

## **INFORME DE AUDITORÍA**

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CONTADURÍA GENERAL DE LA  
NACIÓN – CGN  
VIGENCIA 2015**

**CGR-CDGPIF No  
noviembre de 2016**

## INFORME DE AUDITORIA

### UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN - CGN

Contralor General de la República	Edgardo José Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralora Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras	Martha Victoria Osorio Bonilla
Directora de Vigilancia Fiscal	María Cristina Quintero Quintero
Supervisor	Fernando Grillo Parra
Equipo de auditores	
Responsable de Auditoría	José E. Piraquive Sierra
Integrantes del Equipo Auditor	María Paola Ávila Escobar Doris Yackeline Cárdenas Fernando Giraldo Otálora Víctor Chitiva Acosta Diego Mauricio Riaño Suarez (Apoyo Técnico Ambiental)

<b>1. DICTAMEN INTEGRAL .....</b>	<b>4</b>
1.1 GESTIÓN Y RESULTADOS .....	6
<b>1.1.1 Control de Gestión .....</b>	<b>7</b>
1.1.1.1 Macroproceso: Gestión Financiera, Presupuestal y Contable .....	8
1.1.1.2 Macroproceso: Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios .....	9
1.1.1.3 Macroproceso: Gestión de Tecnología de la Información – TI .....	10
1.1.1.4 Macroproceso: Formulación de Políticas Regulación y Coordinación ....	11
<b>1.1.2 Control de Resultados .....</b>	<b>11</b>
1.1.2.1 Macroproceso: Formulación de Políticas Regulación y Coordinación ....	12
1.1.2.2 Macroproceso: Gestión Ambiental.....	14
1.1.2.3 Seguimiento al Plan de Mejoramiento .....	14
<b>1.1.3 Control de Legalidad .....</b>	<b>15</b>
1.1.3.1 Macroproceso Gestión de Defensa Judicial .....	15
<b>1.1.4 Control Financiero.....</b>	<b>16</b>
1.1.4.1 Macroproceso Gestión Financiera, Presupuestal y Contable .....	16
<b>1.1.5 Evaluación de Control Interno.....</b>	<b>18</b>
<b>1.1.6 Trámite de Denuncias, Solicitudes Especiales y Quejas .....</b>	<b>19</b>
1.2 FENECIMIENTO DE LA CUENTA.....	19
1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS .....	19
1.4 PLAN DE MEJORAMIENTO.....	19
<b>2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>21</b>
2.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS .....	21
<b>2.1.1 Control de Gestión .....</b>	<b>21</b>
2.1.1.1 Macroproceso: Gestión Financiera - Presupuestal.....	22
2.1.1.2 Macroproceso: Gestión de Adquisición de Bienes Servicios.....	23
2.1.1.3 Macroproceso: Gestión de Tecnología de la Información.....	81
2.1.1.4 Macroproceso: Formulación de Políticas Regulación y Coordinación ....	93
<b>2.1.2 Control de Resultados .....</b>	<b>106</b>
2.1.2.1 Macroproceso: Formulación de Políticas Regulación y Coordinación ..	107
2.1.2.2 Macroproceso: Gestión Ambiental.....	110
2.1.2.3 Seguimiento Plan de Mejoramiento .....	112
<b>2.1.3 Control de Legalidad .....</b>	<b>112</b>
2.1.3.1 Macroproceso: Gestión de Defensa Judicial .....	113
<b>2.1.4 Control Financiero.....</b>	<b>116</b>
2.1.4.1 Macroproceso: Gestión financiera, presupuestal y contable .....	116
<b>2.1.5 Evaluación del control interno .....</b>	<b>149</b>
<b>2.1.6 Trámite de Denuncias, Solicitudes Especiales y Quejas .....</b>	<b>150</b>
<b>3. ANEXOS .....</b>	<b>154</b>

## 1. DICTAMEN INTEGRAL

88111-

Bogotá D.C.,

Doctor

**PEDRO LUIS BOHÓRQUEZ RAMÍREZ**

Contador General de la Nación

Contaduría General de la Nación

Calle 95 No. 15 - 58

Bogotá D. C.

La Contraloría General de la República (en adelante “CGR”), con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó auditoría a la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación (en adelante “CGN”), a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: eficiencia, eficacia y economía, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General al 31 de Diciembre de 2015, y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha. Dichos estados contables, fueron examinados y comparados con los del año anterior.

La auditoría incluyó que la comprobación a las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizó conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Así mismo, evaluó el control interno.

Es responsabilidad de la CGN el contenido de la información suministrada y analizada por la CGR. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de los estados contables de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General de la Nación.

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

El representante legal de la CGN, rindió la cuenta por la vigencia fiscal del año 2015, dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica No 7350 de 29 de noviembre de 2013.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría (NIA's) y con políticas y procedimientos prescritos por la CGR. Tales normas requieren que planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados contables están libres de errores e inconsistencias significativas. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados contables, los documentos que soportan la gestión y los resultados de la CGN y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo la evaluación de los riesgos de errores significativos en los Estados Contables y de la gestión y resultados de la CGN. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la CGN como relevante para todos sus propósitos.

La auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la CGN, así como evaluar la presentación general de los estados contables. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y opinión.

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

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

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados con base en la información suministrada y en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema Integrado para el Control de las Auditorías —SICA y en los archivos de la Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras.

## 1.1 GESTIÓN Y RESULTADOS

La CGR como resultado de la auditoría adelantada conceptúa que la gestión y resultados de la CGN respecto de las actividades evaluadas por la vigencia 2015, es Desfavorable, con una calificación de 50.24 puntos (ver Cuadro No. 4).

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

Para la evaluación de estos controles se tuvieron en cuenta los siguientes macroprocesos: Formulación de Políticas Regulación y Coordinación y sus Procesos de Formulación de la Política, Coordinación, Seguimiento y Monitoreo de la Política y Regulación; Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios y sus procesos de Estudios previos y pliego de condiciones, Ejecución contractual, anticipos, adiciones y modificaciones y Supervisión e interventoría; Gestión de Defensa Judicial y sus procesos de seguimiento de la actividad de apoderados; Gestión Financiera, presupuestal y contable y sus procesos de revelación de los Estados Contables y Financieros, reconocimiento, realidad económica y jurídica de la contabilidad, ejecución y cierre del presupuesto; Gestión Ambiental y sus procesos de Gestión Ambiental Institucional y Gestión de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones TIC's con sus procesos de Prestación de servicios de TI y soporte, y Seguridad de la Información.

### **1.1.1 Control de Gestión**

Este componente obtuvo una calificación de 73.05, originada por el examen practicado a la gestión los macroprocesos de: Gestión Financiera, Presupuestal y Contable, proceso ejecución presupuestal, Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios, Gestión de Tecnología de la Información y Formulación de Políticas Regulación y Coordinación en los Procesos de Formulación de la Política, Coordinación, Seguimiento y Monitoreo de la Política y Regulación.

La calificación se impactó principalmente por debilidades en la etapa de planeación contractual, aplicación de principios contractuales, uso de recursos de inversión, ejecución de obligaciones contractuales pactadas, observancia de exigencias normativas en materia de publicaciones e impresos, acto administrativo de justificación de la contratación directa, austeridad del gasto, estudios y experiencia para la ejecución de objetos contractuales, publicidad de actos contractuales e informes demostrativos de ejecución, coberturas de riesgos laborales, justificación de adición y prórrogas, gestión de supervisión y adquisición de elementos que no contribuyeron al avance del proyecto de inversión.

De otra parte por debilidades originadas en la programación y adecuado seguimiento a las actividades relacionadas con el desarrollo del Plan Estratégico Institucional y Plan de Acción en el Proyecto de Inversión "*Capacitación, Divulgación y Asistencia Técnica*", que no permiten el logro del total de las metas propuestas para la vigencia analizada, impactando el cumplimiento de los objetivos propuestos para el cumplimiento de su misión institucional, además por debilidades en los mecanismos de control que no ofrece un eficiente control de avances institucionales.

Así mismo, se encontraron debilidades relacionadas con el Plan de Continuidad del negocio en lo atinente al Datacenter Alterno, y en la replicación en línea del servidor de aplicaciones y al servidor web a un sitio externo.

### 1.1.1.1 Macroproceso: Gestión Financiera, Presupuestal y Contable

#### Ejecución del Presupuesto Vigencia 2015

La ejecución presupuestal de la vigencia por \$22.150.886.169 se aplicó en un 50.7% a funcionamiento y 49.3 a inversión que corresponde a \$11.237.257.798 y 10.913.628.370 respectivamente; en la ejecución presupuestal por funcionamiento, se encuentra los recursos aplicados al pago del arriendo del Inmueble, donde funciona actualmente la CGN, en cumplimiento al contrato N. 1 de 2015 por valor \$2.419.709.250 incluido IVA lo que significa una destinación del 21.5% de los recursos ejecutados por este rubro presupuestal y del 11% del total de la ejecución presupuestal. (Ver cuadro No. 1)

**Cuadro No. 1**  
**Ejecución Presupuestal año 2014 – 2015**

Ejecución Presupuestal año 2014/2015 (Cifras en Pesos)									
DESCRIPCIÓN	APROPIACIONES VIGENTES				COMPROMISOS				% Ejecución
	2014	2015	Variación	Peso 2015	2014	2015	Variación	Peso 2015	
<b>TOTAL PRESUPUESTO</b>	19,530,770,168	22,368,300,000	2,837,529,832		19,122,184,944	22,150,886,169	3,028,701,225	15.8%	99.0%
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	12,530,000,000	11,434,300,000	-1,095,700,000	51.1%	12,256,370,226	11,237,257,798	-1,019,112,428	-8.3%	50.7%
Gastos de Personal	8,502,000,000	8,160,284,315		71.4%	8,308,420,396	7,990,382,327	-318,038,069	-3.8%	36.1%
Gastos Generales	4,000,000,000	3,238,029,000	-761,971,000	28.3%	3,921,659,362	3,210,888,787	-710,770,575	-18.1%	14.5%
<b>TRANSFERENCIAS CORRIENTES SSF</b>	28,000,000	35,986,685	7,986,685	0.4%	26,290,468	35,986,685	9,696,217	36.9%	0.2%
<b>INVERSIÓN</b>	7,000,770,168	10,934,000,000	3,933,229,832	48.9%	6,865,814,718	10,913,628,370	4,047,813,652	59.0%	49.3%

Fuente: SIFF Ejecución

Elaboró: Equipo Auditor CGR

La Gestión Financiera – Presupuestal de la CGN, se analizó, con base en los resultados de la ejecución presentada en la vigencia, a través de la verificación documental que soporte la ejecución y la constitución del rezago presupuestal. En cuanto a vigencias futuras, se analizó la ejecución por \$1.769.1 millones, los cuales fueron aplicados para gastos de vigilancia, aseo, cafetería, internet y arrendamiento.

El proceso presupuestal de la CGN ejecutado durante la vigencia 2015 se desarrolló en cumplimiento de los parámetros legales.

### 1.1.1.2 Macroproceso: Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios

En el Macroproceso se evaluaron los Procesos de: Estudios previos y pliego de condiciones, Ejecución contractual, anticipos, adiciones y modificaciones y Supervisión e interventoría.

En la vigencia 2015, el universo de contratos de la CGN celebrados fue de 265 por \$16,841,3 millones; la muestra seleccionada fue de 33 contratos en cuantía de \$8,452,2 millones que representaron el 12.94% en número y el 50.18% del universo de contratos, así:

**Cuadro No. 2**  
**Muestra de contratos vigencia 2015**

*(Cifras en millones)*

Modalidad de selección	No.	Valor Definitivo	No. Muestra	%	Valor de la Muestra	%
Contratación directa	216	13,653.0	26	12.03	6,053,7	44.34
Mínima cuantía	18	114,2	2	11.11	25,7	22.48
Selección abreviada	15	2,233,2	3	20	1,534,2	68.70
Acuerdo marco de precios	5	37,1	1	20	24,0	64.67
Licitación pública	1	803,8	1	100	803,7	100
<b>Total</b>	<b>255</b>	<b>16,841,3</b>	<b>33</b>	<b>12.94</b>	<b>\$8,441.3</b>	<b>50.18</b>

Fuente: Información suministrada por la CGN

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De los contratos elegidos en la muestra se verificó la planeación, la realización de los procesos de selección conforme a la normatividad vigente, la suscripción de los contratos y la respectiva entrega o prestación de los bienes, obras y servicios contratados, la publicación de los actos contractuales, el cumplimiento de las labores de supervisión y la satisfacción de las necesidades del MHCP.

De dicha evaluación se evidenciaron debilidades en materia de planeación, ejecución y supervisión contractual, tal como se refleja en los hallazgos registrados en el informe, así:

- Actualización del plan anual de adquisiciones, planeación y selección objetiva de contratos, cumplimiento de requisitos y procedimientos de austeridad del gasto, publicación de actos contractuales y oportunidad, observancia de elementos del acto administrativo de justificación de la contratación directa, uso de recursos de proyectos de inversión en gastos de funcionamiento, cumplimiento de requisitos relacionados con publicaciones e impresos, verificación en el acatamiento de requisitos de estudios y experiencia para la ejecución de objetos contractuales, obligaciones contractuales relacionadas con proyectos de inversión no realizadas por los contratistas.

- Publicación de la ejecución contractual conforme con la ley de transparencia, verificación de coberturas en riesgos laborales, justificación de adición y prórrogas.
- Adquisición de elementos que no contribuyen a la materialización del proyecto de inversión, supervisión y liquidación de contratos.

### 1.1.1.3 Macroproceso: Gestión de Tecnología de la Información – TI

#### Proceso: Seguridad de la Información

Se efectuó seguimiento a los controles establecidos para el aseguramiento de la información en lo relacionado con el Sistema de Información misional denominado Consolidador de Hacienda e Información Pública-CHIP<sup>1</sup>, en el marco del proyecto de inversión “Fortalecimiento de los Sistemas de Gestión de Información y Consolidación Contable Nacional”, así mismo, se realizó seguimiento al plan de Continuidad del Negocio de TI.

Como resultado de las pruebas realizadas, se observó que la replicación de datos al sistema alterno se hace únicamente a la Base de datos del sistema CHIP, pero no al servidor de Aplicación ni al servidor Web.

De otra parte, con fundamento en el Convenio 001 de Cooperación 001 de 2011 entre la CGN y el Municipio de Medellín-Secretaría de Hacienda<sup>2</sup>, se determinó que actualmente no existe obligación por parte del Municipio de prestar el servicio de Datacenter Alterno.

#### Proceso: Planificación y Organización

Se hizo seguimiento desde el plano tecnológico al proyecto de Inversión “Fortalecimiento de los Sistemas de Gestión de Información y Consolidación Contable Nacional.”,

---

<sup>1</sup> CHIP: Consolidador de Hacienda e Información Pública –CHIP, sistema de información “...para que con la adecuada reglamentación y estructura procedimental canalice la información financiera, económica, social y ambiental de los entes públicos canalice la información financiera, económica, social y ambiental de los entes públicos hacia los organismos centrales y al público en general bajo la administración y responsabilidad de la Contaduría General de la Nación. Este sistema está compuesto por un conjunto de procesos e instrumentos requeridos para la generación, transmisión, procesamiento y publicidad de información pública...” Fuente: [http://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf](http://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf)

<sup>2</sup>Convenio de Cooperación 001 de 2011 - Fecha de Terminación 22 De Febrero de 2017: “OBJETO: Cooperar para la implementación del proceso de consolidación de los Estados Financieros del Grupo Económico y Social del Municipio de Medellín (GESMM) en la herramienta tecnológica CHIP de propiedad de la Contaduría General de la Nación (CGN).”

Clausula Quinta: “Quinta: SOPORTE Y MANTENIMIENTO: El soporte y mantenimiento para el Módulo de Consolidación del Municipio de Medellín será por contraprestación de servicios de las partes cooperantes y se hará así: EL MUNICIPIO de Medellín brindará almacenamiento de bases alternas a la CGN, y la CGN prestará el servicio de mantenimiento durante cinco (5) años prorrogables al sistema de consolidación del Municipio de Medellín, una vez entre en productivo la herramienta CHIP.”

en cuanto a contratos de TI seleccionados, verificando productos entregados, cumplimiento y avance físico.

Como resultado de las pruebas se observó que los servidores que entregó en comodato el Municipio de Medellín a la CGN, éstos pueden ser solicitados en devolución en cualquier tiempo, generando el riesgo en la continuidad de la operación del sistema CHIP.

Se evidenció que al cierre de la vigencia el proyecto de inversión citado presentaba un rezago del 30% en el indicador *“información contable estandarizada y unificada en el sistema actualizada”*.

#### *1.1.1.4 Macroproceso: Formulación de Políticas Regulación y Coordinación*

##### *Procesos: Formulación de la Política y Coordinación*

Las políticas sectoriales contenidas en el Plan de Desarrollo Administrativo (PDA) está formulado para el período 2013 – 2018 y refleja el desarrollo de sus procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de evaluación alineados con las políticas enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Plan de Acción Institucional de la CGN vigencia 2015.

Se revisó la coherencia del Plan Estratégico de la Contaduría General de la Nación (CGN) con el Plan Nacional de Desarrollo, así como el cumplimiento de los objetivos y metas programados en el plan de acción teniendo en cuenta la formulación de los siguientes proyectos de inversión: Modernización de la Regulación Contable Pública, Fortalecimiento de los Sistemas de Gestión de la CGN, Capacitación, Divulgación y Asistencia Técnica en Contabilidad Pública y Fortalecimiento de los Sistemas de Información y Consolidación Contable Nacional. Y de manera más particular las metas que se refieren a la gestión de actividades de investigación contable, regulación y estrategias de capacitación que permiten la generación de información contable pública uniforme y garantizan el rigor técnico de la misma, para la vigencia de 2015.

#### **1.1.2 Control de Resultados**

Este componente obtuvo una calificación de 80.00 puntos, producto de la evaluación al macroproceso misional denominado formulación de políticas, regulación y coordinación a través de la verificación al cumplimiento de los planes, programas y metas establecidas en el Plan de acción en concordancia con el Plan Estratégico formulado por la CGN en la vigencia 2015, la efectividad de las acciones tomadas por la CGN en el plan de mejoramiento para eliminar la causa de los hallazgos determinados por la CGR y la Gestión ambiental.

La calificación se sustenta en debilidades en el cumplimiento de metas de los proyectos de “Capacitación, Divulgación y Asistencia Técnica en Contabilidad Pública” y “Fortalecimiento de los Sistemas de Información y Consolidación Contable Nacional” adelantados por la CGN; la labor de supervisión en los contratos y contratos interadministrativos correspondientes a los cuatro proyectos de inversión seleccionados en la muestra; diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los sistemas de información; y, control interno.

Además, por la no efectividad en la estructuración de un plan de continuidad del negocio, necesario para poner en marcha un Datacenter Alterno para respaldar componentes del software y hardware fuera de la CGN, acción contemplada por la CGN en el plan de mejoramiento suscrito con la CGR, producto de la auditoría adelantada a la vigencia fiscal 2012.

Finalmente, se observaron deficiencias en materia de gestión ambiental relacionadas con la disposición final de residuos peligrosos (toner y luminarias).

#### *1.1.2.1 Macroproceso: Formulación de Políticas Regulación y Coordinación*

**Proceso:** *Seguimiento y Monitoreo de la Política y Regulación - Gestión Plan Estratégico – Plan de Acción*

Se revisó el cumplimiento de objetivos y metas programados en el plan de acción, particularmente los que se refieren a la gestión de actividades de investigación contable, regulación y estrategias de capacitación que permiten la generación de información contable pública uniforme y garantizan el rigor técnico de la misma, para la vigencia de 2015.

#### **Proyecto 1: Modernización de la Regulación Contable Pública en Colombia**

El proyecto de inversión de modernización contable pública se inició en el año 2013 y está programado para finalizar en diciembre de 2016. A 31 de diciembre de 2015 presenta una inversión acumulada de \$5.580 millones y para la vigencia de 2015 tuvo una ejecución de recursos por \$2.177.5 millones, representados en contratos de prestación de servicios profesionales por un valor de \$1.612.9 millones, servicios logísticos por \$78.7 millones y un Convenio Interadministrativo de cooperación con el Banco Mundial por \$486 millones<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> “Aunar esfuerzos para desarrollar la fase de modernización del Régimen de Contabilidad Pública a partir de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público para entidades de gobierno ...”

Los resultados de las metas del proyecto alcanzaron el 100%, teniendo en cuenta que durante el año 2015 se expidieron las resoluciones, instructivos y cartas circulares propuestas.

## **Proyecto 2: Capacitación, Divulgación y Asistencia Técnica en Contabilidad Pública**

Este proyecto de Inversión se ha ejecutado desde el año 2008; a diciembre de 2015 tiene una inversión acumulada de \$13.903 millones. Para la vigencia 2015 la entidad ejecutó recursos por \$2.600 millones, representados en contratos de prestación de servicios por \$2.480 millones, ordenes de prestación de servicios por \$7.2 millones, un convenio con la Federación Internacional de Contadores – IFAC -<sup>4</sup> (Derechos de Autor) por \$8 millones<sup>5</sup> y reembolsos de caja menor por \$86.5 millones, para un total de \$2.582 millones, que corresponde a una ejecución presupuestal del 99.37%.

Durante el 2015, el proyecto en su componente de capacitación no ejecutó el programa previsto para las entidades de Gobierno a nivel territorial. Se realizaron algunos eventos de capacitación sobre el marco normativo para las empresas que no cotizan en el mercado de valores y que no captan ni administran ahorro del público, bajo el esquema de alianzas con universidades.

Como resultado de lo anterior, el programa de capacitación presentó aplazamientos, apoyados en lo dispuesto en el artículo 3 de la Resolución 414 de 2014, modificado por la Resolución 663 de diciembre de 2015, establece un periodo de transición al 31 de diciembre de 2015, el cual prevé que las empresas seguirían utilizando el Plan General de Contabilidad Pública, el Manual de Procedimientos y la Doctrina Contable Pública, de manera simultánea con los criterios del nuevo marco normativo.

## **Proyecto 3: Fortalecimiento de los Sistemas de Gestión de la Contaduría General de la Nación.**

Este proyecto inició su ejecución en la vigencia 2013; para la vigencia fiscal objeto de examen se le asignó un presupuesto de \$911 millones, reducido posteriormente a \$711 millones, sobre los cuales se suscribieron contratos con personas naturales por \$663 millones y órdenes de prestación de servicios por

---

<sup>4</sup> El objeto del convenio es el de “concesión de derechos: a los efectos de la difusión pública y posterior adopción en los actos administrativos nacionales sobre una base no comercial la IFAC, torga a la CGN el derecho no exclusivo del territorio nacional para adoptar, reproducir, publicar y distribuir partes de la traducción autorizada en el formato electrónico para el modelo de contabilidad para entidades de gobierno” por un valor de \$8 millones.

<sup>5</sup> Los \$8 millones son para pago de derechos de autor.

\$47.9 millones, para un total ejecutado de \$710.9 millones, correspondiente al 99.98%.

Se verificó el cumplimiento de las metas y las evidencias que las soportan, encontrando debilidades en la contratación realizada para la ejecución del proyecto.

#### **Proyecto 4: Fortalecimiento de los Sistemas de Información y Consolidación Contable Nacional**

Este proyecto inició su ejecución en la vigencia 2014; durante la vigencia 2015 tuvo una ejecución presupuestal de \$5.350 millones, sobre los cuales se suscribieron contratos con personas naturales por \$1.608.4 millones, contratos con personas jurídicas por \$3.712 y órdenes de prestación de servicios por \$29.6 millones, para un total ejecutado de \$5.350 millones, correspondiente al 100.0%.

En la verificación se determinó un rezago del 30% en el cumplimiento de la actividad de realización de consultorías y estudios técnicos relacionados con el indicador de “*información contable estandarizada y unificada en el sistema actualizada*”.

##### *1.1.2.2 Macroproceso: Gestión Ambiental*

##### *Proceso: Gestión Ambiental Institucional*

Se examinó la gestión realizada por el auditado para el cumplimiento de los compromisos con la gestión ambiental (políticas, gestiones de conservación, permisos, etc.) del Ente objeto de control fiscal. Así mismo, se verificó el cumplimiento de las políticas, procesos y gestión realizada para la conservación, defensa, protección, mejora y mitigación del impacto de las actividades en el medio ambiente.

De lo anterior se encontraron deficiencias relacionadas con la gestión para disposición final de residuos peligrosos (toner y luminarias).

##### *1.1.2.3 Seguimiento al Plan de Mejoramiento*

Del seguimiento al plan de mejoramiento vigente a 31 de diciembre de 2015, suscrito en el año 2013, se evidenció que existe un (1) hallazgo con tres (3) acciones de mejora, de las cuales una (1) acción tenía fecha de vencimiento 28 de febrero de 2015.

Se observó que la acción que vencía en la vigencia auditada y fue dada por cumplida por la CGN, relacionada con Estructurar el Plan de Continuidad del Negocio no fue efectiva, ya que la Alcaldía de Medellín no tiene la obligación de prestar el servicio de Datacenter Alterno a la CGN, además no se evidenció replicación en línea de todos los componentes del sistema CHIP. Por lo anterior, el porcentaje de efectividad de la acción en la vigencia 2015 es del 0%.

### 1.1.3 Control de Legalidad

Se verificó de manera transversal en todos los macroprocesos y procesos evaluados, la aplicación de la normatividad interna y externa que rige los procesos y procedimientos financieros, económicos y administrativos de la CGN en desarrollo de su objeto, a través de la comprobación del cumplimiento del marco normativo aplicable a la CGN, entre las cuales se encuentra, Decreto 111 de 1994, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1510 de 2013 (compilado en el Decreto 1082 de 2015), Decreto 1082 de 2015, Ley 1474 de 2011, Ley 1712 de 2014, Decreto 01 de 1984 (aplicable para el proceso pese a estar derogado por la Ley 1437 de 2011), Ley 472 de 1998, Resolución Orgánica No. 7350 de 2013 emitida por la CGR, y memorando No. 2015IE0120638C5 de 23/12/2015 emitido por la CGR.

De lo anterior el componente obtuvo una calificación de 60.00 puntos, que se fundamenta en las debilidades del reporte de información a la cuenta o informe anual de la CGR y en las debilidades en la aplicación de normas contables, tributarias, control interno, técnicas de calidad, contractuales, de transparencia y anticorrupción.

#### 1.1.3.1 Macroproceso Gestión de Defensa Judicial

*Proceso: Seguimiento Actividad Apoderados*

En la vigencia 2015, la CGN contó con el siguiente universo de litigios por un valor de \$0 en pretensiones: 1 proceso judicial administrativo y 5 acciones constitucionales populares y de tutela. Se tomó el 100% para verificación.

**Cuadro No. 3**  
**Muestra de procesos judiciales vigencia 2015**

*(Cifras en millones)*

Procesos				Muestra					
Procesos	No. de procesos	Valor de pretensiones	Valor de condena o provisión	No. de procesos	%	Valor pretensiones	%	Valor de condena o provisión	%
Administrativos	1	\$0	\$0	3	100	\$0	100	\$0	100

Constitucionales	5	\$0	\$0	3	100	\$0	100	\$0	100
------------------	---	-----	-----	---	-----	-----	-----	-----	-----

Fuente: Información suministrada por la CGN - Equipo auditor CGR

Elaboró: Equipo auditor CGR

Se evaluó la gestión de los apoderados dentro de los procesos judiciales, es decir, la oportunidad en la representación y defensa de los intereses de la CGN en los litigios ante la jurisdicción administrativa y constitucional; adicionalmente, se verificó la información registrada de los procesos judiciales en el eKogui y en el sistema Siglo XXI (Rama Judicial).

De la revisión realizada a los procesos judiciales elegidos en la muestra, se estableció debilidad en el reporte de información a la cuenta o informe anual de la CGR.

#### **1.1.4 Control Financiero**

Este componente obtuvo una calificación de 0.00 puntos. Para su revisión se tuvo en cuenta el macroproceso gestión financiera, presupuestal y contable, procesos de revelación y reconocimiento, en los que se realizó revisión de la información financiera, el aplicativo contable, la aplicación de políticas y manuales, controles en los procesos y la eficiencia del control interno contable, así como también el cumplimiento de las normas aplicables expedidas por la Contaduría General de la Nación.

La calificación otorgada a este componente se fundamenta en la opinión emitida, la cual fue de Opinión Negativa. La opinión se fundamentó en las salvedades a las cuentas contables de: Depreciación Equipo de Comunicación y Computación, Pagos por cuenta de terceros y el Grupo de Otros Activos (Derechos – Licencias y Amortización de licencias) por \$120.1 millones, \$8.3 millones y \$250.7 millones para un total de \$379.1 millones, que corresponde al 11.35% del total del Activo por \$3.341,1.

##### *1.1.4.1 Macroproceso Gestión Financiera, Presupuestal y Contable*

*Procesos: Revelación y Reconocimiento de Estados Contables y Realidad económica y jurídica de la contabilidad.*

La evaluación realizada a la gestión financiera se efectuó de acuerdo con el alcance, procedimientos y pruebas selectivas realizada por la CGR, para lo cual tomó para su examen las cifras presentadas en los Estados Contables de la CGN y los resultados de sus operaciones.

La CGN, prepara sus Estados Contables, atendiendo las normas y procedimientos incluidos en el Régimen de Contabilidad Pública, donde se revelan los hechos,

transacciones y operaciones que realiza la CGN en cumplimiento de las funciones de su cometido estatal. Se precisa que mediante la Resolución 151 de 2015, la CGN expidió el manual de políticas, contables, que sirve de instrumento para que los hechos transacciones y operaciones se reconozcan y revelen en la CGN, atendiendo las disposiciones normativas contenidas en el Régimen de Contabilidad Pública.

En cuanto al tema de implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera en la CGN, ésta hace parte de las entidades relacionadas con el ámbito de aplicación de la Resolución 533 del 8 de octubre de 2015<sup>6</sup>, para lo cual tendrán periodo de preparación obligatoria, comprendido entre la publicación de la Resolución 533 y el 31 de diciembre de 2016 y la aplicación que iniciará el 1 de enero de 2017.

Se evaluó el Balance General a 31 de diciembre de 2015, con un activo por \$3.341.1 millones, representado en un 56% en Intangibles y en un 28.2 % en Equipos de comunicación y computación. En el pasivo por \$1.297.6 millones, de los cuales el 49% corresponde a \$ 748.4 millones en la cuenta de adquisición de Bienes y Servicios y un 37% que corresponde a \$574.3 millones en Salarios y prestaciones Sociales y el patrimonio por \$1.800.3 millones.

#### Opinión de los Estados Financieros

En nuestra opinión, los estados contables, en su conjunto, no presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera de la CGN y los resultados de sus operaciones por el año terminado a 31 de diciembre de 2015, de conformidad con los principios y normas prescritas por el Contador General de la Nación.

Las salvedades que fundamentaron la opinión<sup>7</sup>, son el producto del examen realizado a los estados contables de la CGN, sobre una muestra del 86.6% en el activo y del 86% en el pasivo; salvedades que en su sumatoria ascienden a \$379.1 millones, que representa el 11.35% del total del Activo por \$3.341,1.

#### Evaluación del Control Interno Contable

De acuerdo con el cuestionario para evaluación del Control Interno Contable, para la CGN vigencia 2015, de los 81 aspectos evaluados, se obtuvo una calificación

---

<sup>6</sup> "Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, en el marco aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones"

<sup>7</sup> Fuente: Guía de Auditoría CGR a mayo de 2015: Tipos de Opiniones: ADVERSA O NEGATIVA: Se emite cuando las salvedades tomadas en su conjunto superen el 10% del total de los activos o de los pasivos más patrimonio...

final de 1,51 lo que indica que el Concepto de Control Interno Contable es **CON DEFICIENCIAS**.

La evaluación del Sistema de Control Interno Contable de la CGN, reveló que los mecanismos específicos de control implementados para el macroproceso de gestión financiera y los procesos relacionados con la gestión contable, no son suficientes para mitigar riesgos inherentes al tema en contexto. De otra parte, los mapas de riesgos de la Institución en los procesos gestión recursos financieros y gestión TICs, no contempla riesgos ni controles relacionados con los seguimientos de los intangibles ni con la calidad de la información que reportan otras dependencias al proceso contable<sup>8</sup>.

*Seguimiento Observaciones Comisión Legal de Cuentas Cámara de Representantes*

La Comisión Legal de Cuentas, realizó Glosas a los Estados Contables de la CGN vigencia 2014, en cuanto a los aspectos de: Orden Presupuestal, Contable, del Sistema de Control Interno Contable e Informe Ejecutivo Anual del Modelo Estándar de Control Interno MECI; observaciones que en su totalidad ascienden a once (11), las cuales, acorde con los procedimientos internos, contienen acciones de mejora, siendo efectivas en las observaciones presupuestales y Modelo Estándar de Control Interno - MECI, mas no así las relacionadas con las de orden contable.

### 1.1.5 Evaluación de Control Interno

De acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido es 1.875, valor que permite a la CGR conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia del Control Interno de la CGN es **con Deficiencias**. La calificación se sustenta en las alertas generadas en los controles de los procesos que hacen parte de los macroprocesos de: Gestión Financiera Presupuestal – contable, Gestión de adquisición de bienes y servicios y Formulación de políticas, regulación y coordinación<sup>9</sup>, los cuales reflejaron una calificación en el rango de mayor a 1.5 y menor a 2<sup>10</sup>.

En cuanto a la operatividad de la Oficina de Control Interno, se evidenció que cumple con las funciones establecidas en la Ley 87 de 1993 y realiza actividades de seguimiento al cumplimiento de las acciones de mejora, para la presentación

---

<sup>8</sup> Numeral 3.8 de la Resolución No. 357 de 2008.

<sup>9</sup> Corresponde a los escenarios estratégicos y misionales de la CGN.

<sup>10</sup> Fuente Matriz Para la evaluación de la calidad y eficiencia de control interno Guía de Auditoría CGR.

de los avances semestrales exigidos por la Resolución Orgánica 7350 del 9 de noviembre de 2013 de la CGR.

### **1.1.6 Trámite de Denuncias, Solicitudes Especiales y Quejas**

En desarrollo del proceso auditor se asignó una solicitud ciudadana identificada con el Código SIPAR No. 2016-101987-82111-SE, la que fue objeto de evaluación y de la cual se proyectó respuesta de fondo al ciudadano y cuyas conclusiones se encuentran en los resultados.

## **1.2 FENECIMIENTO DE LA CUENTA**

Con base en la calificación de los componentes, obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados, la CGR **NO FENECE** la cuenta de la CGN por la vigencia fiscal correspondiente al año 2015.

## **1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS**

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron treinta y tres (33) hallazgos administrativos, de los cuales siete (7) tienen posible incidencia disciplinaria y uno (1) con otra incidencia (OI).

## **1.4 PLAN DE MEJORAMIENTO**

La CGN debe elaborar un Plan de Mejoramiento consolidado con los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del mismo, de acuerdo con lo previsto en el numeral 4 del artículo décimo séptimo de la Resolución Orgánica 7350 del 29 de noviembre de 2013 de la CGR.

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

Sobre dicho Plan, la CGR no emitirá pronunciamiento, no obstante, el documento será insumo de un próximo proceso auditor, según lo establecido en el numeral 3.3.7, Planes de Mejoramiento, de la Guía de Auditoría.

Bogotá, D. C,

**MARTHA VICTORIA OSORIO BONILLA**

## Contralora Delegada Gestión Pública e Instituciones Financieras

Aprobó: Comité Técnico No. 68 del 21 de noviembre de 2016  
Revisó: María Cristina Quintero Quintero – DVF  
Fernando Grillo Parra - Supervisor  
Elaboró: José E Piraquive Sierra  
María Paola Ávila Escobar  
Doris Yackeline Cárdenas Correales  
Víctor Chitiva Acosta  
Fernando Giraldo Otálora

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 1.1 EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

Con base en las conclusiones y hallazgos presentados en este informe y la aplicación de la Matriz de Evaluación de la Gestión y Resultados correspondientes a los procesos de Gestión, de Resultados, de Legalidad, Financiero y de Evaluación de Control Interno, la CGR conceptúa que durante la vigencia 2015, la Gestión y Resultados de los procesos evaluados es **DESFAVORABLE**, con una calificación de 50.24 puntos sobre 100, tal como se evidencia a continuación:

**Cuadro No. 4**  
**Evaluación de la Gestión y Resultados**

EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS			
COMPONENTE	Ponderación Componente %	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
Control de Gestión 20%	20.00	73.05	14.61
Control de Resultados 30%	30.00	80.00	24.00
Control de Legalidad 10%	10.00	60.00	6.00
Control Financiero 30%	30.00	0.00	0.00
Sistema de Control Interno	10.00	56.25	5.63
<b>CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA</b>			<b>50.24</b>
Fuente Matriz de Gestión	Preparó: Equipo Auditor		

#### 1.1.1 Control de Gestión

Este componente obtuvo una calificación de 73.05 puntos, como resultado de la evaluación de los Macroprocesos Gestión Financiera, Presupuestal y Contable en el proceso ejecución y cierre del presupuesto, Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios, Gestión de Tecnología de la Información-TI y Formulación de Políticas Regulación y Coordinación, en los procesos de: Formulación, Seguimiento y monitoreo de la Política.

Dicha calificación se vio afectada por debilidades en la etapa de planeación contractual, uso de recursos de inversión, ejecución de obligaciones contractuales pactadas, observancia de exigencias normativas en materia de publicaciones e impresos, desempeño de la supervisión; así como a deficiencias en la programación y adecuado seguimiento de las actividades relacionadas con el desarrollo del Plan Estratégico Institucional, Plan de Acción y Plan de Continuidad del negocio.

### 1.1.1.1 Macroproceso: Gestión Financiera - Presupuestal

Proceso: Ejecución y cierre del presupuesto

- **Escenario presupuestal durante la vigencia 2015**

A través del Decreto No. 2710<sup>11</sup> del 26 de diciembre de 2014, se observa que fue asignada una apropiación inicial por \$28.405.300.000, presupuesto que a través del Decreto 0377<sup>12</sup> del 4 de marzo 2015, tuvo un aplazamiento con respecto a los cinco (5) proyectos de inversión por \$6.422.000.000; así mismo, mediante la expedición de actos administrativos generados por la CGN y con la aprobación del MHCP Dirección General de Presupuesto Público, se realizaron traslados en crédito y contra créditos en el presupuesto de funcionamiento por \$6.037.000.000, lo que generó la apropiación definitiva de la vigencia por \$22.368.300.000. (Ver cuadro No.5)

**Cuadro No. 5**  
**Ajustes al Presupuesto de la CGN Vigencia 2015**

Ajustes al Presupuesto (Cifras en Pesos)				
DESCRIPCIÓN	Apropiación Inicial Según Decreto 2710/14)	Aplazamiento (Decreto 0377/15)	Modificaciones al Presupuesto	Apropiación Vigente
<b>TOTAL PRESUPUESTO</b>	<b>28,405,300,000</b>	<b>-6,422,000,000</b>	<b>-6,037,000,000</b>	<b>22,368,300,000</b>
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>11,049,300,000</b>		<b>385,000,000</b>	<b>11,434,300,000</b>
GASTOS DE PERSONALES	7,977,400,000		182,884,315	8,160,284,315
GASTOS GENERALES	3,042,290,000		195,129,000	3,237,419,000
TRANSFERENCIAS	29,000,000		6,986,685	35,986,685
<b>INVERSIÓN (PROYECTOS DE)</b>	<b>17,356,000,000</b>	<b>-6,422,000,000</b>	<b>-6,422,000,000</b>	<b>10,934,000,000</b>
FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y CONSOLIDACIÓN CONTABLE NACIONAL	8,200,000,000	-2,850,000,000	-2,850,000,000	5,350,000,000
MODERNIZACIÓN DE LA REGULACIÓN CONTABLE PÚBLICA EN COLOMBIA	2,500,000,000	-322,000,000	-322,000,000	2,178,000,000
CAPACITACION, DIVULGACION Y ASISTENCIA TECNICA EN CONTABILIDAD PUBLICA	5,600,000,000	-3,000,000,000	-3,000,000,000	2,600,000,000
FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN	911,000,000	-200,000,000	-200,000,000	711,000,000
FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE GESTION DOCUMENTAL DE LA CONTADURIA GENERAL DE LA NACION	145,000,000	-50,000,000	-50,000,000	95,000,000

Fuente: GIT Financiera – Presupuesto

Elaboró: Equipo auditor CGR

### **\*Comportamiento de la Ejecución Presupuestal.**

<sup>11</sup> Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2015, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos

<sup>12</sup> Por el cual se aplazan unas apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2015 y se dictan otras disposiciones.

La ejecución presupuestal de la vigencia 2015 fue por \$ 22.150.886.169, que corresponde al 99% de la apropiación definitiva, mientras que la del 2014 ascendió a \$19.122.184.944, lo que presentó un incremento del 15.8%, sin embargo, es de precisar que los gastos de funcionamiento disminuyeron en un 8.3% que equivale a \$1.019.112.428 pesos, mientras que los recursos de inversión se incrementaron en un 59% que corresponde a \$4.047.813.652 pesos. (Ver cuadro No. 6)

La ejecución presupuestal por \$22.150.8886.169 se aplicó en un 50.7% a funcionamiento y 49.3 a inversión que corresponde a \$11.237.257.798 y 10.913.628.370, respectivamente. En la ejecución presupuestal por funcionamiento, se encuentran los recursos aplicados al pago del arriendo del Inmueble, donde funciona actualmente la CGN, en cumplimiento al contrato N. 1 de 2015 por valor \$2.419.709.250 incluido IVA, lo que significa una destinación del 21.5% de los recursos ejecutados por este rubro presupuestal y del 11% del total de la ejecución presupuestal.

**Cuadro No. 6**  
**Ejecución presupuestal CGN Vigencia 2015**

Ejecución Presupuestal año 2014/2015(Cifras en Pesos)									
DESCRIPCIÓN	APROPIACIONES VIGENTES				COMPROMISOS				% Ejecución
	2014	2015	Variación	Peso 2015	2014	2015	Variación	Peso 2015	
<b>TOTAL PRESUPUESTO</b>	19,530,770,168	22,368,300,000	2,837,529,832		19,122,184,944	22,150,886,169	3,028,701,225	15.8%	99.0%
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	12,530,000,000	11,434,300,000	-1,095,700,000	51.1%	12,256,370,226	11,237,257,798	-1,019,112,428	-8.3%	50.7%
Gastos de Personal	8,502,000,000	8,160,284,315		71.4%	8,308,420,396	7,990,382,327	-318,038,069	-3.8%	36.1%
Gastos Generales	4,000,000,000	3,238,029,000	-761,971,000	28.3%	3,921,659,362	3,210,888,787	-710,770,575	-18.1%	14.5%
<b>TRANSFERENCIAS CORRIENTES SSF</b>	28,000,000	35,986,685	7,986,685	0.4%	26,290,468	35,986,685	9,696,217	36.9%	0.2%
<b>INVERSIÓN</b>	7,000,770,168	10,934,000,000	3,933,229,832	48.9%	6,865,814,718	10,913,628,370	4,047,813,652	59.0%	49.3%

Fuente: SIIF Ejecución

Elaboró: Equipo auditor CGR

**\*Rezago Presupuestal:**

La constitución del rezago presupuestal de la vigencia 2015, corresponde a cuentas por pagar por \$884.316.122 de las cuales el 85.2% fue con recursos de inversión y 14.8% a recursos de funcionamiento por \$ \$752.898.379 y \$131.417.743 respectivamente; del tema en contexto, se observó que las obligaciones, quedaron pendientes de pago, pero que se recibieron los bienes y/o servicios al cierre de la vigencia.

**1.1.1.2 Macroproceso: Gestión de Adquisición de Bienes Servicios**

Proceso: Estudios Previos y Pliegos de Condiciones

Proceso: Ejecución Contractual, anticipos, adiciones y modificaciones

Proceso. Supervisión e interventoría.

En la vigencia 2015, el universo de contratos de la CGN celebrados fue de 265 por \$16,841,3 millones; la muestra seleccionada fue de 33 contratos en cuantía de \$8,452,2 millones que representaron el 12.94% en número y el 50.18% del valor total de los contratos, así:

**Cuadro No. 7**  
**Muestra de contratos vigencia 2015**

*(Cifras en millones)*

Modalidad de selección	No.	Valor Definitivo	No. Muestra	%	Valor de la Muestra	%
Contratación directa	216	13,653.0	26	12.03	6,053,7	44.34
Mínima cuantía	18	114,2	2	11.11	25,7	22.48
Selección abreviada	15	2,233,2	3	20	1,534,2	68.70
Acuerdo marco de precios	5	37,1	1	20	24,0	64.67
Licitación pública	1	803,8	1	100	803,7	100
<b>Total</b>	<b>255</b>	<b>16,841,3</b>	<b>33</b>	<b>12.94</b>	<b>\$8,441.3</b>	<b>50.18</b>

Fuente: Información suministrada por la CGN

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De los contratos de la muestra, se verificó la planeación, la realización de los procesos de selección conforme a la normatividad vigente, la suscripción de los contratos y la respectiva entrega o prestación de los bienes, obras y servicios contratados, la publicación de los actos contractuales, el cumplimiento de las labores de supervisión y la satisfacción de las necesidades del MHCP.

De dicha evaluación se evidenciaron debilidades en materia de planeación, ejecución y supervisión contractual, tal como se refleja en los siguientes hallazgos.

Proceso: Estudios Previos y Pliegos de Condiciones

### **Hallazgo No. 1 Actualización Plan Anual de Adquisiciones**

El artículo 2.2.1.1.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015 señala:

*“Actualización del Plan Anual de Adquisiciones. La Entidad Estatal debe actualizar el Plan Anual de Adquisiciones por lo menos una vez durante su vigencia, en la forma y la oportunidad que para el efecto disponga Colombia Compra Eficiente<sup>13</sup>.*

<sup>13</sup> Circular Externa No 2 de 16 de agosto de 2013 emitida por Colombia Compra Eficiente: *“Las Entidades Estatales deben actualizar su Plan Anual de Adquisiciones en el mes de Julio de cada año, utilizando el formato al que se refiere el numeral 1 de la presente circular. La actualización debe ser publicada en la página web y en el SECOP, de tal manera que sólo será visible el Plan Anual de Adquisiciones actualizado. Adicionalmente, las Entidades Estatales pueden actualizar el Plan Anual de Adquisiciones en cualquier otra fecha, utilizando el formato al que se refiere el numeral 1 de la presente circular. La actualización del PAA debe ser publicada en la página web y en el SECOP, de tal manera que sólo será visible el Plan Anual de Adquisiciones actualizado.”*

*La Entidad Estatal debe actualizar el Plan Anual de Adquisiciones cuando: (i) haya ajustes en los cronogramas de adquisición, valores, modalidad de selección, origen de los recursos; (ii) para incluir nuevas obras, bienes y/o servicios; (iii) excluir obras, bienes y/o servicios; o (iv) modificar el presupuesto anual de adquisiciones.”*

El plan anual de adquisiciones no fue actualizado en relación con algunas adquisiciones programadas, lo que se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 8**  
**Actualización Plan Anual de Adquisiciones 2015**

<b>Contrato</b>	<b>Objeto del contrato</b>	<b>Adquisición prevista en PAA</b>	<b>Fecha de inclusión</b>	<b>Observaciones de la CGR</b>
171-2015	Suministrar el servicio de capacitación para realizar cuatro (4) eventos de capacitación.	“Logística para eventos de capacitación, divulgación y asistencia técnica”	19/01/2015	En el Plan publicado el 19 de diciembre del 2015 se excluyó esa adquisición, no obstante estar prevista en contrato 171.
192-2015	Suministrar el servicio de Operación Logística para realizar dos (2) eventos de capacitación tipo taller.	“Logística para eventos de capacitación, divulgación y asistencia técnica”	19/01/2015	En el Plan publicado el 19 de diciembre del 2015 se excluyó esa adquisición, no obstante estar prevista en contrato 171.
6-2015	El contratista se obliga a prestar sus servicios profesionales en comunicación social y periodismo en el apoyo profesional al despacho del señor Contador General de la Nación.	“Logística para eventos de capacitación, divulgación y asistencia técnica”	19/01/2015	En el Plan publicado el 19 de diciembre del 2015 se excluyó esa adquisición, no obstante estar prevista en contrato 171.
172-2015	Outsourcing de Servicios Profesionales Especializados para Plataforma Misional de la CGN en Bogotá	“Outsourcing de servicios profesionales especializados para plataforma misional de la CGN.”	15/04/2015	En el Plan publicado el 19 de diciembre del mismo año no se observó modificación por ajuste en el valor del contrato.
149-8/2015	Contratar el servicio y puesta en marcha de la Telefonía IP para la sede de la CGN	“Adquisición de Tecnologías de información y comunicaciones-INFRAESTRUCTURA/HARDWARE (Servicio de Telefonía para la CGN)”	15/04/2015	El acuerdo 149-8 fue celebrado el 2/01/2015 y no fue previsto en el PAA 01/2015 sino hasta 04/2015, esto es, se incluye cuando el

				contrato ya había sido celebrado.
199-2015	Adquisición de un Sistema de Almacenamiento para la Plataforma de Gestión de la CGN	“Adquisición Sistema de Almacenamiento Plataforma Misional y Equipo Virtualización para Gestión (BLADE)”	19/01/2015	No se actualizó el valor en el plan de diciembre de 2015.
OP 46-2015	Suministrar elementos para el fomento de la cultura organizacional sobre el SIGI.	“Fomentar la cultura organizacional sobre el SIG- Sensibilización, capacitación”	25/11/2015	La adquisición se previó por \$5 millones, mientras la contratación fue por \$14.372.950: El PAA no fue actualizado en su valor.
OP 47-2015	El contratista se obliga a prestar sus servicios a la CGN como proveedor mediante el cual capacitará a los funcionarios sobre la gestión ética en aras de mejorar el ambiente de control.	“Fomentar la cultura organizacional sobre el SIG- Sensibilización, capacitación”	15/04/2015	La adquisición se previó por \$5 millones, mientras la contratación fue por \$1.000.000: El PAA no fue actualizado en su valor. A esa adquisición del PAA estaba cargada la OP46-2015.

Fuente: Información suministrada por la CGN

Elaboró: Equipo Auditor CGR

Lo anterior por debilidades en la gestión de planeación de la adquisición de bienes y servicios y de control por parte de los servidores encargados de actualizar el plan anual de adquisiciones durante la vigencia, lo que no permitió que la CGN identificara, registrara, programara y divulgara las necesidades de bienes y servicios.

### Respuesta de la CGN:

*“En materia disciplinaria, al igual que el Derecho Penal, el supuesto hecho generador de la falta, debe coincidir con exactitud con la norma posiblemente vulnerada (taxatividad); precisamente, al remitirnos a la norma objeto de posible hallazgo, no hay interpretación a realizarse, en cuanto a su mandamiento, que es el de actualizarse, al menos una vez durante su vigencia; la norma, específicamente el artículo 2.2.1.1.1.4.4 del Decreto No. 1082 de 2015, señala:*

*“La Entidad Estatal debe actualizar el Plan Anual de Adquisiciones por lo menos una vez durante su vigencia, en la forma y la oportunidad que para el efecto disponga Colombia Compra Eficiente...” (Subrayado fuera del texto)*

*Ahora bien, aunque la norma en su sentido estricto nos favorezca, es importante precisar que la Entidad para la vigencia 2015 efectuó siete (7) actualizaciones al plan en las fechas 12/06/2015,*

24/06/2015, 08/09/2015, 14/09/2015, 30/09/2015, 25/11/2015, 18/12/2015, en observancia de lo antes planteado; adicionalmente, se manifiesta que los procesos de contratación se adelantaron observando rigurosamente la normatividad contractual; tanto así, que frente a estos, no hay afectación al principio de selección objetiva de contratistas. (Se adjunta documentos relacionados)”.

### **Análisis de la CGR:**

Si bien es cierto el plan anual de adquisiciones debe ser actualizado por lo menos una vez en la vigencia y que la CGN cumplió con dicho deber al publicar siete actualizaciones en la vigencia 2015, no es menos cierto, que la norma a renglón seguido indica de forma imperativa cuándo se deben realizar esas actualizaciones, obligación que la CGN no cumplió tal como se indicó en la tabla “Actualización Plan Anual de Adquisiciones 2015”.

Adicionalmente, el hallazgo está dirigido a la no identificación, registro, programación y divulgación de las necesidades de bienes y servicios por parte de la CGN, con ocasión de la falta de actualización del plan anual de adquisiciones como medio para comunicar información útil y temprana a los proveedores potenciales.

Por lo anterior, la observación se confirma como hallazgo.

### **Hallazgo No. 2 Selección objetiva contrato 149-2015. (D).**

El artículo 24 de la ley 80 de 1993 reza:

*“Del principio de Transparencia. Reglamentado por el Decreto Nacional 287 de 1996. En virtud de este principio:*

*La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso público, salvo en los siguientes casos en los que se podrá contratar directamente:*

*a) Menor cuantía. Se entenderá por menor cuantía los valores que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades a las que se aplica la presente ley, expresados en salarios mínimos legales mensuales. (...)*

*d) Para la prestación de servicios profesionales o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales o jurídicas, o para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas.*

*e) Arrendamiento o adquisición de inmuebles.”*

El artículo 29 de la citada ley señala:

*“El Deber de Selección Objetiva. La selección de contratistas será objetiva.*

*Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.*

*Ofrecimiento más favorable es aquel que, teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o términos de referencia o en el análisis previo a la suscripción del contrato, si se trata de contratación directa, resulta ser más ventajoso para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos, sólo alguno de ellos, el más bajo precio o el plazo ofrecido. Si el plazo ofrecido es menor al previsto en los pliegos de condiciones o términos de referencia, no será objeto de evaluación.*

*El administrador efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los diferentes ofrecimientos recibidos, la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.*

*En caso de comparación de propuestas nacionales y extranjeras, se incluirán los costos necesarios para la entrega del producto terminado en el lugar de su utilización.”.*

El artículo 15 del Decreto 1510 de 2013 indica:

*“Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer durante la etapa de planeación el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.”*

El artículo 13 de la ley 80 de 1993 apunta:

*“De la Normatividad Aplicable a los Contratos Estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta Ley.”*

El contrato de arrendamiento se define en los artículos 1973 y siguientes del Código Civil como:

*“ARTICULO 1973. DEFINICION DE ARRENDAMIENTO. El arrendamiento es un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado.*

*ARTICULO 1974. COSAS OBJETO DE ARRENDAMIENTO. Son susceptibles de arrendamiento todas las cosas corporales o incorporales, que pueden usarse sin consumirse; excepto aquellas que la ley prohíbe arrendar, y los derechos estrictamente personales, como los de habitación y uso.  
(...)*

*ARTICULO 1975. PRECIOS DEL ARRENDAMIENTO. El precio puede consistir ya en dinero; ya en frutos naturales de la cosa arrendada; y en este segundo caso puede fijarse una cantidad determinada o una cuota de los frutos de cada cosecha. (...)*

El contrato de prestación de servicios es regulado por el artículo 32 numeral 3 de la ley 80 de 1993 así:

*“Contrato de prestación de servicios.*

*Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.*

*En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.”*

Concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 23 de noviembre de 2005, Consejero Ponente Flavio Augusto Rodríguez Arce, con radicación No. 11001-03-06-000-2005-01693-00(1693), en el que se aclara a la señora Viceministra General de Hacienda y Crédito Público, encargada de las funciones del Despacho del Ministro, por solicitud del señor Contador General de la Nación, que:

*“Los servicios de apoyo para la organización logística de eventos de capacitación corresponden al objeto del contrato de prestación de servicios, siempre que tal actividad esté comprendida dentro del ámbito funcional de la entidad. (...) Esta excepción a la regla general de la licitación o concurso, comprende solamente aquellas modalidades del contrato de prestación de servicios que correspondan con los supuestos de hecho allí previstos que implican una relación de causalidad entre las condiciones, capacidad o conocimientos del contratista y el objeto del contrato, de manera que resulte aconsejable el establecimiento del vínculo contractual específico entre la entidad estatal y un sujeto determinado, pues sobre estas bases se justifica exceptuar unos contratos del procedimiento de licitación o concurso, sin perjuicio, claro está, del deber de selección objetiva (art. 29). Si por el contrario, la prestación del servicio puede ser cumplida por una pluralidad de sujetos que estén en capacidad y condición de satisfacer los requerimientos de la administración, o se trata de servicios que se ofrecen en el mercado en concurrencia de oferentes, casos en los que no sea relevante para la entidad quien presta el servicio, sino cubrir la necesidad en las mejores y más eficientes condiciones, allí no tienen lugar los supuestos que justifican la excepción a la licitación.”*

El objeto del contrato No. 149-2015 fue:

*“El arrendamiento del inmueble denominado (...), ubicado en la ciudad de Cartagena, Departamento de Bolívar, (...); y poner a su disposición los servicios, bienes o usos conexos y los adicionales convenidos para este objeto.”*

En los estudios previos del contrato, presentados por el área interesada el 6/03/2015, se indicó:

*“1. DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD. (...) a la U.A.E. Contaduría General de la Nación le corresponde dirigir, elaborar y establecer programas de capacitación tanto para los servidores públicos vinculados a su planta de personal, así como a los demás servidores de los entes públicos, sobre normas y procedimientos de contabilidad pública de acuerdo con las políticas establecidas por el Contador General de la Nación, lo que hace que su accionar misional no sea solamente rectora, normativa y técnica, sino que sus objetivos resultarían inalcanzables si deliberada y decididamente no promueve entre los servidores públicos y en la ciudadanía en general, la capacitación en lo relacionado con el conocimiento y la técnica contable.*

*En este orden de ideas y teniendo en cuenta que en el marco del Proyecto Estratégico “Plan Nacional de Capacitación Institucional/Capacitación, divulgación y asistencia técnica en contabilidad pública en el país”, el cual contribuye al cumplimiento de los objetivos estratégicos 2, 3 y 4, se hace necesario contratar el arrendamiento de un bien inmueble, que permita desarrollar actividades académicas de capacitación de convergencia nacional e internacional que cumplan con los fines institucionales establecidos en la ley.*

*5. ANÁLISIS ECONÓMICO QUE SOPORTA EL VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO. El presupuesto del presente proceso contractual fue establecido con base en las cotizaciones anexas al presente estudio previo presentadas por el Grupo (...), quien tiene el derecho de explotación económica del (...) en la ciudad de Cartagena de Indias”.*

*9. JUSTIFICACIÓN DE LOS FACTORES DE SELECCIÓN. Por tratarse de un contrato de arrendamiento de bien inmueble, se trata de contratación directa. (...).”*

La cotización del oferente de fecha 21/03/2014 con un total estimado del evento por \$1,400,1 millones, incluía alimentos y bebidas, coctel de bienvenida, audiovisuales e informática, telecomunicaciones, diseño y escenografía, otros (mesero permanente por 12 horas, transporte de material para el evento, envíos nacionales pre-evento y postevento: documentación, pruebas, pendones, material del evento y demás, 4 tenores para himno nacional y antioqueño, 4 tenores para cantar una canción en la Clausura, vigilancia adicional para el evento, servicio médico, maestro de ceremonias, gestión, trámite y pago de permisos, papelería básica, 20 puestos de trabajo, provisión otros requerimientos), AGA Soluciones, transporte, alojamiento, producción de piezas, gestión administrativa y financiera – GAF, IPC Alimentos (8%) e IVA Otros Requerimientos (16%), correspondiendo el arriendo de áreas por \$120,9 millones.

En el archivo electrónico pdf denominado “Estudio de Mercado Congreso” en el que la CGN solicita al Asesor Turismo Procolombia que “Para efectos del estudio de mercado

correspondiente al IX Congreso Nacional de Contabilidad Pública programado en el 2015 por la Contaduría General de la Nación (...) me facilite la información disponible sobre oferta de Centros de Convenciones con capacidad para 2500 personas en la ciudad de Cartagena de Indias”, quien contestó que: “envío la capacidad de (...) y el Hotel (...) que es seguramente el espacio que están buscando”, y allegó propuestas en cuanto a capacidad así: 1. a. Auditorio con capacidad para 1462 personas b. Salón modalidad coctel para 2500 personas c. Salón modalidad teatro para 2000 personas; 2. Auditorio para 1.800 personas; 3. Auditorio salón para 1.600 personas.

En el acto administrativo por medio del cual se justificó la contratación directa de 25/03/2015, se manifestó que:

*“es indispensable realizar un contrato de arrendamiento de un inmueble que tenga a disposición los servicios, bienes o usos conexos y los adicionales convenidos (...)”.*

La “orden de evento” de 24/08/2015, que se allegó en documento electrónico (excel denominado “Copia de II FOCAL IX CONGRESO NACIONAL DE CONTADURIA PUBLICA 2015 Orden de Evento No. P00007109 v24AGO2015 (1)”, contiene lo siguiente:

**Cuadro No. 9**  
**Orden de evento Congreso Nacional de Contabilidad y FOCAL**

CONSOLIDADO	Total
1. CCCI	\$ 828,035,749
Arriendo de Áreas	\$ 145,218,331
Alimentos y Bebidas	\$ 289,128,616
Audio Visuales	\$ 318,665,984
Telecomunicaciones	\$ 34,385,701
Otros Servicios	\$ 40,637,118
2. IMAGEN VISUAL	\$ 295,881,810
Producción de Piezas	\$ 200,970,610
Escenografía y Muestra Comercial	\$ 94,911,200
3. SERVICIOS COMPLEMENTARIOS	\$ 423,580,917
Acreditación y Registro	\$ 102,692,480
Alojamiento	\$ 131,932,572
Transporte	\$ 48,186,912
Otros	\$ 140,768,953

Subtotal Evento	\$ 1,547,498,476
Administracion CCCI <sup>14</sup>	\$ 203,000,000
Imprevistos	\$ -
Total	\$ 1,750,498,476
<i>Fuente: Información suministrada por la CGN</i>	

En respuesta a oficio AG8-1-21 de la CGR de 16/09/2016 en el que se solicitó “3. De los siguientes contratos allegar: Contrato 149 de 2015: El arrendamiento del inmueble denominado Centro de Convenciones de Cartagena de Indias: Acta del Comité SIGI en la cual conste la justificación y decisión de realizar el Congreso Nacional de Contabilidad en la ciudad de Cartagena., la CGN indicó que:

“a. El contrato se realizó conforme los principios y regulaciones de la contratación que rigen a la Entidad, por lo cual, aunque no es requisito, para los procesos precontractuales suscribir documento alguno relacionado con proceso previo de justificación ante el Comité SIGI, ha sido costumbre de la alta dirección, socializar diferentes temas que conciernen al devenir de la Entidad, Es necesario aclarar que, en ocasiones asuntos tratados no necesariamente quedan consignados en las actas.

Sin embargo, para la Entidad, de tiempo atrás, han existido razones importantes para descentralizar los congresos de contabilidad pública, siempre atendiendo el interés general. Por lo cual y teniendo en cuenta que somos Entidad del orden nacional centralizada en la ciudad de Bogotá D. C., y que sus regulados y usuarios se localizan a lo largo y ancho de las diferentes regiones de nuestro país, y que como consecuencia de ello, es política de Estado y del actual gobierno, desconcentrar y descentralizar los procesos como son los propios y de naturaleza constitucional y legal de la CGN, en la medida de las posibilidades, se tomó la decisión de descentralizar el Congreso de Contabilidad Pública, la que en su oportunidad fue consultada con el alto gobierno, esto es, con el entonces titular del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Carlos Echeverry Garzón.

Es importante aclarar que todos los congresos, nueve hasta la fecha realizadas, han contado con amplia y concurrencia asistencia de los ciudadanos de todo el país, objetivo que se ha logrado y cumplido superando las expectativas desde que se tomó esta decisión para su realización, y que han logrado cada vez una mayor asistencia y participación de ciudadanos llegando a las cifras estadísticas de participación más altas en comparación con eventos realizados en la ciudad de Bogotá. Podemos afirmar, con base en las cifras, que la descentralización del Congreso ha motivado una mayor participación de los ciudadanos, es decir, el evento se volvió más incluyente, por lo cual, la decisión que se tomó en su momento, fue la más conveniente.

Con base en los anteriores antecedentes se tiene que:

---

<sup>14</sup> Centro de Convenciones ...

Los estudios previos no contienen el análisis sobre la conveniencia de realizar el evento en la ciudad de Cartagena y de contratar el bien inmueble con exclusividad para la CGN.

Tampoco contiene el análisis económico del valor estimado del contrato: la cotización realizada en marzo de 2014 fue por \$1,400,1 millones y el valor del contrato por \$1.500.0 millones frente a la orden del evento por \$1,750,5 millones, lo que no permite evidenciar un valor estimado en la etapa de planeación acorde con lo dispuesto en el contrato.

Sobre la tipología contractual, más que identificarse el contrato como uno de arrendamiento de bien inmueble por haberse descrito en su objeto de esa manera, el negocio jurídico implicaba otro tipo de obligaciones a cargo del contratista, que derivaban en una tipología distinta, ya que concurrían no solo compromisos del contrato de arrendamiento sino también de prestación de servicios, específicamente el suministro de servicios, siendo estos últimos superiores en cuantía a los primeros.

En relación con la modalidad de selección del contratista, se debe señalar que la organización logística y administrativa del Congreso Nacional de Contabilidad y FOCAL fue realizada a través de la modalidad de contratación directa, con base en el criterio que la capacitación estaba relacionada con el cumplimiento de funciones y logro de los fines dispuestos normativamente para la CGN. Sin embargo, no debió hacerse uso de dicha modalidad por cuanto el valor del contrato era de \$1.500.0 millones y la prestación del servicio podía ser cumplida por pluralidad de sujetos a nivel nacional, sin que para la CGN fuera relevante quién y dónde se prestara dicho servicio. Lo anterior acorde con lo expresado en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado citado anteriormente.

Esta situación devino en una vulneración a los principios de legalidad, de transparencia, selección objetiva, responsabilidad, economía y planeación por debilidades en la gestión del proceso administrativo contractual, en los controles de la CGN en materia de riesgos para la adquisición de bienes y servicios y de control por parte los servidores que llevan a cabo la fase de planeación de los contratos. También constituye una presunta falta disciplinaria de conformidad con el artículo 34 numerales 1, 2 de la ley 734 de 2002<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> “1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y

## Respuesta de la CGN:

*“A nivel nacional, por las características que posee el inmueble observado, es de los más viables en el mercado, no solo por su tamaño, sino por su situación geográfica, en donde la belleza de la ciudad en la que se encuentra es notoria, siendo un lugar concurrente para la realización de eventos por parte de otras entidades estatales, y más cuando se trata de eventos como el nuestro, en donde se presentan personas de todos los lugares del país.*

*Así mismo, creemos conveniente traer a colación, lo manifestado por la Doctrina, en donde al respecto encontramos:*

*“Corolario de todo lo anterior resulta ser que la determinación del precio y de sus reajustes, es materia que puede ser regulada por las partes en desarrollo del principio de autonomía de la voluntad privada. Desde luego, y para el efecto, deberá tener en cuenta la entidad el artículo 83 del Decreto 1510 de 2013, que al efecto le ordena a las entidades:*

- 1. Verificar las condiciones del mercado inmobiliario **en la ciudad en que la entidad estatal requiere el inmueble.***
- 2. Analizar y comparar las condiciones del inmuebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento, análisis que deberá tener en cuenta los principios y objetivos del sistema de compra de contratación pública.<sup>16</sup> (Subrayado y negrilla fuera del texto)*

*Al ceñirnos a lo establecido por la doctrina, y reafirmado por la normatividad, se debe tener en cuenta, que el inmueble requerido, por su estructura, en donde podía albergar al número de 2.500 personas, no tenía otro inmueble igual o con esas mismas características, para efectos de hacer un paralelo y comparar precios (estudio del sector).*

*En cuanto al valor, es importante recordar y en lo posible verificar, que el inmueble objeto de arrendamiento, es conocido por su alto precio, y si bien hubo en comienzo una propuesta, esta no fue aceptada, por no corresponder a la figura de contrato de arrendamiento. Dicha propuesta fue otorgada a comienzos del año 2014, un año antes a la realización del contrato de arrendamiento, las condiciones cambiaron para las partes, a tal punto, que hubo dineros por parte de terceros, que si bien no afectaron el contrato de arrendamiento, si influyeron en el evento en sí; pero dichos dineros, como se puede corroborar con las cuentas de la entidad, nunca fueron ingresados a la CGN, por lo tanto, su aporte fue directo, nunca llegándose a convertir en dineros públicos.*

---

disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

2. *Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”*

<sup>16</sup> SUAREZ BELTRAN, Gonzalo. Estudios de derecho contractual público. Primera Edición. Legis 2014. Bogotá, D.C. Pág. 253.

Más importante aún, y que no ha sido tenido en cuenta, es **SE PRESENTÓ UNA NUEVA PROPUESTA**, la cual reposa en la carpeta del proceso, y la cual, solo hace referencia al inmueble arrendado.

Por ende, el estudio económico al ser un imposible de realizar en dicha ciudad, se limitó, a analizar contratos similares con otras entidades frente a dicho inmueble, en donde se obtuvo un contrato con la Policía Nacional, por un valor de **SIETE MIL MILLONES DE PESOS (\$7.000.000.000)**; valor este, mucho inferior por el contratado con la CGN.

Ahora bien, la imposibilidad de seguir con exactitud los lineamientos de Colombia Compra Eficiente, en cuanto al estudio del sector, no es una situación generadora de imposibilidad para contratar, puesto, que por el contrario, estos hechos ahondan aún más la posibilidad para contratar de forma directa, debido a que el estudio del sector ordenado para los contratos de arrendamiento, que es en la ciudad donde se pretende arrendar, no arrojó pluralidad de oferentes.

Para dar respuesta a esta parte de la observación, respetuosamente rogamos tener en cuenta, que el contrato de arrendamiento es de los contratos privados que tiene la administración. En este orden de ideas, los bienes y servicios conexos, hacen alusión frente a los elementos que están adheridos al inmueble, y que son necesarios para su uso, como el caso de los servicios públicos.

La elaboración del contrato, al regirse por leyes mercantiles, se remitió a modelos de contrato de arrendamiento comunes, los cuales pueden ser encontrados en Internet o en cualquier papelería. Y una vez, al mirar dichos modelos o minutas, siempre se hace alarde a bienes y servicios conexos. Es impensable, arrendar un inmueble, y que no se garantice unos bienes mínimos como baños, o servicios, como son los servicios públicos.

Es de aclarar, que en un principio el CCCI presentó una propuesta, la cual fue de conocimiento por parte de su señoría, sin embargo, ésta no pudo ser aceptada en su totalidad, toda vez, que como es de su noción, se hacía mención de bienes como cocteles y alimentación, frente a los cuales, para garantizar su obtención, se debía realizar un proceso de selección, por lo tanto, y sin importar el hecho que entidades como la ESAP, la Policía Nacional, y muchas otras entidades si lo han hecho de esta manera, la CGN se limitó a la suscripción del contrato de arrendamiento únicamente.

Reiteramos, que por los estudios jurídicos realizados, se tenía conocimiento de la improcedencia aceptación de esas otras cosas de forma directa, por lo tanto, el contrato es claro, y refleja únicamente un contrato de arrendamiento de bien inmueble.

Como es igualmente de su conocimiento, hubo dineros que cubrieron dichos bienes, pero dichos dineros, nunca entraron a la CGN; es decir, que nunca se tuvo acceso a los mismos; y esto, insistimos, sabiendo la delicadeza de su manejo, y el fin que involucraba. Y en cambio los dineros del estado siempre tuvieron su debido uso, y el proceso de su gasto, siguió los parámetros de ley.

Dada la gravedad de esta observación, es importante que se haga un paralelo con otros contratos de arrendamiento frente a este inmueble, y se corroborará nuestros argumentos, al demostrarse los valores tan altos que han tenido con este mismo bien, dejando en evidencia el costo tan inferior realizado por la entidad.”

## **Análisis de la CGR:**

La afirmación de la CGN: “(...) por su situación geográfica, en donde la belleza de la ciudad en la que se encuentra es notoria, siendo un lugar concurrente para la realización de eventos por parte de otras entidades estatales”, no constituye un análisis objetivo sobre la conveniencia de realizar el evento en la ciudad de Cartagena que debe quedar en los estudios previos.

Sobre el análisis del sector, deber legal de las entidades estatales, indica que efectuó unos “estudios económicos” en los que analizó contratos con objeto similar del Centro de Convenciones con otras entidades que no allegó. Dichos estudios tampoco son suficientes de acuerdo con la ley y los lineamientos de Colombia Compra Eficiente para ser considerados como análisis del sector, en el cual se incluyeran otras ciudades a efectos de comparar las condiciones y elegir la opción más favorable.

En relación con el tema de la propuesta presentada por el Centro de Convenciones por \$1.500.0 millones y la determinación de una tipología contractual diferente a la escogida, se reitera que la CGN allegó documento en el que incluye no solo arriendo de áreas y servicios conexos (servicios públicos y los demás inherentes al goce del inmueble) sino de otros servicios no conexos, tales como, alimentos y bebidas, alojamiento y transporte, que tenían un costo mayor al arrendamiento.

Lo señalado sobre la tipología contractual cobra relevancia con la respuesta dada por la CGN cuando señala: “Reiteramos, que por los estudios jurídicos realizados, se tenía conocimiento de la improcedencia aceptación de esas otras cosas de forma directa, por lo tanto, el contrato es claro, y refleja únicamente un contrato de arrendamiento de bien inmueble.”

En relación con la modalidad de selección, frente a la cual la CGN indicó que se limitó a la suscripción de un contrato de arrendamiento, pues otras entidades hicieron la contratación así y para no realizar un proceso de selección por la obtención de cocteles y alimentación, no desvirtúa el hallazgo en el sentido de señalar las razones por las que aun considerando el valor del contrato y la pluralidad de sujetos a nivel nacional para su celebración se realizó una contratación directa y no otra modalidad.

El argumento de la entidad respecto a que la determinación del precio y de sus reajustes, es materia que puede ser regulada por las partes en desarrollo del principio de autonomía de la voluntad privada, no desvirtúa el cuestionamiento sobre la falta del análisis económico del valor estimado del contrato, por cuanto el mismo es un procedimiento que debe cumplirse bajo las condiciones establecidas en la Ley 1510 de 2015 y en los lineamientos de Colombia Compra Eficiente.

Finalmente, la afirmación de la CGN respecto a que los dineros de los “patrocinios” cubrieron gastos distintos a los de arrendamiento, tales como alimentos y bebidas, no está soportado en los documentos del proceso contractual. Aunado a que la CGN no informa el fundamento legal y el procedimiento aplicado para la gestión y manejo de los “patrocinios” obtenidos en desarrollo del contrato en cuestión.

Por lo anterior la respuesta de la CGN no desvirtúa los aspectos mencionados en la observación, en consecuencia, se valida como hallazgo con incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No. 3 Elementos de los estudios previos.**

El artículo 20 del Decreto 1510 de 2013 indica:

*“Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:*

- 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.*
- 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.*
- 3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.*
- 4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.*
- 5. Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.*
- 6. El análisis de riesgo y la forma de mitigarlo.*
- 7. Las garantías que la Entidad Estatal contempla exigir en el Proceso de Contratación.*
- 8. La indicación de si el Proceso de Contratación está cobijado por un Acuerdo Comercial.*

*El presente artículo no es aplicable a la contratación por mínima cuantía.”*

Vistos los siguientes contratos se verificó que:

**Cuadro No. 10**  
**Elementos de estudios previos**

Contrato	Art. 21 Dec. 1510/2013	Observaciones de la CGR
149-2015	Numeral 6	No se aplicó el “Manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación” adoptado por la Circular Externa No. 5 del 16/09/2013 modificada por la No. 8 de 10/12/2013 emitidas por Colombia Compra Eficiente.
171-2015	Numeral 3	No justificó modalidad de selección.
	Numeral 4	No se observó justificación del valor del contrato.
	Numeral 6	No se aplicó el “Manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación” adoptado por la Circular Externa No. 5 del 16/09/2013 modificada por la No. 8 de 10/12/2013 emitidas por Colombia Compra Eficiente.
191-2015	Numeral 3	No se observa justificación para realizar la contratación a través de la modalidad directa tipo contrato de prestación de servicios.
	Numeral 4	No se justifica el valor del contrato.
177-2015	Numeral 4	No se justifica el valor del contrato: El valor promedio de las propuestas presentadas no podía ser referente porque hubo diferencia en el número de licencias cotizado.

Elaboró: Equipo auditor CGR

Lo anterior evidencia debilidades en la elaboración de estudios previos y en los mecanismos de control identificados por la CGN para la etapa de planeación, generado por la inobservancia de algunos procedimientos contractuales.

### Respuesta de la CGN:

“Frente al contrato No. 149 de 2015:

Con el ánimo de dar respuesta a esta observación, es importante remitirnos a la Circular 5 modificada por la Circular 8 de Colombia Compra Eficiente, la cual estipula:

*“Esta misma matriz debe incluirse en el proyecto de Pliego de Condiciones o su equivalente y la información contenida en ella debe utilizarse para analizar y tratar los riesgos del proceso de contratación. **Aquellos tratamientos que correspondan a garantías, cláusulas penales o multas y sanciones, deben ser incluidos en el Pliego de Condiciones o su equivalente y en la minuta del contrato.**”*

Con este párrafo, es claro que la asignación de riesgos opera para los pliegos de condiciones y a su equivalente, la invitación, los cuales no se presentan en el proceso de contratación directa.

Frente al contrato 171 de 2015:

*En cuanto al numeral 3 y 4, es necesario precisar, que la justificación de la modalidad de selección y del valor del contrato se encuentran justificadas en el acto administrativo de justificación a la contratación directa. Así las cosas, es necesario precisar que este documento es catalogado como un documento previo, cumpliendo con el artículo objeto de observación, que habla sobre los estudios y documentos previos.*

*En cuanto al numeral 6 de la observación de este contrato, solicitamos tener en cuenta la respuesta anterior, en el entender, que este requisito no aplica para la contratación directa.*

Frente al contrato 191 de 2015:

*En cuanto al numeral 3 y 4, es necesario precisar, que la justificación de la modalidad de selección y del valor del contrato se encuentran justificadas en el acto administrativo de justificación a la contratación directa. Así las cosas, es necesario precisar que este documento es catalogado como un documento previo, cumpliendo con el artículo objeto de observación, que habla sobre los estudios y documentos previos.*

Frente al 177 de 2015

*Efectivamente, al ver detenidamente las cotizaciones, se corrobora la observación planteada por la CGR; frente a lo cual cabe decir, que fue un error involuntario al solo detenerse a observar el valor de la propuesta y no los elementos que la componían.”*

**Análisis de la CGR:**

Contrato 149-2015: La CGN en los estudios previos debió analizar el riesgo y la forma de mitigarlo o indicar que no existían los mismos, si del estudio realizado conforme a los lineamientos dados por Colombia Compra Eficiente ello se consideraba. Los estudios previos deben contener los elementos mínimos incluidos en el artículo 20 del Decreto 1510 de 2013, que incluye el análisis del riesgo y la forma de mitigarlo; artículo que únicamente no es aplicable a la contratación de mínima cuantía.

Contrato 171-2015: En este contrato no se encontraron documentos que permitieran evidenciar la selección objetiva del contratista y la justificación del valor propuesto por el mismo, sin que el acto administrativo de justificación de la contratación directa supla dichos requisitos. Es una obligación legal de la CGN consignar en los estudios previos el riesgo y la forma de mitigarlo, luego de realizar su estudio conforme a los lineamientos dados por Colombia Compra Eficiente, en concordancia con las normas esbozadas en la observación.

Contrato 191-2015: Se reitera lo mencionado para el contrato 171-2015.

Contrato 177-2015: La CGN acoge la observación realizada por la CGR en el sentido de que el valor promedio de diversas cotizaciones para justificar el valor

del contrato debe elaborarse con base en propuestas que ofrezcan iguales o similares elementos.

Por lo anterior, la observación se confirma como hallazgo.

#### **Hallazgo No. 4      Constancia ordenador del gasto decretos de austeridad del gasto (D)**

El Decreto 2209 de 1998, artículo 5 indica:

*“El artículo 11 del decreto 1737 de 1998, quedará así:*

*"Las entidades objeto de la regulación de este decreto no podrán con recursos públicos celebrar contratos que tengan por objeto el alojamiento, alimentación, encaminadas a desarrollar, planear o revisar las actividades o funciones que normativa y funcionalmente le competen. (...)*

*Lo previsto en este artículo no se aplica a los seminarios o actividades de capacitación que de acuerdo con las normas vigentes se deban ofrecer u organizar, y que sea necesario desarrollar con la presencia de los funcionarios que permanecen a las sedes o regionales de los organismos, entidades, entes públicos y personas jurídicas de otras partes del país. En este caso el ordenador del gasto deberá dejar constancia de dicha situación en forma previa a la autorización del gasto. (...)"*

Pese a que el objeto del contrato 149-2015 es de arrendamiento, las actividades se encuentran relacionadas con la logística de un evento de capacitación, por lo que dentro de los servicios que ofreció el contratista se encontraron los de alojamiento y alimentación por \$362.983.783.

Sin embargo, en los documentos que conforman el contrato, no existe la constancia previa del ordenador del gasto en la que se evidenciara que para dicha capacitación era necesario su desarrollo con presencia de funcionarios que permanecían en sedes de otras partes del país y que, en consecuencia, podía celebrarse con recursos públicos como lo prevé la norma.

Ello se debió a la falta de mecanismos de control de la CGN, lo que llevó a que no se tomará en cuenta una de las exigencias para justificar gastos limitados por austeridad y eficiencia, dispuestas para las entidades que manejan recursos del tesoro público. Esta observación tiene presunta incidencia disciplinaria conforme con el artículo 34 numerales 1 y 2 de la Ley 734 de 2002.

#### **Respuesta de la CGN:**

*“Efectivamente con el objeto contractual se buscaba cumplir con la misión institucional de la CGN, entonces, con el inmueble arrendado se cumplió dicha misión; siendo improcedente darle un fin diferente.*

*Ahora bien, las divulgaciones y/o capacitaciones que pretenda hacer la CGN, necesariamente requieren de un lugar adecuado para ello, sin que esto implique que el objeto del contrato se ciña e interprete como de capacitación.”*

### **Análisis de la CGR:**

Tal como se mencionó en el hallazgo titulado “*Selección objetiva contrato 149-2015 (D)*”, aunque el objeto contractual fue de arrendamiento de bien inmueble, se constató que se trataba de una prestación de servicios de logística para un evento de capacitación (Congreso Nacional de Contabilidad Pública), que incluía alojamiento y alimentación.

Por tratarse este de un evento de capacitación en una ciudad diferente a la sede, a la que asistirían funcionarios de diferentes partes del país, a efectos de desarrollar las funciones que normativamente le correspondían a la CGN, como se observó en la oferta del Congreso, la agenda académica, la relación de asistentes, los estudios previos del contrato y el acto administrativo de justificación de la contratación directa, el ordenador del gasto tenía la obligación de hacer constar ello antes de autorizar el gasto y así cumplir con la exigencia de las medidas de austeridad y eficiencia dispuestas para las entidades que manejan recursos del tesoro público, sin embargo, dicha constancia no se expidió.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene con la connotación disciplinaria.

### **Hallazgo No. 5 Acto administrativo de justificación de la contratación directa.**

El art. 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015 indica:

*“Artículo 2.2.1.2.1.4.1. Acto administrativo de justificación de la contratación directa. La Entidad Estatal debe señalar en un acto administrativo la justificación para contratar bajo la modalidad de contratación directa, el cual debe contener:*

*(...) 3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que exigirá al contratista.*

*(...) (Decreto 1510 de 2013, artículo 73)”*

Verificados los actos administrativos de justificación de la contratación directa correspondientes a los contratos Nos. 171-2015, 192-2015, 191-2015, no se observó la indicación de las condiciones que se exigirían al contratista para la ejecución contractual, por debilidades en la elaboración del acto administrativo correspondiente, en los mecanismos de control interno previstos por la CGN y de control por parte de los servidores en la adquisición de bienes y servicios, lo que generó falencias en el cumplimiento de dicho procedimiento contractual.

## **Respuesta de la CGN:**

*“Junto con el acto administrativo de justificación de la contratación directa, se encuentran otros documentos como los estudios previos, los cuales, en su conjunto, si permiten observar las obligaciones que los contratistas adquirirán con la entidad.*

*De igual manera, al analizar la parte considerativa de los actos administrativos, se desprenden las condiciones a las que se tiene que sujetarse el contratista, en desarrollo de su objeto contractual.*

*Sin embargo, la norma es clara, y surge la necesidad de establecer las condiciones de forma específica, dentro de esta clase actos administrativos.”*

## **Análisis de la CGR:**

Si bien en diferentes documentos precontractuales se observan las condiciones que se exigirán al contratista, considerando que la norma señala de manera imperativa el contenido de dicho acto y que en los contratos enunciados no se indicaron las condiciones que se exigirían al contratista para la ejecución contractual, se mantiene el hallazgo.

### **Hallazgo No. 6 Estudios del sector.**

El artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto 1082 de 2015 señala:

*“Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso. (Decreto 1510 de 2013, artículo 15)”*

La “Guía para la elaboración de estudios del sector” publicada por Colombia Compra Eficiente el 27/12/2013, indica la forma en que se debe realizar los análisis para la contratación directa, indicando que:

*“El análisis del sector debe permitir a la Entidad Estatal sustentar su decisión de hacer una contratación directa, la elección del proveedor y la forma en que se pacta el contrato desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economía.*

*La Entidad Estatal debe consignar en los Documentos del Proceso, bien sea en los estudios previos o en la información de soporte de los mismos, los aspectos de que trata el artículo 15 del Decreto 1510 de 2013.”*

No se realizaron análisis del sector para los contratos Nos. 171-2015, 192-2015 y 191-2015, y no se aplicó la “Guía para la elaboración de estudios del sector” publicada por Colombia Compra Eficiente el 27/12/2013 en los contratos 177-2015, 172-2015, 169-2015, 199-2015, por debilidades en la construcción de herramientas para analizar el mercado del bien, obra o servicio que la entidad estatal pretende adquirir para diseñar el proceso de contratación, lo que generó la inaplicación de

buenas prácticas en materia de promoción de la competencia en la contratación pública.

### **Respuesta de la CGN:**

*“Con relación a los contratos Nos. 171 de 2015, 192 de 2015 celebrado con la Universidad de Cartagena y Universidad de Antioquia, atendiendo lo establecido por Colombia Compra Eficiente, se revisaron contratos que suscribieron dichas universidades con otras entidades.*

*El contrato No.179-8 observado por la Contraloría, no corresponde a la observación citada; en cambio el que corresponde a esta, es el contrato interadministrativo No. 149-8 de 2015 celebrado con UNE EPM TELECOMUNICACIONES, frente al cual cabe decir, que los valores estipulados en el contrato, son valores estándar, y se aplican a todos los contratos que tienen con las demás entidades.*

*Con relación al contrato No.191 de 2015 celebrado con la Caja de Compensación Familiar Compensar, es importante mencionar, que se tuvieron en cuenta contratos pasados, así como lo permite Colombia Compra Eficiente en su manual para el estudio del sector.*

*Con relación a los contratos No. 177 de 2015, 172 de 2015, 169 de 2015 y 199 de 2015 en cuanto tiene que ver con “las debilidades en la construcción de herramientas para entender el mercado del bien...”, es importante tener en cuenta, que se recibieron cotizaciones por parte de empresas que cumplen con el objeto contractual, y que los valores de los procesos de selección se determinaron promediando el valor de dichas cotizaciones. Si se observa las especificaciones de los procesos, son muchas las empresas que los cumplen, lo que garantiza la pluralidad y competencia de proponentes.”*

### **Análisis de la CGR:**

El análisis del sector es necesario para conocer el medio en el que se desarrollará el objeto contractual desde un enfoque legal, comercial, financiero, organizacional, técnico y de análisis de riesgo y así construir procesos de contratación que permitan la concurrencia de oferentes.

De los contratos 171-2015, 191-2015 y 192-2015 no se encontró ni allegó documento que contara con el análisis antes mencionado en los términos en que se determina en la “Guía para la elaboración de estudios del sector”, adicionalmente, los estudios de contratos anteriores con los mismos contratistas, pero diferentes entidades públicas, a que hace referencia la CGN, no fueron allegados y no permiten tener una perspectiva amplia sobre los requerimientos que podían hacerse a los oferentes.

En lo relativo al contrato 149-8 se verificó que el mismo hace parte del acuerdo marco 149 suscrito en 2013, con una duración de 5 años, por lo que no es procedente solicitar un estudio del sector; el valor estimado del contrato está fundado en que implicaba la realización de una nueva conexión y adquisición de bienes para cumplir el objeto contractual, por lo que se retira este aparte de la observación.

En relación con los contratos 177-2015, 172-2015, 169-2015 y 199-2015 se reitera que la razón de ser de los estudios del sector es la de proveer suficientes elementos al contratante para la elaboración del proceso y los realizados para estos contratos se referían a situaciones macroeconómicas que no aportaban herramientas para la promoción de la competencia.

Por lo anterior, se mantiene el hallazgo.

### **Hallazgo No. 7 Cobertura riesgos laborales.**

El artículo 6 del Decreto 723 de 2013 señala:

*“Artículo 6°. Inicio y finalización de la cobertura. La cobertura del Sistema General de Riesgos Laborales se inicia el día calendario siguiente al de la afiliación; para tal efecto, dicha afiliación al Sistema debe surtirse como mínimo un día antes del inicio de la ejecución de la labor contratada. La finalización de la cobertura para cada contrato corresponde a la fecha de terminación del mismo.”*

En relación con la cobertura de riesgos laborales se observó, en 4 de 18 contratos y órdenes de prestación de servicios, que:

**Cuadro No. 11**  
**Cobertura riesgos laborales**

<b>Contrato No.</b>	<b>Suscripción del contrato</b>	<b>Fecha de iniciación cobertura</b>	<b>Días hábiles sin cobertura</b>
100	21/01/2015	27/01/2015	4
58	16/01/2015	27/01/2015	7
195	23/10/2015	18/11/2015	9
184	11/08/2015	26/08/2015	11

Elaboró: Equipo auditor CGR

La anterior deficiencia por debilidades en el control y seguimiento de los requisitos para el inicio de la ejecución contractual, lo que generó un riesgo económico para la CGN por la desprotección en riesgos laborales de los contratistas.

### **Respuesta de la CGN:**

*“En lo relativo a la observación bajo estudio, el ente auditor deberá analizar detenidamente que al hacerse la respectiva inscripción por parte de la CGN, en el Sistema General de Riesgos Laborales, en algunos casos la página web por medio de la cual se hace el proceso de afiliación se encuentra presentando problemas técnicos lo cual impide la inscripción del contratista al sistema*

*de riesgos laborales (ARL). También se debe tener en cuenta que hay un funcionario encargado de apoyar en el proceso de inscripción a la ARL, pero esta no es la única función que este funcionario realiza, por lo tanto, en algunos casos puede ocurrir que el funcionario estuviese desempeñando otras actividades concernientes a su labor, y esto daría como resultado que no se hayan afiliado el día correspondiente.*

*Por último, hay ciertas épocas en el año, principalmente los primeros meses, en que la entidad recibe un número considerable de personas naturales a contratar para el debido funcionamiento de la entidad, a los cuales se les debe realizar el respectivo procedimiento contractual y en algunos casos, la persona antes mencionada no realiza su inscripción al sistema en el tiempo adecuado, pero por dicho volumen.”*

### **Análisis de la CGR:**

Los argumentos de la CGN sobre problemas técnicos de la página web a través de la cual se hace el proceso de afiliación al sistema de riesgos laborales y las diversas funciones y la carga laboral con que cuenta el funcionario encargado de realizar las afiliaciones, no justifica la inobservancia de la norma de afiliarse al sistema de riesgos laborales al contratista un día antes del inicio de la ejecución del contrato, porque la norma es imperativa y tiene como efecto que el empleador esté cubierto ante cualquier acaecimiento de un riesgo laboral.

Por lo anterior, se mantiene el hallazgo.

### **Hallazgo No. 8 Procedimientos contratos de prestación de servicios profesionales.**

El artículo 1 del Decreto 2209 de 1998 indica:

*“El artículo 3 del Decreto 1737 de 1998 quedará así:*

*“Artículo 3º.- Los contratos de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas, sólo se podrán celebrar cuando no exista personal de planta con capacidad para realizar las actividades que se contratarán.*

*Se entiende que no existe personal de planta en el respectivo organismo, entidad, ente público o persona jurídica, es imposible atender la actividad con personal de planta, porque de acuerdo con los manuales específicos, no existe personal que pueda desarrollar la actividad para la cual se requiere contratar la prestación del servicio, o cuando el desarrollo de la actividad requiere un grado de especialización que implica la contratación del servicio, o cuando aun existiendo personal en la planta, éste no sea suficiente, la inexistencia de personal suficiente deberá acreditarse por el jefe del respectivo organismo.*

*Tampoco se podrán celebrar estos contratos cuando existan relaciones contractuales vigentes con objeto igual al del contrato que se pretende suscribir, salvo autorización expresa del jefe del respectivo órgano, ente o entidad contratante. Esta autorización estará precedida de la sustentación sobre las especiales características y necesidades técnicas de las contrataciones a realizar”.*

- La orden de prestación de servicios 47-2015 no cuenta con la certificación en virtud de la cual se acredite que no existe personal de planta en la entidad o que es imposible atender la actividad con personal de planta porque no existe el que pueda desarrollar la actividad o la actividad requiere un grado de especialización o existiendo personal, éste no es suficiente.
- Pese a que los objetos contractuales de los contratos 72 y 107 de 2015 son diferentes; por tratarse, el primero de la contratación de un profesional y el segundo, de un técnico, las obligaciones son las mismas, lo que no fue certificado por la CGN a efectos de señalar las especiales características y necesidades técnicas de las contrataciones a realizar.

Lo anterior por debilidades en los controles de la CGN en la aplicación de los procedimientos contractuales, lo que genera incumplimiento de los procedimientos previstos en las normas de contratación.

#### **Respuesta de la CGN:**

*“Frente al contrato 47 de 2015:*

*Ciertamente, no existe certificado expedido por parte del área de talento humano, sin embargo, si se realizó la consulta al área, a tal punto, que los estudios previos hacen mención respecto a la no disponibilidad de personal en la planta para desarrollar la actividad objeto de contrato (folio No. 2 de la carpeta del contrato).*

*Frente a los contratos 72 y 107 de 2015:*

*Solicitamos respetuosamente a su despacho tener en cuenta, que si bien las obligaciones coinciden en su denominación, la ejecución de un contrato es en forma de apoyo y el otro es a nivel profesional. Así mismo, se trata de una misma área de trabajo, por lo que todos los servidores que allí prestan sus servicios, deben actuar acorde a las necesidades de esa área, siendo probable la coincidencia en las obligaciones, pero con distinta forma de ejecución y/o responsabilidad, dependiendo de las competencias y conocimientos de quien este ejecutando la obligación.”*

#### **Análisis de la CGR:**

Orden de prestación de servicios 47-2015: Los estudios previos los suscribe el área interesada en llevar a cabo la contratación, por lo que no fue acreditado por parte del representante legal de la CGN la no disponibilidad de personal.

Contratos 72 y 107 de 2015: Si bien el argumento de la CGN respecto de que los objetos contractuales de los contratos 72 y 107 de 2015 son diferentes, por tratarse, el primero de la contratación de un profesional y el segundo, de apoyo, siendo las obligaciones las mismas y no se encontró sustentación sobre las

especiales características y necesidades técnicas de las contrataciones a realizar y el representante legal de la CGN no emitió autorización para su suscripción.

Por lo anterior, se mantiene el hallazgo.

## **Hallazgo No. 9      Publicaciones e impresos con la Imprenta Nacional.**

El artículo 1 del Decreto 1522 de 2003 señala:

*“El artículo 6o del Decreto 2469 de 2000 quedará así:*

*Artículo 6o. Obligación. Los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, Entidades Descentralizadas de la Rama Ejecutiva del orden nacional y organismos de las Ramas Legislativa y Judicial, están obligadas a contratar sus publicaciones e impresos de que tratan los artículos 2o y 4o del presente decreto, con la Imprenta Nacional de Colombia.*

*(...)*

*Las entidades a que hace referencia el presente decreto también están autorizadas para contratar con terceros si la Imprenta Nacional de Colombia no responde su petición en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha de recibo de la respectiva solicitud.”*

En artículo 2 del decreto 2469 de 2000 señala:

*“Objetivos. <Artículo subrogado por el artículo 1 del Decreto 960 de 2013, que quedó así:*

*Artículo 1. Objeto de la Imprenta Nacional de Colombia. El objeto de la Imprenta Nacional de Colombia, es la edición diseño, impresión, divulgación, comercialización y distribución de las normas, documentos, políticas públicas, impresos y publicaciones de las entidades nacionales que integran las ramas del poder público en Colombia, en aras de garantizar la seguridad jurídica.*

*Asimismo, podrá editar, diseñar, imprimir, divulgar, comercializar y distribuir los documentos y necesidades de comunicación gráfica de las entidades nacionales que integran las Ramas del Poder Público.*

*Lo anterior no obsta para que de igual manera la Imprenta Nacional de Colombia pueda prestar sus servicios a los particulares, o a las entidades territoriales bajo las condiciones y características propias del mercado.”*

En artículo 4 del decreto 2469 de 2000 indica:

*“Funciones. <Artículo subrogado por el artículo 2 del Decreto 960 de 2013, que quedó así:*

*Artículo 2. Funciones de la Imprenta Nacional de Colombia. De acuerdo con su objeto, son funciones de la Imprenta Nacional de Colombia, las siguientes:*

*1. Editar, imprimir, divulgar y comercializar, como garante de la seguridad jurídica, las normas, documentos, publicaciones e impresos de las entidades nacionales que integran las Ramas del Poder Público en Colombia.*

*(...)*

*4. Atender los requerimientos de bienes y servicios de comunicación gráfica de las entidades nacionales, territoriales y de los particulares, bajo las condiciones y características propias del mercado.*

7. Apoyar al Gobierno Nacional en lo relacionado con la difusión de los actos, documentos oficiales, reglamentos, políticas públicas, planes, programas y proyectos, en la forma en que le sean solicitados”

Vistos los requerimientos mínimos obligatorios de la orden de prestación 45-2015 se evidenció la siguiente contratación:

**Cuadro No. 12**  
**Requerimientos de OP 45-2015**

<b>2.</b>	<b>EL PROVEEDOR DEBE HACER ENTREGA DE:</b>	
2.1	Cuadernos Notebook Trim (color naranja y verde) en material reciclado de 80 hojas argollados a doble "0", con resorte para el ajuste y bolígrafo ecológico a tono con la libreta. Medidas 17,8 x 12,7 cm, marcado a una tinta en tampografía. Área de impresión 7 x 16 cm	460
2.2	Memorias USB Color Naranja y Verde 4GB USB SLIDE TOP, tampografía laser. Área de impresión 2.5 x 1.2 cm	500
2.3	Calendarios según muestra impresos a full color en papel ecológico con base en cartón colaminado.	500

Fuente: Información suministrada por la CGN.

No se tramitó solicitud a la Imprenta Nacional de Colombia sobre la posibilidad o no de que ésta atendiera los requerimientos de publicidad de la CGN, debido a deficiencias en la aplicación de los controles del proceso, lo que generó el incumplimiento del deber de contratar con la Imprenta las publicaciones e impresos relacionados con el Sistema Integrado de Gestión Institucional.

### **Respuesta de la CGN:**

*“Si bien es cierto, que según el inciso 3 del artículo 6 del Decreto No. 1522 de 2003, “Por medio del cual se modificó el Decreto No. 2469 de 2000”, que nos expone donde nos expone lo siguiente: “Las entidades a que hace referencia el presente decreto también están autorizadas para contratar con terceros si la Imprenta Nacional de Colombia no responde su petición en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha de recibo de la respectiva solicitud”. También es cierto, que en el inciso 2 del citado artículo hace referencia a lo siguiente: “Cuando la Imprenta Nacional de Colombia, en los trabajos previstos en el numeral 5 del artículo 4o del presente decreto, no pueda atender los requerimientos del solicitante, o este acredite previamente con las respectivas cotizaciones que, bajo las mismas condiciones técnicas, el precio y/o el plazo ofrecido por el sector privado es más favorable, lo autorizará para contratar el trabajo con terceros...”.*  
(Texto subrayado)

*Ahora bien, la Contaduría General de la Nación realizó la respectiva cotización de manera telefónica a la Imprenta Nacional, dando como resultado, el suministro de los elementos cotizados, pero con un agravante para la entidad; que la Imprenta Nacional debido al cumulo de trabajo y/o a la larga lista de pedidos por parte de las entidades estatales, nos señalaron que entraríamos a una lista de espera de más o menos de 2 a 3 meses para la entrega de los elementos objeto de la*

*observación; llevándonos a un retraso con el cumplimiento de los objetivos trazados para las capacitaciones programadas del SIGI. Esto se evidencia en el Anexo, en donde la Coordinadora del GIT de Planeación, encargada de dicho proceso, nos hace un relato de los hechos.*

*La Contaduría General de la Nación, como autoridad doctrinaria en materia de interpretación de las normas contables y sobre los demás temas que son objeto de su función normativa tiene como obligación establecer y desarrollar programas de capacitación, asesoría y divulgación, de las normas, procedimientos y avances de los estudios sobre contabilidad pública y temas relacionados.*

*Es por esto que la Contaduría General de la Nación, bajo los Principios Constitucionales que orientan la administración y Gestión Pública, consagrados en el artículo 209 Superior que reza: “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”.*

*En cuanto al principio de celeridad, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que: “éste implica para los funcionarios públicos el objetivo de otorgar agilidad al cumplimiento de sus tareas, funciones y obligaciones públicas, hasta que logren alcanzar sus deberes básicos con la mayor prontitud, y que de esta manera su gestión se preste oportunamente cubriendo las necesidades y solicitudes de los destinatarios y usuarios, esto es, de la comunidad en general”.*

*Es por esto que consideramos que no hubo una vulneración a la seguridad jurídica al no contratar con la Imprenta Nacional las publicaciones e impresos relacionados con el Sistema Integrado de Gestión Institucional; puesto que al realizar la consulta a la entidad referente nos comunicaron que los plazos requeridos por la Contaduría General de la Nación no se podían cumplir y esto nos llevó hacer uso del inciso 2 del artículo 6 del Decreto No. 1522 de 2003, donde nos autoriza para contratar con terceros.*

*Si bien la normatividad es clara frente a que este tipo de contratos deben realizarse con dicha entidad, también es cierto, que la Imprenta Nacional estaría obligada a cumplir las obligaciones establecidas contractualmente, y es evidente, que incumpliría el plazo estipulado en el contrato.”*

### **Análisis de la CGR:**

La CGN no aportó documento en el que conste la solicitud a la Imprenta Nacional de Colombia sobre la posibilidad que ésta atendiera los requerimientos de la CGN, tampoco la autorización de ésta entidad para realizar la contratación con terceros conforme lo indica la norma, por lo que se mantiene el hallazgo.

### **Hallazgo No. 10 Contratos interadministrativos operación logística capacitaciones. (D)**

El artículo 4 numeral 4 literal c) de la ley 1150 de 2007 dispone:

*“c) Modificado por el art. 92, Ley 1474 de 2011, Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora*

señalado en la ley o en sus reglamentos. Se exceptúan los contratos de obra, suministro, encargo fiduciario y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o de selección abreviada de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del presente artículo.

Modificado por el art. 95, Ley 1474 de 2011. En aquellos eventos en que el régimen de la ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a los principios de la función administrativa a que se refiere el artículo 209 de la Constitución Política, al deber de selección objetiva y al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de la Ley 80 de 1993 salvo que se trate de Instituciones de Educación Superior Públicas, caso en el cual la celebración y ejecución podrán realizarse de acuerdo con las normas específicas de contratación de tales entidades, en concordancia con el respeto por la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Constitución Política.

En aquellos casos en que la entidad estatal ejecutora deba subcontratar algunas de las actividades derivadas del contrato principal, no podrá ni ella ni el subcontratista, contratar o vincular a las personas naturales o jurídicas que hayan participado en la elaboración de los estudios, diseños y proyectos que tengan relación directa con el objeto del contrato principal. Estarán exceptuados de la figura del contrato interadministrativo, los contratos de seguro de las entidades estatales;"

Conforme con la ley 30 de 1992 artículo 19:

*“Artículo 19. Son universidades las reconocidas actualmente como tales y las instituciones que acrediten su desempeño con criterio de universalidad en las siguientes actividades: la investigación científica o tecnológica; la formación académica en profesiones o disciplinas; y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional. Estas instituciones están igualmente facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, profesiones o disciplinas, programas de especialización, maestrías, doctorados y post-doctorados, de conformidad con la presente ley.”* (Subraya fuera de texto)

La circular conjunta 014 de 1 de junio de 2011 emitida por la Auditoría General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República realiza lineamientos generales en materia de contratación directa en búsqueda de evitar la elusión de procedimientos de selección y consecuencial pérdida de recursos, aludiendo también a los contratos interadministrativos.

El objeto del contrato 171-2015 es: *“Suministrar el servicio de capacitación con sus requerimientos conexos necesarios para realizar cuatro (4) eventos de capacitación, sobre el marco normativo aplicable a las empresas que no cotizan en el mercado de valores y que no captan ni administran ahorro del público.”* (Subraya fuera de texto)

Las obligaciones consagradas en la cláusula segunda, indican que el contratista tendrá que: 1. Designar el personal que tendrá a cargo la coordinación y orientación del proyecto. 2. Reproducir el material didáctico, 3. Realizar actividades y gestiones para convocar participantes, 4. Garantizar divulgación de información, 5. Cumplir cronograma de actividades convenido, 6. Proporcionar un

salón con capacidad para 200 personas con ciertas especificaciones, 7. Tramitar inscripción, control y registro de asistentes, facilitando personal para ello, 8. Proporcionar espacios físicos, técnicos y tecnológicos, 9. Proporcionar 2 computadores, 10. Elaborar certificados de permanencia, 11. Facilitar personal para instalación y clausura, 12. Brindar zona de hidratación permanente, 13. Las demás relacionadas con el objeto del contrato; por su parte se previó que la CGN debería: 1. Proporcionar los profesionales idóneos en la materia a capacitar, 2. Entregar aporte en dinero para ejecución, 3. Velar por cumplimiento de compromisos, 4. Entregar material didáctico, 5. Aprobar certificado de asistencia, entre otras.

A efectos de demostrar la relación directa del objeto contractual con el objeto de la Universidad<sup>17</sup>, se verificó el certificado de inscripción y clasificación registro único de proponentes – RUP – en el que se identificó que en la clasificación de bienes, obras y servicios que ofrece a las entidades estatales no reporta la calificación de servicios de operación logística.

Dentro de los informes de actividades allegados por el contratista a la CGN para efectos del ejercicio de supervisión se observó que se realizó la capacitación en hoteles y clubes de las ciudades de Santa Marta, Cartagena, Medellín, Bogotá y Montería, es decir, debió subcontratar los servicios de operación logística.

De otro lado, el objeto del contrato 192-2015 es el de “Suministrar el servicio de Operación Logística con sus requerimientos conexos necesarios para realizar dos (2) eventos de capacitación tipo taller, sobre el marco normativo aplicable a las empresas que no cotizan en el mercado de valores y que no captan ni administran ahorro del público.” (Subraya fuera de texto)

---

<sup>17</sup> Acuerdo 40 de 5 de diciembre de 1996: “De los objetivos.

- a) *Impartir educación superior como medio eficaz para la realización plena del hombre colombiano, con miras a configurar una sociedad más justa, equilibrada y autónoma, enmarcada dignamente en la comunidad internacional.*
- b) *Elaborar y proponer políticas, planes, programas y proyectos orientados a resolver problemas regionales de la comunidad en su área de influencia y participar en ello.*
- c) *Establecer una política permanente de orientación docente y capacitación profesional, la cual debe fomentar el desarrollo personal, la práctica de la enseñanza y la investigación, en busca de un mejoramiento de la calidad institucional.*
- d) *Propiciar el intercambio científico, tecnológico y cultural, con el propósito de mantener una actualización permanente que garantice la adecuada orientación del desarrollo de la región Caribe y del país.*
- e) *Armonizar su acción académica, administrativa, investigativa y de extensión con otras instituciones educativas y entidades de carácter público y privado a nivel nacional e internacional.*
- f) *Garantizar el cumplimiento de los programas de formación, en sus diversos niveles y modalidades, de acuerdo con lo establecido en las normas académicas.*
- g) *Impulsar en sus programas académicos el desarrollo del hombre, con base en sólidos componentes de formación humanística, instrucción cívica y en los principios y valores de la participación ciudadana.*
- h) *Fomentar, de conformidad con las necesidades y demandas de la región y del país, nuevas áreas del saber que permitan el desarrollo cualitativo y cuantitativo de las comunidades en su zona de influencia.*
- i) *Propender por la conservación del patrimonio histórico y cultural de Cartagena. De la región Caribe y del país, mediante acciones y programas educativos tendientes a ese fin.*
- j) *Promover un ambiente sano, mediante acciones y programas de educación y cultura ecológica.*
- k) *Ofrecer un adecuado servicio de información y documentación.”*

Las obligaciones consagradas en la cláusula segunda, indican que el contratista tendrá que: 1. Designar el personal que tendrá a cargo la coordinación y orientación del proyecto. 2. Reproducir el material didáctico, 3. Realizar actividades y gestiones para convocar participantes, 4. Garantizar divulgación de información, 5. Cumplir cronograma de actividades convenido, 6. Proporcionar un salón con capacidad para 200 personas con ciertas especificaciones, 7. Tramitar inscripción, control y registro de asistentes, facilitando personal para ello, 8. Proporcionar espacios físicos, técnicos y tecnológicos, 9. Proporcionar 2 computadores, 10. Elaborar certificados de permanencia, 11. Facilitar personal para instalación y clausura, 12. Brindar zona de hidratación permanente, 13. Las demás relacionadas con el objeto del contrato; por su parte la CGN debería: 1. Proporcionar los profesionales idóneos en la materia a capacitar, 2. Entregar aporte en dinero para ejecución, 3. Velar por cumplimiento de compromisos, 4. Entregar material didáctico, 5. Aprobar certificado de asistencia, 6. Las demás.

Con respecto a la edificación donde funciona la Universidad, la Ley LXXI del 4 de diciembre de 1878 del Estado Soberano de Antioquia decretó en el artículo 7 señala: *“En dicho edificio se dará la enseñanza correspondiente a la educación secundaria de las escuelas Preparatoria, de Jurisprudencia i Ciencias políticas i de Medicina i Cirujía.”*

El acuerdo superior 1 de 1994, por el cual se expide el Estatuto General de la Universidad, indica *“Artículo 3º. Objeto. La Universidad de Antioquia tiene por objeto la búsqueda, desarrollo y difusión del conocimiento en los campos de las humanidades, la ciencia, las artes, la filosofía, la técnica y la tecnología, mediante las actividades de investigación, de docencia y de extensión, realizadas en los programas de Educación Superior de pregrado y de posgrado con metodologías presencial, semipresencial, abierta y a distancia, puestas al servicio de una concepción integral de hombre.”*

Dentro de los informes de actividades allegados a la CGN para efectos del ejercicio de supervisión se observó que en las diferentes ciudades se realizó la capacitación en un hotel y en un centro de convenciones de las ciudades de Bogotá y Cali.

El objeto del contrato 132-2014 es: *“Suministrar el servicio de capacitación con sus requerimientos conexos necesarios para realizar cinco (5) eventos de capacitación, en control interno y control interno contable (...)”* (Subraya fuera de texto)

Visto lo anterior, se evidenció que los servicios ofrecidos por las Universidades, más que tratarse de servicios de capacitación, se trata de servicios de operación logística, que debieron ser contratados con particulares, teniendo en cuenta que dichas instituciones no contaban con la capacidad para ejecutarlos conforme a lo

dispuesto en artículo 1502 del Código Civil<sup>18</sup>, aunado a que en su objeto no se contempla la actividad de operación logística para eventos de capacitación.

Igualmente, de tratarse de contratos de suministro, estos contratos podían ser ejecutados por las Universidades siempre que hubieran participado o en un proceso de licitación pública o en uno de selección abreviada, situaciones que no se presentaron en estos contratos, realizados a través de la modalidad de contratación directa.

Lo anterior ocasionado por debilidades en los controles realizados para establecer la capacidad e idoneidad de los contratistas de la CGN, lo que evidencia deficiencias en la elaboración de estudios previos y estudios del mercado, e implicó, un desconocimiento a uno de los requisitos para obligarse válidamente, esto es, la capacidad, y una elusión de los procedimientos de selección, lo que generó una vulneración del deber de selección objetiva. Esta observación tiene presunta connotación disciplinaria en virtud de los artículos 34 numerales 1 de la Ley 734 de 2002<sup>19</sup> y el artículo 28 numeral 1 y artículo 51 de la ley 80 de 1993<sup>20</sup>.

### **Respuesta de la CGN:**

*“Los objetos de los Contratos No. 192 de 2015 y 171 de 2015 fueron ejecutados a satisfacción y el fin único del mismo fue la prestación de un servicio de capacitación, sin embargo, para el cumplimiento del objeto contractual se pueden presentar situaciones conexas que conllevan a una buena prestación del servicio, dando como resultado el cumplimiento del objeto contractual.*

*Ahora bien, las modalidades de selección contenidas en el estatuto de contratación pública, se encuentra la contratación directa y en el artículo 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto No. 1082 de 2015 establece los contratos interadministrativos los cuales procederán cuando sean suscritos por las entidades señaladas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993.*

---

<sup>18</sup> “REQUISITOS PARA OBLIGARSE. Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario:

1o.) que sea legalmente capaz.

2o.) que consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio.

3o.) que recaiga sobre un objeto lícito.

4o.) que tenga una causa lícita.

La capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, sin el ministerio o la autorización de otra.”

<sup>19</sup> “1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.”

<sup>20</sup> “Artículo 28 Numeral 1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Artículo 51. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la Constitución y de la ley.”

La Sentencia T-442/14 manifiesta:

**“CONVENIO INTERADMINISTRATIVO-Naturaleza jurídica**

*El convenio interadministrativo constituye un consenso de voluntades entre entidades públicas y es generador de obligaciones entre las partes que lo suscriben. Su naturaleza jurídica ha sido definida por la jurisprudencia del Consejo de Estado como “expresión de la voluntad colegiada” y es asimilado a un contrato administrativo. Los convenios interadministrativos hacen parte de la actividad contractual del Estado, mediante la cual se obligan, de manera subjetiva, las entidades que lo suscriben, con fines comunes y de interés público”.*

Así mismo, la Sentencia C-671/15, reza:

*“Inciso 1o. modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> **Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos**”.* (Subrayas y negrillas fuera del texto)

*Así mismo, la Directiva Presidencial No. 06 del 2 de diciembre de 2014, prevé y da instrucciones de gasto público y en tal sentido orienta que para eventos y capacitaciones se establezcan convenios interadministrativos.*

*En cuanto a las política (sic) de gobierno se ha establecido que las acciones de las entidades estatales del orden nacional se apoyen y fortalezcan con el accionar de entidades públicas del orden territorial.*

*Ahora bien, en cuanto a la relación que debe existir entre el objeto contractual del proceso y el objeto social del contratista sobre el particular es necesario precisar la sentencia emitida por el Consejo de Estado en la cual plantea que una entidad estatal puede celebrar un contrato con una institución cuyo objeto social no es igual al objeto del proceso.*

*El Consejo de Estado argumento su postura indicando que no es necesario que los dos objetos sean iguales en tanto se relacionen y permitan la debida ejecución del contrato.*

*Igualmente, COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, en su Circular No. 12 cuyo asunto es de Clasificador de Bienes y Servicios, es clara en cuanto a este punto, al expresar:*

*“La clasificación del proponente no es un requisito habilitante sino un mecanismo para establecer un lenguaje común entre los partícipes del Sistema de Compras y Contratación Pública. En consecuencia, **las Entidades Estatales no pueden excluir a un proponente que ha acreditado los requisitos habilitantes exigidos en un Proceso de Contratación por no estar inscrito en el RUP con el código de los bienes, obras o servicios del objeto de tal Proceso de Contratación**.”* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

*Es decir, no es un requisito sine qua non para poder ser objeto de adjudicación en un proceso contractual, el tener de forma específica el código clasificador del bien o servicio.*

La Ley 298 de 1996 en su artículo 4, estableció las funciones de la Contaduría General de la Nación, las que al efecto están contenidas en sus literales a) al u). Así mismo, el Decreto No. 143 de 2004, en su artículo 4, de las funciones generales de la Contaduría General, en su numeral 21 establece que la entidad debe: “Establecer y desarrollar programas de capacitación, asesoría y divulgación, de las normas, procedimientos y avances de los estudios sobre contabilidad pública y temas relacionados”, en tal sentido, las universidades relacionadas tiene como objeto social la formación académica y de capacitación lo que concluye a que entre entidades estatales puedan desarrollar sus misiones para el interés público.

En cuanto a las actividades operativas, logísticas o asistenciales, es necesario precisar que esta restricción se aplica a los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión según lo establece el artículo 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto No. 1082 de 2015, pero no precisa el contenido de la misma o lo hace extensivo a los contratos interadministrativos, es así, como esta contratación está enmarcada dentro de los lineamientos legales de la contratación estatal.

Finalmente, es necesario puntualizar que el fin de los Contratos Interadministrativos con las universidades relacionadas es la prestación de un servicio constitucional como lo es la capacitación y la formación, el cual fue en últimas el fin que se buscaba con estos contratos, en tal sentido, las actividades y el objeto contractual tuvieron cumplimiento y se desarrolló en debida forma, lo que permitió la ejecución plena y legal de los contratos.”

“En atención al comunicado del asunto, por medio del presente escrito me permito respetuosamente dar respuesta a la observación formulada, en aras de dar a conocer a su despacho, la inconsistencia que se presentó en el objeto contractual, en cuanto al término de “suministrar”, término que no corresponde al objeto contractual, en virtud de las consideraciones jurídicas que se exponen a continuación:

Es menester citar preliminarmente, la norma que efectivamente establece la prohibición de contratar bajo la figura de contrato interadministrativo; por ende, nos remitimos al literal “C” del artículo de la Ley 1150 de 2007, la cual expresa:

“4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

(...)

c) Modificado por el art. 92, Ley 1474 de 2011, Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. **Se exceptúan los contratos de obra, suministro, encargo fiduciario y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o de selección abreviada de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del presente artículo.**” (Subrayado y negrilla fuera del texto)

Sin embargo, es necesario hacer un análisis minucioso de lo que representa la palabra “Suministrar”. La definición de esta palabra, se encuentra consignada en el Decreto No. 1082 de 2015 en su artículo 2.2.1.1.1.3.1, el cual estipula:

#### “DEFINICIONES

**Artículo 2.2.1.1.3.1. Definiciones.** Los términos no definidos en el Título I de la Parte 2 del presente decreto y utilizados frecuentemente deben entenderse de acuerdo con su significado natural y obvio. Para la interpretación del presente Título I, las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que a continuación se indica. Los términos definidos son utilizados en singular y en plural de acuerdo como lo requiera el contexto en el cual son utilizados.

(...)

*Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes: Bienes y servicios de común utilización con especificaciones técnicas y patrones de desempeño y calidad iguales o similares, que en consecuencia pueden ser agrupados como bienes y servicios homogéneos para su adquisición y a los que se refiere el literal (a) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.*”

*Cuando observamos el significado de la palabra “suministrar”, es claro que no encaja y es distante a lo que representa el significado de CAPACITACIÓN, que era lo que se pretendía con el Contrato 132 de 2014, y que efectivamente se realizó.*

*El concepto de CAPACITACIÓN no entra entre los bienes y servicios de común utilización, por ende, no era procedente realizar el proceso de selección abreviada, el cual es el proceso que aplica para la obtención de dichos bienes y servicios cobijados dentro del término suministrar.”*

## **Análisis de la CGR:**

En relación con lo manifestado en la Directiva Presidencial 6 de 2 de diciembre de 2014 en virtud de la cual se deben atender las instrucciones contenidas en la misma para racionalizar los gastos de funcionamiento del Estado en el marco del plan de austeridad, se debe indicar que los recursos correspondientes a los contratos 171-2015 y 192-2015 pertenecían al proyecto de inversión “Capacitación, divulgación y asistencia técnica en contabilidad pública”, por lo que dicha directriz no es aplicable al caso.

En cuanto a que una entidad estatal pueda celebrar un contrato con una institución cuyo objeto social está relacionado con el objeto del proceso, es cierto salvo en lo relacionado con los contratos interadministrativos pues el artículo 92 de la ley 1474 de 2011 que modificó el inciso primero del literal c) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, señala que la contratación directa solo procede en los casos en que haya un contrato interadministrativo cuyas obligaciones tengan relación directa con el objeto señalado en la ley o en los reglamentos de la entidad ejecutora, excepto en los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación, encargos fiduciarios y fiducia pública.

Así las cosas, el objeto contractual del 192-2015 era suministrar servicios de operación logística y el del 171-2015 era suministrar servicios de capacitación, sin embargo, tras revisar las obligaciones contractuales de los dos se encontró que

eran las mismas y más que tratarse del suministro de servicios de capacitación ambos se referían a la prestación de servicios de operación logística. Por lo anterior, considerando lo dispuesto en el artículo 19 de la ley 30 de 1992 sobre el objeto de las Universidades, este hecho se aparta de la relación directa con el objeto del contrato a que hace referencia la norma.

Sobre el tema del código clasificador del bien o servicio de acuerdo con la Circular 12 de 5 de mayo de 2014 emitida por Colombia Compra Eficiente<sup>21</sup>, se debe señalar que éste fue utilizado en el contrato 171-2015 lo que reafirma lo analizado anteriormente.

De igual manera, se reitera que, de tratarse de contratos de suministro, estos contratos podían ser ejecutados por las Universidades siempre que hubieran participado o en un proceso de licitación pública o en uno de selección abreviada, procesos que no se realizaron por esas modalidades.

La CGN trae a colación el artículo 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto No. 1082 de 2015 que contiene la definición de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión y que incluye dentro de ellos los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales, indicando que en la norma no se precisa cuál es el contenido de esas actividades o se indique su aplicación extensiva a los contratos interadministrativos, para concluir que la contratación estuvo enmarcada dentro de los lineamientos legales de la contratación estatal, lo cual no se deduce del contenido de esa norma.

En relación con el contrato 132-2014, se dio un alcance a la observación inicialmente comunicada a la CGN, esto es, tanto las causas como los efectos le son aplicables. Así las cosas, la CGR arguyó deficiencias en la elaboración de estudios previos y estudios del mercado y la elusión de los procedimientos de selección, en general, lo que generó una vulneración del deber de selección objetiva, de lo cual la CGN no se pronunció.

Por lo anterior, se mantiene la observación con incidencia disciplinaria.

## **Hallazgo No. 11 Ejecución contractual asociada proyectos de inversión (D)**

El artículo 36 del Decreto 111 de 1996 señala:

*“ARTÍCULO 36. El presupuesto de gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión. (...)”*

---

<sup>21</sup> La directriz se refiere a la imposibilidad de excluir al proponente de un proceso cuando ha acreditado los requisitos habilitantes y en el RUP no se encuentra el código de los bienes, obras o servicios objeto del proceso contractual.

El artículo 41 del Decreto 2710 de 2014<sup>22</sup> señala:

*“Las apropiaciones incluidas en el presupuesto para la vigencia fiscal de 2015 se definen en la siguiente forma:*

**A. FUNCIONAMIENTO**

**Son aquellos gastos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución Política y la Ley.**

**(...) 1.2. SERVICIOS INDIRECTOS**

*Son gastos destinados a atender la contratación de personas jurídicas y naturales para que presente servicios calificados o profesionales, cuando no puedan ser desarrollados con personal de planta. Así mismo, incluye la remuneración del personal que se vincule en forma ocasional, para desarrollar actividades netamente temporales o para suplir a los servidores públicos en caso de licencias o vacaciones, dicha remuneración cubrirá las prestaciones sociales a que tenga derecho, así como las contribuciones a que haya lugar, tales como:*

*(...) HONORARIOS Por este rubro se deberán cubrir conforme a los reglamentos, los estipendios a los servicios profesionales, prestados en forma transitoria y esporádica, por personas naturales o jurídicas, para desarrollar actividades relacionadas con la atención de los negocios o el cumplimiento de las funciones a cargo del órgano contratante, cuando las mismas no puedan cumplirse con personal de planta. Por este rubro se podrán pagar los honorarios de los miembros de las Juntas Directivas.*

*(...) GASTOS GENERALES Son los gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para que el órgano cumpla con las funciones asignadas por la Constitución Política y la ley; y con el pago de los impuestos y multas a que estén sometidos legalmente.*

**2.1. ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS** *Corresponde a la compra de bienes muebles destinados a apoyar el desarrollo de las funciones del órgano, a la contratación y el pago a personas jurídicas y naturales por la prestación de un servicio que complementa el desarrollo de las funciones del órgano y permite mantener y proteger los bienes que son de su propiedad o están a su cargo, así como los pagos por concepto de tasas a que estén sujetos los órganos. Dentro de este concepto se encuentran:*

*(...) OTROS GASTOS GENERALES POR ADQUISICIÓN DE BIENES* *Corresponden a aquellos gastos generales que no pueden ser clasificados dentro de las definiciones anteriores, autorizados por norma legal vigente, tales como:*

*(...) CAPACITACIÓN, BIENESTAR SOCIAL Y ESTÍMULOS* *Erogaciones que tengan por objeto atender las necesidades de capacitación, evaluaciones médicas ocupacionales, bienestar social y estímulos que autoricen las normas legales vigentes.*

*(...) MANTENIMIENTO* *Los gastos tendientes a la conservación y reparación de bienes muebles e inmuebles. Incluye el costo de los contratos por servicios de vigilancia y aseo.*

---

<sup>22</sup> Decreto Anual de Liquidación del Presupuesto General de la Nación, por el cual se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.

(...) C- *INVERSIÓN* Son aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que tengan cuerpo de bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado por lo común a extinguirse con su empleo. Asimismo, aquellos destinados a crear infraestructura social. La característica fundamental de este gasto debe ser que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social. “.

El decreto 841 de 1990 en sus artículos 2 y 5 señala:

“**ARTÍCULO 2o PROYECTO DE INVERSION.** Se entiende por proyecto de inversión el conjunto de acciones que requiere de la utilización de recursos para satisfacer una necesidad identificada, por los cuales compite con otros proyectos.

**ARTÍCULO 5o. MANUAL DE OPERACION Y METODOLOGIAS.** El Departamento Nacional de Planeación elaborará un Manual de Operación y Metodologías del Banco de Proyectos de Inversión Nacional en el cual se incluirán, sin excepción, todas las metodologías y pasos que se deban seguir, así como todas las definiciones necesarias, para la evaluación de proyectos de inversión, para su calificación de viabilidad técnica, económica y social y para el seguimiento correspondiente una vez sean incorporados al Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación, cuando esto suceda.

Esto se hará de forma que le permita a todos los organismos y entidades, así como a los consultores que se contraten, realizar la evaluación de los proyectos de inversión que hayan de ser incluidos en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional.

El Manual de Operación y Metodologías deberá contener una definición precisa de todos los conceptos que se utilicen en él, o, excepcionalmente, cuando se considere más sencillo y práctico, dichos conceptos deberán estar definidos en forma precisa en textos específicos y referenciados.”

El artículo 5 del Decreto 2844 de 2000 señala que:

“**Proyectos de inversión pública.** Los proyectos de inversión pública contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado.

Los proyectos de inversión se clasificarán de acuerdo con los lineamientos que defina el Departamento Nacional de Planeación, atendiendo las competencias de las entidades y las características inherentes al proyecto. Con fundamento en estos criterios, se determinarán los requerimientos metodológicos que deberá atender cada proyecto de inversión para su formulación, evaluación previa, registro, programación, ejecución, seguimiento y evaluación posterior.”

El “Manual de Procedimientos del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN” emitido por el Departamento Nacional de Planeación en 2011<sup>23</sup> indica:

*“3. BASE TEÓRICA PARA LA FORMULACIÓN EVALUACIÓN Y REGISTRO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA*

*3.1. Inversión Pública Se entiende por inversión pública la aplicación de un conjunto de recursos públicos orientados al mejoramiento del bienestar general y la satisfacción de las necesidades de la población, mediante la producción o prestación de bienes y servicios a cargo del Estado, o mediante la transferencia de recursos, siempre que se establezca claramente un cambio positivo en las condiciones previas imputable a la aplicación de estos recursos, en un tiempo determinado”*

*3.2. El Proyecto de Inversión Pública*

*Un proyecto se entiende como la unidad operacional de la planeación del desarrollo que vincula recursos (humanos, físicos, monetarios, entre otros) para resolver problemas o necesidades sentidas de la población.*

*(...)3.3. Cadena de Valor*

*La cadena de valor del proyecto de inversión plantea que para cumplir con unos objetivos específicos, los proyectos disponen de insumos que a través de un proceso de transformación (llamado actividades) generan unos productos. Estos últimos conducen a resultados en términos de los objetivos específicos propuestos, los cuales a su vez generan impactos, que se definen como los efectos esperados de los productos en condiciones económicas o sociales específicas de la población.*

*(...) Por su parte, el concepto de actividad puede ser entendido como la combinación de acciones a través de las cuales los insumos (recursos monetarios representados en factores de producción como mano de obra, maquinaria, materia prima, principalmente) generan un producto (bien o servicio) determinado. El conjunto de actividades de un proyecto debe agotar la operación del mismo y cada una de ellas debe estar relacionada con su respectivo producto.”*

El proyecto de inversión de “Fortalecimiento de los sistemas de información y consolidación contable nacional” tiene como objetivo: “modernizar e implementar la estrategia de unificación, centralización y consolidación de la información contable nacional” y se encuentra descrito en la ficha EBI de la siguiente manera:

*“Este proyecto permite enfrentar los retos propuestos en los pilares del Plan Nacional de Desarrollo, específicamente en los lineamientos estratégicos de Modernización de la Administración Pública Nacional. Para ese fin, la Contaduría General de la Nación (CGN) formula el presente proyecto que contribuye a la eficacia y eficiencia en la consolidación de la información, que fortalece el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública y, que permite la gestión contable y administrativa de los entes involucrados en los términos y tiempos establecidos. De igual forma el proyecto permite sostener la plataforma tecnológica actual y la infraestructura de cómputo, además de proveer a los servidores públicos de la CGN, las herramientas de hardware y software necesarias. Con esto, se logra continuidad tanto de la*

---

<sup>23</sup><https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Manual%20de%20Procedimiento%20BPIN%202011.pdf>

administración operativa y tecnológica, como del soporte y sostenibilidad de la infraestructura tecnológica de la entidad. El Sistema brindará cobertura nacional, respondiendo a las necesidades de 4000 usuarios que se ponderan en estratégicos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contraloría General de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística entre otras), y entidades que reportan información a la CGN, (categoría Contable y ciudadanía en general). Además de ello, este sistema atenderá requerimientos técnicos y funcionales, ajustando las demandas que surjan sobre el manejo de la información pública nacional, con lo cual se contribuirá a cerrar la brecha tecnológica que hay entre las entidades y el Sistema y se apuntará a una solución que permita el uso de las TICS. El producto final será el fortalecimiento del Sistema de Consolidación e Información Contable, de modo que esté ajustado a la normatividad internacional y regido por estándares de calidad y seguridad. Esto permitirá interoperabilidad y la minería de datos con base la consolidación de información contable y financiera nacional.”

Así mismo, el proyecto de inversión de “Fortalecimiento de los sistemas de gestión de la Contaduría General de la Nación” tiene como objetivo: “fortalecer e integrar los sistemas de gestión y control de la Contaduría General de la Nación a través del sistema integrado de gestión y control SIGC” y se encuentra descrito en la ficha EBI de la siguiente manera:

“Para desarrollar su misión (constitucional y legal), la Contaduría General de la Nación CGN, se ha soportado en sistemas de gestión adoptados por iniciativa propia como resultado de ejercicios de planeación estratégica o dando cumplimiento a la normativa expedida. Dichos sistemas son: (...) Así mismo, estos sistemas apoyan la materialización de estrategias institucionales como las de Afianzar la imagen institucional, Optimizar la capacidad de respuesta (clientes, usuarios, etc) y la de Mejorar la competitividad en el sector público. De igual manera, ellos han tenido un desarrollo importante en la CGN. (...) No obstante el cumplimiento de la normatividad descrita y el avance por parte de la CGN en estos sistemas, el conocimiento y la documentación institucional que los apoya se ha perdido o se encuentra desactualizada. De igual forma cada uno de ellos ha operado de manera desarticulada, lo que ha generado en algunos casos pérdida de tiempo e información por reprocesos que al final se ha reflejado en una respuesta tardía o inoportuna a los clientes internos y externos, y una mayor demanda en términos de recursos de diversa índole para satisfacer las necesidades. Debido a lo anterior y con el fin de hacer más eficiente la gestión de la CGN, se hace necesario implementar un sistema que los integre. Dicho Sistema será desarrollado a partir de un ejercicio diagnóstico del estado actual de la gestión y el control en la CGN y la definición de la mejor alternativa que incluya los mecanismos para integrarlos, documentarlos y mantenerlos. De igual forma, este sistema de gestión y control será apoyado por una herramienta de software que la CGN va a adquirir con recursos del proyecto de inversión actual denominado ‘Adquisición, ampliación, reposición, asesoría, capacitación, implantación y mantenimiento de los sistemas de información’. Una vez diagnosticado el estado actual e iniciada la implementación del Sistema Integrado de Gestión y control SIGC, este se fortalecerá con el apoyo de todos los funcionarios de la CGN. Para ello la sensibilización, interiorización y conocimiento del mismo a través de diferentes mecanismos (conversatorios, foros, talleres, grupos focales, entre otros) será vital. Se espera de esta forma retroalimentar el proceso permanentemente para incorporar mejoras y detectar desarrollos adicionales necesarios para culminar con éxito las actividades propuestas. De concretarse lo anterior se espera beneficiar a 190 personas pertenecientes a la CGN. Lo anterior redundará en una mejor gestión de las más de 3800 entidades pertenecientes al ámbito de aplicación (en cumplimiento de la Misión de la CGN). Finalmente, es importante mencionar que el SIGC se define desde la integralidad como principio básico. Es decir, posibilita la articulación, conexión e interdependencia de los Sistemas de gestión y control de la CGN para mejorar la gestión organizacional en términos de eficacia, eficiencia y efectividad.”

- Revisada la muestra de contratos relacionada con el proyecto de inversión de *“Fortalecimiento de los sistemas de información y consolidación contable nacional”* se evidenció que los objetos de los siguientes contratos guardan relación con la naturaleza y finalidad de los gastos de funcionamiento, porque tienen por objeto mantener los bienes de su propiedad o a su cargo, conservar y reparar los mismos y pagar servicios profesionales para desarrollar actividades relacionadas con la atención permanente del negocio o el cumplimiento de sus funciones, y no se trata de gastos de inversión porque con ellos no aumenta la capacidad de producción y productividad de manera perdurable:

**Cuadro No. 13**  
**Contratos tecnologías y objetos**

No. de contrato	Objeto
177	Renovación del licenciamiento de Software base para la UAE Contaduría General de la Nación.
172	Outsourcing de Servicios Profesionales Especializados para plataforma misional para la UAE Contaduría General de la Nación, en su sede ubicada en la calle 95 N° 15-56, en la ciudad de Bogotá D.C.
149/2014-9	Prestación del servicio de collocation para la plataforma misional, que incluye el servicio de canal dedicado redundante de 20 MBPS activo/pasivo; canal de internet de 20 MBPS para la sede principal calle 95 y canal de conectividad de 12 MBPS para el centro alterno de datos en la ciudad de Medellín.
149/2014-8	Contratar el servicio, implementación y puesta en marcha de la telefonía IP y troncales SIP para la sede de la Contaduría General de la Nación
169	Adquisición de la Renovación de la Garantía por un año para los servidores Power 740 y Power 720 de la UEA Contaduría General de La Nación.

Fuente: Información suministrada por la CGN

- Contrato 184-2015, con el siguiente objeto: *“El contratista se obliga a prestar sus servicios profesionales como Abogado, de manera autónoma e independiente a la UAE Contaduría General de la Nación, en el apoyo profesional al GIT de Jurídica, las funciones asignadas por el coordinador, las relacionadas en la cláusula de obligaciones y demás actividades que le sean asignadas.”*

Dentro de las obligaciones contractuales, en relación con el proyecto *“Fortalecimiento de los sistemas de gestión de la Contaduría General de la Nación”*, estaba pactado acompañar la revisión y ajuste de requisitos exigidos para lograr sostenibilidad de certificado CGN 2014 en NTGCP 1000:2009.

- La orden de prestación de servicios 52-2015 tenía el objeto de: *“El contratista se obliga a prestar sus servicios profesionales como abogada al GIT de planeación.”*

Dentro de las obligaciones contractuales, en relación con el proyecto “*Fortalecimiento de los sistemas de gestión de la Contaduría General de la Nación*”, se encontró la de apoyar la sostenibilidad de subprocesos de administrativa y financiera y colaborar con actualización y diseño de procesos y subprocesos del área administrativa y financiera.

Pese a que en los contratos se pactaron esas obligaciones y se relacionaron con el proyecto de inversión mencionado, en los informes de actividades presentados por los contratistas no se identifican dichas actividades, aunque si se ejecutaron las relacionadas con el funcionamiento de los GIT Jurídica y Planeación.

- Sistema Integrado de Gestión Institucional: SIGI de la CGN está compuesto por los siguientes sistemas: Gestión de la Calidad, Gestión Ambiental, Gestión de Seguridad y Salud Ocupacional, Sistema de Control Interno (MECI) y Sistema de Desarrollo Administrativo (SISTEDA)<sup>24</sup>.

La cultura organizacional ha sido definida como “*el conjunto de normas, hábitos y valores, que practican los individuos de una organización, y que hacen de ella su forma de comportamiento. Este término es aplicado en muchas organizaciones empresariales actualmente, (...)*”<sup>25</sup>.

La orden de prestación de servicios 46-2015 tenía como objeto “*Suministrar elementos para el fomento de la cultura organizacional sobre el SIGI*”, esto es, adquirir paraguas, botellas de acero inoxidable, bolsas ecológicas y multicargadores tipo batería para contribuir a la cultura organizacional en torno al sistema.

Sobre el tema, la orden de prestación de servicios 45-2015 tenía como objeto “*Suministrar elementos de sensibilización y socialización sobre el SIGI*”, esto es, adquirir cuadernos, memorias y calendarios para contribuir a la sensibilización y socialización sobre el sistema.

No es evidente la forma en que la adquisición de esos elementos contribuyera al cumplimiento del proyecto de inversión “*Fortalecimiento de los sistemas de gestión de la Contaduría General de la Nación*” en cuanto a la sensibilización, interiorización y conocimiento del SIGI.

Los ítems anunciados con antelación se estructuraron de la forma indicada por debilidades en el uso de los recursos asignados al proyecto, lo que generó que no se gestionara el cumplimiento de las metas propuestas, ni las actividades planteadas para su ejecución en la vigencia 2015, pese a que los recursos si

---

<sup>24</sup> Manual del Sistema Integrado de Gestión Institucional-SIGI.

<sup>25</sup> Sistema de Estímulos Orientaciones Metodológicas 2012. DAFP.

fueron ejecutados. La anterior observación tiene incidencia disciplinaria conforme con el artículo 34 numerales 1 y 2 de la ley 734 de 2002.

### **Respuesta de la CGN:**

*“La CGN al momento de realizar los contratos que son ejecutados con presupuesto de inversión, nos basamos en gran medida, en concepto 80112 del 30 de enero de 2013 emitido por la Contraloría General de la República con asunto Concepto contratos de Prestación de Servicios y de Apoyo a la Gestión en Proyectos de Inversión, en donde expresamente establece:*

*“En este sentido, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1593 de 2012, las afectaciones al presupuesto deben hacerse tomando en consideración la prestación principal, origina en los compromisos que se adquieran y con cargo a la naturaleza de este rubro deben cubrirse los demás costos inherentes o accesorio para la adecuada consecución de dicha prestación. Así, como el proyecto de inversión puede tener un componente de funcionamiento para sufragar todos los gastos accesorios asociados a la administración y funcionamiento del proyecto, que deben ser tenidos en cuenta en la correspondiente ficha EBI. **En caso de ser necesario realizar contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión para complementar las actividades del proyecto, deben ser financiados con recursos de inversión ya que se hace extensiva la naturaleza de la obligación principal a las prestaciones accesorias, tal como se indicó en la norma citada.**” (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

*Dentro de este concepto, es evidente que hay diferentes aspectos y acciones que traspasan los proyectos de inversión, y que requieren el contrato de personas, bienes y servicios, todo en aras de garantizar la ejecución del respectivo proyecto.*

*De esta manera, creemos conveniente continuar citando el concepto en mención, en donde se menciona:*

*“Desde esta óptica, **bien puede una entidad estatal requerir de la contratación de una persona natural o jurídica que la asista parcialmente y de manera complementaria en la realización de labores encaminadas a la materialización de un proyecto de inversión, debido a que no cuenta con los funcionarios para tal efecto, y sufragar los gastos que esto amerite a través de su presupuesto de inversión.** Una interpretación rígida de la naturaleza del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión podría entorpecer su verdadero objetivo, cual es, brindar un instrumento para la Administración Pública, para acceder a los servicios que contribuyan a la consecución de los fines que la justifican” (Subrayado y negrilla fuera del texto)*

*En este orden de ideas, no es solamente una interpretación que realiza la Contraloría al respecto, sino que da muestra de algo que es absolutamente necesario para llevar a cabo, lo pretendido con los proyectos de inversión.*

*Lo anterior, contribuye al logro de los objetivos del proyecto: “Fortalecimiento de los sistemas de gestión de la Contaduría General de la Nación” al cumplir con la sensibilización, la interiorización y el conocimiento del mismo a través de diferentes mecanismos (conversatorios, foros, talleres,*

*grupos focales, entre otros). Retroalimentando el proceso permanentemente de incorporación de mejoras y desarrollos adicionales necesarios.*

*Es importante mencionar, que el proyecto tiene una vigencia de 3 años (2013 - 2016) para su cumplimiento, lo que permite que se adquieran los elementos necesarios y se realicen múltiples actividades para su correcta ejecución.”*

### **Análisis de la CGR:**

Sobre el concepto No. 80112 de 30 de enero de 2013 emitido por la CGR con asunto concepto contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión en proyectos de inversión, traído a colación por la CGN, se debe indicar que la CGR no cuestiona la celebración de este tipo de contratos para llevar a cabo tareas de los proyectos de inversión y así lograr su materialización.

El hallazgo se refiere a las siguientes situaciones que evidencian debilidades en el cumplimiento de las metas y en las actividades planteadas para la ejecución de los proyectos de inversión para la vigencia 2015, sobre las cuales no se pronunció la CGN: 1. Los objetos contractuales del 177, 172, 169, 149-8 y 149-9 se relacionan tanto en su naturaleza como en su finalidad con gastos de funcionamiento de la entidad y no con gastos que procuran la materialización del proyecto de inversión; 2. En la ejecución del contrato 184 y la orden 52 los contratistas no efectuaron ninguna actividad tendiente al cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el proyecto de inversión para lograr su materialización, cuando si para el cumplimiento de obligaciones de apoyo a la entidad; 3. La adquisición de los elementos a través de las órdenes 45 y 46 de 2015 no contribuyeron al cumplimiento del proyecto de inversión en cuanto a la sensibilización, interiorización y conocimiento del SIGI.

Sobre el particular, se reitera que dentro de los proyectos de inversión se pueden realizar contratos relacionados con el rubro de funcionamiento siempre que ellos estén dirigidos a la administración y marcha del proyecto en sí y no a atender las necesidades habituales de las entidades para el cumplimiento de las funciones asignadas constitucional y legalmente.

En el mismo sentido, si se realiza contratación de prestación de servicios profesionales a efectos de ayudar con la materialización de las actividades contempladas en los proyectos, las obligaciones pactadas en relación con el proyecto deben ser cumplidas a cabalidad, de no ser así, se desnaturalizarían las razones para las cuales fue suscrito el contrato.

Finalmente, no se observa cómo la adquisición de los elementos mencionados en las órdenes de prestación de servicios 45 y 46 contribuyeron a que los servidores

practicaran normas, hábitos y valores de la CGN y que les permitiera conocer de cerca el SIGI.

Por lo anterior, se mantiene el hallazgo y su posible incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No. 12 Condiciones de experiencia y educación.**

El artículo 229 del Decreto 019 de 2012 señala:

*“EXPERIENCIA PROFESIONAL. Para el ejercicio de las diferentes profesiones acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional, la experiencia profesional se computará a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de educación superior. Se exceptúan de esta condición las profesiones relacionadas con el sistema de seguridad social en salud en las cuales la experiencia profesional se computará a partir de la inscripción o registro profesional.”*

El contrato 100-2015 no cuenta con el certificado en el que conste la terminación de materias del pensum académico del contratista, con el fin de contabilizar la experiencia profesional y cumplir con los requisitos exigidos en los estudios previos para ejecutar el objeto contractual<sup>26</sup>. Lo anterior por debilidades en los controles de la CGN, lo que afectó el cumplimiento de requisitos para llevar a cabo el objeto contractual.

#### **Respuesta de la CGN:**

*“Efectivamente al analizar los documentos que soportan la observación, encontramos que se cometió un error involuntario por parte de la administración, al establecer un requisito de experiencia que no es proporcional con el objeto del contrato, ni con el valor establecido en este.*

*Este error puede obedecer, a la gran magnitud de elaboración de contratos que se hacen a principio, con poco personal para ello.”*

#### **Análisis de la CGR:**

La CGN admite la observación, por lo que se mantiene el hallazgo.

*Proceso: Ejecución Contractual, anticipos, adiciones y modificaciones*

### **Hallazgo No. 13 Publicación ejecución de contratos (D).**

---

<sup>26</sup> Los estudios previos señalan: profesional con 3 años de experiencia relacionada. En el formato único de hoja de vida del Departamento Administrativo de la Función Pública y los respectivos anexos consta que el contratista se graduó como profesional el 19/09/2014 y suscribe el contrato el 21/01/2015.

El artículo 11 de la ley 1712 de 6 de marzo de 2014 indica:

*“Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva: (...)”*

*g) Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones; (...)”*

El artículo 8 del Decreto 103 de 20 de enero de 2015 señala:

*“Publicación de la ejecución de contratos. Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato.”*

El capítulo VI “modalidades de selección del contratista”, numeral 6 “condiciones generales”, punto 6.2. del Manual de Contratación versión 4<sup>27</sup> apunta:

*“El Secretario General es responsable de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación, salvo los asuntos expresamente sometidos a reserva. La falta de publicación en el SECOP constituye la vulneración de los deberes funcionales de los responsables.”*

Sin embargo, no hubo publicación de la información relativa a la ejecución de los contratos Nos. 149-2015, 171-2015, 192-2015, 191-2015, 6-2015, 177-2015, 172-2015, 149-8/2015, 149-9/2015, 100-2015, 93-2015, 169-2015, 199-2015, 58-2015, 182-2015, 195-2015, 184-2015, 84-2015, 54-2015, 107-2015, 72-2015, 13-2015 y órdenes de prestación de servicios Nos. OP 40-2015, OP46-2015, OP45-2015, OP52-2015, OP 47-2015.

Lo anterior por debilidades en la aplicación de la norma, y así garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, lo cual vulneró el principio de transparencia. Ello tiene presunta incidencia disciplinaria conforme al artículo 34 numerales 1, 10 y 15 de la Ley 734 de 2002<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Resolución No. 761 de 24 de diciembre de 2013 emitida por la CGN.

<sup>28</sup> “1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

10. Realizar personalmente las tareas que le sean confiadas, responder por el ejercicio de la autoridad que se le delegue, así como por la ejecución de las órdenes que imparta, sin que en las situaciones anteriores quede exento de la responsabilidad que le incumbe por la correspondiente a sus subordinados.

## Respuesta de la CGN:

*“La Contaduría General de la Nación, cuenta con mecanismos de control a los procesos contractuales en aras de garantizar la observancia de la normativa en lo relacionado con la Ley de transparencia, con la que siempre ha actuado; en efecto, si nos remitimos al Estatuto de Contratación Estatal o Ley 80 de 1993, los parámetros de transparencia, fueron cumplidos a cabalidad; toda vez, que todos los contratos fueron publicados; si bien el desarrollo del contrato no era de fácil observación o carecía de alguna información en la Página Web (SECOP), esto no era impedimento para que cualquier interesado pudiese solicitar la información correspondiente a este, debido a que los contratos si se encuentran publicados.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, se puede deducir que la entidad en todo caso ha actuado en sus procesos contractuales atendiendo los principios de transparencia y publicidad, por lo cual se solicita atentamente reconsiderar el alcance de la valoración disciplinaria.”*

## Análisis de la CGR:

La disponibilidad física de la información expuesta por la CGN es un concepto diferente a la publicación de documentos contractuales. La ley 1150 de 2007 señaló que el SECOP sería el punto único de ingreso de información oficial de la contratación realizada con dineros públicos. La CGN no publicó la ejecución de los contratos tal como lo señala el Decreto 103 de 2015, vulnerando el derecho de acceso a la información y el principio de transparencia, lo que genera presunta incidencia disciplinaria tal como se indicó inicialmente.

Por lo anterior la observación se confirma como hallazgo con incidencia disciplinaria.

## Hallazgo No. 14 Oportunidad en publicación SECOP.

El artículo 19 del Decreto 1510 de 2013 señala:

*“Publicidad en el Secop. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el Secop los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el Secop.*

*La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el Secop para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 23 del presente decreto.”*

---

*15. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos.”*

Fue compilado en el artículo 2.2.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015 que indica:

*“Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.*

*La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto.*

*(Decreto 1510 de 2013, artículo 19)”*

Consultada la página web del Sistema Electrónico de la Contratación Pública, SECOP, se publicaron extemporáneamente los siguientes contratos:

1. Contrato 171 de 2015:
  - a. Contrato de 22/06/2015. Debía publicarse el 25/06/2015. Se publicó 1 día hábil después del término previsto en la norma.
  - b. Otrosí No. 1 de 5/08/2015. Debía publicarse el 11/08/2015. Se publicó 1 día después del término previsto en la norma.
  - c. Acto administrativo de justificación de contratación directa de 22/06/2015. Debía publicarse el 25/06/2015. Se publicó 1 día hábil después del término previsto en la norma.
2. Contrato 177 de 2015:
  - a. Liquidación del contrato de 19/04/2016. Se publicó el 22/08/2016. 76 días hábiles después.
3. Contrato 172-2015:
  - a. Contrato de 24/06/2015. Se publicó el 2/07/2015. 2 días hábiles después.
  - b. Liquidación de 19/04/2016. Se publicó el 27/07/2016. 63 días hábiles después.
4. Contrato derivado 149-9/2015:
  - a. Acta de ejecución/Contrato es de 2/01/2015. Se publicó el 20/01/2015. 8 días hábiles después.
5. Contrato 93-2015:
  - a. Contrato de 21/01/2015. Se publicó el 5/02/2015. 8 días hábiles después.
  - b. Otrosí 1 de 1/12/2015. Se publicó el 15/12/2015. 6 días hábiles después.
6. Contrato 169-2015:

- a. Otrosí 1 de 24/07/2015. Se publicó el 3/08/2015. 3 días hábiles después.
  - b. Liquidación de 21/07/2016. Se publicó el 8/08/2016. 9 días hábiles después.
7. Contrato 199-2015:
- a. Liquidación de 19/04/2016. Se publicó el 26/07/2016. 62 días hábiles después.
8. Contrato 195-2015:
- a. Contrato de 23/10/2015. Se publicó el 5/11/2015. 5 días hábiles después.
  - b. Otrosí 1 de 5/11/2015. Se publicó el 18/12/2015. 26 días hábiles después.
9. OP 45-2015:
- a. Otrosí 1 de 22/12/2015. Se publicó el 14/07/2016. 134 días hábiles después.
  - b. Liquidación de 19/04/2016. Se publicó el 25/07/2016. 60 días hábiles después.
10. Contrato 84-2015:
- a. Contrato de 20/01/2015. Publicó el 5/02/2016. 9 días hábiles después.
11. Contrato 107-2015.
- a. Contrato de 23/01/2015. Se publicó el 20/02/2015. 17 días hábiles después.
12. Contrato 72-2015:
- a. Contrato de 19/01/2015. Se publicó el 5/02/2015. 10 días hábiles después

Lo anterior por debilidades en el seguimiento a la publicación de los actos contractuales y deficiencia en los mecanismos de control interno previstos por la CGN, lo que constituye una vulneración al principio de publicidad dado que no se dio a conocer a los ciudadanos las actuaciones de la administración pública en forma oportuna.

### **Respuesta de la CGN:**

*“En referencia a lo observado por la CGR, es importante prever que la Contaduría General de la Nación, en su Secretaría General ha tomado acciones de mejora pertinentes para disminuir la gestión de riesgo que supone la no publicación o publicación extemporánea de los documentos contractuales, esto se puede evidenciar en las actas internas de seguimiento que reposan en el archivo de la secretaria general.”*

### **Análisis de la CGR:**

Pese a que la CGN ha tomado medidas para disminuir el riesgo de la publicación extemporánea de actos contractuales, el mismo se materializó en los diferentes contratos mencionados con antelación. Así, el hallazgo se mantiene.

### **Hallazgo No. 15    Publicación de documentos contractuales (D)**

El artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015 dispone:

*“Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP.*

*La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el SECOP para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 2.2.1.1.2.1.4 del presente decreto. (Decreto 1510 de 2013, artículo 19)”*

El artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015 señala:

*“Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación (...)”*

El numeral 6.2. del Manual de Contratación, versión 4, señala:

*“6.2. El Secretario General es responsable de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación, salvo los asuntos expresamente sometidos a reserva. La falta de publicación en el SECOP constituye la vulneración de los deberes funcionales de los responsables.”*

De los siguientes contratos no se publicaron los siguientes documentos:

1. Del contrato 192-2015:
  - a. Acta de liquidación de 26/04/2016.
  - b. Acto justificativo de contratación directa de 19/10/2015.
2. Del contrato 191-2015:
  - a. Acta de liquidación de 16/12/2015.
3. Del contrato 6-2015:
  - a. Estudios previos.

- b. Acta de liquidación de 29/07/2015.
- 4. Del contrato derivado 149-9/2015:
  - a. Otrosí 1 de 30/10/2015
- 5. Del contrato 184-2015:
  - a. Estudios previos.
  - b. Otrosí 1 de 18/12/2015
- 6. De orden de prestación de servicios 040-2015 - Del contrato 100-2015 - Del contrato 93-2015 - Del contrato 58-2015 - Del contrato 195-2015 - De orden de prestación de servicios 046-2015 - De orden de prestación de servicios 045-2015 - De orden de prestación de servicios 052-2015 - De orden de prestación de servicios 047-2015 - Contrato 084-2015 - Contrato 54-2015- Contrato 107-2015 - Contrato 72-2015 - Contrato 13-2015:
  - a. Estudios previos.

Lo anterior por debilidades en la aplicación de las normas sobre publicación de la actividad contractual y de los mecanismos de control, lo que afecta el ejercicio del derecho de acceso a la información y genera una presunta responsabilidad disciplinaria conforme al artículo 34 numeral 1 de la ley 734 de 2002<sup>29</sup>.

### **Respuesta de la CGN:**

*“La Contaduría General de la Nación, cuenta con mecanismos de control a los procesos contractuales en aras de garantizar la observancia de la normativa en lo relacionado con la Ley de transparencia, con la que siempre ha actuado; en efecto, si nos remitimos al Estatuto de Contratación Estatal o Ley 80 de 1993, los parámetros de transparencia, fueron cumplidos a cabalidad; toda vez, que todos los contratos fueron publicados; si bien el desarrollo del contrato no era de fácil observación o carecía de alguna información en la Página Web (SECOP), esto no era impedimento para que cualquier interesado pudiese solicitar la información correspondiente a este, debido a que los contratos si se encuentran publicados.”*

### **Análisis de la CGR:**

---

<sup>29</sup> “1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.”

Tal como se señaló en el análisis de respuesta del hallazgo titulado “Publicación ejecución de contratos (D)” la disponibilidad física de los documentos contractuales, no exime de la obligación de publicar los documentos y los actos administrativos del proceso en el SECOP, por lo cual se mantiene el hallazgo, Con la connotación informada.

## **Hallazgo No. 16 Justificación de la adición y la prórroga**

El Manual de contratación de la CGN, versión 4, manifiesta:

### **“3. ADICIÓN.**

#### **3.1. Documentos necesarios para la adición**

1. *Manifestación escrita del contratista en donde solicite la adición o acepte la intención de adición hecha por la U.A.E. Contaduría General de la Nación, con indicación expresa de la propuesta de presupuesto previsto para el efecto, el cual en todo caso deberá basarse en los precios de la propuesta inicial y en la fórmula de reajuste de precios que se haya establecido en el contrato, según el caso.*

2. *La manifestación escrita del supervisor del contrato donde justifica su concepto sobre la procedencia de la adición con el aval del Secretario General. En caso de que el contrato cuente también con un interventor, deberá adjuntarse el pronunciamiento e informe de este respecto de la adición pretendida, avalado por el supervisor. (...)*

#### **4. AMPLIACIÓN DEL PLAZO O PRÓRROGA: (...)**

##### **4.1. Documentos necesarios para la ampliación**

1. *Manifestación escrita del contratista en donde solicite la prórroga o la intención de hacerla por parte de la UAE Contaduría General de la Nación, con indicación expresa de que no se generan sobrecostos.*

2. *La manifestación escrita del supervisor del contrato donde justifica su concepto sobre la procedencia de la prórroga con el aval del Secretario General. En caso de que el contrato cuente también con un interventor, deberá adjuntarse el pronunciamiento e informe de este respecto de la ampliación del plazo pretendida, avalado por el supervisor.”*

El artículo 24 numeral 7 de la ley 80 de 1993, modificada por el artículo el art. 32 de la Ley 1150 de 2007, señala:

*“Artículo 24º.- Del principio de Transparencia. En virtud de este principio:*

*7o. Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del proceso de escogencia. “*

Los siguientes contratos y la orden de prestación de servicios tuvieron modificaciones mediante otrosí; sin embargo, no se hallaron las manifestaciones del contratista y/o del supervisor del contrato como justificación para que procedieran dichas modificaciones:

## **Cuadro No. 14**

### Modificaciones sin justificación

Contrato/Orden No.	Actos administrativos
195-2015	Otrosí 1 de 6/11/2015 en el que se modificaron obligaciones.
184-2015	Otrosí 1 de 18/12/2015 en el que prorroga y adiciona el contrato.
OP045-2015	Otrosí 1 de 22/12/2015 que modifica obligaciones.

Elaboró: Equipo auditor CGR

Lo anterior por debilidades en la aplicación de los controles del proceso contractual de la CGN, lo que afectó la planeación de la necesidad y duración de la ejecución previstas en los estudios previos y en el contrato.

### Respuesta de la CGN:

*“Frente a los contratos 195-2015, 184-2015, OP045-2015, es importante mencionar, que hay soportes (correos electrónicos) por parte de la supervisión, en donde expresan la necesidad de elaborar las modificaciones y adiciones correspondientes. En cuanto al contrato 169 de 2015, la justificación a la modificación, se encuentra plasmada dentro del mismo otrosí, en su página 2, folio 286 de la carpeta.”*

### Análisis de la CGR:

Los correos electrónicos allegados al equipo auditor expresan la necesidad de realizar las modificaciones y adiciones correspondientes, sin embargo, no se encuentra la justificación y/o motivación de las mismas, por lo que se mantiene el hallazgo.

### Proceso. Supervisión e interventoría.

### Hallazgo No. 17 Supervisión y liquidación contrato 149-2015. (D)

El artículo 83 de la ley 1474 de 2011 reza:

*“Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, 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 requieren 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 capítulo VIII “Etapa postcontractual” del Manual de Contratación, versión 4, de la CGN, indica:

*“1. Liquidación del contrato. Es el período en el cual el contratante y el contratista, realizan una revisión a las obligaciones contraídas respecto a los resultados financieros, contables, jurídicos y técnicos, para declararse a paz y salvo de las obligaciones contraídas. Aquí se hacen los reconocimientos y ajustes a que hubiere lugar a través de acuerdos, conciliaciones y/o transacciones.*

*En este período es fundamental la actuación del supervisor o interventor del contrato quien efectuará junto con el contratista, la revisión y análisis sobre el cumplimiento de las obligaciones pactadas y así lo plasmará en el documento de liquidación el cual avalará con su firma y será suscrito por el Secretario General y el contratista (artículo 11 de la Ley 1150 de 2007).*

*Se liquidan aquellos contratos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo (contratos de tracto sucesivo) e implican una verificación de los pagos y saldos por pagar.*

*No todos los contratos deben ser liquidados, verbigracia los contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, de conformidad con el artículo 217 del Decreto - Ley 019 de 2012.*

#### *1.5. Contenido mínimo del documento de liquidación*

*Conforme a lo descrito en el presente capítulo, a continuación se fijan los parámetros a tener en cuenta en el trámite de liquidación de los contratos en la U.A.E. Contaduría General de la Nación, siendo importante para la liquidación tener presente lo siguiente:*

- Historial en caso de haberse presentado modificaciones, prórrogas y/o adiciones al contrato.*
- Descripción detallada del cumplimiento o no de las actividades en desarrollo del objeto contractual.*
- Relacionar los informes de supervisión y/o interventoría realizados durante la ejecución del contrato, así como el respectivo informe final.*
- Verificar que se hayan aportado los documentos necesarios para la liquidación del contrato (acreditación de encontrarse a paz y salvo por concepto del pago de aportes a los sistemas de seguridad social en salud, pensiones, ARL y parafiscales, el contratista y sus empleados, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 23 de la Ley 1150 de 2007)*
- Dejar constancia en el evento de existir acuerdos, conciliaciones y transacciones en relación con la ejecución del contrato para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.*

*NOTA: La liquidación del contrato tiene como propósito hacer un ajuste final de cuentas y de finiquitar el negocio mediante el reconocimiento de saldos a favor de alguna de las partes o de declararse a paz y salvo, según el caso, es decir el acto de liquidación debe limitarse a la rendición de cuentas y a pagar los saldos económicos adeudados, pero el término de la liquidación no puede utilizarse para el cumplimiento del objeto contractual.”*

La cotización presentada por el oferente el 21/03/2014 por un total estimado del evento de \$1,400,1 millones, incluía arriendo de áreas, alimentos y bebidas, coctel de bienvenida, audiovisuales e informática, telecomunicaciones, diseño y escenografía, otros (mesero permanente por 12 horas, transporte de material para el evento, envíos nacionales pre-evento y post-evento: documentación, pruebas, pendones, material del evento y demás, 4 tenores para himno nacional y

antioqueño, 4 tenores para cantar una canción en la Clausura, vigilancia adicional para el evento, servicio médico, maestro de ceremonias, gestión, trámite y pago de permisos, papelería básica, 20 puestos de trabajo, provisión otros requerimientos), AGA Soluciones, transporte, alojamiento, producción de piezas, gestión administrativa y financiera – GAF, IPC Alimentos (8%) e IVA Otros Requerimientos (16%).

Conforme a la anterior cotización se celebró el contrato No. 149-2015 por \$1.500.0 millones con el siguiente objeto:

*“El arrendamiento del inmueble denominado (...), ubicado en la ciudad de Cartagena, Departamento de Bolívar, (...); y poner a su disposición los servicios, bienes o usos conexos y los adicionales convenidos para este objeto.”*

En la cláusula séptima del contrato “obligaciones generales del arrendador”, se señaló:

*“El arrendador se obliga a: (...) n. Mantener en el inmueble los bienes y usos conexos y adicionales en buen estado de servicio para el fin convenido en el contrato y garantizar durante todo el término del contrato el uso y goce exclusivo y pacífico del inmueble por parte de la Entidad Estatal.”.*  
Subraya fuera de texto.

El otrosí No. 1 de 8/07/2015 indicó que:

*“PRIMERO: La cláusula 2ª de valor del contrato y forma de pago, quedará de la siguiente manera:*

*CLÁUSULA SEGUNDA: VALOR DEL CONTRATO Y FORMA DE PAGO: El valor total del contrato es la suma de MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$1.500.000.000.00), M/CTE, IVA incluido; valor que pagará EL ARRENDATARIO de acuerdo con la discriminación que se describe a continuación: (...) 3. El valor del último pago correspondiente al 10% del valor total del contrato, por un valor de CIENTO CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$150.000.000.00). (...) El valor del último pago, puede ser reajustado, toda vez que se encuentra sujeto a la compensación que se realice en razón de la cláusula vigesimoséptima referente a la no exclusividad del inmueble objeto de arrendamiento, en donde el arrendador puede hacer uso de áreas y/o espacios del inmueble para otros actos u obtener cualquier provecho de los mismos, siempre y cuando no afecten las actividades de la U.A.E. Contaduría General de la Nación, y previa concertación con el supervisor del contrato; y los dineros obtenidos de los arrendamientos parciales de dichas áreas y/o espacios o todo provecho que saque de las mismas, serán compensados, por lo que se hará solamente pago de lo que llegase a faltar, una vez realizada la respectiva compensación. La compensación se realizará sin importar que las personas a quienes se le subarrendaron o hicieron uso de dichas áreas y/o espacios, u obtuvieron provecho de las mismas, hayan cancelado el valor adeudado o no al arrendador del inmueble (...), siendo el púnico requisito de compensación, conocer del valor pactado entre el arrendador y las personas que hicieron uso de dichas áreas y/o espacios u obtuvieron cualquier tipo de provecho sobre las mismas.*

*TERCERO: Adiciónese la cláusula vigesimoséptima, la cual queda de la siguiente manera:*

*CLÁUSULA VIGESIMOSÉPTIMA: NO EXCLUSIVIDAD: En el caso que n se ocupe la totalidad de las áreas y los espacios del (...), el arrendador, previo acuerdo con el supervisor del contrato, se reserva el derecho de disponer de éstas áreas o espacios libres para celebrar potros actos simultáneamente, siempre y cuando no se afecten las actividades de la U.A.E. CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Por este concepto, se causarán devoluciones del pago del canon de arrendamiento a que haya lugar, por las otras áreas o espacios que se arrienden a terceros para la realización de esos otros actos.”.*

El acta de liquidación y terminación del contrato de 29/09/2015 señala que el valor pagado al contratista fue de \$1.468.3 millones: un primer pago realizado el 17/04/2015 por \$750.0 millones; un segundo pago el 3/08/2015 por \$600.0 millones; y, un tercer pago de 25/09/2015 por \$118.3 millones, esto es, quedó un saldo a favor de la CGN por \$31.7 millones.

En el documento electrónico excel “Copia de II FOCAL IX CONGRESO NACIONAL DE CONTADURIA PUBLICA 2015 Orden de Evento No. P00007109 v24AGO2015 (1)” se encontró lo siguiente:

**Cuadro No. 15**  
**Orden de evento Congreso Nacional de Contabilidad y FOCAL**

CONSOLIDADO	Total
1. CCCI	\$ 828,035,749
Arriendo de Áreas	\$ 145,218,331
Alimentos y Bebidas	\$ 289,128,616
Audio Visuales	\$ 318,665,984
Telecomunicaciones	\$ 34,385,701
Otros Servicios	\$ 40,637,118
2. IMAGEN VISUAL	\$ 295,881,810
Producción de Piezas	\$ 200,970,610
Escenografía y Muestra Comercial	\$ 94,911,200
3. SERVICIOS COMPLEMENTARIOS	\$ 423,580,917
Acreditación y Registro	\$ 102,692,480
Alojamiento	\$ 131,932,572
Transporte	\$ 48,186,912
Otros	\$ 140,768,953
Subtotal Evento	\$ 1,547,498,476

Administración CCCI	\$ 203,000,000
Imprevistos	\$ -
<b>Total</b>	<b>\$ 1,750,498,476</b>

Fuente: Información suministrada por la CGN

En el mismo se indicó que hubo patrocinios así:

**Cuadro No. 16**  
**Patrocinios Congreso Nacional de Contabilidad y FOCAL**

ENTIDAD	SUBTOTAL	IVA	TOTAL
BID (Banco Interamericano de Desarrollo)	\$26,928,166	0	\$26,928,166
Transfor	\$2,500,000	\$400,000	\$2,900,000
BDO	\$6,500,000	\$1,040,000	\$7,540,000
PWC (pricewaterhousecoopers)	\$ 2,500,000	\$400,000	\$2,900,000
Grant Thomton & ABS Auditores y Consultores LTDA	\$6,500,000	\$1,040,000	\$7,540,000
Acopi Atlántico	\$5,172,414	\$827,586	\$6,000,000
Serfinanzas	\$1,000,000	\$160,000	\$1,160,000
Sena	\$8,620,690	\$1,379,310.40	\$10,000,000
Federación Colombiana de Municipios	\$10,000,000	\$1,600,000	\$11,600,000
Isagen	\$8,750,000	\$1,400,000	\$10,150,000
ISA (Intercolombia)	\$10,000,000	\$1,600,000	\$11,600,000
Findeter	\$2,500,000	\$2,000,000	\$14,500,000
Licorera de Cundinamarca	\$25,129,310	\$4,020,689.60	\$29,150,000
Gases del Caribe	\$3,000,000	\$480,000	\$3,000,000
Instituto Nacional de Contadores Público	\$4,000,000	\$ 640,000	\$4,640,000
ernst & Young	\$10,000,000	\$1,600,000	\$11,600,000
USAID	\$120,981,985	0	\$120,981,985
<b>Totales</b>	<b>\$264,082,565</b>	<b>\$18,587,586</b>	<b>\$282,190,151</b>
<b>Total patrocinios: \$264,082,565</b>			

Fuente: Información suministrada por la CGN

En respuesta a oficio AG8-1-21 de la CGR de 16/09/2016, en el que se solicitó información sobre el manejo y administración de los patrocinios la CGN indicó que:

*“La Contaduría General de la Nación, no tuvo manejo alguno por concepto de patrocinios, ya que, para efectos del Congreso de Contabilidad Pública, solamente existió una relación contractual por*

*concepto de arrendamiento con (...), todos los dineros que pudieron afectar dicho evento nunca entraron al presupuesto de la Entidad y mucho menos tuvimos manejo del mismo.”.*

Como la “orden de evento” fue por \$1, 750, 498,476 y los “patrocinios” prestados en el evento por empresas particulares y por entidades públicas ascendieron a \$264.082.565; se obtuvo un valor final a pagar al contratista por \$1.468.308.325, que fue lo que en acta de liquidación se consignó como valor pagado. Sin embargo, el valor de dichos “patrocinios” originaron una disminución en el valor a pagar al contratista, pero no ingresaron al presupuesto de la CGN, quien sostiene que no manejó esos recursos.

De acuerdo con lo previsto en el contrato el valor del mismo solo podía disminuirse por la cláusula de no exclusividad en el uso y goce del bien inmueble consignada en el otrosí No. 1 o por la no ejecución de algunas especificaciones técnicas del objeto contractual, situaciones que no se evidenciaron ni en los informes de supervisión ni en el acta de liquidación final del contrato.

Lo anterior por debilidades en la actividad de supervisión contractual, en la elaboración de informes y de actas de liquidación contractual a efectos de mostrar las transacciones en relación con la ejecución del contrato y en los mecanismos de control en la etapa postcontractual de la adquisición de bienes y servicios de la CGN, que afecta el seguimiento financiero y contable acorde con los valores reportados y no permiten determinar si hubo o no una ejecución normal del negocio jurídico. Esta observación tiene presunta incidencia disciplinaria conforme con el artículo 34 numerales 1 y 2 de la Ley 734 de 2002.

### **Respuesta de CGN:**

*“Nos preocupa que no se tenga en cuenta, y se haya pasado por alto, que la propuesta a la cual se hace referencia, fue modificada, debido a la no aceptación de la primera, la cual igualmente, fue presentada, con más de un año de anterioridad a la suscripción del contrato de arrendamiento.*

*Como se ha precisado en respuestas anteriores, **LA PRIMERA PROPUESTA NO FUE ACEPTADA**, atendiendo que al ser aceptada se pasaría por alto, los principios de selección objetiva de contratistas y transparencia, a tal punto, que la entidad con la cual se suscribió el contrato de arrendamiento, allegó una nueva propuesta, la cual se limita al ofrecimiento del inmueble CCCI.*

*Si bien dentro de los documentos del contrato se puede observar la propuesta modificada por parte del contratista, adjuntamos con la presente respuesta, dicho documento.*

*Efectivamente, por tratarse de recursos particulares, y teniendo en cuenta que nuestro presupuesto proviene de la nación; no es dable incorporar estos recursos por acto administrativo emitido por parte de la CGN, toda vez, que ello debe ser por mandato legal.”*

### **Análisis de la CGR:**

El equipo auditor de la CGR consideró la propuesta presentada por el Centro de Convenciones el 15 de marzo de 2015 por \$1.500.0 millones. Se reitera, que al indagar qué incluía dicho valor y la forma de ejecución de los recursos, la CGN allegó documento en el que consta no solo arriendo de áreas con los servicios conexos (servicios públicos y los demás inherentes al goce del inmueble) sino otros servicios, tales como, alimentos y bebidas, alojamiento y transporte, es decir, el suministro de servicios no conexos a la utilización del bien inmueble.

Ahora, en relación con los “patrocinios” del evento realizados por empresas particulares y por entidades públicas, que ascendieron a \$264.1 millones, la CGN mas allá de indicar que no ingresaron al presupuesto de la entidad, no explica las razones que se tuvieron en cuenta al momento de la liquidación del contrato y con fundamento en qué normas y procedimientos fueron gestionados.

Por lo anterior, la observación se valida como hallazgo con incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No. 18 Evaluación a contratistas.**

El Manual de Contratación de la CGN, versión 4, capítulo IX “de la supervisión y control”, numeral 7 indica:

*“7. EVALUACIÓN A CONTRATISTAS Y/O PROVEEDORES.*

*La Secretaría General en concordancia con las directrices establecidas por el comité SIGI establecerá el formato para la evaluación a contratistas.*

*La evaluación al contratista se realizará una vez haya sido ejecutado el contrato, dicho documento reposará en la carpeta contractual y hará parte integral del proceso contractual.*

*El formato establecido para la evaluación al contratista debe evaluar los siguientes aspectos, sin perjuicio de las directrices establecidas en el comité SIGI: 1. Productividad 2. Utilización de recursos 3. Calidad 4. Competencia técnica 5. Compromiso institucional 6. Trabajo en equipo 7. Relaciones interpersonales 8. Participación y compromiso al SIGI.”*

En la evaluación de los contratos 149-2015, 171-2015, 192-2015, 191-2015, 6-2015, 177-2015, 172-2015, 149-8/2015, 149-9/2015, 100-2015, 93-2015, 169-2015, 58-2015, 182-2015, 195-2015, 184-2015, 84-2015, 54-2015, 171-2015, 72-2015, 13-2015 y las órdenes de prestación de servicios Nos. OP 040-2015, OP 46-2015, OP 52-2015, OP 47-2015, no se halló la evaluación a los contratistas y/o proveedores, causado por debilidades en la actividad de supervisión, lo que no permite valorar el desempeño del contratista para efectos de evaluar la gestión de calidad de la CGN.

## **Respuesta de la CGN:**

*“Si bien no se ha presentado un documento que específicamente mencione que es el de evaluación a contratistas, la evaluación se ve reflejada en los diferentes cumplidos, los cuales se basan en los respectivos informes de actividades, en donde se reflejan el cumplimiento de las obligaciones contraídas en los contratos.”*

## **Análisis de la CGR:**

Considerando que no existe formato de evaluación al contratista que contenga los elementos mencionados en el Manual de Contratación de la CGN y que no hay documento que haga parte integral de los contratos mencionados en el hallazgo, se confirma la observación como hallazgo administrativo.

### *1.1.1.3 Macroproceso: Gestión de Tecnología de la Información*

#### *Proceso: Seguridad de la Información*

Como resultado de la auditoría técnica realizada, se estableció que de acuerdo al convenio 001 de 2011 entre el Municipio de Medellín y la CGN, no existe una obligación para que la Alcaldía de Medellín preste el servicio de Datacenter Alterno a la CGN. Así mismo, se evidenció que la replicación de datos en línea para el sistema CHIP a sitio externo se realiza a la Base de Datos, pero no al Servidor Web ni al de Aplicaciones.

#### *Proceso: Planificación y Organización*

Se estableció que tres (3) servidores que entregó el Municipio de Medellín-Secretaría de Hacienda a la CGN, con base en contrato de comodato<sup>30</sup>, deben ser devueltos a ésta en cualquier tiempo<sup>31</sup> presentándose el riesgo en la continuidad operativa del sistema CHIP, ya que en estos servidores se encuentran instalada parte de los ambientes tecnológicos del sistema como son: Producción, Preproducción, pruebas, capacitación y desarrollo.

De igual forma se evidenció que el proyecto de *“Fortalecimiento de los Sistemas de Información y Consolidación Contable Nacional”* presenta un rezago del 30% al cierre de la vigencia en el producto *“Información Contable Estandarizada y Unificada en el Sistema*

---

<sup>30</sup> Contrato de Comodato 4600041923 de 2012 entre el Municipio de Medellín-Secretaría de Hacienda y la CGN. *“OBJETO: Comodato de bienes muebles, tres (3) servidores (equipos de cómputo), en cumplimiento del Convenio de Cooperación 001 de 2011 con la Contaduría General de la Nación (CGN):”*

<sup>31</sup> *Parágrafo Segundo de la cláusula Cuarta:” PARAGRAFO SEGUNDO: EL COMODANTE se reserva la facultad de dar por terminado el contrato en cualquier tiempo, de conformidad con las normas civiles vigentes y la facultad de pedir la devolución de los bienes dados en comodato, con un plazo no inferior a 15 días.”*

*Actualizada*”, ya que no se realizaron las consultorías y estudios para la implementación del estándar XBRL, lo cual afecta el proceso de consolidación en el sistema de Información CHIP.

De acuerdo a los procedimientos aplicados en los procesos antes mencionados se establecieron los siguientes hallazgos:

### **Hallazgo No. 19    Datacenter Alterno sistema CHIP<sup>32</sup>**

Norma Técnica de Calidad NTCGP-1000 literal 3.2, artículo 3: “3.2 *Acción preventiva. Conjunto de acciones tomadas para eliminar la(s) causa(s) de una no conformidad detectada u otra situación no deseable*”.

La Ley 87 de 1993 literales a) y f) en su artículo 2 establece: “a) *Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten; f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos;*” (subrayado fuera de texto)”

El Plan Estratégico de Tecnologías de la Información 2014-2017 indica: “*Contar con soporte especializado para las aplicaciones provistas por terceros, garantía extendida en hardware para los equipos de la plataforma y la proyección para la adquisición del servicio de datos alterno son aspectos complementarios que apoyan la eficacia y eficiencia de este plan*”.

Proyecto de Inversión “*Fortalecimiento de los Sistemas de Información y Consolidación Contable Nacional*”; Código BPIN: 2013011000305; Producto: “*Modelo de seguridad de la información implementada*”; Actividad: “*Implementar los servicios y contingencia mediante centro alterno y hosting*” (subrayado fuera de texto).

El Convenio de Cooperación No. 001 de 2011<sup>33</sup> en la cláusula quinta indica: “*SOPORTE Y MANTENIMIENTO. El soporte y mantenimiento para el Modulo de Consolidación del Municipio de Medellín será por contraprestación de servicios de las partes cooperantes y se hará así: EL MUNICIPIO de Medellín brindará almacenamiento de bases externas a la CGN, y la CGN prestará el servicio de mantenimiento durante cinco (5) años prorrogables al sistema de Consolidación del Municipio de Medellín, una vez entre en productivo la herramienta CHIP.*” (Subrayado fuera de texto).

---

<sup>32</sup> CHIP: Consolidador de Hacienda e Información Pública –CHIP, sistema de información “...para que con la adecuada reglamentación y estructura procedimental canalice la información financiera, económica, social y ambiental de los entes públicos canalice la información financiera, económica, social y ambiental de los entes públicos hacia los organismos centrales y al público en general bajo la administración y responsabilidad de la Contaduría General de la Nación. Este sistema está compuesto por un conjunto de procesos e instrumentos requeridos para la generación, transmisión, procesamiento y publicidad de información pública...” Fuente: [http://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf](http://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf)

<sup>33</sup> **Objeto:** “Cooperar para la implementación del proceso de consolidación de los Estados Financieros del Grupo Económico y social del Municipio de Medellín (GESMM) en la herramienta tecnológica CHIP de propiedad de la Contaduría General de la Nación (CGN).”

Visto el convenio de cooperación No. 001 de 2011 entre la CGN y el Municipio de Medellín se identificó que en la cláusula quinta el municipio brindaría almacenamiento de bases alternas y que la CGN haría mantenimiento al CHIP.

Tras la realización de visita técnica a las instalaciones de la Alcaldía de Medellín se evidenció que existe un datacenter de propiedad del municipio y operado por éste, pero en dicho datacenter solo se almacena información de un Backup de la Base de Datos del Sistema Chip sin que exista replica de datos en línea.

A efectos de identificar si la CGN contaba con un servicio de datacenter alternativo para la continuidad en la operación del sistema CHIP, la CGR preguntó a la Alcaldía de Medellín, sobre la Certificación de seguridad TIER<sup>34</sup> del Datacenter de su propiedad y los términos en que prestaba dicho servicio a la CGN, la que manifestó: *"Se deja claridad que aunque se dio acceso y se facilitaron las cosas para que pudiera la CGN replicar el sistema CHIP en el Datacenter de la Alcaldía de Medellín, no existe este alcance como tal, dentro del convenio actual. Quiere decir que la responsabilidad por parte de la Alcaldía se reduce a proporcionar el almacenamiento para el sistema CHIP y como un valor agregado, permitirles tener los equipos y el acceso al Datacenter con la finalidad de que hagan uso del almacenamiento proporcionado. Por lo anterior, no es pertinente que debamos aportar certificados de TIER del Datacenter o especificaciones del mismo, mientras no se tenga un convenio o un ajuste al convenio actual, en donde se contemple qué servicios se prestarían y los niveles de servicio que deberíamos cumplir."*<sup>35</sup>

Se evidenció que no existe replicación de datos en línea de la Base de Datos del sistema CHIP y que solo se almacena información de un backup de dicha Base de Datos, el cual es enviado mediante protocolo FTP<sup>36</sup> a un servidor ubicado en el Datacenter de la Alcaldía Medellín, adicionalmente según respuesta de la Alcaldía no existe compromiso de prestar el servicio de Datacenter alternativo a la CGN que especifique los requisitos técnicos, legales, niveles de servicio y demás requerimientos que cumpliría la alcaldía a la CGN.

Sobre este tema, en el informe de auditoría regular de la CGR vigencia 2012, se planteó la ausencia de un Plan de Continuidad del Negocio y por ende de un Datacenter Alternativo, frente a lo cual la CGN incluyó la acción de mejora correspondiente, sin que haya sido efectiva.

---

<sup>34</sup> Certificación TIER: estándar de certificación que permite establecer el nivel de confiabilidad y disponibilidad de un centro de datos o Datacenter en lo referente a estructura, diseño, fiabilidad y desempeño. Se tienen cuatro tipos de certificaciones que van desde Tier Nivel 1 hasta Tier Nivel 4 para un Datacenter, los cuales garantizan disponibilidad del 99,671% hasta 99,995%.

<sup>35</sup> Correo electrónico del día 14 de octubre de 2016 en respuesta a solicitud de aclarar los términos en que se presta el servicio de Datacenter a la CGN y se allegue la certificación de seguridad del mismo.

<sup>36</sup> FTP: File transfer protocol-protocolo que permite la transferencia de archivos entre nodos de una red.

Lo anterior denota debilidades en el seguimiento al plan de mejoramiento y en la planeación y gestión tecnológica en el marco del Plan de continuidad del negocio y su plan de contingencia, constituyéndose en un riesgo de seguridad física y lógica que conlleva a que no se tenga certeza de la recuperación del sistema informático CHIP de la CGN frente a una calamidad, imprevisto o denegación del servicio y en un incumplimiento al Plan Estratégico de Tecnologías de la Información 2014-2017, y en la actividad “*Implementar los servicios y contingencia mediante centro alterno y hosting*” prevista dentro del proyecto de inversión de tecnologías en lo relacionado con la implementación de un centro alterno de datos.

### Respuesta de la CGN:

*“Respecto de esta valoración fiscal y con el propósito de hacer claridad frente a la misma, seguidamente nos permitimos hacer las siguientes precisiones que consideramos necesarias con el fin de que la comisión auditora tenga suficientes elementos adicionales de esta observación y al efecto tenemos:*

*En el GIT de Informática podrán evidenciar en el momento en que Ustedes lo estimen necesario y pertinente, que el servicio de replicación de base de datos se encuentra activo de manera automática y con datos en línea; y para el propósito que nos ocupa, adjuntamos la siguiente evidencia (**Imagen 1, Imagen 2, Imagen 3, Imagen 4**) (...)*

*Adicionalmente, la CGN actualmente se encuentra gestionando la renovación del Contrato de comodato Nro. 4600041923 de 2012, con la Alcaldía de Medellín, donde se solicitará la modificación pertinente con el fin de que en el nuevo contrato de comodato se incluyan cláusulas que determinen el compromiso formal de la Alcaldía de Medellín con respecto a la prestación de servicio del Data Center alterno; donde se especifiquen los requisitos técnicos, legales y niveles de servicio requeridos.*

*Con respecto al Plan de Mejoramiento suscrito en la vigencia 2012, el mismo fue ejecutado según las acciones propuestas para solucionar las observaciones planteadas por el equipo auditor, toda vez, que la entidad sí cuenta con Planes de Contingencia y Continuidad del Negocio; de igual forma, se aclara que sí se dispone de un Plan de Contingencia y Continuidad de Negocio para el tema de la Base de Datos del CHIP, con el fin de mitigar la posibilidad de ocurrencias de denegación de servicios o fallas en la base de datos, el cual incluye un documento publicado en Intranet, un contrato de custodia de medios con empresa externa relacionados en la vigencia 2015.*

*En la actualidad, se cuenta con Centro de datos Alterno en la ciudad de Medellín, el cual tiene replicación de la base de datos del CHIP, canal de comunicación bidireccional y un servicio de acceso a Internet y comunicación de la plataforma misional de la entidad; estas acciones están implementadas y en ejecución.”*

### **Análisis de la CGR:**

Con respecto a lo informado por la CGN sobre la existencia del servicio de replicación de datos, es pertinente aclarar al momento de la visita técnica en la sede de la Alcaldía de Medellín no se encontraba activa la replicación de datos. Posteriormente y luego de comunicada la observación, la auditoría efectuó prueba adicional en las instalaciones de Informática de la CGN en Bogotá D.C., realizando conexión remota mediante emulación de terminal al servidor de Replica en Medellín. Como resultado se observó que se tiene el servicio implementado de réplica de logs de transacciones a buffers mediante la tecnología RSS (Remote Standalone Secondary) para la Base de Datos del Chip; sin embargo, se evidenció que no se tiene implementado ese servicio para el Servidor de Aplicaciones y para el Servidor Web que hacen parte del Sistema de Información.

De acuerdo con lo anterior, en el evento de activación de contingencia a centro de datos alterno, para colocar en producción plena el CHIP, es necesario, de acuerdo a su arquitectura tecnológica, tener instalados el servidor de Base de Datos, el servidor de Aplicaciones y el Servidor Web.

Sobre las obligaciones del contrato de comodato con el Municipio de Medellín-Secretaría de Hacienda, según la CGN actualmente se encuentra gestionando su modificación para incluir la prestación del servicio de Data Center Alterno.

De otra parte, la CGN expone en su respuesta que cuenta con Plan de Contingencia y Continuidad de Negocio con el cual solucionó las observaciones planteadas en la Vigencia 2012, sobre lo cual la CGR evidenció que las medidas adoptadas no fueron efectivas al cierre de la vigencia 2015, ya que como se manifestó anteriormente, la Alcaldía de Medellín manifestó que el alcance del Convenio no incluye “*Datacenter Alterno*”, además se evidenció que no se tiene implementado el servicio de replicación en línea para todos los componentes del CHIP.

Por las razones anteriormente expuestas, la observación se valida como hallazgo, excepto en lo que tiene que ver con la replicación automática de datos, la cual fue subsanada parcialmente por la CGN.

### **Hallazgo No. 20 Información CHIP y contrato de comodato**

Norma Técnica de Calidad NTCGP-1000 literal b) artículo 6.3 “*INFRAESTRUCTURA. La entidad debe determinar, proporcionar y mantener la infraestructura necesaria para lograr la conformidad con los requisitos del producto y/o servicio. La*

infraestructura incluye, cuando sea aplicable: b) herramientas, equipos y sistemas de información (tanto hardware como software) para la gestión de los procesos...”

La Ley 87 de 1993 literal e) en su artículo 2 define: “e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;...”.

El Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones propone: “el fortalecimiento de la arquitectura actual del CHIP”.

“Contrato de Comodato 4600041923 firmado el 27 de Julio de 2012, “Comodante: Municipio de Medellín – Secretaria de Hacienda; Comodatario: Contaduría General de la Nación CGN; OBJETO: Comodato de bienes muebles, tres (3) servidores (equipos de cómputo), en cumplimiento del Convenio de Cooperación 001 de 2011 con la Contaduría General de la Nación (CGN); Duración: Cinco (05) años.

Cláusula cuarta:

Paragrafo Segundo: EL COMODANTE se reserva la facultad de dar por terminado el contrato en cualquier tiempo, de conformidad con las normas civiles vigentes y la facultad de pedir la devolución de los bienes dados en comodato, con un plazo no inferior a 15 días.”

Cláusula Primera: OBJETO DEL COMODATO: El comodante hace entrega en calidad de comodato o préstamo de uso al COMODATARIO, de los siguientes bienes muebles, de su propiedad, según características, cantidades y valores que se relacionan a continuación:

**Cuadro No. 17**  
Servidores comodato

CANTIDAD	PLACA	CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVIDORES	VALOR TOTAL INCLUYE IVA
2	200133470	Servidor IBM para Rakc modelo 740	\$ 253.116.083
	200133471	Procesador: 8 cores a 3,55 Ghz	
		Memoria: 32GB de RAM	
		Discos duros: 2 HD internos de 300 GB cada disco	
		Conexión a SAN: 2 HBAS duales a 8 GB	
		Conexión a RED: 1 Ethernet quad de 10/100/1000 Mbits/seg	
		1 Ethernet Dual Port On Board	
		Sistema Operativo: Sistema Operativo AIX7,1 Enterprise.	
		Software incluido: Power VM Estándar para Virtualizar	
1	200133472	Servidor IBM para Rakc modelo 720	\$ 116.335.542
		Procesador: 6 cores a 3,00 Ghz	
		Memoria: 32GB de RAM	
		Discos duros: 2 HD internos de 300 GB cada disco	
		Conexión a SAN: 2 HBAS duales a 8 GB	
		Conexión a RED: 1 Ethernet quad de 10/100/1000 Mbits/seg	
		1 Ethernet Dual Port On Board	
		Sistema Operativo: Sistema Operativo AIX7,1 Enterprise.	
		Software incluido: Power VM Estándar para Virtualizar	
		Valor total	

Servidores dados en Comodato Fuente: Información suministrada por la CGN.

Se evidenció que de acuerdo a la cláusula 4 parágrafo 2 del contrato, la Alcaldía de Medellín tiene la facultad de dar por terminado el contrato en cualquier tiempo y por tanto solicitar la devolución de los servidores dados en comodato.

La condición indicada anteriormente genera un riesgo en la continuidad de la operación del CHIP ya que en los servidores mencionados se encuentran distribuidos los ambientes tecnológicos, como son: Producción, pre-producción, pruebas, desarrollo y capacitación; así como un riesgo en la consolidación de la información contable nacional y, por ende, de la generación del Balance General de la Nación porque el CHIP estaría fuera de línea mientras se hace la transferencia tecnológica a nuevos servidores.

Lo anterior por debilidades en la planeación estratégica de TI atinente al Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y en la planeación contractual.

#### **Respuesta de la CGN:**

*“La CGN, a la fecha se encuentra gestionando la renovación del Contrato de comodato Nro. 4600041923 de 2012, con la Alcaldía de Medellín, donde se solicitará la modificación del parágrafo segundo de la cláusula cuarta en el sentido de establecer un plazo suficiente para que la entidad, desarrolle las acciones pertinentes para lograr adquirir la infraestructura con el fin de no depender de los equipos en comodato, adicional a ello, se solicitará en dicha modificación, acordar un tiempo para que la CGN reintegre los equipos objeto del comodato, dicho tiempo estará contemplado en un plazo mínimo de 1 año y máximo del tiempo establecido en la prórroga del mismo. Actualmente la actividad de adquisición de equipos está contemplada en el Plan Anual de Adquisiciones de la entidad para la vigencia 2017.*”

*No obstante la valoración fiscal respecto del tema que nos ocupa, es importante manifestar que tanto en la vigencia fiscal 2015 como en la actual, la alcaldía de Medellín le ha manifestado al titular del cargo de Contador General de la Nación, la importancia que ha sido para las partes este contrato de comodato, en razón, de sus bondades y beneficios que le ha implicado a la administración del municipio, y en tal situación, se tiene previsto realizar próximamente las modificaciones, ajustes y demás en aras de fortalecer el mismo.”*

#### **Análisis de la CGR:**

La CGN manifiesta que se encuentra gestionando la renovación del Contrato de Comodato con la Alcaldía de Medellín y la modificación del mismo, con el fin de tener tiempo suficiente para desarrollar las acciones pertinentes y no depender de los equipos en comodato, lo cual corrobora lo observado por la CGR sobre el riesgo en la continuidad de la operación del sistema CHIP.

Por lo anterior, el hallazgo se mantiene.

## Hallazgo No. 21 Proyecto de Inversión TI

La Ley 87 de 1993 por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado, en su artículo 3, literal (e), acerca de las características del Control Interno, indica que: “*Todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de forma tal que permita preparar informes operativos, administrativos y financieros*”

El Decreto 841 de 1990 artículo 5 define:” **ARTÍCULO 5o. MANUAL DE OPERACION Y METODOLOGIAS.** *El Departamento Nacional de Planeación elaborará un Manual de Operación y Metodologías del Banco de Proyectos de Inversión Nacional en el cual se incluirán, sin excepción, todas las metodologías y pasos que se deban seguir, así como todas las definiciones necesarias, para la evaluación de proyectos de inversión, para su calificación de viabilidad técnica, económica y social y para el seguimiento correspondiente una vez sean incorporados al Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación, cuando esto suceda...*”

El Manual De Procedimientos Del Banco De Programas Y Proyectos De Inversión Nacional, BPIN establece en el literal 1.4 y 1.2.3: “**1.4 Responsables: ... Seguimiento y evaluación física y de metas:** *Los ejecutores de los proyectos de inversión pública son los responsables de los informes de seguimiento físico y de metas de los mismos, éstos podrán ser elaborados en la metodología diseñada para tal fin (...)* **1.2.3. Metodología de Seguimiento de Proyectos de Inversión Pública, MS** *La Metodología para el seguimiento de proyectos de inversión pública es un instrumento que recopila la información existente en las inversiones físicas adelantadas, que es requerida para una juiciosa evaluación de las diferentes etapas del proyecto, además de ser un insumo útil para la identificación y selección de proyectos exitosos. Con ésta propuesta metodológica, las entidades podrán llevar a cabo el seguimiento a sus proyectos a través de una recolección sistemática de información en los diferentes formatos propuestos, obteniendo resultados que se puedan presentar en forma oportuna y adecuada...*”

### Cuadro No. 18

#### Proyecto Fortalecimiento de los sistemas de información y consolidación contable Nacional

PROYECTO : <i>Fortalecimiento de los Sistemas de Información y Consolidación Contable Nacional</i>			
OBJETIVO: <i>Adoptar e Implementar en el sistema de información contable la normatividad internacional</i>			
PRODUCTO: <i>Información Contable Estandarizada y Unificada en el Sistema Actualizada</i>			
Indicador del producto			
Descripción del Indicador	Unidad de medida	Meta total proyecto 2014-2017 (%)	Meta Rezagada 2015 (%)
Información Contable estandarizada y Unificada en el Sistema Actualizada	%	100	30
Indicadores de Producto del BIS			
Descripción del Indicador	Unidad de medida	Meta total proyecto 2014-2017	Meta Rezagada 2015
Consultorías	50	2	2

contratadas			
Estudios realizados	50	6	2

Elaborado: Equipo Auditor CGR

Fuente: Seguimiento proyectos de Inversión <https://spi.dnp.gov.co/> -DNP

Como se observa en el cuadro, las metas que tenían como indicador las actividades de contratación de dos (2) consultorías y dos (2) estudios de factibilidad, para la implementación del standard XBRL<sup>37</sup>, no alcanzaron el cumplimiento previsto en la vigencia 2015, en cuanto a la implementación en el sistema de información contable CHIP.

Esta situación se presenta por debilidades en la gestión y en los mecanismos de seguimiento al proyecto de inversión, generando que el proceso de convergencia de la información ajustado a normatividad Internacional haya presentado un retraso del 30% al cierre de la vigencia, en relación con dichas actividades.

### Respuesta de la CGN:

*“Por considerarlo pertinente y con carácter informativo, y con el propósito de que se tengan suficientes elementos de valoración y juicio respecto de esta observación, seguidamente nos permitimos informar del proceso de convergencia contable a prácticas líderes de esta naturaleza por el cual está atravesando el país en materia contable pública, en el marco de globalización en esta materia y al efecto veamos:*

*La Ley 1314 de 2009, en el párrafo 1, del artículo 1° expresa “Las facultades de intervención establecidas en esta Ley no se extienden a las cuentas nacionales como tampoco a la contabilidad presupuestaria, **a la contabilidad financiera gubernamental, de competencia del Contador General de la Nación**, o de la contabilidad de costos” (Subrayado y resaltado fuera de texto), lo que quiere decir, que respetó en su integralidad el artículo 354 de la Constitución Política de Colombia.*

*En tal virtud, la CGN en observancia de la constitución y la ley, ha definido que dentro del marco de convergencia a estándares contables internacionales NIIF y NICSP, ha establecido que el régimen de contabilidad pública alineado en un todo con el sistema nacional de contabilidad, migrará hacia los siguientes modelos: (...)*

*Así las cosas, y sobre la base anterior se establecieron los siguientes cronogramas en el proceso de convergencia contable a Normas Internacionales de Información Financiera – NIIF y a Normas Internacionales para el Sector Público – NICSP. (...)*

*Como se pueden observar, las empresas sujetas al ámbito normativo de la Resolución No. 743 de 2013, y sus modificatorias, reportaron información contable bajo NIIF que se homologó al marco precedente al vigente con corte al 31 de diciembre de 2015, y se consolidó en el balance tanto del nivel nacional como del sector público en 2016.*

<sup>37</sup> XBRL: Extensible Business Reporting Language – Lenguaje extensible de informes de negocios, que estandariza el formato de la información de negocio y financiera que se intercambie por medios digitales. Permite mediante informes XBRL reportar hechos económicos de un periodo determinado.

*Ahora bien, en lo relativo a las empresas sujetas al ámbito de la Resolución No. 414 de 2014 y sus modificatorias y complementarias, tan solo reportarán a diciembre 31 de 2016, la información contable bajo norma internacional y se consolidará en el año 2017.*

*En lo que respecta, a las entidades contables públicas (Entidades de Gobierno) sujetas al ámbito de la Resolución No. 533 de 2015 y sus modificatorias y complementarias, tal como se puede observar en cronograma precedente en el 2016, se encuentran todas en periodo de preparación y transición, razón por la cual, tan solo en el 2017 entrarán en periodo de aplicación y reportarán bajo norma internacional (NICSP) a 31 de diciembre de 2017, y se consolidarán en el año 2018.*

*En la siguiente gráfica, se precisa el alcance del proyecto de regulación contable pública: (...)*

*Teniendo en cuenta lo anterior, sin lugar a equivoco alguno, el proceso de convergencia de la contabilidad pública a NIIF y NICSP, y la ejecución de las actividades necesarias enmarcadas y definidas en el manual de consolidación que para estos propósitos utiliza la CGN, en ningún momento afectaron la consolidación de la información reportada por las entidades de los ámbitos de las resoluciones citadas anteriormente, específicamente para aquellas empresas de la Resolución No. 743 de 2013 y sus modificatorias, que fueron las únicas que a diciembre 31 de 2015 aplicaron el anexo del Decreto No. 2784 de 2012, modificado por el anexo del Decreto No. 3023 de 2013 y por el Decreto No. 2615 de 2014.*

*Dando alcance a la respuesta de la observación No. 10. Proyecto de Inversión TI, nos permitimos manifestar lo siguiente:*

*Con respecto al producto “Información Contable Estandarizada y Unificada en el Sistema Actualizada” planteado en el proyecto de inversión “Fortalecimiento de los Sistemas de Información y Consolidación Contable Nacional” para la vigencia 2015, se presentó un rezago del 30% al finalizar la misma, como consecuencia de los aplazamiento de apropiaciones presupuestales que se dieron para todas las entidades públicas financiadas con el presupuesto general de la nación y al efecto, dicha decisión del gobierno nacional se plasmó en el Decreto No 0377 del 04/03/2015, por medio del cual a la CGN se le impactó su presupuesto de inversión de forma significativa y específicamente el Proyecto “Fortalecimiento de los Sistemas de Información y Consolidación Contable Nacional”, pasó de una apropiación inicial aforada en la Ley de Presupuesto y decreto de liquidación de \$ 8.200.000.000.00 a \$5.350.000.000.00 esto es, un aplazamiento de \$2.850.000.000.00, esto es 34.75%, que durante toda la vigencia se mantuvieron en tal situación hasta el 31-12-2015, realidad presupuestal que impactó de manera material este proyecto, lo que se puede evidenciar en los sistemas SUIFP y SPI donde hubo necesidad de reasignar los recursos destinados para realizar dichas actividades tendientes al alistamiento de los sistemas de información para soportar la carga y los requerimientos de la normatividad internacional, objeto de la valoración fiscal; no obstante, se precisa que durante toda la vigencia 2015, se realizaron actividades relacionadas con el producto que no alcanzaron a salir a producción, pero que en la vigencia 2016, se encuentran operando y los rezagos generados se están supliendo de acuerdo al cronograma acordado; esta aclaración puede ser consultada en la dirección “spi.dnp.gov.co”.*

*Igualmente, adjuntamos corte al 31 de diciembre de 2015, donde se evidencia que no hubo el uso de recursos en dicha actividad. (...)* “

## **Análisis de la CGR:**

En la respuesta la CGN hace referencia al marco normativo de los modelos de contabilidad de convergencia a estándares internacionales NIIF y NICSP enmarcados en las Resoluciones 743/13, 414/14 y 533/15; de igual forma, muestra los cronogramas establecidos para el proceso de convergencia iniciado desde el año 2014 al año 2017, y explica que las metas rezagadas en el proyecto de *“Fortalecimiento de los Sistemas de Información y Consolidación Contable Nacional”* y específicamente en el objetivo del proyecto *“Adoptar e Implementar en el sistema de información contable la normatividad internacional”*, obedecen al *“aplazamiento de apropiaciones presupuestales que se dieron para todas las entidades públicas financiadas con el presupuesto general de la nación”*; sin embargo, este hecho no fue tenido en cuenta para ajustar el cronograma y metas del proyecto a 31 de diciembre de 2015, con el fin de reflejar la realidad del avance, el cual, como se menciona en la observación quedó afectado en un 30%, es decir, en la oportunidad de la actualización y fortalecimiento del sistema de Información CHIP.

Tampoco se explica en el marco del proyecto de Inversión por qué no se realizaron los estudios y consultorías con el fin de implementar el standard XBRL en el sistema de información contable CHIP.

Respecto a lo observado sobre la afectación de la consolidación de la información, que hace parte del de proceso de convergencia ajustado a normatividad Internacional, es pertinente mencionar que el Informe de Auditoría al Balance General de la Nación 2015 de la CGR, en el marco de la Resolución 743 de 2013 de implementación del nuevo marco normativo, retoma lo dicho en la nota de carácter general No. 3 de la CGN en los siguientes términos: *“...algunos saldos de operaciones recíprocas, dado el proceso de homologación realizado, se pueden ver impactados en el consolidado final...”*, lo que corrobora lo afirmado en el hallazgo acerca de la afectación en la consolidación de la información reportada por las entidades en el ámbito de la citada resolución.

Por lo anterior la respuesta de la CGN, no desvirtúa la observación y se valida como hallazgo administrativo.

## **Hallazgo No. 22 Reconocimiento del CHIP**

En acta No. 21 del 27 de abril de 2005 de Comité CHIP, menciona: *“Transferencia de bienes a la CGN: de acuerdo con la comunicación del jefe de la oficina de control interno del Ministerio de Hacienda, el comité de bienes aprobó la transferencia de los bienes del FOSIT a la CGN. Por lo tanto el Gerente del proyecto CHIP recomienda que la CGN esté pendiente de los trámites para la recepción de los bienes transferidos para que se incluyan en el inventario de la CGN y se realicen los procesos de seguros, custodia y asignación al interior de la CGN(...)”*.

De acuerdo a lo anterior, se observó que de los recursos invertidos por parte de la CGN en la vigencia 2015 al Consolidador de Hacienda e Información Pública – CHIP por un total de \$ 3.738.1 millones; la suma de \$624.6 millones fue destinada a la contratación de servicios profesionales para el desarrollo y mantenimiento de este aplicativo. Dicha suma está registrada en la subcuenta 521109.

Este sistema de información, corresponde a una herramienta estructural, dentro de los procesos de consolidación de información contable reportada por las entidades en virtud del cual se realiza el Balance General de la Nación, de la que no hay claridad sobre el valor a reconocer en el activo por parte de la CGN.

Con respecto al tema, es de precisar que con relación a los entregables transferidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la CGN mediante documento del FOSIT, de entrega de producto, del 27 de junio 2007, se desconoce el valor de dichos entregables asociados al sistema CHIP. Así mismo, no se han establecido y reconocido los recursos invertidos por parte de la CGN en el desarrollo del sistema, desde su transferencia hasta la vigencia 2014.

#### **Respuesta de la CGN:**

*“Los apartes de la regulación contable citados por la comisión auditora de la CGR son válidos y pertinentes en el proceso de reconocimiento y revelación contable de hechos relacionados con activos intangibles de las entidades contables públicas; pero igualmente y respecto del reconocimiento de los activos considerados como intangibles, no debemos perder de vista, que ante todo deben cumplir con la condición de Activos.*

*“Los activos son recursos tangibles e intangibles de la entidad contable pública obtenidos como consecuencia de hechos pasados, y de los cuales se espera que fluyan un potencial de servicios o beneficios económicos futuros, a la entidad contable pública en desarrollo de sus funciones de cometido estatal. Estos recursos, tangibles e intangibles, se originan en las disposiciones legales, en los negocios jurídicos y en los actos o hechos financieros, económicos, sociales y ambientales de la entidad contable pública. Desde el punto de vista económico, los activos surgen como consecuencia de transacciones que implican el incremento de los pasivos, el patrimonio o la realización de ingresos. También constituyen activos los bienes públicos que están bajo la responsabilidad de las entidades contables públicas pertenecientes al gobierno general”* (Subrayado fuera de texto).

*Más adelante, en cuanto a las etapas de reconocimiento y revelación de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales, el párrafo 130 del marco conceptual plantea:*

*“Que la magnitud de la partida pueda ser medida confiablemente en términos monetarios o expresada de manera clara en términos cualitativos, o cuantitativos físicos”.* (Subrayado fuera de texto).

*De otra parte, también debemos referirnos al procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los activos intangibles que sobre los desarrollados internamente, el numeral tres define:*

“Son aquellos que genera internamente la entidad contable pública, y cumplen los criterios para su reconocimiento. Para esta clase de activos deben identificarse las fases de investigación y desarrollo. La primera fase comprende todo aquel estudio original y planificado que realiza la entidad contable pública con la finalidad de obtener nuevos conocimientos científicos o tecnológicos. La fase de desarrollo consiste en la aplicación de los resultados de la investigación, o de cualquier otro tipo de conocimiento científico, a un plan o diseño en particular para la producción de materiales, productos, métodos, procesos o sistemas nuevos o sustancialmente mejorados, antes del comienzo de su producción o utilización comercial”. (Subrayado fuera de texto)

En virtud de lo expuesto anteriormente, más las valoraciones de la comisión auditora de la CGR, podemos entonces anotar lo siguiente:

1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no transfirió la propiedad del Sistema CHIP, pues a la CGN se le atribuyó únicamente, la función de administrador del sistema. Es decir, el sistema CHIP no es un activo de propiedad de la entidad.

2. Como bien lo señala la Comisión, en la nota final de la observación, se desconoce el valor de los entregables trasladados a la CGN, ello significa, que aún y en el evento de haberse transferido la propiedad del intangible, no se podría haber reconocido como tal, toda vez, que no existía una medición fiable del activo.

3. El sistema CHIP, no fue un intangible desarrollado internamente por la CGN como ya se ha manifestado a la comisión, el sistema fue desarrollado en el marco de la Modernización de la Administración Financiera Pública-MAFP liderada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el proyecto FOSIT.

4. En tanto que los bienes muebles, equipo de oficina y de computación recibidos por la CGN del FOSIT, si fueron incorporados como activos de la CGN en su momento.

Así las cosas, finalmente se concluye que no es posible incorporar como activo, las erogaciones realizadas en el año 2015, por cuanto el sistema CHIP no forma parte de los activos de la entidad y los recursos invertidos en el aplicativo, se realizan con el propósito de cumplir con la actividad misional de la CGN, la cual depende directamente del buen desempeño del sistema CHIP”

### **Análisis de la CGR:**

En consideración a que se trata de un sistema estructural de la CGN, administrado por la misma, es pertinente reiterar que no hay claridad sobre el valor de los entregables asociados al sistema CHIP, de los recursos invertidos por parte de la CGN en el desarrollo del sistema desde su transferencia hasta la vigencia 2014, así como la manera en que actualmente lo reconoce la CGN.

En consecuencia, la observación se valida como hallazgo.

#### **1.1.1.4 Macroproceso: Formulación de Políticas Regulación y Coordinación**

**Procesos: Formulación de la Política, Coordinación, Seguimiento y Monitoreo de la Política y Regulación**

Este proceso se evaluó frente a los proyectos de inversión seleccionados en la auditoría: Modernización de la Regulación Contable Pública, Fortalecimiento de los Sistemas de Gestión de la CGN, Capacitación, Divulgación y Asistencia Técnica en Contabilidad Pública y Fortalecimiento de los Sistemas de Información y Consolidación Contable Nacional.

Con respecto al Proyecto de Capacitación, Divulgación y Asistencia Técnica en Contabilidad Pública, en la verificación de las acciones que ha desarrollado la CGN durante la vigencia 2015 en materia de capacitación y divulgación en contabilidad pública, se observaron debilidades en la realización de algunos eventos de capacitación relacionadas con la logística y metodología y con los perfiles de los capacitadores, tal como se describe en los siguientes hallazgos.

### **Hallazgo No. 23 Experiencia para celebrar contratos de prestación de servicios.**

El numeral 7 del Artículo 25 de la Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 1150 de 2011, indica:

*“Del Principio de Economía. En virtud de este principio:*

*7o. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.”*

El artículo 20 del Decreto 1510 de 2013 señala:

*“Artículo 20. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:*

- 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.*
- 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto. (...).”*

También el artículo 81 de dicho Decreto manifiesta:

*“Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en*

capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita. Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal; así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales. La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos.” (Subraya fuera de texto)

La Resolución 148 de 2004, “por la cual se crean Grupos Internos de Trabajo en la Unidad Administrativa Especial - Contaduría General de la Nación y se fijan sus funciones.”, apunta:

“ARTÍCULO 11. El Grupo Interno de Trabajo de Doctrina y Capacitación, de la Subcontaduría General y de Investigación, será el responsable del cumplimiento de las siguientes funciones:

- a) Participar en el diseño, ejecución y control del plan de acción de la Subcontaduría General y de Investigación, con base en la formulación estratégica definida por el Contador General de la Nación y aplicar las metodologías de medición de las tareas bajo su responsabilidad;
- b) Atender las solicitudes que sobre conceptos y consultas, se formulen a la Contaduría General de la Nación;
- c) Unificar los conceptos, que sobre un mismo tema expida la Contaduría General de la Nación;
- d) Centralizar los conceptos y las consultas que solicitan las entidades del Estado y los particulares;
- e) Diseñar, proponer e implementar mecanismos de divulgación de los conceptos emitidos, con el fin de facilitar la consulta por parte de los clientes internos y externos;
- f) Estructurar el documento de Doctrina Contable Pública para su respectiva publicación;
- g) Realizar los estudios, investigaciones e intercambios de información que propendan al desarrollo institucional de la Contaduría General de la Nación;
- h) Adelantar y participar en las actividades que se deriven de los convenios y proyectos interinstitucionales que impliquen estudios, desarrollo de normas y procedimientos, que sean de competencia de la Contaduría General de la Nación;
- i) Interactuar con las entidades públicas relacionadas con el tema objeto de consulta, con el ánimo de obtener pronunciamientos unificados sobre un mismo tema;
- j) Proponer al grupo interno de investigación y normas, desarrollos normativos sobre aquellos temas que con mayor frecuencia son objeto de consulta y aquellos sobre los cuales la Contaduría General de la Nación no ha desarrollado normas;
- k) Participar en la elaboración y definición de los programas de capacitación tanto para los servidores públicos de la Contaduría General de la Nación, así como a los demás servidores de los entes públicos, sobre las normas y procedimientos de contabilidad pública, de acuerdo con las políticas establecidas por el Contador General de la Nación, con el apoyo y soporte de las Subcontadurías;
- l) Participar en la formulación, seguimiento y evaluación de los Planes Indicativos Cuatrienales y Planes de Acción Anuales, para alcanzar los objetivos de la entidad, acorde con su misión y con el Plan Nacional de Desarrollo.

ARTÍCULO 13. El Grupo Interno de Trabajo de Gestión y Evaluación de la Información de la Subcontaduría de Centralización de la Información deberá manejar las entidades tanto del Nivel Nacional como Territorial y será el responsable del cumplimiento de las siguientes funciones:

- a) *Participar en el diseño, ejecución y control del plan de acción de la Subcontraduría de Centralización de la Información, con base en la formulación estratégica definida por el Contador General de la Nación y aplicar las metodologías de medición de las tareas bajo su responsabilidad;*
- b) *Evaluar la información remitida por las entidades;*
- c) *Revisar y actualizar la historia institucional de las entidades;*
- d) *Elaborar y enviar los requerimientos a las entidades;*
- e) *Realizar seguimiento a los requerimientos;*
- f) *Realizar el seguimiento a la información contable y financiera de las entidades públicas;*
- g) *Prestar asistencia técnica a las entidades;*
- h) *Llevar a cabo el proceso de certificación de la categorización de los departamentos, distritos y municipios que ordena la Ley 617 de 2000 y demás normas que la sustituyan, modifiquen o adicionen;*
- i) *Llevar a cabo el proceso de refrendación de los ingresos de libre destinación que establece la Ley 715 de 2001 y demás normas que la sustituyan, modifiquen o adicionen;*
- j) *Participar en la formulación, seguimiento y evaluación de los Planes Indicativos Cuatrienales y Planes de Acción Anuales, para alcanzar los objetivos de la entidad, acorde con su misión y con el Plan Nacional de Desarrollo;*
- k) *Participar en los eventos de capacitación que diseñe y realice la Contraduría General de la Nación;"*

El artículo 1 del Decreto 2209 de 1998 indica:

*"El artículo 3 del Decreto 1737 de 1998 quedará así:*

*"Artículo 3º.- Los contratos de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas, sólo se podrán celebrar cuando no exista personal de planta con capacidad para realizar las actividades que se contratarán.*

*Se entiende que no existe personal de planta en el respectivo organismo, entidad, ente público o persona jurídica, es imposible atender la actividad con personal de planta, porque de acuerdo con los manuales específicos, no existe personal que pueda desarrollar la actividad para la cual se requiere contratar la prestación del servicio, o cuando el desarrollo de la actividad requiere un grado de especialización que implica la contratación del servicio, o cuando aun existiendo personal en la planta, éste no sea suficiente, la inexistencia de personal suficiente deberá acreditarse por el jefe del respectivo organismo.*

*Tampoco se podrán celebrar estos contratos cuando existan relaciones contractuales vigentes con objeto igual al del contrato que se pretende suscribir, salvo autorización expresa del jefe del respectivo órgano, ente o entidad contratante. Esta autorización estará precedida de la sustentación sobre las especiales características y necesidades técnicas de las contrataciones a realizar".*

Se detectaron las siguientes inconsistencias en los procesos de contratación directa del proyecto de Inversión "*Capacitación, Divulgación y Asistencia Técnica en Contabilidad Pública*", sobre los requisitos experiencia directamente relacionada con el área:

**Cuadro No. 19**  
**Contratos de prestación de servicios proyecto Capacitación, Divulgación y Asistencia Técnica en Contabilidad Pública**

Contrato No.	Objeto	Perfil del contratista en estudios previos	Observaciones CGR	Proyecto de inversión
117	Apoyo profesional al GIT de Doctrina y Capacitación	Contador Público 2 años de experiencia en:  - Elaboración y análisis de nómina, manejo de notas contables, y conciliaciones bancarias.  - Manejo de programa contable SAPIENS.	La experiencia solicitada al contratista en estas áreas no está relacionada con las obligaciones contractuales y las funciones que se realizan en el GIT para el cual fue contratado.	Regulación contable
35 de 2015	Apoyo profesional al GIT de Doctrina y Capacitación	Contador Público 2 años de experiencia en:  - Análisis e interpretación de Estados Financieros y sus Notas.  - Procedimientos sustantivos a los saldos de las cuentas de los estados financieros.  - Prospección de Conceptos sobre Marco Regulatorios expedidos por la CGN.	La experiencia solicitada al contratista en estas áreas no está relacionada con las obligaciones contractuales y las funciones que se realizan en el GIT para el cual fue contratado. La experiencia requerida al contratista en los estudios previos corresponde a la experiencia indicada en la hoja de vida del contratista. Conforme a hoja de vida DAFP el contratista terminó estudios en febrero de 2013 y suscribió el contrato el 14/01/2015, es decir que no contaba con los 2 años de experiencia exigidos en los estudios previos.	Regulación contable
60	GIT CHIP de la Subcontaduría de Centralización de la Información	Profesional en Planeación y Desarrollo Social. Experiencia: 3 años en actividades relacionadas en soporte funcional, capacitación.	Los estudios solicitados al contratista no están relacionados con las obligaciones contractuales y las funciones que se realizan en el GIT para el cual fue contratado.	Tecnología
105	GIT de gestión y evaluación de la información de la	Administración de Empresas. 2 años de experiencia en actividades	La experiencia reportada y soportada por la contratista es en atención a población desplazada y	Tecnología

	Subcontaduría de Centralización de la información	relacionadas con la ciencia contable, financiera y/o administrativa, docencia o Ejercicio profesional acreditado con conocimientos contables.	en gestión documental. Dicha experiencia no fue la solicitada en estudios previos y no está relacionada con las obligaciones contractuales y las funciones que se realizan en el GIT para el cual fue contratado	
--	---	---	--	--

Fuente: CGN

Elaboró: Equipo Auditor CGR

De acuerdo con el contenido del cuadro anterior, en los contratos de prestación de servicios allí mencionados, presuntamente, la experiencia acreditada por los contratistas no es consistente con la exigida y no están relacionadas con las funciones realizadas por los GIT.

Lo anterior por debilidades en la aplicación de los procedimientos de control del proceso, lo que generó que no se pudiera determinar la relación entre la experiencia del contratista y el objeto pactado.

### **Respuesta de la CGN:**

#### ***“Frente al contrato 117 de 2015:***

*Al observarse las obligaciones específicas establecidas en los estudios previos y el contrato, no evidencia la necesidad de establecer la experiencia aludida, más aun, cuando casi todas ellas corresponden a actividades de apoyo, es decir, que su ejecución está sujeta a la coordinación con otra persona. Adicionalmente, la experiencia exigida es general como profesional, más no relacionada.*

#### ***Frente al contrato 35 de 2015:***

*La experiencia exigida es general, más no relacionada; y la experiencia que se relata en los estudios efectivamente es la de la hoja de vida, pero ello, porque en ese momento se sabía con quien se iba a contratar, y surgía la necesidad de mencionar cual era esa experiencia general que tenía el futuro contratista.*

*En cuanto al tiempo de experiencia del contratista, la fecha en las cuales termino materias fue en el año 2012.*

#### ***Frente al contrato 60 de 2015:***

*Las obligaciones estipuladas en el contrato, no requieren ni se limitan a unos estudios específicos.*

#### ***Frente al contrato 105 de 2015:***

*Para efectos de dar respuesta, es pertinente remitirnos a los estudios previos, donde se habla sobre la experiencia, y que predica lo siguiente: “Experiencia profesional en actividades relacionadas con la ciencia contable, financiera y/o administrativa, docencia o Ejercicio profesional acreditado con conocimientos contables” (Subrayado y negrilla fuera del texto). Como podemos observar, la experiencia es abierta y en la parte final, después de la palabra “o”, la cual es disyuntiva, permite que la persona objeto del contrato, pueda cumplir con uno o los dos requisitos, y uno de ellos es que podía acreditar ejercicio profesional, siempre y cuando tuviese conocimiento contable; y efectivamente, la profesional contratada, es Administradora de Empresas, carrera de alto contenido en conocimiento contable.”*

### **Análisis de la CGR:**

Contratos 117, 60 y 35. Los argumentos planteados por la entidad, donde manifiestan que no se requerían estudios específicos porque eran actividades de apoyo y la experiencia exigida fue general, no desvirtúa lo observado, que se refiere a la falta de correspondencia entre la experiencia solicitada en los estudios previos y las obligaciones establecidas en el contrato, así como las funciones que tiene el GIT de capacitación.

Los estudios previos de prestación de servicios profesionales, deben incluir la descripción de la necesidad, el perfil del contratista requerido, y el objeto a contratar, como requisitos mínimos, tal como lo exige el Artículo 20 del Decreto 1510 de 2015, el cual pasa a hacer parte del contrato suscrito.

### **Hallazgo No. 24 Archivo Documental (OI)**

La Ley 594 de 2000, Ley General de Archivos, estableció los criterios básicos para la creación, conformación, organización, control y consulta de los expedientes de archivo, indicando que:

*“ARTÍCULO 3º. Definiciones. Para los efectos de esta ley se definen los siguientes conceptos, así:*

*Archivo. Conjunto de documentos, sea cual fuere su fecha, forma y soporte material, acumulados en un proceso natural por una persona o entidad pública o privada, en el transcurso de su gestión, conservados respetando aquel orden para servir como testimonio e información a la persona o institución que los produce y a los ciudadanos, o como fuentes de la historia.”*

(...)

*Función archivística. Actividades relacionadas con la totalidad del quehacer archivístico, que comprende desde la elaboración del documento hasta su eliminación o conservación permanente.*

*Gestión documental. Conjunto de actividades administrativas y técnicas tendientes a la planificación, manejo y organización de la documentación producida y recibida por las entidades, desde su origen hasta su destino final, con el objeto de facilitar su utilización y conservación. (...)*

Se evidenciaron debilidades en el manejo del archivo documental en materia contractual conforme con la muestra seleccionada<sup>38</sup>: falta de documentos en las carpetas, tales como los informes de avance y finales, documentos repetidos, foliación mal realizada, además, no se aplicó el principio de unidad documental por cuanto los archivos contractuales se encuentran en diferentes carpetas físicas, digitales a cargo de otras áreas como la financiera y de los supervisores; situación que se presenta por falta de aplicación de los controles de la gestión documental, lo que dificulta la consulta de la información y la trazabilidad de los procesos y no garantiza la debida conservación de los documentos, incumpliendo las disposiciones establecidas en la Ley 594 de 2000. Esta situación será puesta en conocimiento del Archivo General de la Nación para lo de su competencia.

### **Respuesta de la CGN:**

*Los sistemas de gestión documental en cada entidad, cuentan con lineamientos claros, nombrados en las tablas de retención documental por cada GIT. En la CGN se construyeron las tablas de retención documental (TRD) por grupos de trabajo los cuales generan de manera independiente documentos y evidencias, las carpetas contractuales cuentan con la información que se detalla en la ficha de verificación anexa, excluyendo algunos documentos que no son de carácter obligatorio, los demás documentos hacen parte del proceso contractual como los son los financieros y los informes, pero como anteriormente se nombra son elaborados por grupos independientes y sus recursos y su supervisión por proyectos diferentes, lo cual genera autonomía del sistema de gestión documental y archivo por parte de cada GIT. Precizando que el Manual de Archivo de la CGN, da lineamientos básicos como los son los numerales 2.5.1 Y 4.1.4*

**“2.5.1 Clasificación documental:** *La actividad de clasificación documental será realizada por cada uno de los funcionarios responsables de los documentos que en cumplimiento a sus funciones genere, maneje o tramite.*

*Para apertura o crear una carpeta o expediente, se deben clasificar los documentos de la unidad administrativa teniendo en cuenta las Tablas de Retención Documental, definidas para cada una de las dependencias de la Contaduría General de la Nación, a fin de identificar series, subseries y tipos documentales.*

*Cada funcionario debe codificar las carpetas, teniendo en cuenta el código que le corresponde según la Tabla de Retención Documental.*

---

<sup>38</sup> Contratos Nos. 1, 149, 177, 172, 149/2014-9, 171, 149/2014-8, 192, 169, 175, 199, 84, 54, 86, 4, 6, 182, 100, 93, 107, 72, 13, 196, 195, 58, 191, 184, 36, 149/2013-1, 162 y órdenes de prestación de servicios 40, 46, 45, 49, 52, 47, 37.

NOTA: Los documentos de apoyo no deben aparecer en la Tabla de Retención Documental”.

“4.1.4 Revisión y Foliación documental: La foliación consiste en numerar cada una de las hojas que conforman un expediente o carpeta. La numeración debe ser consecutiva. No se debe omitir ni repetir números, como tampoco adicionar subíndices.

La foliación la llevará a cabo el responsable de la carpeta o expediente.

Se debe escribir el número en la esquina superior derecha en el folio recto (Primera cara de un folio, la que se numera), en el mismo sentido del texto del documento”.

Actualmente la CGN trabaja en un proceso de actualización del sistema de gestión documental para mejorar y controlar de manera eficiente y efectiva los documentos generados por cada grupo, esto se encuentra en proceso de actualización, migración y modernización del SGD para fortalecer la plataforma tecnológica, trayendo beneficios a nuestro sistema en general para estructuración completa de un adecuado manejo de información, este proceso finalizará en 2017 con la consolidación y mejoras en los sistema.

### **Análisis de la CGR:**

Lo dicho por la CGN confirma la observación, teniendo en cuenta que aduce que está en un proceso de actualización del sistema de gestión documental. Por lo anterior se mantiene el hallazgo.

### **Hallazgo No. 25 Programa de Capacitación, Bienestar Social y Estímulos de los Empleados**

La Resolución 010 del 16 de enero de 2014, por la cual se adopta el reglamento para los planes y programas de capacitación, bienestar social y estímulos de los empleados de la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación, señala:

*“Artículo 8. Constitución: Crear el comité de Capacitación, Bienestar Social y Estímulos de la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación, el cual estará integrado por: El Contador General de la Nación o su delegado (Secretario Privado), El Secretario General, El coordinador del Grupo Interno de Trabajo Talento Humano y un representante de los servidores públicos del a Comisión de Personal o su suplente.*

*PARÁGRAFO: En el evento en que uno de los miembros del Comité de Capacitación, Bienestar Social y Estímulos sea postulado a mejor empleado, solicite planes, incentivos o capacitación, no podrá hacer parte de la decisión, y para el trámite de éstas, previamente deberá enviar a los restantes miembros del Comité, una comunicación informando de su solicitud y/o postulación, en la que*

*manifestará expresamente que en su calidad de miembro de este Comité es potencial beneficiario.” (Subrayas fuera de Texto).*

Con fundamento en la anterior norma, se observó lo siguiente:

- En acta No. 14 del 9 de julio de 2015, uno de los integrantes del Comité, identificado con la C.C. No. 70.102.032, fue beneficiario del *Seminario de Actualización en Contratación Estatal* desde el nuevo Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015<sup>39</sup>, quien no allegó previamente comunicación de su solicitud a los demás miembros del Comité e hizo parte de la decisión de otorgamiento, lo que se corroboró con su firma en el acta, situación contraria a lo señalado en el art. 8 párrafo de la Resolución 010 de 2014.

Lo anterior denota debilidades en el cumplimiento de los deberes como miembro del Comité de Capacitación, Bienestar Social y Estímulos, en la toma de decisiones del Comité en consideración a las competencias asignadas normativamente y en la supervisión frente a la ejecución del convenio suscrito entre la CGN y el ICETEX.

### **Respuesta de la CGN:**

*En relación con lo manifestado sobre el Acta No. 14, es necesario precisar que quienes asisten al Comité Integral de capacitación, bienestar social y estímulos de la Contaduría General de la Nación-CGN, como es el caso del Secretario General y el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Talento Humano, lo hacen en razón de los cargos que ocupan y como obligación establecida por el ordenamiento jurídico interno de la Entidad, que establece que quienes son los titulares de estos cargos, deben ser miembros de este estamento; por lo tanto, la participación, deliberaciones y toma de decisiones se dan en función de dichas investiduras, y con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los fines y propósitos de la Entidad en materia de capacitación para sus servidores.*

*De igual forma, consideramos indispensable manifestar que las actuaciones se desarrollan sobre la base del principio de la Buena Fé, por lo cual, siendo pertinente para el presente oficio hacemos mención, de uno de los tantos pronunciamientos que se han dado entorno a este principio, como es el caso de lo dicho por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1194 de 2008, quien señaló al respecto...:*

*De otra parte, la Sentencia C-544 de 1994, señaló...:*

*Por lo tanto, es que esta Entidad, y los miembros del comité, en todo caso han actuado conforme estos postulados sin pretender en ningún caso sobrepasar los parámetros del ordenamiento legal.*

---

<sup>39</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional

*Ahora bien consideramos de igual forma culminante, precisar que desde el rango Constitucional y legal existen imperativos respecto a la necesidad de la capacitación para nuestros Servidores Públicos, como lo establece la Constitución Política de Colombia en su artículo 54 en donde señala que “Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran (...)”, igualmente en los artículos 27,64, 67, 70 y 366, se hace referencia a los derechos de educación y capacitación de los ciudadanos colombianos, así:...*

*De igual forma la Ley 298 de 1996, coloca en cabeza del Contador General de la Nación las competencias para dirigir el rumbo administrativo de la Entidad, por lo cual establece:*

*Por lo anterior consideramos que, dentro del marco normativo, la Contaduría General de la Nación, tiene la obligación de adelantar las acciones necesarias para impartir formación a sus servidores públicos, razón por la cual las actuaciones que se desarrollan para dar cumplimiento a estos, como por ejemplo, a través del citado comité por quienes allí están delegados, se orientan claramente a estos fines.*

*Ahora bien, es necesario precisar adicionalmente, que, en la CGN, existe el Plan Institucional de Capacitación-PIC, el cual se orienta al desarrollo de las competencias laborales necesarias para el desempeño de los servidores públicos. Para este caso, las decisiones se basaron en el PIC vigente desde el año 2014 y hasta el 2017. En dicho plan está establecido como necesidad institucional “Actualizar en el conocimiento y aplicación del estatuto general de contratación de la administración pública y sus decretos reglamentarios”, Teniendo como dependencias, áreas u oficinas beneficiarias a la Secretaría General, al GIT de Jurídica, al GIT de Servicios Generales, Administrativos y Financieros, entre otras áreas. Adicionalmente tiene como población objetivo por nivel jerárquico a titulares de cargos del nivel directivo, asesor y profesional.*

*En este orden de ideas, el comité le dio trámite a lo ya establecido por la Entidad de acuerdo a planificado en materia de capacitación, por lo tanto, los miembros del comité revisaron entre otros aspectos que la capacitación estuviera enmarcada en los objetivos establecidos y que los beneficiarios necesariamente fueran de las dependencias, áreas u oficinas establecidas en el PIC, así como que las personas pertenecieran a los niveles jerárquicos enunciados en el plan. Por lo tanto, en la sesión del comité del 9 de junio de 2015 se cumplió con el propósito de garantizar la capacitación a los titulares de los cargos, reiterando que las decisiones se adoptaron en razón de los cargos y buscando el beneficio institucional de las personas que ocupan las áreas funcionales de la Entidad.*

*Consideramos importante manifestar que, para el caso de la Secretaría General, el único que ocupa un cargo del nivel directivo es el titular del cargo de dicha dependencia, por lo tanto, se constituye el en el único posible beneficiario, quien además es el encargado de orientar todos los procesos de contratación de la Entidad, por lo cual, no solo es necesario sino imperativo que este en permanente capacitación en estas materias, como al efecto sucedió con la capacitación sugerida en este comité.*

*Finalmente es necesario también tener claro que este comité para efectos del proceso de las solicitudes de capacitación de los servidores públicos, se limita a hacer el estudio de dichas solicitudes y hacer las respectivas recomendaciones al jefe de la Entidad, quien es finalmente quien toma la decisión de otorgar los beneficios, esto de acuerdo a las competencias asignadas por la constitución y la ley y para este caso, la solicitud de realizar dicha capacitación fue realizada por él, así como la decisión de aprobar definitivamente su desarrollo.*

*En relación con lo manifestado sobre el Acta No. 25, consideramos que al interior del comité se ha actuado adecuadamente conforme al ordenamiento jurídico de la Entidad, toda vez, que dicha sesión se realizó con el quórum válido para sesionar, y se presentaron las deliberaciones pertinentes por los miembros del comité, incluido el representante de los servidores, como consta en el acta, los cuales fueron tenidos en cuenta al momento de tomar la decisión que en todos caso se adoptó dentro de marco legal y constitucional. En pertinente aclarar que, aunque el representante de los empleados se retiró, lo hizo luego de participar de las deliberaciones y dejar las constancias necesarias, como está escrito en el acta. Ahora bien, en este sentido, consideramos que debe revisarse si la actuación del servidor público de retirarse el comité luego de las deliberaciones necesarias son las que se constituyen como faltas a sus deberes para con el comité. Por lo tanto, reiteramos que consideramos que contrario a como se enuncia en el escrito de este ente de control, los servidores públicos tomaron las decisiones en el ejercicio de sus funciones y obligaciones y cumplimiento el deber de darle tramite a las solicitudes presentadas a su consideración.*

*En este caso es necesario también precisar que quien toma las decisiones en esta materia el representante legal de la Entidad de acuerdo a las competencias asignadas por la constitución y la ley, y este comité solamente presenta recomendaciones que pone en su consideración.*

### **Análisis de la CGR:**

La respuesta emitida por la CGN, con relación al hecho presentado y señalado en el Acta No. 14, del 9 de julio de 2015 se refiere a los asistentes al Comité Integral de capacitación, bienestar social y estímulos de la Contaduría General de la Nación-CGN, lo cual no corresponde a lo manifestado por la CGR, cuyo fundamento se sustentó, en lo indicado en el párrafo del Artículo 8 de la Resolución 010 del 16 de enero de 2014, donde señaló “En el evento en que uno de los miembros del Comité de Capacitación, Bienestar Social y Estímulos sea postulado a mejor empleado, solicite planes, incentivos o capacitación, no podrá hacer parte de la decisión, y para el trámite de éstas, previamente deberá enviar a los restantes miembros del Comité, una comunicación informando de su solicitud y/o postulación, en la que manifestará expresamente que en su calidad de miembro de este Comité es potencial beneficiario.” (Subrayas fuera de Texto).

En su respuesta la CGN no se pronuncia frente a dar cumplimiento con lo señalado en la Resolución 010; sin embargo en el tema relacionado con el Acta No. 25 del 15 de diciembre de 2015, donde se aprobó otorgar apoyo educativo para participar en el *Doctorado en Ciencias de Dirección*, ofertado por la Universidad del Rosario, al funcionario identificado con C.C. No. 79.500.510, por el 100% del valor solicitado que ascendió a \$14.2 millones, se aceptan los fundamentos de la respuesta emitida y por ende se modifica el texto de la observación inicialmente comunicada. En conclusión, se valida el hallazgo, de tipo administrativo, en relación con el Acta No. 14 del 9 de julio de 2015.

## **Hallazgo No. 26    *Capacitación en Procesamiento y Análisis de Datos con Excel***

La Resolución 010 del 16 de enero de 2014, por la cual se adopta el reglamento para los planes y programas de capacitación, bienestar social y estímulos de los empleados de la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación, señala:

Artículo 13: *“Funciones de la Secretaría Técnica del Comité de Capacitación, Bienestar Social y Estímulos: (...)*

*5. Llevar el control académico de los beneficiarios de educación informal y educación formal y exigir la presentación de los documentos que sean necesarios y que permitan hacer un riguroso seguimiento a los programas aprobados, con el fin de informar al Comité los incumplimientos de los empleados de los programas.”.*

Artículo 20: *“Deberes de los beneficiarios de la capacitación: (...)*

*4. Remitir a la Secretaría General la certificación de asistencia y la respectiva evaluación si la hay, de la capacitación recibida una vez finalizada la misma.*

*5. Informar oportunamente la ocurrencia de cualquier eventualidad que le impida continuar con la participación del programa de capacitación”.*

Con fundamento en lo anterior, se observa lo siguiente:

En acta No. 21 del 6 de octubre de 2015, se aprobó para un grupo de 25 funcionarios, la realización del curso *Procesamiento y Análisis de Datos con Excel Avanzado* con la Universidad Nacional de Colombia, siendo la inversión de \$0.66 millones por cada funcionario para un total de \$16.5 millones.

Al respecto la Universidad, a través de Oficio PEC-323-2015 del 16 de diciembre de 2015, realizó la entrega de 20 certificados correspondientes al curso realizado entre el 03 de noviembre y el 10 de diciembre de 2015, y en el que manifestó: *“Es de anotar que la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, entrega certificados a los participantes autorizados por la Contaduría General de la Nación, que han asistido como mínimo al 80% de las sesiones previstas”.*

Se concluyó que cinco (5) de los funcionarios autorizados para realizar el curso no cumplieron con el requisito del 80% de las sesiones, sobre lo cual no se observó manifestación de los beneficiarios ni gestión de parte de la Secretaría Técnica ni del Comité de Capacitación, Bienestar Social y Estímulos, para determinar el incumplimiento en el programa y el probable retorno de los recursos pagados por \$3.3 millones, hecho que vulnera los artículos 13 y 20 de la citada Resolución.

Lo anterior denota debilidades en la atención de los deberes de los beneficiarios, en la gestión de vigilancia y control de la Secretaría Técnica y el Comité sobre la debida utilización de los recursos, conforme al fin para el cual fueron destinados, y en la supervisión frente a la ejecución del convenio suscrito entre la CGN y el ICETEX.

### **Respuesta de la CGN:**

*“Frente a este punto, la Contaduría General de la Nación considera que el secretario técnico del comité y sus miembros, han actuado conforme a sus funciones y competencias, puesto que en relación con la capacitación referenciada esta se realizó con una entidad competente que cumplió adecuadamente con los objetivos planteados.*

*Adicionalmente, como ha podido validar este despacho, aquellas personas que no cumplieron con la totalidad de las horas de asistencia, quienes aún están vinculados a la Entidad, han manifestado razones válidas para considerar que existía justificación para no haber asistido, sin embargo, el comité actualmente está validando y documentando tales circunstancias para determinar si es conducente solicitar reintegro de recursos por parte de ellos, todo de la mano de un debido proceso que nos permita actualmente contar con los respectivos soportes documentales y testimoniales.”*

### **Análisis de la CGR:**

Con fundamento en las aclaraciones emitidas por la CGN, donde señala que la entidad que prestó los servicios cumplió adecuadamente con los objetivos planteados y que están considerando la posibilidad de solicitar el reintegro de los recursos a los funcionarios que no cumplieron con la asistencia, se valida el hallazgo de tipo administrativo.

#### **1.1.2 Control de Resultados**

Este componente obtuvo una calificación de 80 puntos, producto de la evaluación efectuada al cumplimiento de los programas y las metas establecidas en el Plan de acción de la vigencia 2015, en concordancia con el Plan estratégico formulado por la CGN, el cual es coherente con los objetivos misionales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo, esta calificación contiene la evaluación realizada a la gestión ambiental y al seguimiento de las acciones planteadas en el plan de mejoramiento suscrito con la CGR.

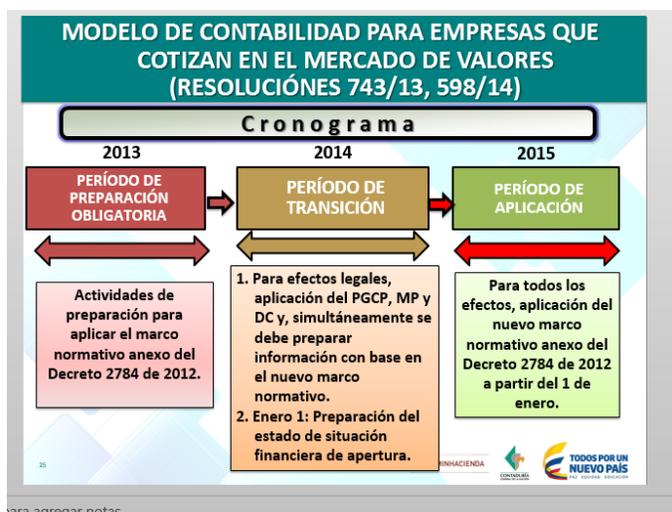
La calificación se sustenta por los hallazgos determinados en el examen practicado a los proyectos de: Fortalecimiento de los sistemas de información y consolidación contable Nacional, Fortalecimiento de los sistemas de gestión de la CGN, Capacitación, divulgación y asistencia técnica en Contabilidad Pública.



Este fue señalado en el Artículo 2 así: **Ámbito de aplicación.** El marco normativo dispuesto en el anexo del Decreto Nacional 2784<sup>47</sup> de 2012 debe ser aplicado por las empresas que se encuentran bajo el ámbito del Régimen de Contabilidad Pública y por los negocios fiduciarios de empresas públicas que se relacionan a continuación: a) Empresas que sean emisoras de valores y sus valores se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE). b) Empresas que hagan parte de un grupo económico cuya matriz sea emisora de valores y ésta tenga sus valores inscritos en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE). c) Sociedades fiduciarias. d) Negocios fiduciarios cuyo fideicomitente sea una empresa pública que cumpla las condiciones establecidas en los literales precedentes... e) Negocios fiduciarios cuyos títulos estén inscritos en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE) y su fideicomitente sea, directa o indirectamente, una o más empresas públicas. f) Establecimientos bancarios y entidades aseguradoras. g) Fondos de garantías y entidades financieras con regímenes especiales, sean o no emisores de valores. h) Banco de la República.

Acorde con el marco normativo señalado en esta resolución le es aplicable a 66 entidades.

- Periodo de aplicación



Fuente: CGN

Elaboró: Equipo Auditor

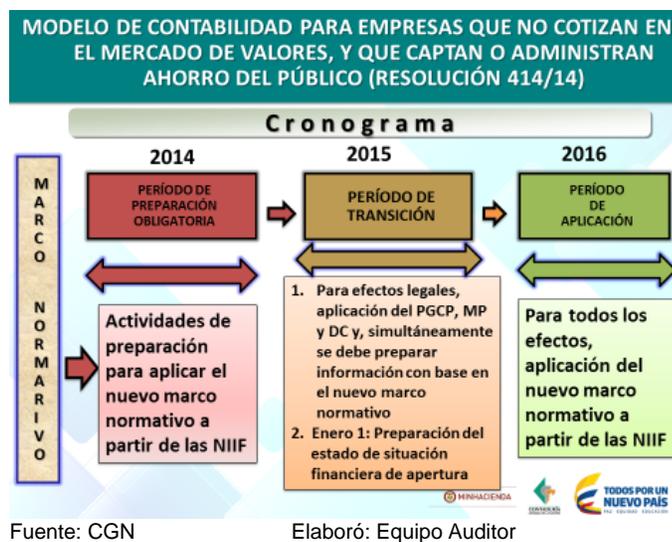
<sup>47</sup> Por el cual se reglamenta la Ley 1314 de 2009 sobre el marco técnico normativo para los preparadores de información financiera que conforman el Grupo 1.

- **Ámbito de Aplicación Resolución 414**

El Artículo No. 2 señaló: “*Ámbito de Aplicación El marco conceptual y las normas para el reconocimiento, medición revelación y presentación de los hechos económicos, dispuestos en el anexo de la presente resolución, serán aplicados por las empresas que se encuentran bajo el ámbito del régimen de contabilidad pública y que tengan, las siguientes características: Que no coticen en el mercado de valores, que no capten ni administren ahorro del público y que hayan sido clasificadas como empresas por el Comité Institucional, de la comisión de estadísticas de finanzas públicas según los criterios establecidos en el manual de estadísticas de las finanzas públicas periodo de preparación obligatoria, entre la fecha de publicación de la presente resolución y el 31 de diciembre de 2014, periodo de transición del 1 de enero al 31 de diciembre de 2015 y periodo de aplicación del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016 y a 31 de diciembre de éste año, éstas empresas presentarán los primeros estados financieros comparativos, con sus respectivas notas bajo el nuevo marco normativo*”.

Dentro del ámbito de aplicación de la Resolución, se encuentra un universo de 1.735 entidades a las cuales les será aplicable, el nuevo marco normativo.

- **Periodo de aplicación**



- **Ámbito de Aplicación Resolución 533**

En el Artículo No. 2 **Ámbito de Aplicación** donde indicó: “*El marco normativo para entidades de gobierno incorpora en el Artículo 1 de la presente resolución, será aplicado por las entidades de gobierno que se encuentran bajo el ámbito del régimen de contabilidad pública*”.

Dentro del ámbito de aplicación de la Resolución, se encuentra un universo de 1.889 entidades a las cuales les será aplicable, el nuevo marco normativo.

- Periodo de Aplicación



Fuente: CGN

Elaboró: Equipo Auditor

La meta propuesta para el año 2015 se fijó en la expedición de normas y la elaboración de otros proyectos que surgieran de la expedición de normas de carácter general de origen externo, de tal manera que se diera cumplimiento al objetivo de fortalecer la normatividad internacional en el país. Los resultados de las metas del proyecto alcanzaron el 100%, teniendo en cuenta que durante el año 2015 se expidieron las resoluciones, instructivos y cartas circulares propuestas.

#### 1.1.2.2 Macroproceso: Gestión Ambiental

Proceso: Gestión Ambiental Institucional

### Hallazgo No. 27 Gestión Integral de Residuos Especiales

El Decreto 4741 de 2005, artículo 10, en literal i, como una obligación del generador “*Conservar las certificaciones de almacenamiento, aprovechamiento, tratamiento o disposición final que emitan los respectivos receptores, hasta por un tiempo de cinco (5) años*” La misma norma establece en el artículo 11 “*El generador es responsable de los residuos o desechos peligrosos que él genere. La responsabilidad se extiende a sus afluentes, emisiones, productos y subproductos, por todos los efectos ocasionados a la salud y al ambiente*”

Una vez revisada la información allegada la CGN se encontró que existe un Sistema de Gestión Ambiental implementado y un plan de gestión integral de residuos peligrosos, en este documento se identificó como residuo especial los tóner y luminarias. La entidad no cuenta con los certificados de disposición final de estos residuos emitidos por un gestor externo autorizado por la autoridad ambiental, esto teniendo en cuenta que la certificación entregada por la Unidad por la empresa contratista no es el documento idóneo para certificar el tratamiento y la disposición final de estos residuos.

Lo anterior se presenta por debilidades en el seguimiento al manual de gestión de residuos o desechos peligrosos de la entidad reglamentados por el Decreto 4741 de 2005. Esta situación genera un riesgo de afectación a la salud y al ambiente.

### **Respuesta de la CGN:**

*“La Contaduría General de la Nación, en el año 2015 realizó a través de un tercero (Proveedor) la recolección y disposición final de los residuos identificados como toner. Para garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental el proveedor aportó los siguientes documentos:*

- *Vínculo contractual del tercero y la Empresa que realiza la disposición final.*
- *Licencia ambiental de la Empresa que realiza la disposición final y que evidencia la idoneidad necesaria para realizar esta labor.*
- *Comunicación donde se soporta la recolección de los desechos en las instalaciones de la CGN para la disposición final.*

*Lo anterior, le permite a la CGN cumplir con lo establecido no solamente en el Decreto No. 4741 de 2005, sino con los criterios normativos de la Norma Técnica de Calidad NTC 14001:2004 Sistema de Gestión Ambiental, garantizando, entre otros, que los Proveedores conocen y se ajustan a los lineamientos del Sistema Integrado de Gestión Institucional - SIGI.*

*En el mismo sentido, y como evidencia documental del Sistema de Gestión Ambiental de la Contaduría General de la Nación y para dar cumplimiento a los criterios referidos, en el proceso Gestión Ambiental de la CGN reposan los documentos que adicionalmente se anexan a esta respuesta.”*

### **Análisis de la CGR:**

La CGN responde que mediante un tercero proveedor ha delegado la recolección y disposición final de los residuos tóner, como prueba de ello se entrega una carta expedida por el proveedor donde se menciona que se recolectaron los desechos, sin embargo, la misma carece del método de destrucción o de disposición final.

Como segunda prueba allega un contrato entre el proveedor y un gestor externo de residuos identificado con NIT 830.114.018-3 el cual es un gestor autorizado para el tratamiento de “Recolección, acondicionamiento, almacenamiento y entrega a terceros autorizados de residuos sólidos eléctricos, electrónicos y de telecomunicaciones” mediante licencia ambiental otorgada resolución No. 1634 del 04/11/2004 de la Secretaria Distrital de Ambiente. Por lo tanto, el gestor que se presentó no es idóneo para el tratamiento de desechos de tóner, en consecuencia, el documento aportado no aporta soporte técnico donde se garantice que los desechos generados son adecuadamente dispuestos.

Sumado a estos hechos es necesario resaltar las definiciones establecidas en el Decreto 4741 de 2005 sobre la gestión integral de los residuos peligrosos:

**“Generador.** *Cualquier persona cuya actividad produzca residuos o desechos peligrosos. Si la persona es desconocida será la persona que está en posesión de estos residuos. El fabricante o importador de un producto o sustancia química con propiedad peligrosa, para los efectos del presente decreto se equipara a un generador, en cuanto a la responsabilidad por el manejo de los embalajes y residuos del producto o sustancia.*

**Poseción de residuos o desechos peligrosos.** *Es la tenencia de esta clase de residuos con ánimo de señor y dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él.*

**Tenencia.** *Es la que ejerce una persona sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño.”*

De lo anterior se puede concluir que la tenencia no es excluyente de responsabilidades porque el tenedor cumple la función que ha sido delegada por el generador, esto es, la propiedad del residuo y su responsabilidad sigue siendo del generador.

Por lo tanto, se valida como hallazgo.

#### 1.1.2.3 Seguimiento Plan de Mejoramiento

Del seguimiento al plan de mejoramiento vigente a 31 de diciembre de 2015, suscrito en el año 2013, se evidenció que existe un (1) hallazgo con tres (3) acciones de mejora, de las cuales una (1) acción tenía fecha de vencimiento 28 de febrero de 2015.

Se observó que la acción que vencía y fue dada por cumplida al 100% por la CGN en el año 2015, no fue efectiva ya que además de estructurar un plan de continuidad del negocio era necesario poner en marcha un Datacenter Alterno para respaldar componentes del software y hardware fuera de la CGN. Como se evidenció en el Convenio de Cooperación entre la Alcaldía de Medellín y la CGN, la Alcaldía no tenía la obligación de prestar el servicio de datacenter alternativo, y tampoco se evidenció replicación en línea de datos de todos los componentes del sistema CHIP. Por lo anterior, el porcentaje de efectividad de la acción en la vigencia 2015 es del 0%.

#### 1.1.3 Control de Legalidad

Se verificó de manera transversal a todos los macroprocesos y procesos evaluados, la aplicación de la normatividad interna y externa que rige los procesos y procedimientos financieros, económicos y administrativos de la CGN en desarrollo de su objeto, a través de la comprobación del cumplimiento del marco normativo aplicable a la CGN, entre las cuales se encuentra, Decreto 111 de 1994, Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1510 de 2013 (compilado en el Decreto 1082 de 2015), Decreto 1082 de 2015, Ley 1474 de 2011, Ley 1712 de 2014, Decreto 01 de 1984 (aplicable para el proceso pese a estar derogado por la Ley 1437 de 2001), Ley 472 de 1998, Resolución Orgánica No. 7350 de 2013 emitida por la CGR y memorando No. 2015IE0120638C5 de 23/12/2015 emitido por la CGR.

De lo anterior el componente obtuvo una calificación de 60.00 puntos, que se fundamenta en las debilidades del reporte de información a la cuenta o informe anual de la CGR, en la oportunidad para la presentación de las actuaciones judiciales y en la aplicación de normas contables, tributarias, control interno, técnicas de calidad, presupuestales, de austeridad en el gasto, contractuales, de transparencia, anticorrupción y de defensa judicial.

### 1.1.3.1 Macroproceso: Gestión de Defensa Judicial

#### Proceso: Seguimiento Actividad Apoderados

En la vigencia 2015, la CGN contó el siguiente universo de litigios con un valor de \$0 en pretensiones: 1 proceso judicial administrativo y 5 acciones constitucionales populares y de tutela. Se tomó el 100% para verificación.

**Cuadro No. 20**  
**Muestra de procesos judiciales vigencia 2015**

(Cifras en millones)

Procesos				Muestra					
Procesos	No. de procesos	Valor de pretensiones	Valor de condena o provisión	No. de procesos	%	Valor pretensiones	%	Valor de condena o provisión	%
Administrativos	1	\$0	\$0	3	100	\$0	100	\$0	100
Constitucionales	5	\$0	\$0	3	100	\$0	100	\$0	100

Fuente: Información suministrada por la CGN - Equipo auditor CGR

Elaboró: Equipo auditor CGR

Se evaluó la gestión de los apoderados dentro de los procesos judiciales, es decir, la oportunidad en la representación y defensa de los intereses de la CGN en los litigios ante la jurisdicción administrativa y constitucional; adicionalmente, se verificó la información registrada de los procesos judiciales en el eKogui y en el sistema Siglo XXI (Rama Judicial).

De la revisión realizada a los procesos judiciales y acciones constitucionales, se establecieron los siguientes hallazgos:

### **Hallazgo No. 28 Rendición cuenta o informe anual consolidado CGR.**

La Resolución Orgánica No. 7350 de 2013, “por la cual se modifica la Resolución Orgánica No 6289 del 8 de marzo del 2011 que “Establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes — SIRECI, que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República.”, artículo 6 señala: “MODALIDADES: Las modalidades de rendición de Cuenta o Informes, son:

1. Cuenta o Informe Anual Consolidado: Es la información que deben presentar las entidades y los particulares sujetos de control del orden nacional sobre la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos, por una vigencia fiscal determinada.”

El artículo 7 manifiesta:

“DE LA CUENTA O INFORME ANUAL CONSOLIDADO. Los jefes de entidad o los representantes legales, o quien haga sus veces en los sujetos de control de la Contraloría General de la República, son responsables de rendir la cuenta o informe anual consolidado por entidad sobre su gestión financiera, operativa, ambiental y de resultados.”

El artículo 14 apunta:

“PRESENTACIÓN. Los responsables de que trata el Capítulo IV del Título I de esta Resolución Orgánica, deben realizar su correspondiente rendición a la Contraloría General de la República, a través del “Sistema de Rendición Electrónica de Cuenta e Informes” — SIRECI.”

Así mismo, el artículo 28 indica:

“Remisión normativa en materia sancionatoria. De conformidad con la Ley 42 del 26 de enero de 1993, son causales para efecto de la imposición de sanciones, las previstas en los artículos 100 y 101 de la mencionada Ley y en las disposiciones reglamentarias que estén vigente en materia de causales y sanciones por el incumplimiento en la rendición de cuentas e informes.”

Vistos los formularios parametrizados en el sistema SIRECI<sup>48</sup> por modalidad “entidades del orden nacional”, “cuenta o informe anual consolidado”, carpeta “anual”, formulario “F9 Relación de procesos judiciales”, dentro de las acciones a reportar se encuentran las “constitucionales”.

La guía de auditoría de la CGR vigente en 2015, adoptada por Resolución Orgánica No. 6368 de 2011, define la carta de salvaguarda como “el medio a través del cual el auditado da fe de que entregará toda la información única y oficial solicitada por la

---

<sup>48</sup> [http://www.contraloria.gov.co/web/sireci-funcionarios/form\\_entidades](http://www.contraloria.gov.co/web/sireci-funcionarios/form_entidades)

CGR.” El 29 de julio 2016 la CGN con radicado CGN No. 2016000020241 allegó al equipo auditor carta de salvaguarda.

Tras examinar la página web de la Rama Judicial “consulta de procesos”, se encontró que en la vigencia 2015 hubo tres (3) tutelas contra la CGN así:

1. No. 11001333502620150042100. Segunda instancia No.  
11001333502620150042101. Remisión de competencia con No.  
25000233600020150112200.
2. No. 11001333400520150029400.
3. No. 25000233700020150174100.

Verificado el reporte realizado por la CGN a diciembre de 2015 dentro del formulario F9 no se encontró registrada ninguna acción constitucional.

También, en respuesta a solicitud de información AG8-1-5 de 2 de agosto de 2016 realizada por el equipo auditor de la CGR en el que se requirió “relación de procesos judiciales y acciones constitucionales a favor y en contra de la entidad a 31 de diciembre de 2015”, no se allegó la información de las acciones constitucionales reportadas en la página web de la Rama Judicial.

Lo anterior por debilidades en la gestión de rendición de cuentas y en los mecanismos de control de la CGN, lo que generó incumplimiento “del deber legal, que tiene todo funcionario o persona de responder e informar a la administración, el manejo y los rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos asignados y los resultados en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido”<sup>49</sup>.

### **Respuesta de la CGN:**

*“Respecto de esta observación, y revisando los datos fuente que se informaron al SIRECI, se puede observar que para la vigencia 2015, se reportó a la plataforma SIRECI lo relativo a las demandas presentadas en contra de la entidad; ello, por una inadecuada lectura del formato donde se consigna la respectiva información, generando el no reporte total de la misma. No obstante lo anterior, y una vez, determinada tal omisión, en la actual vigencia fiscal, se ha relacionado de manera integral la información solicitada en documentos idóneos (ayuda de memoria, entre otros), que al efecto, reposan en la coordinación del GIT de Jurídica, los cuales serán la base para elaborar y reportar esta información una vez se habilite esta operación en SIRECI.”*

### **Análisis de la CGR:**

---

<sup>49</sup>Artículo 3 de la Resolución Orgánica No. 7350 de 2013 emitida por la Contraloría General de la República.

En la respuesta la CGN acepta la omisión de reporte de las acciones constitucionales dentro del formulario F9 “Relación de procesos judiciales” correspondiente a la cuenta o informe anual consolidado que rinden las entidades a la CGR a través del SIRECI e indica que en la vigencia 2016 reportaran integralmente esa información con base en la documentación que reposa en el GIT de Jurídica.

Por lo anterior, la observación se valida como hallazgo.

#### 1.1.4 Control Financiero

Este componente obtuvo una calificación de 0.00 puntos. Para su revisión se tuvo en cuenta el macroproceso gestión financiera, presupuestal y contable, en los procesos de: Revelación de los estados contables y financieros, Reconocimiento, Realidad económica y jurídica de la contabilidad y Ejecución y cierre del presupuesto.

La calificación, se fundamenta por la opinión emitida por la CGR a los Estados Contables de la CGN, vigencia 2015, la cual fue con **OPINIÓN NEGATIVA**. Opinión que se fundamentó en el origen de las salvedades a las cuentas contables de: Depreciación Equipo de Comunicación y Computación, Pagos por cuenta de terceros y el Grupo de los Intangibles (Derechos – Licencias – Amortización licencias y el no reconocimiento del Consolidado de Hacienda e Información Pública CHIP) por \$120.6 millones, \$8.3 millones y \$875.3 millones para un total de \$1.004.3 millones que corresponde al 30% de los activos.

##### 1.1.4.1 Macroproceso: Gestión financiera, presupuestal y contable

*Proceso: Revelación y Reconocimiento de los Estados Financieros y Realidad Económica y Jurídica de la Contabilidad.*

La evaluación realizada a la gestión financiera, se efectuó, de acuerdo con el alcance, procedimientos y pruebas selectivas, para lo cual la CGR tomó para su examen las cifras presentadas en los Estados Contables de la CGN y los resultados de sus operaciones.

La CGN, prepara sus Estados Financieros, atendiendo las normas y procedimientos incluidos en el Régimen de Contabilidad Pública, en las cuales se revelan los hechos, transacciones y operaciones que realiza la CGN en cumplimiento de las funciones de su cometido estatal. Se precisa que mediante la Resolución 151 de 2015, la CGN expidió el manual de políticas, contables, que sirve de instrumento para que los hechos transacciones y operaciones se

reconozcan y revelen en la CGN, atendiendo las disposiciones normativas contenidas en el Régimen de Contabilidad Pública.

En cuanto al tema de implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera en la CGN, se precisa que la CGN hace parte de las entidades, relacionadas en el ámbito de Aplicación de la Resolución 533 del 8 de octubre de 2015<sup>50</sup>, para lo cual tendrán el periodo de preparación obligatoria, comprendido entre la publicación de la Resolución 533 y el 31 de diciembre de 2016 y su aplicación iniciará el 1 de enero de 2017.

Se evaluó el Balance General a 31 de diciembre de 2015, con un activo por \$3.341.1 millones, representado en un 56% en Intangibles y en un 28.2 % en Equipos de comunicación y computación, que hace parte del Grupo de Propiedades Planta y Equipo. En el pasivo por \$1.540.8, de los cuales el 62.7% corresponde a cuentas por pagar y el 37.3% a las Obligaciones Laborales y el patrimonio por \$1.800.3 millones.

**Cuadro No. 21**  
**Balance General CGN Vigencia 2015**

CONTADURIA GENERAL DE LA NACION - CGN					
BALANCE GENERAL AÑO 2015 (Cifras en Millones de \$)					
	2015	%		2015	%
ACTIVO			PASIVO		
CORRIENTE	231.4		CORRIENTE	1,540.8	
Efectivo	0.1		Cuentas por pagar	966.5	62.7%
Deudores	79.3	2.4%	Obligaciones laborales	574.3	37.3%
Otros activos	152.1	4.6%	Pasivos estimados	0.0	
			Otros Pasivos		
NO CORRIENTE	3,109.7		TOTAL PASIVO	1,540.8	
Propiedades, planta y equipo	1,239.2	37.1%	PATRIMONIO		
Otros activos	1,870.5	56.0%	Patrimonio Institucional	1,800.3	
TOTAL ACTIVO	3,341.1		TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO	3,341.1	

Fuente: Grupo Interno de Trabajo Financiero

Elaboró: Equipo auditor CGR

## DEUDORES

<sup>50</sup> "Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, en el marco aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones"

La U.A.E. Contaduría General de la Nación, al cierre de la vigencia 2015, reflejó en el grupo Deudores un saldo de \$79.2 millones, el cual se encuentra conformado por el saldo de la cuenta 1424-Recursos Entregados en Administración, constituido por un convenio entre la CGN y el ICETEX<sup>51</sup>. Para la evaluación financiera del convenio, se solicitó información relacionada con el reglamento, actos administrativos que soportan las erogaciones realizadas durante la vigencia e información del SIIF.

De acuerdo con la revisión realizada a las partidas reportadas en los Estados Contables de la CGN, con corte al 31 de diciembre de 2015, se determinó que el saldo del grupo Deudores no revela el saldo de la cuenta 1470-Otros deudores, el cual asciende a la suma de \$8.3 millones y que corresponde a los valores por cobrar a las EPS por concepto de incapacidades.

## Hallazgo No. 29 Reconocimiento de Incapacidades

El decreto 1848 de 1969 menciona:

*Artículo 9º.- Prestaciones. En caso de incapacidad comprobada para trabajar, motivada por enfermedad no profesional, los empleados públicos y los trabajadores oficiales tienen derecho a las siguientes prestaciones:*

- a) *Económica, que consiste en el pago de un subsidio en dinero, hasta por el término máximo de ciento ochenta (180) días, que se liquidará y pagará con base en el salario devengado por el incapacitado, a razón de las dos terceras (2/3) partes de dicho salario, durante los primeros noventa (90) días de incapacidad y la mitad del mencionado salario durante los noventa (90) días siguientes, si la incapacidad se prolongare (...).*” (subrayado fuera de texto)

El artículo 21 del decreto 1804 de 1999 señala:

*“Artículo 21. Reconocimiento y pago de licencias. Los empleadores o trabajadores independientes, y personas con capacidad de pago, tendrán derecho a solicitar el reembolso o pago de la incapacidad por enfermedad general o licencia de maternidad, siempre que al momento de la solicitud y durante la incapacidad o licencia, se encuentren cumpliendo con las siguientes reglas:*

(...)

El decreto 1406 de 1999 en su artículo 40 – Parágrafo 1º del Artículo 40, modificado mediante Decreto 2943 del 17 de diciembre de 2013 indica:

*“En el Sistema General de Seguridad Social en Salud serán a cargo de los respectivos empleadores las prestaciones económicas correspondientes a los dos (2) primeros días de*

---

<sup>51</sup> Observaciones que se encuentran en Control Interno Contable

*incapacidad originada por enfermedad general y de las Entidades Promotoras de Salud a partir del tercer (3) día y de conformidad con la normatividad vigente.*

*En el Sistema General de Riesgos Laborales las Administradoras de Riesgos Laborales reconocerán las incapacidades temporales desde el día siguiente de ocurrido el accidente de trabajo o la enfermedad diagnosticada como laboral.*

*Lo anterior tanto en el sector público como en el privado.”*

El Decreto 4023 de 2011 establece:

*“Artículo 24. Pago de prestaciones económicas. A partir de la fecha de entrada en vigencia de las cuentas maestras de recaudo, los aportantes y trabajadores independientes, no podrán deducir de las cotizaciones en salud, los valores correspondientes a incapacidades por enfermedad general y licencias de maternidad y/o paternidad.*

*El pago de estas prestaciones económicas al aportante, será realizado directamente por la EPS y EOC, a través de reconocimiento directo o transferencia electrónica en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles contados a partir de la autorización de la prestación económica por parte de la EPS o EOC. La revisión y liquidación de las solicitudes de reconocimiento de prestaciones económicas se efectuara dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la solicitud del aportante.*

*En todo caso, para la autorización y pago de las prestaciones económicas, las EPS y las EOC deberán verificar la cotización al Régimen Contributivo del SGSSS, efectuada por el aportante beneficiario de las mismas.”*

Por su parte la Contaduría General de la Nación emitió concepto No. 20132000002781 el cual indica:

*“Pago de incapacidades con cargo a las EPS.*

*Sobre este particular la Contaduría General de la Nación ya se pronunció en el numeral 1.1 del expediente 20115-153858 del 17 de mayo de 2011, (...) en el sentido de que —La cuenta por cobrar a las Empresas Promotoras de Salud-EPS por el pago de la parte que les corresponde cubrir por las incapacidades a los empleados, se debe registrar en la subcuenta 147064-Pagos por cuenta de terceros, de la cuenta 1470-OTROS DEUDORES (...)*”

El Régimen de Contabilidad Pública define:

*“(...*

*3. Proceso contable*

*(...)*

*62. El reconocimiento es la etapa de captura de los datos de la realidad económica y jurídica, su análisis desde la óptica del origen y la aplicación de recursos y el proceso de su incorporación a la estructura sistemática de clasificación cronológica y conceptual de la contabilidad, para lo cual se requiere adelantar procesos de medición, que consisten en la tasación de las magnitudes físicas o monetarias de los recursos que permiten incorporar y homogeneizar los atributos de los hechos acaecidos en la realidad y su impacto para la entidad que desarrolla el proceso contable. Esta etapa incluye el reconocimiento inicial de las transacciones, hechos u operaciones, así como las posteriores actualizaciones de valor. La información presupuestaria es un insumo básico de la etapa de reconocimiento en el proceso contable.*

*8. Principios de Contabilidad Pública:*

(...)

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

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

(...)

122. *Revelación. Los estados, informes y reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, así como los resultados del desarrollo de las funciones de cometido estatal por medio de la información contenida en ellos; la información adicional que sea necesaria para una adecuada interpretación cuantitativa y cualitativa de la realidad y prospectiva de la entidad contable pública y que no esté contenida en el cuerpo de los estados, informes y reportes contables, debe ser revelada por medio de notas. La información debe servir, entre otros aspectos, para que los usuarios construyan indicadores de seguimiento y evaluación de acuerdo con sus necesidades, e informarse sobre el grado de avance de planes, programas y proyectos de la entidad contable pública”*

Se observó que a 31 de diciembre de 2015 no se encuentran reconocidas en el Balance General de la CGN, las sumas pendientes de pago por parte de las EPS:

**Cuadro No. 22**  
**Cálculo valores por cobrar EPS**

CONTADURIA GENERAL DE LA NACIÓN  
GIT DE NÓMINA Y PRESTACIONES

INCAPACIDADES 2015 PEDIENTES DE PAGO A DICIEMBRE DE 2015						VALORES CALCULADOS EN AUDITORIA			
FECHA	IDENTIFIC.	F. INICIO	F. FIN	No. Días	EPS	DIAS A CARGO DEL EMPLEADOR	DIAS A CARGO DE LA EPS	IBC	VALOR INCAPACIDAD
11/12/2015	701020XX	11/12/2015	12/11/2015	30	SURA	2	28	9.8	6.1
11/17/2015	44710XX	11/17/2015	12/1/2015	15	COOMEVA	2	13	2.4	0.7
11/21/2015	395341XX	11/21/2015	12/5/2015	15	CRUZ BLANCA	2	13	1.5	0.4
11/23/2015	416825XX	11/23/2015	11/27/2015	5	SANITAS	2	3	2.2	0.1
12/10/2015	417636XX	12/10/2015	12/11/2015	2	ALIANSALUD	2	-	-	-
12/9/2015	520522XX	12/9/2015	12/10/2015	2	COMPENSAR	2	-	-	-
12/13/2015	518777XX	12/13/2015	1/11/2016	30	ALIANSALUD	2	17	2.2	0.8
12/26/2015	395341XX	12/26/2015	1/15/2016	21	CRUZ BLANCA	2	4	1.5	0.1
<b>TOTAL</b>									<b>8.3</b>

Fuente: CGN

Elaboró. Equipo Auditor

Lo anterior tiene como consecuencia una subestimación de la cuenta 1470- Otros deudores por valor de \$8.3 Millones y por ende una subestimación patrimonial por el mismo valor.

Adicionalmente, dicha subestimación denota la inexistencia de controles o ineficiencia de los mismos, en las actividades del proceso contable de la entidad, que garanticen que la información contable cumpla los principios de registro, causación y revelación, así como las características de confiabilidad, razonabilidad, verificabilidad y materialidad, establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública.

### **Respuesta de la CGN:**

*“Es necesario mencionar lo definido en el marco conceptual del Régimen de Contabilidad Pública vigente a la fecha, en cuanto a las normas técnicas relativas a las etapas de reconocimiento y revelación de los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales, aspecto sobre el cual, en el numeral 2.9.1 del MC establece:*

*“Atendiendo a las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información contable pública, las condiciones para el reconocimiento de las transacciones, hechos y operaciones de la entidad contable pública, son:*

*Que se puedan asociar claramente los elementos de los estados contables (activos, pasivos, patrimonio, ingresos, gastos, costos y cuentas de orden), que son afectados por los hechos;*

*Que las expectativas de aplicación y generación de recursos para el cumplimiento de funciones de cometido estatal sean ciertas o que pueda asegurarse que acontecerán con alto grado de probabilidad; y,*

*Que la magnitud de la partida pueda ser medida confiablemente en términos monetarios o expresada de manera clara en términos cualitativos, o cuantitativos físicos”. (Subrayado fuera de texto)*

*Por su parte, en cuanto al control de incapacidades de los servidores vinculados a la CGN, el GIT de Nómina y Prestaciones hace seguimiento a la liquidación y cobro hasta su consignación en las cuentas del Tesoro Nacional, siguiendo los lineamientos del artículo 24 del Decreto No. 4023 de 2011, por cuanto ya no se puede hacer cruce de cuentas deduciendo las incapacidades de las cotizaciones por salud.*

*Una vez identificados los reintegros que realizados por las diferentes EPS y la Administradora de Riesgos Laborales en las cuentas de la Dirección del Tesoro Nacional, Pagaduría de la CGN, los aplica a las órdenes de pago mediante las cuales se cancelaron las nóminas correspondientes, con lo cual, el área presupuesto de la CGN procede a liberar dichas partidas en la apropiación.*

*No obstante, como en efecto observa la comisión de la CGR, en la información que se suministró para el proceso auditor, el GIT de Nómina y Prestaciones, en razón a la imposibilidad técnica de*

medir o de cuantificar el valor exacto de cada una de ellas, no suministró el dato relacionado con el monto de las incapacidades médicas adeudadas por las EPS.

Se considera entonces que para efectos de reconocer las incapacidades médicas como una cuenta por cobrar, es indispensable que el área de contabilidad, cuente con la documentación idónea que contenga los requisitos formales del derecho y la valoración o medición exacta del valor adeudado por la EPS, situación que para el caso que nos ocupa, no se dio a 31 de diciembre de 2015. “]

### **Análisis de la CGR:**

Para la CGR no es determinante la imposibilidad técnica que manifiesta tener la CGN para realizar la medición de las cuentas por cobrar por concepto de incapacidades, toda vez que la normatividad vigente<sup>52</sup> proporciona la metodología necesaria para realizar los cálculos respectivos y reconocer dichas cuantías en los Estados Contables.

De acuerdo a lo anterior, la observación se valida como hallazgo.

### **PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPO**

Al cierre de la vigencia 2015, la U.A.E. Contaduría General de la Nación refleja en el grupo de Propiedad Planta y Equipo, un saldo neto que asciende a \$1.239,2 millones, de este grupo se tomó como objeto de análisis la cuenta 1670 - Equipos de Comunicación y Computación y su correspondiente depreciación acumulada, reconocida dentro de la cuenta 1685-Depreciacion Acumulada.

Analizada la información allegada por la CGN y la normatividad contable vigente, se concluyó que el saldo reportado en la cuenta 1670 Equipos de Comunicación y Computación es razonable para la vigencia 2015, sin embargo, el saldo en la subcuenta 168507- Depreciación Acumulada Equipos de Comunicación y Computación, no es razonable puesto que se encuentra subestimada en \$120,6 millones de pesos.

### **Hallazgo No. 30 Depreciación Equipo de Comunicación y Computación**

El Numeral 7 del Régimen de Contabilidad Pública, define las características de la información contable de confiabilidad, razonabilidad, verificabilidad y consistencia así:

“103. **Confiabilidad.** La información contable pública es confiable si constituye la base del logro de sus objetivos y si se elabora a partir de un conjunto homogéneo y transversal de principios, normas técnicas y procedimientos que permitan conocer la gestión, el uso, el control y las condiciones de

---

<sup>52</sup> Decretos 1848 de 1.969, 1804 de 1.999, 1406 de 1.999, 4023 de 2.011 y Concepto No. 2013200002781 de la CGN

los recursos y el patrimonio públicos. Para ello, la Confiabilidad es consecuencia de la observancia de la Razonabilidad, la Objetividad y la Verificabilidad.

**104. Razonabilidad.** La información contable pública es razonable cuando refleja la situación y actividad de la entidad contable pública, de manera ajustada a la realidad.

**106. Verificabilidad.** La información contable pública es verificable cuando permite comprobar su razonabilidad y objetividad a través de diferentes mecanismos de comprobación. El SNCP debe garantizar la disposición del insumo básico para alcanzar los objetivos de control, mediante la aplicación de procedimientos necesarios para confirmar o acreditar la procedencia de los datos registrados, las transacciones, hechos y operaciones revelados por la información contable pública, con sujeción a los principios, normas técnicas y procedimientos del Régimen de contabilidad pública.

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

Adicionalmente el numeral 8, Principios de Contabilidad Pública, del mismo régimen, establece:

“**122. Revelación.** Los estados, informes y reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, así como los resultados del desarrollo de las funciones de cometido estatal por medio de la información contenida en ellos; la información adicional que sea necesaria para una adecuada interpretación cuantitativa y cualitativa de la realidad y prospectiva de la entidad contable pública y que no esté contenida en el cuerpo de los estados, informes y reportes contables, debe ser revelada por medio de notas. La información debe servir, entre otros aspectos, para que los usuarios construyan indicadores de seguimiento y evaluación de acuerdo con sus necesidades, e informarse sobre el grado de avance de planes, programas y proyectos de la entidad contable pública”

La resolución 357 del 23 de julio de 2008 “Por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación”, establece:

“1.2. Objetivos del control interno contable.

- a. Generar información contable con las características de confiabilidad, comprensibilidad y relevancia, en procura de lograr la gestión eficiente, transparencia, control de los recursos públicos y rendición de cuentas, como propósitos del Sistema de Nacional de Contabilidad Pública.

(...)

- d. Garantizar que la información financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública se reconozca y revele con sujeción al Régimen de Contabilidad Pública.

(...)

- g. Definir e implementar los controles que sean necesarios para que se lleven a cabo las diferentes actividades del proceso contable público en forma adecuada, con el fin de administrar los riesgos de índole contable identificados.
- h. Garantizar la existencia y efectividad de controles eficientes, eficaces y económicos, en los términos del artículo 9º de la Ley 87 de 1993 y en las demás normas que la modifiquen o la sustituyan
- (...)"

El numeral 7 del Manual de Políticas Contables<sup>53</sup> de la Contaduría General de la Nación, establece<sup>54</sup>:

### 7. Vidas útiles

La entidad aplica a sus activos fijos las siguientes vidas útiles:

Maquinaria y Equipo	10
Muebles, enseres y Equipo de Oficina	10
Equipos de Comunicación y Computación	5
Equipo de Transporte	10

Con fundamento en lo anterior, se observó lo siguiente:

Realizada la verificación de la depreciación acumulada para los bienes que integran la cuenta 1670- Equipos de comunicación y computación, se encontró la siguiente diferencia:

Saldo en libros – Subcuenta 168507- Depreciación acumulada Equipo de Comunicación y Computación	2.869.7 millones
Valor calculado en auditoría	2,989,8 millones
<b>Diferencia</b>	<b>-120.1 millones</b>

Lo anterior discriminado así:

**Cuadro No. 23**  
**Calculo Depreciación Equipo de Comunicación y Computación**

TIPO DE BIENES	VALOR	DESCRIPCION DE LAS CAUSAS
Equipo de comunicación	-120,5 millones	<b><u>Subestimación de depreciación</u></b> -Vida útil utilizada (10 años) para el

<sup>53</sup> Resolución 151 de 23 de marzo de 2015 de la CGN

<sup>54</sup> Tomado de Manual de Políticas Contables, procedimientos y funciones. UAE Contaduría General de la Nación

		<p>cálculo de la depreciación, diferente a la establecida en el Manual de Políticas Contables de la CGN (5 años).</p> <p>- Dentro del grupo de bienes de la subcuenta 167001- Equipo de comunicación, no se incluyen dos teléfonos iPhone, adquiridos en el 2015 así como tampoco la depreciación de los mismos.</p>
Equipo de Computación	0,3 millones	<p><b><u>Sobrestimación de depreciación:</u></b></p> <p>Se verificó el cálculo de depreciación de los bienes que integran la subcuenta 167002- Equipo de computación y se evidenció diferencia en el cálculo, sin razón que la sustente.</p>
<b>TOTAL</b>	<b>-120.1 millones</b>	<b>3.6% sobre Total Activo</b>

Fuente: Información suministrada por la CGN

Elaboró: Equipo auditor CGR

Esta diferencia, generó subestimación neta de \$120.1 millones, en los saldos de la subcuenta 168507- Equipos de Comunicación y computación, perteneciente a la cuenta 1685-Depreciación Acumulada y, por ende, de los saldos de propiedad, planta y equipo. Esta subestimación afectó en la misma cuantía al patrimonio, como una sobrestimación del mismo.

De esta manera se incumple lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública en cuanto al principio de revelación, así como las características de la información contable de confiabilidad, verificabilidad y consistencia de que trata, la Resolución 357 de 2008, numeral 1.2 Objetos del Control Interno Contable y la Resolución 151 de 2015 de la CGN Manual de Políticas Contables de la CGN.

### Respuesta de la CGN:

*“Frente a los elementos conceptuales citados de manera apropiada por la comisión auditora, por considerarlo pertinente, nos permitimos remitirnos a algunos otros apartes, que integran el Régimen de Contabilidad Pública vigente, los cuales se deben interpretar en contexto con los demás elementos mencionados por Ustedes en su escrito referido anteriormente.*

*En cuanto al principio de revelación citado, también es procedente mencionar el principio de Registro que establece que: “Los hechos financieros, económicos, sociales y ambientales deben contabilizarse de manera cronológica y conceptual observando la etapa del proceso contable relativa al reconocimiento, con independencia de los niveles tecnológicos de que disponga la entidad contable pública, con base en la unidad de medida”. (Subrayado fuera de texto.)*

*De otra parte y en relación con la etapa de reconocimiento que forma parte integral del proceso contable, el numeral 2.1.1 del Procedimiento para la evaluación y la implementación del Control*

*Interno Contable, incorporado en la regulación contable mediante Resolución No. 357 de 2008, establece que:*

*(...)*

*“De conformidad con el Plan General de Contabilidad Pública, es la etapa de captura de los datos de la realidad económica y jurídica, su análisis desde la óptica del origen y la aplicación de recursos y el proceso de su incorporación a la estructura sistemática de clasificación cronológica y conceptual de la contabilidad, para lo cual se requiere adelantar procesos de medición, que consisten en la tasación de las magnitudes físicas o monetarias de los recursos que permiten incorporar y homogeneizar los atributos de los hechos acaecidos en la realidad y su impacto para la entidad que desarrolla el proceso contable. Esta etapa incluye el reconocimiento inicial de las transacciones, hechos u operaciones, así como las posteriores actualizaciones de valor”.*

*(...)*

*Así mismo, cabe confirmar que, en efecto el numeral 7 de manual de políticas contables de la U.A.E Contaduría General de la Nación -CGN, establece la vida útil de los activos fijos así:*

Maquinaria y Equipo	10
Muebles y enseres y equipo de oficina	10
Equipos de comunicación y computación	5
Equipo de transporte	10

*En relación con esta política interna se debe anotar que los equipos de comunicación y de computación están unidos con una misma vida útil, situación que al llevarla a la práctica obliga a revisar los criterios empleados por la CGN para llevar a cabo el proceso de parametrización del sistema SOA, teniendo en cuenta las observaciones de la comisión de auditoría.*

*Frente a ello, debemos indicar que las vidas útiles incluidas en el sistema SOA, corresponden a los parámetros indicados en el procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los hechos relacionado con las propiedades, planta y equipo que esta incluido en el capítulo III del manual de procedimientos que integra el Régimen de Contabilidad Pública, el cual contiene la siguiente tabla que define las vidas útiles de los activos fijos usados por las entidades contables públicas:*

Edificaciones	50
Redes, líneas y cables	25
Plantas, ductos y túneles	15
Maquinaria y equipo	15
Equipo médico y científico	10
Muebles, enseres y equipo de oficina	10
Equipos de transporte, tracción y elevación	10
Equipos de comedor, cocina, despensa y hotelería	10
Equipos de comunicación	10
Equipos de computación	5

Se denota entonces, que el sistema de información de bienes SOA de la CGN, se encuentra parametrizado con las vidas útiles que atienden lo definido en el Régimen de Contabilidad Pública en el que claramente se separa y se asignan vidas útiles diferentes a los equipos de comunicación y a los de computación.

En este sentido, y luego de analizar la diferencia de **-120.465.927** indicada por la comisión de auditoría, calculamos que corresponde a la depreciación a diez y no a cinco años, de los equipo de comunicación y accesorios del grupo 223 registrados en el sistema SOA.

Así las cosas, se demuestra que si bien es cierto, en el manual de políticas contables de la CGN, se establece un parámetro de cinco años para los equipos de comunicación y computación de manera conjunta, de igual manera, frente situaciones reales como el caso que nos ocupa donde se muestra que las vidas útiles de estas dos clases de activos son diferentes. Por lo tanto, es procedente acudir a la norma superior que para este tema en particular, corresponde a lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública, que contiene las vidas útiles detalladas como se citó anteriormente para que la información contable de la CGN, se prepare y se presente cumpliendo los requisitos base para que la información contable goce de la características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad.

De otra parte, y en relación con los dos teléfonos iPhone no incluidos en la cuenta 167001 se debe anotar que el párrafo 165 del marco conceptual del Régimen de Contabilidad Pública establece que: “Las propiedades, planta y equipo comprenden los bienes tangibles de propiedad de la entidad contable pública y los recibidos de terceros para el uso permanente y sin contraprestación, que se utilizan para la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios, la administración de la entidad contable pública, así como los destinados a generar ingresos producto de su arrendamiento, y por tanto no están disponibles para la venta en desarrollo de actividades productivas o comerciales, siempre que su vida útil probable en condiciones normales de utilización, exceda de un año”. (Subrayado fuera de texto)

En consecuencia, y toda vez que se trata de bienes cuya cuantía no es representativa, y su vida útil es inferior a un año, se reconocieron afectando la subcuenta 191001-MATERIALES Y SUMINISTROS que forma parte de la cuenta 1910-CARGOS DIFERIDOS que también forma parte del Activo, considerados y controlados en el sistema como consumo controlado.

*En lo que hace referencia, a la diferencia de \$347.311.86 correspondiente a la sobre estimación de la subcuenta -167002 - EQUIPOS DE COMUNICACIÓN, sobre el particular nos permitimos indicar lo siguiente:*

*Con respecto a la diferencia en cálculo de depreciación de la subcuenta 167002 Equipo de Computación por el valor de \$347.311,86 los procesos se realizan automáticamente en la base de datos por el sistema llevando un registro permanente del movimiento del kardex individual de la depreciación, y también en algunos equipos de cómputo se le han incorporado una memorias (RAM), lo que conlleva que al sacar el valor de la cuota hay una pequeña diferencia pero al terminar su depreciación de la vida útil el programa ajusta el valor acumulado de la depreciación con el del costo histórico y la otra diferencia es por redondeo.*

*Según validación de los datos, realizada por el área de contabilidad de la CGN, a la información generada por el sistema SOA, se observó que los \$347.311.86, corresponden a la sumatoria algebraica de diferencias calculada entre la alícuota de depreciación ajustadas como resultado de actualizaciones de equipos, las cuales no se encuentran totalmente depreciadas y por ende continúan en el proceso normal de depreciación hasta agotar su vida útil.”*

### **Análisis de la CGR:**

Con respecto a la respuesta sobre la diferencia de \$120.5 millones en la depreciación acumulada del Equipo de Comunicación, se tienen dos escenarios:

En relación con la diferencia en la depreciación por la suma de \$ 119 millones, generada por el uso de una vida útil diferente a la documentada en el Manual de Políticas Contables de la CGN, se resalta que la observación no se encuentra orientada hacia la validez de la normativa adoptada frente al Régimen de Contabilidad Pública, toda vez que la tabla de vidas útiles de la norma general representa valores de referencia, que pueden adoptarse por la entidades públicas, lo que no constituye una regla de obligatoria aplicación, ya que en el mismo numeral se especifica que las vidas útiles de los activos deben definirse por parte de la entidad contable pública.

Con respecto a los teléfonos Iphone, si bien es cierto que la CGN aduce que dichos bienes fueron registrados como Cargos Diferidos en atención a su vida útil, no es menos cierto que no se evidenció el soporte de la información que menciona la CGN en su respuesta y que la vida útil asignada en el sistema SOA a estos teléfonos fue de 0(cero) meses; así mismo este parámetro de tiempo no permite realizar una medición contable.

Por otra parte, si los mencionados teléfonos celulares hacían parte de un Cargo Diferido, como lo menciona la CGN, debieron surtir el proceso de amortización de acuerdo a lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública, el cual no se realizó, y por ende, sigue afectando el patrimonio en la misma cuantía de \$1.4 millones como una sobrestimación de éste.

Con respecto a la diferencia en el cálculo de la depreciación del equipo de cómputo por valor de \$0.3 millones, la CGN allegó soportes de las adiciones y mejoras realizadas al equipo de cómputo, lo cual permite verificar la modificación en la alícuota de la depreciación, confirmando lo expresado por la CGN en su respuesta. Sin embargo, se observó que, en el caso de los monitores, el sistema no realizó la depreciación de las adiciones realizadas a dichos bienes.

De acuerdo a lo anterior, la observación se valida como hallazgo.

## OTROS ACTIVOS

La U.A.E. Contaduría General de la Nación refleja en el grupo de Otros Activos, un saldo neto que asciende a \$1.870,6 millones, de este grupo se tomó como objeto de análisis la cuenta 1970 – Intangibles por total de \$8.369,2 millones y su correspondiente amortización, reconocida en la cuenta 1975-Amortización Acumulada con un saldo a 31 de diciembre de \$ 6.498.6 millones

Analizada la información allegada por la CGN y la normatividad contable vigente, se concluyó que el saldo reportado en el Grupo 19 – Otros Activos, no es razonable para la vigencia 2015, ya que existe una subestimación neta de \$ 250.7 millones.

### Hallazgo No. 31 Subestimación de Intangibles

El Título I – Catalogo General de Cuentas del Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, en la descripción de la cuenta 1970- Intangibles establece: *“representa el valor de los costos de adquisición o desarrollo del conjunto de bienes inmateriales, o sin apariencia física, que puedan identificarse, controlarse, de cuya utilización o explotación pueden obtenerse beneficios económicos futuros o un potencial de servicios (...)”* (subrayado fuera de texto).

El numeral 7, 8 y 9 del Capítulo VI, Título II del Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública, establecen:

#### *“7. VIDA ÚTIL DE LOS ACTIVOS INTANGIBLES*

*La vida útil de los activos intangibles puede ser indefinida o finita. Es indefinida cuando no exista un límite previsible al período que se espera que el activo genere beneficios económicos futuros. Al contrario, la vida útil del activo intangible es finita cuando puede estimarse el período durante el cual la entidad contable pública recibirá beneficios económicos o un potencial de servicios.*

#### *8. AMORTIZACIÓN DE LOS ACTIVOS INTANGIBLES*

*Los activos intangibles con vidas útiles finitas se amortizan durante el lapso durante el cual la entidad contable pública espera percibir beneficios económicos o el potencial de servicios. En tanto que los activos intangibles con vidas útiles indefinidas no se amortizan.*

*El valor amortizable de un activo intangible con una vida útil finita se distribuirá sobre una base sistemática a lo largo de la vida útil estimada. Dicha amortización comenzará cuando el activo esté disponible para su utilización, es decir, cuando se encuentre en la ubicación y condiciones necesarias para que pueda funcionar.*

*En las entidades de gobierno general, la amortización de activos intangibles no asociados a la producción de bienes o servicios individualizables se registran debitando la subcuenta 312807-Amortización de Otros activos o 327006-Amortización de otros activos, de las cuentas 3128-PROVISIONES, AGOTAMIENTO, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES (DB); y 3270-PROVISIONES, DEPRECIACIONES Y AMORTIZACIONES (DD), respectivamente; acreditando la subcuenta correspondiente, de la cuenta 1975-AMORTIZACIÓN ACUMULADA DE INTANGIBLES (CR). (...)*

#### 9. RECONOCIMIENTO DE AJUSTES

*Cuando un activo intangible no satisfaga los requerimientos para su reconocimiento, pero haya sido reconocido previamente como un activo, éste deberá ser retirado del balance general" (subrayado fuera de texto)*

El Numeral 7 del Régimen de Contabilidad Pública, define las características de la información contable de confiabilidad, razonabilidad, verificabilidad y consistencia así:

*"103. **Confiabilidad.** La información contable pública es confiable si constituye la base del logro de sus objetivos y si se elabora a partir de un conjunto homogéneo y transversal de principios, normas técnicas y procedimientos que permitan conocer la gestión, el uso, el control y las condiciones de los recursos y el patrimonio públicos. Para ello, la Confiabilidad es consecuencia de la observancia de la Razonabilidad, la Objetividad y la Verificabilidad.*

*104. **Razonabilidad.** La información contable pública es razonable cuando refleja la situación y actividad de la entidad contable pública, de manera ajustada a la realidad.*

*106. **Verificabilidad.** La información contable pública es verificable cuando permite comprobar su razonabilidad y objetividad a través de diferentes mecanismos de comprobación. El SNCP debe garantizar la disposición del insumo básico para alcanzar los objetivos de control, mediante la aplicación de procedimientos necesarios para confirmar o acreditar la procedencia de los datos registrados, las transacciones, hechos y operaciones revelados por la información contable pública, con sujeción a los principios, normas técnicas y procedimientos del Régimen de contabilidad pública.*

*109. **Materialidad.** La información revelada en los estados, informes y reportes contables debe contener los aspectos importantes de la entidad contable pública, de tal manera que se ajuste significativamente a la verdad, y por tanto sea relevante y confiable para tomar decisiones o hacer las evaluaciones que se requieran, de acuerdo con los objetivos de la información contable. La materialidad depende de la naturaleza de los hechos o la magnitud de las partidas, revelados o no revelados.*

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

El numeral 8, Principios de Contabilidad Pública, del mismo régimen, establece:

*“122. **Revelación.** Los estados, informes y reportes contables deben reflejar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública, así como los resultados del desarrollo de las funciones de cometido estatal por medio de la información contenida en ellos; la información adicional que sea necesaria para una adecuada interpretación cuantitativa y cualitativa de la realidad y prospectiva de la entidad contable pública y que no esté contenida en el cuerpo de los estados, informes y reportes contables, debe ser revelada por medio de notas. La información debe servir, entre otros aspectos, para que los usuarios construyan indicadores de seguimiento y evaluación de acuerdo con sus necesidades, e informarse sobre el grado de avance de planes, programas y proyectos de la entidad contable pública”*

Por otra parte la sentencia C-487 de 1997<sup>55</sup> determinó: *“Las decisiones que en materia contable adopte la Contaduría de conformidad con la ley, son obligatorias para las entidades del Estado, y lo son porque ellas hacen parte de un complejo proceso en el que el ejercicio individual de cada una de ellas irradia en el ejercicio general, afectando de manera sustancial los “productos finales”, entre ellos el balance general, los cuales son definitivos para el manejo de las finanzas del Estado”, en armonía con lo anterior, las conclusiones del CONCEPTO No. 20162000000301<sup>56</sup> emitido por la CGN al respecto del reconocimiento de los activos intangibles, dice:*

*“Dado que la vida útil estimada de un activo amortizable puede variar a lo largo de su uso o explotación, la entidad deberá revisar periódicamente esta situación. De comprobarse que la vida útil es diferente a la estimada inicialmente, deberá tasar la alícuota de amortización a la nueva vida útil estimada con base en cálculos de reconocido valor técnico, y de ser procedente, el saldo por amortizar se distribuirá entre los periodos que resten de la nueva vida útil estimada, razón por la cual no es coherente que existan saldos en cero de licencias que aún siguen presentándose en el balance. Estos cálculos son procesos internos de la entidad, basados en sus criterios y lineamientos, considerando los beneficios económicos futuros o el potencial de servicio que se esperan recibir del activo, y los factores de uso y/o avance tecnológico que puedan afectar la vida útil y el cálculo de la alícuota de amortización. Lo anterior, debe fijarse como una política contable para evitar que la información contable revele bienes totalmente amortizados que se encuentra en uso.”*

*En consecuencia, ante la existencia de licencias que cumplan con los requisitos anteriormente expuestos para ser reconocidas como intangibles, se deberá proceder así:*

*4- Aquéllas cuyo valor en libros es cero por que terminó su vida útil y se adquiere una nueva actualización mediante un nuevo contrato, se debe retirar el costo histórico de la anterior licencia con un débito a la subcuenta que corresponda de la cuenta 1975-AMORTIZACION DE INTANGIBLES, con crédito a la subcuenta respectiva de la cuenta 1970- INTANGIBLES.*

*7- Aquellas que están amortizadas parcialmente y serán actualizadas mediante un nuevo contrato, no se debe cancelar la amortización del % restante y constituir una nueva, puesto que el valor de la nueva licencia, debe ser reconocido como un mayor valor del costo histórico de la licencia y*

---

<sup>55</sup> Corte Constitucional

<sup>56</sup> Relativo al Régimen de Contabilidad Pública Precedente

*amortizarlo de acuerdo a la nueva vida útil, cuando las nuevas condiciones otorgan vigencia hacia el futuro tanto a la nueva licencia como del remanente de la licencia anterior. Si con la nueva licencia, se pierden los beneficios de la anterior, deberá procederse a su baja.*

*8- Aquellas totalmente amortizadas que aún están en uso, deben ser objeto de un nuevo avalúo y estimación de su vida útil restante, para proceder a dar de baja el valor en libros registrado y alternamente reconocer el nuevo importe, como un valor de entrada a título de costo histórico, que deberá ser la base para el reconocimiento de las amortizaciones futuras. Este tratamiento debe asumirse como de carácter excepcional y no como un procedimiento de rutina, toda vez que la situación evidenciada denota que en la entidad no se ha estado dando cumplimiento a lo estipulado en el Régimen de Contabilidad Pública sobre la revisión y reestimación de la vida útil de los intangibles (subrayado fuera de texto)*

*En ese sentido, con el fin de que la información contable revele la realidad económica de los activos y cumpla con las características de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad, el reconocimiento de un activo intangible totalmente amortizado, pero que sigue prestando servicios y/o contiene un potencial de beneficios futuros, implica que la entidad reverse los saldos de los bienes reconocidos en la contabilidad, incorpore nuevamente el activo con base en el valor fruto del avalúo técnico realizado y le estime una nueva vida útil para el cálculo y reconocimiento de su amortización.*

En las notas a los Estados Financieros de la Vigencia 2015 se menciona lo siguiente: “la amortización de los bienes registrados como intangibles de la CGN se reconocen mensualmente, durante la vida útil definida generalmente, desde el objeto del contrato de adquisición o por el periodo de duración de las licencias adquiridas”, sin embargo, el Manual de Políticas Contables de la CGN, en el numeral 8 “periodos de amortización”, no especifica política alguna para el tiramiento de la amortización de los intangibles.

En concordancia con lo anterior se observa lo siguiente:

1. Derechos (subcuenta 197005)

Las líneas telefónicas bajo el número 3406888 , relacionadas en el saldo de la cuenta 197005 – Derechos, por valor de \$11.1 millones se utilizaron en la sede ubicada en la Carrera 23 No. 26-39, la cual no corresponde a la SEDE de la CGN para la vigencia 2015, razón por la cual para el año mencionado no prestaron servicio alguno.

Lo anterior genera una sobrestimación de la cuenta 1970- Intangibles, por valor de \$11.1 millones y por ende una sobrestimación patrimonial de la misma cuantía, puesto que incumple con lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública al ser reconocida como activo intangible. Así mismo incumple el principio de revelación y las características de la información contable de confiabilidad, verificabilidad y consistencia.

Por otra parte denota la falta de conciliaciones de saldos de balance, de acuerdo a lo establecido en la Resolución 357 de 2008 que dice: “(...) toda la información revelada en los estados contables debe ser susceptible de comprobaciones y conciliaciones exhaustivas o aleatorias, internas o externas, que acrediten y confirmen su confiabilidad, relevancia y comprensibilidad, observando siempre la aplicación estricta del Régimen de Contabilidad Pública para el reconocimiento y revelación de las transacciones, hechos y operaciones realizadas por la entidad contable pública.”

2. Se realizó análisis de las bases de datos de licencias suministradas por la CGN<sup>57</sup>, en el cual se evidencia lo siguiente:

**Cuadro No. 24**  
**Ajustes a Licencias**

<b>CTA 197007 - LICENCIAS (cifras en millones de pesos)</b>	
SALDO EN LIBROS	8,358.1
DISMINUCIONES	
RETIROS DE BALANCE POR OBSOLECENCIA	4,637.8
<b>TOTAL LICENCIAS (CALCULO AUDITORIA)</b>	<b>3,720.3</b>
<b>CTA 197507 - AMORTIZACION (cifras en millones de pesos)</b>	
SALDO EN LIBROS	6,498.6
DISMINUCIONES	
VIDA UTIL PERPETUA - NO APLICA AMORTIZACION	255.7
RETIRO DE BALANCE POR OBSOLESCENCIA	4,591.5
AJUSTE AMORTIZACION DE LICENCIAS EN SERVICIO	52.4
<b>TOTAL AMORTIZACION LICENCIAS (CALCULO AUDITORIA)</b>	<b>1,599.0</b>
<b>TOTAL NETO LICENCIAS - CALCULO AUDITORIA</b>	<b>2,121.3</b>
<b>TOTAL NETO EN LIBROS LICENCIAS</b>	<b>1,859.5</b>
<b>DIFERENCIA (SUBESTIMACION)</b>	<b>261.8</b>

Fuente: CGN

Elaboró: Equipo Auditor

Por lo tanto, se observa una subestimación neta de las licencias que asciende a la suma de \$261.8 millones y por ende una subestimación patrimonial de la misma cuantía.

En resumen, de los numerales 1. y 2., el grupo 19-Intangibles se encuentra afectada de la siguiente manera:

<sup>57</sup> Listado tomado desde el aplicativo SOA y confrontado con el listado emitido por el Grupo Interno de Trabajo de Apoyo Informático.

**Cuadro No. 25**  
**Sobrestimaciones y subestimaciones de Intangibles**

Derechos – subcuenta 197005	Sobrestimación por \$11.1 millones
Licencias – subcuenta 197007	Sobrestimación por \$ 4.637.8 millones
Licencias (amortización) –subcuenta 197507	Sobrestimación por \$ 4.899.6 millones

Fuente: CGN

Elaboró: Equipo Auditor

**Cuadro No. 26**  
**Contabilización Ajustes Intangibles**

CUENTA	SALDO EN LIBROS	AJUSTES		NUEVO SALDO
		DEBITO	CREDITO	
197005	11.1		11.1	-
197007	8,358.1		4,637.8	3,720.3
197507	(6,498.6)	4,899.6		(1,599.0)
	<b>1,870.6</b>			<b>2,121.3</b>

<b>SUBESTIMACION NETA INTANGIBLES - 7.5% DEL TOTAL ACTIVO</b>	<b>250.7</b>
---	--------------

Lo anterior genera una subestimación neta del activo – Intangibles por la suma de \$250.7 millones y del patrimonio en la misma cuantía e incumple lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública en cuanto al tratamiento contable de los Activos Intangibles, el principio de revelación, así como las características de la información contable de confiabilidad, verificabilidad y consistencia de que trata, y la Resolución 357 de 2008, numeral 1.2 Objetos del Control Interno Contable.

**Respuesta de la CGN:**

“1. *Derechos (Subcuenta 197005)*

*En cuanto al saldo de la subcuenta 197005-DERECHOS que forma parte de la cuenta 1970-INTANGIBLES, por valor de \$11.094.635 representado en líneas telefónicas, se aclara y precisa, que la conexión IRDS de la línea telefónica ETB número 3406888, utilizada en la sede de la CGN, que estuvo ubicada en la carrera 23 No. 26-39, fue objeto de cambio al momento de traslado de la Entidad, a un nuevo inmueble ubicado en la carrera 7 No. 32-16 (sede anterior a la actual).*

*Es de aclarar, que la empresa ETB, al momento del traslado de sede de la CGN, y de acuerdo a su valoración técnica, realiza los cambios de conexión teniendo en cuenta el sector de la central telefónica a la cual pertenece el número de línea, que para este caso, dicha valoración técnica concluyó con el cambio del número telefónico, esto es asignándole a esta línea el número 3389888, lo que por razones de administración de red y demás propias de una operación al interior de la ETB, implicó que quedara bajo la misma cuenta contratada inicialmente.*

*Por lo anterior, se precisa que el saldo de la subcuenta 197005 obedece a que a la fecha a pesar que en reiteradas ocasiones se ha solicitado a la empresa ETB, ésta no ha formalizado la*

cancelación correspondiente para llevar a cabo el registro, con la consecuente implicación de ello en el saldo que aún permanece en la cuenta, y que pertinentemente es observada.

## 2. Análisis de las bases de datos de licencias suministradas por la CGN.

En el numeral 2.2 del procedimiento para la implementación y evaluación del control interno contable que hace referencia a las situaciones que ponen en riesgo la confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información, es preciso señalar algunas de ellas tales como:

- 1) ...
  - 2) Falta de idoneidad del documento soporte.
- (...)
- 10 Inadecuado flujo de información entre el proceso contable y los demás procesos generadores de hechos, transacciones u operaciones susceptibles de reconocer contablemente.

De otra parte, con respecto a la parametrización del sistema de información para el manejo de bienes de la CGN, analizamos la situación relacionada con la sobreestimación de intangibles, precisando lo siguiente:

El concepto de obsolescencia y vida útil perpetua tomado por CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA – CGR, en el proceso auditor de la vigencia 2015, corresponde únicamente a un criterio técnico del GIT de Apoyo Informático; quienes establecen según concepto en hoja de cálculo en Excel, que la vida útil del licenciamiento se presenta hasta los 36 meses de la fecha de adquisición, esta acción de definición de vida útil también determina el tema de obsolescencia, puesto que una licencia obsoleta no es más que un servicio tecnológico al cual ya no se le realizan actualizaciones; ni ofrece ningún tipo de soporte para los usuarios que posean dichos sistemas en sus equipos; diciendo esto no significa que para la Entidad y para la contabilidad de la misma sean de igual forma, debido a que existen licencias que pueden ser obsoletas según este concepto, pero la entidad aún sigue haciendo uso de ellas debido a los constantes aplazamientos en los recursos de los proyectos de inversión, que impiden la renovación, y/o actualización de las mismas.

Por tal razón, la entidad manifiesta que el estado de obsolescencia y vida útil perpetua no aplica según el criterio del GIT de Informática; porque es un concepto técnico y bajo criterio de ingenieros; concepto muy diferente para las actividades contables en donde se tiene estipulado que estas licenciamiento se encuentra en estudio para su depuración.

En este sentido, debemos precisar que el área de Contabilidad de la CGN, realiza las imputaciones contables y cálculos atribuibles a las actividades de registro y preparación de información contable de la CGN, tomando como base, la documentación idónea aportada por el almacén; información que a su vez, se administra en el sistema de información SOA parametrizado por la firma IRT, basándose en los lineamientos definidos en la regulación contable.

Lo anterior significa, que el valor en libros de la cuenta 197007-LICENCIAS que forma parte de la cuenta 1970-INTANGIBLES así como la amortización registrada en la subcuenta 197507-AMORTIZACION, refleja exactamente el valor registrado en los libros auxiliares incluidos en el SOA. “

## **Análisis de la CGR:**

De la anterior respuesta se tienen dos escenarios:

La CGN considera pertinente la observación, indicando que aún los procesos con la ETB no han permitido cancelar la línea telefónica, pero en consideración a que el Régimen de Contabilidad Pública señala que un activo intangible debe ser retirado del balance general si no satisface los requerimientos para su reconocimiento, la observación se mantiene.

Si bien es cierto, que el valor en libros de las subcuentas 197007 y 197507 reflejan exactamente el valor registrado en los libros auxiliares incluidos en el SOA, también es cierto que el cálculo de la vida útil de las licencias y por ende de la amortización, no atiende a una política contable documentada en el Manual de Políticas Contables de la CGN, como tampoco a una norma general que defina las vidas útiles para estos activos.

Para el análisis de la amortización, la CGR partió de los datos arrojados por SOA, programa que tiene estandarizada una vida útil de 36 meses para las licencias y no tomó como referencia inicial la información suministrada por el GIT de Informática, como lo afirma en su respuesta la CGN.

Por otra parte, si en el balance se registran licencias cuyo valor en libros es de 0 (cero), indica que su vida útil ya culminó y que de acuerdo al Régimen de Contabilidad Pública debían retirarse del balance puesto que ya no cumplían las características para su reconocimiento como activo intangible, dicho potencial de servicio fue corroborado en auditoría con el GIT de Informática, grupo encargado del control del software de la entidad, quien las calificó como obsoletas, afirmando así los datos contables.

Así mismo, la CGN afirma que continúa haciendo uso de licencias que se encuentran totalmente amortizadas, lo que confirma que las vidas útiles registradas en SOA y utilizadas para el cálculo de la amortización no corresponden a la realidad de la CGN y que no se surten los procedimientos establecidos en el Régimen de Contabilidad Pública para estos casos, por lo cual los datos arrojados por el SOA no constituyen soporte contable idóneo como lo señala la CGN.

Cuando la CGN dice que *“(...) puesto que una licencia obsoleta no es más que un servicio tecnológico al cual ya no se le realizan actualizaciones; ni ofrece ningún tipo de soporte para los usuarios que posean dichos sistemas en sus equipos;\_diciendo esto no significa que para la Entidad y para la contabilidad de la misma sean de igual forma, debido a que existen licencias que pueden ser obsoletas según este concepto, pero la entidad aún sigue haciendo uso de ellas (...)”*, ratifica que existen licencias con vida útil indefinida y podrían usarse permanentemente y, por ende, no debían amortizarse como se vio reflejado en el

sistema SOA, contraviniendo lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública y la Doctrina Contable como se indicó en la observación.

Por otra parte, acorde a lo que establece el Régimen de Contabilidad Pública y la Doctrina Contable, la estimación de las vidas útiles de los activos intangibles debe incluir también conceptos técnicos que permitan definirlos de una manera correcta.

De acuerdo a lo anterior, la observación se valida como hallazgo administrativo.

## **CUENTAS POR PAGAR**

Al cierre del 2015, la CGN refleja en el Balance General un saldo de \$ 966,5 millones en el grupo de Cuentas por Pagar, este saldo se encuentra conformado por las cuentas 2401- Adquisición de bienes y servicios con un saldo de \$ 748.4 millones, 2425-Acreedores con saldo de \$115.2 millones y 2436-Retención en la fuente con un saldo de \$102,9 millones.

Se tomó como objeto de análisis la cuenta 2401- Adquisición de bienes y servicios y se realizó revisión documental que soportara las cuentas por pagar de acuerdo a la normatividad contable y presupuestal vigente, evidenciando que el saldo al cierre del 2015 de las Cuentas por Pagar es razonable.

## **OBLIGACIONES LABORALES**

Al cierre del 2015, la CGN refleja en el Balance General un saldo de \$ 574.3 millones en el grupo de Obligaciones Laborales, este saldo se encuentra conformado por la cuenta 2505- salarios y prestaciones sociales, la cual fue objeto de análisis. Aunque se identificaron deficiencias en los procesos de liquidación de nómina, estos afectan otras cuentas del balance por lo cual el saldo al cierre del 2015 de este grupo es razonable.

### *Opinión de los Estados Financieros*

En nuestra opinión, los estados contables, en su conjunto, no presentan razonablemente, en todos los aspectos importantes, la situación financiera de la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación y los resultados de sus operaciones por el año terminado a 31 de diciembre de 2015, de conformidad con los principios y normas prescritas por el Contador General de la Nación.

Las salvedades que fundamentaron la opinión<sup>58</sup>, son el producto del examen realizado a los estados contables de la CGN, sobre una muestra del 86.6% en el activo y del 86% en el pasivo; salvedades que en su sumatoria ascienden a \$379.1 millones, que representa el 11.35% del total del Activo.

### *Evaluación del Control Interno Contable*

De acuerdo con el cuestionario para evaluación del Control Interno Contable, para la CGN vigencia del 2015, de los 81 aspectos evaluados, se obtuvo una calificación final de 1,51 lo que indica que el Concepto de Control Interno Contable es **CON DEFICIENCIAS**.

La evaluación del Sistema de Control Interno Contable de la CGN, reveló que los mecanismos específicos de control implementados para el macroproceso de gestión financiera y los procesos relacionados con la gestión contable, no son suficientes para mitigar riesgos inherentes al tema en contexto, de otra parte los mapas de riesgos de la Institución en los procesos gestión recursos financieros y gestión TICs, no contempla riesgos ni controles relacionados con los seguimientos de los intangibles ni con la calidad de la información que reportan otras dependencias al proceso contable<sup>59</sup>.

### **Hallazgo No. 32 Control Interno Contable - Notas a los estados financieros a 31 de diciembre de 2015**

La resolución 357 del 23 de julio de 2008 “*Por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación*”, establece:

#### *“1.2. Objetivos del control interno contable.*

- b. Generar información contable con las características de confiabilidad, comprensibilidad y relevancia, en procura de lograr la gestión eficiente, transparencia, control de los recursos públicos y rendición de cuentas, como propósitos del Sistema de Nacional de Contabilidad Pública.*
- c. Establecer compromisos que orientan el accionar administrativo de la entidad en términos de información contable confiable, relevante y comprensible.*
- d. Promover la cultura del autocontrol por parte de los ejecutores directos de las actividades relacionadas con el proceso contable*

---

<sup>58</sup> Fuente: Guía de Auditoría CGR a mayo de 2015: Tipos de Opiniones: ADVERSA O NEGATIVA: Se emite cuando las salvedades tomadas en su conjunto superen el 10% del total de los activos o de los pasivos más patrimonio...  
<sup>59</sup> Numeral 3.8 de la Resolución No. 357 de 2008.

- d. *Garantizar que la información financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública se reconozca y revele con sujeción al Régimen de Contabilidad Pública.*
  - e. (...)
  - f. *Administrar los riesgos de índole contable de la entidad a fin de preservar la confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de la información como producto del proceso contable.*
  - g. *Definir e implementar los controles que sean necesarios para que se lleven a cabo las diferentes actividades del proceso contable público en forma adecuada, con el fin de administrar los riesgos de índole contable identificados.*
- (...)

El numeral 9.3.1.5 “*Notas a los estados contables básicos*” del Capítulo 9.3 Normas Técnicas Relativas a los Estados, Informes y Reportes contables del Régimen de Contabilidad Pública establece:

*“375. **Noción.** Las Notas a los estados contables básicos corresponden a la información adicional de carácter general y específico, que complementa los estados contables básicos y forman parte integral de los mismos. Tienen por objeto revelar la información adicional necesaria sobre las transacciones, hechos y operaciones financieras, económicas, sociales y ambientales que sean materiales; la desagregación de valores contables en términos de precios y cantidades (...)*

*381. **Relativas a situaciones particulares de las clases, grupos, cuentas y subcuentas.** Relacionan la información adicional que permita efectuar análisis de las cifras consignadas en los estados contables básicos, atendiendo a los principales conceptos que conforman los activos, pasivos, patrimonio, ingresos, gastos, costos y cuentas de orden, de la entidad contable pública” (subrayado fuera de texto)*

Por otra parte, el numeral 29 del Capítulo III del *Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de hechos relacionados con las propiedades, planta y equipo*, del Libro II Manual De Procedimientos Contables del Régimen de Contabilidad Pública, establece:

*“29. Revelación en Notas a los Estados Contables*

(...)

*j. Información de bienes de uso permanente relacionada con: entidad de la cual se reciben, o a la cual se entregan, monto, descripción, cantidad y duración del contrato, cuando a ello hubiere lugar.*

(...)

En atención a lo anterior se evidenció lo siguiente:

1. El párrafo 2 de la página 13, en la parte explicativa a la composición del saldo de la cuenta 1670 Equipo de Cómputo y Comunicación expresa:

“el valor representado en la cuenta 1670 Equipos de comunicación y computación, por valor de 3.813.343 (cifras en miles), corresponde a la cuenta 167001 equipo de computación por valor de: 422.094 (cifras en miles) y la cuenta 167002 equipos de comunicación por valor de: 3.021.797 (cifra en miles lo anterior se encuentra en servicio, de los funcionarios de la U.A.E. Contaduría General de La Nación.

No hubo ningún Cambio significativo en cuanto al equipo de transporte a cargo de la Contaduría General de la Nación.”

La nota no refleja la composición real de la cuenta 1670, ya que los saldos de cada una de las subcuentas se encuentran errados y no especifica el saldo de la subcuenta 167007- Equipos de comunicación y computación de uso permanente sin contraprestación, cuyo valor en libros asciende a la suma de \$369.451.625.

2. En la Nota No. 2 – Propiedad Planta y Equipo<sup>60</sup> se relaciona cuadro denominado “Análisis Propiedad Planta y Equipo”, el cual corresponde a la desagregación del Grupo Propiedad, Planta y Equipo de una vigencia diferente a la de los Estados Financieros, tal como se muestra en la siguiente imagen:

El reconocimiento y revelación contable de la PP y E se realiza teniendo como base la documentación idónea aportada por la oficina de almacén, el cual a su vez, es generado desde el aplicativo S.O.A. registrado en el módulo de gestión contable del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. Al finalizar el año 2015, los saldos de los activos fijos de la entidad son los siguientes:

Análisis Propiedad Planta y Equipo					
Cifras en miles de pesos					
Concepto	31/12/2014	31/12/2013	Var abs	Participación %	
				2014	2013
Propiedades, planta y equipo	1.553.918	1.810.251	-256.333	45,3%	44,1%
Bienes muebles en bodega	33.031	38.567	-5.536	1,0%	0,94%
Maquinaria y equipo no explotados	269.465	7.794	261.671	7,9%	0,19%
Maquinaria y equipo	18.104	21.150	-3.046	0,5%	0,52%
Muebles, enseres y equipos de oficina	854.696	735.805	118.891	24,9%	17,92%
Equipos de comunicación y computación	5.074.848	5.300.482	-225.634	147,9%	129,11%
Equipo de transporte, tracción y elevación	116.443	118.318	-1.875	3,4%	2,88%
Depreciación acumulada	-4.812.669	-4.411.865	-400.804	-140,3%	-107,47%
<b>TOTAL ACTIVO</b>	<b>\$ 3.431.301</b>	<b>4.105.255</b>	<b>-673.954</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Lo anterior denota falta de controles al interior de la CGN, que permitan mitigar los riesgos inherentes al proceso contable y de esta manera se garantice que la información financiera, económica, social y ambiental de la entidad se reconozca y revele de acuerdo a lo establecido en las normas y principios señalados en el Régimen de Contabilidad Pública.

### Respuesta de la CGN:

“1. Los datos consignados en las notas de carácter específico correspondiente al total de la cuenta 1670 cuyo valor es de \$3.813.343 en cifras de miles igual que sus componentes, subcuenta

<sup>60</sup> Página 12 Estados Contables Básicos a 31 de diciembre de 2015

167001- equipo de computación con valor de \$422.094 en cifras de miles y la subcuenta 167002- equipo de comunicación con valor de \$3.021.797 en cifras de miles, son reales en su revelación.

La diferencia existente en la lectura de dicha nota es de \$369.451.62 en cifras de miles, valor correspondiente a la subcuenta 167007- Equipos de comunicación y computación de uso permanente sin contraprestación; la cual no fue revelada en el texto citado, lo que conlleva a la comisión de auditoría posiblemente a concluir que los saldos de la cuenta están errados.

2. En efecto, el encabezado del cuadro relacionado en el numeral 2, de la observación 4, no corresponde a la vigencia del año 2015, puesto que por equivocación se incluyó un texto no correspondiente a la construcción de las notas a los estados financieros, pues al momento de la transcripción del gráfico se extrajo el cuadro relativo a la información de la vigencia 2014, pero, al importarlo al balance general comparativo se puede observar de manera clara y precisa, que los datos consignados en él, en cuanto a la propiedad planta y equipo y demás, fueron tomados fielmente de los libros de contabilidad reflejando los hechos económicos y sociales de la entidad como se observa a continuación:

Análisis Propiedad Planta y Equipo					
Cifras en miles de pesos					
Concepto	31/12/2015	31/12/2014	Var abs	Participacion %	
				2015	2014
<b>Propiedades, planta y equipo</b>	<b>1.239.169</b>	<b>1.553.918</b>	<b>(314.749)</b>	37,1%	45,29%
Bienes muebles en bodega	14.741	33.031	(18.290)	0,4%	0,96%
Maquinaria y equipo no explotados	72.565	269.465	(196.900)	2,2%	7,85%
Maquinaria y equipo	17.259	18.104	(845)	0,5%	0,53%
Muebles, enseres y equipos de oficina	819.487	854.696	(35.209)	24,5%	24,91%
Equipos de comunicación y computación	3.813.343	5.074.848	(1.261.505)	114,1%	147,90%
Equipo de transporte, tracción y elevación	116.443	116.443	0	3,5%	3,39%
Depreciación acumulada	(3.614.669)	(4.812.669)	1.198.000	-108,2%	-140,26%
<b>TOTAL ACTIVO \$</b>	<b>3.341.126</b>	<b>3.431.301</b>	<b>-90.175</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente. Contabilidad CGN."

Preparó: Equipo Auditor

## Análisis de la CGR:

Pese a que cada una de las subcuentas refleja el valor real como lo menciona la entidad en su respuesta, en las notas a los estados financieros el saldo no revela de manera fidedigna la composición de la cuenta 1670, puesto que como bien lo indica la CGN en su respuesta, se omitió información relevante y de obligatoria revelación de acuerdo al Régimen de Contabilidad Pública, como es lo concerniente a la subcuenta 167007- Equipos de comunicación y computación de uso permanente sin contraprestación

Adicionalmente, el nombre de las subcuentas no corresponde a las mismas, ya que la subcuenta 167001 corresponde al equipo de comunicación y no de computación y a su vez la subcuenta 167002 corresponde al equipo de computación y no de comunicación, lo que conlleva una revelación inconsistente e imprecisa.

Independientemente que el Balance General Comparativo, refleje la información de Propiedad Planta y Equipo, la nota contable contiene información que no corresponde a la Vigencia y no se ajusta al Régimen de Contabilidad Pública.

De acuerdo a lo anterior, la observación se valida como hallazgo administrativo.

### **Hallazgo No. 33 Retención en la fuente pagos laborales**

El Decreto 099 de 2013 “Por el cual se reglamenta parcialmente el Estatuto Tributario”, indica:

*“Artículo 1°. RETENCIÓN EN LA FUENTE PARA EMPLEADOS POR CONCEPTO DE RENTAS DE TRABAJO. Conforme lo establece el artículo 383 del Estatuto Tributario, en concordancia con el artículo 384, la retención en la fuente aplicable por las personas naturales o jurídicas, las sociedades de hecho, las comunidades organizadas y las sucesiones ilíquidas, a las personas naturales pertenecientes a la categoría de empleados de conformidad con lo establecido en el artículo 329 del mismo Estatuto por: i) Pagos gravables, cuando provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria o por concepto de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos laborales de conformidad con lo establecido en el artículo 206, ii) Pagos o abonos en cuenta gravables, cuando se trate de relaciones contractuales distintas a las anteriores, corresponde a la que resulte de aplicar a dichos pagos o abonos en cuenta, según corresponda, la siguiente tabla de retención en la fuente:*

(...)

*Parágrafo 2°. Para efectos de la aplicación del Procedimiento 2 a que se refiere el artículo 386 del Estatuto Tributario, el valor del impuesto en UVT determinado de conformidad con la tabla incluida en este artículo, se divide por el ingreso laboral total gravado convertido a UVT, con lo cual se obtiene la tarifa de retención aplicable al ingreso mensual.*

(...)

*ARTICULO 2°. DEPURACION DE LA BASE DEL CÁLCULO DE RETENCIÓN. Para obtener la base del cálculo de la retención en la fuente prevista en el artículo 383 del Estatuto Tributario, podrán deducirse los pagos efectivamente realizados por los siguientes conceptos:*

*1-En el caso de empleados que tengan derecho a la deducción por intereses o corrección monetaria en virtud de préstamos para adquisición de vivienda, la base de retención se disminuirá proporcionalmente en la forma indicada en las normas reglamentarias vigentes.*

2-Los pagos por salud señalados en los literales a) y b) del artículo 387 del Estatuto Tributario, siempre que el valor a disminuir mensualmente, no supere dieciséis (16) UVT mensuales, y se cumplan las condiciones de control indicadas en las normas reglamentarias vigentes.

3-Una deducción mensual de hasta el 10% del total de los ingresos brutos provenientes de la relación laboral o legal y reglamentaria en el respectivo mes por concepto de dependientes, hasta un máximo de treinta y dos (32) UVT mensuales.

(...)

*Parágrafo 2. Cuando se trate del Procedimiento de Retención Número dos, el valor que sea procedente disminuir mensualmente, determinado en la forma señalada en el presente artículo, se tendrá en cuenta tanto para calcular el porcentaje fijo de retención semestral, como para determinar la base sometida a retención.*

(...)

**ARTICULO 3°. RETENCIÓN EN LA FUENTE MININIMA PARA EMPLEADOS POR CONCEPTO DE RENTAS DE TRABAJO.** A partir del 10 de abril de 2013, la retención en la fuente por el concepto de ingreso a que se refiere este Decreto, aplicable a las personas naturales pertenecientes a la categoría de empleado a que se refiere el artículo 329 de Estatuto Tributario, obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta, en ningún caso podrá ser inferior al mayor valor mensual de retención que resulte de aplicar la tabla de retención contenida en el artículo primero de este Decreto, o la que resulte de aplicar a los pagos mensuales o mensualizados (PM) la siguiente tabla, a la base de retención en la fuente, determinada al restar los aportes al sistema general de seguridad social (aportes obligatorios a salud, pensiones y riesgos laborales -ARL) a cargo del empleado del total del pago mensual o abono en cuenta:

(...)

*Parágrafo 2°. El agente de retención, al establecer qué tarifa de retención corresponde aplicarle al contribuyente, deberá asegurarse que en ningún caso la retención que debe efectuar sea inferior a la retención en la fuente que resulte de aplicar la tabla de retención contenida en el artículo 384 del Estatuto Tributario.*

*Parágrafo 4°. El sujeto de retención deberá informar al respectivo pagador su condición de declarante o no declarante del impuesto sobre la renta; manifestación que se entiende prestada bajo la gravedad de juramento. Igualmente, los agentes de retención que efectúen los pagos o abonos en cuenta están en la obligación de verificar los pagos efectuados en el último periodo gravable a la persona natural clasificada en la categoría de empleado.*

*La tabla de retención contenida en el presente artículo se aplicará a: i) pagos efectuados a los trabajadores empleados cuyos ingresos provengan de una relación laboral o legal y reglamentaria, y a los ii) pagos o bonos en cuenta a trabajadores que presten servicios personales mediante el ejercicio de profesiones liberales o que presten servicios técnicos que no requieran la utilización de materiales o insumas especializados o de maquinaria o equipo especializado, que sean considerados dentro de la categoría de empleado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 329 del Estatuto Tributario, únicamente cuando sus ingresos totales en el año gravable inmediatamente anterior, sean iguales o superiores a cuatro mil setenta y tres (4.073) UVT, independientemente de su calidad de declarante para el periodo gravable en que se efectúa.*

El Decreto 1070 de 28 de mayo de 2013 dice:

#### **“RETENCIÓN EN LA FUENTE SOBRE RENTAS DE TRABAJO**

*ARTICULO 2. Depuración de la base del cálculo de la retención en la fuente. Para obtener la base de retención en la fuente sobre los pagos o abonos en cuenta por concepto de rentas de trabajo efectuados a las personas naturales pertenecientes a la categoría de empleados, se podrán deducir los siguientes factores:*

*1~ Los ingresos que la ley de manera taxativa prevé como no constitutivos de renta ni ganancia ocasional.*

*2~ Las deducciones a que se refiere el artículo 387 del Estatuto Tributario, reglamentado por el artículo 2° del Decreto 0099 de 2013.*

*3- Los aportes obligatorios al Sistema General de Seguridad Social en Salud.*

*4- Las rentas que la ley de manera taxativa prevé como exentas en razón a su origen y beneficiario. Lo previsto en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario procede también para las personas naturales clasificadas en la categoría de empleados cuyos pagos o abonos en cuenta no provengan de una relación laboral, o legal y reglamentaria, de conformidad con lo previsto en el inciso 1 del artículo 383 del Estatuto Tributario.*

*(...)*

*ARTICULO 5. Procedimiento 2 de retención en la fuente. Para efectos de la aplicación del Procedimiento 2 de retención en la fuente sobre los pagos gravables originados en la relación laboral, o legal y reglamentaria, a que se refiere el artículo 386 del Estatuto Tributario, el valor del impuesto en UVT determinado de conformidad con la tabla contenida en el artículo 383 del mismo Estatuto, se divide por el ingreso laboral total gravado convertido a UVT, con lo cual se obtiene la tarifa de retención aplicable al ingreso mensual*

*ARTICULO 6. Depuración de la base gravable de la retención en la fuente mínima para empleados. Para efectos del cálculo de la retención en la fuente mínima establecida en el artículo 384 del Estatuto Tributario, para los empleados cuyos ingresos provengan de una relación laboral, o legal y reglamentaria se podrán deducir además los siguientes conceptos:*

*a) los gastos de representación considerados como exentos de Impuesto sobre la Renta, según los requisitos y límites establecidos en el numeral 7 del artículo 206 del Estatuto Tributario.*

*b) El exceso del salario básico de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.*

*c) El pago correspondiente a la licencia de maternidad.*

**El Decreto 2623 de 17 de diciembre de 2014 establece:**

**“ARTICULO 7°. CONTRIBUYENTES NO OBLIGADOS A PRESENTAR DECLARACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS.**

*No están obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementados por el año gravable 2014 los siguientes contribuyentes:*

*a) los empleados cuyos ingresos provengan en una proporción igual o superior a un ochenta por ciento (80%), de la prestación de servicios de manera personal o de la realización de una actividad económica por cuenta y riesgo del empleador o contratante, mediante una vinculación laboral o legal y reglamentaria o de cualquier otra naturaleza, independientemente de su denominación. Serán considerados como empleados los trabajadores que presten servicios personales mediante el ejercicio de profesiones liberales o que presten servicios técnicos que no requieran la utilización*

de materiales o insumos especializados o de maquinaria o equipo especializado, siempre que sus ingresos correspondan en un porcentaje igualo superior al (80%) del ejercicio de dichas actividades, que no sean responsables del impuesto sobre las ventas del régimen común, siempre y cuando en relación con el año gravable 2014 se cumplan la totalidad de los siguientes requisitos adicionales:

1. Que el patrimonio bruto en el último día del año gravable 2014 no exceda de cuatro mil quinientas (4.500) UVT (\$123.682.500).
2. Que los ingresos brutos sean inferiores a mil cuatrocientos (1.400) UVT (\$38.479.000).
3. Que los consumos mediante tarjeta de crédito no excedan de dos mil ochocientos (2.800) UVT (\$76.958.000).
4. Que el valor total de compras y consumos no supere las dos mil ochocientos (2.800) UVT (\$76.958.000).
5. Que el valor total acumulado de consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras, no excedan de cuatro mil quinientas (4.500) UVT (\$123.682.500).

Por otra parte, el Estatuto Tributario establece:

*“Artículo 386. Segunda opción frente a la retención. El retenedor podrá igualmente aplicar el siguiente sistema:*

#### *Procedimiento 2*

*Cuando se trate de los pagos o abonos gravable distintos de la cesantía y de los intereses sobre las cesantías, el “valor a retener” mensualmente es el que resulte de aplicar a la totalidad de tales pagos o abonos gravables efectuados al trabajador, directa o indirectamente, en el respectivo mes, el porcentaje fijo de retención semestral que le corresponda al trabajador, calculado de conformidad con las siguientes reglas:*

*Los retenedores calcularán en los meses de junio y diciembre de cada año el porcentaje fijo de retención que deberá aplicarse a los ingresos de cada trabajador durante los seis meses siguientes a aquél en el cual se haya efectuado el cálculo.*

*El porcentaje fijo de retención de que trata el inciso anterior será el que figure en la tabla de retención frente al intervalo al cual corresponda el resultado de dividir por 13 la sumatoria de todos los pagos o abonos gravables efectuados al trabajador, directa o indirectamente, durante los 12 meses anteriores a aquél en el cual se efectúa el cálculo, sin incluir los que correspondan a la cesantía y a los intereses sobre cesantías (...)* (subrayado fuera de texto)

*Artículo 370. Los agentes que no efectúen la retención, son responsables con el contribuyente. No realizada la retención o percepción, el agente responderá por la suma que está obligado a retener o percibir, sin perjuicio de su derecho de reembolso contra el contribuyente, cuando aquél satisfaga la obligación. Las sanciones o multas impuestas al agente por el incumplimiento de sus deberes serán de su exclusiva responsabilidad.*

Teniendo en cuenta lo anterior, se verificó el cálculo de retención en la fuente de algunos funcionarios de la CGN en los meses de marzo, julio, septiembre y diciembre de 2015, en el cual se evidenció lo siguiente:

**Cuadro No. 27**  
**Mayores Valores Retenidos**

MES – VIGENCIA 2015	TOTAL (en millones de pesos)
Marzo	0.3
Julio	0.07
<b>TOTAL</b>	<b>0.037</b>

De acuerdo a la muestra seleccionada, se observó que se practicó una retención en la fuente por mayor valor, que asciende a la suma de \$ 0.37 millones.

**Cuadro No. 28**  
**Menores valores retenidos**

MES – VIGENCIA 2015	TOTAL (en millones de pesos)
Marzo	-
Julio	0.5
Septiembre	0.1
Diciembre	3.4
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>

De acuerdo a la muestra seleccionada, se observó que se practicó una retención en la fuente por menor valor, que asciende a la suma de \$ 4 millones.

Lo anterior denota debilidades en los controles, revisión y comprobación de los cálculos efectuados por el sistema empleado para liquidar la nómina de la CGN, lo que generó incumplimiento en los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario y decretos reglamentarios para el cálculo de retención en la fuente de pagos laborales.

### **Respuesta de la CGN:**

*“En cuanto a las normas de carácter tributario aludidas en la comunicación de la comisión auditora de la CGR, debemos precisar que no existe duda sobre la pertinencia relativa a la aplicabilidad en la liquidación de la nómina de la Contaduría General de la Nación; por lo tanto, la liquidación se realiza en el sistema de información parametrizado para que efectúe el cálculo automático de la Retención en la Fuente conforme a los lineamientos legales aplicables a cada caso en particular.*

*De otra parte, debemos señalar que el proceso de elaboración de las declaraciones tributarias de Retención en la Fuente a título de Renta, IVA e ICA de la Contaduría General de la Nación se realizan con sujeción al procedimiento GFI-PRC01- Elaboración, presentación y transmisión de las declaraciones mensual de retención en la fuente y bimestral de industria y comercio, conciliándose*

*mensualmente empleando el formulario GFI01-FOR01- Conciliación mensual de retención en la fuente renta e IVA.*

*En aplicación de dicho procedimiento de elaboración y de conciliación de las declaraciones, se emplea como insumo, la información generada en el Sistema SIIF, que contiene exactamente las deducciones realizadas por la entidad durante los periodos objeto de declaración, los cuales coinciden exactamente con el valor global que suministra el área de pagaduría de la CGN y los datos que reposan en los documentos fuente que se encuentran en el área de Contabilidad.*

*No obstante, lo anterior, es preciso indicar que debemos revisar y afinar los controles y revisión existente a nivel del sistema de información para evitar posibles sanciones derivadas de omisiones o interpretaciones erróneas de las normas tributarias.*

*Finalmente, con respecto al presunto detrimento patrimonial referido en la observación se debe mencionar, que los valores No retenidos a personas declarantes constituyen un menor valor a descontar en las declaraciones de renta soportados en los Certificados de Retención en la fuente, lo cual indica que el Estado no dejaría de recibir los recursos, y por lo tanto, no podría inferirse un detrimento patrimonial derivado de esta omisión.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, se puede deducir que no hay detrimento patrimonial por lo cual se solicita atentamente reconsiderar el alcance de la valoración fiscal.”*

### **Análisis de la CGR:**

La respuesta emitida por la CGN, sobre el tema de retención en la fuente, señala en contexto que la liquidación en la nómina, se hace con sujeción al procedimiento GFI-PRC01, Elaboración, presentación y transmisión de las declaraciones mensual de retención en la fuente...y Conciliación mensual de retención en la fuente renta e IVA”, sin embargo, en la misma respuesta señala que es preciso indicar que se debe revisar y afinar los controles y revisión existente a nivel del sistema de información para evitar posibles sanciones derivadas de omisiones o interpretaciones erróneas de las normas tributarias.

Con respecto al tema de detrimento, señala que se debe mencionar, que los valores no retenidos a personas declarantes constituyen un menor valor a descontar en las declaraciones de renta soportados en los Certificados de retención en la fuente, lo cual indica que el Estado no dejaría de recibir los recursos, y por lo tanto, no podría inferirse un detrimento patrimonial derivado de esta omisión, fundamento que es acorde al procedimiento tributario, frente las retenciones efectuadas y descontadas en las declaraciones de renta. Por lo anterior se concluye que la observación se valida como hallazgo con excepción de la connotación fiscal.

*Seguimiento Observaciones Comisión Legal de Cuentas Cámara de Representantes*

### **De Rezago Presupuestal:**

Señala que el saldo del rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2013 que se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso 721 del 19 de noviembre de 2014, no corresponde al que se presenta en el informe de la vigencia 2014.

En cuanto al rezago presupuestal, se precisa que se constituye con la información fuente de origen del año fiscal que para el caso es el 2013 y para el año 2014 se refiere a la ejecución del mismo.

### **Observaciones de Orden Contable**

En el estado de cambios en el patrimonio presentan inconsistencias de las fechas señaladas:

Se trata de un error de forma que no afecta los saldos reportados en el Estado de Cambios en el Patrimonio, pues las cifras registradas fueron validadas y revisadas contra la información fuente.

Utilización de la sub cuenta OTROS – 000090 por encima del 5% de la cuenta principal respectiva:

En las cuentas ""OTROS"" se revela el saldo de operaciones originadas en transacciones tales como ajuste por aproximaciones en las declaraciones tributarias y compra de chequeras, que no suceden de manera continua.

Es inevitable el registro de este tipo de operaciones en las subcuentas OTROS, no obstante, se evaluará la pertinencia de registrar las operaciones en subcuentas diferentes a las indicadas.

Demandas interpuestas por terceros en contra de su entidad a 31 de diciembre de 2014 de acuerdo con el informe presentado por el ordenador del gasto:

Demandas interpuestas por terceros en contra de su entidad a 31 de diciembre de 2014 de acuerdo con el informe presentado por el ordenador del gasto; acorde con lo observado en el estado de los procesos, estas pretensiones están bien registradas en cuentas de orden.

## Observaciones del Sistema de Control Interno Contable.

Calificación del Sistema: Producto de la autoevaluación de acuerdo con la Resolución No. 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación la calificación fue del 4.80. Frente a esta calificación corresponde a los parámetros establecidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

El Plan General de Auditorias (PGA) del Grupo Interno de Trabajo (GIT) de Control Interno presento modificaciones debido a que los funcionarios asignados atendieron funciones especiales asignadas por la Alta Dirección.

Las modificaciones presentadas al PGA de la vigencia 2014, obedecieron a las actividades adicionales de obligatorio cumplimiento, ocasionando atraso en los tiempos de entrega y en aras de cumplir con la programación de las auditorias el Coordinador del GIT de Control Interno, organizó el cronograma para aumentar el tiempo de finalización de las auditoria en ejecución a la fecha y eliminar una auditoria por cada auditor, modificaciones que están soportadas en actas internas Nos: 8 y 11 del 11 de julio y 27 de octubre 2014 respectivamente, con sus correspondientes actas de aprobación del Comité SIGI Nos. 08 y 10 del 15 de julio y 28 de octubre del año 2014.

La Comisión Legal de Cuentas, realizó Glosas a los Estados Contables de la CGN vigencia 2014, en cuanto a los aspectos de: Orden Presupuestal, Contable, del Sistema de Control Interno Contable e Informe Ejecutivo Anual del Modelo Estándar de Control Interno MECI; observaciones que en su contorno asciendan a once (11), las cuales, acorde con los procedimientos internos, contienen sus acciones de mejora, siendo efectivas en las observaciones presupuestales y Modelo Estándar de Control Interno - MECI, mas no así en las relacionadas con las de orden contable.

### 1.1.5 Evaluación del control interno

De acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido es 1.875, valor que permite a la CGR conceptuar que, para el periodo auditado, la Calidad y Eficiencia del Control Interno de la CGN es **con Deficiencias**. La calificación se sustenta en las alertas generadas por los procesos que hacen parte de los macroprocesos de: Gestión Financiera Presupuestal – contable, Gestión de adquisición de bienes y servicios y

Formulación de políticas, regulación y coordinación<sup>61</sup>, los cuales reflejaron una calificación en el rango de mayor a 1.5 y menor a 2<sup>62</sup>.

En cuanto a la operatividad de la Oficina de Control Interno, se evidenció que cumple con las funciones establecidas en la Ley 87 de 1993 y realiza actividades de seguimiento al cumplimiento de las acciones de mejora, para la presentación de los avances semestrales exigidos por la Resolución Orgánica 7350 del 9 de noviembre de 2013 de la CGR.

Con relación al Programa Anual de Auditoría, se desarrolla acorde con los requisitos de las normas NTC ISO 9001:2008, NTC GP 1000:2009, así como lo establecido en el subsistema del control de evaluación del Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000:2014, Decreto 943 de 2014.

El PGA de la CGN vigencia 2015, presentó el siguiente escenario, se programaron treinta y dos (32) auditorías internas de gestión y once (11) auditorías Internas combinadas, fue aprobado por el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno - CCSCI según Acta No. 02 del 26 de febrero de 2015. Se precisa que el programa fue objeto de tres (3) modificaciones aprobadas por el Comité CCSCI, acorde con las Actas No. 03, 04 y 09 de 2015.

#### **1.1.6 Trámite de Denuncias, Solicitudes Especiales y Quejas**

En desarrollo del proceso auditor se asignó una solicitud ciudadana identificada con el Código SIPAR No. 2016-101987-82111-SE, con los siguientes antecedentes:

Con radicado No. 2016ER0059399 de 10 de junio de 2016 el Sindicato de Trabajadores de la Contaduría General de la Nación, en adelante SINTRACGN, a través de su Presidente y Vicepresidente pusieron en conocimiento de la CGR, Contraloría Delegada de Economía y Finanzas, presuntas irregularidades al interior de la Contaduría General de la Nación, en adelante CGN.

Con oficio radicado No. 2016IE0056199 de 28 de junio de 2016, la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas remitió el documento a la Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras indicando que se trataba de un asunto de su competencia.

---

<sup>61</sup> Corresponde a los escenarios estratégicos y misionales de la CGN.

<sup>62</sup> Fuente Matriz Para la evaluación de la calidad y eficiencia de control interno Guía de Auditoría CGR.

Dichos documentos se entregaron al equipo auditor de la CGN, vigencia 2015, a través de correo electrónico el 22 de julio de 2016, para que diera el trámite correspondiente dentro del proceso auditor.

En su escrito SINTRACGN pone en conocimiento de la CGR presuntas irregularidades al interior de la CGN, relacionadas con los Balances General de la Nación, territorial y del sector público, formulación y ejecución de proyectos de inversión, implementación del nuevo marco normativo con estándares internacionales, celebración de contratos de prestación de servicios a través de proyectos de inversión, financiación de actividades con recursos de cooperación y de patrocinios de entes públicos y privados, pago de viáticos para atender actividades de tipo internacional y realización del evento conmemorativo 20 años de la CGN, por lo que solicitó que esta efectuara las investigaciones correspondientes

Lo anterior fue objeto de evaluación y se proyectó respuesta de fondo al ciudadano, cuyas conclusiones fueron las siguientes:

- En relación con el punto sobre las deficiencias del proceso de convergencia de la información contable reportada y la consolidación de la misma por parte de la CGN, en el Informe de auditoría al Balance General de la Nación, vigencia 2015<sup>63</sup>, la CGR se abstuvo de opinar, por las debilidades en la información contable reportada por las entidades, dificultades en el cotejo de conceptos contables de algunas cuentas e imposibilidad de evidenciar la afectación de los criterios contables con los nuevos marcos normativos, tal como se describió literalmente en el aparte de los resultados de esta comunicación.
- Sobre las debilidades en la ejecución de los proyectos, de la muestra de proyectos de inversión analizada, se debe tener en cuenta que: el proyecto de Capacitación y Sistemas de Gestión tienen un horizonte programado hasta diciembre de 2016; el proyecto de Sistemas de Información y Gestión Documental tienen un horizonte programado hasta diciembre de 2017. Sin embargo, se incumplieron las metas en los proyectos de Capacitación y Sistemas de Información porque el cronograma previó la realización de 30 eventos de capacitación y solo se realizaron 13 y porque en tecnologías no se realizó la contratación de consultorías y estudios sobre la implementación del standard XBRL en el sistema CHIP.
- Se constató que la CGN contrató personal que no reunió las condiciones de experiencia; y suscribió contratos con recursos de inversión cuando sus

---

<sup>63</sup> Publicado en página web de la Contraloría General de la República: [www.contraloria.gov.co](http://www.contraloria.gov.co).

objetos correspondían a gastos de funcionamiento; pactó en contratos de prestación de servicios profesionales obligaciones relacionadas con los proyectos de inversión que los contratistas no ejecutaron, adquirió elementos que no permitieron evidenciar la contribución al cumplimiento del proyecto de inversión y celebró un contrato que no contó con los requisitos exigidos en los estudios previos para ejecutar el objeto.

- En cuanto a la queja sobre la configuración de una nómina paralela, la verificación y análisis realizado no encontró los elementos o presupuestos que la doctrina y la jurisprudencia mencionan para hablar de ello, por la falta de continuidad del servicio y por carencia de la subordinación que se evidencia en esa contratación.
- De acuerdo con las certificaciones de los supervisores de los contratos de prestación de servicios se dio cumplimiento a las obligaciones contractuales, los contratistas presentaron informes mensuales de las actividades realizadas y los productos relacionados en dichos informes fueron allegados a la CGN en cumplimiento de las obligaciones contractuales y dentro del plazo de ejecución del mismo.
- Se observó que las actividades de capacitación relacionadas con control interno y control interno contable, sobre nuevos marcos regulatorios y estándares internacionales, están relacionados con el objetivo del proyecto de capacitación.
- De los contratos interadministrativos en virtud de los cuales la CGN pactó la realización de capacitaciones en materia contable y de nuevos marcos normativos, para la vigencia 2015, se evidenció presunta elusión de procedimientos de selección, vulnerando el deber de selección objetiva, por lo que se generó un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, de la que se dará traslado a la autoridad competente.
- En relación con el Congreso Nacional de Contabilidad Pública y el Segundo FOCAL se establecieron hallazgos en los que se refiere que la CGN vulneró los principios de legalidad, transparencia, selección objetiva, responsabilidad, economía y planeación, transgredió la normatividad contractual sobre certificaciones y reveló debilidades en la supervisión, lo que conllevó a que se generara una presunta incidencia disciplinaria, de la que se dará traslado a la autoridad competente.
- La participación del representante legal de la CGN en el FOCAL fue autorizada por la entidad de tutela de la CGN y la financiación de su participación en el

año 2014 fue autorizada por dicha entidad, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- Durante la vigencia 2015 no se observó la celebración de algún contrato con el objeto de conmemorar los 20 años de creación de la CGN.
- En relación con los presuntos delitos anunciados en la solicitud, se dará traslado de la denuncia a la autoridad competente.

De conformidad con las conclusiones expuestas, no se evidencian conductas o hechos que puedan constituir un presunto daño patrimonial al Estado y que reúnan los requisitos mencionados en las leyes 42 de 1993 y 610 de 2000 para que se inicie investigación fiscal correspondiente.

## 2. ANEXOS

## Anexo No. 1. Estados Contables