto)*

El documento Conpes 3859 de 2016 señala en relación con la implementación del CM que se llevaría a cabo en dos fases: (...) “(i) piloto del nuevo modelo en 11 municipios, que será completado durante 2016; y (ii) escalamiento a todo el territorio nacional entre 2017 y 2023. La meta a 2018 es conformar e implementar el CM en el 25% del país (con énfasis en zonas rurales), y sentar las bases para completar el ejercicio nacional, en 2023.

*A través de la política consignada en este documento, se articulan una serie de objetivos y estrategias dirigidas a materializar la adopción e implementación de un CM, acorde con estándares técnicos nacional e internacionalmente validados, que permita hacer más eficaces y menos costosos los procesos de levantamiento, actualización y conservación catastral, lo mismo que su articulación con el registro público de la propiedad.”*

<sup>36</sup> Suscrito el 25 de octubre de 2016 entre el DNP, IGAC, SNR y la ANT

La fase 1, prueba piloto: contempló adelantar en el 2016 un pilotaje técnico de operación catastral con fines multipropósito, que permitirá: (...) "Contar con un laboratorio de soporte de la implementación de la política, que hará posible calibrar costos, tiempos, y condiciones técnicas (metodologías y tecnologías), además de poner a prueba el modelo operativo de tercerización y delegación, así como el procedimiento de barrido predial masivo, entre otros aspectos. El piloto servirá, a su vez, para ajustar y planificar las metodologías, instrumentos y operativos de campo para el escalamiento del proceso a nivel nacional." (Subraya fuera de texto).

Para el desarrollo de esta fase, el IGAC realizó la selección técnica de nueve (9) municipios que representan la diversidad predial que existe en Colombia, y en particular las zonas rurales con el propósito de aplicar las pruebas piloto, que conforme con el documento CONPES 3859 de 2016, permitirá la estimación de costos, tiempos y condiciones técnicas. Así mismo, señala que: "La determinación final de costos se obtendrá una vez finalizada la implementación de la prueba piloto y en ese momento comenzará el proceso de gestión presupuestal." Subraya fuera de texto

Los municipios seleccionados por el IGAC fueron: Santa Marta, San Vicente del Caguán, Lebrija, Anorí<sup>37</sup>, Puerto Gaitán, Armenia, Topaipí, Dibulla, y Puerto Leguizamón. Adicionalmente, el DNP incluyó Buenaventura y Barranquilla. Sin embargo, el proceso de selección<sup>38</sup> para llevar a cabo la prueba piloto del Grupo 2 conformado por los municipios de Armenia, Buenaventura y San Vicente del Caguán, fue declarado desierto.<sup>39</sup>

Existen deficiencias en la coordinación interinstitucional y de planeación para la expansión del CM por cuanto:

1. A pesar de que el COD<sup>40</sup> es el escenario para: (...) "Exponer los inconvenientes y las inquietudes que surjan en ejecución del convenio con el fin de plantear posibles soluciones y absolver las dudas que sean puestas en ejecución del convenio (...)". No se evidencia en las actas del COD, las justificaciones o motivaciones para no realizar los pilotos en los Municipios en Armenia y San Vicente de Caguán; más aún cuando el IGAC<sup>41</sup> ha manifestado que (...) "Desde el momento que no fue posible la adjudicación de los municipios de San Vicente de Caguán y Armenia, se perdió la representatividad del ejercicio. Así mismo que, "El efecto más importante es la imposibilidad técnica de expandir los resultados respecto de las tipologías prediales que han podido quedar fuera de la prueba". Subraya fuera de texto.

Así mismo, el IGAC, como autoridad catastral, señaló a la CGR, que el efecto más importante de no realizar los pilotos en las áreas rurales de los municipios identificados sería: (...) "La imposibilidad técnica de expandir los resultados respecto de las tipologías prediales al resto del territorio nacional. Esto, sin perjuicio de los efectos frente a otros objetivos del piloto, que impactarían la planeación y ejecución en el escalamiento del CM, como son, la determinación de rendimientos y costos diferenciales, la prueba de estándares o especificaciones técnicas de producto, metodologías y modelo de operación." Subraya fuera de texto.

<sup>37</sup> El IGAC<sup>37</sup> menciona que respecto del Municipio de Anorí fue reemplazado por el Municipio de San Carlos. Comunicación 8002019EE1836-01. Marzo 03 de 2019 -Radicado CGR 2019ER0022902

<sup>38</sup> 1984-215082 – Proceso de Selección PFET Préstamo No. 8320 - CO

<sup>39</sup> En el marco del COD no se realizó análisis de causas de la declaratoria de Desierta y no se realizó un nuevo proceso de selección para los municipios de Armenia y San Vicente del Caguán.

<sup>40</sup> Convenio Interadministrativo 570 de 2016. Funciones del Comité Directivo

<sup>41</sup> Comunicación 8002019EE1836-01. Marzo 03 de 2019 - Radicado CGR 2019ER0022902

2. No se evidencia el cubrimiento de la diversidad predial establecida por el IGAC, derivado de la no realización de los pilotos en los Municipios de Armenia y San Vicente del Caguán.

Lo anterior, trae como consecuencia que al iniciar la fase de expansión no se cuente con información que permita estimar los costos de intervención, tiempos, condiciones técnicas; de los Municipios que cumplen con los mismos criterios de diversidad predial que presentan Armenia y San Vicente del Caguán. Adicionalmente, no se cumple con la meta establecida para el año 2018, consistente en conformar e implementar el CM en el 25% del País.

## COMENTARIOS A LA RESPUESTA DEL DNP

La CGR no debate que el COD es la instancia diseñada para la toma de decisiones propias de la gestión del proyecto, sino el hecho de que ante un proceso de licitación desierto que conlleva la no realización de los pilotos en San Vicente del Caguán y Armenia, municipios que representan una parte de la diversidad predial del país, no se sometan a discusión del COD las implicaciones de esta decisión y las acciones a seguir para no alterar la realización de pruebas piloto en municipios representativos sin que se afecten los criterios de selección.

Revisada el acta 3 del COD del 27 de enero de 2017 se encuentra que:

- a. El *"Estado actual del proyecto de piloto-base (resultados de la licitación)"* señala *"Grupo 2: Se declaró desierto"*; sin embargo, no presenta qué municipios no serían cubiertos y sus implicaciones.
- b. En esa acta no asistió el IGAC, quién fue el responsable de definir los municipios piloto y tenía el conocimiento técnico para conocer la representatividad predial que cubrían dichos municipios; no obstante, dentro del acta se le asigna a dicha institución el definir municipios del piloto base en los cuales se realizará ordenamiento social de la propiedad.
- c. Si bien en el acta no hubo objeción por los demás integrantes, en el acta 6 del 23 de junio de 2017 presenta un balance del proyecto en la que se señala: *"El conpes señala 11 municipios para el piloto, actualmente se está ejecutando en 7 municipios; en este sentido, es importante tener en cuenta las situaciones que se presentarán con los municipios que no se lograron contratar en la selección de operadores: Armenia, Buenaventura y San Vicente del Caguán."*; el acta 8 del 28 de julio de 2017, el IGAC dejó consignado: *"en la medida que la representatividad se perdió desde el momento en que no se pudo adjudicar para el ejercicio piloto la totalidad de los municipios seleccionados (9), sin que los faltantes vayan a ser cubiertos de nuevo en el marco del ejercicio según informo DNP, por lo cual habrá que buscar criterios y evaluarlos de cara a la expansión"*. No obstante, no se evidencia en las actas, ni en la respuesta al hallazgo, las decisiones tomadas en consenso frente a la pérdida de representatividad.

Como se evidencia, el IGAC sí manifestó la pérdida de representatividad al no abarcar la totalidad de los pilotos y ante la no cobertura de los mismos. Por otra parte, es pertinente anotar que la CGR no está cuestionando la falta de realización de los pilotos en esos Municipios por cuanto el COD, como órgano colegiado, puede tomar decisiones frente a los mismos, sino el hecho de que precisamente en esa instancia de decisión, donde se puede conocer la visión global y técnica del proceso, no se discutan las implicaciones de la decisión que a la postre pueden afectar su desarrollo e implementación, como es el caso de Armenia y San Vicente del Caguán.

Por otra parte, la afirmación de que *"en el momento en que no fue posible la adjudicación de los Municipios de San Vicente del Caguán y Armenia, se perdió la representatividad del ejercicio. El efecto más importante es la imposibilidad técnica de expandir los resultados respecto de las tipologías prediales que ha podido quedar por fuera de la prueba"* no es de la CGR sino del IGAC según se evidencia en el oficio 2019ER0022902 de abril de 2019, el cual fue solicitado por la CGR considerando que esta entidad fue la responsable de seleccionar los Municipios para realizar los pilotos y es la autoridad catastral.

En relación con la afirmación de que la representatividad predial no corresponde únicamente a la cantidad de municipios, es preciso señalar que el IGAC en respuesta al oficio 8002019EE757 del 5 de febrero de 2019 señala que: *"hizo una selección técnica de municipios para aplicar las pruebas piloto y partió de la necesidad de realizar una intervención a baja escala y posteriormente expandir los resultados al resto del país. Para contar con un proceso de expansión confiable, era y es requisito fundamental el cubrimiento de la diversidad predial que existe en Colombia y en los aspectos que dificultan las labores de campo, toda vez que ello repercute directamente en los rendimientos, por tanto, en los costos."*

El documento aportado por el DNP esboza los criterios de selección definidos por el IGAC que corresponde a una presentación del costeo del piloto realizada en septiembre de 2015 y señala las características de los pilotos base que: *"Deben capturar la diversidad predial del país lo que permitirá extrapolar los resultados"*. Así mismo, presenta frente a la selección de municipio y tipo de predio las siguientes tablas, las cuales evidencian que estos dos municipios no cubiertos tienen 17.366 predios, los cuales representan el 28.84% del total de predios esperados y en materia de costos de levantamiento prediales realizado por el IGAC de \$2.275 millones (24.92%).

Departamento	Municipio	Predios
Magdalena	Santa Marta	25,822
Cauquetá	San Vicente del Caguán	14,567
Santander	Lebrija	5,517
Antioquia	Anorí	3,210
Meta	Puerto Galán	3,134
Quindío	Armenia	2,799
Cundinamarca	Topalpi	2,743
Guajira	Dibulla	1,617
Putumayo	Puerto Leguizamó	790
Total		60,199



Código	Departamento	Municipio	Predios Planimétrico	Predios Fotoidentificación	Valor Planimétrico	Valor Fotoidentificación	Valor Total
47001	Magdalena	Santa Marta	25.822	3.359	15.744	3.191.050.000	4.765.450.000
18753	Caquetá	San Vicente del Caguan	14.567	427	14.140	405.650.000	1.819.650.000
68406	Santander	Lebrija	5.517	154	5.363	146.300.000	682.600.000
05040	Antioquia	Anorí	3.210	0	3.210	0	321.000.000
50568	Meta	Puerto Gaitán	3.134	292	2.842	277.400.000	561.600.000
63001	Quindío	Armenia	2.799	207	2.592	196.650.000	455.850.000
25823	Cundinamarca	Topaipí	2.743	7	2.736	6.650.000	280.250.000
44090	Guajira	Dibulla	1.617	1	1.616	950.000	162.550.000
86573	Putumayo	Puerto Leguizamó	790	1	789	950.000	79.850.000
<b>Total</b>			<b>60.199</b>	<b>4.448</b>	<b>49.032</b>	<b>4.225.600.000</b>	<b>9.128.800.000</b>

Finalmente, la respuesta no desvirtúa el incumplimiento de la meta prevista para 2016–2018 del PAS del documento CONPES 3859 de 2016; por otra parte, las decisiones tomadas en las mesas técnicas de la ruta de evaluación del Proyecto Piloto en el CSAOSR remitida en la respuesta, corresponde al Acuerdo 02 del 8 de abril de 2019 la cual desborda el alcance del proceso auditor que corresponde hasta el 31 de diciembre de 2018. Por lo anterior, el hallazgo se valida en los términos en que fue comunicado.

#### Hallazgo 4. Asistencia y Compromisos CONPES 3859 de 2016 - DAPRE

El artículo 1 del Decreto 2148 de 2009 señala que: *"Para el cumplimiento de sus funciones, el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES y el CONPES para la Política Social - CONPES SOCIAL, en sus sesiones presenciales y virtuales, serán presididos por el señor Presidente de la República y estarán integrados de la siguiente forma :*

1. Asistirán en calidad de miembros permanentes a sus sesiones, con derecho a voz y voto: "(...) Director del DAPRE (...)"

El artículo 2.2.12.3.3 Decreto 1869 de 2017 frente al ajuste de documentos CONPES establece: *"La Secretaría Técnica podrá, mediante adendas, ajustar los documentos CONPES siempre que no se afecten sus objetivos, alcances, metas o recomendaciones. Para el efecto, la entidad competente sectorial deberá presentar la Solicitud motivada, identificando la necesidad e implicaciones del ajuste. En todo caso, El ajuste no podrá reemplazar la voluntad del órgano colegiado. Este tipo de Modificaciones deberán ser informadas al CONPES."*

La "Guía Metodológica para la Elaboración y Seguimiento de Documentos CONPES" versión 6, elaborada por DNP, señala que antes de realizar la sesión de preCONPES se *"socializa el documento con las entidades participantes y demás entidades impactadas con las acciones planteadas en el documento de la política pública."*

*(...) "Para realizar la sesión, es necesaria la participación de los viceministros y jefes de planeación de las entidades comprometidas con acciones en el PAS del documento CONPES. De lo contrario, la sesión PreCONPES no debe llevarse a cabo". (Subraya fuera de texto)*

*(...) "Cuando el Grupo CONPES envíe a la DT<sup>42</sup> líder los comentarios al documento borrador a los que haya lugar, esta debe ajustarlo de acuerdo con las sugerencias recibidas para luego enviar la versión ajustada al Coordinador del Grupo CONPES. Si la DT líder no está de acuerdo con algunas de las apreciaciones, debe explicar las razones por las cuales no acoge el comentario. Esta actividad es iterativa y finaliza con el momento en que el Coordinador del Grupo CONPES considere que el documento está listo para recibir el visto bueno del Secretario Técnico del CONPES de manera que pueda ser socializado."*

<sup>42</sup> DT según la Guía de Elaboración y Seguimiento a Documentos CONPES significa Dirección Técnica.

(...) Se recomienda conservar la trazabilidad del proceso de concertación con las entidades participantes e el documento CONPES en razón de futuros requerimientos por parte de los organismos de control o la ciudadanía<sup>43</sup>.

La "Guía Metodológica para la Elaboración y Seguimiento de Documentos CONPES", ha sido actualizada y conserva el proceso descrito anteriormente para la citación a las reuniones preCONPES.

Respecto a la actividad 5.8 "Actualizar el PAS de acuerdo a los resultados de la fase 1", El DNP manifestó mediante oficio 20196000136161 del 4 de marzo de 2019 que: "(...) la elaboración de los documentos CONPES es un proceso de concertación entre entidades liderado por la Secretaría Técnica del CONPES, que es ejercida por el DNP.

(...) durante el proceso de elaboración, se realiza constantemente la validación de responsabilidades que van a quedar a cargo de las entidades una vez se apruebe el documento CONPES. Esto quiere decir que las entidades pueden contactar a DNP en cualquier momento para realizar observaciones con respecto al documento y las acciones que se están definiendo. Una vez se consolida una versión del documento y de formato PAS y se programa una sesión PreCONPES a la cual es invitada cada entidad responsable de la ejecución de acciones. Con la citación a dicha sesión se envía a todas las entidades responsables de acciones el documento para discusión junto con su respectivo PAS, es decir que, con anterioridad a dicha sesión se pone en conocimiento la información de cada acción y de sus responsables. El PreCONPES es el espacio diseñado para presentar el documento y sus principales acciones y en el cual las entidades responsables de acciones pueden realizar comentarios al documento y a las acciones definidas. El documento pasa a sesión CONPES, únicamente cuando todas las observaciones producto de la sesión PreCONPES son resueltas"

Se evidenció que la Secretaría del CONPES, en cabeza del DNP, mediante correo electrónico el 16 de mayo de 2016, invitó al DAPRE a la sesión PreCONPES, con el objeto de discutir el documento CONPES relacionado con la política para la adopción y puesta en marcha de un CM Rural-Urbano, para lo cual adjunta el documento CONPES 3859 y PAS, que incluye como responsabilidad del DAPRE el "5.8 Actualizar el PAS de acuerdo a los resultados de la fase 1", con periodo de ejecución entre el 1 de mayo de 2017 al 20 de junio de 2017.

En la lista de control de asistencia de la Sesión PreCONPES de CM del 19 de mayo de 2016 se evidenció la participación de tres (3) asesores del DAPRE<sup>44</sup>; en la ayuda de memoria de esta sesión no se identifican observaciones o desacuerdos por parte de DAPRE frente a las acciones a su cargo<sup>45</sup>. Es así que, el documento es aprobado por unanimidad por el CONPES<sup>46</sup> según consta en acta 1172 del 13 de junio de 2016.

No obstante lo anterior, el 6 de marzo de 2018, el DAPRE efectúa la solicitud del cambio de responsable al DNP para la actividad 5.8, sustentado en: "(...) Dentro del PAS esta acción se

<sup>43</sup> Esto implica no solo una lista de asistencia a reuniones sino compromisos que se hayan adquirido o en acciones que hayan sido concertadas

<sup>44</sup> Cuando en la Guía Metodológica para elaboración y seguimiento de documentos CONPES Versión 6 (vigente para la época de elaboración del documento), se indica que "(...) para realizar la sesión, es necesaria la participación de los viceministros y jefes de planeación de las entidades comprometidas con acciones en el PAS del documento CONPES. De lo contrario, la sesión PreCONPES no debe llevarse a cabo."

<sup>45</sup> Informado a la CGR por parte del DNP mediante oficio 20196000136161 del 4 de marzo de 2019

<sup>46</sup> En esta Sesión participaron por parte del DAPRE el Secretario Privado de la Presidencia, Secretaria Jurídica, Secretaria de Prensa, Directora de Gobierno y Áreas Estratégicas.

actualmente se encuentra (SIC) a cargo de la Dirección de Gobierno de la Presidencia de la República, pero hace referencia a los pilotos de catastro que se están adelantando desde la subdirección de Descentralización del DNP”, cuando han transcurrido 21 meses de ejecución de la política, el tiempo para cumplimiento de esta meta se encuentra vencido y su porcentaje de avance es cero.

De la situación previamente señalada, se deriva el incumplimiento del 2% del total de la implementación de la política, debido a que no se cumplen con los Hitos 1: “Consolidación de resultados de la fase 1=60%”, 2. “Definición de roles y funciones de entidades involucradas=20%” y 3 “Ajuste del PAS=20%.”.

Lo anterior se presenta por deficiencias en el control interno del DAPRE, relacionadas con el componente de información y comunicación interna.

### COMENTARIOS A LA RESPUESTA DE DAPRE

El DAPRE mediante comunicación OFI19-00049667/IDM 1219600 del 02 de mayo de 2019, relaciona las acciones llevadas a cabo para dar cumplimiento de la acción “5.8 Actualizar el PAS de acuerdo a los resultados de la fase 1” de acuerdo a los resultados de la fase 1, sobre las cuales:

1. La reglamentación del CONPES establece de forma textual que los responsables de asistir a las reuniones PreCONPES está en cabeza de los viceministros y jefes de planeación. Ahora bien, si DAPRE envió en representación a tres (3) asesores no se evidencia en la respuesta documento de delegación que faculte y valide su participación para la época de los hechos.
2. En la intervención del asesor en la sesión del PreCONPES, indicó: “(...) es importante que esta política salga a la mayor brevedad posible, sin embargo aclaró que tienen que resolver las Observaciones jurídicas y no se debe seguir añadiendo responsabilidades al documento”. Es decir que, se evidencia que no controvierte el compromiso de “Actualizar el PAS de acuerdo a los resultados de la fase 1”, asignado al DAPRE, ni sugiere cambio de responsable o actividad, razón por la cual la acción 5.8 con la aprobación del CONPES 3859 de 2016 quedó bajo responsabilidad del DAPRE, la cual tenía como límite ser realizada a más tardar el 20 de junio de 2017.
3. La Entidad manifiesta que mediante correos electrónicos sugirió al DNP cambiar los responsables de acciones y que solo mantiene su responsabilidad sobre la acción 4.6. Sobre lo cual, el hallazgo no cuestiona la comunicación entre las dos entidades, dado lo iterativo del proceso, sino que hasta el 3 de agosto de 2017, cuando esta vencida la meta, se evidencia una solicitud motivada para el cambio de responsable, dado que en los correos previos del 23 de febrero de 2017 (incluye la acción e indica que el responsable es DAPRE), 7 de marzo de 2017 (señala como responsable del reporte a DAPRE) y 19 de julio de 2017 (Actualiza los responsables e indica que la acción 5.8 es responsabilidad del DAPRE)

Así las cosas, las comunicaciones mencionadas en la respuesta tratan sobre la actualización de los responsables en el reporte de información en el SisConpes, y generan incertidumbre respecto de la asignación de la responsabilidad. Adicionalmente, los avances en la acción 5.8 (los hitos 1, 2 y 3) al primer semestre de 2018 es de 0% y en el balance cualitativo no se evidencia la inclusión de las dificultades o restricciones presentadas en la ejecución de dicha acción.

En tal sentido, los argumentos planteados no desvirtúan el hallazgo. Por lo cual se mantiene en los mismos términos en que fue comunicado.

#### 4.3 RESULTADOS DEL OBJETIVO 2. EJERCICIO PILOTO CM

##### OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Evaluar la gestión del DNP, como líder de la operación del ejercicio piloto en los municipios seleccionado técnicamente, y demás entidades involucradas en la operación.

El documento CONPES 3859 de 2016 señaló que la ruta de implementación del CM se realizará en dos fases: i) una prueba piloto<sup>47</sup> y ii) el escalamiento progresivo. La prueba piloto se adelantaría en 11 municipios<sup>48</sup> que son representativos de las condiciones geográficas del país, en particular en sus zonas rurales, y fueron definidos según criterios técnicos, dando prioridad, a zonas rurales de alta incidencia del conflicto armado.

El DNP como líder del piloto base, desarrollo su gestión por medio del contrato interadministrativo 060-215082 de 2015 suscrito con FONADE que tiene por objeto "Prestará el servicio de asistencia técnica al DNP para la ejecución del "PFET", a partir del cual se realizó la contratación derivada para el ejercicio piloto base.

Los resultados de la evaluación sobre el piloto base fueron: incumplimiento de los plazos de la ejecución contractual, productos recibidos que hasta el momento no satisfacen los aspectos técnicos requeridos y falta de coordinación interinstitucional para optimizar el uso de los recursos provenientes de cooperación internacional.

De este objetivo se destacan los siguientes hallazgos:

#### **Hallazgo 5 Supervisión al Contrato Interadministrativo 060-215082 de 2015**

##### **A. PAGOS ENTREGABLES PILOTO CM - DNP**

El Manual Operativo del Crédito 8320-CO-PFET, señala:

<sup>47</sup> El documento CONPES 3859 de 2016 previó la realización de los pilotos en 2016 y el escalamiento progresivo entre 2017 y 2023; si embargo, ante retrasos en la implementación de la política el Gobierno nacional aprobó mediante documento CONPES 3958 del 26 de marzo de 2019 la realización del escalamiento progresivo entre 2019 y 2025.

<sup>48</sup> Los 11 municipios son: Santa Marta, San Vicente del Caguán, Lebríja, San Carlos, Armenia, Puerto Gaitán, Topaipí, Dibulla, Puerto Leguizamo, Buenaventura y Barranquilla. Se destaca que Barranquilla entrará por delegación de competencias y asumirá los costos del proceso con cargo a sus propios recursos.



### 2.3 RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y FINANCIERAS

**RESPONSABLE DNP:** Pagos: Recibir los bienes y servicios objeto de los contratos firmados y expedir las certificaciones recibo a satisfacción, de conformidad con lo que se disponga en los términos de referencia o especificaciones técnicas de las adquisiciones.

Ejercer la supervisión de los contratos de acuerdo con los lineamientos y procedimientos establecidos por la entidad. (Subraya fuera de texto)

(...)

#### 3.8.2 Ejecución de Contratos

El contratista deberá entregar al interventor o supervisor el (los) producto(s) generado(s) durante la ejecución del contrato, de acuerdo con los términos establecidos en el mismo para su correspondiente aprobación.

Una vez aprobado el informe por parte del supervisor, el contratista radicará los documentos requeridos en el contrato para tramitar el pago. En el evento en que los documentos no cumplan con los requisitos para realizar el desembolso, estos serán devueltos al contratista. (Subraya fuera de texto)

(...)

#### 3.8.3 Funciones de la Supervisión

La labor de interventoría o supervisión implica el velar por el cumplimiento de las obligaciones contractuales, que incluye la presentación oportuna de los informes y productos pactados en los contratos, así como la verificación de las acciones reportadas dentro del periodo de ejecución del mismo.

ACUERDO SUBSIDIARIO DNP-OR-057 de 2015.

*Cláusula segunda: Supervisión de los contratos derivados: Cuando hay lugar a celebrar contratos derivados en desarrollo del objeto del presente Contrato Interadministrativo Derivado, los contratistas estarán bajo la supervisión de DNP y /o FONADE, de conformidad con lo que se apruebe para cada contratación en el CTO de Proyecto. Lo anterior, sin perjuicio de las supervisiones e interventorías que de acuerdo con la complejidad de contrato objeto de seguimiento y control se requieran contratar.*

El Manual de contratación F-GP-23 CÓDIGO CT-M01, Versión 4, del DNP indica:

(...)

### 3.3 ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN

#### 3.3.1 EN LA ETAPA CONTRACTUAL

Al supervisor le corresponde la coordinación, vigilancia y control de la ejecución del objeto contratado, para garantizar que las obligaciones contractuales se cumplan. Para ello, debe revisar los documentos y antecedentes del contrato a suscribir, los derechos y obligaciones de las partes, y en particular, los mecanismos establecidos en el contrato para el reconocimiento de los derechos de contenido económico.

Así mismo, le corresponde al supervisor desarrollar las actividades necesarias para evitar la ocurrencia de riesgos que puedan comprometer a la entidad frente al contratista.

##### 3.3.1.1 FUNCIONES RELACIONADAS CON LA EJECUCIÓN DEL OBJETO CONTRACTUAL

(...)

De acuerdo con lo previsto en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, los supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informado al DNP de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

##### 3.3.1.2 FUNCIONES DE SUPERVISIÓN RELACIONADAS CON LOS BIENES O SERVICIOS

(...)

Cuando se presenten dudas en relación con los estándares de cumplimiento de las condiciones y especificaciones técnicas preestablecidas en el contrato, el supervisor deberá formularlas por escrito, a la dependencia solicitante del bien o servicio con copia al Grupo de Contratación y al Ordenador del gasto.

La dependencia solicitante del bien o servicio deberá, dentro de un plazo razonable, aclarar por escrito al supervisor la situación planteada. Si al supervisor le persiste la duda, deberá informar, en el menor tiempo

posible, al Ordenador del Gasto correspondiente para su concepto y decisión con copia al Grupo de Contratación.

El supervisor se abstendrá de expedir recibo a satisfacción si los bienes entregados o los servicios prestados no corresponden a las calidades y especificaciones exigidas. (subraya fuera de texto)

El Convenio Interadministrativo 570 DE 2016, señala en la cláusula segunda "OBLIGACIONES ESPECÍFICAS:

**RESPONSABLE: IGAC:**

f. Participar en la revisión y aprobación de la o las metodologías definidas por los consultores una vez concluya el Proyecto Piloto CM velando porque las mismas contemplen los estándares o especificaciones técnicas de producto definidos por el IGAC-SNR para la operación del CM de cara a la expansión.

(...)

h. Revisar, evaluar y validar la información resultante de la operación del proyecto piloto en cada uno de los municipios intervenidos, determinando la viabilidad de su inscripción con efectos catastrales en las respectivas bases de datos. Lo anterior, conforme con el marco normativo y reglamentario catastral vigente

i. Analizar, evaluar y adoptar para la expansión (conformación) de la implementación del CM la o las metodologías de barrido predial masivo a emplear en coordinación con el DNP.

CONTRATO DE SERVICIOS DE CONSULTORÍA 2163012 DE 2016 <sup>49</sup>

IV- Apéndices

Apéndice A.

(...) 2 Alcance de la Interventoría

(...)

En una primera entrega se hará interventoría a la elaboración de la metodología para la operación y/o catastral rural y urbana con enfoque multipropósito, considerando todos y cada uno de los estándares y/o especificaciones técnicas de producto definidas por la autoridad catastral (cartografía básica y componente físico, jurídico, económico, social y tecnológico del catastro), en el marco del Modelo de Administración de Tierras LADM (ISO: 19152:2012), bajo las premisas de levantamiento por barrido predial masivo de cada municipio definido, coherencia e integración entre la información física y jurídica del catastro y registro de la propiedad, y valoración de los predios. Del mismo modo, deberán tenerse en cuenta los parámetros conceptuales de CM, establecidos por la autoridad catastral y la descripción general de procesos de la misma autoridad.

En una segunda etapa se hará interventoría a la implementación de la metodología por parte de los consultores en los municipios previamente definidos, con aplicación de los estándares y/o especificaciones técnicas de producto definidas por la autoridad catastral, en el marco del Modelo de Administración de Tierras LADM (ISO: 19152:2012), mediante un levantamiento por barrido predial masivo de cada municipio, con coherencia e integración entre la información física y jurídica del catastro y el registro de la propiedad, y valoración de los predios y la obtención de los insumos catastrales necesarios para la consolidación de esta fase.

**SUPERVISIÓN**

La supervisión será efectuada por el Subdirector Territorial y de Inversión Pública del DNP o la persona que el DNP designe para tal fin.

<sup>49</sup> Suscrito el 23 de diciembre de 2016, con la empresa 444444220, con un plazo inicial de 8 meses, bajo la modalidad sobre la base de tiempo trabajado, cuyo objetivo general es realizar la interventoría técnica administrativa, jurídica y financiera a las consultorías cuyo objeto es establecer la metodología de la operación catastral rural y urbana con enfoque multipropósito e implementarla en los municipios definidos, conforme los estándares y/o especificaciones técnicas de producto definidas por la autoridad catastral y registrar en Colombia en el marco del Modelo de Administración De Tierras LADM (ISO 19152: 2012) y generar la información e insumos catastrales necesarios para la toma de decisiones del gobierno nacional en el marco del proyecto de catastro con enfoque multipropósito coordinado por DNP. La interventoría culminó el 25 de septiembre, al no llegar a un acuerdo de prórroga entre la firma, DNP y FONIADEP.

CONTRATO DE SERVICIOS DE CONSULTORÍA 2172418 DE 2017<sup>50</sup>  
CLÁUSULA 1.9

(...) La supervisión será efectuada por el Subdirector de Finanzas Públicas Territoriales de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP o la persona que el DNP designe para tal fin.

3.1 Obligaciones generales:

El INTERVENTOR debe controlar, verificar y exigir el cumplimiento de todas las actividades técnicas, administrativas, jurídicas y financieras, así como de las normas y especificaciones necesarias para garantizar a ejecución total de los contratos suscritos con las firmas consultoras, cuyo objeto se orienta a establecer e implementar la metodología de la operación catastral rural y urbana con enfoque multipropósito en los municipios definidos, que se financian con recursos de préstamo BIRF 8320- CO, durante la ejecución y cierre de los mismos.

El INTERVENTOR deberá implementar la metodología de Interventoría propuesta que le permita realizar sus funciones de manera proactiva en cuanto al seguimiento, control y vigilancia y obtención de resultados de las consultorías, para lo cual deberá establecer hitos de control de calidad, de tiempo y mecanismo de retroalimentación al consultor y a la entidad contratante con respecto de cada uno de los productos de la consultoría contratada. (Subraya fuera de texto)

(...)

Adicionalmente el Interventor deberá cumplir los siguientes aspectos:

1. Asegurar que los Consultores, en la ejecución del contrato se ciñan a los plazos, términos, especificaciones técnicas y demás condiciones pactadas. (Subraya fuera de texto)

3. Certificar el cumplimiento o no de las obligaciones de los Consultores de conformidad con lo establecido en el contrato.

(...) i. Revisar, verificar y analizar los términos de referencia, propuesta, contratos, el plan de trabajo, cronograma de ejecución, metodologías propuestas de los consultores, así como el Informe de estado de las consultorías entregado por el DNP del periodo comprendido entre el 26 de septiembre y la fecha del acta de inicio de la nueva interventoría y cualquier otro documento que haga parte del contrato de las consultorías y la interventoría anterior, con el propósito de asegurar el entendimiento y el ejercicio de sus funciones.

3.1.3 Obligaciones Técnicas:

a. Velar por el cumplimiento del Contrato de las Consultorías en sus aspectos técnicos, conforme a los estándares y/o especificaciones técnicas de producto definidas por la autoridad técnica catastral y registral en Colombia. Para el cumplimiento de esta obligación se deberán tener en cuenta los componentes del CM (Técnico, Jurídico, Económico, Social, Material y Tecnológico)

(...)

f. Asegurar y certificar que los Consultores realicen las etapas antes mencionadas de conformidad con los estándares y/o especificaciones técnicas de producto definidas por la autoridad catastral, en el marco del Modelo de Administración de Tierras LADM (ISO19152:2012)

g. Velar porque la metodología de operación catastral rural y urbana con enfoque multipropósito contenga como mínimo los elementos estructurales señalados en los términos de referencia de la Consultoría.

h. Revisar el cumplimiento de los criterios conceptuales y de gestión de la metodología señalada en los términos de referencia de la Consultoría.

(...)

o. Verificar técnicamente que los productos e informes entregados por los Consultores, cumplan con la metodología presentada y aprobada y autorizar los pagos conforme a los hitos. Las observaciones y solicitudes de corrección a los productos y/o entregables deberán realizarse en el término de cinco (5) días calendario después de recibido el producto por parte de los consultores del mes siguiente contados a partir de su presentación.

<sup>50</sup> Suscrito el 18 de diciembre de 2017, con el consorcio 901139150-3, con un plazo inicial hasta el 31 marzo de 2018, bajo la modalidad "sobre la base de tiempo trabajado"

En noviembre de 2015 fue suscrito el Acuerdo Subsidiario DNP-OR-057-2015, para desarrollar lo señalado en el Acuerdo de Préstamo 8320-CO<sup>51</sup>, que financia el PFET, éste último incluyó mediante la enmienda 2 del 05 de julio de 2016, al CM como una actividad dentro de los componentes del proyecto. Dicho acuerdo subsidiario, indica como una de las obligaciones de FONADE adelantar los procesos de selección y contratación de bienes y servicios de acuerdo a lo establecido en: *"El acuerdo de préstamo, en las normas de selección de consultores con préstamos del BIRF, Créditos de la AIF y Donaciones por prestatarios del Banco Mundial- Enero 2011, en el Manual Operativo del Proyecto y en el Plan de Adquisiciones elaborado por el DNP y aprobado por el Comité Operativo del Proyecto y por el Banco Mundial."*

Con el fin de establecer las condiciones, procedimientos y lineamientos generales a partir de los cuales se prestará el mencionado servicio de asistencia técnica por FONADE, en el marco de la línea de negocios denominada gestión de proyectos, se celebró el Contrato Interadministrativo DNP-OR-060-215082 de 2015, encargado principalmente de realizar la contratación derivada para el desarrollo de la actividad de CM.

El Gerente del Área de Desarrollo Económico y Social de FONADE, unidad ejecutora del proyecto, solicitó realizar la contratación de una firma consultora para realizar la consultoría que tiene por objeto *"Establecer la metodología de la operación Catastral rural y urbana con enfoque multipropósito e implementarla en los municipios definidos, conforme los estándares y especificaciones técnicas de producto definidas por la Autoridad Catastral y Registral en Colombia en el marco del Modelo de Administración de Tierras LADM (ISO 19152: 2012) y generar la información e insumos catastrales necesarios para la toma de decisiones del gobierno nacional en el marco del proyecto de CM coordinado por el DNP"*, objeto contractual establecido para los contratos 2170282 de 25 de enero de 2016 suscrito entre FONADE con las consorciadas (444444223-2) y contrato 2163014 de 30 de diciembre de 2016 suscrito entre FONADE con las consorciadas (901037866-1), cada una desarrollaría dicho objeto en los grupos 1 y 3 <sup>52</sup> respectivamente.

La interventoría de dichos contratos se realizó a través de los contratos 2163012 y 2172418, adicionalmente con el apoyo en la delegación de la función de supervisión en algunos consultores individuales, como fue el caso del contrato 2163009<sup>53</sup>, sobre la cual el consultor en el informe correspondiente al periodo 28 de abril de 2018 a 28 de mayo de 2018, recibido con visto bueno por el Subdirector de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal en calidad de supervisor, señaló:

*"Frente al papel de la Interventoría y desde la perspectiva METODOLÓGICA, el suscrito consultor con asistencia del Equipo de CM reviso a detalle la entrega de Informe Final que contenía los documentos metodológicos del operador 901037866-1. Desafortunadamente nunca conocimos la revisión realizada por parte del Interventor 901139150-3 ni si a su criterio las entregas de la metodología final han sido aprobadas"*

*"Para el caso del Operador 444444223-2, que hizo su entrega final de Documentos Metodológicos más tarde que el primer operador según los plazos contractuales, el suscrito consultor advierte a la Interventoría"*

<sup>51</sup> Para financiar el PFET previsto en el documento Conpes 3765, se contrató el 24 de diciembre de 2013, un empréstito "Loan Agreement" con la Banca Multilateral hasta por la suma de US\$ 70 millones o su equivalente en otras monedas

<sup>52</sup> Grupo 1 conformado por los municipios Topaipí, Lebrija, Dibulla y San Carlos, y el grupo 3 conformado por los municipios San Martín, Puerto Leguizamo y Puerto Gaitán.

<sup>53</sup> El objeto del contrato es *"Apoyar a DNP en la consolidación técnica, metodológica y procedimental desde la dimensión física, jurídica e institucional del Proyecto de CM"*, así como, en la propuesta de escalonamiento en el resto del territorio nacional, suscrito el 28 de diciembre de 2016 con plazo hasta el 30 de julio de 2018.

901139150-3 no ha entregado a Supervisión su concepto de aprobación o no de tales documentos (...) se insta a la Supervisión DNP a que se le exija a 901139150-3 un informe detallado de revisión desde la perspectiva metodológica y su decisión sobre su aprobación o desaprobación”

(...)

“c. Una consideración final: Dado que el IGAC falla en manifestar su vinculación al trabajo técnico interinstitucional para desarrollar una metodología de validación concreta y aplicable en lo inmediato al análisis de los pilotos- tal como fue la invitación transmitida en nuestra comunicación del miércoles 11 de abril-, de una parte y dada la categórica evaluación de la otra; me pregunto- y pregunto a mis colegas de equipo- **si tiene sentido y si es responsable con el país proseguir con la estructuración de un crédito con la banca internacional cuando la base de partida , los pilotos, han sido calificados de fracaso total. Estimo que nuestro equipo técnico debería plantearse una reflexión sobre el asunto pues bien sabemos que es el país el que deberá repagar en el futuro- y con intereses compuestos- esa deuda a la banca. Y me resulta de la mayor importancia porque estamos decidiendo sobre recursos públicos que en el futuro podrían emplearse en mejorar otros aspectos de la vida de los colombianos.**” (Negrita y subraya fuera de texto)

En el informe final de actividades presentado por el Consorcio 901139150-3 indica<sup>54</sup>: PRODUCTO No. 3 DISEÑO MUESTRAL PRODUCTO No. 4 AVALÚOS DE REFERENCIA DE LOS PREDIOS DE LOS MUNICIPIOS CON FINES CATASTRALES

Se aplicó la norma técnica colombiana para la valuación de predios para realizar el barrido predial masivo. Para el identificar los avalúos de referencia el operador utilizó encuestas (que no están dentro del marco de la norma técnica, lo que invalida el proceso de diseño muestral) y APU. (Subraya fuera de texto)

Por otra parte, los avalúos presentan deficiencias y falta de interpretación de la norma, se parte de una base de utilización de métodos estocásticos como lo indica la norma. Como primicia se manipulan las variables sin razones fundamentadas a extravagancias por parte del operador y menos el sustento teórico, sumándole el hecho de que tiene fallas en el proceso de aplicación (errores aritméticos en los tres municipios revisados) e interpretación de los resultados obtenidos que nada tienen que ver con la norma técnica. El hecho de que se les haya aprobado por parte de la anterior interventoría no es indicativo de que los procedimientos estén bien aplicados por operador (la respectiva reclamación por parte de esta interventoría fue realizada y nunca tuvo en cuenta). Subraya y negrita fuera de texto

El Informe de revisión del informe final técnico de Interventoría al Operador 444444223-2 (Consorcio 901139150-3) presentado por el IGAC, suscrito por el Supervisor al Convenio 4714 IGAC- 570 DNP de 2016 reveló:

#### 1. Aspectos Generales

En este sentido, tanto la metodología propuesta como los productos resultado del barrido masivo dejan una incertidumbre amplia respecto de su calidad, pues si bien, el operador establece sus propios criterios de calidad, no define ni desarrolla indicadores y es importante resaltar que no hay ninguna manifestación de la interventoría respecto de estos indicados planteados por el operador desde lo conceptual, de su aplicación o de los resultados obtenidos. (Subraya fuera de texto).

La interventoría no presenta informe acerca de la trazabilidad, confiabilidad y precisión de los levantamientos y en general de la información obtenida del barrido predial masivo, más allá de la indicación de la conformidad de los productos cartográficos que no son objeto del barrido, sin perjuicio de que su calidad incide en los levantamientos planimétricos.

En lo que se refiere al componente social, de acuerdo a la matriz de entregables (según hitos) la interventoría da la aceptación estando los productos incompletos”(...).

<sup>54</sup> Informe presentado por 901139150-3, el 15 de noviembre de 2018.

Con respecto al análisis geográfico y alfanumérico del barrido predial urbano y rural por municipio entregados en formato File Geodatabase y conforme a la matriz de entregables según la aprobación por parte del interventor, la GDB recibida no cumple con: i) la norma ISO 19152 de 2012 (LADM) y tampoco cumple estrictamente con la estructura de la base de datos acorde al modelo catálogo de objetos del anexo 6, ii) el anexo 5 formulario predial, y las justificaciones expuesta por la Interventoría van en contravía de los términos de referencia. (Subraya fuera de texto).

## 2. Observaciones del componente físico

La evaluación de la interventoría se centró en los productos de la cartografía básica (...) En general estos productos son aprobados por la interventoría; sin embargo, existe inconsistencia en ciertos productos, por ejemplo la ortoimagen de Lebrija, aceptada a pesar de no poseer sistema de coordenadas, y la justificación dada por la interventoría no tiene validez al tenor de los términos de referencia, de igual manera se realizaron dos revisiones de la precisión de la ortoimagen correspondiente al área rural del municipio de Topaipí sin haber realizado comprobaciones en campo, puesto que para la revisión de las ortofotos se toman los mismos puntos de fotocontrol del operador. (Subraya fuera de texto)

Si bien la información sobre la revisión del sobrevuelo, fotocontrol, aerotriangulación y revisión detallada de los MDE generados por el Consorcio 444444223-2, fueron actividades adelantadas por 444444220, las acciones relativas a la calidad de las Ortofotos y las Ortoimágenes, fueron validadas por 901139150-3.

La ortoimagen aunque cumpla con los requisitos para productos cartográficos, de acuerdo a lo descrito por la interventoría en el numeral 3.10 (...) "consideramos que el producto entregado cumplió con los requisitos esperados para servir como insumos de base cartográfica para la fase de levantamiento predial, con excepción de algunas áreas correspondientes a las ortofotos rurales, las cuales fueron profundamente tratadas en este informe" (...), no da fiabilidad y confianza en los levantamientos planimétricos prediales, ni garantiza la calidad final de este producto, por lo cual la interventoría debió evaluar la conformidad de los levantamientos. (Subraya fuera de texto)

En el informe final de interventoría, se evidencia que no hubo revisión en campo ni en oficina a los datos GNSS, producto de los levantamientos RTK entregados al operador. (...) La interventoría se ha limitado a exponer que la precisión de linderos se surtió por 444444220 y que inició labores en una fase posterior. No hay registros de calidad de los levantamientos y no hay mención en el documento de la interventoría respecto de sus implicaciones de cara a la usabilidad de los datos. (Subraya fuera de texto)

## 3. Observaciones del Componente jurídico

El informe final de la Interventoría evidencia que la validación de la información giro exclusivamente en torno a la completitud de los productos, sin conseguir analizar la calidad y exactitud de los datos presentados por el operador. (...) El operador debió haber entregado una base de datos digital que tuviera la información, para cada uno de los predios identificados físicamente o levantados en el barrido predial, situación que fue contraria debido a que la cantidad de predios entregados para este anexo es inferior a la cantidad de predios levantados...; la falta de calidad en la información reportada y cargada, como la poca integridad que tienen entre sí cada uno de los anexos jurídicos aportados, afecta la información suministrada y en los insumos entregados por el operador, referente a anexos 10, 14 y 17 no cuentan con el número de predios requerido en el documento de conceptualización 2.1.1

En ese contexto, sus resultados no son conformes a las especificaciones técnicas de producto. (...) Asimismo, no garantiza la seguridad jurídica y no logra interrelación catastro registro. Al no tener alcance respecto de estudio de la tradición del inmueble, restringió la posibilidad de determinar su naturaleza jurídica y elimina su capacidad para pilotear la asociación entre los Derechos Restricciones y Responsabilidades DDR, los predios y los interesados (IGAC- SNR, 2016: 52)

Finalmente, el informe de la interventoría concluye que **las observaciones afectan de forma y fondo el objeto y alcance del contrato, la metodología, la estructura jurídica, y la calidad de la misma, por lo cual en el marco de sus obligaciones, recomienda no utilizar los insumos recolectados para una expansión del CM en el país. (Negrita fuera de texto)**

(...)

4. Observaciones del Componente Social.

(...) Si bien se genera la aprobación de todos los elementos, existe una inconsistencia argumentativa teniendo en cuenta que se indica que no se hizo entrega del total de soportes.

(...) Respecto al Hito 4, en la ejecución del proyecto no se evidencian soportes de la atención en oficina, evidencias físicas de las cartografías social y demás respecto a los procesos de socialización. Si bien se informa que se solicitó correcciones y que estas no fueron enviadas al DNP.

5. Observaciones del Componente Económico.

(...) la revisión no permite validar la completitud del componente económico.

Información precios de mercado

• Municipio de Dibulla

La interventoría reviso el shapefile de las ofertas de mercado y la coincidencia de la información del barrido predial, la cual no tiene concordancia según o expuesto en el informe, sin evidencia los resultados de la información que no tiene coincidencia.

Municipio de San Carlos

(...) Si el operador presenta documentación de consulta procesada, es cuestionable que la interventoría señale que "No se tienen observaciones", aun cuando se menciona que no existe documentación de memorias de cálculos y documentos para validación.

(...) Municipio de Topaipí

(...)Diseño muestral

No existe certeza que la interventoría haya verificado que el operador entregara las memorias del cálculo, programación estadística, del proceso, su planteamiento y tablas de relaciones de unidades muestrales seleccionadas, estimadores y factores de expansión.

(...)

• Modelos determinísticos- tablas de valor/modelos probabilísticos- modelos de precios hedónicos

Municipio de Dibulla y San Carlos

(...) 2 Las metodologías de valuación, así como los procedimientos empleados, no se ajustan a la norma vigente, en especial a lo dispuesto en la Resolución 620 de 2008 IGAC, y en particular a lo dispuesto en el artículo 37, numeral 5, de dicha resolución." No es claro si solo fue evaluada la metodología.

6. Observaciones del Componente Tecnológico

(...) De acuerdo a la Adenda 4 realizada al contrato con los operadores, 901037866-1 y 444444223-2, deben disponer y entregar a la interventoría la información resultante del piloto de CM por municipio mediante lenguaje común de intercambio (interlis), bajo la estructura del perfil de la norma ISO19152:2012 LADM COL.

(...) De acuerdo al informe de la interventoría estos manifestaron la no implementación del modelo, en base al análisis y comparación de las variables capturadas y la última versión 2.2 del modelo LADM\_COL. Cabe resaltar, que la última versión del modelo LADM\_COL se construyó a partir de los requerimiento de las entidades involucradas en esta política pública y en correspondencia al anexo 5, por lo tanto, si los datos de la operación son capturados en cumplimiento a las especificaciones técnicas de producto estos pueden ser migrados al modelo LADM\_COL.

Con referencia a los pagos realizados por concepto de interventoría, para el caso de la firma 444444220 fue por USD\$375.499,95, para el caso del interventor 901139150-3, la suma de las facturas indica un valor de \$868.417.840.

En consecuencia de acuerdo con el informe de la Autoridad Catastral, emitido en el marco de la obligación que le asiste de revisión de los productos de los operadores, se encuentra que a pesar del recibo a satisfacción por parte del supervisor del contrato de las Interventorías 901139150-3 y 444444220, como consta en los documentos soporte de los contratos, no se cumplió con la entrega de los productos contratados con el operador 444444223-2, referido al cumplimiento de la norma ISO19152:2012 LADM\_COL, válida de los productos frente a los términos de referencia.”

Y con respecto a la afirmación de la interventoría sobre que las observaciones a los productos presentados por el Consorcio 444444223-2, *“afectan de forma y fondo el objeto y alcance del contrato, la metodología, la estructura jurídica, y la calidad de la misma, por lo cual en el marco de sus obligaciones, recomienda no utilizar los insumos recolectados para una expansión del CM en el país”*, se evidencia falencia en la supervisión de la ejecución contractual que derivó en insumos que no satisfacen las necesidades de la contratación.

Todo lo anterior, sin que haya sido cumplido el procedimiento de devolución al contratista de los productos no conformes por parte tanto del Interventor 444444220 como del 901139150-3. En este sentido, se aceptó y certificó el cumplimiento del objeto contractual por un porcentaje de aceptación del 97,36% sobre todos los productos presentados por el Consorcio 444444223-2, sin que sea posible discriminar su peso individual por no tener identificado el peso relativo de cada uno de los productos dentro de los hitos previstos como entregables.

Hasta la fecha de la presente auditoría no han sido publicados los resultados del piloto del CM, a pesar que ya se vencieron los términos previstos para ello según el documento Conpes 3859 de 2016 y los contratos con los operadores 901037866-1 y 444444223-2 finalizaron en mayo de 2018. Los contratos con las interventorías, a pesar de no presentar un balance económico en ceros, no han sido liquidados.

## **B. INFORMES DE DESPLAZAMIENTO**

El numeral 3 del contrato interadministrativo 2162254 del 16 agosto 2016 estipula el valor y pagos así:

*“(…) Los gastos por desplazamiento se cancelarán mensualmente de acuerdo con los viajes que el consultor realice en el periodo respectivo o mes cuyo desembolso solicita, según la tarifas establecidas (…)*

*“Los informes, soportes de los pagos mensuales, deberán contener adicionalmente al respectivo informe de gestión y/o actividades, la relación de visitas realizadas en el periodo, con su duración y valores respectivo, adjuntando los informes de visita en el formato correspondiente.”*

*“En todo caso los desplazamientos deberán ser previamente autorizados por la Supervisión del presente contrato. (…)*

*“(…) El consultor deberá obtener previamente autorización del gasto por escrito por parte de la supervisión técnica, acreditar la necesidad y el costo del transporte que demanda y presentar al supervisión, los soportes*



*junto con la cuenta de cobro o factura según corresponda; si el consultor no acredita todas estas condiciones, la supervisión no podrá reconocer el valor adicional de los honorarios variables y éste valor deberá ser asumido en su totalidad por EL CONSULTOR"*

La cláusula tercera del contrato 2170018 del 4 de enero de 2017 y sus prorrogas (14 octubre de 2017) establecen que:

*"(...) Los desplazamientos deberán ser previamente autorizados por el supervisor del presente contrato." Así mismo que: "El consultor deberá obtener previamente autorización del gasto por escrito por parte de la Supervisión técnica, acreditar la necesidad y el costo de transporte que demanda y presentar al supervisor, los soportes junto con la cuenta de cobro o factura según corresponde; si el consultor no acredita todas estas condiciones, la supervisión no podrá reconocer el valor adicional de honorarios de honorarios variables y éste valor adicional deberá ser asumido en su totalidad por el CONSULTOR."*

El formato FMI069 "Informe de desplazamientos contratistas" de FONADE señala en el numeral 8 de las instrucciones de diligenciamiento que: *"El informe de desplazamiento se debe transferir al expediente documental del contrato derivado, contrato o convenio interadministrativo objeto de la visita"*

Existen deficiencias en la labor de supervisión frente a la aprobación de los informes de desplazamiento y archivo de los mismos, toda vez que:

a) El informe de gestión y/o actividades correspondiente al periodo del 1 al 31 de diciembre de 2016, del contrato 2162254, el contratista relaciona las actividades hasta el 13 de diciembre; es decir, no reporta actividades entre el 14 y 31 de diciembre de 2016; no obstante lo anterior, incluyen el visto bueno del supervisor quién no deja constancia que por Circular 107 de noviembre de 2016, los desembolsos fueron radicados máximo el 13 diciembre y que las actividades entre 14 y 31 se realizará informe y seguimiento después.

b) En la carpeta administrativa y comprobantes de egresos relacionados a continuación se evidencian deficiencias en la autorización y legalización de los honorarios variables de los contratistas, por cuanto dentro de los expedientes no se evidenció la autorización previa por parte de la supervisión técnica que permita verificar la necesidad y costo de los viajes aprobados; así mismo, no se evidenciaron en el expediente ni en los comprobantes de egreso, los soportes presentados por el contratista para efecto del reconocimiento de los honorarios variables. Lo anterior, sustentado en el comprobante de egreso 1682 del 24 de enero de 2017 por \$1.097.805 se cancelan los traslados del contratista a Topaipí, Cartagena y Sincelejo; sin embargo, no se evidencia dentro del pago el documento de "autorización de viajes y/o Suministro de tiquetes" y documentos soporte del contratista para legalización de honorarios variables. Caso similar ocurre con el contrato 2170018, en el cual los comprobantes de egreso CE28491 del 28-Oct-2018, CE34238 del 15-Dic-2018, CE 1050 del 23-ene-2018 y CE 10089 de 19-abril-2018 en los cuales igualmente se evidencia la falta del documento.

c) Los informes de gestión y/o actividades del contrato 2162254 reflejan la entrega de los siguientes productos, los cuales no fueron entregados por DNP o FONADE a la Auditoría para su verificación: a) Matriz evaluativa que discrimina los Estándares y Metodologías, elaborada a partir del análisis del documento Conceptualización y Especificaciones para

la operación del CM Versión 2.1.1., la cual permite la evaluación y seguimiento a los operadores del proyecto; b) Manual de Operaciones para Pre-Operativos; c) Plano geográfico referenciado ArcGis con las ubicaciones de los 11 municipios del piloto que corresponde a la región de la Mojana para presentar al comité de seguimiento.

d) Informe de avances logros vigencia 2016 que explica los avances del proyecto del Banco Mundial.

Lo anterior trae como consecuencia, un riesgo fiscal en el giro y soporte de las visitas realizadas las cuales no están debidamente sustentadas dentro de los expedientes de los contratos.

Las anteriores situaciones se presentan por deficiencias en el control y seguimiento del DNP ejercido por los supervisores e interventores contratados por FONADE de los contratos de consultoría, afectando la gestión eficiente de los recursos asignados.

## COMENTARIOS A LA RESPUESTA DEL DNP

El informe aludido que corresponde al número 17 de los 20 informes presentados por el Consultor Senior Catastral<sup>55</sup>, abarca el periodo de mayo de 2018, se revisó en contexto frente a los demás informes presentados, de acuerdo con la forma de pago prevista, se encontró que este periodo coincide temporalmente con la finalización de contrato de consultoría 2170282.

Frente al proceso de acompañamiento técnico, y las deficiencias del IGAC que mencionó el DNP con sus conclusiones a partir de las estadísticas de participación en los COC, estas no están soportadas, ni son de público conocimiento. En el evento que el IGAC no hubiese atendido sus obligaciones en el marco del Convenio 570 de 2016, no se encuentran demostrado, ni se registraron acciones dentro del COD, para conminar a su cumplimiento.

Advierte el DNP que la característica del Proyecto Piloto es probar la viabilidad de unas metodologías, soluciones, estándares, lineamientos o sistemas propuestos, lo que no significa que se puedan recibir productos contratados sin cumplir los criterios, métricas y normas técnicas de evaluación de calidad de datos, observaciones sobre las cuales se pronunció el IGAC.

Cita la Entidad, el documento "Anexo 1 -Momentos y Resultados del Piloto", lo que no será objeto de análisis, debido a que el documento a pesar de ser solicitado por el equipo auditor no fue enviado, en su lugar, fue enviado el borrador de Lecciones Aprendidas del Piloto de CM<sup>56</sup>, realizado por la DDDR, el cual tampoco tiene alcance para ser revisado, debido a la

<sup>55</sup> El objeto de contrato era "Apoyar al DNP en la consolidación técnica, metodológica y procedimental" desde la dimensión física, jurídica e institucional del Proyecto de Catastro Multipropósito, así como en la propuesta de escalonamiento en el resto del territorio nacional. ( Consultor senior catastral)

<sup>56</sup> Nota: Este documento y su anexo (Borrador), tiene como único propósito servir de base para la discusión técnica entre las entidades participantes del piloto de CM con miras a la evaluación y definición de las metodologías para la implementación de la fase de expansión de la política pública y el ajuste de las especificaciones técnicas. Por lo tanto, su contenido no compromete a ninguna de las instituciones.

siguiente nota "su contenido no compromete a ninguna de las instituciones que participaron en el desarrollo de los pilotos. La versión definitiva será la concertada por todas las entidades una vez se concluya la etapa de evaluación."

Con respecto a lo acotado por DNP, referente al distanciamiento entre lo recibido a satisfacción y lo requerido por las autoridades registrales y catastrales de acuerdo con los criterios técnicos dispuestos en los términos de referencia, frente a que lo solicitado por IGAC no fue pactado expresamente en el Contrato, se indica que de acuerdo con los contratos de *Interventoría* se estableció:

*Se hará interventoría a la elaboración de la metodología para la operación y/o catastral rural y urbana con enfoque multipropósito, considerando todos y cada uno de los estándares y/o especificaciones técnicas de producto definidas por la autoridad catastral (cartografía básica y componentes físico, jurídico, económico, social y tecnológico del catastro), en el marco del Modelo de Administración de Tierras LADM (ISO: 19152:2012), bajo las premisas de levantamiento por barrido predial masivo (Negrita fuera de texto)*

*En una segunda etapa se hará interventoría a la implementación de la metodología por parte de los consultores en los municipios previamente definidos, con aplicación de los estándares y/o especificaciones técnicas de producto definidas por la autoridad catastral, en el marco del Modelo de Administración de Tierras LADM (ISO: 19152:2012), mediante un levantamiento por barrido predial masivo de cada municipio, con coherencia e integración entre la información física y jurídica del catastro y el registro de la propiedad, y valoración de los predios y la obtención de los insumos catastrales necesarios para la consolidación de esta fase.*

*El INTERVENTOR deberá implementar la metodología de Interventoría propuesta que le permita realizar sus funciones de manera proactiva en cuanto al seguimiento, control y vigilancia y obtención de resultados de las consultorías, para lo cual deberá establecer hitos de control de calidad,*

Así mismo, otra de las obligaciones a cargo de la Interventoría, es:

*d. Asegurar que los Consultores, en la ejecución del contrato se cifian a los plazos, términos, especificaciones técnicas y demás condiciones pactadas. (Subraya fuera de texto)*

(...)

3.1.3 Obligaciones Técnicas:

*a. **Velar por el cumplimiento del Contrato de las Consultorías en sus aspectos técnicos, conforme a los estándares y/o especificaciones técnicas de producto definidas por la autoridad técnica catastral y registral en Colombia.** Para el cumplimiento de esta obligación se deberán tener en cuenta los componentes del CM (Técnico, Jurídico, Económico, Social, Material y Tecnológico)*

(...)

*f. **Asegurar y Certificar que los Consultores realicen las etapas antes mencionadas de conformidad con los estándares y/o especificaciones técnicas de producto definidas por la autoridad catastral, en el marco del Modelo de Administración de Tierras LADM (ISO19152:2012)***

*g. **Velar porque la metodología de operación catastral rural y urbana con enfoque multipropósito contenga como mínimo los elementos estructurales señalados en los términos de referencia de la Consultoría.***

En consecuencia, frente a lo señalado por DNP, en cuanto a que una de las lecciones aprendidas, señala que se "evidencia la necesidad de reformulación de la norma ISO aludida", por las dificultades que tuvieron los operadores pues "refleja las dificultades en la prueba o testeado (...) lo cual obedeció al insipiente desarrollo por parte de la autoridad catastral y registral", lejos de desvirtuar el incumplimiento de la norma señalada como criterio para los productos de los operadores

---

que participaron en el desarrollo de los pilotos. La versión definitiva será la concertada por todas las entidades una vez se concluya la etapa de evaluación.

e interventores, confirma la discrepancia entre lo entregado por los consultores y el requerido de acuerdo con los términos de referencia que a su vez citan todos los demás documentos técnicos como el documento de conceptualización 2.1.1. y sus anexos previstos como criterio de cumplimiento e indica falencias en la planeación de la contratación derivada, si se tiene en cuenta que se estableció como criterio indispensable para los consultores e interventores, una norma con los señalamientos realizados por DNP

Señala el DNP que el pilotaje del CM es un “*modelo con carácter experimental*”, que permit probar unas metodologías, estándares, lineamientos, especificaciones de producto tecnologías y un modelo directivo, operativo, “*es así que parte de la prueba piloto ha servido para la calibración de esos elementos y procedimientos que de alguna manera no pueden ser replicables en un proceso de implementación masivo*” no obstante, de acuerdo con lo planteado dentro de informe del Contrato 2172418 “la interventoría identificó que el consorcio no desarrolló la implementación de perfil colombiano del Modelo de Administración de Tierras LADM (ISO 19152:2012), siendo que la información no cumplió con los niveles de conformidad en el uso de los estándares y/o lineamientos del CM en estructura, semántica y sintaxis.

(...)

#### LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS

*Las propuestas metodológicas entregadas, si bien hicieron aportes puntuales, fruto más de la experiencia dificultades vividas y que tuvieron en cuenta el marco de los nueve (9) elementos estructurales, distan de una nueva concepción general y operativa del CM. No se logró sino en uno de los dos casos y de manera parcial la meta de evaluar, comparar y replantear aspectos metodológicos, de aproximación conceptualización, ni definir los lineamientos operativos, técnicos y de costeo, para la expansión de ejercicio. (Subraya fuera de texto).*

Esta afirmación de la Interventoría, indica además de los factores críticos en desarrollo de proyecto, que no se cumplió con el CM, ni con el objetivo de un piloto señalado en múltiples ocasiones por el DNP, ya que no se pudo evaluar, comparar y replantear en los aspectos metodológicos ni especificaciones de producto para implementar el CM.

El DNP en su respuesta radicada mediante oficio 20196000353711 del 28 de mayo de 2019, afirma: “*Como fruto de los resultados y lecciones aprendidas de estos proyectos piloto de CM, se generó el Conpes 3958 (...) es decir que los resultados obtenidos en la fase piloto y los acuerdos entre las entidades alcanzados en las mesas técnicas derivadas de la ruta de evaluación permiten el cumplimiento del plan de expansión de la política pública de CM para el país*”, lo anterior contrasta con la afirmación sobre la ruta de evaluación de proyecto piloto del CM que se viene adelantando, “se está evaluando los resultados del proyecto de cara a la expansión”. Lo anterior significa, como lo ha comunicado la CGR, en otros hallazgos, que sin que hubiese sido concluida la evaluación de los resultados, en marzo de 2019 fue expedido un nuevo documento Conpes que define la estrategia de la implementación.

Allegan los documentos correspondientes a la “*Concertación de las lecciones aprendidas, Pilot CM Construyendo un lenguaje común*”, con mesa técnica y metodológica de procesos procedimientos y gestión de calidad del 22 y 26 de febrero, mesa social, étnica y ambiental del 01 de marzo, mesa físico jurídica del 08 de marzo, mesa del componente económico del 26 de abril y mesa tecnológica realizada el 16 y 17 de mayo; al respecto es pertinente precisar que debido a que todas son realizadas en la vigencia 2019 y no solo se refiere al piloto de los siete (7) municipios del préstamo 8320-CO sino que incorporan los ejercicios

de Mojana y Ovejas, que provienen de otras fuentes de financiamiento, no serán objeto de análisis.

Una de las “lecciones aprendidas”, respecto a que las zonas urbanas testeadas en el piloto no fueron representativas razón por la cual no ofrecen insumos para la adopción de una estrategia diferencial a la actual, resalta el hecho que no solo se perdió la representatividad del ejercicio piloto<sup>57</sup>, sino que la información levantada en las áreas rurales no ofrece insumos para el proyecto, por lo que se reitera el alcance del piloto, a pesar de ser el “laboratorio” que debía permitir probar metodologías.

La función de la supervisión resalta en lo comunicado por la CGR, ya que, se contempló dentro del Manual Operativo del Crédito en el numeral 3.8.2, que *“el contratista deberá entregar al interventor o supervisor el (los) producto(s) generado(s) durante la ejecución del contrato, de acuerdo con los términos establecidos en el mismo para su correspondiente aprobación y en el evento en que los documentos radicados los documentos no cumplan con los requisitos para realizar el desembolso, estos serán devueltos al contratista”*.

De acuerdo con el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, los supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informado al DNP de los hechos o circunstancias que (...) *puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente*.

No obstante, la Supervisión no comunicó en el ejercicio de su función sobre el incumplimiento de los estándares técnicos previstos, por parte de la consultoría del contrato 2170282, ni se abstuvo de expedir recibo a satisfacción debido a que los productos no cumplían con las calidades y especificaciones exigidas. Si el Supervisor, no contaba con los conocimientos técnicos para su revisión, el Manual de contratación F-GP-23 CÓDIGO CT-M01, Versión 4, del DNP indica: *“Cuando se presenten dudas en relación con los estándares de cumplimiento de las condiciones y especificaciones técnicas preestablecidas en el contrato, el supervisor deberá formularlas por escrito, a la dependencia solicitante del bien o servicio con copia al Grupo de Contratación y al Ordenador del gasto”*.

En este caso, la autoridad Catastral es el IGAC y la Registral es la SNR, por lo que éstas podían ser consultadas para la revisión de los productos que se iban generando en la ejecución del proyecto, a través del COD, más aun considerando las obligaciones en el marco del Convenio 570: (...) *velando porque las mismas contemplen los estándares o especificaciones técnicas de producto definidos por el IGAC SNR para la operación del Catastro Multipropósito de cara a la expansión, así como, Revisar, evaluar y validar la información resultante de la operación del proyecto piloto en cada uno de los municipios intervenidos*

Con relación a que el *“análisis de pertinencia de los insumos generados en desarrollo de la contratación, se analicen de cara a la clase de proyecto de que se trata, toda vez que como se mencionó en acápite anterior, no puede desconocerse que se trata de un Proyecto Piloto”*, la evaluación técnica está a cargo de las autoridades registral y catastral, por lo que el hallazgo comunicado tiene como un aspecto fundamental, la evaluación al informe del Interventor realizado por el IGAC,

<sup>57</sup> Comunicado por el equipo auditor con el número 19.

quienes como autoridad Catastral tienen competencia e idoneidad frente a la calificación de los insumos recibidos, en perspectiva para su viabilidad en la implementación.

Parte B.

Sobre los informes de desplazamiento enviados por el DNP, se observan plantillas de Excel que efectivamente coinciden en valores con los encontrados en los comprobantes de egreso. No obstante, no se enviaron los documentos que sustenten la aprobación previa por parte de la supervisión frente a su liquidación, solo fueron enviados los documentos mediante los cuales se hacen las compras de los tiquetes y se confirma su itinerario.

Los documentos enviados por DNP: “Avances y Principales logros Vigencia 2016, MATRI ESTÁNDAR Est-Met C.M. 2016” y “Plano GeoReferenciado MOJANA”, cumplen con la descripción de lo informado como actividad realizada.

El documento, denominado “PROP Manual Operaciones CM.” no es el Manual de Operaciones para Pre-Operativos descrito como entregado por el Consultor, y recibido con satisfacción por el supervisor, es un documento compuesto por 2 hojas en donde se realizaron gráficas de visualización pentágono-octágono, además de listas sin descripción por lo que se concluye que no se encuentra comprobado como cumplido.

Bajo las anteriores consideraciones, se tiene que la respuesta de la Entidad no devirtió lo comunicado por el equipo auditor, en consecuencia se valida el hallazgo.

## Hallazgo 6 Decisiones del COD - DNP

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

La Cláusula Segunda del Convenio Interadministrativo 570<sup>58</sup> del 25 de octubre de 2016 señala: Obligaciones de las Partes, como obligación común de las entidades el: *“Participar en el Esquema de Operación, seguimiento, consultoría y apoyo del Proyecto Piloto de CM, en el marco de las competencias y funciones propias de cada entidad.”*

El párrafo de la cláusula sexta del Convenio 570 de 2016, establece que *“El comité directivo será el órgano que coordine, oriente y planifique la ejecución del presente convenio sus especificaciones técnicas y el seguimiento a su desarrollo, así como también para exponer los inconvenientes y las inquietudes que surjan en ejecución del convenio con el fin de plantear posibles soluciones y absolver las dudas que sean puestas a su consideración (...), entre otras tendrá como funciones: “(...) 2. Debatir y decidir la*

<sup>58</sup> El DNP, la SNR, el IGAC y la ANT suscribieron el Convenio Interadministrativo 570 de 2016, con el objeto *“Aunar esfuerzos humanos, técnicos, tecnológicos y de articulación interinstitucional, desde sus competencias, entre la SNR, IGAC, la ANT y el DNP, con el fin de coordinar acciones para apoyar el Proyecto Piloto de CM.”*

situaciones que presente en ejecución del convenio y sea puestas en conocimiento. (...) 6. Hacer seguimiento de las obligaciones a cargo de cada una de las partes (...) 7. Realizar informes relacionados con las funciones asignadas (sic) 9. Darse su propio reglamento”.

El literal c, de la cláusula segunda señala como una de las obligaciones específicas para DNP el: “2. Liderar la estructuración e implementación del Proyecto Piloto de CM a través de una Gerencia de proyecto, quién decidirá las condiciones administrativas y de operación del mismo, con la siguiente acción específica: “a. Coordinar el esquema de Operación, Seguimiento, consultoría y Apoyo.”

Para desarrollar la cláusula sexta, en el anexo 1 del citado convenio, se establecen las funciones y reglas del esquema de operación, seguimiento, consultoría y apoyo, el cual señala: “El esquema se constituirá por un Comité Operativo Directivo, un Comité operativo de campo, gestores y cogestores. Estos comités son de carácter técnico y no afectarán directamente el desarrollo de las consultoría y su relación con el interventor, o la de este último con su supervisor.”

#### *a. Comité Operativo Directivo.*

*Tendrá las siguientes funciones y reglas:*

- i. Es la instancia nacional de Consulta, apoyo y asesoría. En este sentido resolverá consultas y apoyará a la supervisión a la interventoría en las materias técnicas competencia del Proyecto Piloto de CM y las entidades que la conforman.*
- ii. Analizará y validará los productos entregados por los consultores al Interventor y previamente verificados por este último, considerando aspectos de carácter técnico. Para este fin el interventor presentará los productos de los consultores de acuerdo al Plan de Trabajo y Plan de Entregables. El análisis y validación se realizará por las entidades de acuerdo a su competencia. La validación versará sobre aspectos técnicos y será comunicada a la interventoría.*
- iii. Estará presidido por la Gerencia del Proyecto Piloto de CM o cualquier miembro de su equipo, quien o convocara y sus decisiones se tomarán por mayoría absoluta.*
- iv. Sesionará ordinariamente cada quince (15) días. Podrá sesionar en forma extraordinaria.*
- v. Servirá de segunda instancia para tratar y decidir acerca de los temas técnicos que sean consultados por los comités operativos de campo.*
- vi. Determinará lineamientos, criterios e instrumentos a ser informados a través del interventor a los consultores acerca del desarrollo técnico de la consultoría.*
- vii. Recibirá asesoría y podrá consultar a la Mesa Asesora de expertos que conformará el DNP. Para ello podrá sesionar conjuntamente con la misma.*
- viii. Podrá invitar a las entidades o funcionarios con el fin de tratar temas relativos a sus competencias y que tenga incidencia en el proyecto.*
- ix. En las sesiones se tratarán los aspectos técnicos de los contratos de consultoría en especial relativos a los estándares y/o especificaciones técnicas de producto definidas por la Autoridad Catastral y registral en Colombia. Las decisiones en esta materia serán informadas a la interventoría quien es e interlocutor natural de las consultorías.*
- x. Analizará el cumplimiento del objetivo general de las consultorías y de los objetivos específicos a través de los informes y productos que serán presentados por la interventoría, respetando el papel de la interventoría en esta materia.*
- xi. Analizará técnicamente los resultados de las consultorías a través de los informes y productos que serán presentados por la interventoría.*
- xii. Apoyará la resolución de situaciones adversas en el desarrollo de las consultorías y la interventoría de índole extracontractual.*
- xiii. Será una instancia de coordinación entre las entidades miembros frente al desarrollo de las consultorías y la interventoría.*
- xiv. Establecerá comités temáticos especializados para afrontar consultas o problemáticas que se presenten en el desarrollo de las consultorías o la interventoría, la resolución de las mismas se realizará a través de la interventoría.*

xv. Podrá establecer lineamientos, criterios e instrumentos frente a procesos paralelos a los de CM.  
xvi. De las sesiones se levantará un acta que detalle los temas tratados, las consultas y las respuestas dadas a las mismas, las decisiones tomadas y la información que los presentes consideren pertinente. El acta se firmada por los asistentes y se entregará al interventor. (Subraya fuera de texto)

Mediante Acta 1 del 09 de septiembre de 2016<sup>59</sup>, inician las sesiones del COD y se explica las reglas del comité.

En sesión 4 del COD, del 9 de marzo de 2017, fue expuesto que la Cooperación Suiza suministraría al país un servidor en calidad de donación y surge la necesidad de “definir la ubicación del mismo acorde con el desarrollo del piloto, de la nueva institucionalidad y en el marco de la estructuración de los créditos.” En la sesión se decide que “el servidor debe quedar instalado en la SNR”, a lo cual la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO)<sup>60</sup> informó que “el equipo se compró con base en las necesidades del IGAC, por lo tanto se debe validar el impacto de cambiarlo y ponerlo a disposición de la SNR. Se debe abrir un plan territorial de entrada en vigencia de información catastral que garantice este proceso, considerando la decisión tomada. Este plan considera igualmente el punto de vista jurídico.”

En acta 7 del 28 de julio de 2017, el COD consideró instalar el servidor en la SNR (...) que “se tiene que consolidar es el protocolo jurídico-técnico de administración del sistema por parte de la autoridad catastral vigente”. El IGAC solicita reconsiderar la decisión pues “(...) incide de una u otra forma en la adecuada y oportuna gestión de la información, pensando en las labores para la puesta en vigencia (en carta que se dirigió al DNP se presentó la petición del IGAC en ese sentido; aún no se ha respondido)”

En Acta de 8 del 28 de julio de 2017 el SECO “Recuerda la importancia de que este servidor se entregue a su destinatario final, ya que de los tres años de garantía ya ha pasado el primero sin que aún se haya definido el lugar donde debe localizarse”. Así mismo, indica que “el DNP es responsable del proyecto piloto de CM, todos los integrantes del COD concluyen que la decisión deber ser tomada por el DNP. Y que en Comité extraordinario del 4 de septiembre se informará cual es la decisión tomada.”

El 14 de septiembre de 2017, en sesión del COD, el DNP informa que ha decidido “(...) esperar a la expedición de la ley de CM. En caso de que la ley sea expedida, el servidor deberá ser entregado a DNP como autoridad reguladora catastral; en caso de que no sea expedida la ley se deberá instalar en el IGAC. Este análisis tuvo en cuenta los costos de instalación y desinstalación del equipo, así como los tiempos del ejercicio piloto”.

De la relación de actuaciones del COD, previamente descritas existen deficiencias de control interno, de gestión administrativa y de seguimiento de los compromisos y obligaciones contenidas en las Actas de COD, sustentado en:

1. El IGAC realizó gestiones para obtener de la Cooperación Suiza, la donación de un equipo adaptado a sus necesidades, para después el COD destinar el mismo a la SNR dejando expresamente que esta decisión debía contar con un plan territorial que

<sup>59</sup> El Convenio Interadministrativo 570 fue suscrito el 25 de octubre de 2016. No obstante, el acta mediante la cual se dio inicio a las sesiones del COD, es del 09 de septiembre de 2016.

<sup>60</sup> Bajo el mandato de la Confederación Suiza, dos Oficinas Federales coordinan la mayor parte de la cooperación internacional para el desarrollo: la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO). Tomado de <https://www.eda.admin.ch/dam/countries/countries-content/colombia/es/Folleto%20SECO%202013%20Final%20Version.pdf>



incorporé el punto de vista jurídico que garantice el proceso. Sin embargo, cuatro meses después no se evidenció el plan territorial ni análisis que permitiera lograr el aprovechamiento del recurso por parte de la SNR.

2. El IGAC realiza petición al DNP de contar con el servidor; sin embargo, no se evidencia respuesta en relación con el tema, ni los análisis jurídicos y técnicos por parte de DNP que permitan someter el tema a consideración del COD, razón por la cual se determina abordarlo en la siguiente sesión.
3. Existencia del riesgo de pérdida de garantía del servidor, que es un elemento necesario en la implementación del CM.
4. El 14 de septiembre de 2017 seis (6) meses después de que el DNP toma la decisión de esperar a la aprobación o no de la ley de CM para definir la ubicación del servidor, basado en los costos de instalación y desinstalación; sin embargo: a) No se evidenció en el acta ni anexos a la misma el documento que soporte el estudio y análisis de los costos de instalación y desinstalación del servidor; b) el impacto que tienen para el IGAC frente al proyecto el no contar con este servidor, dado que fue quién sustentó la necesidad y c) no se evidencian el seguimiento e informes elaborados por el COD a partir de lo dispuesto en los numerales 6 y 7 del párrafo de la cláusula sexta del Convenio Interadministrativo 570.

Lo anterior, se genera por deficiencias en la articulación, coordinación y planeación del DNP en la implementación del CM, lo cual trae como consecuencia la no optimización de los recursos para el CM.

## COMENTARIOS A LA RESPUESTA DEL DNP

**Numeral 1.** La afirmación que *“el equipo se compró con base en las necesidades del IGAC, por lo tanto se debe validar el impacto de cambiarlo y ponerlo a disposición de la SNR”*, no es de CGR sino del SECO, según se evidencia en el acta 4 del 9 de marzo de 2017. Por otra parte, con la respuesta no es factible validar el alcance y destino de la Cooperación objeto del *“Acuerdo de Proyecto”* por cuanto no fue remitido el documento que permita contextualizar los apartes del documento citado por DNP.

Al expresar que: *“(…), no se hizo necesario contar con el plan territorial que permitiera lograr el aprovechamiento del recurso por parte de la SNR”*, resulta contrario a decisión del COD de contar con un plan territorial que incorpore el análisis jurídico que garantice el proceso. Adicionalmente, la respuesta no desvirtúa la inactividad del servidor durante nueve (9) meses, originados en la falta de toma de decisiones por parte del COD, dado que hasta el 25 de enero de 2018 fue recibido el servidor por parte del IGAC.

**Numeral 2.** En relación con *“el COD es la instancia diseñada para la toma de decisiones propias de la gestión del proyecto, las cuales se dan por formalizadas a través de las actas de sesión y no mediante oficios o comunicados”*, se tiene que la petición del IGAC de 28 de julio de 2017 no fue resuelta, pues la decisión de fondo ocurrió en diciembre de 2017, lo que representa un tiempo de

respuesta de cinco (5) meses que evidencia la falta de coordinación de acuerdo interinstitucionales por parte del DNP no solo en calidad de lo dispuesto dentro de COE sino en virtud de lo dispuesto en el numeral 5 de las obligaciones específicas del Convenio 570.

Es relevante el alcance dado a la plataforma de la SNR, debido a que la entidad sostiene que los aspectos complementarios como la *“Validación de la información, la consulta de los datos en QGIS, los módulos de gestión del CM, el modelo de calidad del CM y el modelo de datos del CM”* soportados por dicha plataforma, lo que indicaría que el Proyecto base<sup>61</sup> contó con los elementos tecnológicos necesarios para el recibo y verificación de los insumos generados por los operadores y no hay limitación para el ejercicio del proceso operativo descrito en el numeral 2.10.4.5 Tecnología del documento de conceptualización 2.1.1

**Numeral 3.** No se dio por parte del COD importancia a la entrega del bien ni a los términos perdidos de garantía, por el tiempo transcurrido sin decisión de todas las entidades.

**Numeral 4.** Se aduce por DNP que:

a) *“los análisis de los costos de instalación y desinstalación se realizaron en el marco del COD”* lo cual consta en las actas del mismo. Adicionalmente, en la respuesta al hallazgo, no se aportaron los documentos que respalden el análisis de los costos de instalación y desinstalación del servidor.

b) En relación con *“(…), no se encuentra demostrado que el IGAC haya tenido un impacto como entidad al no contar con éste durante ese lapso, soportado en lo establecido en el convenio 570”* (…), afirmación que riñe con la comunicación del DNP, en la que se le expone al IGAC: *“A la fecha existe preocupación desde el DNP por la baja participación del IGAC en el desarrollo de la fase piloto de la política de CM, tanto en los pilotos liderados por el DNP, como el ejecutado en el municipio de Ovejas; situación que se ha informado en las sesiones de COD.(…)”*. Esta responsabilidad, asumida en la suscripción del citado convenio, se extiende de igual manera, a la validación de los resultados de la información recolectada en el marco del ejercicio piloto, así como su incorporación en las bases de datos catastrales, considerando que una de las obligaciones de IGAC es la de revisar, evaluar y validar la información resultante de la operación del proyecto piloto en cada uno de los municipios intervenidos determinando la viabilidad de su inscripción con efectos catastrales en las respectivas bases de datos”

c) Frente a *“Los informes de seguimiento se subsumen en las actas de las sesiones de comité, las cuales cuentan con las actas respectivas (…)”* esta función de presentación para aprobación de los informes de seguimiento no se encuentra contemplada expresamente en el Convenio 570 y su anexo.

Con base en lo anterior, se concluye que el servidor no fue instalado conforme a las condiciones pactadas para su donación, dejando en evidencia la falta de coordinación Interinstitucional, lo que afecta la destinación de esta herramienta de cara al apoyo del proceso de avance e implementación del CM. En consecuencia se valida el hallazgo en los mismos términos en los que fue comunicado.

---

<sup>61</sup> Realizado en 7 municipios a través de la contratación derivada en el marco de Contrato 060 entre DNP y FONAJE.

## Hallazgo 7 . Supervisión y seguimiento al Convenio 570 de 2016 - DNP

El Convenio Interadministrativo 570 de 2016<sup>62</sup>, en la cláusula Sexta dispone: “*SEXTA- Comité Directivo*<sup>63</sup>. Las partes al Perfeccionamiento del CONVENIO, conformaran mediante Acta un Comité Directivo que estará conformado de la siguiente manera: 1. Un representante del DNP, que para este efecto será la persona designada por EL DNP; 2. Un representante del IGAC que para tal efecto será el Subdirector de Catastro o quien designe el representante legal, 3. Un representante del SNR quien para el efecto será el Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, o de la persona que designe el representante legal y 4. La Directora de Ordenamiento Social de la Propiedad de la ANT, o quien designe el ordenador del gasto. El presente comité deberá reunirse mínimo una vez al mes y extraordinariamente cuando la ejecución del mismo lo requiera.”

“*Parágrafo: FUNCIONES DEL COMITÉ DIRECTIVO: El comité directivo será el órgano que coordina, oriente y planifique la ejecución del presente convenio, sus especificaciones técnicas y el seguimiento a su desarrollo, así como también para exponer los inconvenientes y las inquietudes que surjan en ejecución del convenio con el fin de plantear posibles soluciones y absolver las dudas que sean puestas a su consideración, entre otras tendrá como funciones: 1. Designar al Secretario del Comité Técnico. 2. Debatir y decidir las situaciones que presente en ejecución del convenio y sea puestas en su conocimiento. 3. Solicitar asistencia de expertos y conceptos relacionados con las situaciones puestas en su conocimiento. 4. Facilitar la solución de las divergencias que se presenten en ejecución del convenio. 5. Buscar la adecuada y eficiente ejecución de convenio. 6. Hacer seguimiento de las obligaciones a cargo de cada una de las partes. 7. Realizar informes relacionados con las funciones asignadas (sic) 9. Darse su propio reglamento. 10. Las demás funciones relacionadas por las partes del Convenio.*”

El Anexo 1 del Convenio Interadministrativo 570 de 2016 “*Funciones y reglas del esquema de Operación, seguimiento, consultoría y apoyo*”, establece en cuanto al esquema del Comité Operativo Directivo -COD, así:

(...)

a. Es la instancia nacional de Consulta, apoyo y asesoría. En este sentido resolverá consultas y apoyará a la supervisión a la interventoría en las materias técnicas competencia del Proyecto Piloto de CM y las entidades que la conforman.

b. Analizará y validará los productos entregados por los consultores al Interventor y previamente verificados por este último, considerando aspectos de carácter técnico. Para este fin el interventor presentará los productos de los consultores de acuerdo al Plan de Trabajo y Plan de Entregables. El análisis y validación se realizará por las entidades de acuerdo a su competencia. La validación versará sobre aspectos técnicos y será comunicada a la interventoría.

(...)

p. De las sesiones se levantará un acta que detalle los temas tratados, las consultas y las respuestas dadas a las mismas, las decisiones tomadas y la información que los presentes consideren pertinente. El acta será firmada por los asistentes y se entregará al interventor.

La cláusula quinta, del Convenio 570 de 2016 establece la supervisión así: “*La supervisión de la ejecución y cumplimiento de las obligaciones contraídas por las partes del convenio estará a cargo de: 1. Por parte del DNP: El Subdirector Territorial y de Inversión Pública del DNP o quien designe la Coordinadora del Grupo de contratación según solicitud del área técnica; 2. Por parte del SNR: El Superintendente Delegado para la protección, restitución y Formalización de Tierras o quien designe el representante legal; 3. Por parte del IGAC: El coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Reparación a víctimas o quien su representante legal designe, y 4. Por parte de la ANT, la persona que designe el representante legal. Para*

<sup>62</sup> Suscrito el 25 de octubre de 2016 entre el DNP, IGAC, SNR y la ANT

<sup>63</sup> En la cláusula sexta del convenio 570 de 2016 se relaciona el “Comité Directivo” y en el anexo A) de este convenio que lo reglamenta se denomina COD.

efectos, el supervisor estará sujeto a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 4º y numeral 1º del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 734 de 2002, la Ley 1474 de 2011, y las demás normas y disposiciones establecidas sobre la materia.”

La Cláusula Segunda del Convenio Interadministrativo 570 del 25 de octubre de 2016 establece: Obligaciones de las Partes, como obligación común de las entidades es *“Participar en el Esquema de Operación, seguimiento, consultoría y apoyo del Proyecto Piloto de CM, en el marco de las competencias y funciones propias de cada entidad.”*

El anexo 3 del PAD<sup>64</sup>, disposiciones de ejecución-COLOMBIA: Proyecto de Fortalecimiento a las Instituciones Subnacionales, indicó:

*“6. Característica 3: Alto grado de compromiso político y apoyo técnico. El Proyecto apoyaría una agenda y una reforma administrativa de descentralización de largo plazo, cuyo objetivo es crear una gestión pública por parte de las entidades subnacionales que sea mucho más eficiente, eficaz, transparente y responsable de su gestión. De esta manera, al Proyecto se le debe entender como una parte crítica de un programa de reforma mucho más extenso del Gobierno. Así pues, el Gobierno propone crear dos comités que, según se prevé, estén en operación a la fecha de entrada en vigor del Proyecto. Por una parte, se tendría un Comité Directivo simplificado del que serían miembros los decisores de la agenda subnacional global—el DNP, el MHCP y la Presidencia—que conduciría el Proyecto como parte de la reforma (véase la Figura A3.2). La creación de este comité tendrá en cuenta las experiencias anteriores del Comité Coordinador del Proyecto correspondiente al Proyecto de Gestión Pública Financiera II (P040109). Dicho comité estaba bien diseñado y se concibió en términos semejantes a los de este Comité Directivo, pero carecía del peso político requerido. El presente Comité Directivo se reunirá con menor frecuencia, se entenderá menos con asuntos operativos, se centrará en decisiones relacionadas con la implementación de la política y la coordinación interinstitucional y estará representado por un conjunto de actores más amplio y de más alto perfil. Será un organismo concebido para tomar decisiones, pero no participará en la implementación del Proyecto como tal. **De igual manera, el Proyecto apoya la creación de un Comité Técnico y Operativo de nivel inferior, bajo la dirección del DNP, para apoyar la ejecución cotidiana del Proyecto. Este comité se reunirá con mayor frecuencia, tendrá un menor perfil y tratará los asuntos técnicos y operativos cotidianos. Únicamente cuando los problemas no se pudieren resolver se acudiría entonces a un nivel superior, el Comité Directivo.** Subraya y negrilla fuera de texto.*

Artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 dispone que: *“(…) las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

*La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requiere conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. (...)”*

El manual de contratación adoptado mediante Resolución 3870 del 2015 por DNP define en el numeral 3.1, capítulo III, que: *“(…) El supervisor, es el funcionario encargado por el DNP para ejercer no sólo la labor de vigilancia y control para la correcta iniciación, ejecución y liquidación de un contrato o convenio específico, sino además para prevenir posibles riesgos que deba asumir la entidad frente al contratista.”*

Mediante oficio AG81-11 la CGR solicitó: *“Actas de Comité Directivo del Convenio Interadministrativo DNP, IGAC, SNR y ANT N° DNP- 570 -2016, actas del COD del Proyecto Piloto de CM y Actas de Comité Operativo de campo realizadas entre 2016 y 2018.”* Posteriormente, a través de oficio AG81-76 fue requerido: *“1. Actas de reuniones del CTO entre 2016 y 2018, con sus correspondientes anexos* Frente a esta última solicitud, mediante oficio 20196000218551, el DNP respondió que

<sup>64</sup> Documento de Evaluación Inicial, siglas en inglés PAD Project Appraisal Document: Es la primera herramienta que define la orientación del Proyecto, documento técnico elaborado por el Banco Mundial que originó el contrato de préstamo, donde se describen los componentes y mecanismos de ejecución del proyecto.

fueron entregadas con oficio 20196000037841 del 31 de enero de esta vigencia. Es así que, el DNP en su respuesta hace referencia al Comité Operativo de Campo<sup>65</sup> (COC) y Comités Operativo Directivos<sup>66</sup> (COD).

En relación con el COD creado en virtud del Convenio Interadministrativo 570 de 2016 se evidencian deficiencias en el seguimiento a los compromisos, en virtud de:

En las actas no hay seguimiento de las obligaciones y compromisos como se evidenció en los siguientes casos: elaboración del plan técnico-jurídico para disposición del servidor<sup>67</sup>, la información que debía presentar SNR respecto de los avances del proyecto Bachue, entre otros.

Desde el último COD realizado el 15 de junio de 2018 y hasta 31 de diciembre de 2018, no se evidenciaron los soportes que demuestran el cumplimiento de las obligaciones referidas al análisis técnico de los resultados de la contratación derivada frente los informes y productos presentados por las consultorías en el marco del Contrato Interadministrativo suscrito entre DNP y FONADE.<sup>68</sup>

Por otra parte, no se evidencian informes de supervisión por las vigencias 2016, 2017 y 2018 del Convenio Interadministrativo 570 de 2016 por parte de DNP, dado que ante la solicitud de los mismos, se entregó un solo documento de dos páginas (sin logo institucional), el cual: 1) No identifica el autor, ii) No tiene fecha de elaboración, entrega o recepción a un funcionario responsable, iii) Es un documento que contiene 20 síntesis de las acciones adelantadas, de las cuales 11 son tomadas del memorando 20184220137013 del 23 de agosto de 2018, elaborado por el Subdirector de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal; es decir, no se evidencia un seguimiento al cumplimiento de los compromisos institucionales ni los riesgos o recomendaciones que ha tenido la implementación del CM en desarrollo del Convenio 570 de 2016; más aún cuando se presentaron tres (3) supervisores durante la ejecución del convenio.<sup>69</sup>

Lo anterior se origina por falta de seguimiento a las obligaciones recíprocas, derivadas de la omisión en la supervisión y seguimiento del DNP en calidad de Líder del Proyecto de CM<sup>70</sup>, lo que aunado al retraso en la ejecución de los pilotos base, conlleva a incumplir con la implementación prevista en el Conpes 3859 de 2016.

## COMENTARIOS A LA RESPUESTA DEL DNP

<sup>65</sup> Contiene las actas de 2017 realizadas en Topaipí, San Carlos, Lebrija, Puerto Leguizamo, Puerto Gaitán, San Carlos, Santa Marta, Puerto Gaitán y San Carlos y de 2018 en Lebrija.

<sup>66</sup> Contiene las actas del 1 al 12 de 2017 y del 13 al 19 de 2018.

<sup>67</sup> La ubicación del servidor fue presentada ante el COD en las sesiones realizadas en 2017, según se evidencian en las actas 4 del 9 de marzo, actas 7 y 8 del 28 de julio, y acta 9 del 14 de septiembre y acta 12 del 21 de diciembre, las cuales denotan existencia de compromisos, los cuales no fueron desarrollados en las siguientes sesiones.

<sup>68</sup> Se exceptúa el informe presentado por IGAC respecto a la validación de los productos presentados por el operador contrato 2170282, mediante radicado 20186630587292, del 25 de octubre de 2018.

<sup>69</sup> Memorando 20166400166613 del 25 de octubre de 2016, Memorando 20166400185083 del 28 de noviembre de 2016 y Memorando 20186400045723 del 5 de abril de 2018.

<sup>70</sup> Función específica asignada al DNP en los numerales 1 y 2, del literal C, de la Cláusula segunda de Obligaciones Específicas del Convenio Interadministrativo 570 de 2016.

El DNP relaciona el marco del Convenio 570 y anota que para adelantar el seguimiento de los asuntos técnicos y estratégicos del piloto, las cuatro (4) entidades establecieron un modelo de operación conformado por el COD, el COC y una Mesa de Acompañamiento. Mesa de Expertos (ME) "recomendada y contratada por el Banco Mundial que acompañó al gobierno nacional ofreciendo sendas reflexiones, análisis y recomendaciones técnicas y de política para el desarrollo del proyecto".

Esto último se recibe con inquietud y no será objeto de evaluación, debido al señalamiento que sobre esta ME se consignó en el acta 7 del COD, a saber: "el equipo técnico concluyó resaltó con importante fundamento la necesidad de exigir de la ME que se contextualice en la problemática y escenario país, en los contextos socio políticos y culturales, que se eviten las sesiones de tipo asesores asesorados, y que se creen espacios de retroalimentación proactiva y constructiva (...) si se tomaran en cuenta las recomendaciones de la ME frente a las precisiones, se estaría incluso retrocediendo a lo que buena parte del país ya tiene en materia de catastro y cartografía predial (...) LB considera que la ME debe leerse con beneficio de inventario y se deben generar criterios para recibir las observaciones de ellos (...)"

A continuación, posterior a la descripción del laboratorio planteado en términos del DNF se citan una serie de lecciones aprendidas, en las que se encuentran: "Un paso necesario para el desarrollo del proyecto es la definición clara y consensuada de los arreglos institucionales que permitan superar las situaciones que afectaron el desarrollo del piloto. Ello implica el fortalecimiento de la estructura modelo de operación, seguimiento y control del proyecto (representado en el COD y el COC, las mesas técnicas y las mesas de intercambio con expertos) para enfrentar los retos de la expansión mediante la tercerización de procesos", contrario a desvirtuar la observación respaldan lo comunicado por el equipo auditor en cuanto a la operación de los Comités y sus roles determinantes para el cumplimiento del proyecto CM, en el marco del documento conpes 3859 de 2016.

De las actas de reunión, se extrae que la Interventoría socializó al COD el 09 de agosto de 2018 los productos entregados en cada uno de los componentes estructurales junto con los hallazgos y conclusiones con respecto a la información entregada, de ello se anota que "las entidades manifiestan que les interesaría conocer los detalles de la aplicación de la metodología y se presentó problemas en la ejecución como los resolvieron. Finalmente queda claro que las entidades ahora deben revisar la información entregada, la cual el DNP está realizando su entrega con acceso desde su OwnCloud, en donde DNP sugiere a las entidades iniciar la revisión por el documento metodológico y el informe final del operador". Sin embargo, no se concreta una fecha de cumplimiento de dichas actividades, por lo que la acción de seguimiento se convierte en ineficaz, como se observa en la imagen a continuación:

Compromisos		
Compromiso	Responsable	Fecha de cumplimiento
Revisión de metodología e informe final del operador TRAGSATEC	COD	

En lo relacionado con: "El análisis técnico de los resultados obtenidos por los Operadores del proyecto piloto de CM, fueron socializados por la Interventoría contrato 2172418 a los miembros del COD," confundiendo el DNP la revisión que en virtud del contrato 2172418 debía hacer el Consorcio y las obligaciones de las partes del Convenio 570 de 2016, de los productos entregados por los operadores, relacionados para cada entidad así: Obligaciones específicas SNR, número

2 literal b. Obligaciones de la ANT numeral 2 literal b, Obligaciones del DNP, numeral 2 literal a., Obligación de IGAC, numeral 1 literal f, h, i, todas ellas bajo el esquema de operación, seguimiento, consultoría y apoyo del Proyecto Piloto de CM.

De la información de las actas entregadas a la CGR, se encuentra que el informe final del interventor fue socializado al COD<sup>71</sup> y de acuerdo con las obligaciones del Convenio 570, el IGAC presentó a través de oficio el 25 de octubre de 2018 informe de revisión del operador (Contrato 2170282); no obstante, DNP aduce que aún se viene adelantando el análisis de los resultados de los pilotos, y con respecto a lo señalado del documento conpes 3958 del 26 de marzo de 2019, *“la presente política recoge los aprendizajes de la fase piloto propuesta e implementada con en el Documento CONPES 3859”, -es decir que los resultados obtenidos en la fase piloto y los acuerdos entre las entidades alcanzados en las mesas técnicas derivadas de la ruta de evaluación, permiten el cumplimiento del plan de expansión de la política pública del CM para el país”,* debido a que el mencionado documento, así como las *“mesas técnicas derivadas”* corresponden a la vigencia 2019, lo cual desborda el alcance temporal de la auditoría.

Por otra parte, en el evento, en que sea de recibo la expresión del DNP *“es posible resaltar que las actas de dicho comité constituyen claramente informes de supervisión del Convenio”*, se tiene entonces que desde junio de 2018 hasta finalizar la vigencia no se realizaron informes de supervisión.

De acuerdo con lo dispuesto en el Convenio 570 y el documento conpes 3859, resulta indispensable, cumplir con la obligación del COD sobre: *“Analizará y validará los productos entregados por los consultores al Interventor y previamente verificados por este último, considerando aspectos de carácter técnico. Para este fin el interventor presentará los productos de los consultores de acuerdo al Plan de Trabajo y Plan de Entregables. El análisis y validación se realizará por las entidades de acuerdo a su competencia. La validación versará sobre aspectos técnicos y será comunicada a la interventoría”,* el análisis y validación de los productos del proyecto del CM, en particular de los resultados del proyecto base, no puede detenerse en recibir a satisfacción documentos que sinteticen una serie de lecciones aprendidas, ya que ese no es el eje del CM; por el contrario el que sea un nuevo modelo implica, el ejercicio riguroso de seguimiento en la supervisión para cumplir con las disposiciones y demás aspectos de carácter técnico de acuerdo con los documentos de conceptualización avalados por el COD, con el fin de verificar que los productos de la contratación derivada, tanto de los consultores (operadores) como de los interventores estimada en una cuantía aproximada de 12.000 millones de pesos, satisfaga los requerimientos técnicos contratados, conforme a los términos de referencia construidos por las entidades participantes del Convenio 570.

En conclusión, los documentos aportados por el DNP sirven para evidenciar que si operó el CTO en el periodo de noviembre de 2015 a enero de 2016, pero no desvirtúan los demás señalamientos, en consecuencia, se mantiene el hallazgo.

#### 4.4 RESULTADOS DEL OBJETIVO 3. GESTIÓN FISCAL Y FINANCIAMIENTO

---

<sup>71</sup> Mediante presentación de 09 de agosto de 2018, según consta en acta de reunión.

### OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Evaluar la gestión fiscal de los recursos ejecutados a través del DNP y de las demás entidades sujetos de control de esta Delegada Sectorial, en desarrollo de la implementación del CM; así como la ejecución de la estrategia de financiamiento definida para cubrir los costos de la implementación y la participación de las diferentes fuentes de ingreso definidas para tal fin.

Como resultado del proceso auditor se estableció que FONADE en el desarrollo de la contratación derivada no reintegró oportunamente al Tesoro Nacional los saldos liberados determinados en las actas de liquidación, ni realizó los descuentos impositivos de ley en algunos de sus contratos; así como, deficiencias en la planeación y ejecución de los flujos de caja. Por otra parte, el DNP no desarrolló en conjunto con el MHCP la estrategia de financiamiento para el CM ni incorporó en su contabilidad los gastos del CM aplicando el principio de causación.

#### 4.4.1 Gestión fiscal de los recursos ejecutados

##### Hallazgo 8. Desglose Financiero

El numeral 1.5 de herramientas de gestión del Manual Operativo del Crédito 8320-CO señala que el manual *“describe en detalle los procedimientos establecidos para la ejecución del Proyecto, en materia de elegibilidad de los gastos, procedimientos de adquisición y utilización de los fondos. Incorpora lo establecido en el contrato de préstamo”*.

El numeral 1.5.3 define que el *“Plan Operativo Anual de Inversiones –POA será elaborado anualmente por el Gerente del proyecto y el equipo de gerencia del proyecto en el DNP, de acuerdo con las directrices del Director del Proyecto y será aprobado por el Comité Técnico Operativo del mismo. El anexo 1 describe el esquema que se utilizará para su elaboración”*

El literal b) del anexo 1 del Manual Operativo presenta el formato de *“Lista de Actividades Cronograma de Ejecución”*, el cual señala que el esquema que se aplicará por cada uno de los componentes tendrá: componente, subcomponente, actividades/sub-actividades, fecha de inicio, fecha de finalización, monto máximo disponible pesos y monto máximo disponible en dólares. (Subraya fuera de texto)

Dentro de las responsabilidades del Gerente de Proyecto contenidas en el numeral 1.4.2. del citado manual se encuentran: *“ix) Coordinar la preparación de los informes técnicos que se requieran, así como las actas, ayudas de memoria y ajustes o modificaciones al Plan de Adquisiciones y al Plan Operativo Anual del Proyecto, cuando sea necesario”*. Así mismo, dentro de las funciones del Comité Técnico Operativo contenidas en el numeral 1.4.4 del Manual operativo están: *“Velar por la coherencia e integridad técnica, administrativa y financiera de proyecto, a través de la aprobación del Plan Operativo Anual (POA)”* (Subraya fuera de texto)

La Cláusula séptima del Convenio 060 de 2015 dispone que: *“Uso de recursos entregados y girados: De los recursos entregados y/o girados a FONADE para el desarrollo del presente contrato solo se podrán imputar los gastos necesarios para el desarrollo y cumplimiento de este, previamente aprobados por el Banco Mundial en el POA”*.



En prueba de recorrido realizada el 5 de marzo de 2019, se evidenció que existen deficiencias en los mecanismos de control del DNP relacionados con la elaboración y seguimiento del POA elaborado por el Gerente del proyecto y equipo de la gerencia del proyecto tal como se muestra a continuación:

1. Los montos máximos disponibles en pesos presentados y aprobados por el CTO para la actividad de CM, para las vigencias 2016, 2017 y 2018 ascienden a \$11.615,7 millones como se muestra en la tabla siguiente; sin embargo, los compromisos suscritos ascienden a \$18.317,8 millones, generando una diferencia de \$6.702 millones entre el monto máximo disponible en pesos y lo efectivamente comprometido, sin que se evidencien gestiones para preparar, justificar y ajustar el POA en la actividad de CM, en concordancia con los gastos previstos del proyecto en aras de evitar un sobregiro de los mismos con la suscripción de los contratos y consecuente riesgo de ser catalogado como gasto no elegible por el Banco Mundial.

Adicionalmente, el esquema dispuesto por el BIRF en el anexo 1, literal b) establece que el POA debe incluir el componente, subcomponente, actividades/sub actividades, fecha de inicio, fecha de finalización, monto máximo disponible pesos y monto máximo disponible en dólares; sin embargo, los POAs presentados en 2016, 2017 y 2018 no incorporan información como fecha de inicio, fecha de finalización y los montos máximos disponibles en dólares.

**Tabla 5. Plan Operativo Anual – POA Aprobados 2016 - 2018**

Actividad de Catastro Multipropósito	2018 Comité Operativo 46 de may 2018	2017 Comité operativo 23 de dic 2016	2016 Comité Operativo 03 de dic 2015	TOTAL POA
Comp. Hojas de Vida			\$ 618.578.020	\$ 618.578.020
Selección basada en calidad costo con lista corta internal			\$ 5.871.239.600	\$ 5.871.239.600
selección basada en calificación de consultores			\$ 405.300.248	\$ 405.300.248
Operadores e Interventoría		\$ 3.200.070.714		\$ 3.200.070.714
Equipo Gerencia		\$ 605.358.360		\$ 605.358.360
Consultores	\$ 815.194.000			\$ 815.194.000
Firmas	\$ 100.000.000			\$ 100.000.000
<b>Total P.O.A. por Año</b>	<b>\$ 915.194.000</b>	<b>\$ 3.805.429.074</b>	<b>\$ 6.895.117.868</b>	<b>\$ 11.615.740.942</b>

Fuente: Actas de Comité Operativo

Elaboró: Equipo Auditor

**Tabla 6. Plan Operativo anual – POA versus compromisos 2016 - 2018**

Años	POA	Compromisos	Diferencias
2016	\$ 6.895.117.868	\$ 7.694.196.155	\$ 799.078.287
2017	\$ 3.805.429.074	\$ 9.179.808.091	\$ 5.374.379.017
2009	\$ 915.194.000	\$ 1.443.797.460	\$ 528.603.460
<b>Totales</b>	<b>\$ 11.615.740.942</b>	<b>\$ 18.317.801.706</b>	<b>\$ 6.702.060.764</b>

Fuente: Actas de Comité Operativo

Elaboró: Equipo Auditor

2. El informe de gestión al Convenio 060 de 2015 presentado el 17 de septiembre de 2018<sup>2</sup>, elaborado por el supervisor, presenta la recomposición de los recursos del

<sup>2</sup> Tomado de la página 69 del informe de Gestión al Convenio 060 de 2015 de septiembre de 2018

proyecto por subcomponentes de conformidad con la segunda enmienda del crédito 8320-CO, en virtud del cual se asignan un máximo de dólares a CM de US\$5.026.992; sin embargo, a 31 de diciembre de 2018 el documento en formato xls denominado "7-EJECUCION PRESUPUETALCONTRATACION- PAGOSACUMUL-CATASTR 2016-17-19.XLS"<sup>73</sup>, evidencia que se han ejecutado US\$5.025.896 y están pendiente de ejecución US\$935.021, cifras que en conjunto ascienden a US\$5.960.917, lo cuales superan el cupo máximo en dólares asignado a CM.

3. Ante la solicitud de la desagregación de los US\$28.249.035 asignados al componente 1 del crédito PFET, para establecer el valor asignado al CM, el DNP en oficio 20196000097451 del 19 de febrero de 2019 señala: "el programa de CM en la fecha tiene designado un valor por \$18.317.801.706"; es decir, no informó el valor asignado al CM en dólares, lo que permite establecer deficiencias en canales de comunicación.

Lo anterior trae como consecuencia, que el POA no incorpore información detallada para los ejecutores del proyecto y no permita ejercer el control y seguimiento sobre la ejecución de recursos, el cumplimiento de los objetivos y resultados intermedios y finales del Proyecto.

## COMENTARIOS A LA RESPUESTA DEL DNP

**Punto 1.** El POA como instrumento de planeación gerencial que se elabora cada año no es estático y permanente, es así que el Manual Operativo asigna al Gerente del Proyecto la responsabilidad de: "*ix) Coordinar la preparación de los informes técnicos que se requieran, así como las actas, ayudas de memoria y ajustes o modificaciones al Plan de Adquisiciones y al Plan Operativo Anual del proyecto, cuando sea necesario*". Así mismo, estableció como función principal del CTO "*velar por la coherencia e integridad técnica, administrativa y financiera del proyecto, a través de la aprobación del Plan Operativo Anual (POA)*" y "*Velar por que se cumplan los objetivos, indicadores y metas del proyecto, establecidas en el POA aprobado*", así que, el gerente está facultado para realizar las modificaciones necesarias al POA a fin de asegurar una adecuada interrelación de POA con el PA y el informe semestral de avance el cual se realiza con base en la información del POA.

Si bien es cierto, la enmienda al crédito contiene los montos máximos a nivel de componentes, no es menos cierto que: a) el Manual de Operación constituye la guía general de operación para la ejecución del proyecto, b) El propósito del manual es facilitar la ejecución del proyecto, teniendo en cuenta las normas del BIRF<sup>74</sup>, c) el Manual reúne la información general del proyecto, las reglas, procedimientos, instrumentos para la ejecución y los sistemas de seguimiento y control a que está sujeto la ejecución del crédito, y d) El manual es un instrumento adoptado por DNP para el desarrollo del proyecto, que

<sup>73</sup> Archivo entregado en el anexo 1, mediante el oficio 20196000097451 del 19 de febrero de 2019

<sup>74</sup> Numeral 1.3.2 propósito y alcance del Manual Operativo

es independiente del seguimiento y auditoría practicada por el Banco Mundial y auditores externos.

El monto máximo aprobado el 28 de diciembre de 2018 por \$19.384 millones señalado en la respuesta corresponde al PA, que es un instrumento diferente del POA, hecho relevante considerando que el hallazgo está orientado a las diferencias existentes entre el POA y los compromisos, la cual asciende a \$6.702 millones y que no es desvirtuado por el DNP. Aunque el DNP presenta una diferencia en el PA de \$1.067 millones que se estiman ejecutar en 2019, no es objeto de observación por parte de la CGR en virtud del alcance de esta auditoría.

Las normas y procedimientos establecidos en el Manual de Operaciones son de cumplimiento por parte de todas las instancias responsables de la ejecución de los recursos, y que para el caso que nos ocupa, es una de las responsabilidades del Gerente de Proyecto quién puede realizar ajustes o modificaciones al POA del Proyecto, lo cual no se llevó a cabo, independiente del control por componentes instaurado en la organización, razón por la cual se mantiene este numeral.

Adicionalmente, el hallazgo está enfocado a que los POAs elaborados no están presentados conforme con la estructura dispuesta por el Banco en el Manual de Operaciones del Crédito 8320CO, que es el documento que contiene los lineamientos y establece los procesos y procedimientos técnicos, administrativos, financieros del proyecto, los cuales orientan y delimitan la ejecución y administración de los recursos.

La CGR no desconoce la interrelación que existe entre el PA con el POA, por cuanto el POA incorpora las actividades a realizar en función de los objetivos o resultados esperados considerando tiempo y recursos; en tanto que el PA es un instrumento que se elabora de forma posterior al POA a efectos de detallar los procesos de adquisición de los bienes y servicios para lograr el cumplimiento de la finalidad de los objetivos del proyecto.

Ahora bien, lo que se debate en el hallazgo, es cómo en la preparación del POA no se consideran las condiciones establecidas dentro del Manual de Operación, el cual dispone de una estructura con información que permite a los ejecutores del proyecto orientar y verificar la interrelación de las actividades principales (componentes) con las secundarias (subcomponentes) considerando los recursos y tiempo requeridos para la ejecución del proyecto, lo cual no es desvirtuado por el DNP en su respuesta.

Finalmente, el DNP señala que el PA contiene la fecha de inicio, fecha de finalización y montos máximos disponibles en dólares para cada adquisición; es de anotar que, como instrumento que se elabora de forma posterior al POA, la información contenida en el PA debe ser concordante con el el POA y en ningún momento reemplaza o sustituye la información de éste.

**Punto 2.** La información oficial del proyecto no solo está limitada a la enmienda 2, como lo manifiesta el DNP en su respuesta, sino a todos los documentos que se derivan del mismo

y que hacen parte de los lineamientos establecidos en el Manual Operativo del Crédito 8320-CO como son entre otros el POA, el PA y los Informes semestrales de avance. Adicionalmente, el POA es el primer instrumento de planeación que desagrega por componentes, subcomponentes y actividades los recursos, lo cual no ha sido desvirtuado por DNP en su respuesta.

Por otra parte, el informe de gestión del 17 de septiembre de 2018, se realiza sobre el contrato interadministrativo 060 de 2015, y establece las condiciones del servicio de asistencia técnica prestado por FONADE al DNP para la ejecución del PFET, financiado con los recursos del préstamo 8320-CO, del cual hacen parte los recursos ejecutados de CM.

La cláusula séptima del contrato interadministrativo frente al uso de recursos señala: “*De los recursos entregados y/o girados a FONADE para el desarrollo del presente contrato solo se podrá imputar los gastos necesarios para el desarrollo y cumplimiento de este, previamente aprobados por el Banco Mundial en el POA”.* Ahora bien, considerando que la supervisión consiste en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico sobre el cumplimiento del objeto contractual, de conformidad con el artículo 83 de la ley 1474 de 2011, no puede el DNP desconocer el alcance de los informes de supervisión presentados por los funcionarios designados con tal calidad.

Punto 3. El PA no es objeto de observación, el hallazgo versa sobre el POA .

Teniendo en cuenta que en la respuesta no se menciona lo referente a asignación de recursos de CM y con la información suministrada no es posible corroborar que los compromisos de los recursos no excedan las asignaciones a CM debido a que el DNP siempre se remite a los compromisos el hallazgo se mantiene en los mismos términos e que fue comunicado.

## **Hallazgo 9. Transferencia de Recursos**

La cláusula tercera del otro sí No. 6 del 26 de diciembre de 2018, modifica la cláusula séptima del “*Contrato Interadministrativo 1 DNP-OR-060-2015/FONADE 215082*” en el sentido de precisar el reintegro de recursos al MHCP, tal como muestra a continuación:

*“CLAUSULA TERCERA. Adicionar el Parágrafo segundo (2º) a la Cláusula séptima (7ª), tal como se detalla a continuación:*

*PARÁGRAFO SEGUNDO. Al término de cada vigencia fiscal, FONADE presentará un informe de gestión en el cual se establezca la ejecución física y financiera al cierre de esta. Una vez aprobado por parte del Supervisor, FONADE procederá a reintegrar a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del MHCP, los recursos no ejecutados en la vigencia en el marco de lo establecido en el Manual Operativo del Proyecto. Dicha operación deberá realizarse, dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes al cierre de cada vigencia.*

*Todas las estipulaciones de la cláusula inicial que no contraríen el presente documento permanecen vigentes y son de estricto cumplimiento para las partes.” (Subraya fuera de texto)*

A 31 de diciembre de 2018 existen 49 contratos por \$2.902 millones, que se encuentran en estado terminado (27), liquidado (21) y en proceso de liquidación (1) celebrados con recursos de CM, los cuales dejaron un remanente de recursos no ejecutados de las vigencias 2016 a 2018 (tal como se detalla en la tabla siguiente)

**Tabla 7. Remanentes de Recursos entre 2016 y 2018**

*Cifras en pesos*

Vigencia	Estado de los contratos	Cant. De Contratos	Valor a Reintegrar
2016	Liquidados	16	\$ 65.950.237,00
2017	Liquidados	4	\$ 4.111.279,00
2018	Liquidados	1	\$ 1.697.946.110,34
<b>Totales</b>	<b>Del 2016 a 2018</b>	<b>21</b>	<b>\$ 1.768.007.626,34</b>

Fuente: DNP

Elaboró: Equipo Auditor

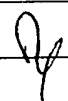
El acta de liquidación del contrato de consultoría No. 2163014 del 30 de diciembre de 2016<sup>75</sup>, suscrita el 11 de diciembre de 2018, estipula en el literal b), numeral 4 como obligación de FONADE "reintegrará el saldo no ejecutado equivalente a la suma de MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL CIENTO DIEZ PESOS CON TREINTA Y CUATRO CENTAVOS (\$1.697.946.110,34) MCTE al convenio interadministrativo No.215082, una vez suscrita la presente Acta de Liquidación."

Posteriormente, en la cláusula tercera, párrafo segundo del Otro Sí número 6 de 2018 realizado al "Contrato Interadministrativo 1 DNP-OR-060-2015/FONADE 215082", se estableció que los recursos no ejecutados debían ser reintegrados dentro de los 45 días hábiles a la terminación de la vigencia; es decir, máximo el 6 de marzo de 2019; sin embargo:

- FONADE en el término indicado en el acta de liquidación no hizo la devolución o reintegro de recursos a DNP de \$1.697.946.110.
- Con la modificación realizada en Otro Sí número 6, el plazo para el reintegro de los recursos a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del MHCP era el 6 de marzo de 2019 (45 días hábiles) que contemplaba la presentación del informe por parte del supervisor para que FONADE procediera con la operación; sin embargo, no se evidenció al 19 de marzo de 2019 el reintegro de \$1.768.007.956 al MHCP, correspondientes a 21 contratos liquidados en 2016, 2017 y 2018 recursos, que incluyen los \$1.697.946.110 previamente citados.

Lo anterior, se deriva por deficiencias en la supervisión del contrato y gestión administrativa de la Gerencia del Proyecto, lo que trae como consecuencia la no ejecución del recurso público para el PFET, que incluye acciones y actividades en pro del cumplimiento de la política establecida en el documento CONPES 3859 de 2016.

<sup>75</sup> El objeto contractual es: "Establecer la metodología de la operación catastral rural y urbana con enfoque multipropósito e implementarla en los municipios definidos, conforme los estándares y/o especificaciones técnicas de producto definidas por la Autoridad Catastral y Registral en Colombia (...)"



Finalmente es de señalar que, la cifra corresponde al componente de CM, sin perjuicio de incrementarse al realizar los análisis sobre la totalidad el PFET.

## COMENTARIOS A LA RESPUESTA DEL DNP

No se desvirtúan las deficiencias en la supervisión, por cuanto existen actas de cierre y liberación de saldos en 2018 y sólo se evidencia gestión por parte de supervisión de conformidad con los soportes remitidos en marzo de 2019, como se evidencia en el contrato de consultoría individual 2170021 de la vigencia 2017, que contiene Acta de Cierre y Liberación de saldos del 20 de noviembre de 2018, con un saldo pendiente por reintegro de \$1.2 millones; entre otras. Adicionalmente, las condiciones y oportunidad de devolución están contenidas en el otrosí número seis (6) del 28 de diciembre de 2018, del Contrato Interadministrativo 060 de 2015.

En relación con los requerimientos contractuales mencionados en la respuesta, se adjuntó el oficio 20194100188177 con radicado del 22 de marzo de 2019, documento trasladado a FONADE con posterioridad a la comunicación de la observación de la CGR (20 de marzo de 2019); es decir, no se aportan requerimientos previos a FONADE.

El hallazgo hace referencia a la existencia de contrato que luego de ejecución dejaron los remanentes de recursos no ejecutados entre 2016 y 2018, y en ningún momento señalan que sean originarios de presupuesto no comprometido y no ejecutado de 2018, comoquiera que se evidenció que los \$1.697 millones se originan en el remanente de 2018; no obstante, corresponden a un contrato celebrado y amparado con presupuesto de la vigencia 2016. Así las cosas, no está en debate los recursos comprometidos y girados a FONADE sino los recursos cuya ejecución contractual finiquitó y genera un derecho de reintegro al MHCP.

El DNP no desvirtúa la necesidad de establecer y liberar los recursos a partir del proceso de revisión jurídica, más aún señala que está adelantando el proceso en relación con la vigencia 2018; sin embargo, no menciona qué destino tendrán los contratos de la vigencia 2017 cuya ejecución culminó en 2018 y si existen remanentes que de conformidad con el otrosí número 6 requerirán ser trasladados al Tesoro Nacional.

Finalmente, si bien es cierto, para los remanentes que se originan en 2015, 2016 y 2017 estarán supeditados al acta de liquidación del contrato derivado e informe final de gestión aprobado del proyecto; no es menos cierto, que el estado de las liquidaciones relacionada en los numerales 1 y 2, y el recibo de consignación al Tesoro Nacional ratifican el hallazgo presentado, por cuanto se está en proceso de verificación documental y conformación de expedientes (Elaboración de actas de cierre y solicitud de Balances Económicos) que permitan determinar de forma fiable la cuantía de recursos pendientes por liquidar, liberar y devolver a la DTN; es decir, se confirman las deficiencias en la supervisión del contrato

y gestión administrativa de la gerencia del proyecto por cuanto FONADE no fue requerido ante el incumplimiento en la devolución de los recursos. Por lo anterior, el hallazgo se mantiene.

### Hallazgo 10. Ejecución Presupuestal-FONADE- DNP

El artículo 10 de la ley 781 de 2002, preceptúa: “Serán responsables fiscal y disciplinariamente los representantes legales de las entidades estatales cuando los proyectos a cargo de las mismas que deban financiarse con recursos del crédito no se ejecuten por razones no imputables a las autoridades gubernamentales o a terceros.

*Con el objeto de facilitar al DNP el ejercicio de la función de seguimiento que le atribuye las normas legales aplicables, las anteriores entidades deberán elaborar un informe trimestral en donde aparezca el estado de ejecución del proyecto y, si es el caso, las razones que han impedido su avance y las medidas tomadas por la ejecutora para superar los respectivos obstáculos. (Subraya fuera de texto)*

El numeral 2.3 del Manual Operativo del Crédito 8320-CO, “RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y FINANCIERAS” señala que es responsabilidad de FONADE “Generar un flujo de caja presentado por trimestres de los recursos del crédito para fines de transferencia de fondos, dicho flujo se presentará dentro de los 15 días siguientes al cierre de cada trimestre”. A su vez, el numeral 2.8 respecto al control de los recursos menciona: “(...) los pagos a terceros (proveedores y contratistas) serán tramitados por FONADE, con el anticipo de recursos efectuados por el DNP en forma trimestral”.

FONADE con los montos máximos establecidos en el POA y PA realiza las contrataciones, lo que permite a DNP comprometer los recursos. Posteriormente, FONADE realiza un flujo de caja trimestral para “fines de transferencia de fondos”, con los cuales se ejecutan los recursos; sin embargo, se evidencian deficiencias en la ejecución presupuestal y seguimiento por parte de DNP al flujo de caja proyectado y ejecutado por FONADE, por cuanto en el primer semestre de 2018 la proyección de ejecución de recursos se estimó en \$50.381 millones de los cuales fueron ejecutados el 21%, sin evidenciarse las causas y acciones que permitieran controlar la ejecución de los recursos, tal como se presenta a continuación:

**Tabla 8. Flujo de caja primer semestre de 2018 (cifras en pesos)**

MES	PROYECTADO	REAL	% EJECUCIÓN
ene-18	\$ 7.834.381.741,73	\$ 568.338.711,55	7%
feb-18	\$ 7.703.546.872,99	\$ 711.055.273,00	9%
mar-18	\$ 14.226.151.966,00	\$ 2.699.093.794,10	19%
abr-18	\$ 3.035.390.494,00	\$ 3.269.226.367,60	108%
may-18	\$ 10.981.140.969,20	\$ 1.488.201.876,87	14%
jun-18	\$ 6.600.496.901,00	\$ 1.936.929.115,81	29%
<b>Suma</b>	<b>\$ 50.381.108.944,92</b>	<b>\$ 10.672.845.138,93</b>	<b>21%</b>

Tomado del oficio 20192300065851 de FONADE en respuesta al oficio AG81.62

La situación expuesta se origina por deficiencias en el control y seguimiento a la ejecución de los recursos por parte de DNP, lo que trae como consecuencia que el flujo de caja no cumpla el propósito que es: "...ser usado para fines de transferencia de fondos" acorde con lo establecido en el Manual Operativo.

## COMENTARIOS A LA RESPUESTA DEL AUDITADO -DNP

La CGR, cuestiona que en los informes trimestrales presentados por FONADE no se incorporaron las razones que impidieron el avance y las medidas tomadas por FONADE y avaladas por DNP para superar los obstáculos.

El DNP anexa tres (3) memorandos remitidos por la Subdirección Financiera –SF a la Subdirección General Territorial-SGT, en donde informó e indagó la situación presupuestal del mismo, en estos informes se evidencia: i) el 16 de julio de 2018, la SF informa sobre el estado de los flujos de caja que fueron remitidos a esa Subdirección para el giro de los recursos correspondientes a la vigencia 2017, así:

No	Fecha Flujo de Caja	No radicado	Periodo Cubierto	Valor Flujo de Caja
1	27/12/2017	20178680194413	Febrero – Julio 2018	\$ 27.746.704.520.00
2	2/05/2018	20186630236722	Abril – Julio 2018	\$ 32.236.156.755,08

Cuadro elaborado por: DNP

La comunicación dice: *"dichos flujos de caja se han ejecutado en un 8%, ya que a 30 de junio de 2018 existe en la cuenta bancaria de FONADE un saldo disponible en efectivo de \$25.563.372.964 recursos que corresponden a la vigencia 2017, dicha situación es preocupante por cuanto ha transcurrido el primer semestre que corresponde al 50% de tiempo de ejecución, por lo cual solicito se suministre una planeación ajustada acorde a la realidad para el segundo semestre de 2018"*

*"Adicionalmente a lo anterior, la apropiación presupuestal de 2018 es de \$37.365.895.748 cifra sobre la cual no se han efectuado giros, agradezco me informen si estos recursos serán ejecutados en su totalidad en esta vigencia"*

ii) El segundo memorando suscrito el 28 de septiembre de 2018, por la Secretaría General<sup>76</sup>, a la SGT en el marco del seguimiento presupuestal, informa que la apropiación vigente está por \$37.365.8 millones, de los cuales no se han realizado pagos, y solicita a la SGT se informe la fecha en que se tiene previsto transferir los recursos asociados a la apropiación y los compromisos derivados del contrato interadministrativo DNP 08-030 2015.

Así mismo, comunica la ejecución del proyecto, realizada por FONADE a 30 de septiembre donde muestra saldos pendientes por pagar a proveedores desde 2015 a 2018 por \$39.054.6 millones y que tienen en caja \$20.154.1 millones, pide que para el caso en que los saldos no se vayan a ejecutar soliciten la liberación de estos a la SF, y las respectivas modificaciones o reducciones contractuales al grupo de contratación. También, solicita que relacionen cuándo serán comprometidos los recursos que están pendientes de

<sup>76</sup> Este documento no está firmado



comprometer, los cuales ascienden a \$18.465.4 millones correspondientes a la vigencia 2018.

ii) El tercer memorando es del 19 de diciembre de 2018, la SF solicita al Gerente (E) del crédito BIRF 8320, la información para constituir las cuentas por pagar o reserva presupuestal de la vigencia fiscal 2018.

Lo anterior, corrobora lo citado por la CGR en el hallazgo, respecto a la estimación y ejecución de recursos.

De otra parte, los tres (3) informes trimestrales de 2018 anexados por la Gerencia del PFET son sobre el crédito BIRF, se trata de cuadros en Excel con información generalizada del crédito, ejecución financiera en dólares, síntesis de los indicadores de productos, sin identificar ni mencionar la actividad de CM. Es decir, no se evidencia relación con el seguimiento al cumplimiento de los flujos de caja proyectados y ejecutados por FONADE concernientes con CM, que es el objeto del hallazgo.

Si bien, DNP muestra seguimiento a los recursos del proyecto entre las Subdirecciones Financiera y Gestión Territorial, estos no han sido efectivos, no se evidencian las causas y acciones que permitieran controlar la ejecución de los recursos.

La respuesta de DNP no desvirtúa que el flujo de caja no cumple su propósito, que es “*ser usado para fines de transferencia de fondos*” acorde lo establece el Manual Operativo, por esto no es de recibo la aplicación exclusiva del principio de economía para el giro, por cuanto la elaboración del flujo de caja requiere de considerar este mismo principio; pues si bien no le giran la totalidad de recursos solicitados para que no se vuelvan ociosos, al realizar un solo desembolso anual no se atiende a la programación de caja trimestral, más aún cuando del seguimiento realizado por la SF<sup>77</sup> se hace mención a la existencia de saldos en la cuenta bancaria de FONADE sin justificación para el no pago de los compromisos.

Es así, que en el memorando se mencionó: “*dichos flujos de caja se han ejecutado en un 8%, ya que a 30 de junio de 2018 existe en la cuenta bancaria de FONADE un saldo disponible en efectivo de \$25.563.372.964 recursos que corresponden a la vigencia 2017*”, disponible que estuvo en la cuenta bancaria del crédito en FONADE durante el segundo semestre de 2018, hasta terminar con un saldo de efectivo disponible de \$7.796.1 millones<sup>78</sup>.

En segundo lugar, la modalidad de anticipos es para cuando exista la necesidad de recursos, cosa que no se presentó; del mismo memorando citado en el párrafo anterior, se mencionó: “*... dicha situación es preocupante por cuanto ha transcurrido el primer semestre que corresponde al 50% de tiempo de ejecución, por lo cual solicito se suministre una planeación ajustada acorde a la realidad para el segundo semestre de 2018*”.

De igual forma, no se aceptan los argumentos de FONADE por cuanto al estar vinculado como apoyo en los temas financieros, no lo aparta de su responsabilidad de presentar los

<sup>77</sup> Memorando 20186800113763 del 16 de julio, anexo a respuesta hallazgo 15, literal b.

<sup>78</sup> Anexo-Recursos disponibles a 31 de diciembre de 2018.

informes mensuales, trimestrales, semestrales, ni ejecutar y administrar los recursos entregados por DNP, vía trámite de las órdenes de pago que se deriva de los contratos con que se desarrolla el proyecto.

Así las cosas, el hallazgo se mantiene para FONADE por no incorporar las razones que impidieron el avance y para DNP por debilidades en el seguimiento y no tomar medidas para superar las dificultades presentadas.

### **Hallazgo 11. Descuentos de Ley- FONADE**

El Acuerdo Subsidiario DNP-OR-057-2015 suscrito entre DNP y FONADE establece en el numeral 2.5 del "Artículo II" (SIC) que es compromiso de FONADE: "2.5 Realizar la administración financiera del proyecto de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo de Préstamo, en el Manual Operativo y demás documentos en donde se establezcan lineamientos y procedimientos en la materia."

El numeral 2.3 del Manual Operativo del Crédito 8320-CO "Responsabilidades Administrativas y Financieras" establece como responsabilidad de FONADE: "Efectuar los descuentos de ley a que haya lugar en los pagos solicitados de acuerdo a la normatividad vigente".

Existen deficiencias de control interno en FONADE respecto de la revisión, aprobación y giro de recursos; toda vez que los estados contables de FONADE registran a 31 de diciembre de 2018 en otros deudores \$275.96 millones, de los cuales \$275.8 millones (99.96%) corresponden a mayores valores girados por impuestos no descontados a contratistas en septiembre de 2018, sobre los cuales:

En relación con las gestiones de cobro a 2018, FONADE mediante oficio 20192300069871<sup>79</sup> manifestó que el Consorcio identificado con 444444223-2, reintegró el 10 de enero de 2019 \$265 millones y en relación con los recursos girados al consorcio 444444221 por \$10.8 millones FONADE no ha realizado gestiones de cobro ante el contratista, más aún cuando los recursos fueron girados desde septiembre de 2018 e, en decir, desde hace siete (7) meses a abril de 2019, sin generar rendimientos por el contrario genera intereses por pagar, considerando que los recursos provienen de un crédito con la banca multilateral.

Lo anterior trae como consecuencia, que exista un menor valor de recursos disponibles, lo que incrementa los costos de oportunidad en el uso de los recursos.

### **COMENTARIOS A LA RESPUESTA DE AUDITADO FONADE**

El 23 de enero de 2019 mediante oficio 20192300009241 FONADE (hoy ENTerritorio) remite al Gerente de Proyecto del DNP los estados financieros y notas a los estados financieros, los cuales reflejan cuentas por cobrar de \$275.9 millones, que incluyen los mayores valores girados por efecto de impuestos no descontados, sin embargo, FONADE no aporta evidencia de las gestiones realizadas para solicitar aclaraciones y reintegración.

<sup>79</sup> Oficio 20192300069871 del 22 de marzo de 2019 recibido el 26 de marzo de 2019

os recursos antes del 25 de abril de 2019, fecha en la cual le fue comunicada la observación.

En la respuesta señala que el saldo fue cruzado con las cuentas acreedoras de \$17 millones, sobre las cuales:

a) El saldo según correo electrónico del 21 de mayo de 2019 a la CGR, se deriva del desembolso 20184300257372 del 7 de mayo de 2018 en el cual: *“en la contabilización se aplicó una tarifa de Retención a Título de Industria y Comercio NO procedente de acuerdo con la estipulada por el ipc de servicio prestado, lo cual ocasionó un mayor valor retenido al tercero.”*

b) Como resultado de seguimiento de la respuesta, se evidenció que en septiembre de 2018 mediante oficio 20183800271711 FONADE solicitó al contratista generar una nota crédito por \$131 millones, dado que el valor facturado a 31 de julio de 2018 fue de \$734 millones cuando debió ser de \$602 millones, sobre la mesa de trabajo que argumenta haber solicitado, no aporta evidencia de la misma ni de la culminación del proceso de validación de información en abril de 2019.

En relación con la afirmación sobre la vinculación con la actividad de POT modernos, es preciso indicar que un mayor giro de recursos tiene impacto directo sobre el PFET, del cual hace parte el CM.

Por otra parte, no se aportan los radicados 20192300009241 del 23 de enero de 2019 y 20192300052581 del 07 de marzo de 2019 por medio de los cuales se legaliza los estados financieros, SOE'S<sup>80</sup> y Estado de inversión acumulada que permita verificar los términos en que fue informado al Banco Mundial.

En relación con las gestiones realizadas por la Subgerencia Financiera en enero de 2019, es de resaltar que: a) No se debate el registro contable realizado por FONADE, por cuanto era necesario registrar una reducción del dinero en Banco contra un saldo por cobrar,

Finalmente, la CGR no afirma que el propósito sea obtener rendimientos financieros, por cuanto se tiene certeza de que los mismos sirven a un propósito; sin embargo, cuando se giran los recursos al contratista que dan origen a una cuenta por cobrar, y que por ende reducen los recursos que se tienen para administrar, la gestión estará encaminada a la recuperación de los recursos, hecho que no desvirtúa el incremento de los costos de oportunidad ni el riesgo que existe en la administración de los mismos considerando que puede existir la posibilidad de llegar a una liquidación contractual sin descontar este valor.

Razón por la cual el hallazgo se mantiene en los mismos términos que fue comunicado.

Previo a los siguientes hallazgos, es pertinente precisar que FONADE por disposición del Banco Mundial lleva una contabilidad independiente para el proyecto PFET, que incluye la actividad de CM, para ello emplea la estructura contable suministrada por DNP, de acuerdo

<sup>80</sup> Según el Manual Operativo del Crédito 8320CO corresponde al Informe de Gastos – Statement of Expenditures.

con los lineamientos del Plan General de Contabilidad Pública- PGCP, y a partir de este proceso, elabora el balance general, estado de resultados y libro auxiliar detallado por terceros del PFET.

El DNP luego de verificar los reportes contables suministrados por FONADE incluye y consolida la contabilidad del proyecto a su contabilidad; es así que, el DNP como entidad que controla los recursos reconocerá los activos, pasivos, ingresos y gastos generados por el proyecto; entre los que se encuentran los gastos de viáticos y gastos de viaje, contrato de administración, honorarios, los cuales están sujetos a las disposiciones de la CGN.

## **Hallazgo 12. Registros Contables en SIIF – DNP**

La Resolución 533 del 8 de diciembre de 2015 de la CGN incorpora al Régimen de Contabilidad Pública, el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, 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; Catálogo General de Cuentas; y la Doctrina Contable Pública.

El marco Normativo para entidades de Gobierno establece en el numeral 3. "Recursos entregados en Administración a otras entidades públicas" que: "Los recursos entregados en administración a otras entidades públicas, la entidad que controla los recursos registrará los activos, pasivos, ingresos y gastos asociados, con base en la información que suministre la entidad que los administra."

(...)

"Con el pago de las obligaciones, la entidad que controla los recursos debitará la subcuenta de la cuenta que identifique el pasivo que cancela y acreditará la subcuenta 190801- En administración de la cuenta 190801 Recursos entregados en administración o la subcuenta correspondiente a Recursos entregados en administración (...)"

El numeral 5 de los procedimientos contables del Marco Normativo para entidades de Gobierno señala en relación con el flujo de información contable que: "Las entidades que entregan recursos en administración deberán implementar procedimientos que garanticen un adecuado flujo de información para que los activos, pasivos, ingresos y gastos queden debida y oportunamente reconocidos y para que haya una correcta conciliación y eliminación de los saldos de operaciones recíprocas. Lo anterior con independencia de que durante la ejecución del contrato o convenio de administración los soportes documentales contables estén en poder y custodia de la entidad fiduciaria o de la entidad que administra los recursos, según sea el caso."

El numeral 2.9 del manual operativo del crédito 8320-CO establece que: "DNP registrará en la contabilidad del SIIF de los procesos realizados por la entidad, posteriormente incluirá los registros en FONADE a través de los estados financieros suministrados. A partir de lo anterior se consolidará la contabilidad para la elaboración de informes financieros del proyecto." (Subraya fuera de texto)

Así mismo, el Manual Operativo señala como responsabilidad de DNP el: "Incluir y consolidar la contabilidad del proyecto a la contabilidad del DNP, previamente verificada, a partir de los informes mensuales suministrados por FONADE." (Subraya fuera de texto)

"Realizar los ajustes contables de acuerdo a los lineamientos del DNP y normas contables, en materia de ejecución de proyectos financiados con recursos de donación o crédito".  
(Subraya fuera de texto)

Existen deficiencias de control interno contable en DNP relacionados con la inclusión de información financiera en los registros del SIIF nación, toda vez que, el DNP manifestó<sup>81</sup>: "(...) el DNP registra los hechos económicos vinculados con la Entidad, esto es, el registro de las cuentas por cobrar, cuentas por pagar, gastos e ingresos, con tercero FONADE, hoy entidad que a su vez, en virtud, de los documentos antes mencionados realiza los registros de la contratación derivada incluidos los contratos celebrados por la actividad CM".

"No obstante, lo anterior, DNP, en su contabilidad, efectúa el registro del monto total de pagos con el tercero FONADE, cuando este presenta mensualmente los informes de Gestión del proyecto en virtud de la legalización de la cuenta Recursos Entregados en Administración. Así mismo, se registran contablemente, en las cuentas de orden, la totalidad de los ingresos, gastos y movimiento de la cuenta especial del Banco de la República asignada para el crédito 8320-CO. (...). Del mismo modo, se adjunta la información remitida por Fonade que ampara los registros contables."

A partir de lo antes señalado, se establece que DNP como entidad que controla los recursos no registra e incorpora en los activos, pasivos, ingresos o gastos los recursos ejecutados por el proyecto, con base en la información que suministra la entidad que los administra (FONADE), de conformidad con las normas prescritas por la CGN y el Manual Operativo del Crédito del Banco.

Lo anterior trae como consecuencia que los estados contables con corte a 31 de diciembre de 2018 de DNP no incorporen: i) Cuentas por cobrar a 444444223-2 por \$265 millones, ii) Cuentas por cobrar a FONADE de \$1.697 millones por recursos de 901037866-1 no ejecutados y ii) cuentas por pagar a 444444223-2 de \$89 millones, partidas que corresponden a CM, sin perjuicio de que exista mayores desviaciones en caso de ampliarse el examen a las otras actividades distintas a CM.

## **COMENTARIOS A LA RESPUESTA DEL AUDITADO**

### **Líteral i) Cuenta por cobrar a 444444223-2 por \$265 millones.**

No se debate que la contratación la realizó FONADE, como entidad que gestiona el PFET, sino la responsabilidad administrativas y financieras del DNP frente a "Incluir y consolidar la contabilidad del proyecto a la contabilidad del DNP, previamente verificada, a partir de los informes mensuales suministrados por FONADE"<sup>82</sup>. Ahora bien, la inclusión de la información contable y de reconocimiento de las operaciones en el SIIF Nación, está supeditada a las disposiciones de la CGN, en aras de que toda la información contable quede bajo un mismo marco normativo y atienda a la realidad económica de las operaciones, de lo cual se desprende que los registros contables realizados por FONADE no reemplazan la labor de verificación e incorporación contable que debe realizar DNP.

<sup>81</sup> Oficio 20196000200791 del 28 de marzo de 2019

<sup>82</sup> Numeral 2.3 del Manual Operativo del Crédito 8320CO

La afirmación de que los recursos entregados quedan en la cuenta “Recursos Entregados en Administración”, hasta tanto FONADE no reporte la ejecución, no es objeto de debate; sin embargo, el DNP cuenta con el reporte de la ejecución según consta en oficio 2019230009241 del 23 de enero de 2019, en virtud del cual FONADE entrega los informes financieros que sirven de insumo para que DNP registre en su contabilidad los activos pasivos, ingresos o gastos asociados, acorde con lo dispuesto en el numeral 3, del procedimiento contable, contenido dentro del Marco Normativo para entidades del Gobierno, de lo cual se evidencia que DNP contaba con los insumos necesarios para el registro de la operación.

Para el caso que nos ocupa, DNP como titular del control del recurso público, detenta la capacidad para ejecutar el proyecto, mientras que los aspectos operativos serán apoyados en FONADE, hoy en ENTerritorio, como administrador de los recursos. Es así que, el Marco Operativo del crédito, define en el numeral 2.2 que: “(...) La ejecución de los temas financieros (presupuesto, contabilidad, tesorería, desembolsos y auditoría) serán responsabilidad de la Secretaría General del DNP, con el apoyo del equipo del proyecto y de FONADE (en el marco establecido en el Acuerdo Subsidiario).

La situación administrativa de gestión de cobro y devolución de los recursos adelantada por FONADE obedece al cumplimiento de una obligación contractual, sobreviniente en la vigencia 2019, que no corresponde a la realidad económica al cierre de diciembre de 2018 como es el derecho del reconocimiento de los activos.

#### **ii) Cuentas por cobrar a FONADE por \$1.697 millones**

No se aceptan los argumentos de falta de soporte idóneo e información, por cuanto el Acta de liquidación del contrato de consultoría suscrita con el Consorcio 901037866-1 el 11 de diciembre de 2018, es un documento idóneo por cuanto constituye y consigna el balance económico del contrato, en consecuencia se reconocen las acreencias y finaliza la ejecución contractual.

De otra parte, existe una obligación, clara, expresa y exigible consignada en el literal b numeral cuarto del acta de liquidación, la cual señala: “FONADE reintegrará el saldo no ejecutado equivalente a la suma de MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL CIENTO DIEZ PESOS CON TREINTA Y CUATRO CENTAVOS (\$1.697.946.110,34) MCTE Contrato Interadministrativo No.215082 una vez suscrita la presente acta de liquidación”; es decir que, el 11 de diciembre existe un derecho cuantificable que permite a FONADE y DNP reconocer en los estados financieros la operación, más aún cuando existe de acuerdo con la CGN la obligación de “implementar procedimientos que garanticen un adecuado flujo de información para que los activos pasivos, ingresos y gastos queden debida y oportunamente reconocidos (...)”

Con la presentación de la consignación por parte de FONADE al MHCP es necesario realizar el registro contable, el cual no reemplaza el que se deriva del acta considerado el principio contable de causación.

#### **ii) Cuentas por pagar a 444444223-2 por \$89 millones**

No es de recibo el argumento que "FONADE (hoy en ENTerritorio) no reportó dicha ejecución y por lo tanto no se ve reflejada en la contabilidad del DNP" por cuanto:

1. Los informes financieros con corte a 31 de diciembre de 2018 fueron reportados por FONADE el 23 de enero de 2019 con radicado 20192300009241, evidencian la existencia de una cuenta por pagar a 444444223-2 por el citado valor.
2. La fecha límite de presentación de la información contable definitiva con corte a 31 de diciembre de 2018 fue el 15 de febrero de 2019, conforme con la Circular 001 del 18 de diciembre de 2018 expedida por la CGN; es decir, existió tiempo para el ajuste a la información financiera acorde con los informes reportados por FONADE.
3. El detalle que presenta FONADE en sus informes financieros lo hace para dar cumplimiento a sus responsabilidades administrativas y financieras, y en éstos se reflejan la operación.
4. Las políticas contables prescritas por la CGN, junto con la Circular 001 de 2018 para el cierre contable establecen que: "Las entidades que entregan recursos en administración deberán implementar procedimientos que garanticen un adecuado flujo de información para que los activos, pasivos, ingresos y gastos queden debida y oportunamente reconocidos y para que haya una correcta conciliación y eliminación de los saldos de operaciones recíprocas". Por otra parte, los gastos en la contabilidad del DNP deben ser por causación, de no ser así no se reflejaría la realidad económica de los hechos.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene en los mismos términos que fue comunicado.

### **Hallazgo 13. Revelación financiera de los recursos – FONADE**

El Acuerdo Subsidiario DNP-OR-057-2015, suscrito entre DNP y FONADE el 12 de noviembre de 2015, establece en el numeral 2.5 del artículo II respecto de las obligaciones de FONADE: "*Realizar la administración financiera del Proyecto de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo de Préstamo, en el Manual Operativo y demás instancias de decisión que el proyecto defina.*"

El numeral 2.8 "*Suministrar oportunamente los insumos financieros necesarios establecidos en el Manual Operativo y demás documentos en donde se establezcan lineamientos y procedimientos en la materia que permitan al DNP dar cumplimiento a la presentación de los informes semestrales requeridos por el Banco Mundial.*"

El numeral 2.3 responsabilidades administrativas y financieras del *Manual Operativo del crédito 8320-CO*, para el proceso contable establece como una de las responsabilidades de FONADE el "*Registrar la contabilidad del proyecto en un software apropiado para ello, en la estructura contable suministrada por DNP. (Ver lineamientos del PGCP)*". Así como: "*preparar oportunamente cada semestre el Estado de Inversión Acumulada (...), la conciliación contable de este reporte con el balance generado en el sistema que FONADE utilice para la contabilidad del proyecto, y sus respectivas notas por tables de acuerdo a los lineamientos del PGCP*" (subraya fuera de texto)

La Resolución 533 de 2015 contiene las normas y los criterios técnicos que deben observarse para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos por parte de las entidades de gobierno, incorporadas al Régimen de Contabilidad Pública, en el artículo primero señala que el marco normativo está conformado por: "El marco conceptual para la preparación y presentación de la 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".

El numeral 1.3.6 de las Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos, de las entidades de gobierno, adoptada mediante Resolución 533 de 2015, señalan que las notas a los estados financieros incluirán:

"a) información acerca de las bases para la preparación de los estados financieros y de las políticas contables específicas utilizadas; (...)

c) Información comparativa respecto del periodo anterior para todos los importes incluidos en los estados financieros, cuando sea relevante para entender los estados financieros del periodo corriente;" (...)

#### 1.3.6.2 Revelaciones

58. La entidad revelará la siguiente información:

"a) La información relativa a su naturaleza jurídica y funciones de cometido estatal. Para tal efecto, indicar su denominación; su naturaleza y régimen jurídico, identificando los órganos superiores de dirección y administración, y la entidad a la cual está adscrita o vinculada, cuando sea el caso; su domicilio y la dirección del lugar donde desarrolla sus actividades; una descripción de la naturaleza de sus operaciones y de las actividades que desarrolla con el fin de cumplir con las funciones de cometido estatal asignadas; y los cambios ordenados que comprometen su continuidad como supresión, fusión, escisión o liquidación."

b) La declaración explícita y sin reservas del cumplimiento del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el cual hace parte integral del Régimen de Contabilidad Pública.

c) Las bases de medición utilizadas para la elaboración de los estados financieros y las otras políticas contables utilizadas que sean relevantes para la comprensión de los estados financieros, en el resumen de políticas contables significativas. (Subraya fuera de texto)

Mediante oficio 20192300050771 del 6 de marzo de 2019 FONADE suministró a la CGR la información financiera y las notas a los estados financieros del PFET que incorporan los recursos del CM.

Evaluada la información se evidencian deficiencias de control interno, tal como se presenta a continuación:

1. Las notas señalan que las bases de preparación de la información financiera y políticas contables aplicables son "las normas contables especiales establecidos en la Superintendencia financiera de Colombia, de acuerdo con la Circular Externa 100 de 1998, Resolución 3600 del 14 de octubre de 1998 y demás normas complementarias. A partir de 1999 entró en vigencia el Decreto 663, denominado Estatuto Orgánico del Sistema Financiero cuyas normas fueron complementadas mediante la Circular Externa 029 de 2014 denominada Circular



*Básica Jurídica, con las cuales se regulan las principales actividades y operaciones del Sector Financiero.”*

*“Los asuntos no contemplados por dicho organismo de vigilancia se rigen por la norma de contabilidad generalmente aceptadas en Colombia contenidas en el decreto 2649 de 1993 y demás normas aplicables”.*

Esta afirmación no es consistente con la realidad de los hechos económicos, por cuanto el Manual Operativo del Crédito<sup>83</sup> establece que las notas contables se preparan de acuerdo a los lineamientos del “PGCP<sup>84</sup>”, que para el caso que nos ocupa son las expedidas por la CGN, específicamente lo dispuesto en la Resolución 533 de 2015, considerando la naturaleza jurídica del DNP, quién deberá integrar dicha información dentro de su situación financiera que estará preparada bajo la misma base contable.

2. Dentro de las normas no se presenta la declaración explícita y sin reservas del cumplimiento del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, lo cual impide a un usuario de la información financiera establecer de forma precisa las bases contables sobre las cuales se realiza el proceso de identificación, registro, preparación y revelación de los estados contables, entre ellas el modelo de causación.
3. Las notas no reflejan aspectos como: a) La fecha prevista para la ejecución de los recursos hasta el 30 de junio de 2020<sup>85</sup>, y b) Que la información es transferida a DNP por medio electrónico y físico, quién realiza posteriormente la digitación, verificación de saldos y elaboración de archivo plano para incorporación al SIIF Nación.

Lo anterior, se origina por deficiencias en los mecanismos de control interno aplicados en FONADE, para la presentación y revelación de la información financiera, que al momento de su elaboración no considera los requerimientos legales y regulatorios aplicables, lo cual no permite a un usuario interesado conocer las bases de preparación con el consecuente riesgo de presentar inadecuadamente la información financiera al Banco Mundial.

## COMENTARIOS A LAS RESPUESTAS DE LOS AUDITADOS

**Punto 1.** La cláusula primera del Contrato Interadministrativo DPN-OR-060 de 2015 establecen las condiciones generales bajo las cuales FONADE, presta el servicio de asistencia técnica de conformidad con lo establecido en los documentos del proyecto: “Acuerdo de préstamo y Manual Operativo”; el manual incorpora como herramienta de gestión en PAD (Projet appraisal document)<sup>86</sup>, el cual señala en la página 55 de gestión financiera que: “El Proyecto está sujeto a los procedimientos internos y de calidad del DNP, que responden al Departamento Administrativo de la Función Pública y a la CGN”. (subraya fuera de texto)

<sup>83</sup> Numeral 2.10.1 Informe por parte de FONADE. Pag 21.

<sup>84</sup> Plan General de Contabilidad Pública - PGCP

<sup>85</sup> Cláusula 4 del Oficio No.6 al contrato Interadministrativo 1 DNP-OR-060 de 2015

<sup>86</sup> El numeral 1.5.2 del Manual Operativo define el PAD como: “(...) documento técnico elaborado por el Banco Mundial que originó el contrato de préstamo, donde se describen los componentes y mecanismos de ejecución del proyecto.- Página 1

Por otra parte, el software contable HELISA empleado por FONADE para llevar contabilidad es un instrumento que permite el registro de información contable, pero las bases y principios de preparación de información responden conforme con lo señalado en el PAD a las disposiciones de la CGN, más aún cuando esta información será integrada a la información financiera del DNP.

Con base en lo anterior, no es de recibo el señalar que las notas contemplaron mención “de manera general las políticas y proceso contable”, por cuanto su preparación está regulada por las disposiciones de la CGN; quien contempló la revelación plena de las cifras financieras que permite a un usuario de la información contable comprender las operaciones.

FONADE considera “que si bien las notas a los estados financieros no describen de manera detallada el marco jurídico actual, consideró la expresión “y demás normas aplicables”. Es de anotar que, primero el hallazgo hacer referencia a como el marco jurídico descrito no es aplicable al proceso está desactualizado; segundo, FONADE hoy en día está sujeto a Normas Internacionales de Contabilidad NIC; en tanto que los recursos administrados acorde con el PAD y Manual Operativo, están bajo las Normas Internacionales del Sector Público –NICSP, que presentan diferencias frente al reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos y lo cual no está revelado dentro de las notas que es el fundamento del hallazgo.

Por otra parte, FONADE señala que los informes financieros se preparan de acuerdo con las normas de la CGN; sin embargo, el hallazgo se refiere a la información mínima que la CGN señala que es objeto de revelación en la Resolución 533 de 2015, relacionada con que la preparación de estados financieros, la contabilidad debe estar en pesos, por periodo contable, corte contable, entre otros.

FONADE señala que para el Banco Mundial y el DNP, “la información del balance y las notas a los estados financieros, están soportadas y complementadas por el estado de ejecución acumulada, estado de contratación y la relación de pagos”, sobre lo cual es pertinente señalar que los soportes de la información financiera no reemplazan el contenido mínimo que deben tener las notas y reportes financieros, lo cual está reglamentado por la CGN; así mismo, cada instrumento o reporte del crédito sirve a un propósito y fin específico pero eso no quiere decir que puede reemplazarse o dejar de revelar información necesaria.

Por otra parte, FONADE señala que la información presentada al Banco Mundial y a Auditoría Externa, en los periodos y tiempos correspondientes no ha tenido requerimientos ni observaciones. Sobre el particular, es de señalar que la información remitida al Banco Mundial es preparada y remitida por DNP, quien a pesar de recibir las notas contables como las remite FONADE realiza los ajustes y precisiones necesarias, es por ello que es coherente argumentar la falta de requerimientos y observaciones cuando la información evaluada por el Banco es diferente a la remitida por FONADE a la CGR.

**Punto 2.** Fonade no desvirtúa la falta de manifestación del marco normativo en las notas / señala que ha dado cumplimiento al contrato de empréstito y al Manual Operativo; así como a la Resolución 533 de 2015 de la CGN, lo cual puede ser constatado en los informes mensuales radicados en DNP. Es de anotar, que el informe objeto del hallazgo son las notas a los estados contables, las cuales deben brindar información financiera detallada que permita comprender los saldos contables. Adicionalmente, las notas a los estados contables están reglamentadas y la CGN ha establecido mediante norma de obligatoria aplicación por parte de las entidades un contenido mínimo, el cual permite conocer el contexto y entorno en el cual son administrados y registrados los recursos, situación que no se suple con los demás informes financieros señalados por FONADE.

Finalmente, el objeto del hallazgo son las notas contables preparadas y elaboradas por FONADE, las cuales constituyen la base de incorporación dentro de la información financiera de DNP, quién al momento de integrarlas adiciona información para ajustarla a una norma, que es independiente de la responsabilidad que le asiste a FONADE de entregar una información financiera acorde con la normatividad aplicable.

**Punto 3.** Literal a) Indicar en la nota que la administración de los recursos será hasta 2020 no tiene relación con discernir si las operaciones son contables o presupuestales, ni al periodo contable objeto de revelación que es la vigencia 2018. Hace referencia al principio contable de negocio en marcha contenido en el marco conceptual de la Contaduría Pública, por cuanto la administración ejercida por FONADE de estos recursos no es por término definido sino que será hasta el 30 de junio de 2020 conforme con la cláusula cuarta del Dtosí número 6, del contrato interadministrativo DNP-OR-060-2015 del 26 de diciembre de 2018, lo cual permite conocer cuál será el momento en que terminará tal gestión.

Literal b) FONADE no desvirtúa la falta de información en las notas contables y señala que el Manual Operativo dentro de las responsabilidades lo contempla; sin embargo, las notas contables están sujetas a las disposiciones de la CGN quién determinó la información a revelar, razón por cual se mantiene el literal.

De acuerdo con el análisis precedente, el hallazgo se valida en los mismos términos en que se comunicó.

#### **1.4.2. Estrategia de financiamiento**

#### **Hallazgo 14. Proyecto de Inversión y Estrategia de Financiamiento CM MHCP -DNP**

El artículo 1 del Decreto 1832 de 2012 y el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1082 del 2015<sup>87</sup>, sustituido por el inciso 2 del artículo 2 del Decreto 2189 de 2017, establece como objetivos fundamentales del DNP "(...) la coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los

<sup>87</sup> Artículo sustituido por el artículo 2, inciso 2 del Decreto 2189 de 2017, el cual señala: define como objetivo fundamental del DNP: "la coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión, la articulación entre la planeación de las entidades del Gobierno nacional y los demás niveles de gobierno; la preparación, el, seguimiento de la ejecución y la evaluación de los estados de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público, así como realizar en forma permanente el seguimiento de la economía nacional e internacional y proponer los estudios, planes, programas y proyectos para avanzar en el desarrollo económico, social, institucional y ambiental, y promover la convergencia regional del país"<sup>87</sup>.

recursos de inversión; la articulación entre la planeación de las entidades del Gobierno Nacional y los demás niveles de gobierno; la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público, así como realizar en forma permanente el seguimiento de la economía nacional e internacional y proponer los estudios, planes, programas, y proyectos para avanzar en el desarrollo económico, social, institucional y ambiental, y promover la convergencia regional del país.” (Subraya fuera de texto)

Así mismo el numeral 2, del artículo 2 del Decreto 1832 de 2012 establece como una función del DNP el: “2. Desarrollar los lineamientos de planeación impartidos por el Presidente de la República y coordinar el trabajo de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de resultados del PNA y de otras políticas del Gobierno Nacional con los Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades territoriales.” Así mismo, el numeral 6 de la citada norma contempla: “6. Coordinar y acompañar la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en la convergencia regional, ordenamiento territorial y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios”, funciones que aún se mantienen vigentes según consta en los numerales 5 y 6 del artículo 3 del Decreto 2189 de 2017. (Subraya fuera de texto)

El documento CONPES 3859 de 2016 realizó una estimación de costos, señalando que “la determinación final de costos se obtendrá una vez finalizada la implementación de la prueba piloto y a ese momento comenzará el proceso de gestión presupuestal”

“(…) deben distinguir los municipios más rezagados y los municipios de paz, identificados por la Presidencia de la República como los más afectados por el conflicto, en los cuales la capacidad de recaudo será menor inmediata; y los municipios que, aunque necesitan financiamiento, si así lo disponen, podrán repagar los costos una vez implementado el catastro.”

“Teniendo en cuenta lo anterior, el DNP y el MHCP diseñarán vehículos alternativos de financiamiento para el proceso de implementación catastral acordes con los requerimientos de la nación y las distintas entidades territoriales. Entre otros, los vehículos podrán incluir: (i) la creación o ampliación de una línea de crédito, a través de Findeter; (ii) el establecimiento de esquemas de participación privada; y (iii) créditos con la banca multilateral, en cabeza de la nación, para financiar parcial o totalmente la implementación del catastro.”  
“... Así mismo, el DNP y el MHCP diseñarán los mecanismos de compensación para el pago a los municipios en donde existan predios de la nación.”

Considerando lo anterior, el PAS del documento CONPES 3859 de 2016 incluyó la actividad 5.4 “Definir, en conjunto con el MHCP, un proyecto de inversión para financiar la implementación del Catastro”, bajo la responsabilidad del DNP y MHCP con un peso del 1% en la implementación de la política y con plazo hasta el 31 de diciembre de 2016, determinando los siguientes hitos de seguimiento:

“Hito 1: Conformación de mesa de trabajo para la definición de un proyecto de inversión para financiar la implementación del Catastro en conjunto con el MHCP = 30%  
Hito 2: Definición de proyecto de inversión = 30%  
Hito 3: Inclusión del proyecto de inversión en los sistemas = 10%  
Hito 4: Definición de instrumentos complementarios, como acuerdos marco de precios, pliegos y licitaciones tipo para la contratación de los levantamientos cartográficos y catastrales; además de esquemas de contratación y pago por resultados, por parte del IGAC, DDE, el Programa Presidencial de lucha contra la corrupción = 30%”.

El numeral 4.1.9 Estructura de los documentos CONPES, de la Guía de Elaboración y Seguimiento a documentos CONPES, código EC-G01, Versión 7, adoptada mediante

Resolución 678 de marzo de 2018, establece en relación con el financiamiento que: "(...) Se deben mencionar tanto los recursos financieros necesarios como los asignados para la ejecución de las acciones propuestas, consideran el horizonte de tiempo definido por la política. Dado que es crucial verificar que todas las acciones o intervenciones propuestas sean viables jurídica, técnica y presupuestalmente, en esta sección no deben incluirse acciones que no estén debidamente presupuestadas y concertadas. Para al fin, es necesario identificar claramente las vigencias para las cuales se van a comprometer recursos, sus respectivas fuentes de financiación y el uso que se les dará."

Existen deficiencias en el diseño, planeación e implementación de la política de CM derivadas de la falta de gestión y coordinación interinstitucional realizada por DNP, tal como se expone a continuación:

1. El documento CONPES 3859 de 2016 y su PAS establecen la elaboración de un proyecto de inversión para financiar la implementación del CM (Actividad 5.4), el PAS define como plazo el periodo comprendido entre el 14 de junio y el 31 de diciembre de 2016; es decir, sin dependencia de los resultados de los pilotos<sup>88</sup>, cuando este resultado es necesario para equilibrar los costos y determinar las necesidades y fuentes de recursos, según se evidencia en los objetivos de los pilotos contenidos en Convenio Interadministrativo 570 de 2016.
2. A 31 de diciembre 2018 la meta en el seguimiento está como "NO CUMPLIDA", por lo que se infiere falta de gestiones por parte de DNP para coordinar y realizar con MHCP el proyecto de inversión que hace parte de la actividad 5.4 del PAS del documento CONPES 3859 de 2016,<sup>89</sup>.
3. La mayor parte de los recursos de la Nación se financiarían con los ingresos adicionales de la SNR; según se evidenció en el proyecto ley, pero el artículo fue retirado por la ponente del en el Congreso de la República y el proyecto fue archivado el 20 de junio de 2018<sup>90</sup>; sin embargo, no se evidencian gestiones por parte de DNP y MHCP para estudiar y definir nuevas fuentes de financiación alternativas que permitieran soportar los recursos en cabeza de la Nación los cuales se habían estimado en \$489.859<sup>91</sup> millones (el 19% de los recursos de la política). Hecho relevante considerando que la actividad (5.4) del PAS, tenía plazo previsto hasta el 31 de diciembre de 2016.
4. El documento CONPES 3859 de 2016 estimó que la política de implementación del CM tendría un costo de \$2'609.354 millones, de los cuales el 79%, equivalentes a \$2'054.135 millones estarían en cabeza de los Departamentos y Municipios con el

<sup>88</sup> El plazo previsto para realizar el levantamiento de información catastral con enfoque en 11 Municipios pilotos (actividad 5.1) era del 14 de junio de 2016 al 30 de abril de 2017.

<sup>89</sup> El MHCP mediante oficio 2-2019-009209 del 19 de marzo de 2019 informó a la CGR que en: "la Dirección General de Presupuesto Público Nacional y la Oficina Asesora de Planeación de este Ministerio no se tiene proyecto de inversión que evidencien relación con el CM".

<sup>90</sup> Gacetas del Congreso 290 de 2018 y 370 de 2018. En el artículo 51 se propuso una destinación especial del saldo de los ingresos por derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras. Se estableció que los ingresos que se recaudaran por concepto de derechos por registro de Instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras, que superaran los montos a distribuir, se destinarían, a partir de la vigencia fiscal 2019, a la financiación del Sistema Nacional CM y serían girados a la Cuenta Única Nacional a favor de la autoridad reguladora catastral.

<sup>91</sup> Tomado del Documento CONPES 3859 de 2016 página 59

objetivo de llevar acabo los levantamientos catastrales; sin embargo, a 31 de diciembre de 2018 no se inició con la ejecución de estos recursos debido a que es necesario que las entidades territoriales con capacidad pudieran ser certificadas por un regulador catastral para que asumieran su propia gestión catastral; sin embargo, ante la no expedición de la ley catastro-registro no se ha ejecutado esta estrategia de financiamiento; lo anterior, según oficio 20196000130471 del 28 de febrero de 2018 de DNP.

Lo anterior, trae como consecuencia no disponer de recursos que apalanquen el desarrollo e implementación de la política de CM.

Finalmente, la falta de un instrumento de planificación y articulación de las diferentes fuentes de financiación de la Nación y Entidades Territoriales, para la implementación del CM, genera riesgo de incumplimiento de las metas, políticas y sostenibilidad del CM.

## COMENTARIOS A LAS RESPUESTAS DE LOS AUDITADOS DNP Y MHCP

En consideración de los apartes citados de los conceptos de la Oficina Jurídica del DNP que a su vez traen citas de la providencia 3661 de diciembre de 1996<sup>92</sup>, debe tenerse en cuenta el contexto de la situación jurídica planteada en esa ocasión, ya que el análisis versa sobre el CONPES Social y la atribución por parte de la ley a éste de la función técnica de estimar otras áreas susceptibles de inversión.

(...)

*Y ello es así, por cuanto como bien lo afirma la representante del Ministerio Público, de acuerdo con artículo 11 del Decreto 1050 de 1968, y en armonía con las disposiciones anteriormente reseñadas (Decretos 2332 de 1992, 2410 de 1989 y 627 de 1974) los consejos cumplen funciones de asesoría, coordinación, y por lo tanto, como en el caso objeto de la presente controversia, el concepto por ellos emitidos debe ser finalmente adoptado por el órgano ejecutor, esto es, en este caso, el Gobierno Nacional.*

La situación jurídica objeto de estudio en la citada providencia del Consejo de Estado difiere de las consideraciones realizadas en el caso del documento de Conpes 3859, dado que se evidencia que a la fecha el Consejo Social no existe como un organismo independiente pues con la expedición de la ley 1753 de 2015<sup>93</sup>, que además de ordenar la promoción de la implementación del CM, los ajustes del Sistema Catastro Registro y Sistema Nacional de Gestión de Tierras, a través del artículo 164 dispuso unificar el Conpes (económico) y el Conpes para la Política Social en un solo organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos que se relacionen con el desarrollo económico y social del país, en el Consejo de Política Económica y Social; quien para el cumplimiento de sus objetivos tiene desde el 9 de junio de 2015 dentro de sus funciones:

2. *Aprobar los documentos de política económica y social que sirvan de base para la elaboración de planes y programas de desarrollo.*

(...)

6. *Hacer seguimiento al avance, de las metas del PND, para alcanzar plenamente los objetivos de desarrollo sostenible a los que se ha comprometido previamente la Nación, de acuerdo con la información*

<sup>92</sup> Consejero Ponente Libardo Rodríguez

<sup>93</sup> Artículos 104 y 105

que las entidades territoriales alleguen a los ministerios, entidades competentes y al DNP, sobre la inclusión en sus Planes de Desarrollo de objetivos, metas y estrategias concretas dirigidas a la consecución de dichas metas.

7. Hacer seguimiento a los compromisos realizados por los ministerios y demás entidades a la luz de las políticas y programas aprobados por el Conpes.

En efecto, los compromisos adquiridos por las entidades con ocasión de la expedición de los documentos de política son objeto de seguimiento por parte del CONPES, quienes por ley tienen en cabeza de su Secretaría Técnica al DNP.

El DNP, para cumplir con esta función, a través del Grupo CONPES, debe realizar el seguimiento a través del sistema SISCONPES 2.0, utilizando como fechas de entrega o ejecución de las actividades las indicadas en el PAS que tiene cada uno de los documentos Conpes. Precisamente, la "Guía metodológica para la elaboración y seguimiento de documentos CONPES, citada por el MHCP indica:

### 3. Seguimiento de Documentos CONPES.

*El objetivo del seguimiento es evaluar el curso, evolución y cumplimiento de las acciones que obedecen a objetivos específicos y recomendaciones de los lineamientos aprobados en los documentos CONPES de política<sup>94</sup>. El seguimiento debe monitorear el real y efectivo cumplimiento de los compromisos y acciones concertadas por las entidades participantes y aprobadas por el CONPES, con miras a darle respuesta a una necesidad de política pública existente.*

Con respecto a las funciones citadas del Decreto 2189 de 2017, la CGR no desconoce el rol del DNP, tampoco afirmó que el MHCP haya incumplido un acto administrativo, ni que frente a este haya operado la caducidad, ni fue atribuido al MHCP que tenga la función de administrar ni ejecutar recursos del CM; en este sentido, resulta incongruente la afirmación sobre que el documento CONPES carece de efecto vinculante y a pesar de ello han realizado las acciones para la implementación como la presentación de proyectos de Ley y brindado acompañamiento para la obtención de financiamiento externo por la Banca Multilateral.

La Ley 1753 de 2015 y la Guía metodológica para la elaboración y seguimiento de documentos CONPES, señalan que los compromisos de las entidades en los documentos de política, como el caso que nos ocupa con el documento 3859 de 2016, tienen como finalidad, el desarrollo de objetivos, metas y estrategias que impacten en los objetivos de desarrollo sostenible<sup>95</sup> a los que se ha comprometido previamente la Nación y la satisfacción de necesidades de política pública existentes.

Frente a lo esbozado sobre la "interpretación aislada basada únicamente en la descripción de los hitos de seguimiento del PAS del Documento CONPES", es indispensable señalar que no se considera cada hito de forma autónoma, precisamente porque estos descriptores con sus

<sup>94</sup> Esto implica no solo una lista de asistencia a reuniones sino compromisos que se hayan adquirido o acciones que hayan sido concertadas

<sup>95</sup> El documento CONPES 3859 de 2016 señala en su Anexo B. *Relación con las metas de los objetivos de desarrollo sostenible*, que el CM es el instrumento que provee la información necesaria para la formulación o ejecución de políticas que contribuyen al logro de, al menos 30 de las 169 metas de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), distribuidas en 10 de los 17 ODS.

indicadores, son el resultado de *“un trabajo coordinado y concertado entre diferentes entidades e instituciones del Gobierno nacional, donde se establecen acciones específicas para alcanzar los objetivos propuestos, más allá de las acciones misionales”*.

En relación con los avances realizados como lo es la suscripción del memorando de entendimiento, esta no es por iniciativa de las entidades sino en cumplimiento de obligación establecida en el PAD<sup>96</sup>, la cual hace parte integral de los compromisos con Banco Mundial.

Es importante señalar que la estructuración de las operaciones de crédito es uno de los componentes del apalancamiento del CM; sin embargo, esto no sustituye la creación de un proyecto de inversión ajustado a la Planeación, el mantenimiento del CM y el análisis de las capacidades de los Entes Territoriales.

En relación con las gestiones realizadas para las bases de PND puesto en consideración del Congreso de la República en 2019, la aprobación y publicación del documento CONPES 3958 de 2019; así como, la creación del Comité de Trabajo CM, no están dentro del alcance de la auditoría teniendo en cuenta las vigencias de examen.

A continuación se presenta el análisis a la respuesta presentada por MHCP y DNP frente a los numerales formulados:

**Numerales 1 y 2.** Analizados los argumentos del MHCP quién señala que no es la entidad competente para el desarrollo del hito 2, relacionado con *“Definición del proyecto de inversión sustentado en que no es la entidad responsable ni competente para participar en la definición, formulación y registro de un proyecto de inversión, no desvirtúa la falta de coordinación entre las dos instituciones ni el incumplimiento de la actividad por cuanto:*

- a) Mediante correo electrónico del 16 de mayo de 2016 el MHCP es invitado a *“Participar de la sesión Pre-CONPES en la que se discutirá el documento Política para la adopción y puesta a marcha de una CM rural Urbano”,* reunión organizada por la Secretaría Técnica de CONPES (DNP), en la cual se adjunta el documento borrador en elaboración del documento CONPES 3859 de 2016 y el PAS.
- b) En la ayuda de memoria 1 de la sesión pre-conpes del 19 de mayo de 2016, en la cual se realiza una *“presentación del contenido del documento y discutir la aprobación del mismo”,* el MHCP planteó que: *“(…) de los 489.000 millones resaltados en documento para desarrollo de la política, 13.000 millones no se encuentran en el marco fiscal de mediano plazo como está planteado no se explica cuáles serán las fuentes de financiamiento. Por ello, solicita el mayor esfuerzo para que en el documento quede explícito de donde saldrá el dinero.* Adicionalmente, no hace comentario alguno frente al compromiso del MHCP relacionado con la realización de mesas de trabajo, definir el proyecto de inversión y los plazos establecidos para contar con el proyecto de inversión.

<sup>96</sup> Project Appraisal Document



Por lo anterior, MHCP tiene instancias para señalar que “no es competente para participar en su definición, formulación y registro” que ese dentro de las mesas de trabajo previas a la realización del CONPES, de forma que permita realizar, coordinar y articular las responsabilidades y los compromisos establecidos en el PAS en aras de adelantar la política pública.

Ahora bien, la respuesta de DNP no desvirtúa las deficiencias en el diseño del documento CONPES 3859 de 2016 y su PAS, por cuanto se establece la elaboración de un proyecto de inversión para financiar la implementación del CM con plazo hasta el 31 de diciembre de 2016 sin dependencia de los resultados de los pilotos<sup>97</sup>; cuando el Convenio Interadministrativo 570 de 2016 menciona que este resultado es necesario para equilibrar los costos y determinar las necesidades y fuentes de recursos, lo cual no es desvirtuado por el DNP; por el contrario señala las dificultades presentadas en el análisis de los proyectos de inversión presentados por el IGAC y como hasta el 2018 son aprobados.

Por otra parte, si DNP realiza un análisis integral de los proyectos y trabaja conjuntamente con el IGAC, llama la atención que no realice modificaciones a las metas o responsables dentro del documento CONPES 3859 de 2016 y el PAS, en aras de ajustar los tiempos y los hitos esperados acorde con las situaciones que se estaban presentando, más aún cuando el MHCP no tiene la competencia para ejecutar los recursos asociados a los proyectos de inversión del CM, aspectos que pueden ser advertidos y ajustados dentro de un proceso de coordinación por parte del DNP, que permita no llegar al cierre de diciembre de 2018 con una acción incumplida.

Como se ha señalado en la parte introductoria, los empréstitos con la banca multilateral son una fuente de recursos del CM; sin embargo, no reemplazan el análisis de otras fuentes ni del análisis de las capacidades territoriales para la formulación, coordinación y direccionamiento en la formulación de proyectos de inversión para el nivel subnacional, el cual tal como se informa en la respuesta es un proceso que no ha culminado.

Por lo antes expuesto se mantienen los numerales 1 y 2 del hallazgo.

**Numeral 3.** La CGR no desconoce las gestiones realizadas por el MHCP en la radicación del PND 2018-2022; sin embargo, los resultados de estas acciones están dadas en 2019 periodo que desborda el objeto de la auditoria, el cual es evaluar el avance en la implementación del CM entre 2016 y 2018, periodo que está sustentado en el documento CONPES 3859 de 2016 y su PAS.

Por otra parte, no es objeto de cuestionamiento los costos estimados para la implementación del CM, los cuales se encuentran dentro del documento CONPES, sino el cómo ante el archivo del proyecto de ley el 28 de junio de 2018, el cual consideraba la fuente de recursos nacionales, no se evidencian gestiones del DNP y MHCP entre el 1 de julio y 31 de diciembre de 2018 que permitan prever otras fuentes de financiamiento, o

<sup>97</sup> El plazo previsto para realizar el levantamiento de información catastral con enfoque en 11 Municipios pilotos (actividad 5.1) era del 4 de junio de 2016 al 30 de abril de 2017.

acciones para modificar o ajustar los hitos establecidas en este documento CONPES, máxime cuando de acuerdo con la respuesta se está realizando la exploración de opciones de financiamiento con el DANE e IGAC.

Finalmente, ante la falta de un plan de inversión no es factible para la CGR evaluar el peso del crédito con la banca multilateral obtenido recientemente frente a al costo total de implementación del CM, considerando que se conoce que esta fuente de recursos es parcial para la Nación. Razón por la cual se mantiene este numeral.

**Numeral 4.** La respuesta no desvirtúa que mayor costo de la implementación del CM es dado por los levantamientos catastrales, los cuales representan el 79% de la política. Ahora, las entidades territoriales se dividen en dos (2) clases, una que son aquellas entidades con capacidad para asumir su propia gestión predial y que estarían supeditadas a la certificación del regulador catastral, y las otras que no tienen dicha capacidad y sobre las cuales el MHCP junto con DNP plantearía las estrategias de financiamiento, sobre las cuales en la respuesta no se indica en número de entidades con capacidad y aquellas que requerirán de tener acceso a vehículos de financiamiento.

La CGR no señala incumplimiento que afecta la sostenibilidad del CM, sino al riesgo entendido como la posibilidad de no contar con los recursos que se requieren para la implementación del CM, sobre los cuales el DNP y MHCP señalan las acciones previstas con el nuevo PND, las cuales constituye una acción de mejora que podrá ser evaluada por la CGR en otro momento, máxime cuando señala que en junio de 2019 se tiene previsto hacer un seguimiento trimestral al financiamiento, articulación de fuentes y avance en el cumplimiento de las metas de la política.

Aunque los documentos CONPES no obligan a destinar los recursos, es pertinente señalar que el DNP ha considerado dentro de sus lineamientos que estos "(...) *deben mencionar* los recursos financieros necesarios como los asignados para la ejecución de las acciones propuestas, consideran el horizonte de tiempo definido por la política. Dado que es crucial verificar que todas las acciones o intervenciones propuestas sean viables jurídica, técnica y presupuestalmente, en esta sección no deben incluirse acciones que no estén debidamente presupuestadas y concertadas. Para tal fin, es necesario identificar claramente las vigencias para las cuales se van a comprometer recursos, sus respectivas fuentes de financiación y el uso que se les dará." (subraya fuera de texto).

Por lo anterior, se valida el hallazgo en los términos en que se comunicó.

#### 4.5 RESULTADOS DEL OBJETIVO 4. CONTROL INTERNO

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Evaluar el Control Fiscal Interno en los procesos del <b>DNP</b> involucrados en el tema auditado y expresar concepto.

El control interno es CON DEFICIENCIAS debido a la existencia de actividades cumplidas parcialmente sin reporte en el Sisconpes 2.0, no reporte de actividades por parte de las entidades responsables, ni ajustes oportunos a las metas y actividades del PAS 3859 de

2016, entre otras, contempladas en el Decreto 2869 de 2017 y Guía para la Elaboración y seguimiento de documentos CONPES.

Como resultado de la auditoría se establecieron los siguientes hallazgos:

### **Hallazgo 15. Entidades participantes documento CONPES 3859 de 2016 - DNP**

La Guía Metodológica para la elaboración y seguimiento de documentos CONPES elaborada y adoptada por DNP, identificada con el código EG-01, versión 6<sup>98</sup> señala que: *'En caso de presentarse cambios en los participantes o responsables consignados en el cuadro de participantes de la Hoja de vida del documento CONPES o en el PAS, se requiere informar al Coordinador del Grupo CONPES vía correo electrónico, adjuntando los formatos actualizados. La actualización de la información sobre los participantes o responsables puede hacerse en cualquier momento del proceso, sea de elaboración o de seguimiento'*. Este párrafo continúa en la versión 7, que se encuentra vigente.

Adicionalmente ambas guías disponen que: *"(...) Esta información debe tener los datos completos de contacto de cada uno de los responsables de las acciones, lo cual resulta primordial para el efectivo seguimiento y articulación inter e intrainstitucional en la implementación de la política, programa u objetivo que persiga el documento." (Subraya fuera de texto)*

Existen deficiencias en el diseño del documento CONPES 3859 de 2016, tal como se presenta a continuación:

1. En la Sesión del Pre-Conpes fue invitada la Agencia Presidencial de Cooperación internacional- APC, que de acuerdo con el PAS tenía a cargo las actividades 5.6 *"liderar la estrategia para la gestión de recursos de cooperación internacional (...)"* y 5.7 *"Diseñar la estrategia de socialización y divulgación de los resultados de esta política"*. Sin embargo, estas acciones fueron habilitadas a DAPRE, en el SISCONPES 2.0<sup>99</sup>, con indicación *"En revisión de responsable de reporte"* lo que conllevó a que la Presidencia solicitara el 21 de marzo de 2017 el ajuste en el PAS, lo cual fue subsanado hasta el siguiente reporte en julio de 2017.
2. El 20 de marzo de 2018 la Presidencia solicitó dar traslado de las acciones 3.2 expedición del estatuto catastro-registro y 3.4 propuesta normativa para garantizar el mantenimiento de la información del CM; sin embargo, no se evidenció grado de avance ni respuesta del DNP a la petición.
3. En prueba de recorrido del 7 de febrero de 2019, el cuadro de participantes<sup>100</sup> no estaba diligenciado, lo que impide conocer las entidades y demás partes involucradas en la elaboración del documento CONPES, generando dificultad en la trazabilidad de la participación de las entidades comprometidas, con el riesgo de

<sup>98</sup> Vigente entre el 31 de diciembre 2015 y 31 de julio de 2018 en la páginas 16

<sup>99</sup> Herramienta informática de gestión de los documentos CONPES, que tiene dentro de sus objetivos dar apoyo a las actividades, responsabilidades incluidas en los descriptores de los procesos de elaboración y seguimiento de documentos CONPES vigentes y demás requerimientos.

<sup>100</sup> Contenido en la sección A del formato F-SDS-01 Hoja de Vida del documento CONPES

diluir responsabilidades que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos de política pública.

Lo anterior, trae como consecuencia que el seguimiento a la ejecución y los mecanismos de control no sean efectivos y oportunos para la toma de decisiones, ni sirvan como instrumento de articulación inter e intrainstitucional en la implementación de la política. Situaciones que se generan por debilidades en la regulación de requisitos y calidades de los participantes de las entidades intervinientes en el diseño de documentos CONPES, deficiencias en la función de concertación continua con las entidades participantes que le permitan aceptar y asumir los compromisos de conformidad con sus competencias y funciones desde la formulación del documento CONPES.

## COMENTARIOS A LA RESPUESTA DEL DNP

**Punto 1.** El DNP no desvirtúa que la APC es la responsable de las actividades mencionadas en el hallazgo, por el contrario confirma los documentos que respaldan la asignación. Así mismo, no controvierte el envío de correo electrónico de DAPRE; no obstante, mencionó que las acciones no fueron habilitadas a una entidad diferente de APC y que la habilitación de DAPRE fue como cabeza de sector, sobre lo cual:

- a. En los gráficos siguientes se presentan los correos electrónicos generados por DAPRE en los cuales se evidencia que tiene habilitado en el SisConpes 2.0 las actividades para el reporte de información e incluso al interior de la organización se solicitó aclaración sobre el tema.

Mensaje: 20170221 - Formato ajustes seguimiento CONPES transición a PAS.xlsx

Cordial saludo doctora Paula,

Acorde con el correo adjunto y teniendo en cuenta que ya se encuentra habilitado el sistema Sisconpes 2.0 para el reporte de información de seguimiento a los documentos Conpes, le agradezco validar la responsabilidad de las 2 acciones que aparecen a su nombre así:

Documento CONPES 3859 Política para la adopción y puesta en marcha de un catastro multipropósito rural-urbano

Nombre de acción	% avance de indicador	% avance financiero	En revisión de	Estado	Días restantes para revisar	Opciones
5.6 Liderar la estrategia para la gestión de recursos de cooperación internacional para apoyar la financiación de esta política	0%	0%	Responsable de reporte	En proceso	15	
5.7 Diseñar estrategia de ejecución y divulgación de los resultados de esta política a nivel interno y externo en particular con cooperativas y comités de carácter comunitario	0%	0%	Responsable de reporte	En proceso	15	

Asunto: RV: Seguimiento documento Conpes 3859

Estimado Sebastian,

Recibe un cordial saludo. De acuerdo con nuestra conversación de la semana pasada, de la manera más cordial te solicito que aclaremos el tema de los compromisos de Presidencia en el marco del Conpes 3859.

En primera instancia es importante especificar cuáles de los compromisos derivados del Conpes tiene desarrollo previo a la aprobación de la Ley de Catastro Multipropósito.

Por otra parte, es claro que ni dentro de las tareas ni dentro de las competencias del DAPRE está "Liderar la estrategia para la gestión de recursos de cooperación internacional ..." ni "Diseñar la estrategia de socialización y divulgación de los resultados de esta política a nivel interno y externo, en particular, con cooperantes y donantes de carácter internacional".

Así pues, te pido que por favor aclaremos el tema lo antes posible ya que los compromisos mencionados están registrados en el Sisconpes 2.0 bajo la responsabilidad del DAPRE, razón por la cual desde la oficina de planeación nos están solicitando el reporte de los avances de las mismas.

Saludos y quedo atento.

Respetuosamente,

a) El numeral 9.1.1 del Manual de Usuario Sisconpes 2.0, relacionado con el rol de responsable de reporte, presenta la imagen en detalle sobre un documento CONPES, en la cual se muestra que el detalle de la acción está en la casilla "En Revisión de", la cual discrimina si la actividad está a cargo del responsable para reportar o validar la información; y que para el caso que nos ocupa corresponde a "Responsable de Reporte", según se evidencia en la gráfica arriba, que hace parte del correo electrónico del DAPRE del 16 de marzo de 2017, razón por la cual no es de recibo el informar que corresponde al rol de revisión.

b) Frente al estado de la actividad "en proceso" no es objeto de cuestionamiento por parte de la CGR, es cómo la situación generó incertidumbre para DAPRE frente a su obligación de reportar o no, lo que conllevó a la remisión de correos electrónicos al interior de la entidad en aras de obtener respuesta, sobre lo cual el DNP no hace referencia a su rol de validador y/o aprobador como cabeza de sector, sino por el contrario que la Presidencia no sería responsable de las actividades y a manera de borrador remite el formato de ajustes que tendría el PAS, tal como se evidencia a continuación:

De: Sebastian Restrepo Rodriguez [mailto:srestrepo@dnpp.gov.co]

Enviado el: martes, 21 de marzo de 2017 08:56 a.m.

Para: Sara Lucía Pérez Perdomo <saraperez@presidencia.gov.co>

CC: Martha Isabel Parra Rincon <mparra@dnpp.gov.co>

Asunto: Re: Seguimiento documento Conpes 3859

↑ Siguiente ↓ Anterior

Buenos días Sara:

Te acabo de reenviar el correo de Mónica Parra con respecto al seguimiento del documento Conpes 3859. Solo hasta cuando la ley de catastro sea expedida se reactivará el seguimiento de las demás actividades del mismo.

Por otra parte, a manera de borrador (aún no aprobado por el grupo Conpes) envío el formato de ajustes que tendría el PAS de ese Conpes. Presidencia no sería responsable de las actividades que mencionas en el correo. Estos ajustes se revisarán cuando se vaya a reactivar el seguimiento.

Gracias,

i) En el hallazgo no señala que DAPRE sea responsable de la acción, sino que fue habilitada una acción con indicación de "En revisión de responsable de reporte", situación que conllevó a la generación de un correo electrónico, sobre el cual no se aclaró su rol de revisión de la información remitida por APC, entidad adscrita a DAPRE. Por otra parte, en la remisión del formato de ajuste al PAS mencionado en la respuesta: i) no es definitivo sino borrador tal como se muestra en el correo arriba presentado y ii) la modificación consiste en ajustar la fecha de finalización con una justificación incompleta, tal como se

muestra a continuación; “Con respecto al cronograma inicial, en especial por la demoras en cuanto a la decisión del nuevo arreglo institucional, modelo financiero y expedición de la Ley de catastro, es necesario replantear la fecha de fin, ya que la fecha (SIC)”.

**Punto 2.** En la respuesta el DNP señaló que la solicitud fue recibida el 2 de febrero de 2018 y que el 5 dio respuesta al DAPRE. Una vez verificados los anexos se evidenció que la respuesta del 5 de febrero fue: “Para las acciones que proponen pasen a cargo de DNP proceder a establecer contacto con las Direcciones encargadas e iniciar el proceso de concertación. Para las acciones que solicitan pasen a responsabilidad del IGAC se recomienda seguir el mismo proceso de cambio de responsable indicado previamente (...)”; sin embargo, el hallazgo hace referencia al correo del 20 de marzo de 2018, el cual se presenta en la siguiente gráfica, donde se demuestra que DAPRE queda a la espera de la Dirección del DNP a efectos de informar al SisCONI E. Así las cosas, los argumentos y anexos no desvirtúan lo expuesto por la CGR, razón por la cual este numeral se mantiene.



mar 20/03/2018 06:01 p.m.

Angélica María Montoya Chica

Conpes Catastro Multipropósito - PAS 3.2 y 3.4

Para: dimonsalve@dnp.gov.co; ogil@dnp.gov.co

CC: Daniel Quiroga Plazas; Sebastian Restrepo Rodriguez; María del Rocío Lesmes Rubio

Buenas tardes Daniel,

Por instrucciones del Director de Gobierno, nuevamente queremos recurrir a ustedes para solicitarles revisar dos acciones correspondientes al PAC del documento Conpes 3859 “Política para la adopción e implementación de un Catastro multipropósito rural – Urbano” y que actualmente reposan en cabeza de la Dirección de Gobierno en Presidencia. Son estas:

**3.2. Expedición Estatuto catastro-registro.** Según Deberá estar a cargo de DNP de acuerdo a los lineamientos normativos fijados por el decreto 1832 de 2012. Dado que además es un compromiso eminentemente técnico cuyo liderazgo reposa en esta entidad.

**3.4. Propuesta normativa para garantizar el mantenimiento de la información catastro registro.** Debe estar a cargo de DNP, pues hace parte de las labores del DNP en el nuevo arreglo institucional y están en línea con lo establecido en la normatividad vigente.

Por tal razón queremos solicitarles el traslado de estas acciones para el reporte a la subdirección a su cargo. Esto teniendo en cuenta que ésta dirección actualmente no realiza ninguna actividad o seguimiento a ninguno de los temas de catastro y por tanto no cuenta con la información para adelantar el reporte. Esta misma solicitud fue presentada hace un año, bajo las mismas premisas.

Quedamos atentos a su respuesta para proceder a informar al Sisconpes.

Si requieren alguna información adicional estamos a su disposición,  
Muchas gracias  
Saludos,

**Punto 3.** El DNP no desvirtuó la falta de diligenciamiento del cuadro de participantes, destaca que la trazabilidad de la participación de las entidades se puede evidenciar en otros puntos del proceso como por ejemplo la lista de asistencia e invitados para la elaboración del documento CONPES y PAS. Sin embargo, es de anotar que una lista de asistencia e invitados a sesión pre-conpes evidencia presencia de las instituciones al evento en particular que es distinto del fin que prevé los manuales de procesos y procedimientos diseñados al interior del DNP, donde se conforman elementos para fijar responsabilidades a cargo de las entidades involucradas en la política y se fijan las bases de los compromisos que van a ser objeto de seguimiento.

Las pruebas de recorrido consisten en “la acción de seguimiento que se realiza de un proceso o una operación, desde el inicio hasta la finalización (paso a paso), que facilitan su comprensión y permiten identificar las actividades claves, los principales riesgos, los controles relevantes diseñados por las entidades”.

are mitigarlos y su aplicación.<sup>101</sup>. Ahora bien, para desarrollarlo se selecciona un proceso, transacción o trámite, que para este caso fue el documento Conpes 3859 de 2016 relacionado con el CM.

Este documento está sujeto a los parámetros diseñados por DNP en sus manuales de procesos y procedimientos, que para el particular es la “Guía Metodología para la elaboración y seguimiento de documentos CONPES”, la cual contempla la existencia de una hoja de vida del documento CONPES, compuesta por seis (6) secciones, entre ellas la sección A. de programación y cuadro de participantes.

La guía señala en la página 16: “al programar el documento, diligencie la pestaña del cuadro de participantes en la hoja de vida del documento CONPES f-SDS-01. En el cuadro deben quedar consignados los nombres de todas las personas y entidades que participan en la elaboración y posterior seguimiento del documento CONPES. Esta información debe tener los datos completos de contacto de cada uno de los responsables de las acciones, lo cual resulta primordial para el efectivo seguimiento y articulación inter e intrainstitucional en la implementación de la política, programa u objetivo que persiga el documento”. *Subraya fuera de texto*). Es decir, el DNP a través de la misma, que es obligatoria para la organización de acuerdo con la Resolución 0678 de 2018, implica que diligenciamiento no es potestativo sino obligatorio y necesario para su seguimiento y articulación. Lo anterior, es independiente del seguimiento a los compromisos del PAS El artículo 2.2.12.4.2 del Decreto 1869 del 2017<sup>102</sup>.

Por otra parte, cuando la CGR señala en el hallazgo lo relacionado con la efectividad del seguimiento y articulación inter e intrainstitucional lo hace a partir de las guías y metodologías implementadas por el DNP, como se evidencia en párrafo anterior. Ahora bien, la CGR en ningún momento cuestiona la concertación con las entidades, la asistencia de las mismas a las sesiones preCONPES o compromisos dispuestos en el PAS del documento, lo que debate es el no realizar y emplear los medios y mecanismos diseñados por la organización.

Finalmente, el DNP no señala nada en relación con la causa del hallazgo que es la falta de regulación interna de requisitos y calidades de los participantes de las entidades intervinientes en la elaboración de los documentos CONPES.

### **Hallazgo 16. Registro de avance de actividades PAS en el SisCONPES - SNR**

El artículo 489 de 29 de diciembre de 1998, establece en su artículo 6o. **“PRINCIPIO DE COORDINACION. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.”**

El artículo 2.2.12.4.2 del Decreto 1869 de 2017 *“Por medio del cual se sustituye el Título 12 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación, en lo relacionado con el funcionamiento del Consejo de Política Económica y Social (CONPES)”*, dispone que: *“Alcance y periodicidad del seguimiento. El seguimiento a documentos CONPES se realizará con base en el PAS*

<sup>101</sup> Guía de Auditoría de Cumplimiento de Agosto de 2018

<sup>102</sup> Por medio del cual se sustituye el Título 12 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación, en lo relacionado con el funcionamiento del Consejo de Política Económica y Social (CONPES).

aprobado por el CONPES, de acuerdo con la metodología adoptada por el DNP en su calidad de Secretaría Técnica.

Los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades de los distintos niveles de gobierno, que hayan adquirido compromisos en virtud de un documento CONPES, son responsables del reporte y validación de la información que demande el sistema. Para tales fines, de manera semestral con corte al 30 de junio y 31 de diciembre de cada año, suministrarán información veraz, oportuna e idónea para la actividad de seguimiento, adjuntando los soportes correspondientes e identificando las situaciones que puedan afectar el cumplimiento de los compromisos. (Subraya fuera de texto)

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organizaciones o entidades titulares."

El artículo 2.2.12.5.1. Sistema de Gestión de Documentos CONPES (SisCONPES) define que: SisCONPES es el conjunto de actores, lineamientos, herramientas, procedimientos, metodologías y actividades que tienen como finalidad coordinar los procesos de elaboración, aprobación y seguimiento de documentos CONPES, según lo definido en este título. (Subraya fuera de texto)

A través del sistema se generará información de calidad para la rendición de cuentas y toma de decisiones que permita mejorar la efectividad de la formulación, aprobación y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sometidos a consideración del CONPES. (Subraya fuera de texto)

El Convenio Interadministrativo 570 del 25 de octubre de 2016, celebrado entre el DNP, IGAC, SNR y AN, Cláusula Primera. Objeto: "Aunar esfuerzos humanos, técnicos y de articulación interinstitucional, desde sus competencias entre la SNR, el IGAC, la ANT, y el DNP, con el fin de coordinar acciones para apoyar el Proyecto Piloto de CM." (Subraya fuera de texto)

La Cláusula Segunda del Convenio Interadministrativo 570 establece: Obligaciones de las partes como obligación común de las entidades el: "Participar en el Esquema de Operación, seguimiento, consultoría y apoyo del Proyecto Piloto de CM, en el marco de las competencias y funciones propias de cada entidad." Así mismo, el numeral 2 del literal a, establece como obligaciones de la SNR, el "a. Apoyar, con directrices de la estructuración e implementación del Proyecto Piloto de CM, así como las condiciones administrativas y de operación del mismo".

El anexo 1 del Convenio en mención. "Funciones y Reglas del Esquema de Operación, seguimiento, consultoría y apoyo. Es la instancia nacional de consulta, apoyo y asesoría. En este sentido recibe las consultas y apoyará a la supervisión a la interventoría en las materias técnicas competencia del Proyecto Piloto de CM y las entidades que lo conforman"

Las acciones 3.1 reglamentar el procedimiento administrativo de corrección de cabecera y linderos establecido en el artículo 105 de la Ley 1753 de 2015 y 4.8 Garantizar la interoperabilidad de los sistemas catastrales y registrales del PAS del documento CONPES 3859 de 2016, están bajo la responsabilidad del IGAC y la SNR. Dichas acciones tienen como fechas de ejecución entre el 14/06/2016 y el 20/12/2016 y presentan los siguientes hitos:

**Tabla 9. Hitos de las acciones 3.1 y 4.8**

Hitos de la Acción 3.1	Hitos de la Acción 4.8
Hito 1: Borrador de decreto reglamentario artículo 105 del PND=60%.	Hito 1: Diagnóstico de los sistemas de información misionales del IGAC y la SNR=20%.





Hito 2: Expedición de decreto reglamentario artículo 105 del PND=30%.	Hito 2: Diseño de plan de acción para garantizar la interoperabilidad de los sistemas, identificando dependencias funcionales; así como, estableciendo los mecanismos que hagan la interrelación posible=40%.
Hito 3: Comunicación del acto administrativo a las entidades del orden territorial=10%.	Hito 3: Aprobación por parte del comité de catastro-registro=20%
	Hito 4: Implementación del plan de acción=20%.
Se establecieron Metas así, para los años: 2016:100%, 2017: 100%; 2018: 100%	Se establecieron metas así: 2016: 80%; 2017: 100%; 2018: 100%

Fuente: Plan de Acción y Seguimiento Documento Conpes 3859 de 2016

Existen deficiencias en la coordinación interinstitucional entre la SNR e IGAC, sustentado en que como responsables del reporte y validación de la información publicada en el SisCONPES 2.0, no registraron oportunamente las actividades realizadas, ni adjuntaron los soportes que respaldan el cumplimiento de los compromisos; los cuales presentan las siguientes situaciones:

- ) El reporte de seguimiento publicado por el SisCONPES 2.0 estaba en blanco para las actividades 3.1 y 4.8; es decir, no se efectuó reporte para los periodos de 2016, 2017 y 2018. No obstante, en respuesta a las acciones de los hitos de la actividad 3.1, la SNR señaló que realizó la expedición de la Resolución Conjunta SNR No.172 IGAC No. 221 del 21 de febrero de 2018, establecimiento de lineamientos y procedimientos para la corrección o aclaración, actualización, rectificación de linderos y área<sup>103</sup>, entre otros; sin embargo, estas acciones no suplen los compromisos establecidos en los hitos 1, 2 y 3.

En relación con la actividad 4.8 se evidenció avance parcial, por cuanto la SNR elaboró el plan de acción para garantizar la interoperabilidad de los sistemas<sup>104</sup>, que contempló entre 2017 y 2018 las siguientes fases:

**Tabla 10. Fases del Plan de Acción de la SNR**

Fases	Tiempo	Fechas	Estado *	Días de Atraso **
0 Inicio (Planes del proyecto y software base)	29 días	11.01.17	Pendiente licencias de productos tecnológicos que utiliza el software	402
1 Diseño (Alcance funcional y de migración).	3 meses	09.02.17	Algunos documentos aceptados, otros aceptados parcialmente, otros no aceptados	312
2 Desarrollo I (Desarrollo del 50% de la funcionalidad y transferencia del conocimiento técnico).	3 meses	09.05.17	No se evidencia ninguna entrega por parte de la UTSD Días de atraso	222
3 Desarrollo II (100% de la funcionalidad en Java)	3 meses	31.12.18	Sin información	162

\* Resolución 7386 Junio 2018 SNR "Por medio de la cual se resuelve el procedimiento administrativo de declaratoria de incumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios No.926 de 2016(...)"

\*\* Resolución 8460 Julio 23 de 2018 SNR "Por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 7386 de 2018(...)"

- ) El plan de acción para la interoperabilidad del sistema Catastro-Registro evidencia que se realizará a través del sistema de información BACHUE, que se desarrolla a través

<sup>3</sup> Comunicación SNR2018EE003391 del 29 de enero 2019

<sup>4</sup> Comunicación SNR2018EE003391 del 29 de enero 2019

del contrato 926 de 2016<sup>105</sup> por \$26.575 millones, el cual presenta retrasos e incumplimientos, suspensiones y reanudaciones (entre el 27 de julio al 25 de septiembre de 2018), lo que ha generado modificaciones y prórrogas; así como una declaratoria de siniestro de incumplimiento del contrato<sup>106</sup>; sin embargo, estas situaciones no fueron presentadas ante el COD, no obstante, que en el Acta no. 8 del 28 de julio de 2017, del citado Comité, determinó que: "(...) se decide que en el siguiente Comité la SNR deberá presentar el alcance, componentes y avance del mismo". (Información tomada del SECOP)

- c) No se evidencia en el reporte SisCONPES la descripción de las situaciones que pueden afectar y afectan el cumplimiento de los compromisos de los hitos 1, 2 y 3 de la actividad 3.1 relacionados con la expedición del decreto reglamentario del artículo 105 del PND y los hitos 2, 3 y 4 de la acción 4.8, que para el caso que nos ocupa es la falta de creación del comité catastro registro para aprobación del plan de acción, y los retrasos que impactan la implementación del mismo.

Lo anterior trae como consecuencia, la inexistencia de elementos necesarios para la toma de decisiones orientados al cumplimiento de la implementación del CM; así como, que la ciudadanía no cuente con información relevante y oportuna respecto de los avances de las actividades 3.1 y 4.8. Adicionalmente, genera riesgo en la toma de decisiones y acciones oportunas del DNP, en su rol de líder y coordinador de la formulación y ejecución de las políticas de CM.

## COMENTARIOS A LA RESPUESTA DEL AUDITADO SNR.

Con la comunicación SNR2019EE028409 del 21 de mayo de 2019, la SNR da respuesta de la siguiente manera:

- a) La SNR confirma que no se realizaron los reportes en el aplicativo Sisconpes para la acción 3.1 y menciona que finalizó el borrador del decreto reglamentario del artículo 105 del PND, en coordinación con IGAC y el DNP, adjuntando evidencia del documento y correos de soporte de 2016, en donde se remite el documento a diferentes dependencias de la SNR, IGAC y DNP, lo cual no es objeto de debate. Lo anterior confirma que para el hito 1, se tenían soportes para efectuar el reporte en SisCONPES.

Frente a la ampliación de la respuesta, respecto de las acciones 3.1 y 4.8 que no estuvieron habilitadas para el seguimiento en el SisCONPES y por lo cual la SNR no

<sup>105</sup> Suscrito con la Unión Temporal (...) 2016 el 30 de diciembre de 2016. Objeto: "Contratar la Adquisición de un sistema de información para los Macroprocesos de Técnica Registral, Protección, Restitución y Formalización de Tierras y Otros Actores de acuerdo con el establecido en el marco de la Ley 1579 de 2012, Ley 1448 de 2011 y modificaciones de las que fueran objeto; que contenga desarrollo, construcción, implantación, adaptación, puesta en producción, transferencia de software y conocimiento, soporte y mantenimiento para la migración e integración de los sistemas de Información", con plazo de ejecución hasta el 30 de noviembre de 2019.

<sup>106</sup> Resolución 7386 del 29 de junio de 2018, se resuelve el procedimiento administrativo de declaratoria de incumplimiento del contrato de prestación de servicios 926 de 2016 y se impone de multa por \$1.187.920.809 a la Unión Temporal (...) y se efectúa Declaratoria de siniestro de incumplimiento. Con la Resolución 8460 del 23 de julio de 2018, se resuelve el recurso de reposición, interpuesto contra la Resolución 7368 de 2018, por la cual se declaró la ocurrencia del siniestro de incumplimiento del Contrato de Prestación de Servicios No. 926 de 2016

pudo registrar los avances en esta herramienta, es de señalar que la SNR solicita el 27 de mayo de 2019, a DNP indicar las razones por las cuales las acciones están ocultas para hacerle seguimiento; es decir, la gestión es realizada después de comunicada la observación de la CGR. Adicionalmente, no se aportan evidencias para advertir a DNP que existen actividades realizadas que soportan el cumplimiento de algunos de los hitos de las acciones 3.1 y 4.8 y que no es factible reportarlas por no estar habilitadas en el SisCONPES.

La respuesta no desvirtúa la falta de reporte de las acciones dentro del PAS, hecho que no refleja el grado de avance en la implementación de la política de CM, más aún cuando la SNR y el IGAC son responsables suministrar información “*veraz, oportuna e idónea*” a la luz artículo 2.2.12.4.2 del Decreto 1869 de 2017. Es de anotar, que la gestión involucra no sólo el reporte sino la incorporación de los soportes que respaldan el cumplimiento de los compromisos y contribuye al seguimiento de los mismos, razón por la cual se mantiene este literal.

- 1) No se desvirtúa que faltó presentar ante el COD el alcance, componentes y avance del Bachue, compromiso establecido desde el 28 de julio de 2017; aunque la SNR señala que presentó el plan de interoperabilidad en otros escenarios, sobre los cuales: 1) La presentación se realiza el 5 de abril de 2017, fecha anterior al compromiso establecido en el COD; 2) Los inconvenientes presentados con Bachue afectan la implementación de CM, y por ende es un tema que requiere ser expuesto en el COD, a la luz del Convenio 570 de 2016, como escenario para: “***Exponer los inconvenientes y las inquietudes que surjan en ejecución del convenio con el fin de plantear posibles soluciones y absolver las dudas que sean puestas en ejecución del convenio***”. Razón por la cual se mantiene este literal.
- 2) Aunque SNR describe las situaciones que afectaron la realización de la acción 3.1, como la elaboración del Proyecto de Ley de CM; sin embargo en el PAS no se evidencia la dependencia con esta Ley. El tiempo de ejecución establecido para realizar esta acción es 31 de diciembre de 2016; sin embargo, la acción relacionada en el PAS con la expedición del Estatuto Catastro-Registro va hasta el 20 de junio de 2017; es decir, seis meses de diferencia, lo que permite deducir que la reglamentación del procedimiento administrativo de corrección de cabida y linderos establecido en el artículo 105 de la Ley 1753 de 2015 no depende de la expedición de Ley de CM.

Por otra parte, no se evidencia que las situaciones manifestadas por SNR, fueran reportadas en el Sisconpes, de tal manera que se vieran reflejadas en el balance cualitativo de seguimiento. Razón por la cual se mantiene este literal.

Por lo anterior, la entidad contaba con información que debió ser registrada en su oportunidad en el aplicativo Sisconpes, lo cual no se realizó, reafirmando el hallazgo, respecto de la existencia de deficiencias en la coordinación interinstitucional entre SNR y el IGAC para el reporte, de acuerdo con los compromisos establecidos en el documento CONPES 3859 de 2016.

#### 4.6 RESULTADOS DEL OBJETIVO 5. SOLICITUDES CIUDADANAS

##### OBJETIVO ESPECÍFICO 5

Atender solicitudes ciudadanas asignadas y relacionadas con las materias objeto de auditoría

Durante el proceso auditor no se presentaron solicitudes ciudadanas relacionadas con materia objeto de auditoría.

#### 4.7 RESULTADOS DEL OBJETIVO 6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

##### OBJETIVO ESPECÍFICO 6

Verificar la efectividad del plan de mejoramiento en relación con los asuntos objeto de auditoría

Dentro de los Planes de mejoramiento de las entidades auditadas, no existen hallazgos relacionados con el objeto materia de auditoría.

#### 4.8 RESULTADOS DEL OBJETIVO 7. POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

##### OBJETIVO ESPECÍFICO 7

Verificar que el DNP haya incorporado en el presupuesto de 2018, recursos para la participación ciudadana<sup>107</sup>; así como, evaluar la gestión desarrollada para el cumplimiento de la política de promoción de la participación ciudadana, la construcción y ejecución del plan de riesgo de corrupción y de atención al ciudadano, el cumplimiento de las políticas de rendición de cuentas y servicio al ciudadano, y de transparencia y acceso a la información pública.

El DNP asignó partidas de funcionamiento para cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley 1757 de 2015. Los recursos fueron utilizados en actividades y proyectos para la promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación, con el propósito de que las personas y las organizaciones civiles pudieran incidir en la elaboración, ejecución y seguimiento a las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos que las afecten o sean de su interés.

Evaluadas las acciones planteadas para la mitigación de los riesgos de corrupción y cumplimiento de los lineamientos y directrices de la Política dentro del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano -PAAC de la vigencia 2018; se evidenció, que el DNP lo formó

<sup>107</sup> De acuerdo con lo estipulado en la Ley 1757 de 2015

acorde con lo establecido en el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, el Decreto 2641 del 2012, el documento CONPES 3654 de 2010 y lineamientos de la Guía Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano versión 2.

entro de las acciones de diálogo establecidas como estrategia para la rendición de cuentas, definió los espacios para interactuar directamente con los ciudadanos, de acuerdo con la metodología prevista por el DAFP para estos encuentros, que corresponden a audiencias públicas participativas presenciales y virtuales, las que se llevaron a cabo con recursos de regalías.

si mismo, cumplió con la responsabilidad institucional consagrada en el Título II de la Ley 722 de 2014, como es la de publicar información obligatoria de la entidad, disponible para los ciudadanos mediante diversos canales: medios físicos, remotos, locales o de comunicación electrónica. (Ver Anexo No. 4)

## 9. RESULTADOS DEL OBJETIVO 8. POLITICA PUBLICA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

### OBJETIVO ESPECÍFICO 8

Evaluar en el DNP el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 1618 de 2013, en desarrollo de la ejecución e implementación de la política pública de las personas con discapacidad.

El DNP cumplió con las obligaciones establecidas en la Ley 1618 de 2013, en cuanto al desarrollo, ejecución e implementación de la política pública de las personas con discapacidad. (Ver Anexo 5)

En acatamiento al numeral 10, artículo 5 de la Ley 1618 de 2013, el DNP para la vigencia 2018 ejecutó recursos por \$86.4 millones, que corresponden presupuestalmente a gastos de nómina y al contrato de prestación de servicios No.029 de 2018, en el cual se adelantaban actividades de apoyo a esta política. Adicionalmente, el DNP realizó pagos por concepto de cuotas de administración del edificio FONADE por \$71.3 millones, quien es el responsable de adelantar las adecuaciones físicas necesarias.

En anteriores acciones las realizó para garantizar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y su inclusión plena.

Así mismo, cumplió con las responsabilidades específicas de implementación de las políticas de accesibilidad e inclusión social determinadas en la Ley, los recursos provienen del PNSC, a través del cual se llevaron a cabo las actividades de acompañamiento en su calidad de "cabeza de sector".

## 5 ANEXOS

### nexo 1. Actividades del PAS documento CONPES 3859 de 2016

Dimensiones	Importancia relativa del objetivo (%)	Acción	% Acción
Económica	12%	1.1. Diseñar el observatorio inmobiliarios de los territorios	2%
		1.2. Implementar el observatorio inmobiliario de los territorios	3%
		1.3. Definir metodologías para la valuación catastral que se correspondan a los estándares técnicos definidos	3%
		1.4. Construir una metodología de valoración económica de predios con áreas de importancia ecológica en su interior	1%
		1.5. Eliminar las restricciones normativas que limitan el ejercicio técnico de valuación predial	3%
Física	17%	2.1. Construir y aprobar el Plan Nacional de Cartografía Nacional	3%
		2.2. Definir reglamentación para el levantamiento, administración y uso de la cartografía e insumos cartográficos del país	3%
		2.3. Adoptar estándares internacionales para el levantamiento catastral bajo un enfoque multipropósito	3%
		2.4. Poner en vigencia la información catastral que se levante en el ejercicio piloto	5%
		2.5. Reglamentar el Registro Nacional de Reconocedores Prediales (RNRP)	3%
Jurídica	16%	3.1. Reglamentar el procedimiento administrativo de corrección de cabida y linderos establecido en el artículo 105 de la Ley 1753 de 2015	2%
		3.2. Expedición Estatuto catastro-registro	10%
		3.3. Garantizar la interrelación tecnológica entre el catastro multipropósito y el registro	1%
		3.4. Propuesta normativa para garantizar el mantenimiento de la información catastro registro	3%
Institucional	25%	4.1. Cambiar el sector administrativo al cual está adscrito el IGAC	3%
		4.2. Rediseñar institucionalmente el IGAC	3%
		4.3. Otorgar al IGAC la facultad sancionatoria	3%
		4.4. Reglamentar criterios generales del Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (PNCD)	3%
		4.5. Reglamentar criterios específicos del PNCD en materia de catastro	3%
		4.6. Crear comité catastro-registro	3%
		4.7. Diseñar el Sistema Nacional de Administración de Tierras	4%
		4.8. Garantizar la interoperabilidad de los sistemas catastrales y registrales	3%
Estrategia de implementación del CM	30%	5.1. Levantar la información catastral con enfoque multipropósito en 11 municipios piloto	10%
		5.2. Diseñar estrategia para la expansión del levantamiento catastral multipropósito y el manual operativo en todo el territorio nacional	3%
		5.3. Diseñar estrategia para seguimiento y transparencia	1%
		5.4. Definir, en conjunto con el MHCP, un proyecto de inversión para financiar la implementación del Catastro	1%
		5.5. Estructurar un proyecto por regiones para el financiamiento del Plan Nacional de Cartografía	1%
		5.6. Liderar la estrategia para la gestión de recursos de cooperación internacional para apoyar la financiación de esta política	1%
		5.7. Diseñar estrategia de socialización y divulgación de los resultados de esta política a nivel interno y externo, en particular, con cooperantes y donantes de carácter internacional	1%
		5.8. Actualizar el PAS de acuerdo a los resultados de la fase I	2%
		5.9. Levantar la información catastral multipropósito en la totalidad del territorio nacional	10%



**Anexo 2. Estado de Avance Plan de Acción y Seguimiento a Junio de 2018.**

División	Acción	Importancia relativa de la acción (%)	Responsable de la ejecución Entidad	Meta 2018	Reporte SisCONPES - DNP	Reporte Avance DNP	Cálculo CGR <sup>108</sup>	
					Indicador % de avance	Indicador Avance acumulado	Indicador % de avance	Cumple meta final
Iniciativa	1.1 Diseñar el observatorio inmobiliario de los territorios. *	2,00%	IGAC; UPRA, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios	100%	0%	0,00%	0,00%	No
	1.2 Implementar el observatorio inmobiliario de los territorios. *	3,00%	IGAC; ANT	100%	0%	0,00%	0,00%	No
	1.3 Definir metodologías para la valuación catastral que correspondan a los estándares técnicos definidos. *	3,00%	IGAC	100%	0%	0,00%	0,00%	No
	1.4 Construir una metodología de valoración económica de predios con áreas de importancia ecológica en su interior. *	1,00%	IGAC; MADS	100%	0%	0,00%	0,00%	No
	1.5 Eliminar las restricciones normativas que limitan el ejercicio técnico de valuación predial. *	3,00%	DAPRE	100%	0%	0,00%	0,00%	No
(17%)	2.1 Construir y aprobar el Plan Nacional de Cartografía Nacional. *	3,00%	IGAC		100%	3,00%	3,00%	Sí
	2.2 Definir reglamentación para el levantamiento, administración y uso de la cartografía e insumos cartográficos del país. *	3,00%	IGAC		100%	3,00%	3,00%	Sí
	2.3 Adoptar estándares internacionales para el levantamiento catastral bajo un enfoque multipropósito. *	3,00%	IGAC	100%	0%	0,00%	0,00%	No
	2.4 Poner en vigencia la información catastral que se levante en el ejercicio piloto. *	5,00%	IGAC	100%	0%	0,00%	0,00%	No
	2.5 Reglamentar el Registro Nacional de Reconocedores Prediales (RNRP). *	3,00%	IGAC	100%	0%	0,00%	0,00%	No

<sup>108</sup> El cálculo de la CGR fue realizado con base en la información entregada por Entidades responsables



Jurídica (16%)	3.1 Reglamentar el procedimiento administrativo de corrección de cabida y linderos establecido en el artículo 105 de la Ley 1753 de 2015. * +	2,00%	IGAC; SNR	100%	0%	0,00%	1,20%	N
	3.2 Expedición Estatuto catastro-registro. *	10,00%	DAPRE ; ANT; DNP; IGAC; MHCP; SNR	100%	0%	0,00%	0,00%	N
	3.3 Garantizar la interrelación tecnológica entre el CM y el registro. *	1,00%	IGAC; SNR	100%	0%	0,00%	0,00%	N
	3.4 Propuesta normativa para garantizar el mantenimiento de la información catastro registro. *	3,00%	DAPRE		0%	0,00%	0,00%	N
Institucional (25%)	4.1 Cambiar el sector administrativo al cual está adscrito el IGAC. *	3,00%	DAPRE		0%	0,00%	0,00%	N
	4.2 Rediseñar institucionalmente el IGAC. *	3,00%	DAPRE; DAFP; DANE; DNP; IGAC; SNR		0%	0,00%	0,00%	N
	4.3 Otorgar al IGAC la facultad sancionatoria. *	3,00%	DAPRE		0%	0,00%	0,00%	N
	4.4 Reglamentar criterios generales del PNCD. *	3,00%	DNP; MHCP; MinInterior	100%	60,00%	1,80%	1,80%	N
	4.5 Reglamentar criterios específicos del PNCD en materia de catastro. *	3,00%	IGAC	100%	0%	0,00%	0,00%	N
	4.6 Crear comité catastro-registro. *	3,00%	DAPRE	100%	0,00%	0,00%	0,00%	N
	4.7 Diseñar el Sistema Nacional de Administración de Tierras. *	4,00%	IGAC; ANT	100%	0%	0,00%	0,00%	N
	4.8 Garantizar la interoperabilidad de los sistemas catastrales y registrales. * ++	3,00%	IGAC; SNR	100%	0%	0,00%	1,80%	N
5. Ruta de Implementación CM (30%)	5.1 Levantar la información catastral con enfoque multipropósito en 11 municipios piloto. *	10,00%	DNP	100%	85,00%	8,50%	8,50%	N
	5.2 Diseñar estrategia para la expansión del levantamiento catastral multipropósito y el manual operativo en todo el territorio nacional. *	3,00%	DNP ; IGAC; SNR	100%	52,00%	1,56%	1,56%	N
	5.3 Diseñar estrategia para seguimiento y transparencia. *	1,00%	DNP	100%	0,00%	0,00%	0,00%	N



5.4 Definir, en conjunto con el MHCP, un proyecto de inversión para financiar la implementación del Catastro. *	1,00%	DNP ; MHCP	100%	30,00%	0,30%	0,30%	No
5.5 Estructurar un proyecto por regiones para el financiamiento del Plan Nacional de Cartografía. *	1,00%	DNP; IGAC	100%	70,00%	0,70%	0,70%	No
5.6 Liderar la estrategia para la gestión de recursos de cooperación internacional para apoyar la financiación de esta política. *	1,00%	APC	100%	100%	1,00%	1,00%	Si
5.7 Diseñar estrategia de socialización y divulgación de los resultados de esta política a nivel interno y externo, en particular, con cooperantes y donantes de carácter internacional. *	1,00%	APC	100%	100%	1,00%	1,00%	Si
5.8 Actualizar el PAS de acuerdo a los resultados de la fase 1. *	2,00%	DNP ; ANT; IGAC; MHCP; SNR	100%	0,00%	0,00%	0,00%	No
5.9 Levantar la información catastral multipropósito en la totalidad del territorio nacional.	10,00%	IGAC	25,00 %	0%	0,00%	0,00%	No
<b>PORCENTAJE DE AVANCE</b>					<b>20,86%</b>	<b>23,86%</b>	
<b>PORCENTAJE DE AVANCE RESULTADO AUDITORÍA CGR</b>						<b>26,51%</b>	
Nota: Porcentaje de Avance del PAS a diciembre 31 de 2018 presentó un avance del 26,51%, el cual se obtiene de: a) Las 31 actividades representan el 100% del PAS. La Acción 5,9 representa el 10% del PAS, la cual tiene plazo de ejecución al 31/12/2023. b) El avance se calcula sobre el 90% (Porcentaje Avance resultado Auditoría CGR = $(23,86\% \times 100\%) / 90\% = 26,51\%$							
* Actividad con tiempo de ejecución vencido a diciembre 31 de 2018 + Acción 3,1 Hito 1: Borrador de decreto reglamentario artículo 105 del PND. La SNR elaboró borrador del decreto reglamentario ++ Acción 4,8 Hito 1: Diagnóstico de los sistemas de información misionales IGAC y SNR e Hito 2: Plan de acción para garantizar la interoperabilidad de los sistemas. La SNR elaboró el Plan y Diagnóstico de los Sistemas. No se encontraba habilitada para reporte en SisCOMPES							



### anexo 3. Respuestas del Auditado

#### Hallazgo 1. Acciones frente al seguimiento del CONPES 3859 de 2016

##### RESPUESTA DNP

Mediante oficio 2019000136161 del 5 de marzo de 2018 el DNP dio respuesta en los siguientes términos:

**Punto 1.** Se aclara que: “el seguimiento al documento no está ni ha estado suspendido. Como se indicó al equipo auditor durante la prueba de recorrido de seguimiento del pasado 11 de febrero de 2019 y en las comunicaciones suministradas<sup>109</sup> al equipo al finalizar la prueba de recorrido, las acciones del Documento CONPES 3859 supeditadas a la aprobación del Proyecto de Ley de Catastro no podrían contar con reporte de avance y únicamente las acciones 2.1, 2.2, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5; 5.6, 5.7 y 5.8 son a las que se les puede hacer seguimiento. Lo anterior se realizó bajo solicitud de la Dirección Técnica Líder del documento, la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (antigua DDTS del DNP). Por ende, el seguimiento al documento CONPES 3859 se efectuó sin interrupciones para estas diez acciones por lo que se reitera que en ningún momento ha estado o está suspendido el seguimiento al documento.

Además, si el seguimiento a este documento CONPES hubiese estado totalmente suspendido el balance cualitativo nunca se hubiese habilitado para ningún corte y no se tendría reporte de avance de las acciones en seguimiento, aspecto que no sucede pues como se evidencia en el PAS entregado al equipo auditor y que siempre puede ser descargado de la página web de SisCONPES 2.0, hay reportes aprobados de avance de acciones y balances cualitativos desde 2016-II hasta 2018-I. Vale la pena resaltar nuevamente, que aún no existe información del corte 2018-II pues este se habilitará para reporte en marzo del presente año. En conclusión y teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, no existe ninguna deficiencia en el proceso de seguimiento a los documentos CONPES en general, incluyendo el del Documento CONPES 3859.

Por respecto al punto en el que se menciona que “Posteriormente, en el memorando 20174200091323 del 10 de julio de 2017 el Director de Desarrollo Territorial Sostenible informa que “(...) hasta que no se apruebe el proyecto de ley de catastro, no se podrá reportar avances en las acciones que se ven afectadas por dicho proyecto de ley”; y que sólo se puede hacer seguimiento a 10 actividades; es decir, que desde junio de 2017 el DNP tiene conocimiento que 21 acciones de 31 que representan el (68%) de las actividades del PAS, no es factible su cumplimiento, sin que haya adoptado acciones en aras de modificar o reajustar los compromisos establecidos y orientarlos al cumplimiento de los objetivos de la política pública”, se debe mencionar que sí se han adoptado acciones en aras de modificar o reajustar los compromisos establecidos y orientarlos al cumplimiento de los objetivos de la política pública.

En primer lugar, ser (sic) hace necesario indicar que el proceso de elaboración del proyecto de ley de catastro es un proceso complejo, incluyendo diversas discusiones y elaboración de diferentes versiones de proyecto de ley y exposición de motivos en donde participaron el DAPRE, el MHCP, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el IGAC, la SNR, la ANT y el Departamento Administrativo de la Función Pública entre otros actores. De estas discusiones se anexan 58 archivos que dan cuenta del proceso de elaboración del proyecto de ley y de su correspondiente exposición de motivos.

En cuanto al proceso de presentación del proyecto de ley ante el Congreso se realizaron las siguientes actividades con el fin de dar cumplimiento a los compromisos establecidos y orientarlos al cumplimiento de los objetivos de la política pública. El 16 de agosto de 2017 se radicó el proyecto de ley número Cámara 19/2017C y Senado 010/2017S “Por la cual se regula el Sistema Catastral Nacional Multipropósito”. La promulgación de este proyecto de ley se radicó el 11 de noviembre de 2017 haciendo uso del mecanismo

<sup>109</sup> Ver archivo pdf de nombre “RV\_ Seguimiento Conpes 3859 -catastro multipropósito” y memorando número 20174200091323 que se anexan a esta comunicación.

dispuesto en el artículo 01 del Acto Legislativo 01 de 2016 conforme con la Sentencia C-699 de 2016 conocido como fast track. Dicho proyecto de ley no pasó primer debate dado que no hubo quórum decisorio. Debido a que se vencieron los términos de ese mecanismo especial, se radicó de nuevo el mismo proyecto de ley 242/2018C el 26 de abril de 2018, esta vez como proyecto de ley vía ordinaria. Su ponencia se radicó el 5 de junio de 2018 pero, dado que no hubo quórum decisorio y por vencimiento de términos, no pasó primer debate. Dado lo anterior, fue archivado definitivamente.

En segundo lugar, se ha continuado realizando actividades y tomando medidas para poder cumplir con el objetivo de la política pública consignada en el Documento CONPES 3859, que desde el 2017 se ha estado trabajando en la estructuración de un crédito con la banca multilateral para el financiamiento de la expansión del CM y trabajando en su respectivo documento CONPES de concepto favorable. En este sentido, el 15 de noviembre del 2018 se aprobó el Documento CONPES 3951 Concepto favorable a la Nación para continuar las operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el Programa para la adopción e implementación de CM rural-urbano<sup>110</sup>. El objetivo de este es poder avanzar en el desarrollo de los lineamientos de política pública establecidos en el Documento CONPES 3859.

En tercer lugar, teniendo en cuenta las limitaciones y los aprendizajes que se han tenido con la implementación del Documento CONPES 3859, se identifica la necesidad de elaborar un nuevo documento CONPES que permita la implementación de la política de CM en el país y reemplace el Documento CONPES 3859, dado que, según el artículo 2.2.12.3.3 del Decreto 1869 de 2017, “La Secretaría Técnica podrá, mediante adendas, ajustar los documentos CONPES siempre que no se afecten sus objetivos, alcances, metas o recomendaciones (...). La modificación de los objetivos, alcances, recomendaciones o metas de los documentos CONPES procederá mediante la aprobación de un nuevo documento” (Subraya fuera del texto). Este nuevo documento se encuentra actualmente en elaboración, y ya tuvo sesión de PreCONPES el pasado 13 de febrero de 2019. Esta nueva política busca establecer una estrategia para la implementación de la política pública de CM con un mayor énfasis en la necesidad de superar el enfoque fiscal del catastro, mejorar el aprovechamiento de la información, superar el hecho de que varias de las acciones del Documento CONPES 3859 dependieran de la expedición del Estatuto Catastro-Registro, entre otros. El documento en curso actualiza y por lo tanto incorpora una visión y un alcance más amplio para CM.

Por lo anterior, solicitamos retirar esta observación del informe final, por carecer de nexo de conexidad con lo afirmado y la consecuencia que se aduce.

**Punto 2.** Con respecto al numeral 2 (...) “señalamos que esta afirmación es errónea. Tal y como se mencionó en la prueba de recorrido de elaboración del 7 de febrero y de seguimiento del 11 de febrero de 2019, los reportes de seguimiento encontrados en el aplicativo web SisCONPES 2.0 presentan información actualizada conforme se van aprobando los reportes por parte del Grupo CONPES, de primera mano y tiempo real del avance de los documentos CONPES.

El aplicativo web SisCONPES 2.0 cumple con las tres características básicas de los sistemas en tiempo real, estas son: interacción con el mundo y usuarios reales, emisión de respuestas correctas, que se entienden como el proceso exitoso de reporte y revisión que incluye aprobación y rechazo, y cumplimiento de restricciones de tiempo, que es el plazo en días con el que cuentan los usuarios para el reporte y revisión durante un corte de seguimiento<sup>111</sup>. Además, la información de avance presentada en el módulo de consulta del aplicativo web SisCONPES 2.0 es de libre acceso, por lo que ningún ciudadano necesita tener usuario y contraseña, sino que basta con acceder a la dirección <https://sisconpes.dnp.gov.co/sisconpesweb/AccesoPublico?idFase=5> para consultar el detalle del avance de los documentos CONPES.

<sup>110</sup> Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3951.pdf>

<sup>111</sup> Para mayor información del concepto de sistemas en tiempo real véase: <https://www.cse.unsw.edu.au/~cs9242/08/lectures/realtime2.pdf>

durante el reporte del seguimiento, que es cuando las entidades suben información al sistema y esta es comprobada por el Grupo CONPES, la información del módulo se actualiza de manera constante, esto incluye porcentaje de avance de indicadores, financiero y formato PAS. La consulta de este formato permite, además, revisar el avance para cada corte de seguimiento en los que las acciones hayan sido reportadas. Lo anterior se refleja en las columnas de la sección "2. Seguimiento a la ejecución de las acciones" que se encuentra a la derecha del formato descargado para cualquier documento. Adicionalmente, el aplicativo web SisCONPES 2.0 cuenta con el módulo de informes, también de libre acceso mediante el enlace <https://sisconpes.dnp.gov.co/ReportesSisCONPES/> y con la misma temporalidad de actualización que el módulo de consultas. En síntesis, el aplicativo web SisCONPES 2.0 sí muestra en tiempo real los avances de las actividades y compromisos establecidos en el PAS<sup>112</sup>.

El equipo auditor señala que "[...] y cuando esto sucede, da la oportunidad de incluir hasta el siguiente periodo la información no rendida; es decir, puede existir rezago de información de hasta un (1) año, situación que no permite la toma de decisiones y acciones correctivas oportunas" para lo que indicamos que, la oportunidad de incluir hasta el siguiente periodo la información no rendida por parte de las entidades responsables de reporte es para contar con datos de calidad siguiendo el criterio de completitud de la información; es decir, que si una entidad no realiza un reporte en cierto corte, el sistema siempre le dará la posibilidad de reportar dicho avance para que sea posible contar con toda la información de avance para cada uno de los cortes de seguimiento de las acciones.

El sistema habilita el diligenciamiento del balance cualitativo para los documentos CONPES en cada corte de seguimiento, por lo que en este espacio la Dirección Técnica líder de cada documento en DNP realiza un análisis de cómo va la ejecución de las acciones y revisa el cumplimiento de los objetivos propuestos. Así, el sistema cuenta con información en tiempo real, que permite la generación de alertas que contribuyen a la detección de retrasos o inconvenientes en la ejecución de los documentos CONPES. Teniendo en cuenta que el DNP no es responsable de todas las acciones de los documentos CONPES y la responsabilidad del cumplimiento de las acciones concertadas es de cada una de las entidades participantes, por ende, cada una de ellas debe tomar los correctivos o decisiones sobre sus acciones, efecto en el cual fue diseñada la herramienta, ya que el DNP no es superior jerárquico de los miembros.

Por lo anterior, solicitamos retirar esta observación del informe final, por carecer de nexo de conexidad de lo firmado y la consecuencia que se aduce, ya que la herramienta es fortalecida y mejorada continuamente.

De conformidad con los argumentos expuestos y las pruebas remitidas, se solicita de manera muy respetuosa evaluar la pertinencia de mantener dichas observaciones, toda vez que como se ha demostrado a lo largo de este escrito y en las demás respuestas a las solicitudes de información, este Departamento Administrativo ha cumplido con las funciones asignadas, coadyuvando con el cumplimiento de los fines constitucionales.

## **Encabezado 2. Creación comité Catastro-Registro– DAPRE (D) y DNP**

### **RESPUESTA DAPRE**

Mediante comunicación OF119-00047742/IDM 1219600<sup>113</sup> de abril 26 de 2019 el DAPRE dio la respuesta en los siguientes términos:

<sup>112</sup> Para más información de las medidas de avance presentadas en el aplicativo web SisCONPES 2.0 se puede consultar el anexo metodológico del módulo de informes, disponible en: <https://sisconpes.dnp.gov.co/reportessisconpes/Content/descargas/Anexo%20Metodol%C3%B3gico%20M%C3%B3dulo%20de%20Informes%20SisCONPES%202.0.pdf> y el listado de aclaraciones para análisis de porcentajes de avance de los documentos CONPES, disponible en: [https://sisconpes.dnp.gov.co/sisconpesweb/ctmp/Aclaraciones\\_analisis\\_porcentajes\\_avance.pdf](https://sisconpes.dnp.gov.co/sisconpesweb/ctmp/Aclaraciones_analisis_porcentajes_avance.pdf)

<sup>113</sup> Memorando adjunto MEM19-00006448/IDM 1218000 del 26 de abril de 2019

"(...) la respuesta, ésta se brindará de manera separada respecto de dos momentos: i) El período comprendido entre el mes de junio de 2016 y agosto de 2018 y ii) El período comprendido entre agosto de 2018 y 31 de diciembre de 2018.

**i) Período comprendido entre el mes de junio de 2016 y agosto de 2018**

"En el contexto de las observaciones formuladas, es necesario efectuar unas aclaraciones direccionadas al sentir del Documento CONPES 3859 de 2016, y a la contextualización del proceso posterior, adelantado para la construcción de un proyecto de ley que configurara el marco normativo e institucional, necesario para la implementación de un CM rural urbano, y su puesta en marcha en el país.

Dentro de las justificaciones que dieron origen al documento CONPES 3859 de 2016 se resalta:

**[1]"(...) Para convertir el catastro en un sistema moderno y multipropósito, se requieren lineamientos de política en materia de institucionalidad, normatividad, estándares técnicos y procedimentales** como metodologías distintas que permitan que los elementos físico, jurídico y económico del catastro se desarrollen conforme a las mejores prácticas internacionales y provean la precisión técnica, la claridad jurídica y la eficiencia económica que hoy no existe". (Subrayado fuera de texto).

El documento Conpes también señala la débil interrelación catastro-registro, como una de las causas de atraso catastral en el país y de las dificultades para aplicar las políticas públicas y garantizar la seguridad jurídica de la propiedad. Por esta razón, se identifican los arreglos institucionales y funcionales requeridos para mejorar la gestión catastral y se plantea la necesidad de reorganizar, entre otras, las funciones y competencias en los roles de los actores involucrados.

Parte fundamental del documento en cuestión comprende la estructuración, ejecución, seguimiento, control y evaluación de un proyecto piloto de CM, como supuesto previo a la intervención masiva a nivel país, con el resultado del cual se obtendría la adopción de Estándares Catastrales Multipropósito para aplicar en el levantamiento de predios en todo el territorio nacional. Además, el Conpes estableció la necesidad de impulsar los siguientes temas de manera paralela al desarrollo del piloto: 1) consolidación de una norma integradora y unificadora del catastro y el registro en el país; 2) adecuación de la institucionalidad catastral para asegurar el buen funcionamiento y la sostenibilidad del proceso de conformación y actualización; actualización cartográfica en el marco del SGR con los parámetros de escala y resolución adecuados; establecimiento de un Registro Nacional de Reconocedores Prediales Calificados.

Teniendo en cuenta que el levantamiento del Catastro Rural-Urbano con enfoque multipropósito hace parte integral del punto uno del Acuerdo de Paz[1], el proceso de configuración del nuevo CM se pensó en tres etapas[2]:

**Primera (2017).** Implementación de un piloto en 11 municipios representativos de los 31 tipos de predio dando prioridad a los municipios del posconflicto.

**Segunda (2017 y 2018).** Expansión del CM al 25% del territorio nacional (187 municipios priorizados por el gobierno nacional: 37 sin formar, 58 desactualizados, 50 actualizados con método tradicional, 32 Catastro Antioquia), con levantamiento de cartografía básica.

**Tercera (2018 y 2025)** Levantamiento del catastro en el 75% restante del territorio nacional.

En el marco de lo anterior, resulta evidente que la implementación en el país del nuevo Catastro Rural-Urbano con enfoque multipropósito representa un reto mayor, no solo porque la nueva orientación del mismo suponía un cambio en su uso tradicional -principalmente fiscal hacia uno integral multipropósito; sino también porque su implementación conlleva la realización de barridos prediales masivos en todo el país, la conformación y actualización de la cartografía básica nacional, el desarrollo de metodologías que permitan la interoperabilidad de los sistemas de información que soportan la administración de la tierra, la articulación

al catastro con el registro de la propiedad; además de la consolidación y trámite de la normatividad requerida para su implementación, y la preparación del mercado y de la institucionalidad del Estado para tal fin.

Por supuesto, un desarrollo tal impone la incidencia de múltiples actores interesados, con distintos roles e incentivos y con percepciones diferentes del problema; el cual en sí mismo ya estaba afectado por aspectos fundamentalmente técnicos relacionados con la naturaleza física, jurídica y económica del catastro. Además, el marco normativo trazador del tema en el país estableció desde los años 30 el alcance del catastro, junto con el arreglo institucional y las herramientas que lo soportan sin mayor modernización hasta la fecha, más allá de los procesos de descentralización de los catastros en el 57, un primer intento de articulación con el registro de la propiedad en el 70, y la normatividad tributaria que rigen el catastro en la actualidad en los años 80.

Así, dentro de la dinámica de transformación del catastro en un sistema moderno y multipropósito, surgió la necesidad de generar no sólo los instrumentos técnicos si no también el diseño de las líneas institucionales y normativas que permitieran la aplicación de esta visión del catastro, además de desarrollar los instrumentos paralelos de los que habla el Conpes.

Entonces, desde febrero del año 2016 – incluso antes de la expedición de Documento CONPES 3859 de 2016-, la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas de la Presidencia de la República lideró la articulación de actores con miras a la puesta en marcha de cuatro componentes estratégicos para la consolidación del CM a saber: 1) Aprobación del CONPES 3859 "Política para la Adopción e Implementación de un CM Rural-Urbano"; 2) Formulación del Proyecto de Ley de CM; 3) Definición del nuevo arreglo institucional necesario para la implementación del CM y 4) Seguimiento a la contratación de los operadores para la implementación del Proyecto Piloto.

Así, posterior a la expedición de documento CONPES 3859 de 2016, la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas inició un trabajo arduo para la definición del nuevo arreglo normativo institucional necesario para la implementación del CM, lo que comprendía como producto final la formulación del Proyecto de Ley de CM.

Este documento, concebido inicialmente como un Estatuto Catastral, se presentó en su primera versión como una propuesta del IGAC[3], el cual fue sometido a consideración de una mesa de trabajo interinstitucional de carácter técnico-jurídico, conformada por el DNP, el DANE, el IGAC, la ANT, MHCP y el Departamento Administrativo de la Función Pública, Presidencia de la República y consultores del Banco Mundial, con quienes se discutió el documento en forma y fondo por alrededor de 10 meses, revisando los temas relativos a la estructura y alcance del documento y al contenido de cada uno de los artículos, junto con las instancias de documentos adicionales – tipo de actos administrativos reglamentarios, exposición de motivos, etc.- necesarios para su trámite y aprobación.

El documento revisado, ajustado y consolidado para revisión y comentarios del MinInterior, MHCP, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto, el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos y la Secretaría Jurídica de Presidencia de la República con quienes se realizaron reuniones de discusión, aclaración y modificación del documento presentado[4].

El 7 de abril de 2017 quedaron listos los textos del Proyecto de Ley de CM y la Exposición de Motivos, debidamente validados por todas las entidades participantes del proceso. El documento fue finalmente radicado el 16 de agosto de 2017, Proyecto de ley número Cámara 019/2017C y Senado 010/2017S "Por la cual se regula el Sistema Catastral Nacional Multipropósito".

En el capítulo VII – Componente Institucional del Proyecto de Ley de CM se establecieron los roles y las funciones de cada uno de los actores que compone dicho arreglo, a saber: Autoridad Reguladora Catastral, Gestor Nacional Catastral, Gestores Catastrales, Operadores Catastrales, Delegadas para el Catastro, la Protección y Restitución de Tierras en la SNR, la participación de otras entidades públicas y la participación de los propietarios y otros en el proceso. La gráfica a continuación muestra los principales cambios y roles dentro del nuevo arreglo institucional, en el que además se cambió de adscripción al IGAC pasando ahora al sector planeación[5]:



Fuente: Función Pública

La implementación de estas reformas institucionales planteadas en el Proyecto de Ley de CM y dirigidas a adecuar la institucionalidad y crear la capacidad para dar sostenibilidad al modelo de CM propuesto, así como sus escenarios de transición, estaba sujeta a la aprobación de la Ley por el Congreso.

Por ello, aunque en el numeral 5.3.4. Estrategia 4 del documento Conpes se delimitó en la Línea de acción 4.2: arreglos institucionales de coordinación y articulación para garantizar el acceso e interoperabilidad de información, la creación de un comité de catastro-registro, responsable de coordinar y revisar los resultados de los ejercicios de levantamiento catastral y estudiar los resultados de los ejercicios de prueba metodológica que se adelanta a través de los pilotos bajo la coordinación del DNP; la creación de este comité dependió directamente de que los ajustes institucionales propuestos y los nuevos roles que desempeñarían cada una de las entidades, fueran aprobados en el marco de la Ley de CM.”

Lo anterior, teniendo en cuenta que en el marco de esta nueva institucionalidad se debía modificar el alcance del Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural, para que diera cuenta también de la administración y ordenamiento del suelo urbano, en la lógica de la implementación de un CM Rural-Urbano, ya que el organismo en cuestión había sido concebido para “Orientar y asegurar la articulación y coordinación de los procesos de catastro y registro de la propiedad rural, impartiendo las directrices y los lineamientos a las entidades competentes en estas materias. (...) Promover la adopción de los procesos, metodologías, e instrumentos técnicos, económicos, jurídicos, entre otros, destinados a la implementación del CM como herramienta de apoyo para la toma de decisiones en materia de ordenamiento del suelo rural”. (Subrayado fuera de texto).

Los roles establecidos en el marco de la institucionalidad propuesta en el Proyecto de Ley cambiaron completamente las obligaciones de las entidades de cara a la implementación de CM Rural-Urbano, lo que se consideraba como una limitante a la conformación de un comité que impartiera directrices y lineamientos a las entidades competentes en estas materias.

Como consecuencia de lo anterior, las entidades vinculadas en el documento Conpes se encontraron con dificultad de adelantar el seguimiento a las recomendaciones y las obligaciones establecidas en el PAS del Conpes y su registro en el Sisconpes 2.0 hasta que se aprobara la Ley del CM. Por tal razón, se revisó con la compañía del DNP la necesidad de suspender el seguimiento a algunas de las acciones del PAS hasta que la Ley fuera aprobada. Una de las actividades suspendidas fue la 4.6 “Creación del Comité Catastro-Registro”[6]

No obstante lo anterior y como se ha venido narrando, desde el DAPRE y el DNP se adelantaron los temas prácticos que conciernen a la funcionalidad del Comité de Catastro-Registro. Existe registro documental que desde Presidencia de la República se adelantó un trabajo de articulación entre las entidades involucradas para elaborar el Proyecto de Ley de Catastro, necesario para implementar los lineamientos de política del Documento CONPES 3859. Evidencia de ello son los Acuerdos de Confidencialidad que firmaron la mayor parte de los equipos involucrados en la elaboración del Proyecto de Ley, los cuales se anexan.

A pesar de que el Proyecto de Ley no pudo ser expedido vía Fast Track dado que se agotaron los términos de ley para culminar el proceso legislativo, no obstante, el mismo Proyecto de ley fue radicado nuevamente.



por instrucción de la Presidencia de la República bajo el número Proyecto de ley 242/2018C el 26 de abril de 2018, esta vez por vía ordinaria. Nuevamente, el trámite legislativo no culminó con la expedición de la norma.

**i) Período comprendido entre el 8 de agosto de 2018 y 31 de diciembre de 2018.**

En lo que respecta al Gobierno del presidente Iván Duque Márquez, reconociendo la importancia de este tema para el desarrollo del país, se retomó e impulsó la política pública de CM como una necesidad para la obtención de varios objetivos de desarrollo del cuatrienio, como una prioridad para el Gobierno, incluyéndose como Iniciativa Transformacional. Esto implica la estructuración y seguimiento a una estrategia para el diseño de la política pública y su implementación.

En este sentido, a instancia de la Presidencia de la República, se convocó a las cabezas de las entidades concernidas: DANE, IGAC, DNP, SNR así como los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, así como de Justicia y del Derecho, para definir puntos básicos y reglas de entendimientos logrando puesta en común en la implementación del catastro, en atención a lo dispuesto en el artículo 113 de la Carta Política [7].

Esta articulación interinstitucional, se realizó a partir de las siguientes premisas:

1. Se mantendría la institucionalidad existente, asegurando las modificaciones básicas para mejorar la operatividad y funcionalidad de la actualización catastral.
2. Considerando que se encontraba en construcción un nuevo PND, se sentarían allí las bases de la política de catastro, sobre los ajustes mínimos requeridos para consolidar la propuesta de política, ajustando procesos y procedimientos catastrales que dependen directamente de la administración.
3. Se definiría la gestión catastral como servicio público, respondiendo a la necesidad de democratizar la prestación de dicho servicio a lo largo y ancho del país.

Derivado de lo anterior, con el acompañamiento del DAPRE, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

1. Se aprobó el CONPES 3951 de noviembre de 2018 "Concepto favorable a la nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD \$150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un CM rural-urbano".
2. El Conpes 3951, dio lugar a la construcción y aprobación del CONPES 3958 de 2019 de Política Pública de CM "Estrategia para la implementación de la política pública de CM".
3. Se realizó el acompañamiento en la construcción del articulado en trámite del Proyecto de ley del PND que en sus artículos 60 a 64 contiene el mínimo normativo necesario para implementar la política pública.
4. Se realizó el 8 de abril de 2019 la 2ª sesión del Consejo Superior de Administración para el Ordenamiento del Suelo Rural que aprobó la creación del comité catastro – registro, bajo el liderazgo del DANE y cuya presentación realizada se adjunta."

**1) Justificación documento Conpes Numeral 2.2. Justificación**

1) Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y duradera, 2016. P15. "1.1.9. Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural: con el propósito de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, crear un sistema de información que sirva para la promoción del desarrollo agrario integral, incrementar el recaudo efectivo de los municipios y la inversión social, estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva, y en general regularizar con transparencia la propiedad de la tierra, el Gobierno Nacional pondrá en marcha:

- Un Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, que en un plazo máximo de 7 años concrete la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal. En desarrollo de los principios de Priorización y de Bienestar y Buen vivir, este catastro deberá producir resultados tempranos en las zonas priorizadas, en el marco de lo que acuerden el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Este sistema tendrá información desagregada por sexo y etnia, que permita, entre otros, contar con



información sobre el tamaño y las características de los predios y las formas de titulación. El aval catastral se hará por parte de la autoridad competente de conformidad con la ley.

- Apoyo técnico, administrativo y financiero a los municipios para la formación, donde sea necesaria actualización y conservación del catastro rural”.

[2] Informe de entrega del 7 de julio de 2017. (F-TH-54 (Versión 01). 3.2.3. CM de la doctora PA, directora de Gobierno y Áreas Estratégicas del DAPRE.

[3] Se adjunta las notas de las sesiones 1 y 2 taller técnico para el estatuto catastral realizado el 16 de agosto de 2016. Oficio de DR, Secretaria General del IGAC, N.8002016EE7109-o1 – F-3 – A:0, del 17 de agosto de 2016, que constituye el antecedente técnico, normativo, jurisprudencial y doctrinal del Instituto en el proceso de construcción del proyecto de estatuto catastral y registral. Documento que posteriormente fue discutido con las entidades. Así mismo, se anexa correo electrónico del 22 de noviembre de 2016, de PA, Directora de Gobierno y Áreas Estratégicas a los miembros de las entidades involucradas en el que se evidencian las primeras reuniones para determinar las discusiones sobre los ajustes institucionales requeridos.

[4] Se adjuntan correos con MHCP (enero 23 de 2017); SNR e IGAC (enero 27 de 2017); DNP, que incluye uno de MHCP (6 marzo de 2017). Correo de DNP con la versión del proyecto del 23 de marzo de 2017, el que recoge las observaciones.

[5] Informe de entrega del 7 de julio de 2017. (F-TH-54 (Versión 01). 3.2.3. CM de la doctora PA, directora de Gobierno y Áreas Estratégicas del DAPRE.

[6] Ver correo electrónico de SG, en cadena de correos con SR en el que se aprueba la suspensión de la actividad 4.6 del Conpes hasta la aprobación de la Ley.

[7] Constitución Política de Colombia, Capítulo I. De la Estructura del Estado. ARTICULO 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

## RESPUESTA DNP

Con la comunicación 20196000250521 del 25 de abril de 2019, el DNP da respuesta de la siguiente forma:

(...) “En atención a esta observación, se remite información entregada por la Subdirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal y de la asesora de la Dirección General del DNP y apoyo en coordinación del CONPES, mediante memorando 20194220064343 del 22 de abril y correo electrónico del 17 de abril, respectivamente:

A pesar de que la creación del Comité de Catastro-Registro, que estaba en cabeza del DAPRE, no se realizó en el plazo establecido inicialmente, ello no significa que el DAPRE o el DNP no emprendieran acciones que en la práctica, apuntaran a cumplir el objetivo por el cual era necesaria la creación de dicho Comité.

En primer lugar, teniendo en cuenta que el objetivo de dicho comité era servir como espacio de coordinación y revisión de los resultados de los levantamientos catastrales, así como para validar los resultados de los pilotos, conviene recordar que a lo largo de la ejecución de los pilotos se mantuvo un espacio de articulación operativa entre el DNP, el IGAC, la ANT y la SNR que fue el Comité Operativo Directivo (Convenio 5700 del 2016), el cual sirvió de espacio de articulación previo mientras se ejecutaron los pilotos. Adicionalmente, como medida en que no se contara con resultados definitivos de los pilotos, no se podía desde el Comité catastro-registro avanzar en las acciones que este espacio debía adelantar.

Igualmente, es necesario resaltar que la creación oficial del Comité de catastro-registro debía hacerse en el marco del Consejo Superior de Administración para el Ordenamiento del Suelo Rural. Sin embargo,

razones que sobrepasaban la capacidad de decisión del DNP, este Consejo no fue citado hasta el 12 de julio de 2018, a menos de un mes de finalizar el periodo presidencial. Hasta ese momento no se tenía ni Reglamento Interno ni se había designado a ninguna entidad como Secretaría Técnica (razón por la cual el DNP no podía citar esa sesión). Adicionalmente, la creación de este comité dependía directamente de que los ajustes institucionales propuestos en el proyecto de ley puesto que esta iniciativa modificaba los roles y funciones de algunas entidades que ejecutarían la política (como era el caso del DNP).

Se debe precisar también que para la implementación de los lineamientos de política del Documento CONPES 3859 era necesario gestionar modificaciones de tipo legal relacionadas con el tema. En ese sentido, desde Presidencia se inició un trabajo de articulación entre las entidades involucradas para elaborar el proyecto de ley de catastro.

Evidencia de ello son los Acuerdos de Confidencialidad que firmaron la mayor parte de los equipos involucrados en la elaboración del Proyecto de Ley, los cuales se anexaron previamente en el oficio con radicado 20196000097451 del 19 de febrero de 2019<sup>14</sup>.

La elaboración del proyecto de ley requirió de diversas sesiones de trabajo entre participantes de las diferentes entidades involucradas. El DAPRE participó en la coordinación y consolidación del Proyecto de ley que finalmente fue radicado el 16 de agosto de 2017, Proyecto de ley número Cámara 019/2017C Senado 010/2017S "Por la cual se regula el Sistema Catastral Nacional Multipropósito".

A pesar de que el Proyecto de ley no pudo ser expedido vía Fast Track debido a que no hubo quórum decisorio para que pasara el primer debate, después de haber sido convocado cuatro veces, el mismo Proyecto de ley fue radicado nuevamente por instrucción de Presidencia en agosto de 2017 bajo el identificador Proyecto de ley 242/2018C el 26 de abril de 2018, esta vez por vía ordinaria. Sin embargo, debido a que no hubo quórum decisorio y por vencimiento de términos, nuevamente no pasó el primer debate. Razón por la cual fue archivado definitivamente.

Respecto a la observación sobre una deficiencia en la planeación, seguimiento y coordinación por parte de DNP frente al traslado de la comunicación de la Contraloría (Oficio ACDNP 8.1-11 del 24 de enero de 2019), a la SNR y al IGAC, en cuanto a la solicitud de las actas del comité catastro-registro, esta se motivó en la ineficiencia y el trabajo articulado que estas entidades han venido haciendo en lo relacionado con la articulación de sus procesos. Por ejemplo, en el marco de la política de CM, especialmente durante la ejecución de los pilotos, el IGAC y la SNR avanzaron en la adopción de lineamientos para lograr integrar la información física del catastro con la información de derechos de la propiedad a cargo de la SNR (resolución conjunta SNR-IGAC 1732/221).

Ahora bien, con el cambio de Gobierno y una vez identificadas las prioridades de la nueva dirección, se avanzó en la coordinación interinstitucional para la implementación de la política de catastro hasta diciembre de 2018. Este avance se refleja de una parte, con la elaboración del Documento CONPES 3951 publicado el 26 de noviembre de 2018, el cual consolida la estructuración de los créditos de CM. Por otra parte, se suscribió un memorando de entendimiento entre todas las entidades involucradas en la implementación de la política CM, el 29 de noviembre de ese mismo año. De esta forma, se evidencia que el DAPRE y el DNP avanzaron en la coordinación de actividades necesarias para la implementación de la política de CM.

Por otra parte, aunque la auditoría que adelanta la Contraloría abarca el periodo de tiempo hasta el 31 de diciembre de 2018, se informa al ente de control que el Gobierno Nacional ha continuado la implementación de actividades dirigidas a consolidar la política del CM. Entre los hitos más importantes se destaca la publicación del Documento CONPES 3958, el 26 de marzo de 2019 y la inclusión de tres artículos en el

<sup>14</sup> Como se mencionó en dicho memorando a la Secretaría General, se entregaron 58 archivos que dan cuenta de la elaboración progresiva del proyecto de ley y su respectiva exposición de motivos entre el 7 de julio de 2016 hasta el 8 de junio de 2018. Así mismo, se entregaron los acuerdos de confidencialidad que en un punto Presidencia pidió que firmaran las personas que trabajaron en ese proceso. Esta información se dispuso en el D:\COMPARTIDA CGR - CM\ACDNP 8.1-32\Anexo 6. PAS - Acciones\Borradores proyecto de ley.

Proyecto de Ley por el cual se expide el PND 2018-2022 (número 311/2019 en la Cámara y 227/2019 en el Senado). Adicionalmente, el Consejo Superior de Administración para el Ordenamiento del Suelo Rural sesionó creando "Comité para la implementación de la política de CM", el cual hará las veces del Comité de catastro-registro.

En síntesis, se evidencia que sí se realizaron las actividades necesarias para avanzar en la implementación de la política catastral del país, incluso creando oficialmente el "Comité para la implementación de la política de CM" en sesión del Consejo Superior de Administración para el Ordenamiento del Suelo Rural. Con anterioridad, se aclara que no ha existido riesgo alguno en cuanto a "desgaste administrativo", así como tampoco se han puesto en riesgo "los compromisos pactados en el Acuerdo de Paz por parte del Gobierno Nacional" como lo señala la observación planteada por el órgano de control.

Adicionalmente, se señala en el punto 2 que "el documento CONPES fue expedido en junio de 2016 y unos meses después, en agosto de 2017, la Dirección de Gobierno y Áreas estratégicas asume la responsabilidad de ejecutar la actividad 4.6 de creación del Comité Catastro Registro, es decir, cuando ya había vencido el plazo establecido en el PAS para la ejecución de la actividad".

Respecto a este asunto, señalamos que el correo al que hace referencia el equipo auditor fue enviado por DAPRE a Grupo CONPES el 6 de febrero de 2017, no el 2 como se señala en las observaciones enviadas al DNP. En dicho correo electrónico da cuenta de una gestión interna por parte del DAPRE para definir al usuario responsable de reportar el avance de la acción 4.6 del Documento CONPES 3859 en el aplicativo web SisCONPES 2.0 (proceso de validación de usuarios). Es decir que, dicho correo no implica que el DAPRE asume la responsabilidad solo hasta esa fecha, ni exonera a la entidad de la responsabilidad de la ejecución de la acción que, desde la aprobación del documento CONPES, ha estado en cabeza del DAPRE. En ese sentido, no es cierto que 14 meses después, en agosto de 2017, la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas del DAPRE asumiera la responsabilidad de reporte de ejecutar la acción puesto que esa responsabilidad había definido al momento de la aprobación del documento.

En cuanto a la acción 4.6, esta fue deshabilitada, de forma temporal, en tres de los cinco cortes en los que se ha debido tener seguimiento. De acuerdo al Documento CONPES y a su PAS, dicha acción debía tener como primer corte de seguimiento el 2016-2; sin embargo, no fue habilitada para seguimiento en ese corte, ni en los cortes del 2017-1 y 2018-2, dado que la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DDDR, antigua DDT) del DNP indicó que para esos cortes, la acción 4.6 no podía ser habilitada porque dependía de la aprobación del proyecto de ley de catastro que hasta la fecha no se ha expedido.

Por otro lado, para los cortes 2017-2 y 2018-1, la acción 4.6 fue habilitada para seguimiento debido a que se recibió comunicación por parte de la DDDR solicitando la deshabilitación de la acción 4.6 para esos cortes de reporte y a que en el proceso de validación de usuarios realizado previo a la apertura de estos dos cortes el DAPRE asignó como nuevo responsable de reporte a DQ (Daniel.....@presidencia.gov.co) de la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas.

Con respecto al numeral 2, del punto 1, donde la CGR señala que "los informes de seguimiento generados por el aplicativo SisCONPES 2.0 presentaron avance del 0% y meta no cumplida, sin que DAPRE incluyera los motivos que sustentaron la causa del incumplimiento, aun cuando la actividad no depende de la expedición del Estatuto catastro registro, lo cual es validado y aprobado por DNP, a través de la Dirección Técnica Interlocutora y Grupo CONPES" se indica que es impreciso que DAPRE no incluyera los motivos que sustentaran la causa del incumplimiento debido a que para los cortes 2016-2, 2017-1 y 2018-2 la acción no se habilitó ya que su cumplimiento dependía de la aprobación del proyecto de ley de catastro, y en los cortes 2017-2 y 2018-1 que sí fue habilitada para seguimiento, la entidad realizó el reporte añadiendo los correspondientes soportes: en el corte 2017-2, el miércoles 4 de abril de 2018, el usuario .....@presidencia.gov.co reportó en el aplicativo web SisCONPES 2.0 un avance de 0% para la acción 4.6 incluyendo el archivo de nombre "Informe Sisconpes 4.6 2017-2" como soporte. Así mismo, el viernes 9 de julio de 2018, el usuario .....@presidencia.gov.co reportó avance de 0% para la acción, incluyendo el archivo de nombre "Informe Sisconpes 4.6 2017-2 2018" como soporte. Ambos soportes, que se anexan a este

comunicación, hacen referencia al estado de avance del proyecto de ley, su no aprobación y a la imposibilidad de desarrollar la acción debido a esto.

Frente a la misma observación de la CGR, señalamos que no es cierto que la validación y aprobación del reporte por parte de DNP se hiciera sin la mención de los motivos que sustentaran la causa del incumplimiento de la acción. Como se indicó en el párrafo anterior, el reporte de avance fue acompañado de sus respectivos soportes y así, tanto Dirección Técnica Interlocutora como Grupo CONPES aprobaron el reporte ya que los soportes permitieron evidenciar el incumplimiento de la acción y además estaban relacionados de forma directa con el indicador y los hitos establecidos en la fórmula de cálculo. Esto se encuentra acorde a los lineamientos que brinda el manual de usuario de SisCONPES 2.0, versión 1, la cual se encontraba vigente durante los cortes de seguimiento 2017-2 y 2018-1.

En consecuencia, DAPRE sí incluyó los motivos que sustentan la causa del incumplimiento de la acción, la aprobación del avance se dio por parte de la DT interlocutora y Grupo CONPES con base en estos motivos y en el reporte de dicha acción sí se indicó como relacionada a la aprobación del proyecto de ley de catastro.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se solicita respetuosamente al ente de control "retirar la observación con incidencia disciplinaria".

### **Hallazgo 3. Prueba piloto municipios – DNP**

El DNP mediante oficio 20196000353711 del 28 de mayo de 2019 dio respuesta en los siguientes términos:

(...), se hace énfasis en que el COD es la instancia diseñada para la toma de decisiones propias de la gestión del proyecto, las cuales se dan por formalizadas a través de las actas de sesión y no mediante oficios o comunicados.

En el marco de la realización de la realización (sic) de los comités, se socializaban temas frente al proceso de contratación de los lotes licitados, como se evidencia en el acta del COD 3 del 27 de enero de 2017 donde de acuerdo con el punto "Estado actual del proyecto de piloto – base (resultados de la licitación)", la gerencia del proyecto informó el estado actual del proceso de licitación en el sentido que el Grupo 2 conformado por los municipios de San Vicente del Caguán, Caquetá y Armenia, Quindío se declaró desierto. En relación con lo informado por el DNP, no se tuvo alguna objeción o recomendación por los demás integrantes, frente a esta situación y su impacto en la ejecución del proyecto Piloto. Esta acta podrá ser consultada y descargada del espacio de la carpeta ACDNP 8.1-124 Observación 19. \\Dnppd42716\compartida\_cgr - CM\ACDNP 8.1-124\Observación 19.

Con respecto a manifestación "...Así mismo, el IGAC, como autoridad catastral, señaló a la CGR, que el efecto más importante de no realizar los pilotos en las áreas rurales de los municipios identificados sería: (...) "La imposibilidad técnica de expandir los resultados respecto de las tipologías prediales al resto del territorio nacional. Esto, sin perjuicio de los efectos frente a otros objetivos del piloto, que impactarían la planeación y ejecución en el escalamiento del CM, como son: la determinación de rendimientos y costos diferenciales, la prueba de estándares o especificaciones técnicas de producto, metodologías y modelo de operación." Subraya fuera de texto.

Es importante aclarar que el IGAC hace parte del COD, instancia de apoyo interinstitucional definida en el convenio 570 de 2016; en este sentido, vemos con preocupación que estas consideraciones nunca fueron manifestadas por el IGAC en el marco de los comités. De igual forma, no es preciso señalar que no es posible expandir los resultados respecto de las tipologías prediales al resto del territorio nacional, toda vez que fruto de la implementación de los pilotos y el desarrollo de las mesas técnicas que se vienen desarrollando con todas las entidades miembros del convenio tetrapartito, en la denominada Ruta de Evaluación de Proyecto Piloto del CM, se han acordado especificaciones técnicas, metodologías, modelos de operación,

rendimientos y costos diferenciales de gran importancia para la implementación del plan de expansión de política de CM para todo el territorio nacional. Un ejemplo de ello es la definición de las nuevas precisiones y exactitudes posicionales para los levantamientos planimétricos a ser empleados en el barrido por masivo y la definición de variables mínimas para el formulario predial a levantarse en campo, las cuales serán empleadas en todo el contexto territorial del país.

*Dado lo anterior, la diversidad predial establecida por el IGAC fue implementada en su totalidad con los siete municipios desarrollados por los pilotos base. Prueba de lo anterior, se evidencia en el ejercicio que adelantó actualmente el IGAC para la priorización de los municipios, en donde tienen como insumo principal los resultados de costos que arrojó el piloto en estos siete municipios y se complementan con el ejercicio de costeo realizado en el proyecto la Mojana.”*

*Aun así, con el fin de conocer el contenido general de la comunicación realizada por el IGAC a la CGR, solicitamos amablemente suministrar copia de este oficio.*

En relación con que no se evidencia el cubrimiento de la diversidad predial y la consecuencia en la fase de expansión, ni cumplimiento de la meta establecida en 2018, el DNP manifestó:

*“Como bien se explicó en el punto anterior, la representatividad predial con base en los criterios definidos por el IGAC no corresponde únicamente a la cantidad de municipios, sino a las tipologías presentes en todo el territorio nacional. Prueba de lo anterior, es el documento del IGAC con fecha septiembre de 2015 que menciona lo siguiente:*

*“Criterios de selección de municipios:*

- Representatividad de los 31 grupos de predios*
- Bajo número de municipios*
- Inclusión de municipios priorizados para el postconflicto”<sup>115</sup>.*

*Se reitera que los resultados del piloto han sido el insumo fundamental para la toma de decisiones de política a la expansión en todo el territorio nacional, como se evidencia en las decisiones tomadas en las mesas técnicas de la Ruta de Evaluación de Proyecto Piloto del CM que sirvieron como insumo para la sesión del Consejo Superior de la Administración y Ordenamiento del Suelo Rural -CSAOSR- donde se definieron las especificaciones a replicar en todo el territorio nacional.*

*El documento con los criterios de selección definidos por el IGAC y el borrador del acuerdo derivado de la sesión del CSAOSR, podrán ser consultados y descargados de la carpeta ACDNP 8.1-124 Observación 19 [\Dnpp42716\compartida cgr - cm\ACDNP 8.1-124\Observación 19](#).*

*Por último, es importante mencionar que el rol del IGAC como autoridad catastral en esta fase piloto es fundamental y siempre estuvieron al tanto de todas las discusiones en el ámbito del COD.*

*Es importante aclarar que, la meta del 25% correspondía a los avances que se tendrían a la implementación de la fase piloto, la cual culminó en el 2018, de acuerdo con el CONPES 3859 de 2016, tratándose de metas indicativas contenidas en un documento de política no vinculante como lo es un documento CONPES.*

#### **Hallazgo 4. Asistencia y Compromisos CONPES 3859 de 2016 - DAPRE**

Mediante oficio IF1900049667/IDM1219600 del 2 de mayo de 2019 el DAPRE dio respuesta, conforme lo informado en oficio MEM 19-00006783 de la Oficina de Planeación del DAPRE, así:

<sup>115</sup> Presentación Costeo de pilotos para el CM\_IGAC. Sep.2015. Pág. 8.

En relación con la participación de tres (3) asesores a la sesión PreCONPES señaló que:

*“Efectivamente los 3 asesores que asistieron fueron: Sebastián (...), asesor de la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas; Luis (...), asesor de Secretaría Privada y (...), asesora de Todos Somos Pacífico. Todos con conocimientos del tema a tratar.”*

Respecto de las observaciones o desacuerdos por parte del DAPRE, señaló que: *“Si hubo observaciones por parte del DAPRE. La ayuda de memoria hace referencia al comentario de Sebastián (...), Asesor de la Presidencia de la República en el siguiente texto: “Mencionó que es importante que esta política salga a la mayor brevedad posible, sin embargo aclaró que tienen que resolver las Observaciones jurídicas y no se debe seguir añadiendo responsabilidades al documento”. Esta observación muestra que a pesar de plasmar una serie de acciones en un PAS en el CONPES, existían dudas por parte de la entidad acerca de las potencialidades dificultades que en el ejercicio de la gestión se podrían presentar, y que efectivamente sucedieron.*

Frente a la solicitud de cambio de responsable al DNP, para la actividad 5.8 luego de transcurridos 21 meses de ejecución de la política, y tiempo de la meta vencido para su cumplimiento señaló: *“Si hubo acciones por parte de la entidad en los 21 meses mencionados. Al respecto se precisa que mediante correo electrónico del 6 de febrero de 2017 remitido al Grupo CONPES del DNP se dio respuesta frente a la validación y actualización de los usuarios responsables de las acciones en SisCONPES. La Oficina de Planeación realizó la validación y remitió el archivo actualizado con los responsables de los documentos CONPES a cargo de Presidencia entre los cuales se informó que la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas, mediante correo del 3 de febrero de 2017, sugiere las entidades responsables de reportar la información. Con respecto a la acción 4.6 se informó que estaba pendiente por confirmar internamente si la responsabilidad es de la Secretaría Jurídica. Se adjunta correo. Así mismo, frente a la solicitud de validación de responsables enviada por el Grupo CONPES el 14 de julio de 2017, la Oficina de Planeación remitió el archivo actualizado el 4 de agosto de 2017 con los responsables de las acciones. En dicho correo se informa entre otros temas que acorde con comunicación del Director de Gobierno y Áreas Estratégicas, solamente la acción 4.6 es responsabilidad de dicha dependencia. Se adjunta correo con la respuesta del Director de Gobierno y Áreas Estratégicas. Es importante aclarar que las prioridades del señor Presidente de la República son cambiantes por definición, y responden a múltiples factores exógenos que van desde lo político hasta acciones inmediatas y eventuales; al interior del DAPRE estos cambios tienen un impacto directo en los responsables del sinnúmero de líneas de trabajo que de allí derivan. Es habitual que los responsables de una determinada acción de un CONPES sean diferentes en el tiempo. Igualmente hablar de un incumplimiento de únicamente el 2% dada la complejidad del tema, la pluralidad de entidades involucradas, la cantidad de procesos que se deben cambiar, dificultades presupuestales, etc, no se puede considerar como un impedimento para tomar acciones, al contrario, esa misma movilidad en los responsables solo tiene como objetivo cumplir con las acciones del PAS. Para este nuevo gobierno el tema del CM es de la mayor prioridad y por eso ajustó la dependencia a cargo, alineado con la misionalidad.*

*Es importante recordar que las funciones de seguimiento al cumplimiento de las políticas públicas plasmadas en un CONPES es responsabilidad del DNP y no de entidad diferente; la Presidencia de la República es articulador de las políticas públicas que el señor Presidente defina como prioritarias de manejo desde el Ejecutivo. Se actúa de un modo transversal dentro del Gobierno Nacional.*

*En tal virtud, al momento de reportar semestralmente los avances en el sistema SisCONPES, la Oficina de Planeación en cumplimiento a sus funciones, hace seguimiento, y verifica con las dependencias los responsables avances y el registro en el sistema. De allí surgen propuestas de cambios de responsables y se comunican al Grupo CONPES del DNP. Esta acción aplica para el tema en revisión, como se muestra en los correos adjuntos. No se deja de hacer gestión y seguimiento, razón por la cual no se configuraría una deficiencia en el Sistema de Control Interno del DAPRE.*

En referencia a las deficiencias de control interno el DAPRE señala que: *"Es importante mencionar que no existen deficiencias en el Sistema de Control Interno del DAPRE, dado que se encuentran establecidos los procedimientos y protocolos con unas actuaciones regladas que permiten mitigar el impacto de los cambios asociados a la designación de responsables ante nuevos lineamientos y disposiciones de política pública.*

*Un aspecto a resaltar en el componente de información y comunicación, son los controles internos existentes a través de procedimientos, evidencia de ello, es que los 3 funcionarios enviados en representación de la Entidad, eran competentes para asistir a la reunión a la fecha de los hechos.*

*Así mismo, es importante tener en cuenta que de conformidad con La Ley 55 de 1990, dispone que el DAPRE, tenga una naturaleza especial y le establece las funciones, objeto y principios de la organización a través de los cuales la Entidad cumple con las necesidades de sus clientes/usuarios, en el marco de los compromisos previstos en la Constitución, la Ley y el PND.*

*De lo anterior, se resalta que el Presidente de la República es el responsable de establecer los temas prioritarios sobre los cuales desea ejercer un liderazgo, asignando la responsabilidad de la prestación del servicio a los Despachos de los Altos Consejeros, Direcciones, Consejerías Presidenciales y la Secretaría de Transparencia a través de los decretos de estructura del DAPRE.*

*En adelante, se evidencia que la asignación de responsables e interlocutores idóneos en los grupos de interés, para la coordinación y desarrollo de las estrategias o iniciativas asociadas a la Constitución, la Ley y el PND, se hace de conformidad con una planeación alineada al carácter especial del Departamento, que permite delegar en otros funcionarios la asesoría para la formulación de estas políticas, esto no constituye una deficiencia en el Control Interno, pues los funcionarios que asumen estas nuevas responsabilidades tienen plena competencia para ejecutarlas de conformidad con los Manuales y procedimientos establecidos por la Entidad.*

*Todo lo anterior, permite el fortalecimiento de la mejora continua en los servicios misionales de la Entidad.*

## **Hallazgo 5. Supervisión del contrato interadministrativo 060-215082 de 2015**

El DNP mediante oficio 20196000353711 del 28 de mayo de 2019, dio respuesta en los siguientes términos:

### **A. PAGOS ENTREGABLES PILOTO CM**

Frente a las apreciaciones al contrato 2163009 (página 9),

(...)

**"el consultor en el informe correspondiente al periodo 28 de abril de 2018 a 28 de mayo de 2018, recibido con visto bueno por el Subdirector de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal en calidad de supervisor, señaló:**

(...)

**"sí tiene sentido y si es responsable con el país proseguir con la estructuración de un crédito con la banca internacional cuando la base de partida, los pilotos, han sido calificados como un fracaso total. Estimo que nuestro equipo técnico debería plantearse una reflexión sobre el asunto pues bien sabemos que es el país el que deberá repagar en el futuro- y con intereses compuestos- esa deuda a la banca (...)"**

*Respetuosamente se considera que, de acuerdo con el contexto del informe, no es posible señalar que existe deficiencia en la supervisión de la ejecución contractual a causa de una apreciación personal expuesta por el Consultor en relación con las apreciaciones del IGAC frente a la evaluación y calificación del piloto, por*

que se sugiere realizar un análisis integral del informe, ya que dicha integralidad permite entender claramente que en ningún momento se está afirmando que los insumos generados en el marco de la contratación no satisfacen las necesidades. De igual forma el consultor pudo expresar su posición técnica y apreciación personal, lo cual no refleja necesariamente la posición de la supervisión sobre el proyecto y sus resultados.

Frente a las conclusiones de la auditoría sobre la revisión del informe final técnico de Interventoría a Operador ISV 44444223-2 (Consortio 901139150-3) presentado por el IGAC (páginas 10 a 12), en el cual se extraen apreciaciones generales de los componente físico, jurídico, social y tecnológico.

Sobre el informe de la interventoría, las observaciones del IGAC sobre este, y su participación en el proceso de acompañamiento técnico, nos permitimos informar lo siguiente:

- i) Uno de los resultados de la implementación de la fase piloto de la política de CM (Lecciones Aprendidas), del proyecto piloto base de CM se identificaron deficiencias en el esquema de acompañamiento que debía llevarse a cabo por las entidades miembros del convenio del convenio(sic) tetrapartito 570 de 2016, en especial el acompañamiento por parte del IGAC (autoridad cartográfica y catastral), establecido en las obligaciones del convenio tetrapartito, cláusula segunda, obligaciones específicas, literal D, numeral 1, literal d:  
"Acompañar el desarrollo del proyecto piloto, de acuerdo con el esquema de operación, seguimiento y consultoría y apoyo definido por el DNP. El acompañamiento será de manera **concurrente** y articulada con la SNR, sin perjuicio de las demás entidades involucradas en el proyecto". (Negrilla y subraya fuera de texto)

Es así, que infortunadamente el acompañamiento realizado por el IGAC en campo no fue concurrente, ni sistemático y permanente por situaciones propias de la entidad, como lo establecía en las obligaciones del convenio tetrapartito, lo cual se evidencia en las estadísticas de participación de los Comités Operativos de Campo, en donde solo asistieron al 30% de la totalidad de sesiones técnicas programadas en campo<sup>16</sup>.

- ii) Las observaciones realizadas por el IGAC y remitidas al DNP el 25 de octubre de 2018, son resultado del análisis sólo del informe suministrado por la interventoría y carecen de un sustento de acompañamiento continuo de las actividades en campo, que como ya se mencionó estaba dentro de sus obligaciones y que seguramente de haber tenido el acompañamiento continuo se hubiera minimizado las observaciones manifestadas al final del proyecto. De igual forma, la revisión allí presentada, es previa al trabajo interinstitucional que se viene adelantando en la Ruta de Evaluación de Proyecto Piloto del CM, donde, como ya se mencionó se están evaluando los resultados del proyecto de cara a la expansión.

Frente a las apreciaciones de **"Con referencia a los pagos realizados por concepto de interventoría, para el caso de la firma 44444220 fue por valor de USD 375.499, 95 dólares, para el caso del interventor 901139150-3, la suma de las facturas indica un valor de \$ 868.417.840 pesos.**

**En consecuencia de acuerdo con el informe de la Autoridad Catastral, emitido en el marco de la obligación que le asiste de revisión de los productos de los operadores, se encuentra que a pesar del recibo a satisfacción por parte del supervisor del contrato de la Interventorías 44444223-2 y 44444220, como consta en los documentos soporte de los contratos, no se cumplió con la entrega de los productos contratados con el operador 44444223-2, Nxxx S.A. y 44444220 S.L (ISN), referido al cumplimiento de la norma ISO19152:2012 LADM\_COL, validez de los productos frente a los términos de referencia".**

En relación con la revisión de los productos y el pago a los operadores, se indica lo siguiente:

<sup>16</sup> Documento Anexo 1 -Momentos y Resultados del Piloto (borrador), página 13.



i) En primer lugar, es muy importante tener presente que nos hallamos frente a un Proyecto Piloto, cuya característica principal, es que su desarrollo implica probar la viabilidad de unas metodologías, soluciones, estándares, lineamientos o sistemas propuestos. Lo que a su vez conlleva el aporte de ideas nuevas que deben ser sometidas a pruebas, procesos de desarrollo para identificar su pertinencia. En este sentido, el aporte de la Autoridad Catastral a través de las observaciones efectuadas al Informe presentado por la interventoría, como el referido al cumplimiento de la norma ISO19152:2012 LADM\_COL, no puede catalogarse como una declaración o insinuación de un incumplimiento contractual, dado que por una parte son precisamente estas observaciones del IGAC como entidad participante en el proyecto y como autoridad catastral nacional, las que aportan para la consolidación del proyecto, que como se ratifica es un Proyecto Piloto y por otra parte, porque según las lecciones aprendidas a lo largo del proyecto, se ha puesto en evidencia la necesidad de reformulación de la norma ISO aludida, tal y como se describe a continuación según el aparte del documento "Anexo 1 -Momentos y Resultados del Piloto" que refleja las dificultades de la prueba o testeo de implementación de la norma, lo cual obedeció al insipiente desarrollo del estándar ISO19152:2012 LADM\_COL por parte de la autoridad Catastral y Registral en Colombia, a saber:

(...)

#### 3.3.4.1. Productos a partir de las especificaciones del documento 2.1.1.

Para el componente tecnológico, la especificación de producto se consignó en los Anexos 11 y 13 del Documento 2.1.1, correspondientes al modelo LADM\_COL versión 2.0 y a los servicios web propuestos respectivamente. Vale anotar que tales anexos, no proporcionaron con la suficiencia necesaria, una especificación de los datos a entregar por parte de los operadores, ni establecen técnicamente los flujos o la clasificación de los datos para su entrega.

*Modelo LADM\_COL (Anexo 11): El primer estándar de producto, el modelo LADM, es un diagrama de clases (Abstracción que se utiliza para representar entidades o conceptos), en el Lenguaje Unificado de Modelado (UML). Es un tipo de diagrama de organización estática que describe la estructura de datos mostrando las clases del sistema y sus atributos (no representa operaciones o métodos como se dice en otras condiciones de especificación de sistemas de información), y las relaciones de los conceptos, las cuales se expresan con cardinalidad (Esta indica el número de entidades con las que puede estar relacionada).*

Esta especificación tuvo para los operadores y para la interventoría los siguientes inconvenientes:

1. Al ser una especificación consignada en formato pdf resultó complejo implementarlo como un modelo de datos formal, ya sea un modelo lógico o físico de base de datos. No favoreció su entendimiento el hecho de que en el modelo no estuviera toda la información a recolectar.
2. La no entrega oportuna de un diccionario de datos, (solo se dio hasta la versión 2.2. en diciembre de 2017), lo cual no favoreció la comprensión por parte de los técnicos, así como la relación del modelo con los anexos jurídicos y técnicos de la operación.
3. El modelo implementaba el concepto de terreno, construcción y predio al mismo nivel como unidad administrativa, como si fueran tres catastros diferentes: uno de terrenos, otro de construcciones y el último de predios. Esto resultaba inconsistente conceptualmente para la elaboración de la base de datos consecuente con el elemento que realmente se administra, el predio.

(...)

- ii) Las observaciones realizadas por el IGAC en cuanto a la calidad de la información validada por la interventoría y análisis técnicos frente al sistema adoptado por esta para el seguimiento y validación se refirieron a criterios, métricas y normas técnicas de evaluación de calidad de datos que no fueron pactadas expresamente en el contrato de la Interventoría, construcción en la que participó el IGAC
- iii) Se reitera que la esencia del proyecto era de carácter experimental, por cuanto esta primera fase de política de CM le apostó a constituir un laboratorio que permitiera probar unas metodologías, estándares, lineamientos, especificaciones de producto, tecnologías, un modelo directivo, operativo, esquema de delegación y de tercerización como soporte de la implementación de la política pública.

frente a la afirmación de la Interventoría sobre los productos presentados por el Consorcio 444444223-2 página 13): (...)“afectan de forma y fondo el objeto y alcance del contrato, la metodología, la estructura jurídica, y la calidad de la misma, por lo cual en el marco de sus obligaciones, recomienda no utilizar los insumos recolectados para una expansión del catastro multipropósito en el país”, se evidencia falencia en la supervisión de la ejecución contractual que derivo en insumos que no satisfacen las necesidades de la contratación”.

El CM cómo se ha manifestado, contaba con la condición de pilotaje y laboratorio, siendo estos los elementos característicos de la fase adelantada, dado que se trata de un “modelo con carácter experimental”, que permitiera probar unas metodologías, estándares, lineamientos, especificaciones de producto, tecnologías y un modelo directivo, operativo y de delegación como soporte de la implementación de la política pública. Es así que, como resultado del piloto, se recogen lecciones aprendidas y recomendaciones para la fase de expansión, que están debidamente expuestas en el documento de Lecciones Aprendidas y socializadas en las mesas técnicas adelantadas con las entidades.

Es pertinente resaltar la definición de Lección Aprendida generada por el Banco Interamericano de Desarrollo BID-117:

*“Las lecciones aprendidas pueden definirse como el conocimiento adquirido sobre un proceso o una o varias experiencias, a través de la reflexión y el análisis crítico sobre sus resultados y los factores críticos o condiciones que pueden haber incidido sobre su éxito o lo obstaculizaron. Las lecciones aprendidas se enfocan en la hipótesis que vincula causalmente los resultados buscados y aquello que ha funcionado o no ha funcionado para alcanzarlos.*

*Las lecciones aprendidas permiten identificar tendencias de relaciones causa-efecto acotadas a un contexto específico y sugerir recomendaciones prácticas y útiles para la replicación del nuevo conocimiento en otros contextos y en el diseño y/o ejecución de otros proyectos o iniciativas que se proponen lograr resultados similares”.*

Frente a los procesos de validación y a los procedimientos mencionados por parte de las interventorías, estos fueron realizados conforme a sus metodologías planteadas, cumpliendo con los principios del piloto de evaluar, comparar y validar las metodologías para finalmente adoptarlas de cara a la expansión del catastro multipropósito<sup>118</sup>, es así que parte de la prueba piloto ha servido para la calibración de esos elementos y procedimientos que de alguna manera no pueden ser replicables en un proceso de implementación masivo.

Así las cosas, es indispensable que el análisis de pertinencia de los insumos generados en desarrollo de la contratación, se analicen de cara a la clase de proyecto de que se trata, toda vez que como se mencionó en acápite anterior, no puede desconocerse que se trata de un Proyecto Piloto, cuya característica principal, es que su desarrollo implica probar la viabilidad de unas metodologías, soluciones, estándares, lineamientos o sistemas propuestos. Lo que a su vez conlleva el aporte de ideas nuevas que deben ser sometidas a pruebas, procesos desarrollos para identificar su pertinencia, por lo que consideramos que no es posible catalogar como falencias en la supervisión de la ejecución contractual el resultado propio de esta clase de proyectos.

Frente a la apreciación de “(…) Todo lo anterior, sin que haya sido cumplido el procedimiento de devolución al contratista de los productos no conformes por parte tanto del Interventor 444444220 como de 901139150-3. En este sentido se aceptó y certificó el cumplimiento del objeto contractual por un porcentaje de aceptación de todos los productos presentados por el Consorcio 444444223-2 por un 97,36%, sin que sea posible discriminar su peso individual por no tener referenciado el peso relativo de cada uno de los productos dentro de los hitos previstos como entregables”.

Con relación a los pagos generados al Consorcio 444444223-2, se indica lo siguiente:

<sup>17</sup> Documento Lecciones-aprendidas, Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, marzo 2011, <http://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Lecciones-aprendidas.pdf>

<sup>18</sup> Considerando XV. Convenio 570 de 2016

- i) Entendiendo el carácter del ejercicio, el contratista tenía en su alcance dos elementos, a) diseñar la metodología y, b) implementar esta metodología, ambos objetivos cumplidos.
- ii) Como lo expresa la Interventoría en su informe final, se realizó la aceptación del 100% de todos los productos entregados por ISN, y para la evaluación final de valoración técnica se tomó la matriz generada por 444444220, donde se establecía el peso porcentual a cada uno de los elementos estructurales.

“901139150-3 adelantó el recibo de todos los productos pactados del proyecto al operador en el momento del cierre contractual, realizó a través de su grupo técnico las revisiones y verificaciones pertinentes por cada componente temático, dando como resultado la aceptación del 100% de todos los productos entregados y dando un concepto de afectación porcentual en algunos sub productos generados, básicamente por hallazgos de calidad e integridad, según se ha (sic) describe en el informe final correspondiente a cada operador y el cual se concluye con la valoración técnica por 901139150-3, el cual refleja un porcentaje de aceptación de todos los productos de un 97,36%.”

Para confeccionar la propuesta de evaluación final, se tuvo en cuenta una Matriz de calificación, la cual se elaboró tomando como punto de partida, el acta de fecha 5 de julio de 2017, donde la anterior interventoría 444444220, dio el peso porcentual a cada uno de los elementos estructurales, teniendo en cuenta la dificultad, el tiempo y el coste de ejecución del mismo, de la siguiente manera...”

Frente a la apreciación de (...) **“Hasta la fecha de la presente auditoría no han sido publicados los resultados los pilotos del CM, a pesar de que ya se vencieron los términos previsto para ello según el Conpes 3859 de 2016 (...)**

“Respecto a los resultados del Piloto de CM, como se ha informado a lo largo de las respuestas a las observaciones presentadas por la CGR, se viene adelantando un trabajo interinstitucional para la concertación, validación y generación de las nuevas especificaciones técnicas con la participación permanente y activa del IGAC, ANT, SNR, DNP entre otras, en lo que se ha denominado Ruta de Evaluación de Proyecto Piloto del CM lecciones aprendidas.

Sobre el proceso de socialización de los resultados pilotos con las diferentes entidades del estado, se informa que en el año 2018 se surtió, por parte de la Interventoría 901139150-3, la presentación de los resultados de los pilotos a los miembros del COD, en reuniones técnicas llevadas a cabo el 9 de agosto, 10 y 23 de septiembre de esa vigencia.

De la misma manera, se realizó la presentación de las lecciones aprendidas iniciales del piloto base por parte del equipo técnico del DNP al COD en la reunión del 26 de noviembre de 2018.

Ahora bien, dentro de la Ruta de Evaluación de Proyecto Piloto del CM que se viene adelantando en el año 2019, se han realizado las mesas de los componentes i) Metodológico: Procesos, procedimientos y gestión de calidad, ii) Social, Étnico y Ambiental, iii) Físico Jurídico, iv) Económico, y v) Tecnológico<sup>119</sup>, de las cuales se han generado nuevas especificaciones técnicas para su implementación en el plan de expansión de la política pública de CM.

Las reuniones de la interventoría de presentación al COD, las presentaciones realizadas en la reunión del 26 de noviembre y las actas de las mesas técnicas podrán ser consultadas y descargadas del espacio de carpeta ACDNP 8.1-124 Observación 20. [\\Dnpdp42716\compartida\\_cgr - catastro multipropósito\ACDNP 8.1-124\Observación 20\Punto A. Pagos](\\Dnpdp42716\compartida_cgr - catastro multipropósito\ACDNP 8.1-124\Observación 20\Punto A. Pagos)

<sup>119</sup> Mesa Componente Metodológico: Procesos, procedimientos y gestión de calidad realizada el 22 y 26 de febrero de 2019; Mesa Componente Social, Étnico y Ambiental realizada el 1 de marzo de 2019; Mesa Componente Físico Jurídico realizada el 8 de marzo de 2019; Mesa Componente Económico-realizada el 26 de abril de 2019 (relatoría de la mesa en aprobación), y Mesa Componente Tecnológico realizada el 16 y 17 de mayo de 2019 (relatoría de la mesa en aprobación).

Así las cosas, y como fruto de los resultados y lecciones aprendidas de estos proyectos piloto de CM, se generó el Conpes 3958 del 26 de marzo de 2019, correspondiente a la "Estrategia de Implementación de la Política Pública de CM" donde se define un plan de acción actualizado para el logro de los objetivos de la política para la formación, actualización, conservación, disposición y uso de la información catastral con enfoque multipropósito, y como se expresa en dicho Conpes: "la presente política recoge los aprendizajes de la fase piloto propuesta e implementada en el Documento CONPES 3859", es decir que los resultados obtenidos en la fase piloto y los acuerdos entre las entidades alcanzados en las mesas técnicas derivadas de la ruta de evaluación, permiten el cumplimiento del plan de expansión de la política pública del CM para el país.

**Frente a la apreciación de la auditoría de la página 13: "Los contratos con las interventorías, a pesar de no presentar un balance económico en ceros, no han sido liquidados".**

Con respecto al proceso de liquidación de las Interventorías contratadas con 444444220 y 901139150-3, nos permitimos informar que actualmente se adelanta este proceso, finalizando la revisión de los documentos soporte de la liquidación para proceder a las firmas respectivas, encontrándose dentro de los plazos establecidos legalmente para su liquidación.

## **B. INFORMES DE DESPLAZAMIENTO**

**(...) "Existen deficiencias en la labor de supervisión frente a la aprobación de los informes de desplazamiento y archivo de los mismos, sustentado en:**

**a) "El informe de gestión y/o actividades correspondiente al periodo del 1 al 31 de diciembre de 2016, del contrato 2162254, el contratista relaciona las actividades hasta el 13 de diciembre; es decir, no reporta actividades entre el 14 y 31 de diciembre de 2016; no obstante lo anterior, incluyen el visto bueno del supervisor quién no deja constancia que por Circular 107 de noviembre de 2016, los desembolsos fueron radicado máximo el 13 diciembre y que las actividades entre 14 y 31 se realizará informe y seguimiento después".**

Según comunicación de Fonade, entidad encargada de la realización de los pagos al contratista: "En el marco del convenio interadministrativo DNP OR-060-2015 FONADE 215082 y teniendo en cuenta la circular No. 107 de noviembre de 2016, referente al cronograma de cierre financiero vigencia fiscal 2016, programado por FONADE (Hoy ENTerritorio), el cual incluye las cuentas por pagar de la contratación derivada aplicable para el mes de diciembre de 2016; solicitó que los desembolsos fueron radicados máximo el 13 de diciembre de la misma vigencia, por lo anterior la gran mayoría de los desembolsos e incluidos los informes presentan fecha de corte del 13 de diciembre de 2016."

Lo anterior, obedece a una disposición administrativa de Fonade, indispensable para el manejo de sus procesos financieros y no una deficiencia en la labor de supervisión.

Al respecto EnTerritorio, mediante correo electrónico del 29 de mayo de 2019, remitió respuesta a la Subdirección General Territorial del DNP, respondiendo lo siguiente:

"En el marco del convenio interadministrativo DNP OR-060-2015 FONADE 215082 y teniendo en cuenta la circular No. 107 de noviembre de 2016, referente al cronograma de cierre financiero vigencia fiscal 2016, programado por FONADE (Hoy ENTerritorio), el cual incluye las cuentas por pagar de la contratación derivada aplicable para el mes de diciembre de 2016; solicitó que los desembolsos fueron radicados máximo el 13 de diciembre de la misma vigencia, por lo anterior la gran mayoría de los desembolsos e incluidos los informes presentan fecha de corte del 13 de diciembre de 2016.

Adicionalmente es de aclarar que los pagos se realizaron de acuerdo con lo pactado contractualmente y el desembolso efectivo se realizó después de su vencimiento.

Sin embargo, se anexa el informe de desplazamiento del periodo del 18 al 20 de diciembre de 2016, el cual refleja las actividades desarrolladas para el periodo de diciembre de 2016 (Ver Archivo anexo.)

**b). "En la carpeta administrativa y comprobantes de egresos relacionados a continuación se evidencian deficiencias en la autorización y legalización de los honorarios variables de los contratistas, por cuanto dentro de los expedientes no se evidenció la autorizaciones previa por parte de la supervisión técnica que permitan verificar la necesidad y costo de los viajes aprobados por supervisión; así mismo, no se evidenciaron en el expediente ni en los comprobantes de egreso, los soportes presentados por el contratista para efecto de reconocimiento de los honorarios variables. Lo anterior, sustentado en el Comprobante de Egreso 1682 del 24 de enero de 2017 por \$1.097.805 se cancelan los traslados del contratista a Topaipí, Cartagena y Sincelejo; sin embargo, no se evidencia dentro del pago el documento de "autorización de viajes y/o Suministro de tiquetes" y documentos soporte del contratista para legalización de honorarios variables" (...).**

Según correo de 444444223-2xx, especialista financiero de Banca Multilateral de Fonade, Asunto: Cuenta financiera vigencia 2016 -Fonade- desembolsos contratación derivada, recibido el día 6 de diciembre de 2016: "Los honorarios variables que se ejecuten durante el periodo del 13 al 31 de diciembre de 2016, antes del contrato se vence el 31 de diciembre de 2016, se tramitaran a partir del primer día hábil de enero de 2017 y la fecha de la cuenta de cobro o factura deberá ser del periodo del 1 al 31 de enero de 2017 (las actividades y los soportes deberán corresponder a la fecha de ejecución del 13 al 31 de diciembre de la vigencia 2016)

El correo soporte podrá ser consultado y descargado del espacio de la carpeta ACDNP 8.1-124 Observación 20. \Dnpp42716\compartida cgr - catastro multipropósito\ACDNP 8.1-124\Observación 20\Punto B. Informes.

Siguiendo dicha instrucción, se realiza la entrega de cuenta de cobro para los honorarios variables del periodo de diciembre de 2016, el día 10 de enero de 2017 con todos los soportes correspondientes: Cuenta de cobro Formato FAP022, Informes de desplazamiento Formato FMI069 firmados por el supervisor, y Tabla de cálculo de honorarios variables con su respectiva firma de supervisor. Además se adjunta el correo recibido el día 5 de diciembre de 2016 con el "suministro de tiquetes" por parte de Fonade al contratista. Asunto: Notificación tiquete emitido solicitud 234841.

Los documentos y correos podrán ser consultados y descargados del espacio de la carpeta ACDNP 8.1-124 Observación 20. \Dnpp42716\compartida cgr - catastro multipropósito\ACDNP 8.1-124\Observación 20\Punto B. Informes.

Al respecto EnTerritorio, mediante correo electrónico del 29 de mayo de 2019, remitió respuesta a la Subdirección General Territorial del DNP, respondiendo lo siguiente:

*"Para el trámite del pago de los honorarios variables ante FONADE (hoy ENterritorio), el formato adoptado y aprobado por el sistema de gestión de calidad, corresponde al FMI069, el cual está adjunto a los comprobantes de egreso relacionados y en consecuencia FONADE(Hoy Enterritorio) en ejercicio de sus obligaciones contractuales y en atención a su rol dentro del proyecto como gestor y administrador de los recursos, NO está facultado para devolver desembolso que den cumplimiento a los requisitos exigidos por la entidad para el trámite de pagos."*

Continuación solicitud b):

**"Caso similar ocurre con el contrato 2170018, en el cual los comprobantes de egreso CE2849 del 28-OCT- 2018, CE34238 del 15-Dic-2018, CE 1050 del 23-ene-2018 y CE 10089 de 19-abril-2018 en los cuales igualmente se evidencia la falta del documento"**

El contrato 2170018 fue suscrito en enero del 2017, y tuvo adiciones hasta el mes de marzo del 2018, razón por la cual los comprobantes mencionados de los meses de octubre y diciembre de 2018 NO corresponden a este contrato. De igual manera se aclara que en esos meses mencionados NO se realizaron desplazamientos a territorio.

En cuanto al comprobante de egreso CE 1050 del 23 de enero de 2018, se presentan los soportes entregados con la cuenta de cobro correspondientes a diciembre del 2017, en donde se realizaron los siguientes desplazamientos: 30 nov – 1 dic Santa Marta, y 18 dic – 19 dic Bucaramanga.

Los correos del suministro de tiquetes y los informes de desplazamiento que se incluyeron dentro de la cuenta de cobro podrán ser consultados y descargados del espacio de la carpeta ACDNP 8.1-124 Observación 20. \\Dnpp42716\compartida cgr - catastro multipropósito\ACDNP 8.1-124\Observación 20\Punto B. Informes.

En cuanto al comprobante de egreso CE 10089 del 19 de abril de 2018, se presentan los soportes entregados con la cuenta de cobro correspondientes a marzo del 2018, en donde se realizaron los siguientes desplazamientos: 15 mar – 17 mar Villavicencio, y 21 mar – 23 mar Santa Marta. Los correos del suministro de tiquetes y los informes de desplazamiento que se incluyeron dentro de la cuenta de cobro podrán ser consultados y descargados del espacio de la carpeta ACDNP 8.1-124 Observación 20. \\Dnpp42716\compartida cgr - catastro multipropósito\ACDNP 8.1-124\Observación 20\Punto B. Informes.

Con respecto EnTerritorio, mediante correo electrónico del 29 de mayo de 2019, remitió respuesta a la Subdirección General Territorial del DNP, respondiendo lo siguiente:

De acuerdo con lo requerido, amablemente nos permitimos informar que para dar cumplimiento a las liquidaciones de la contratación deriva de firmas consultoras, específicamente SERESCO S.A., (Enterritorio antes Fonade) deberá cumplir con el proceso de revisión jurídica, administrativa y financiera siempre y cuando se de cumplimiento con los requisitos indicados en el FDI760 – Documentos Técnicos, así:

- Acta de terminación
- Acta de entrega y recibo final
- Certificación o Informe de cumplimiento
- Informe Final de la Interventoría
- Documento Proyecto de Acta de Liquidación.

Así las cosas y de acuerdo con lo exigido anteriormente, a la fecha el proceso de liquidación está dando cumplimiento a los requisitos técnicos obligados.

Por otra parte, es necesario mencionar que el marco jurídico aplicable a Banca multilateral no detalla o especifica el tiempo de oportunidad para los procesos de liquidación, sin embargo Enterritorio por tratarse de una entidad con manual propio de contratación le serían aplicables las normas de que trata la jurisdicción privada (acuerdo entre las partes y los documentos contractuales no lo mencionan), en virtud de lo expuesto, el proceso de liquidación de SERESCO se encuentra dentro de los términos legales requeridos.

La respuesta a este punto será complementado por EnTerritorio (Antiguo FONADE).

***c) “Los informes de gestión y/o actividades del contrato 2162254 reflejan la entrega de los siguientes productos, los cuales no fueron entregados por DNP o FONADE a la Auditoría para su verificación : a) Matriz evaluativa que discrimina los Estándares y Metodologías, elaborada a partir del análisis del documento Conceptualización y especificaciones para la operación del CM Versión 2.1.1., la cual permite la evaluación y seguimiento a los operadores del proyecto; b) Manual de Operaciones para Pre-Operativos; c) Plano geo referenciado ArcGis con las ubicaciones de los 11 Municipios del piloto que corresponden a la región de la Mojana***

**para presentar al comité de seguimiento. d) Informe de avances logros vigencia 2016 que explica los avances del proyecto del Banco Mundial”.**

Se hace entrega de los siguientes documentos solicitados, los cuales podrán ser consultados y descargados del espacio de la carpeta ACDNP 8.1-124 Observación 20. \\Dnpp42716\compartida cgr - cat\is\multipropósito\ACDNP 8.1-124\Observación 20\Punto B. Informes.

- *Matriz Estándar EST – MET C.M. 2016*
- *Prop Manual Operaciones C.M.*
- *Plano Georeferenciado Mojana*
- *Avances y Principales Logros Vigencia 2016*

De conformidad con los argumentos expuestos y los soportes remitidos, se solicita de manera respetuosa evaluar la pertinencia de mantener dicha observación, toda vez que como se ha demostrado lo largo de este escrito y en las demás respuestas, este Departamento Administrativo ha ejercido el control y seguimiento sobre la ejecución de recursos, el cumplimiento de los objetivos y resultados intermedios finales del Proyecto.

## **Hallazgo 6. Decisiones del COD - DNP**

Mediante oficio 20196000348061 el DNP da respuesta en los siguientes términos:

**Numeral 1.** *Es pertinente señalar que el asunto del servidor a través de la Cooperación Suiza puede verse como las gestiones independientes de cada entidad para lograr algún tipo de apoyo. La Cooperación Suiza ha apoyado el proyecto de CM en el marco de un documento denominado “ACUERDO DE PROYECTO” firmado entre: la Confederación Suiza representada por la SECO, APC COLOMBIA, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) y el IGAC. En este documento describía, en su primera versión, el apoyo de la Cooperación en articulación al proyecto no en particular a las entidades, con la siguiente descripción del apoyo en referencia al servicio así:*

*(...)*

*Descripción general del apoyo:*

*(...)*

*Para la validación (Servicio Web de Validación) y almacenamiento (Repositorio e Interfaz con Sistemas Institucionales) de los datos entregables de los Pilotos, además va a ser necesario dotar un mínimo de infraestructura tecnológica (servidor) del lado IGAC/SNR. Este hardware, luego a la terminación de los Pilotos, idealmente se continuará empleando como parte del Nodo de Administración de Tierras a construir (ver Tema 1)”.*

*Entonces, como se puede evidenciar, desde la misma concepción del apoyo de la Cooperación Suiza estaba planteada la posibilidad de que el hardware fuera alojado bien en el IGAC o en el SNR.*

*De otro lado, debe analizarse la responsabilidad que adquirió la SNR en el convenio 570 en el numeral 7. “Garantizar el almacenamiento de la información generada en el marco de la ejecución del Proyecto Piloto de CM”, de acuerdo con los sistemas de repositorio con los que cuentan las entidades, responsabilidad que atendió la SNR con antelación a lo ofertado por la cooperación suiza.*

Por esta razón, la discusión sobre el hardware propuesto por la cooperación para efectuar la recepción de la información de los pilotos proveniente de la interventoría no era un asunto definitivo debía armonizarse de acuerdo con lo estipulado en el convenio 570.

Debe resaltar, finalmente, que la recepción de la información de los pilotos base se realizó de acuerdo con el numeral 7 del convenio 570 – “A. Obligaciones de la SNR”, y conforme al anexo 13 del documento de especificaciones del IGAC-SNR 2.1.1.

Teniendo en cuenta que, al interior del COD, se deliberó la posibilidad de ubicar el servidor en el SAC, no se hizo necesario contar el plan territorial que permitiera lograr el aprovechamiento del recurso por parte de la SNR. Así como mismo, el COD decidió llevarlo al nivel de generar apertura de interlocución con las territoriales para dar inicio a las labores de diagnóstico de los sistemas de información, actividad bajo el liderazgo del IGAC, toda vez que se trataba de sus propias territoriales.

**Numeral 2.** Se hace énfasis en que el COD es la instancia diseñada para la toma de decisiones propias de la gestión del proyecto, las cuales se dan por formalizadas a través de las actas de sesión y no mediante oficios o comunicados. La petición realizada por el IGAC al DNP en la sesión del 28 de julio de 2017, relacionada con la reconsideración del destino del servidor, fue resuelta durante el desarrollo de la sesión, indicando que la decisión sería tomada por el DNP y comunicada en la sesión extraordinaria convocada para el 4 de septiembre de la misma vigencia. En tal sentido se entendería que solicitudes referidas al mismo asunto, obtendrían idéntica respuesta a la determinada en el COD, instancia en la que concurren las partes.

Es de resaltar que, dada la mecánica propia del comité, la toma de decisiones sobre asuntos sometidos a consideración del COD evidencia un proceso de análisis y argumentación basada en aspectos de orden técnico y jurídico, los cuales forman parte natural de la deliberación. Sobre la descripción se resalta la atención a las reglas de coordinación del COD.

**Numeral 3.** Con relación a la definición de la ubicación del hardware, el Líder de tecnología del CM ilustra al COD acerca del alcance amplio de los planes de la cooperación suiza, que no se limita a la discusión sobre el destino del servidor; sino que, por el contrario, incluye aspectos complementarios como “la validación de la información, la consulta de los datos en QGIS, los módulos de gestión del CM, el modelo de calidad del CM y el modelo de datos del CM”, aclarando que ellos son cubiertos con la plataforma de la SNR, sobre la cual se menciona su capacidad de reducción de flujos de información para las entidades.

Con el arreglo tecnológico descrito por el Líder, se evidencia la adopción de buenas prácticas en materia de interoperabilidad de sistemas de información, las cuales le son propias a los esquemas en marcha de proyectos piloto e iniciativas de innovación pública.

**Numeral 4.** Se reitera que la recepción de información de los pilotos base de CM se realizó de acuerdo a lo estipulado en el numeral 7 del convenio 570 - A. Obligaciones de la SNR: “Garantizar el almacenamiento de la información generada en el marco de la ejecución del Proyecto Piloto de CM”, por lo cual el tema del servidor en donación era un tema estratégico a decidirse conforme al desarrollo de la nueva normatividad y configuración institucional proyectada, y así evitar los costos que se mencionan por reubicación física de la solución.



Con respecto a los puntos adicionales anotamos: **a)** Se aclara que, los análisis de los costos de instalación y desinstalación se realizaron en el marco del COD, considerando que este es la instancia idónea para la toma de decisiones. **b)** Se precisa que el servidor se encuentra al servicio del PCM, por tanto, no se encuentra demostrado que el IGAC haya tenido un impacto como entidad al no contar con este durante ese lapso, soportado en lo establecido en el convenio 570, así como a las decisiones del legislativo frente a un proyecto de ley, situaciones estas puestas en consideración en el COD, órgano máximo para análisis y decisiones para el PCM. **c)** Los informes de seguimiento se subsumen en las actas de las sesiones del comité, las cuales cuentan con las actas respectivas, tanto así que se han generado como resultados que el almacenamiento de los productos de los pilotos base se hizo adecuadamente y en lo referente a la cooperación suiza se ha venido articulando la gestión para que esta fuera consistente con los desarrollos de la política de CM.

De conformidad con los argumentos expuestos y los soportes remitidos, se solicita de manera respetuosa evaluar la pertinencia de mantener dicha observación, toda vez que como se ha demostrado a lo largo de esta descripción, este Departamento Administrativo ha ejercido el control y seguimiento sobre la ejecución de recursos y del proyecto mismo.

Adicionalmente, cabe resaltar se logró establecer, en especial con la Cooperación Suiza, un cambio en su aproximación al tema de CM, con lo cual su gestión se modificó a través del tiempo lográndose una alineación al desarrollo de la política y mitigando el riesgo de que, tanto el cooperante como otros actores (por ejemplo, empresas privadas), determinaran o influyeran en el desarrollo de la política. De esta manera se logró una articulación entre el cooperante y el gobierno colombiano, creando una sinergia importante, sostenible y ejemplo para replicar con otros actores.

## **Hallazgo 7. Supervisión y seguimiento al Convenio 570 de 2016 - DNP**

Mediante oficio 20196000348061 el DNP del 24 de mayo de 2019 remite información allegada por la Subdirección General Territorial<sup>120</sup> del DNP, así:

*“(…) remitimos acta 2, 3, 4 y 5, donde se evidencia las aprobaciones a los POA, Plan de Adquisiciones y unos TDR iniciales de los consultores individuales de CM. De lo anterior se demuestra que el CTO sí instituyó y empezó a sesionar de manera inmediatamente subsiguiente, cumpliendo con sus obligaciones de seguimiento al proyecto. Los soportes de las actas podrán ser consultadas y descargadas del anexo de la carpeta ACDNP 8.1-121 \Dnppdp42716\compartida cgr - CMACDNP 8.1-121\Observación 16.*

En relación con las deficiencias en las funciones, seguimiento a compromisos y proceso de elaboración de las actas a cargo del COD creado en virtud del Convenio Interadministrativo 570 de 2016 señaló que:

*“A través del CONPES 3859 de 2016 se estableció la política para la conformación, implementación y sostenimiento de un CM moderno, completo, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, integrado con los sistemas de planeación e información del territorio, y en concordancia con los estándares internacionales. Es así, que el documento CONPES 3859 de 2016 contiene un diagnóstico de la situación del catastro fiscal tradicional en el país e identifica las debilidades que registra su operación. Para superarlas, establece un conjunto de estrategias y líneas de acción; define las fases de implementación.*

<sup>120</sup> Memorando 20194220077483.

características y metas; establece las directrices de planeación, asigna los recursos necesarios para su ejecución y pone en marcha la política pública, según los objetivos establecidos.

Para el efecto, el Documento CONPES citado prevé dos etapas: la primera, es la realización de una prueba piloto de estándares, lineamientos, especificaciones de producto, metodologías y articulaciones políticas, técnicas y operativas entre las instituciones. La segunda, prevé varias fases de expansión para la implementación de las metodologías definidas a todo el territorio nacional entre 2018 y 2023.

Para desarrollar la fase piloto, se firmó el Convenio Interadministrativo 570 entre el DNP, IGAC, SNR y ANT con el propósito de "Aunar esfuerzos humanos, técnicos, tecnológicos y de articulación interinstitucional, desde sus competencias, entre la SNR, el IGAC, la ANT y el DNP con el fin de coordinar acciones para apoyar el proyecto piloto de CM".

Para adelantar el seguimiento de los asuntos técnicos y estratégicos del Piloto, las cuatro entidades convergentes establecieron un modelo de operación conformado por: Un COD conformado por los niveles directivos de las cuatro entidades y encargado de la implementación de la política y la toma de decisiones importantes tanto políticas como técnicas; un COC, constituido por los técnicos (gestores) de las cuatro entidades, que se encargó del acompañamiento técnico de los operadores que debían ser contratados. Diversas mesas técnicas según los componentes definidos del CM (físico, jurídico, social, económico y tecnológico) fueron desarrollados en todo momento para acompañar el desarrollo del piloto, resolver los problemas conceptuales o metodológicos derivados de la implementación y ofrecer soporte técnico al COD. Una Mesa de Acompañamiento o Mesa de Expertos (nacionales e internacionales) recomendada y contratada por el Banco Mundial acompañó al gobierno nacional ofreciendo sendas reflexiones, análisis y recomendaciones técnicas y de política para el desarrollo del proyecto.

Con base en este arreglo administrativo, la política de CM en la primera fase le apostó a constituir un laboratorio que permitiera probar unas metodologías, estándares, lineamientos, especificaciones de producto, tecnologías y un modelo directivo, operativo y de delegación como soporte de la implementación de la política pública. También incluye la síntesis de lecciones aprendidas e información en términos de rendimientos diferenciales, tiempos y costos de la intervención sobre las cuales construir las metodologías, los instrumentos y los operativos de campo para el escalamiento del proceso a nivel nacional.

Con respecto a observación de las posibles deficiencias en el cumplimiento de las funciones del COD, como se ha manifestado, la condición de pilotaje y laboratorio, son elementos característicos de la fase adelantada, dado que se trata de un "modelo con carácter experimental". Es así como resultado del piloto, se recogen lecciones aprendidas y recomendaciones para la fase de expansión, que están debidamente expuestas en el documento de Lecciones Aprendidas y socializadas en las mesas técnicas adelantadas con las entidades, así:

"Es necesario fortalecer el arreglo interinstitucional con nuevos actores que tienen incidencia en el desarrollo del CM y fortalecer la articulación de las entidades. Resulta fundamental en este respecto ampliar el COD y definir con claridad los roles técnicos de las entidades en los Comités Operativos de Campo (COC) y las mesas técnicas que acompañarán el desarrollo de la expansión".

"Un paso necesario para el desarrollo del proyecto es la definición clara y consensuada de los arreglos institucionales que permitan superar las situaciones que afectaron el desarrollo del piloto. Ello implica el fortalecimiento de la estructura y modelo de operación, seguimiento y control del proyecto (representado en el COD y el COC, las mesas técnicas y las mesas de intercambio con expertos) para enfrentar los retos de la expansión mediante la tercerización de procesos".

"Es necesario que el Gobierno Nacional, para todos los niveles del esquema que se adopte en la expansión, defina una línea política y técnica, con liderazgo unitario y clara definición de roles y competencias. Igualmente, se deben especificar formas de organización y acción, y de interacción y coordinación, que expresen unidad conceptual y técnica con los fundamentos y fines de la política. El fortalecimiento del

liderazgo en los distintos niveles de acción resulta necesario para que se articulen los objetivos institucionales y consolide unidad de criterios, aportando estrategias novedosas y flexibles para el trabajo interinstitucional.

*"(...) la primera fase del proyecto consistente en la realización de la prueba piloto, se desarrolló conforme a lo acordado entre las partes, gracias al riguroso seguimiento de los asociados, generando las lecciones aprendidas y las recomendaciones que permitirán la segunda fase del proyecto, consistente en la expansión de la política pública de CM tal como se describió con anterioridad.*

*Ahora bien, teniendo en cuenta que la finalidad del Convenio es aunar esfuerzos entre las partes, sin que ello implique la erogación presupuestal por parte de estas, no se evidenció la necesidad de participación de todas las entidades en la totalidad de los Comités realizados, puesto que como se dijo, estos se llevaron a cabo de acuerdo a los requerimientos y necesidades reales que surgieron en avance propio del proyecto en aspectos directamente relacionados con las entidades participantes en cada uno de los Comités.*

*De igual manera, respecto a la ausencia de seguimiento al plan para la disposición del servidor a que se hace referencia, es pertinente mencionar que este punto fue explicado de manera amplia e integral en la respuesta a la observación 16.*

Relacionado con los soportes que demuestren el cumplimiento de las obligaciones referidas al análisis técnico de los resultados de la Contratación Derivada el DNP señaló que: *"(...) El análisis técnico de los resultados obtenidos por los Operadores del proyecto piloto de CM, fueron socializados por la Interventoría Contrato 2170282 a los miembros del COD, en reuniones técnicas del 9 de agosto, 10 de septiembre y 2 de septiembre, y consolidados en el Informe Técnico generado por la Interventoría Contrato 2172418, documento denominado: "Contrato 2172418 - Informe Final Interventoría v4.0". Las actas soportes de las reuniones realizadas por contrato 2172418 podrán ser consultadas y descargadas del espacio Anexo 1 de la carpeta ACDNP 8.1-121 \Dnppdp42716\compartida cgr - CMACDNP 8.1-121\Observación 16, y el documento Informe Técnico había sido dispuesto anteriormente en el Anexo 1 de la carpeta ACDNP 8.1-11 \Dnppdp42716\compartida cgr - CMACDNP 8.1-11\Anexo 1. Cronogramas y PA para el diseño del programa\Revisión Interventoría, carpeta Revisión Interventoría."*

*Adicionalmente, vale la pena agregar que el análisis de los resultados de los pilotos ha continuado en el marco del desarrollo de la política de catastro, a través de la ruta de evaluación que se adelanta de manera conjunta entre DNP-ANT-IGAC-SNR y que está próxima a culminar.*

**Relacionado con la falta de informes de supervisión, el DNP señala que:** *"El seguimiento al proyecto piloto base de CM, incluido los compromisos institucionales, riesgos y recomendaciones, ha sido documentado a través de los diferentes COD. Estos documentos han sido dispuestos con anterioridad y podrán ser consultados y descargados del Anexo de la carpeta ACDNP 8.1-11 \Dnppdp42716\compartida cgr - CMACDNP 8.1-11\Anexo 9. Actas de comité.*

*De igual forma, en cumplimiento de lo establecido en el convenio 570 de 2016 y en el Memorando de Entendimiento, actualmente se viene desarrollando una serie de mesas técnicas con participación de las entidades miembros del convenio tetrapartito, así como otras entidades nacionales y cooperaciones internacionales con conocimiento del proceso adelantado en el piloto, en lo que se ha establecido la Ruta de Evaluación de Proyecto Piloto del CM. Estas mesas técnicas se realizan con el ánimo no solo de realizar la evaluación del Piloto, sino además para poner a discusión los aspectos fundamentales y definir los lineamientos estratégicos que serán el marco de actuación para el desarrollo técnico para el "Conceptualización y Especificaciones para la Operación del CM V.3.0".*

*Cabe resaltar que en el Conpes 3958 del 26 de marzo de 2019, correspondiente a la "Estrategia de Implementación de la Política Pública de CM" define un plan de acción para el logro de los objetivos de la política para la formación, actualización, conservación, disposición y uso de la información catastral con enfoque multipropósito que potencialice las capacidades territoriales y así como se expresa en dicho Conpes "la presente política recoge los aprendizajes de la fase piloto propuesta e implementada con en el Documento*

CONPES 3859”, es decir que los resultados obtenidos en la fase piloto y los acuerdos entre las entidades alcanzados en las mesas técnicas derivadas de la ruta de evaluación, permiten el cumplimiento del plan de expansión de la política pública del CM para el país.

Aunado a lo anterior, es importante tener presente que no se estableció la obligación de generar informes de supervisión periódicos. Así mismo y conforme lo mencionado en el literal i) del anexo No. 1 al Convenio, el cual establece que el COD es la instancia de consulta, apoyo y asesoría, encargada entre otras cosas de apoyar a la supervisión del Convenio, es posible resaltar que las actas de dicho comité constituyen claramente informes de supervisión del Convenio.  
(...)

En relación que se origina por falta de seguimiento a las obligaciones recíprocas, derivadas de la omisión en la supervisión y seguimiento del DNP en la calidad de Líder del Proyecto de CM, el DNP señaló que: “Se debe resaltar que no es preciso afirmar que se ha incumplido la implementación del Documento Conpes 3859 de 2016 debido a fallas en el seguimiento y omisión de supervisión por parte del DNP, pues como se ha explicado en respuestas anteriores al equipo auditor, el documento mencionado si presentó avances, aunque el nivel de implementación de las acciones fuera bajo. Adicionalmente, dicho bajo nivel de avance se debió principalmente a la no aprobación de la Ley de Catastro en el Congreso, motivo por el cual la arquitectura institucional para la implementación de muchas acciones no se pudo especificar afectando el ritmo de implementación de la política. Sobre esto se tomaron acciones correctivas, principalmente mediante la reformulación y expedición del Documento Conpes 3958 de 2019.”

## **Hallazgo 8. Desglose Financiero - DNP**

### **RESPUESTA DNP**

Mediante oficio 20196000214141 del 3 de abril de 2019 el DNP dio respuesta así:

(...) se procede a realizar la siguiente aclaración:

En general, dentro de la estructura de las herramientas de gestión del crédito, definidas en el Manual Operativo -MO-, se contemplan:

#### **“1.5.1 Manual operativo**

Describe en detalle los procedimientos establecidos para la ejecución del Proyecto, en materia de flexibilidad de los gastos, procedimientos de adquisiciones y de utilización de los fondos. Incorpora lo establecido en el contrato de préstamo.

#### **1.5.2 PAD (project appraisal document)**

La primera herramienta que define la orientación del Proyecto es el Project Appraisal Document (PAD), documento técnico elaborado por el Banco Mundial que originó el contrato de préstamo, donde se describen los componentes y mecanismos de ejecución del Proyecto.

#### **1.5.5 Informe semestral de avance**

El informe de avance semestral es el instrumento a través del cual las entidades ejecutoras del proyecto reportarán los avances del mismo con base en la información consignada en el POA.”

De las anteriores definiciones se desprenden varias consideraciones que son de utilidad para responder a la observación presentada, en particular:

Punto 1: “

**Punto 1:** "(...) Con respecto al seguimiento en el POA de los montos máximos disponibles y comprometidos por componente y subcomponente en el marco de la ejecución del proyecto; así como las implicaciones sobre la posible declaración de no elegibilidad de los mismos, se resalta:

1) Como se mencionó en el punto 1, el POA es un instrumento de planeación gerencial que se elabora por año, mientras que el PA es un instrumento que define los montos máximos a contratar que debe ser de permanente actualización, al tratarse de una herramienta dinámica.

2) Tal como se puede constatar en los documentos de enmienda al crédito, los montos máximos sobre los cuales se realiza el control por parte del Banco Mundial están desagregados al nivel de componentes del proyecto. Por lo cual el monto máximo asignado es de USD 28.249.035, equivalente a COP \$84.747.105.000 en pesos con una tasa aproximada de COP \$3.000.

3) El monto máximo aprobado al 28 de diciembre de 2018 en el Comité Técnico Operativo, para el Programa de CM fue por COP\$19.384.980.470,8 de los cuales a 31 de diciembre de 2018 se comprometieron por COP\$18.317.801.706. La diferencia es por un valor de \$1.067.178.765 que es lo que se tiene estimado a ejecutar en la vigencia de 2019.

Tal aspecto, se explica de manera clara en el siguiente cuadro de ejecución:

	2.016	2.017	2.018
POA	6.895.117.868	3.805.429.074	915.194.000
PA (montos aprobados al cierre de la vigencia)	8.018.626.037	9.371.791.478	2.318.992.838
Compromisos	7.694.196.155	9.179.808.091	1.443.797.460
Ejecucion en causacion	7.694.196.155	9.179.808.091	1.443.797.460
Causacion en ejecucion en caja	324.429.882	191.983.387	875.195.378

Fuente: Subdirección General territorial

La diferencia anteriormente presentada, para el proyecto de CM, surge teniendo en cuenta que el PA es un instrumento estimativo y techo para las contrataciones realizadas. Ahora, en compromisos se observa que el monto comprometido es menor a los aprobados en el PA. Dicha situación igualmente se ve reflejada en el Sistema STEP que es la herramienta oficial para el proyecto (se anexa extracto del STEP).

Por último, en el marco del Préstamo BIRF 8320- CO, se aclara que cada uno de los componentes del proyecto está aprobado por un tope de recursos en dólares, lo cual se encuentra acorde con los gastos previstos del proyecto, lo que permite llevar un control efectivo con los recursos, evitando los sobregiros por componentes y el riesgo de ser catalogado como gasto no elegible por el Banco Mundial.

**En relación con la aplicación del esquema dispuesto por el Banco Mundial en el anexo 1, literal 1.5.3, se establece que el POA debe incluir el componente, subcomponente, actividades/subactividades, fecha de inicio, fecha de finalización, monto máximo disponible pesos y monto máximo disponible en dólares; sin embargo, los POA presentados en 2016, 2017 y 2018 no incorporan información con fecha de inicio, fecha de finalización y los montos máximos disponibles en dólares".**

Como advierte la Contraloría en su informe, el Manual Operativo señala los requisitos que debe incluir la información presentada en las herramientas de gestión del proyecto.

Al respecto, es importante precisar que el Plan Operativo Anual (POA), que se elabora **anualmente** y al que se refiere el numeral 1.5.3 no es una herramienta aislada, sino que debe usarse en conjunto con las demás herramientas definidas en el Manual Operativo, particularmente, con el Plan de Adquisiciones (PA) de que habla el numeral 1.5.4 del citado documento, tal como se señala en el Manual, en los siguientes términos:

**“1.5.3. Plan operativo anual –POA.** El Plan Operativo Anual de inversiones será elaborado **anualmente** por el Gerente del Proyecto y el equipo de Gerencia del Proyecto en el DNP, de acuerdo con las directrices del Director del Proyecto y será aprobado por el Comité Técnico Operativo del mismo. El anexo No.1 describe el esquema que se utilizará para su elaboración (negrilla fuera del texto).

**Solamente serán consideradas elegibles las contrataciones que aparecen en el Plan de Adquisiciones acordado entre el DNP y el BIRF (negrilla fuera del texto)”<sup>121</sup>.**

**“1.5.4 Plan de adquisiciones –PA.** El Plan de Adquisiciones se aprobará inicialmente para un periodo de dieciocho (18) meses y luego se actualizará para periodos de doce (12) meses, comprenderá las adquisiciones proyectadas para ese tiempo. En él se detallan los contratos, los métodos propuestos para la selección y contratación de bienes y servicios, así como los procedimientos aplicables para el examen del Banco. El PA podrá ser modificado en el desarrollo del proyecto de acuerdo a las necesidades del mismo, con aprobación del Comité Técnico Operativo y no objeción del Banco”.

En este sentido, la información como fecha de inicio, fecha de finalización y montos máximos disponibles en dólares para cada adquisición, se encuentra dentro de los Planes de Adquisiciones que se han aprobado en el Comité Técnico Operativo del crédito, instrumentos que además han recibido la No Objeción del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), acorde con sus normas y políticas de adquisiciones.

Así pues, en la medida que se analicen los dos instrumentos (POA y PA) de manera articulada, el proyecto cuenta con el detalle de la información mencionada por la CGR.

**Punto 3.** Relacionado con el informe de gestión al Convenio 060 de 2015 que: “Se aclara que la información oficial del proyecto son los cupos globales por cada componente, de acuerdo con la enmienda 2 (anexa la misma). En este sentido, los datos presentados en el informe de gestión del 17 de septiembre de 2018 son de referencia para los subcomponentes. No obstante, para efectos de los subcomponentes los montos asignados se derivan de los aprobados en los Comités Técnico Operativos a través del PA.”

**Punto 4:** “(...) A fin de informar los valores asignados al programa de Catastro Multipropósito en dólares a continuación se desagrega por vigencias los montos aprobados en pesos y dólares”

Años	Compromisos COP	Compromisos USD
2016	7.694.196.155	USD 2.519.134,65
2017	9.179.808.091	USD 2.959.439,77
2018	1.443.797.460	USD 482.343,09
<b>Totales</b>	<b>18.317.801.706</b>	<b>USD 5.960.917,51</b>

De conformidad con los argumentos expuestos y las pruebas remitidas, se solicita de manera muy respetuosa levantar la observación No. 4, en todos sus puntos, toda vez que como se ha demostrado a lo largo de este escrito y en las demás respuestas a las solicitudes de información, se ha ejercido el control y seguimiento sobre la ejecución de recursos, el cumplimiento de los objetivos y resultados intermedios y finales del Proyecto.

## **Hallazgo 9. Transferencia de Recursos - FONADE**

### **Respuesta DNP y FONADE**

El DNP mediante oficio 201960000215731 del 4 de abril de 2019 señala que:

<sup>121</sup> Manual Operativo Proyecto de Fortalecimiento de Entidades Territoriales BIRF8320

"De acuerdo con información remitida por la Subdirección General Territorial, mediante memorando 20194100053753, se informa que "...ante la supervisión del contrato Interadministrativo DNP-OR 001 2015/FONADE 215082, se ha realizado seguimiento al mismo a través de mesas de trabajo realizadas con las partes, igualmente, fueron efectuados los requerimientos contractuales a fin de obtener una correcta gestión por parte del contratista."

"El requerimiento señalado cuenta con el radicado No. 20194100188171 del 20 de marzo de 2019, el cual se anexa a la presente respuesta, así como el listado de la reunión sostenida con el contratista a fin de puntualizar los aspectos objeto del incumplimiento".

De igual manera, FONADE con radicado 20192300079071 del 28 de marzo, dirigido a la Subdirección General Territorial del DNP, informa que:

Para Vigencia 2018:

1. Modificación Contractual No. 6, cláusula Tercera, la cual estipula lo siguiente:

CLÁUSULA TERCERA. Adicionar el Parágrafo Segundo (2º) a la Cláusula Séptima (7º), tal como se detalla a continuación:

"PARÁGRAFO SEGUNDO. Al término de cada vigencia fiscal, FONADE presentará un informe de gestión en el cual se establezca la ejecución física y financiera al cierre de esta. Una vez aprobado el citado informe por parte del Supervisor, FONADE procederá a reintegrar a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del MHCP, los recursos no ejecutados en la vigencia en el marco de lo establecido en el Manual Operativo del Proyecto. Dicha operación deberá realizarse dentro de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes al cierre de cada vigencia".

En virtud de lo expuesto, nos permitimos informar el estado del presupuesto total, el comprometido y los recursos recibidos al 31 de diciembre de 2018, así:

VIGENCIA	PRESUPUESTO ASIGNADO	TOTAL COMPROMISOS	APORTES CONVENIO	SALDO
2015-2016	30,987,871,795.00	30,987,871,795.00	30,987,871,795.00	-
2017	32,589,144,000.00	32,589,144,000.00	32,589,144,000.00	-
2018	28,186,719,256.30	27,054,565,551.00	-	27,054,565,551.00
2019	17,037,562,001.00	-	-	17,037,562,001.00
2020	25,018,520,567.00	-	-	25,018,520,567.00
<b>TOTAL</b>	<b>133,819,817,619.30</b>	<b>90,631,581,346.00</b>	<b>63,577,015,795.00</b>	<b>69,110,648,119.00</b>

Según la tabla descrita a la fecha no se han recibido recursos por aportes del Convenio de la vigencia 2018 y en consecuencia no existen saldos por devolver de recursos **no comprometidos y no ejecutados** del presupuesto asignado del cierre fiscal 2018.

Así mismo, es importante aclarar que se está realizando el proceso de revisión jurídica, administrativa y financiera de los compromisos de la vigencia 2018 y que fueron terminados el 31 de diciembre del mismo año, con el fin de concluir las liquidaciones y liberar los saldos correspondientes.

**Para las vigencias 2015, 2016 y 2017**

2. Por otra parte, y teniendo en cuenta lo obligado en la minuta inicial y las modificaciones de la 1 a la 4 en la cláusula novena, en la cual se acordó lo siguiente:

DECIMA OCTAVA. LIQUIDACIÓN. A la terminación del presente contrato Derivado se levantará un acta de liquidación suscrita por las partes en la cual se deberán declarar las sumas recibidas y se liquidarán los valores correspondientes a su ejecución, la cual debe venir soportada con un informe final de gestión y del PROYECTO. En el evento de que en el mismo resultaren remanentes con relación al valor total del

presente contrato, FONADE se compromete a reintegrarlos a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la firma del acta.

De manera atenta y respetuosa, nos permitimos informar que la contratación derivada en el marco del Contrato Interadministrativo de Gestión No. 215082 de las vigencias 2015, 2016 y 2017 se encuentra en proceso de liquidación de la siguiente forma:

1. **Liquidación firmas consultoras suscritas durante la vigencia 2016 y 2017 y terminadas de ejecutar el 31 de diciembre de 2018.**

Esta gerencia desde enero de 2019 inicio el proceso de verificación documental de tipo técnico (Oficio aprobación técnica de informes y/o productos recibidos por parte de la supervisión técnica a cargo de DNP), jurídico, administrativo y financiero, con el fin de conformar y completar el expediente administrativo para adelantar el respectivo trámite de liquidación, liberación y devolución de recursos ante las áreas respectivas de la entidad.

2. **Liquidación consultorías individuales comprometidas durante las vigencias 2015, 2016, 2017 y 2018 y en estado de terminación al cierre del 31 de diciembre de 2018,**

A la fecha, esta gerencia se encuentra realizando el proceso de verificación respecto de 64 liquidaciones ya tramitadas. Así mismo, están conformado los expedientes administrativos (Elaboración de actas de cierre y solicitud de Balances Económicos) para adelantar el trámite de liquidaciones de 48 contratos de consultorías individual que se encuentra pendientes por liquidar, liberar y devolver recursos a la DTN.

Teniendo en cuenta lo ya mencionado y una vez surtidos los trámites internos indicados se anexa copia del DE 5832 del 28 de marzo de 2019 de la devolución de los recursos a la cuenta de la Dirección del Tesoro Nacional, en el marco del contrato de consultoría No. 2163014 por valor de: **MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL CIENTO DIEZ PESOS CON TREINTA Y CUATRO CENTAVOS (\$1.697'946.110,34).**

Así las cosas y en el marco de lo obligado en el contrato interadministrativo de gestión, una vez estén concluidas las liquidaciones surgidas de la contratación de las vigencias 2015, 2016, 2017, se procederá con el informe de gestión requerido por el DNP, sobre la ejecución física y financiera al cierre de cada vigencia, y con la respectiva aprobación del informe, en el primer semestre de 2019, se procederá a reintegrar a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del MHCP los recursos liberados de cada vigencia.

Respuesta que fue igualmente remitida por FONADE a la CGR según consta en oficio 20192300074561 del 28 de marzo de 2019.

## **HALLAZGO 10. Ejecución Presupuestal – DNP y FONADE**

El DNP remite información, allegada por la Subdirección Financiera<sup>122</sup> y la Subdirección General Territorial<sup>123</sup> del DNP, mediante oficio 20196000335131 – 17 mayo de 2019, así:

(...): "Con el fin de realizar el seguimiento a los recursos del proyecto "PFET" La subdirección financiera del DNP envió memorandos a la Subdirección General Territorial, en donde informó e indagó la situación presupuestal del mismo. Lo anterior, se evidencia en los memorandos No. 20186800113763, 2018690059053, 20186800211143 del DNP.

Así mismo, la Gerencia de PFET, realiza los informes trimestrales de seguimiento de la ejecución presupuestal del proyecto a la Subdirección de crédito (anexo los tres informes remitidos en el 2018<sup>124</sup>).

<sup>122</sup> Mediante correo electrónico del 14 de mayo de 2019.

<sup>123</sup> Mediante correo electrónico del 16 de mayo de 2019.

<sup>124</sup> Anexo en la carpeta ACDNP 8.1-114 D:\COMPARTIDA CGR - CM\ACDNP 8.1-114\Observación 15



(...) "Cabe mencionar que la ejecución del proyecto adicional al seguimiento de las áreas del DNP, también tiene monitoreo y seguimiento por parte del Banco Mundial y el MHCP.

Este hallazgo fue igualmente objeto de respuesta por Fonade, quién mediante oficio 20192300115861 del mayo de 2019 manifestó:

"(...) de manera atenta y respetuosa nos permitimos precisar que las observaciones mencionadas no son procedentes teniendo en cuenta que se escapan al alcance de lo suscrito en el contrato interadministrativo de gestión DNP-OR-060-2015 – FONADE (HOY ENTerritorio) No. 215082, teniendo en cuenta lo siguiente:

#### 1. MARCO JURÍDICO

El pasado 30 de agosto de 2013, el CONPES emitió el documento No 3765, por medio del cual expresó el concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por la suma de US\$70 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el PFET.

La República de Colombia y el BIRF suscribieron el contrato de préstamo 8320-CO por (USD) 70 millones (24 Dic 2013), para financiar el PFET, el cual es ejecutado por el DNP.

En el mismo sentido se creó el Manual Operativo del Crédito BIRF8320-CO para el PFET en el que constituye la guía general de operación para la ejecución del mencionado, por valor de 70 millones de dólares americanos y tiene una duración de 7 años.

Asociado con lo anterior, el DNP y FONADE (Hoy ENTerritorio) celebraron el Acuerdo Subsidiario L.N. OR-057-2015, el cual tiene por objeto "(...) establecer las condiciones generales bajo las cuales, en el marco de la línea de negocios denominada Gestión de Proyectos, prestará el servicio de asistencia técnica al DNP para la ejecución del PFET el cual es financiado con recursos del Acuerdo de Préstamo BIRF 8320-CO, suscrito entre la República de Colombia y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento el 24 de diciembre de 2013, y de conformidad con lo establecido en los documentos de proyecto. Acuerdo de Préstamo y Manual Operativo

En consecuencia, el pasado 25 de noviembre de 2015 se suscribió el Contrato Interadministrativo de Gestión No 215082 entre el DNP y FONADE (HOY ENTerritorio).

2. Por otra parte, el Manual Operativo del Crédito BIRF8320-CO en su numeral 2.2 dispone:

#### "2.2 MARCO INSTITUCIONAL

**El ejecutor del proyecto es el DNP, y con el ánimo de fortalecer su capacidad técnica y operativa y vinculado a FONADE a través del Acuerdo Subsidiario como administrador de los recursos. Por lo anterior, la ejecución de los temas financieros (presupuesto, contabilidad, tesorería, desembolsos y auditoría) serán responsabilidad de la Secretaría General del DNP, con el apoyo del equipo del proyecto y de FONADE (en el marco de lo establecido en el Acuerdo Subsidiario).**

3. Así mismo y por lo ya indicado en el marco jurídico referente al Contrato Interadministrativo de Gestión No. 215082, el cual se encuentra definido dentro de la Línea de Gestión de Proyectos y de conformidad con el Manual de Líneas de Negocios- MAP051-Gestión Financiera (Versión1 - del 2018-08-06) numeral 6.2, describe:

#### "6.2 LÍNEA DE GESTIÓN DE PROYECTOS

En esta modalidad de negocio, **la responsabilidad de FONADE se circunscribe al acompañamiento en la ejecución de planes, programas, proyectos de inversión o parte de estos, asumiendo únicamente las obligaciones de intermediación para con quien lo contrata, compartiendo actividades**

áreas 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.**"

En virtud de lo expuesto anteriormente, ENTerritorio (antes FONADE) en ejercicio de sus obligaciones contractuales y en atención a su rol dentro del proyecto en marcado en la línea de gestión de negocios, NO está facultado para planear, estructurar, ejecutar y liquidar planes, programas, proyectos de inversión o parte de estos sin que medie la instrucción y aprobación respectiva del cliente y es así como ENTerritorio (antes FONADE) asume contractualmente la gestión del proyecto limitando su responsabilidad a la buena diligencia con la que provea un acompañamiento, una intermediación para proveer los elementos que le demande a su cliente la ejecución del proyecto.

En consecuencia, la ejecución del proyecto corresponde al cliente y ENTerritorio (antes FONADE) solo actúa como gestor del proyecto, cumpliendo las precisas instrucciones dadas por el cliente, quien realizara el seguimiento y el control de todas las actividades. Sin perjuicio de lo anterior ENTerritorio (antes FONADE) adelantará las actividades propias de la gestión encomendadas con autonomía e independencia. (ver aspectos jurídicos, técnicos y de alcance, características o beneficios del servicio, citados en los numerales 5.2.1 y 6.2.2 del Manual de Líneas de Negocios- MAP051-Gestión Financiera (Versión 1 - del 2018-08-06) – FONADE (Hoy ENTerritorio).

Así las cosas y como se menciona en el encabezado de la respuesta de manera respetuosa nos permitimos concluir que no son procedentes (...) teniendo en cuenta que se escapan al alcance del marco jurídico y de lo suscrito en el contrato interadministrativo de gestión DNP-OR-060-2015 – FONADE (Hoy ENTerritorio) y por lo expuesto anteriormente se solicita comedidamente retirar las observaciones realizadas por el equipo auditor de la CGR.

## **hallazgo 11. Descuentos De Ley – FONADE**

Mediante oficio 20192300129591 del 21 de mayo de 2019 FONADE da respuesta en los siguientes términos:

*"De acuerdo con el correo anterior, de manera atenta damos respuesta a los solicitado, así:*

*1) De la cuenta por cobrar del tercero 444444223-2. a 31 de diciembre de 2018 por \$265.058.026, se informa que el día 10 de enero de 2019 el mencionado Consorcio reintegró los recursos a la cuenta bancaria 492-54621-3 del banco de Bogotá a nombre del convenio FONADE 215082/DNP060, así mismo, fue incorporado en la contabilidad del proyecto mediante el comprobante contable identificado como: CI-91. Por otra parte, la respuesta en mención fue remitida a Ente de Control mediante radicado No. 20192300069871 del 22 de marzo de 2019.*

*2) En relación con la cuenta por cobrar a la firma EAS a 31 de diciembre de 2018 por \$10.809.649, nos permitimos indicar que para abril de 2019, fueron cruzados en el movimiento contable de acuerdo con los saldos en cuentas acreedoras por \$17.491.316,67 contra cuentas deudoras por \$10.809.649 del contratista en mención y reconocidos en los estados financieros de HELISA en el marco del contrato interadministrativo de Gestión No 215082 - PFET y al cierre financiero del 30 de abril de 2019 no existen cuentas por cobrar derivadas del contrato No. 2163013 suscrito con la firma consultora EAS y FONADE.*

*3. Es importante aclarar que con el fin de realizar el pago por \$17.491.316,67 generado de la revisión y verificación realizada por FONADE, se solicitó mediante correo electrónico el soporte correspondiente a la firma EAS para generar la orden de desembolso, el cual se recibió posterior al cierre contable de la vigencia fiscal 2018.*



4. Por otra parte, se hace necesario mencionar que tanto las cuentas por pagar y por cobrar a nombre del consultor EAS, correspondientes al contrato No. 2163013, fueron mantenidas en los estados financieros, en virtud a que por instrucciones de la Gerencia del contrato Interadministrativo, se solicitó al interior de FONADE (Hoy EnTerritorio), realizar una revisión a las operaciones generadas por totalidad de los pagos, teniendo en cuenta la complejidad en el trámite de los mismos ya que los mismos se deben hacer en dos tipos de monedas, así como la verificación de la regulación en materia de impuestos aplicables en las dos naciones.

5. De igual manera, es importante aclarar que los valores causados del pago generado a cargo del contratista EAS, de donde se deriva la cuenta por cobrar (de impuestos) en referencia se legalizaron en los estados financieros, SOE's y estado de inversión acumulada con corte a 31 de diciembre de 2018 e informados al banco mundial y al DNP a través de los radicados No 20192300009241 del 10 de enero de 2019 y No. 20192300052581 del 07 de marzo de 2019."

6. Adicional a lo anterior, se requiere precisar que la firma consultora EAS corresponde a los operadores del programa POT modernos.

Así las cosas y según lo expuesto anteriormente, de manera respetuosa nos permitimos concluir que EnTerritorio realiza las acciones correspondientes y da cumplimiento al proceso de control interno referente a la revisión y verificación de los desembolsos de la contratación derivada.

Mediante oficio 20196000281481 del 7 de mayo de 2019 la Subdirección General Territorial (SGT) en calidad de supervisor del contrato requirió explicación a FONADE, quien mediante correo electrónico del 7 de mayo de 2019 manifestó los mismos argumentos de los numerales 1,2 y 5. Esbozados en los párrafos anteriores y adicionalmente, la subdirección financiera del DNP señaló que:

"(...) en el marco de sus competencias y no obstante no ser supervisor del contrato, también realizó gestión ante Fonade (ahora EnTerritorio) en consideración a que, una vez revisados los informes reportados por FONADE correspondientes al mes de diciembre de 2018, solicitó mediante correo electrónico de 18 de enero de 2019 (archivo adjunto) la respectiva justificación, referente a la contabilización realizada en la cuenta 147090 "Otros deudores" por valor de \$275.867.674,52.

A su vez, FONADE (ahora EnTerritorio) envió respuesta el día 21 de enero de 2019 mediante correo electrónico en el cual expresa que: "...examinadas las operaciones realizadas por el área de pagaduría en los meses de septiembre y diciembre de 2018, se evidenció en los comprobantes nos: 23108 y 23110 del 5 de septiembre del 2018 y el comprobante no.31264 del 5 de diciembre de 2018 que no fueron realizados por totalidad de los descuentos causados."

Por lo anterior y con el fin de dejar la trazabilidad de la operación real de los pagos en mención, se registró por parte de FONADE (ahora EnTerritorio) el mayor valor girado en la cuenta por cobrar 147090 por valor de \$275.867.674,52, como se detalla en el balance de terceros así:

**CV215082 PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES**  
(NR: 899,899,011-0)

**Balance de Prueba (de 1/DIC/2018 a 31/DIC/2018)**

CUENTA / MONEDA DE LA CUENTA	SALDO INICIAL	DEBITOS	CREDITOS	SALDO FINAL
<b>ACTIVOS</b>	16.811.211.511	440.285.210.52	7.786.090.513.85	0.885.440.708.00
<b>EFFECTIVO Y EQUIVALENTES AL</b>	16.811.111.325	164.458.036.00	7.786.090.513.85	0.380.473.898.44
Depósitos en Instituciones Financieras	16.811.111.325.00	164.458.036.00	7.786.090.513.85	0.380.473.898.44
Cta Ahorro Banco Bogotá Cta	16.811.111.325.00	164.458.036.00	7.786.090.513.85	0.380.473.898.44
<b>DEUDORES</b>	99.478.00	275.867.674.52	0.00	275.867.674.52
Otros Deudores	99.478.00	275.867.674.52	0.00	275.867.674.52
Otros Deudores	99.478.00	275.867.674.52	0.00	275.867.674.52
Corrección errores serocredito	444.444.223.2	0.00	275.867.674.52	268.576.548.68
obligaciones financieras y	444.444.223.2	0.00	10.800.046.52	10.800.046.52
fondo financiero de proyectos de	899.899.219.1	89.478.00	0.00	899.478.00



Respecto a la competencia de los registros contables del DNP, siguiendo las políticas contables y al plan de cuentas establecidos por la CGN para el reconocimiento de los recursos entregados en administración, estos valores no fueron susceptibles de disminución en la cuenta contable "190801" "Recursos entregados en administración"; cabe señalar que FONADE (ahora EnTerritorio) no los reportó como ejecutados y precisamente los refleja en sus cuentas por cobrar a terceros.

Así las cosas no se realizó el reconocimiento como gasto en los estados contables del DNP a 31 de diciembre de 2018, quedando entonces pendiente de legalizar, tal como se evidencia en la cuenta 190801 "Recursos entregados en Administración", cuya descripción está acorde con lo establecido por la CGN en el Catálogo General de Cuentas para Entidades de Gobierno, en los siguientes términos: "Representa los recursos en efectivo a favor de la entidad que se originan en :a) contratos de encargos fiduciarios, fiducia pública o encargo fiduciario público, b) contratos para administración de recursos bajo diversas modalidades, celebrados con entidades distintas de las sociedades fiduciarias".

Por otra parte, lo que buscan los créditos efectuados por el Banco Mundial es proveer recursos y asistencia técnica a los países en desarrollo, con el fin de reducir la pobreza y apoyar el desarrollo de los mismos, por lo que la aseveración incluida en la observación de: "Lo anterior trae como consecuencia, que exista un menor valor de recursos disponibles, incrementa los costos de oportunidad en el uso de los recursos y genera riesgos en la administración de los mismos", no es precisa en la medida que estos recursos no buscan la generación de rendimientos financieros sino un impacto en el desarrollo de los países y en caso de generar rendimientos financieros estos son reintegrados a la Dirección General del Tesoro Nacional.

## **Hallazgo 12. Registros Contables SIIF - DNP**

Mediante oficio 20196000281481 del 7 de mayo de 2019 la Subdirección Financiera del DNP manifestó:

### **i) Cuentas por cobrar a 444444223-2 por valor de \$265 millones de pesos**

No se registra como cuenta por cobrar en el DNP, toda vez que la contratación la realizó FONADE, como organismo a través del cual se gestiona el PFET, con un tercero. Así las cosas, dicha operación sí debe quedar registrada en FONADE (ahora EnTerritorio), por cuanto hace parte de la práctica contable de todas las entidades de la nación que registren contablemente todas las operaciones realizadas para llevar a cabo las actividades inherentes de su objeto y en desarrollo de sus funciones, y no en la contabilidad del DNP. Cabe señalar que para el DNP, existiendo un contrato de gestión de proyecto suscrito con Fonade (hoy EnTerritorio) estos recursos quedan pendientes por legalizar en la cuenta de 190801 "recursos entregados en Administración", hasta tanto FONADE (ahora EnTerritorio) no reporte la ejecución de los mismos; esto último acorde con lo señalado en el Catálogo General de Cuentas para Entidades de Gobierno de la CGN; tal que se hizo referencia anteriormente.

Ahora bien, en seguimiento a la revisión de la información presentada por FONADE (ahora EnTerritorio) como respuesta al requerimiento realizado por el Grupo de Contabilidad del DNP, tal como se manifestó en la observación anterior, FONADE manifestó mediante correo electrónico de fecha 21 de enero de 2019 (adjunto), que se estaban adelantando las gestiones de cobro y devolución de los recursos por cobrar ya mencionados. Cabe señalar que FONADE (ahora EnTerritorio) reporta que el 10 de enero 444444223-2 realizó la devolución por valor de \$265.058.026 reflejado en el extracto bancario, situación que, en línea con lo mencionado anteriormente, no afecta los registros de la cuenta contable del DNP 190801 "recursos entregados en Administración" tal como se refleja en los informes presentados por FONADE (ahora EnTerritorio).

### **i) Cuentas por cobrar a FONADE por valor de \$1.697 millones de pesos por recursos de 901037866-1 no ejecutados.**

FONADE (ahora EnTerritorio), como ejecutor de los recursos, y en línea con lo dispuesto en el numeral 2.º contabilidad, del Manual Operativo del proyecto, es proveedor de la información que se registra contablemente en el DNP en virtud del Acuerdo Subsidiario DNP-OR-057-2015. Para los registros correspondientes se debe contar con el soporte idóneo y la información clara para realizar los registros correspondientes, lo anterior se atribuye a que solamente hasta marzo de 2019, FONADE (ahora EnTerritorio) presentó al DNP copia de la consignación de devolución por valor de \$1.697 millones, la cual se encuentra en clasificación de ingresos por parte del MHCP en el reporte de ingresos por clasificar.

El procedimiento a seguir en el SIIF, es que, una vez identificado el ingreso, la Tesorería del DNP realiza la imputación, la cual tiene inmersa una traza contable establecida por la CGN, y dentro de los estados financieros se reflejara el registro contable, el cual disminuye la cuenta contable 190801 Recursos entregados en administración.

### **iii) Cuentas por pagar a 444444223-2 de \$89 millones de pesos partidas que corresponden a CM.**

Respecto a la competencia de los registros contables de DNP, siguiendo la política establecida para el reconocimiento de los recursos entregados en administración, cuenta contable del DNP 190801, estos permanecen en esta cuenta hasta que los entes administradores reporten la ejecución de los mismos. En caso que nos compete, FONADE (ahora EnTerritorio) no reportó dicha ejecución y por lo tanto no se refleja en la contabilidad del DNP en la cuenta contable 190801 "Recursos entregados en Administración".

Así mismo, el DNP registra la totalidad de la ejecución del proyecto en la subunidad 042 - Fortalecimiento de las entidades territoriales, asignada por el SIIF Nación y es por esta razón que las partidas de CM están contenidas en esta subunidad. Sin embargo, es de precisar que este detalle lo debe presentar FONADE (ahora EnTerritorio) en sus registros contables.

En conclusión, basados en lo establecido en Convenio Interadministrativo celebrado entre DNP y FONADE atendiendo la cláusula SÉPTIMA del convenio: " USO RECURSOS ENTREGADOS Y/O GIRADOS: De los recursos entregados y/o girados a FONADE para el desarrollo del presente contrato solo se podrán imputar los gastos necesarios para el desarrollo y cumplimiento de este, previamente aprobados por el Banco Mundial en el POA" y siguiendo las políticas contables y el plan de cuentas establecidos por la CGN para el reconocimiento de los recursos entregados en administración, no le compete al DNP registrar los hechos relacionados con la contratación derivada de FONADE, sino el reporte de ejecución de gastos que presente FONADE (ahora EnTerritorio).

Adicionalmente, recomendamos revisar la presentación entregada por la Subdirección Financiera en la prueba de recorrido donde se explica la dinámica del manejo contable de los contratos de gestión para los cuales se utiliza la cuenta 190801 "recursos entregados en administración".

## **Hallazgo 13. Revelación Financiera – FONADE y DNP**

### **RESPUESTA FONADE Y DNP**

Mediante oficio 20192300074561 del 28 de marzo de 2019 FONADE dio respuesta, la cual fue igualmente incorporada por DNP en oficio 20196000215731 del 4 de abril de 2019, como se muestra a continuación:

**Punto 1.** "(...) Según el marco Jurídico, FONADE deberá realizar la administración financiera del Proyecto de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo de Préstamo, en el Manual Operativo y demás instancias de decisión que el proyecto defina".

El manual operativo en su capítulo 2 constituye los lineamientos generales de operación para la ejecución financiera del Proyecto, tanto para el DNP en desarrollo del Acuerdo de Préstamo BIRF No. 8320-CO, como para FONADE en ejecución del Acuerdo Subsidiario.

Este Capítulo contiene entre otros temas: Responsabilidades Administrativas y Financieras, Naturaleza y Flujo de los Recursos, Contabilidad, Informes Financieros y Auditoría, definidos de acuerdo con la normatividad y procedimientos que son comunes a las dos entidades. En los anexos se presentan los procesos que son internos y específicos para cada una de las entidades participantes.

En este mismo sentido y según lo requerido por el Banco Mundial la contabilidad del contrato interadministrativo se manejará de forma separada e independiente en el software contable HELISA teniendo en cuenta los lineamientos de operación para la ejecución del proyecto de Fortalecimientos a las Entidades Territoriales indicados en el Manual Operativo.

Así las cosas, las notas a los estados financieros presentadas al DNP derivadas de información contable del Software HELISA contemplaron mencionar de manera general las políticas y el proceso contable, como consideración a lo ya descrito y contenido en el manual operativo Capítulo 2 introducción ítem 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.8 y 2.10.1 referente al proceso financiero.

Por otra parte, si bien las notas a los estados financieros no describen de manera detallada el marco jurídico actual y consideró la expresión "y demás normas aplicables". La información contable reflejada en los mismos sí contemplan los criterios técnicos que deben observarse para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos y presenta cifras revisadas, conciliadas y por ende razonables como insumo para la información contable de los estados financieros del DNP.

De igual forma la contabilidad del contrato interadministrativo No. 215082 DNP -FONADE derivada de la información contable del Software HELISA observa lo siguiente:

- Los informes Financieros del contrato interadministrativo se preparan de acuerdo con las Normas de la CGN aplicados a el procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de la ejecución de proyectos de inversión que maneja recursos en administración indicado en el marco normativo de la resolución No. 533 de 2015.
- Las operaciones económicas se registran en Pesos Colombianos.
- El período contable estará comprendido entre el 1º de enero al 31 de diciembre de cada vigencia fiscal, al final de la cual se debe realizar el proceso de cierre.
- Los estados financieros son el producto del desarrollo del proceso contable del Contrato interadministrativo, y están orientados a revelar los estados de actividad y de flujos de recursos, físicos y monetarios a una fecha determinada, al cierre del ejercicio fiscal.
- Los fondos recibidos en pesos, provenientes del financiamiento externo, se registran en la contabilidad en pesos colombianos al tipo de cambio del día en que son monetizados y recibidos por el DNP, en la Cuenta de Ahorros No. 492-54621-3 del Banco de Bogotá, en el marco del Contrato interadministrativo No.215082, donde se manejan de forma independiente, para el desarrollo de las diferentes actividades del contrato suscrito entre el DNP y FONADE.
- De los fondos recibidos y los pagos efectuados por el proyecto se harán cortes al 31 de diciembre de cada vigencia fiscal para fines de presentar Estados Financieros Auditados, sin perder la acumulación por la vida del Contrato Interadministrativo.
- La estructura financiera del Proyecto estará conformada por las cuentas de activo, pasivo, patrimonio, ingresos, gastos y cuentas de orden; las cuales reflejan la situación económica y financiera de éste. La base para la elaboración de los Informes es la documentación soporte de los registros contables originados en los movimientos financieros de la contratación derivada.
- Los registros se efectúan observando las etapas del proceso contable relativas a la identificación y clasificación del plan de cuentas de la contabilidad pública y con sujeción al momento de la ocurrencia de la operación contable.

- La causación de las operaciones que se deriven de la ejecución del Proyecto y se hará aplicando de manera integral el Plan General de Contabilidad Pública, para la contabilidad registrada en HELISA.

Adicionalmente, es importante mencionar que teniendo en cuenta lo indicado por el manual operativo en el numeral 2.10 la información del Balance y las notas a los estados financieros, para el Banco mundial y DNP, están soportadas y complementadas por el estado de ejecución acumulada, el estado de contratación y la relación de pagos de la contratación.

Así mismo, se hace necesario mencionar que la información contable y financiera del contrato interadministrativo de los años 2016 y 2017 ha sido presentada al Banco Mundial y a la Auditoría Externa en los periodos y tiempo correspondientes y dando cumplimiento a lo requerido en el Marco Jurídico (Contrato de Empréstito y Manual Operativo) y no se ha tenido requerimientos ni observaciones al respecto como se puede evidenciar en las ayudas del memoria de las visitas del banco de los años 2017 y 2018 y los informes de auditoría externa de las vigencias 2016 y 2017.

En virtud de lo anterior, de manera atenta y respetuosa se considera que las notas contienen la información requerida en el Contrato de Empréstito y Manual Operativo y contemplan los criterios técnicos que deben observarse para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos y presenta cifras revisadas, conciliadas y por ende razonables como insumo para la información contable de los estados financieros del DNP y por consiguiente, FONADE ha dado cumplimiento al manual operativo del proyecto en todo lo relacionado con sus obligaciones contables y financieras así como a lo indicado en la resolución 533 de 2015, lo cual puede ser constatado mediante la validación de cada uno de los informes mensuales, trimestrales y semestrales que han sido radicados en el DNP para los registros correspondientes.

DNP trae esta misma respuesta e incorpora el siguiente párrafo: “Cabe mencionar, como lo advierte la Subdirección Financiera, que las revelaciones del DNP se hacen conforme con los lineamientos del PRC expedido por la CGN y nos corresponde revelar los hechos económicos producto de la ejecución del acuerdo subsidiario DNP-OR-057-2015”.

**Punto 2.** FONADE señala que: “(...) si bien las notas no indican expresamente el marco normativo, las mismas contienen la información requerida en el Contrato de Empréstito y Manual Operativo y contemplan los criterios técnicos que deben observarse para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos y presenta cifras revisadas, conciliadas y por ende razonables como insumo para la información contable de los estados financieros del DNP y por consiguiente, FONADE ha dado cumplimiento al manual operativo del proyecto en todo lo relacionado con sus obligaciones contables y financieras así como a lo indicado en la resolución 533 de 2015, lo cual puede ser constatado mediante la validación de cada uno de los informes mensuales, trimestrales y semestrales que han sido radicados en el DNP para los registros correspondientes.”

Adicionalmente manifestó que: “como lo manifiesta la Subdirección Financiera, es importante indicar que dentro del Marco Normativo para las Entidades de Gobierno establece que las entidades deben declarar explícitamente las bases contables sobre las cuales se realiza el proceso de identificación, registro, preparación y presentación de los estados contables. Es así como el DNP estableció el modelo de devengados en el manual de políticas contables, lo cual significa que los hechos económicos se reconocen en el momento que suceden con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes del efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, cuando la transacción u operación originada por el hecho incide en los resultados del periodo.”

**Punto 3.** FONADE y DNP señalan para el literal a) que: “El manejo de la información del balance y las notas a la información financiera corresponden a operaciones contables y no presupuestales; por lo anterior la información indicada en las notas está referida al periodo contable vigencia 2018. En los próximos Estados financieros se incluirá los antecedentes del proyecto”

Literal b) "Las notas a los estados financieros no contemplan lo indicado anteriormente ya que el manual operativo en el numeral 2.3 RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y FINANCIERAS, DE FONADE, ítem Contabilidad, indica lo ya mencionado, así:

Proceso	Responsable	
	DNP	FONADE
Contabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluir y consolidar la contabilidad del proyecto a la contabilidad del DNP, previamente verificada, a partir de los informes mensuales suministrados por FONADE.</li> <li>Realizar los ajustes contables de acuerdo a los lineamientos del DNP y normas contables, en materia de ejecución de proyectos financiados con recursos de donación o crédito.</li> <li>Conciliar los reportes suministrados por FONADE y los generados por la entidad mensualmente.</li> <li>Elaborar las conciliaciones bancarias mensualmente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Registrar la contabilidad del proyecto en un software apropiado para ello, en la estructura contable suministrada por el DNP. (ver lineamientos del PGCP)</li> <li>Suministrar reportes mensuales de balance general, estado de resultados, libro auxiliar detallado por terceros,</li> <li>Conciliación bancaria con su extracto bancario.</li> </ul> <p>"Todo lo anterior deberá ser enviado vía correo electrónico en archivos en Word, Excel y/o archivo plano de acuerdo a los requerimientos de SIIF; y en archivo físico debidamente firmado y radicado en la oficina de correspondencia del DNP, de acuerdo con la programación establecida en el cronograma mensual del DNP."</p>

Literal c) En la nota 3 de los estados financieros del software HELISA - FONADE. – Activos, Literal a. 1° 1006 - Cuenta de Ahorro, se menciona lo siguiente:

"El valor de esta cuenta con corte al 31 de diciembre 2018 es de \$9.309.473.555.48 y corresponde al saldo bancario en la Cuenta de Ahorros No. 492-54621-3 del Banco de Bogotá, derivada de los recursos entregados por el DNP a FONADE, en el marco del Contrato interadministrativo No.215082, donde se manejan de forma independiente, para el desarrollo de las diferentes actividades del Proyecto.

Por lo anterior respetuosamente se evidencia que si se reveló en las notas de los estados financieros la información citada.

Literal d) "(...) es importe aclarar que toda la información financiera del Proyecto, como lo es el Balance General y por Terceros, libros contables, auxiliares, notas, estado de ejecución acumulada, el estado de contratación, la relación de pagos de la contratación, los SOEs Trimestrales y el Estado de Inversión Acumulada, está clasificada y contiene la información requerida en el Contrato de Empréstito y Manual Operativo y contemplan los criterios técnicos que deben observarse para el reconocimiento, medición, relación y presentación de los hechos económicos y presenta cifras revisadas, conciliadas y por ende razonables desde inicio de las operaciones económicas del contrato interadministrativo de Gestión No. 2° 5082 DNP-FONADE

Por lo anterior la aplicación del marco normativo de la resolución No. 533 de 2015 y la 487 del 2017, no generó incidencia e impacto en los valores de los informes financieros, así como en la presentación de los mismos."

DNP adiciona a la respuesta que: "Cabe mencionar, como lo señala la Subdirección Financiera, que la información oficial de los estados financieros del DNP, con sus respectivas notas, se presenta a la CGN, por periodos trimestrales. Esta información contiene las notas detalladas del proyecto Fortalecimiento de Entidades territoriales, en donde se evidencia la información relevante del proyecto (ver página 210-221 títulos "notas de carácter general" y "antecedentes"). Estas pueden ser consultadas en la página Web del DNP."



## Hallazgo 16. Proyecto de Inversión y Estrategia de Financiamiento CM

### REPUESTAS DE MHCP Y DNP

El 28 de abril de 2019 el MHCP mediante oficio 2-2019-013802 y el DNP mediante oficio 2019600250521 dan respuesta; es de anotar que ambas instituciones realizan una introducción respecto del alcance vinculante de los documentos CONPES, citando para tal efecto lo contenido en la guía metodológica para la elaboración y seguimiento de documentos CONPES de 2018, así:

*"(...) "La guía metodológica para la elaboración y seguimiento de documentos CONPES", expedida en el año 2018 por el DNP sobre el alcance y carácter vinculante de los documentos CONPES:<sup>125</sup>*

#### **"1.5. Documentos CONPES**

*Los documentos CONPES plasman las decisiones de política pública aprobadas por el CONPES y en este sentido constituyen una de las principales herramientas para su formulación e implementación. Estos documentos son el resultado de un trabajo coordinado y concertado entre diferentes entidades e instituciones del Gobierno nacional, donde se establecen acciones específicas para alcanzar los objetivos propuestos más allá de las acciones misionales. El DNP, en su rol de Secretaría Técnica del CONPES y como máximo órgano encargado de la planeación nacional, debe liderar la elaboración y el seguimiento de los documentos CONPES, y presentarlos al Consejo para su aprobación.*

*Los documentos CONPES carecen de efecto vinculante dado que el CONPES es un organismo colegiado, de carácter supraministerial, y sin personería jurídica, por lo que sus actuaciones no tienen capacidad jurídica para crear o para ser sujeto de obligaciones<sup>126</sup>. En consecuencia, los documentos CONPES no pueden clasificarse como actos administrativos puesto que no modifican el ordenamiento jurídico. Para hacerlo, el documento o sus recomendaciones deben adoptarse como decreto.*

*Por otro lado, según conceptos de la OAJ<sup>127</sup>, la caducidad no es un fenómeno de aplicación para esta clase de documentos y su vigencia está sometida a la naturaleza de sus recomendaciones.*

*Asimismo, la Corte Constitucional ha señalado que el CONPES, por su naturaleza, no reemplaza a quienes lo conforman<sup>128</sup>. En este sentido, el CONPES no tiene responsabilidades de ejecución; no son las entidades las que tienen la capacidad jurídica para ejecutar las funciones que le son propias de acuerdo con sus competencias.*

*De manera excepcional, y mediante la expedición de normas, se le han atribuido al CONPES funciones de carácter vinculante para otorgar conceptos o aprobaciones sobre actividades especialmente definidas como: declaración de importancia estratégica de proyectos financiados con cargo a vigencias futuras que sobrepasen el periodo de gobierno; conceptos favorables de operaciones de crédito y garantías de la Nación; distribución de excedentes financieros; distribución de utilidades; reajuste de avalúos catastrales; distribución de recursos del Sistema General de Participaciones para primera infancia; y establecimiento de la meta de*

<sup>125</sup> DNP. Guía metodológica para la elaboración y seguimiento de documentos CONPES", expedida en el año 2018. Páginas 8 y 9

<sup>126</sup> Citas textuales documento: "17 Según lo afirmó el Consejo de Estado en su sentencia Nro. 3661 del 16 de mayo de 2007 de la Rama de lo contencioso administrativo. Adicionalmente, en el concepto de la Oficina Asesora Jurídica del DNP, con radicado del DNP 20133200227051 del 19 de marzo de 2013, se menciona que los documentos CONPES de política no se pueden clasificar como actos administrativos porque no modifican el ordenamiento jurídico ni producen efecto jurídico alguno.

<sup>127</sup> Por ejemplo, en el concepto de la OAJ del DNP, con radicado del DNP 20121330128043 del 10 de septiembre de 2012.

<sup>128</sup> Sentencia C-455 de 1993.

balance primario, del marco de gasto de mediano plazo y del plan operativo anual de inversiones (POAI)<sup>129</sup>.  
(negrilla fuera de texto)

Adicional, al carácter vinculante el MHCP señaló:

*(...) es importante tener presente las competencias del MHCP y del DNP, en específico para el diseño, planeación e implementación de la Política Pública de CM, teniendo en cuenta que ésta fue establecida por el Documento CONPES 3859 del 13 de junio de 2016 y que por tanto, se constituye en una herramienta que permite tener un horizonte para alcanzar los objetivos propuestos por lo que las acciones específicas planeadas para su ejecución deben ser coordinadas por cada una de las entidades llamadas a intervenir en el ámbito de sus funciones y lo que la ley y los reglamentos les permiten.*

*(...) En relación con las funciones asociadas al diseño, planeación e implementación de la política de CM, el artículo 21, numeral 7, del Decreto 2189 de 2017<sup>130</sup>, fija como función del Despacho del Subdirector General Territorial del DNP: "Dirigir y coordinar los lineamientos estratégicos para la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en convergencia regional, en instrumentos para el ordenamiento territorial, CM y la articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios."; y en el numeral 24 del mismo artículo, la función de dicha dependencia de: "Brindar orientación, asesorar y conceptuar respecto a las implicaciones fiscales y administrativas de la puesta en marcha de la implementación de la política de CM."; Por su parte, el artículo 23, numeral 3 del mismo Decreto establece como funciones de la Subdirección de Descentralización y Fortalecimiento Fiscal del DNP: "Brindar orientación, asesorar y conceptuar en torno a las implicaciones fiscales y administrativas de la puesta en marcha de la implementación de la política de CM".*

*Dentro de este contexto, y una vez verificada nuestra competencia funcional como MHCP (fijada en el Decreto 4712 de 2008 y sus modificaciones), se observa que el Ministerio no tiene la función de administrar ni ejecutar recursos del CM, ni tiene obligaciones normativamente establecidas relacionadas con su implementación. No obstante lo anterior, si se ha realizado la coordinación institucional requerida por el DNP para llevar a cabo la implementación de la Política como lo ha sido la presentación de los proyectos de ley al Congreso de la República que buscaban regular el Sistema Nacional de CM y que se constituían en una base normativa importante para la ejecución de la Política y así mismo, desde la Subdirección de Financiamiento con Organismos Multilaterales y Gobierno de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional se ha venido realizando el acompañamiento permanente a todas las Entidades de la Nación comprometidas con la implementación del CM para la obtención de financiamiento externo con recursos provenientes de la Banca Multilateral.*

*En este orden de ideas, es importante que haya claridad para el Equipo Auditor que ha existido entre el DNP y el MHCP la articulación y coordinación requerida en el marco de implementación de la Política definida en el CONPES 3859 de 2016, gestiones que han sido enmarcadas en las competencias funcionales de ambas Entidades y que no pueden tener una interpretación aislada basadas únicamente en la descripción de los ítems de seguimiento del Plan Acción del Documento CONPES.*

El DNP señaló adicional a la parte vinculante de los documentos CONPES que:

*(...) desde agosto de 2018, el Gobierno ha avanzado en la implementación del CM en especial para definir los lineamientos de política así como los instrumentos con los cuales se implementará.  
En particular, se ha avanzado en:*

<sup>129</sup> Para más información ver concepto de la Oficina Asesora Jurídica del DNP, con radicado del DNP Nro. 20133200227051 del 19 de marzo de 2013"

<sup>130</sup> Por el cual se modifica la estructura del DNP"

i. La firma de un memorando de entendimiento que se construyó entre todas las entidades involucradas en la ejecución de la política pública<sup>131</sup>, con el fin de establecer acciones que permitan la actualización catastral en el marco de la política de CM.

ii. Estructuración de las operaciones de crédito de CM, en donde ya se aprobó y publicó el Documento CONPES 39511 del 26 de noviembre de 2018, y en donde se realizó el 12 de diciembre de 2018 la primera sesión de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público (CICP) para obtener el concepto previo para negociar. La negociación con el Banco Mundial por USD 100 millones se realizó el 8 de febrero de 2019, mientras que la negociación por USD 50 millones con el BID se realizó el 14 de marzo de 2019. En el momento se está a la espera de la convocatoria de la próxima sesión de la CICP para obtener el concepto definitivo para firmar. Se espera que antes de terminar el primer semestre de 2019 se realice esta sesión por lo que se podría realizar la firma de los créditos e iniciar su ejecución en el segundo semestre de 2019.

iii. Inclusión de la política de catastro multipropósito en las Bases del PND e inclusión de los artículos necesarios para la implementación de la política en el Proyecto de Ley del PND. En particular, se espera que se defina el arreglo institucional para la implementación de la política de catastro, se establezca que el catastro es un servicio público, se facilite la habilitación de gestores catastrales territoriales y se pueda contar con una fuente de financiación para la ejecución de la política a través de una contribución para la propuesta.

iv. Aprobación y publicación del documento el Documento CONPES 39581 Estrategia para la implementación de la política pública de CM.

v. Creación del Comité de Trabajo de CM y emisión de lineamientos para el ordenamiento del suelo, en la segunda sesión del CSAOSR, celebrada el 8 de abril del presente año.

vi. Evaluación interinstitucional de los pilotos de CM, de donde se obtendrá la definición de insumos técnicos necesarios para el levantamiento de la información catastral multipropósito, la cual finalizará en el mes de julio de 2019.

Teniendo en cuenta estos avances, también vale la pena aclarar que el Documento CONPES 3859 de 2018 y el Documento CONPES 3958 de 2019 son diferentes y que este último busca precisamente reformular las acciones de política del primer documento. Si bien ambos documentos establecen lineamientos de política sobre la misma materia, el CM, es necesario realizar una distinción entre cada uno, pues los contextos que fueron aprobados son distintos y los supuestos con los que se construyeron han cambiado.

Luego de la parte introductoria ambas entidades presentan los argumentos a cada numeral, de la siguiente manera:

## **Numerales 1 y 2**

El MHCP señaló que: "(...) esta observación debe ser atendida por el DNP, teniendo en cuenta que de acuerdo con lo establecido por los artículos 2.2.6.3.2 y 2.2.6.3.3 del Decreto 1082 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional los proyectos de inversión pública deberán ser presentados a través de entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, atendiendo sus funciones y competencias y su formulación deberá ser realizada en cada Entidad por la Dependencia responsable de la ejecución del proyecto.

Así mismo, según lo dispuesto en el artículo 2.2.6.2.1 del citado Decreto los proyectos de inversión pública contemplan actividades limitadas en el tiempo y utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin

<sup>131</sup> La Consejería para la Gestión del Cumplimiento de la Presidencia de la República, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Justicia y el Derecho, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), el DNP, el IGAC, la SNR y la ANT.

crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado, y se clasificarán de acuerdo con los lineamientos que defina el DNP, atendiendo las competencias de las entidades y las características inherentes al proyecto.

De otra parte, el registro de proyectos de inversión financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación se realiza en el Sistema Unificado de Inversiones Públicas –SUIFP del DNP, en el cual definen entre otros los siguientes roles:

- **Formulador:** Responsable o Gerente del Proyecto, es quién conoce específicamente las variables de formulación y ejecución del proyecto.
- **Control de formulación técnico:** Oficina de Planeación de la entidad ejecutora del proyecto, revisa entre otros, la competencia de la entidad ejecutora para llevar a cabo el proyecto de inversión.
- **Control de viabilidad técnico:** Oficina de Planeación de la entidad líder sectorial, revisa entre otros, si el proyecto de inversión se enmarca dentro de los lineamientos y estándares técnicos delimitados dentro de la política sectorial.

De lo anterior se concluye que, la entidad competente para ejecutar un proyecto de inversión es la responsable de su definición y registro en el SUIFP y dado que, el MHCP no es la entidad responsable de la ejecución de los recursos destinados a financiar la política de CM, no es competente para participar en su definición, formulación y registro.

El DNP señaló que:

Sobre los puntos 1 y 2, (...), nos permitimos señalar que el proyecto de Ley de Catastro incluía aspectos como definición de nuevos procesos catastrales<sup>132</sup>, nuevas fuentes de financiamiento<sup>133</sup> y cambio de funciones entre entidades, aspectos que afectaban directamente la definición y diseño de un proyecto de inversión en la medida que se requería conocer qué entidades iban a tener la responsabilidad de ejecutar ciertos recursos.

No obstante, lo anterior, y en concordancia con el compromiso de elaboración de un proyecto de inversión para financiar la implementación de CM, se realizó desde el DNP un análisis integral de los proyectos de inversión que tenía el IGAC. Dicho análisis llevó a la conclusión de que era necesario reformular la totalidad de los proyectos de inversión de la entidad, situación expuesta en reunión de marzo de 2017 (ver documento adjunto "Lista asistencia 07.03.2017"). De esta manera, durante todo el 2017 se trabajó con la entidad para el ajuste de los proyectos de inversión, los cuales fueron aprobados en el 2018. El tiempo previsto para el diseño del proyecto de inversión resultó corto, por lo cual la implementación de la acción se ha extendido, precisamente fruto de la revisión del DNP con el IGAC, en el cual se analizaron el árbol de problemas, las estrategias, objetivos y metas del proyecto de inversión, y del desarrollo mismo del pilotaje de CM<sup>134</sup>. También vale la pena señalar que, en el marco de esta acción, el rol del MHCP se ha ejercido en el marco de su misionalidad desde el punto de vista de asignación presupuestal, mientras el DNP ha participado en el marco de sus funciones misionales de apoyar la planeación de la inversión.

Adicionalmente, durante 2017 y 2018<sup>135</sup> se llevó a cabo un trabajo interinstitucional permanente con las entidades involucradas en la ejecución de los empréstitos con la banca multilateral, para la definición de las acciones a ejecutar en el marco de los créditos. Uno de los aspectos acordados en este trabajo fue la

<sup>132</sup> Art. 10 del Proyecto de Ley 242/2018C, el cual definía como procesos catastrales la conformación y el mantenimiento.

<sup>133</sup> Artículos del 50 al 54 del Proyecto de Ley 242/2018C.

<sup>134</sup> Como se mencionó en el memorando con radicado 20194220018623, entre el 2016 y 2018, el IGAC contaba con el proyecto de inversión denominado FORMACIÓN, ACTUALIZACIÓN DE LA FORMACIÓN Y CONSERVACIÓN CATASTRAL A NIVEL NACIONAL (código BPIN 2013011000180), cuyo objeto era "mantener actualizada la base de datos catastral a nivel nacional de predios bajo la dirección del IGAC" En 2018 se aprobó la reformulación del proyecto de inversión de la entidad, con el apoyo del DNP, y actualmente el proyecto se denomina ACTUALIZACIÓN Y GESTIÓN CATASTRAL NACIONAL (código BPIN 2018011000692), en el cual se incluyeron actividades específicamente relacionadas con CM. Los archivos soporte fueron dispuestos en D:\COMPARTIDA CGR - M.ACDNP 8.1-11\Anexo 11. Proyectos 2016-2018

<sup>135</sup> Ver documentos "Lista asistencia 31.10.2017", "Lista asistencia 19.02.2018", "Lista asistencia 05.03.2018"

definición de las entidades que serían las ejecutoras, aspecto que impacta directamente la definición de las entidades apropiarán los recursos y, por consiguiente, la afectación de los proyectos de inversión que se reformularon o diseñados. Como resultado de las conclusiones de dichas mesas de trabajo, en el 2018 el DNP diseñó su respectivo proyecto de inversión, proceso que también adelantaron la ANT y la SNR para definir los proyectos de inversión que se financiarían parcialmente con los recursos de crédito contratado con la Banca Multilateral. En este proceso han participado tanto el DNP como el MHCP, acompañando de manera articulada desde sus respectivas funciones, el diseño o reformulación de los proyectos de inversión.

De otro lado, para la definición y formulación de un proyecto de inversión que apoyara la asignación de recursos de las entidades territoriales a la actualización catastral, era importante definir previamente los lineamientos técnicos desde el nivel nacional. Por ello, la reformulación de los proyectos de inversión que el IGAC impactaban directamente la formulación de un proyecto de inversión para el nivel subnacional. No obstante, esta limitación, durante 2018 se realizó la gestión entre el IGAC, el DANE y el DNP para que desde la Dirección de regalías del DNP se estandarizara un proyecto tipo para cartografía.

Durante agosto de 2018 se realizaron mesas de trabajo en el que se llegó a una versión inicial del proyecto tipo. La versión resultante fue enviada al IGAC para suvalidación, la cual no ha culminado debido a que la entidad adelanta una propuesta de ajuste. De otro lado, y como parte de los compromisos del memorando de entendimiento, y de las acciones del CONPES 3958, se adelantará la formulación de un proyecto tipo para CM. Para ello en febrero de 2019, el IGAC manifestó a la Dirección de Regalías del DNP la intención de estandarizar un proyecto para CM. Con estos proyectos tipo se busca ofrecer lineamientos a las entidades territoriales para avanzar en estas inversiones.

En conclusión, la observación del equipo auditor sobre las demoras en el cumplimiento de la acción se asocian a la no aprobación del proyecto de ley de catastro y no a la falta de gestión y coordinación, tanto del DNP como de MH, lo que llevó a un prolongamiento del tiempo de definición de los proyectos de inversión que sustentarán la puesta en marcha de la política de CM. Adicionalmente, la respuesta del MHCP en el oficio 2-2019-009209, en la cual mencionan que no cuentan con un proyecto de inversión en relación con CM, obedece a que esa entidad no ejecuta recursos asociados a inversiones de CM.

### **Numeral 3.**

El MHCP señala que: "(...) le corresponde al DNP en el marco de sus funciones y competencias explicar al Equipo Auditor las gestiones adelantadas y lideradas por ese Departamento teniendo en cuenta que la estrategia del Documento CONPES 3859 de 2016 fue reemplazada por el Documento CONPES 3953 de 2019, estrategia inicial que no logró avanzar debido principalmente a las limitaciones en la realización de los ajustes legislativos como ha sido explicado en el desarrollo de la Auditoría al Equipo Auditor.

Se precisa entonces, que este Ministerio en el marco de las competencias señaladas por el Decreto 4712 de 2008 no ha sido ajeno al establecimiento de fuentes de financiamiento de los recursos relacionados con asuntos del CM y es así que a partir de la iniciativa legislativa para radicar proyectos de ley en el Congreso de la República, especialmente la iniciativa que le ha sido otorgada para radicar el PND, de conformidad con las reglas establecidas por los artículos 339 al 344 de la Constitución Política y las disposiciones por la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 152 de 1994, en coordinación con el DNP y demás entidades del Gobierno Nacional, se ha trabajado en la elaboración y presentación del Proyecto de Ley que contiene el PND del Gobierno nacional para el periodo 2018-2022, y que corresponde al Proyecto de ley 311 de 2019 Cámara, 227 de 2019 Senado "Por el cual se expide el PND 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", el cual fue recientemente aprobado por las Comisiones Conjuntas Económicas del Congreso de la República, quedando pendientes la presentación y aprobación de las ponencias respectivas en ambas plenarias, Senado y Cámara.

En los textos aprobados por las Comisiones Conjuntas Económicas del Congreso de la República se encuentran incluidas disposiciones relacionadas con el CM, contenidas en los artículos 58, 59, 60 y 61.

cuales fueron propuestas principalmente por el DANE (El texto aprobado puede ser consultado en la siguiente dirección: <http://www.camara.gov.co/plan-nacional-de-desarrollo-2018-2022>).

EL DNP manifestó: “Sobre el punto 4 y 5 es importante anotar que como se mencionaba en el documento CONPES 3859 de 2016, los costos incluidos en el documento eran estimados y no comprometían trámites legales y administrativos para asignarlos formalmente. Igualmente se explicaba allí que: “la determinación final de costos se obtendrá una vez finalizada la implementación de la prueba piloto y en ese momento comenzará el proceso de gestión presupuestal.” (pág. 59). Por lo anterior, reiteramos que un Documento CONPES no obliga a destinar los recursos pues se deben respetar los procesos presupuestales que cada entidad en el marco de sus competencias y del proceso presupuestal debe adelantar.

Adicionalmente, para la definición de la estrategia de financiamiento de la política CM, es necesario contar con insumos para tomar decisiones al respecto. Por una parte, es necesario saber cuál sería el arreglo institucional de las entidades ejecutoras de la política, y por ende las que tienen la responsabilidad de implementar la estrategia de financiamiento; por otra parte, es necesario contar con los resultados de las evaluaciones de los pilotos realizados. Con respecto al primer punto, debido a que el proyecto de ley de catastro modificaba los roles y responsabilidades de las entidades ejecutoras de la política, se debía esperar a conocer si hubiese lugar a algún cambio para poder establecer cómo se administrarían los recursos que eventualmente se podrían destinar para la ejecución de la política. Por otra parte, con respecto a los resultados de las evaluaciones de los pilotos, sin contar con estos resultados resultaría inadecuado adelantar una estrategia de financiación sin conocer ni los costos ni las metodologías que se usarían para la implementación de la política.

Entre agosto y septiembre de 2018, al inicio del periodo de gobierno, se tomó la decisión de no adelantar un nuevo trámite legislativo para el proyecto de catastro y adelantar los cambios normativos requeridos a través del proyecto de Ley del PND. En este sentido, se adelantaron gestiones para incluir la política de catastro en las bases del PND, así como para explorar opciones de financiamiento que pudieran ser incluidas en el articulado del plan de desarrollo. Este proceso se adelantó con participación del DANE como cabeza del sector estadística y del IGAC. De esta manera, se logró la formulación de una propuesta de articulado que constituye una fuente alternativa de financiación (Ver propuesta de articulado PND, artículos 60 a 63)

De manera simultánea, el gobierno retomó en la estructuración del crédito con la banca multilateral con el fin de iniciar la fase de expansión de la política de catastro. Al respecto, vale la pena mencionar que las entidades que serán ejecutoras del crédito (IGAC, ANT, SNR y DNP) han avanzado, en el marco de sus funciones misionales en las gestiones necesarias para el crédito.”

#### **Numeral 4.**

El MHCP señala que: “Al respecto, se aclara que desde la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional se ha estado acompañando a varias entidades del Gobierno nacional que tienen competencias en la ejecución de la política de CM como lo son: el DNP, la ANT, la SNR y el IGAC –y sus cabezas de sector, para que gestionen y negocien unas operaciones de crédito público con la banca multilateral que financiarán parcialmente los aportes que la Nación va a realizar en el tiempo para el desarrollo de la misma. El detalle de las actividades a financiar lo definió el CONPES 3951 de 2018.

Dichas operaciones de crédito se empezaron a estructurar en el 2016 bajo los lineamientos de política del CONPES 3859 de ese mismo año, con el fin de financiar parcialmente los aportes que iba a realizar la Nación bajo el esquema previsto en ese documento (\$489.859 millones de pesos). No obstante, en consideración a los eventos de diversa índole que tuvieron lugar en los años posteriores (descritos por la misma CGR en su comunicación) y por los cuales no fue posible cumplir lo previsto en el CONPES 3859, junto con las demás entidades del Gobierno, bajo el liderazgo técnico del DNP, se ajustó el planteamiento y enfoque de los créditos con los bancos multilaterales para que los mismos se convirtieran en una primera fase del “Programa para la adopción e implementación de un CM rural – urbano”. De esta manera, las operaciones de crédito hoy negociadas prevén financiar unas primeras actividades del programa, 100% con cargo al Presupuesto

General de la Nación de las vigencias 2019-2024. Las estrategias para financiar las siguientes fases del programa son las que recientemente definió el CONPES 3958 de 2019.

Finalmente, agradecemos su disposición y esperamos con esta respuesta haber aclarado las razones que dieron lugar a la observación al MHCP.

**El DNP señala:** "(...) debido al archivo del proyecto de Ley, no se podía avanzar en la certificación de las entidades territoriales para que pudieran asumir su gestión catastral propia, porque no se contaba con el marco normativo para avanzar. No obstante, se avanzó de dos maneras. Por un lado, se definió el esquema de gestión catastral que se incluiría tanto en las bases del PND como en el articulado del proyecto de Ley, el cual busca definir el catastro como servicio público y establecer un mecanismo de habilitación de gestiones catastrales. De otro lado, el DNP, en el marco del Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (PNCD), continuó haciendo seguimiento a Barranquilla en su proceso como delegado de gestión catastral y al Área Metropolitana Centro de Occidente en su proceso de alistamiento para asumir competencia catastral de manera delegada desde el IGAC desde julio 2019. En el Proyecto de Ley del PND se tiene previsto que los catastros delegados, pasarán a ser habilitados en el nuevo esquema de gestión catastral. Por lo tanto, se ha avanzado en esta materia, bajo el marco normativo existente.

Para finalizar, consideramos que contrario a la afirmación que se hace en la comunicación que ahora contesta, la decisión de esperar a tener por una parte las reglas claras en cuanto a la definición de arreglo institucional necesario, así como el contar con los insumos necesarios producto de los pilotos, no conlleva en ningún sentido a un riesgo fiscal ni genera riesgo alguno de incumplimiento en las metas y sostenibilidad del CM. Todo lo contrario, el saber cuál es el arreglo institucional y hacer uso de las lecciones aprendidas de los pilotos es una decisión que es coherente con lo planteado en el CONPES 3859 y que es consecuente con la inversión realizada en los pilotos.

Ahora bien, no es clara la afirmación "más aun considerando que para el 2025 se tiene prevista una inversión del orden de \$5.28 billones.". Con el entendido de que la presente auditoría cubre el periodo hasta el 31 de diciembre de 2018, la única fuente oficial del costo de implementación de la política de CM es el Documento CONPES 3859 de 2016, en donde se afirma que el costo es de \$2.6 billones. Dado que es en el Documento CONPES 3958 de 2019 en donde se encuentra la cifra de \$5.28 billones, solicitamos que, como se mencionó al inicio de este memorando, se haga clara separación en el análisis de las acciones de política de este documento CONPES 3859 de 2016, de las acciones del 3958 de 2019. Agregamos que el cambio en las cifras se da como resultado precisamente de haber realizado los pilotos mencionados previamente. De haberlos realizado, la financiación se hubiese puesto en riesgo al no contar con los insumos necesarios para llegar a estas cifras. Para el caso del CONPES 3958 de 2019, se define que a partir de junio de 2019 se realizará un seguimiento trimestral al financiamiento, articulación de fuentes y avance en el cumplimiento de las metas de la política.

Por último, es importante señalar que desde el punto de vista presupuestal, las responsabilidades de ejecución derivadas de un documento de CONPES deben revisarse en el marco de las competencias de cada una de las entidades involucradas en el documento. En particular, teniendo en cuenta las disposiciones del Estatuto Orgánico Presupuestal, Decreto 111 de 1996. Vale la pena recordar que las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación cuentan con autonomía presupuestal, ejecutando sus recursos a la luz de las normas vigentes, como el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. La Ley Orgánica de Presupuesto es la única autorizada por la Constitución Política para establecer las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y apropiaciones, y en ese sentido dichas normas son las que rigen la asignación y ejecución de los recursos nacionales.

Teniendo en cuenta los argumentos expresados anteriormente, solicitamos amablemente al ente de control retirar la observación en cuanto al riesgo fiscal de no disponer de los recursos necesarios para la implementación de la política y de la falta de un instrumento de planificación y articulación de las fuentes de financiación entre la Nación y las entidades territoriales.

## Hallazgo 15. Entidades participantes documento CONPES 3859 de 2016 - DNP

### RESPUESTA DNP

Mediante oficio 2019000136161 del 5 de marzo de 2018 el DNP dio respuesta en los siguientes términos:

**Punto 1.** Con respecto al numeral (...) "indicamos que efectivamente la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional es la responsable de las acciones mencionadas. Lo anterior se evidencia a través del formato PAS con el que se citó a PreCONPES<sup>136</sup>, el formato PAS llevado a la sesión CONPES<sup>137</sup>, y el formato PAS que puede ser descargado desde la página web del DNP, donde se encuentra el listado de documentos CONPES aprobados<sup>138</sup>. Adicionalmente, el formato PAS que puede ser descargado en el módulo de consulta del aplicativo web SisCONPES 2.0<sup>139</sup>."

En relación con la habilitación de actividades a la Presidencia de la República en el aplicativo Web SISCONPES 2.03 y la solicitud de ajuste en el PAS, el DNP indica que: "Al respecto indicamos que, en el correo mencionado, efectivamente los funcionarios de DAPRE mencionaron que desde la entidad se revisaría la responsabilidad del DAPRE en las acciones 5.6 y 5.7, pero es importante resaltar que en ningún momento las acciones en mención fueron habilitadas para reporte de dicha entidad ni de ninguna otra entidad distinta al responsable de reporte, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. La acción se habilitó para revisión del DAPRE como cabeza de sector al cual se encuentra adscrita APC-Colombia.

Por lo anterior es importante resaltar que, el proceso de seguimiento a documentos CONPES tiene una cadena de revisiones y, por ende, en dicho proceso intervienen diversas entidades con diferentes roles hasta que se aprueba una acción. Por lo tanto, es importante tener claro el funcionamiento de los diferentes roles que participan en el flujo de reporte y revisión de una acción en el aplicativo web SisCONPES 2.0<sup>140</sup>, así como el estado que presentan las acciones una vez da inicio dicho flujo.

En ese sentido, el seguimiento de una acción en el aplicativo web SisCONPES 2.0 sigue un proceso a partir de los roles que tengan los usuarios involucrados. Inicia con la entidad responsable de reportar el avance del indicador y el avance financiero (rol responsable); una vez se hace dicho reporte, la acción pasa a revisión de la oficina asesora de planeación de la entidad (rol responsable OAP), quien es el responsable de validar el reporte. Si la oficina de planeación aprueba el reporte y si la entidad está adscrita o vinculada a un sector, el reporte pasa a ser validado por la oficina asesora de planeación de la entidad cabeza del sector (rol cabeza de sector). La validación y aprobación por parte de esta instancia traslada la revisión del reporte a la dirección técnica (DT) interlocutora del DNP y posteriormente, si es aprobada por la DT interlocutora, esta pasa a revisión del Grupo CONPES, quien debe realizar la aprobación definitiva.

En adición al flujo de usuarios que intervienen en el reporte y validación de cada acción, durante el seguimiento, las acciones tienen diferentes estados en el aplicativo web SisCONPES 2.0<sup>141</sup>, dependiendo del punto del flujo en el que se encuentren. Por ejemplo, los responsables de reporte que no hayan

<sup>136</sup> Ver correo de asunto "Sesión PreCONPES de Catastro multipropósito 19 de mayo de 2016 2:30 p.m." y archivo Excel de nombre "2016-05-16-PAS CM PreCONPES" ubicados en la carpeta de nombre "03 PreCONPES" que se anexa a esta comunicación.

<sup>137</sup> Ver correo de asunto "RV Citación a sesión presencial del Consejo Nacional de Política Económica y Social (alcance)" y archivo Excel de nombre "20160611 -PAS CM -Versión final" que se anexan a esta comunicación.

<sup>138</sup> [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859\\_PAS\\_CatastroMultip.xlsx](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859_PAS_CatastroMultip.xlsx)

<sup>139</sup> <https://sisconpes.dnp.gov.co/ReportesSisCONPES/Reportes/ReportePAS?numeroConpes=3859>, también se evidencia que la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional es la entidad responsable de las acciones mencionadas anteriormente.

<sup>140</sup> Para mayor información al respecto se puede consultar el manual de usuario del aplicativo web SisCONPES 2.0 que se anexa a esta comunicación y que también fue entregado al equipo auditor. En las páginas 32 a 39 se encuentra todo el detalle de lo descrito en la respuesta.

<sup>141</sup> Para mayor información consultar el Recuadro 2, página 38 del Manual de usuario de SisCONPES 2.0, versión 0, compartida al equipo auditor previamente y que se anexa a esta comunicación.





diligenciado avance verán un estado “por reportar” y aquellos responsables de revisar el avance verán el estado “por revisar” una vez la acción le llegue para revisión a su usuario. Las acciones en estado “en proceso” son aquellas que se encuentran en reporte o revisión por otro usuario.

Teniendo en cuenta lo descrito anteriormente, el flujo de aprobación de las acciones 5.6 y 5.7 es el siguiente: la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC-Colombia) reporta el avance (dado que es la entidad responsable de la acción) y la oficina asesora de planeación de APC-Colombia valida dicho reporte. Al ser aprobada por esta oficina, pasa a la oficina asesora de planeación de la cabeza del sector, en este caso el DAPRE, para revisión, posteriormente pasa a revisión de la dirección técnica interlocutora de DNP, en este caso la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DDDR, dirección técnica líder del documento), y finalmente llega para revisión del Grupo CONPES donde se da su aprobación definitiva.

La solicitud realizada por DAPRE el 21 de marzo de 2017, a la que hace mención el equipo auditor de la CGR, corresponde a una secuencia de correos que se traduce finalmente en el envío de un formato de ajustes al PAS del Documento CONPES 3859. Con respecto a esta señalamos: primero, que el mensaje enviado por Nubia López ([nubialopez@presidencia.gov.co](mailto:nubialopez@presidencia.gov.co)) a Paula Acosta ([paulaacosta@presidencia.gov.co](mailto:paulaacosta@presidencia.gov.co)) en el que se visualiza una ventana del aplicativo web SisCONPES 2.0 con las acciones 5.6 y 5.7 indicándose como “en revisión de responsable de reporte” y estado “en proceso” no significa que las dos acciones sean de la responsabilidad de DAPRE. El estado “en proceso” aparece para acciones que se encuentran en reporte o revisión por otro usuario, es decir, que en el pantallazo que se encuentra en el correo electrónico se evidencia que DAPRE no es responsable del reporte de avance (es decir no es la entidad líder de la acción), solo de revisar el reporte que envía APC, por ser esta última una entidad adscrita a dicho sector.

En ese sentido, las acciones 5.6 y 5.7 aparecían “en proceso” para el usuario de la oficina asesora de planeación de DAPRE en el corte (Nubia López), porque la acción se encontraba en el usuario responsable de reporte, Alejandro Gamboa ([alejandrogamboa@apccolombia.gov.co](mailto:alejandrogamboa@apccolombia.gov.co)) de la Dirección General de la Presidencia de Colombia. En segundo lugar, en ninguno de los mensajes ni en el formato de ajustes enviado a Grupo CONPES el 21 de marzo de 2017, ni en ninguna otra comunicación que haya llegado antes o después de esa comunicación, DAPRE solicita la modificación de responsables para las acciones 5.6 y 5.7, ni propone qué entidad debería asumir dicha responsabilidad. Lo anterior puede verse en el correo de nombre “RE: Seguimiento documento Conpes 3859” y en el archivo Excel “20170221 -Formato ajustes seguimiento CONPES transición a PAS”, que se anexan a esta comunicación.

Teniendo en cuenta lo anterior, reiteramos que no hay ninguna modificación que reflejar puesto que las acciones siempre estuvieron bajo la responsabilidad de reporte de APC-Colombia, desde su proceso de elaboración y aprobación y la solicitud de revisión de responsabilidad que pidió DAPRE no era ni procedente puesto que ellos nunca han sido los responsables de reporte de estas acciones.

**Punto 2.** Con respecto a “El 20 de marzo de 2018 la Presidencia solicitó dar traslado de las acciones 3.3 expedición del estatuto catastro-registro y 3.4 propuesta normativa para garantizar el mantenimiento de la información del catastro multipropósito; sin embargo, no se evidenció grado de avance ni respuesta del DNP a la petición”, al respecto ha de indicarse que, el Grupo CONPES recibió la solicitud de DAPRE el 20 de febrero de 2018 en el marco de la validación de usuarios realizada previo a la apertura del corte 2017-2018 proceso descrito durante la prueba de recorrido del pasado 11 de febrero de 2019. El 5 de febrero, al tratar de una solicitud de cambio de responsabilidad entre entidades, se indicó a DAPRE el procedimiento a seguir para dar respuesta a la solicitud, estableciendo contacto entre esta entidad y la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DDDR) del DNP (antigua Dirección de Desarrollo Territorio Sostenible-DDTS), dependencia propuesta como nueva responsable de reporte. Esto puede ser consultado en los correos de nombre “RE: RE:Departamento Administrativo de la Presidencia de la República” “Solicitud cambio de responsable acciones 3.2 y 3.4 del Documento 3859” que se anexan a esta respuesta.

**Punto 3.** Respecto al punto 3 “(...) se menciona que en efecto el cuadro de participantes del formato F-SD-01 Hoja de vida del documento CONPES está sin diligenciar. Sin embargo, se debe destacar que tal y como se mencionó en la prueba de recorrido del 7 de febrero del 2019, el conocimiento de las entidades y de m...

partes involucradas en la elaboración del documento CONPES y la trazabilidad de la participación de las entidades comprometidas se evidencia en otros puntos el proceso, tales como el PreCONPES (instancia oficial de discusión previa al CONPES y sobre la que se entregó la lista de asistencia y de invitados de acuerdo con la participación de las entidades en la elaboración del documento) y el PAS.”

“Vale la pena advertir de manera comedida que, es a través del PAS de los documentos CONPES que se realiza el seguimiento a todos los documentos CONPES de política, no con la información del cuadro de participantes del formato F-SDS-01 Hoja de vida del documento CONPES que es un documento de uso interno de la entidad. El artículo 2.2.12.4.2 del Decreto 1869 del 2017<sup>42</sup>, indica que “El seguimiento a documentos CONPES se realizará con base en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) aprobado por el CONPES, de acuerdo con la metodología adoptada por el Departamento Nacional de Planeación en su calidad de Secretaría Técnica”. De acuerdo con todo lo anterior, el no diligenciamiento del cuadro de participantes del formato F-SDS-01 Hoja de vida del documento CONPES no implica que no exista trazabilidad de la participación de las entidades comprometidas en la elaboración del documento ni que se diluyan responsabilidades que puedan afectar el cumplimiento de los objetivos de la política pública. De hecho, el seguimiento se ha realizado de manera regular, de acuerdo con los criterios estipulados en el proceso de seguimiento a documentos CONPES y al Decreto 1869 de 2017.”

“El no diligenciamiento del cuadro de participantes del formato F-SDS-01 Hoja de vida del documento CONPES tampoco implica que el “seguimiento a la ejecución y los mecanismos de control no sean efectivos y oportunos para la toma de decisiones, ni sirvan de instrumento de articulación inter e intrainstitucional en la implementación de la política; situaciones que se generan por debilidades en la regulación de requisitos y calidades de los participantes de las entidades intervinientes en el diseño de documentos CONPES, y deficiencias en la función de concertación continua con la entidades participantes que les permita aceptar y asumir los compromisos de conformidad con sus competencias y funciones desde la formulación del documento CONPES”. Se debe resaltar que, tal y como está establecido en el proceso de elaboración de documentos CONPES entregado al equipo auditor de la CGR previo a la prueba de recorrido, tanto el documento como el PAS deben ser concertados con todas las entidades participantes, garantizando así que exista articulación inter e intrainstitucional en la implementación de la política. Lo anterior, ya que los compromisos que quedan establecidos en el documento y PAS son el resultado de una concertación previa con las entidades participantes. Prueba de esto es la sesión PreCONPES en donde se invita a todas las entidades participantes y con acciones dentro de cada documento para discutir el resultado de las concertaciones durante el proceso de elaboración de cada documento.

Además, el proceso de elaboración (Elaboración de documentos CONPES PM-EC versión 10) establece que “Es responsabilidad del Director Técnico del DNP líder del tema, o quien delegue, concertar el borrador del documento, incluido el plan de acción y seguimiento, con las entidades participantes”. Finalmente se debe destacar que los documentos CONPES son aprobados por los miembros del CONPES, todos ellos cabeza de sector, por lo que al dar su aprobación en esa sesión están aceptando y asumiendo los compromisos estipulados en los documentos y PAS, los cuales siempre han surtido las instancias oficiales de concertación con las entidades competentes antes de la sesión CONPES.

Como soporte de este punto se adjunta toda la información relacionada con el PreCONPES, incluyendo correo de citación donde se evidencia a todas las entidades invitadas, así como la lista de asistencia a la sesión PreCONPES. También, se adjunta citación a la sesión CONPES. Por lo anterior comedidamente se solicita que esta observación sea retirada.”

## **Hallazgo 16. Registro de avance de actividades PAS en el SisCONPES - SNR**

### **RESPUESTA SNR**

<sup>42</sup> Por medio del cual se sustituye el Título 12 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación, en lo relacionado con el funcionamiento del Consejo de Política Económica y Social (CONPES).

La SNR, da respuesta mediante la comunicación SNR2019EE028409 del 21 de mayo de 2019, manifestando lo siguiente:

(...) " a. Si bien es cierto que no se realizó el reporte en el aplicativo SisCONPES frente al seguimiento a los hitos de la acción 3.1, la Superintendencia finalizó el Borrador del decreto reglamentario del artículo 105 del PND, en coordinación con el IGAC y el DNP.

Como soporte de lo anterior, nos permitimos adjuntar dos borradores del decreto reglamentario del artículo 105.

El primer borrador fue remitido por xxx, consultor del IGAC a xxxx, funcionaria de la Superintendencia, el día 20 de junio de 2016 y el segundo borrador que se adjunta fue la versión final proyectada por la Superintendencia, tal como se evidencia en el correo remitido a xxxxx, el 7 de julio de 2016, se anexa en los correos soporte.

En relación con el plan de acción para la interoperabilidad, fue presentado con sumo detalle el día 5 de febrero de 2017 al IGAC en el Club de Ejecutivos, Salón de Conferencias, piso 33.

Al respecto nos permitimos entregar el Anexo sobre temas propuestos para el desarrollo de la presentación de Catastro, entre los cuales se encuentra la información base, arquitectura tecnológica, base de datos geográfica (Geodatabase – GDB), interoperabilidad e intercambio de datos prediales catastrales y todo lo relacionado con estructuración, actualización, operación, calidad de la información predial catastral.

Así mismo, adjuntamos la Agenda que se adelantó en el taller de socialización del plan de acción para la interoperabilidad.

b. Si bien es cierto el plan de acción para la interoperabilidad no se agendó ni se presentó en el COCOP No. 9, la SNR expuso el plan de interoperabilidad en otros escenarios, tal como se mencionó en el libro anterior.

c. Las situaciones que afectaron los compromisos frente a las acciones 3.1 y 4.8 son las siguientes:

En relación con la acción 3.1, es preciso explicar que el Decreto Reglamentario no se expidió porque se inició la redacción del texto que iba a ser presentado como proyecto de Ley de CM.

En el proceso de elaboración del Proyecto de Ley se discutió de forma coordinada y participativa entre todas las entidades involucradas en el proyecto, lo relacionado con las actas de colindancia (contenido del art. 105 del PND), con el fin de demostrar esto, se adjunta una citación realizada por el líder jurídico del DNP para trabajar los temas relacionados el día 21 de marzo de 2017.

Así mismo, nos permitimos presentar como prueba el proyecto de ley del Sistema Nacional Catastral Multipropósito, gaceta No. 704, presentado en el marco del procedimiento legislativo especial para La Paz, que en su artículo 18 y siguientes trataba el tema de las actas de colindancia con fines de rectificación de cabida y linderos, sin embargo el proyecto de ley se archivó por terminación de la vigencia del procedimiento legislativo especial para La Paz.

Por otro lado, frente a la acción 4.8, no se creó el comité de catastro registro, sin embargo, el IGAC y la SNR han trabajado coordinadamente para la implementación del plan de acción de interoperabilidad y prueba de esto es la Resolución conjunta que adoptó el modelo núcleo de intercambio LADM\_Col.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que para las acciones antes mencionadas la SNR y el IGAC han expedido 3 resoluciones conjuntas, en las cuales se demuestra la gestión por parte de la SNR para ajustar y coordinar con el IGAC las responsabilidades a cargo de las mismas, a saber:

- Resolución Conjunta SNR 1732 IGAC 221 de 2018, "Por medio de la cual se establecen los lineamientos y procedimientos para la corrección o aclaración, actualización, rectificación de linderos y área, modificación física e inclusión de área de bienes inmuebles"
- Resolución Conjunta SNR 5731 IGAC 642 de 2018 "por la cual se adopta el modelo común de intercambio LADM\_Col"
- Resolución Conjunta SNR 5204 IGAC 479 de 2019 "por la cual se modifica parcialmente la Resolución Conjunta SNR 1732 IGAC 221 del 21 de febrero de 2018"

De otra parte, mediante comunicación SNR2019EE029788 del 27 de mayo de 2019, la SNR da alcance a la espuesta<sup>143</sup>, indicando lo siguiente:

*(...) Nos permitimos informar que las acciones 3.1 y 4.8 nunca estuvieron habilitadas para el seguimiento en el aplicativo SisCONPES, razón por la cual la SNR no tuvo la oportunidad de registrar el avance de estas acciones en dicha herramienta.*

*Lo anterior se sustenta en el correo de la coordinadora del grupo CONPES del DNP, en el cual se explica lo siguiente:*

*El Documento CONPES 3859 tuvo como primer corte el 2016-2. Previo a la apertura de este corte, la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del DNP (antigua Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible), la dirección técnica que lideró la elaboración del documento, le manifestó a Grupo CONPES que las únicas acciones de este documento a las que se les puede hacer seguimiento, ya que no dependen de la aprobación de proyecto de Ley de catastro, son 2.1, 2.2, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7 y 5.8.*

*Esta comunicación fue reiterada en cortes posteriores, por lo que esas acciones han sido las únicas habilitadas para seguimiento.*

*Las acciones 3.1 y 4.8 que menciona en su correo, no pertenecen al listado suministrado por la dirección técnica, por esta razón nunca han sido habilitadas para seguimiento. Es decir, que no cuentan con información de avance en el aplicativo web SisCONPES 2.0"*

*De acuerdo con lo anterior, nos permitimos reiterar lo manifestado en la comunicación con radicado SNR2019EE028409, mediante el cual se puso en conocimiento de ustedes el texto del proyecto de ley de CM, en el cual se abordaban los temas relacionados con las actas de colindancia para la rectificación de cabida de linderos y la interoperabilidad entre catastro y registro."*

<sup>43</sup> Comunicación SNR2019EE028409 del 21 de mayo de 2019

#### **Anexo 4. Recursos Política Pública de Participación Ciudadana -PPPC**

Objetivo Específico: Verificar que el DNP haya incorporado en el presupuesto de 2018, recursos para la participación ciudadana<sup>144</sup>; así como, evaluar la gestión desarrollada para el cumplimiento de la política de promoción de la participación ciudadana, la construcción y ejecución del plan de riesgo de corrupción y de atención al ciudadano, el cumplimiento de las políticas de rendición de cuentas y servicio al ciudadano, y de transparencia y acceso a la información pública.

En desarrollo del proceso auditor se verificó lo siguiente:

En la PPPC el DNP tiene doble función, la primera hace referencia a las actuaciones que debe realizar en cumplimiento de sus obligaciones como garante del derecho a participar que tienen todos los ciudadanos y la segunda misional, referida a las atribuciones especiales establecidas normativamente en su calidad de “*cabeza de sector*”, para el cumplimiento de esas responsabilidades específicas.

Como resultado de la evaluación de la gestión de recursos destinados a la PPPC, el DNP en los escenarios de democracia participativa y prestación de servicios a cargo del Estado; cumplió con la consolidación de espacios de transparencia y rendición de cuentas, lo que se traduce en el control social a lo público por parte de la ciudadanía.

En el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, adoptado por el Decreto 2482 de 2012, incluyó cuatro componentes para el seguimiento a las actividades, que en la práctica definen el derecho a participar de los ciudadanos en la gestión, siendo ellos: transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas, servicio al ciudadano y gobierno en línea, que se cumplieron acorde con la obligatoriedad normativa.

En el presupuesto de la vigencia 2018, se evidenció que no cuenta con rubros específicos para la PPPC; no obstante, el DNP asigna partidas de funcionamiento para cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley 1757 de 2015. Los recursos fueron utilizados en actividades y proyectos para la promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación, con el propósito de que las personas y las organizaciones civiles puedan incidir en la elaboración, ejecución y seguimiento a las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos que las afecten o sean de su interés.

El DNP adelantó el proceso de ejecución de los recursos en acatamiento de sus obligaciones como garante del derecho a participar que tienen todos los ciudadanos, razón por la cual suscribió el contrato “*DNP-426 -2018 y SGR-060-2018*” con la Sociedad Hotelera Nequendama, por \$2.423,83 millones; con el objeto de: “*prestar apoyo logístico para la coordinación, organización y realización de eventos, ferias y/o actividades relacionadas, dentro del marco de competencias del DNP*”. Analizada la ejecución del contrato, se estableció que el 85,12% de los recursos hacen parte del Presupuesto General de la Nación; es decir,

<sup>144</sup> De acuerdo con lo estipulado en la Ley 1757 de 2015

\$2.063,33 millones, de éstos se ejecutaron \$1.836,86 millones, dejando de obligar \$226,4 millones los cuales se liberarán con el acta de liquidación del contrato.

El valor restante equivalente a \$360,50 millones, hace parte del presupuesto del Sistema General de Regalías, del cual también existe un saldo pendiente por liberar de \$2,0 millones, los cuales se incluirán en acta de liquidación del SGR. Por lo anotado, el total de recursos ejecutados fue de \$2.195 millones existiendo un saldo total por liberar de \$228,4 millones, tal como se presenta a continuación.

**Tabla. 11 Ejecución presupuestal contrato DNP-426 y SGR-060/2018**  
Cifras en millones de \$

CONCEPTO	Valor del Contrato	Pagos realizados	Valor por pagar	Saldo por liberar
PGN	2.063,00	1.777,00	59,00	226,00
SGR	360,00	358,00	0,00	2,00
<b>Valor del Contrato</b>	<b>2.423,00</b>	<b>2.135,00</b>	<b>59,00</b>	<b>228,00</b>

Fuente: Información DNP

Elaboró: Comisión CGR

➤ DNP como “Cabeza de Sector”

El DNP en cumplimiento de las responsabilidades misionales, concernientes a las atribuciones especiales establecidas normativamente en su calidad de “cabeza de sector” formuló el Proyecto de inversión “Implementación del Programa Nacional de Eficiencia en el Servicio del Ciudadano”, que para la vigencia 2018, consideró recursos por \$17.493,7 millones; no obstante, fueron aprobados \$10.000 millones de acuerdo con el Decreto 223 de 2017, distribuidos entre recursos nación por \$3.421,24 millones y recursos del crédito \$6.578,75 millones (Contrato préstamo 3154/OC-CO, suscrito entre la República de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo BID, el 15 de mayo de 2014).

El documento CONPES 3785 de 2013, menciona que es preciso que el lineamiento de política tenga en cuenta la redefinición del rol del PNSC, como coordinador y articulador de esfuerzos interinstitucionales en materia de servicio al ciudadano y es la Subdirección General Territorial del DNP quien lidera el PNSC y desarrolla instrumentos para su implementación, medición y seguimiento, cuyo propósito es que los ciudadanos accedan de una forma digna, efectiva y moderna a los trámites y servicios de la Administración Pública para un ejercicio pleno de sus derechos y deberes.

Analizada la ejecución financiera del PNSC se estableció que entre 2014 y 2018, el total apropiado fue \$52.617,90 millones, de los cuales se comprometieron \$46.803,40 millones (88.94%);

**Tabla 12 Resumen Financiero 2013 - 2018**

Vigencia	Solicitado**	Inicial*	Vigente*	Compromiso*	Obligación*	Pago*
2013-Dic	0,00	10.400,00	5.981,00	5.095,22	5.095,22	4.541,20
2014-Dic	13.285,00	6.684,00	5.140,00	5.040,92	5.040,92	4.641,74
2015-Dic	12.679,00	10.688,00	9.176,71	8.613,26	8.613,26	6.883,81
2016-Dic	14.880,21	12.616,88	12.616,88	12.245,77	12.245,37	9.206,65
2017-Dic	17.213,83	9.999,60	9.703,32	5.849,76	5.849,76	3.559,05
2018-Dic	17.493,79	10.000,00	10.000,00	9.958,47	9.742,30	9.735,58
<b>Total Proyec</b>	<b>75.551,83</b>	<b>60.388,48</b>	<b>52.617,91</b>	<b>46.803,40</b>	<b>46.586,83</b>	<b>38.568,03</b>
<b>Pérdida de apropiación</b>				<b>5.814,51</b>		

Fuente: \*SUIFP - \*\*SIIF. Información va desde 2008, año que se inició el SPI.

Elaboro: Comisión CGR

En 2018 la ejecución en el PNSC, fue la siguiente:

**Tabla 13. Apropiación definitiva**  
 Cifras en millones de \$

REC	DESCRIPCIÓN	APR. INICIAL	APR. VIGENTE	CDP	APR DISPONIBLE
10	IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE EFICIENCIA AL SERVICIO DEL CIUDADANO	\$ 3.421,24	\$ 3.421,24	\$ 3.411,05	\$ 10,18
14	IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE EFICIENCIA AL SERVICIO DEL CIUDADANO	\$ 6.578,76	\$ 6.578,76	\$ 6.578,76	\$ 0,00
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 10.000,00</b>	<b>\$ 10.000,00</b>	<b>\$ 9.989,81</b>	<b>\$ 10,18</b>

Fuente: Información DNP

Elaboró: Comisión CGR

Del total de la apropiación vigente por \$10.000 millones, el DNP constituyó CDPs por \$9.989,81 millones; es decir que, existe una apropiación disponible de \$10,18 millones; por lo que no se realizaron compromisos por este valor. Del total de recursos comprometidos por \$9.958,49 millones (99.90%), se obligó \$9.742,29 millones (97.42%) y pagó \$9.735,58 millones (97.36%). Es decir que, al cierre de la vigencia se constituyeron reservas por \$216,17 millones (2.16%) y cuentas por pagar de \$6,71 millones (0.07%), como se muestra a continuación:

**Tabla 14. Ejecución presupuestal**  
 Cifras en millones de \$

REC	DESCRIPCIÓN	COMPROMISO	OBLIGACIÓN	PAGO	RESERVA PRESUPUESTAL	CUENTAS POR PAGAR
10	IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE EFICIENCIA AL SERVICIO DEL CIUDADANO	\$ 3.379,71	\$ 3.364,37	\$ 3.357,66	\$ 15,34	\$ 6,71
14	IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE EFICIENCIA AL SERVICIO DEL CIUDADANO	\$ 6.578,75	\$ 6.377,92	\$ 6.377,92	\$ 200,83	\$ 0,00
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 9.958,46</b>	<b>\$ 9.742,29</b>	<b>\$ 9.735,58</b>	<b>\$ 216,17</b>	<b>\$ 6,71</b>

El PNSC tenía prevista su finalización a diciembre 31 de 2018; a continuación se presentan los resultados obtenidos con cumplimiento al 100%, después de los ajustes realizados

**Tabla 15. Resultados PNSC**  
 Cifras en millones de \$

Producto estratégico 2018	Meta	Logro	Comprometido (\$)	Obligado (\$)	Saldo obligado (\$)
Herramientas metodológicas	2	1. Diseño metodológico y cálculo del índice de disponibilidad de los trámites nacionales en los territorios. 2. Diseño metodológico y cálculo del índice de excelencia en servicio al ciudadano de entidades nacionales y territoriales.	797,64	776,64	21*
Programa de formación y sensibilización en Servicio al Ciudadano, implementado	1	El Programa de cualificación se implementó a través de 47 sesiones sobre protocolos, caracterización de usuarios, lenguaje claro y PQRS entre otros.	43	43	0
Funcionarios capacitados	2.500	El Programa de cualificación contó con la participación de servidores públicos de entidades territoriales y nacionales.	30,00	30,00	0
Centros Integrados de Servicio, implementados	2	Se implementaron los CIS de Corozal y Pitalito, y se brindó asistencia técnica a las Alcaldías vinculadas a la estrategia CIS, en la articulación de la oferta con las entidades de nivel nacional.	5.694,29	5.514,45	179,83**
Estudios técnicos y de factibilidad – Modelo de negocio de CIS, elaborados	2	Se realizaron los modelos de sostenibilidad financiera de los CIS de Corozal y Pitalito.	812,10	806,58	5,52***
Ferias Nacionales de Servicio al Ciudadano, realizadas	4	Se realizaron ferias en los municipios de Manaure, Necoclí, Cumaribo y San Vicente del Caguán. En total 23.965 ciudadanos accedieron a trámites y servicios de más de 70 entidades del nivel nacional.	994,24	994,24	0
Informes anuales de Auditoría	1	La firma Ernst & Young inició la auditoría de cierre del crédito del proyecto.	76,67	76,67	0
Herramienta de medición de percepción ciudadana	1	Se levantó la Encuesta de Percepción Ciudadana de Trámites y Servicios frente a la cobertura y calidad de los trámites y servicios de la Administración Pública, en 10 ciudades con una muestra de 9.926 encuestas.	446,62	446,62	0
Intervenciones en entidades del SNSC	7	Se brindó asistencia técnica a 45 entidades en los distintos componentes de la Política.	568,90	568,90	0
Estrategia de comunicación, implementada	1	Se inscribieron 28.809 servidores públicos de 615 entidades, al Curso virtual de lenguaje claro; se realizó la traducción a lenguaje claro de 50 documentos de interés público, y se	494,61	484,80	9,81***



Producto Estratégico 2018	Meta	Logro	Comprometido (\$)	Obligado (\$)	Saldo por obligar (\$)
		lanzó la Red de Lenguaje Claro de Colombia. Se publicaron 10 boletines sobre Ferias, CIS, y Acompañamiento a entidades, entre otras temáticas.			
<b>Totales</b>			<b>9.958,46</b>	<b>9.742,29</b>	<b>216,17</b>

Fuente: Información DNP  
DNP

Elaboró:

En desarrollo del Plan de Participación Ciudadana, se evidenció que el DNP contó con \$2.065,51 millones, de éste presupuesto \$566,90 millones hacen parte del SGR, en donde la estrategia de fortalecimiento del posicionamiento del DNP, destinada a involucrar a la ciudadanía en la gestión fue la más representativa. Además, se adelantaron actividades en función de la participación democrática como eventos de divulgación por parte de todas las dependencias del DNP, estructurar la estrategia de comunicación externa y publicaciones editoriales para la vigencia 2018, gestionar relaciones públicas y realizar la difusión de eventos institucionales con públicos de interés, entre otras, tal como se muestra a continuación:

**Tabla 16. Plan de Participación ciudadana**  
Cifras en millones de \$

Producto	Costo de la actividad según PABS
Informe de seguimiento a las actividades que promueven la participación de la ciudadanía en los eventos organizados del DNP.	471,00
Estrategia para el fortalecimiento del posicionamiento del DNP en los públicos objetivo, implementada.	1.093,00
Plan de comunicaciones internas, implementado.	71,20
SISCONPES 2.0 en operación, optimizado	98,00
Documentos CONPES y PAS, asesorados	132,00
Información de elaboración y seguimiento de documentos CONPES, divulgada	28,00
Estrategia de participación ciudadana implementada	172,00
<b>TOTAL</b>	<b>2.065,20</b>

Fuente: Información DNP

Elaboro: Comisión CGR

Durante el 2018, el DNP adelantó actividades para promover la participación ciudadana en la gestión de la entidad, razón por la cual se habilitaron 177 espacios para la realización de los eventos, cuya ejecución fue de \$2.195,00 millones.

Del total de actividades efectuadas, 171 corresponden a la ejecución del contrato con la Sociedad Hotelera Tequendama S.A.<sup>145</sup> relacionadas con temas de: Plan de trabajo 2018, Consejo Nacional de Planeación, Foro Resultados Calidad del Aire: Una Prioridad Política

<sup>145</sup> Contrato DNP-426-2018 y SGR-060-2018

Pública, Discusión documento CONPES la Guajira con entidades territoriales comisionados Wayuu, Colombia construida desde las regiones: Diálogos sobre descentralización, Fortalecimiento del Sistema Integrado de Gestión, - Jornadas de socialización de Acuerdos Únicos: Vaupés, San Andrés, Caquetá, Vichada, Feja Nacionales de Servicio al Ciudadano en Manaure, Necoclí, Cumaribo, San Vicente de Caguán, entre otras, las cuales corresponden a la interacción de las actividades entre la entidad y la ciudadanía y responden a las expectativas de la sociedad; las seis (6) actividades restantes a participación virtual, referidas a campañas pedagógicas, consulta y diálogos a través de plataformas virtuales.

A continuación, se detalla la distribución de los recursos para el desarrollo de las actividades previstas dentro de la PPPC, en su función misional.

**Tabla 17. Distribución de recursos**  
Cifras en millones de \$

CONCEPTO	VALOR
Participación ciudadana en la gestión pública	1.957,91
Servicio al ciudadano	1.223,66
Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción	227,15
<b>TOTAL</b>	<b>3408,71</b>

Fuente: Información DNP

Elaboró: Comisión CGR

Por otra parte, se cumplió con los lineamientos de la Política Pública Integral Anticorrupción y atención al ciudadano - PAAC, por cuanto se mejoró la calidad y el acceso a los trámites y servicios de las entidades públicas, optimizando la satisfacción de los ciudadanos facilitando el ejercicio de sus derechos, a través de mejores canales de atención al ciudadano, talento humano, normativo y con la interacción ciudadana, para garantizar la satisfacción del ciudadano, tal como se muestra a continuación:

**Tabla 18. Plan Anticorrupción – Rendición de cuentas**  
(cifras en millones de \$)

CONCEPTO	VALOR
Plan Anticorrupción Rendición de Cuentas	1.096,00
Plan Anticorrupción- Transparencia y Acceso a la Información	1.439,00
Servicio al Ciudadano	127,00
<b>TOTAL</b>	<b>2.662,00</b>

Fuente: Información DNP

Elaboró: Comisión CGR

La Ley 1474 de 2011 y la normatividad que la desarrolla, contempla la metodología para la construcción, evaluación y seguimiento del PAAC el cual incluyó actividades previstas dentro del plan de manejo de riesgos de corrupción, realizadas con participación de la ciudadanía (construcción, evaluación, seguimiento), para lo cual se ejecutaron recursos por \$ 2.663,69 millones del PGN y \$1.134,20 millones de SGR, para un total de \$3.797,89 millones.

Evalúadas las acciones planteadas para la mitigación de los riesgos de corrupción y el cumplimiento de los lineamientos y directrices de la Política dentro del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano -PAAC de la vigencia 2018; se evidenció, que el DNP lo formuló acorde con lo establecido en el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, el Decreto 2641 del 2012, el documento CONPES 3654 de 2010 y lineamientos de la Guía Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano versión 2.

El PAAC incluyó cinco (5) componentes<sup>146</sup>: 1. Mapa de riesgos de corrupción y las medidas para mitigarlos, 2. Racionalización de trámites, 3. Rendición de cuentas, 4. Mecanismos para mejorar la atención al ciudadano. 5. Participación Ciudadana, así:

1. Las actividades del Plan de manejo de riesgos de corrupción fue elaborado de acuerdo a la Ley 1474 de 2011, y hacen referencia a la difusión de la política de riesgos adoptada en el Sistema Integrado de Gestión, la realización de talleres a las dependencias sobre la gestión del riesgo de corrupción en el DNP, y las mesas de trabajo conjuntas para la validación y/o actualización de los riesgos de corrupción, se evidenció cumplimiento de las mismas, de conformidad con lo incluido en el informe de seguimiento de la Oficina de Control Interno, con corte a 31 de diciembre de 2018, componente 1: Gestión de Riesgos de Corrupción - Mapa de Riesgos de Corrupción.
2. Se adelantaron acciones de Racionalización de Trámites relacionadas con la liquidación del Fondo Nacional de Regalías, establecido por la Ley 1530 de 2012 .
3. Teniendo en cuenta los preceptos del documento CONPES 3654 de 2010, se incorporó la rendición de cuentas al interior de la entidad como mecanismo de control social, participación y de promoción de la cultura de la información, la transparencia y el diálogo con el ciudadano, proceso que le permite debatir, refutar y deliberar sobre la gestión institucional y sus resultados.

Es así, como en 2018 se presentaron informes que dan cuenta de la realización de Ferias Nacionales de Servicio al Ciudadano en las ciudades de: Manaure, Necoclí, Cumaribo y San Vicente del Caguán en desarrollo del PNSC, se diseñó la estructura, alcance y plan de trabajo de la estrategia de participación ciudadana, implementación de acciones virtuales (página web del DNP) y presenciales de participación ciudadana (socialización y discusión del PND 2018-2022, realizando encuestas de percepción, las que indican la participación de la sociedad (2.865 asistentes), igualmente se ejecutaron otras actividades entre ellas: seminarios, balances, eventos de planeación estratégica, comisión regional, capacitación, formulación participativa y avances del PND y para la evaluación y retroalimentación a la gestión institucional se generó el documento que contiene el proceso y resultado de la estrategia de participación ciudadana implementada la cual analiza los resultados de las estrategias de fomento de la participación ciudadana.

---

<sup>146</sup> Fuente: Archivo Excel, seguimiento plan anticorrupción, remitido por la OCI, oficio 20196000131431.

Dentro de las acciones de diálogo establecidas por el DNP como estrategia para la rendición de cuentas, definió los espacios para interactuar directamente con los ciudadanos, de acuerdo con la metodología prevista por el DAFP para estos encuentros que corresponden a audiencias públicas participativas presenciales y virtuales, las cuales llevaron a cabo con recursos de regalías.

De acuerdo a lo comunicado por el DNP, *durante el año 2018 en el marco del Convenio con la Corporación Transparencia por Colombia se adelantó la II fase de la implementación de las auditorías ciudadanas para el control social a la ejecución de proyectos de desarrollo local financiados con recursos del SGR, incluyó 30 municipios de 11 departamentos y 56 proyectos financiados con recursos del SGR, con un costo de \$1.134, 2 millones*"

4. Del seguimiento a las actividades que incluyen atención al ciudadano se halló la actualización del documento de caracterización de usuarios, se desarrollaron actividades orientadas al componente de los Canales de Atención a través de respuestas oportunas al ciudadano, también en el documento "Estrategia para el Fortalecimiento Institucional del Servicio al Ciudadano, diseñada" en el Capítulo "Taller Humano", se encontró el análisis de los colaboradores que participan directamente en la atención a los ciudadanos, el tipo de atención y las recomendaciones sobre las posibles mejoras, se evidenció la aprobación por parte de la Secretaría General<sup>147</sup> de los "Lineamientos para la Atención Integral al Ciudadano", se brindó información de servicios en las Ferias de servicio al ciudadano, (Norte de Santander–Cúcuta), a través del PNSC. Se implementó nueva encuesta de satisfacción frente a las PQRS por el canal presencial en cumplimiento de la Ley de Transparencia y de Información Pública y se brindó capacitación a servidores públicos y a ciudadanos. También se realizaron 5 acciones de capacitación a sectores interesados, acerca de los procesos de elaboración y seguimiento, del correcto diligenciamiento y uso de los formatos y las plantillas, y de SisCONF E 2.0, de promoción de la participación ciudadana y evaluación de la calidad logística, la percepción y la aplicabilidad de la información, el promedio de percepción fue del 92%,
5. Dentro de los mecanismos para la Transparencia y Acceso a la Información se consolidó la estrategia de comunicaciones externas para 2018, que incluye la producción de contenidos para la divulgación en medios y producción del programa de televisión institucional 'DNP Noticias, se desarrolló el documento Estrategia Digital 2018 y para fortalecer la respuesta oportuna y satisfactoria al ciudadano se fortalecieron los canales de atención del DNP a través de depuración de los formularios de peticiones allegados a través de la página Web en ORFEB, capacitación en lo relacionado con la digitalización de los soportes de las peticiones verbales, asignación de la serie documental de PQRS.

Se evidenció que el DNP cumplió con la responsabilidad institucional consagrada en el Título II de la Ley 1712 de 2014, como es la de publicar información obligatoria de

<sup>147</sup> Aprobación realizada en junio de 2018

entidad, disponible para los ciudadanos mediante diversos canales: medios físicos, remotos, locales o de comunicación electrónica.

De la verificación de las actividades relacionadas con la Política de transparencia y acceso a los canales virtuales de acceso a la información, según la "*Estrategia de publicación de la información diseñada siguiendo el artículo 43 del Decreto 103 de 2015*", se evidenció que el DNP dispone de tres tipos de canales: Página web, programa de televisión y redes sociales, donde se realizan notas informativas en lo referente a las Ferias de Servicio al Ciudadano, se tiene un canal digital en el cual se realizan temáticas en las que la ciudadanía puede participar; así mismo, se realiza por medio de redes sociales, convocatoria de ciudadanos con contenidos pedagógicos, se cuenta con redes sociales (Facebook, Twitter e Instagram) que se responden a través de Facebook en Vivo.

También se realizan transmisiones por medio de YouTube sobre el PNSC para entidades de orden Nacional y distrital, en la cual los ciudadanos pueden conocer y aportar en dichos eventos como: estrategias para prestar servicio al ciudadano y cualificación de Servidores Públicos

## **Anexo 5. Recursos para la política pública de las personas con discapacidad**

En desarrollo de la auditoría, se verificó lo siguiente:

El DNP cumplió con las obligaciones establecidas en la Ley 1618 de 2013, en cuanto al desarrollo, ejecución e implementación de la política pública de las personas con discapacidad, para garantizar el ejercicio de sus derechos y su inclusión plena, para lo cual ejecutó recursos presupuestales con cargo a gastos de nómina, un contrato de prestación de servicios y adecuaciones físicas realizadas por la administración del edificio de Fonade a través del pago de cuotas de administración.

Igualmente, cumplió con las responsabilidades específicas de implementación de las políticas de accesibilidad e inclusión social determinadas en la Ley, los recursos provienen del PNSC, a través del cual se llevaron a cabo las actividades de acompañamiento en su calidad de “*cabeza de sector*”.

El DNP implementó el uso de nuevas tecnologías, incluidas las de información y comunicaciones; por lo tanto, adoptó medidas para la población en condición de discapacidad así: Visual que es un software lector de pantalla JAWS y el software magnificador MAGIC; además, con el Sistema de Interpretación en Línea (SIEL) se facilitó la comunicación entre sordos y oyentes que visitan la entidad, con el Servicio de Relevos de Llamadas para atención a través del canal telefónico, se proporcionó comunicación entre una persona sorda y oyente. Adicionalmente, se brindó capacitación en lengua de señas colombianas y se realizaron las adecuaciones para personas con discapacidad, para facilitar su desplazamiento.

Con recursos del PNSC y en cumplimiento a lo establecido en el artículo 184 de la Ley 753 de 2015, diseñó el Modelo de Implementación de los Centros Integrados de Servicios CIS, modelo que comprende pautas estratégicas y operativas que le permiten a cualquier municipio del país, planificar, ejecutar y poner en operación un lugar donde se integre la oferta pública nacional, departamental y municipal para que los ciudadanos accedan a información, trámites, programas y servicios con calidad, oportunidad, eficiencia, con accesibilidad y cuya finalidad es garantizar al ciudadano un trato amable, digno y eficiente.

El DNP dispuso de recursos presupuestales que simultáneamente atienden dos aspectos: el primero, a las actuaciones que debe realizar en cumplimiento de sus obligaciones como garante del derecho a participar que tienen todos los ciudadanos y el segundo misional, referido a las atribuciones especiales establecidas normativamente en su calidad de “*cabeza de sector*”, para el cumplimiento de las responsabilidades específicas.

Del análisis realizado a las obligaciones plasmadas en el Plan de Acción, se evidenció que contempló las actividades y asignación de recursos que garantizaron el acceso a

personas con discapacidad en los términos de la Ley 1145 de 2007; igualmente, el plan incluyó entre el objetivo de “Generar y promover procesos de gestión pública que sean eficientes, efectivos, articulados y transparentes, y que se traduzcan en el diseño e implementación de planes y programas orientados a las Personas con Discapacidad -PcD a nivel nacional y territorial, que al cierre de la vigencia, presentó un cumplimiento del 100%”, entre otros.

En desarrollo de la ejecución e implementación de la política pública de las personas con discapacidad, se constituyó el Plan Institucional en aplicación del numeral 8 del artículo 10 de la Ley 1618 de 2013 y de la Ley 1346 de 2009, el cual consideró para 2018 el producto “diseño de la Estrategia de fortalecimiento institucional de servicio al ciudadano”, a cargo de la Secretaría General del DNP, dentro de sus actividades incluyó: caracterización de usuarios, componentes de canales de atención, de talento humano, normativas de interoperabilidad con otras entidades, y promoción y evaluación de bienes y servicios para el ciudadano, relacionados con la protección de los derechos de las personas con discapacidad, con el objetivo de fortalecer la gestión y articulación interna del DNP.

Las anteriores medidas buscan garantizar que las acciones adelantadas se ajustan a las características particulares de las personas, y les permiten hacer efectivo el derecho acorde con las necesidades específicas de la población en condición de discapacidad.

A su vez, en su calidad de cabeza de sector el DNP, a través del PNSC, adelantó actividades de acompañamiento a la implementación de las políticas de accesibilidad e inclusión social de la Ley 1618 de 2013, las que incluyen: el acompañamiento técnico a través de la “Metodología de Mejoramiento de los Sistemas de Servicio al Ciudadano”, articulación para la asesoría técnica con el CIDCCA<sup>148</sup>, capacitación a servidores públicos en temas de accesibilidad universal, política del servicio al ciudadano y sensibilización al servicio, recomendaciones para la mejora de servicio al ciudadano, a través del diseño de la matriz de recomendaciones, articulación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -MinTIC para el acceso e instalación de licencia CONVERTIC, que corresponde a la instalación de software lector de pantalla JAWS que transforma la información de los sistemas operativos y las aplicaciones en sonido (CONVERTIC), para el uso en las dependencias del DNP que brindan servicios al ciudadano.

Adicionalmente, el PNSC desarrolló herramientas y estrategias con enfoque diferencial incluyente, tales como el Directorio de inclusión social, Guía para Entidades Públicas de Servicio y Atención Incluyente, Protocolos de Servicio al Ciudadano y Herramientas de diagnóstico con el objeto de mejorar el relacionamiento Estado-Ciudadano de conformidad con lo establecido al artículo 3º del Decreto 2623 de 2009, en especial, para las personas en condición de discapacidad.

Estas herramientas, permitieron el desarrollo de todos los sectores del gobierno, generación de espacios accesibles (accesibilidad universal), para que las personas

---

<sup>148</sup> Consejo Iberoamericano de Diseño, Ciudad y Construcción Accesible

podieran hacer uso eficiente de los servicios y/o trámites ofrecidos por el Estado, independientemente de sus capacidades técnicas, cognitivas o físicas.

Además, el PNSC diseñó instrumentos de medición asociados a los criterios normativos establecidos por la ley, en el marco del cumplimiento de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social-PPDIS y la PPSC<sup>149</sup> para medir la accesibilidad en los canales de atención de las entidades públicas.

El PNSC es un programa de la Subdirección General Territorial del DNP, que realiza asesoramiento y acompañamiento técnico al DNP, para el fortalecimiento de la política institucional al servicio del ciudadano; así mismo, efectúa actividades de acompañamiento en la implementación de las políticas de accesibilidad e inclusión social contenidas en la Ley 1618 de 2013.

Para el logro de los objetivos contemplados en la Ley 1618 de 2013, el DNP cuenta actualmente con el Convenio de asociación DNP-378 de 2015, mediante el cual, el DNP y CIOCCA, aúnan esfuerzos para plantear estrategias de sensibilización para servidores públicos, e intercambiar información y experiencias exitosas relacionadas con estrategias nacionales e internacionales en materia de accesibilidad, diseño y arquitectura incluyente, que permitan el goce efectivo de los derechos de la ciudadanía y, en especial, de aquellas personas en condición de discapacidad y otros sujetos de especial protección constitucional; que puedan ser implementadas en las entidades vinculadas al Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano-SNSC, de acuerdo a ajustes razonables.

Para dar continuidad al PND 2014-2018 “*Todos por un Nuevo País*”, el Gobierno Nacional se comprometió a fortalecer la formulación de políticas; es así como, se diseñó y se encuentra en la fase de Implementación la Política de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano (Documento CONPES 3785 de 2013).

Para materializar los compromisos del PND se requiere de un Estado con capacidad de implementar con eficiencia, eficacia y oportunidad los diseños de política pública, para esto el Proyecto de Eficiencia al Servicio del Ciudadano –PESC, fue concebido a través del Contrato de préstamo BID 3154/OC-CO por US\$20 millones, con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad en la gestión y prestación de servicios públicos, a través del logro de los siguientes objetivos específicos: (i) mejorar la oportunidad y acceso a los servicios públicos disponibles en los centros de atención presencial; (ii) Racionalizar los procesos transversales, simplificación con trámites relacionados con la prestación de servicios y capacitación a los servidores públicos en competencias de servicio al ciudadano; y (iii) obtener mayor valor por dinero en las compras y contrataciones públicas.

Para cumplir éstos objetivos, el proyecto desarrolló los componentes que se detallan a continuación, de los cuales la CGR tuvo en cuenta los que son de responsabilidad del DNP, a saber:

---

<sup>149</sup> Documento CONPES 3785 de 2013



- Implementación de la estrategia de CIS y mejoramiento de los mecanismos de comunicación de la administración Pública por USD\$8.66 millones.
- Mejoramiento de la gestión interna y simplificación de trámites por USD\$2.0 millones.
- Costos administrativos. DNP/Colombia Compra Eficiente USD\$1.69 millones

Para la financiación de algunas de las actividades previstas, se asignaron al DNP \$10.0 millones, recursos apropiados y ejecutados en 2018 para la Implementación del Programa Nacional de Eficiencia al Servicio del Ciudadano, recursos que incluyen actividades del PPPC.

Teniendo en cuenta las recomendaciones del PNSC, la Secretaría General del DNP incluyó en el Plan de Acción, y en Plan de Anticorrupción y Atención al Ciudadano: fortalecimiento en los canales de atención, en donde se adelantaron acciones, como el acompañamiento del Programa y de la Oficina de Tecnología y Sistemas de Información OTSI, enfocadas a implementar herramientas de accesibilidad para personas con discapacidad visual, para lo cual se instalaron 35 licencias (ConverTic),

El DNP implementó el Sistema de Interpretación en Línea (SIEL) iniciativas del Centro de Relevo, proyecto del MINTIC y la Federación Nacional de Sordos de Colombia (FENASCOL), el cual facilita la comunicación entre sordos y oyentes que asisten al DNP. Igualmente, se implementó el “*Servicio de Relevo de Llamadas*” para atención a través del canal telefónico, lo cual permite la comunicación entre una persona sorda y oyente, para este servicio el DNP instaló una línea de atención especial para el centro de relevo.

Así mismo, como última etapa del proceso de implementación de herramientas dispuestas por el Centro de Relevo, se adelantan las gestiones para el diseño y divulgación de información dirigida a las personas en condición de discapacidad.

Se comprobó la asistencia al curso de Lengua de Señas Colombianas con enfoque de Servicio al Ciudadano organizado por el DAFP y el Instituto Nacional de Sordos –INSCOR.

Las actividades de gestión para instalación de software ConverTic, gestión para implementación del centro de relevo, ajustes en su funcionalidad y la actualización de lineamientos para la atención integral al ciudadano del DNP. – integrantes de la estrategia de fortalecimiento institucional de servicio al ciudadano, se ejecutaron en desarrollo del Contrato 029-2018, cuyo costo fue de \$86.4 millones.

En concordancia con la Ley Estatutaria 1618 de 2013, sobre las medidas específicas para garantizar los derechos de los niños y las niñas con discapacidad y el acompañamiento a las familias; el DNP, cuenta con disposiciones internas, mediante las cuales los servidores públicos en situación de discapacidad, madres o padres con niños menores pueden acceder a horario flexible o teletrabajo.

Además, el DNP promueve la participación en actividades de formación y bienestar dirigidas a todos los servidores públicos mediante convocatoria divulgada a través de los medios de comunicación con los cuales cuenta la Entidad, y proporciona el servicio de transporte para los desplazamientos, al servidor público en situación de discapacidad.

En caso de vinculación de personas con discapacidad, en el marco de la Política de Seguridad y Salud en el Trabajo, se realizan las adecuaciones correspondientes a los puestos de trabajo y seguimientos, con acompañamiento de la ARL.

Por lo descrito; se demostró, que el DNP, cuenta con lineamientos de atención integral al ciudadano, protocolos de servicio al ciudadano y una estrategia para el mejoramiento e institucionalización del Servicio al Ciudadano, en donde se determinó la atención de personas con discapacidad.

De otra parte, con referencia a los criterios de evaluación incluyentes en desarrollo de lo establecido en el Decreto 392 de 2018, el DNP en 2018, no adelantó procesos de contratación en favor de personas con discapacidad; sin embargo, ha incluido en todos sus procesos este factor de calificación en cumplimiento de la norma señalada, destacando que las empresas que empleen personas con discapacidad tienen preferencia en la contratación pública.