

## INFORME AUDITORÍA FINANCIERA

### AUDITORÍA FINANCIERA MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO - MVCT VIGENCIA 2022.

**CGR-CDVSB No.008**  
**Junio de 2023**

Contralor General de la República (E)	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Vicecontralor	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado para el Sector Vivienda y Saneamiento Básico	Diego Alejandro Castro García
Directora Estudios Sectoriales	Mercy Carina Martínez Bocanegra
Directora de Vigilancia Fiscal	Yanet Sanabria Pérez
Supervisor	Fernando Grillo Parra
Líder de Auditoría	Liliana Leonor Lindarte Camacho
Equipo Auditor	Mabel Adriana Ramos Piñeros Carlos Arturo Murcia Salazar Mario Esneyder Garzón Garzón José María Santos Baquero Miguel Mauricio Gentil Casanova Yeinny Marcela Martha Duarte Diana Marcela Millán Alayon Gustavo A. Elizalde Hurtado

## TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	6
1.3 RESUMEN DE POLÍTICAS FINANCIERAS Y CONTABLES. ....	7
1.4 RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL -MVCT. ....	8
1.4.1. Organización y Funciones. ....	8
1.5 RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.	9
2. FUNDAMENTOS DE LA OPINION CONTABLE – CON SALVEDADES.....	10
2.1. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CONTABLE. ....	10
2.2. OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS.....	11
3. OPINION RAZONABILIDAD PRESUPUESTAL. ....	11
3.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN PRESUPUESTAL. ....	11
3.2 . OPINIÓN PRESUPUESTAL - NO RAZONABLE.....	12
3.2 . REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES.....	12
4. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO .....	13
5. PRONUNCIAMIENTO SOBRE EL FENECIMIENTO DE LA CUENTA.....	14
6. RELACION DE HALLAZGOS.....	14
7. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	15
8. ANEXO DE HALLAZGOS – RESULTADOS.....	16
8.1. PROCESO CONTABLE.....	16
8.2. PROCESO EJECUCION PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO. ....	71
8.2.1. CONTRACTUAL Y DEL GASTO.....	104
9. AUSTERIDAD DEL GASTO. ....	207
10. SEGUIMIENTO A GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS.....	208
11. REVISION POLITICAS PUBLICAS. ....	209
11.1. GESTIÓN ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS.....	209
11.2. PROTECCIÓN A LA DISCAPACIDAD.....	209
11.3. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.....	210
12. DENUNCIAS E INSUMOS.....	210

Boletín interno de alertas tempranas No. 27 del 2022 punto 6. Etnias. Alerta sobre posible incumplimiento de los compromisos a los Pueblo Indígenas (E102 - Los

*Ministerios de Agricultura y Vivienda, según sus competencias articularan las Acciones pertinentes para garantizar construcción de vivienda suministro de agua potable a los pueblos Nukak y Jiw según sus usos costumbres).....* 211

13. SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO..... 213

14. Anexo..... 216

14.1. Anexo 1: Estados Financieros ..... 216

14.2. Anexo 2: Presupuesto A 31 De Diciembre De 2022 ..... 217

14.3. Anexo 3: Relación de Hallazgos ..... 218

815112-

Doctora  
CATALINA VELASCO CAMPUZANO  
Ministra  
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio  
Bogotá D.C.

La Contraloría General de la República-CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, practicó Auditoría a los Estados Contables de la entidad Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-MVCT, para la vigencia 2022, los cuales comprenden el Estado de la Situación Financiera, el Estado de Resultados y las a los Estados Financieros, preparados de conformidad con el marco normativo para las entidades de Gobierno dispuesto por la Contaduría General de la Nación.

Así mismo, se auditó la información de programación y ejecución presupuestal de ingresos y gastos de la vigencia 2022, conforme al Marco Normativo del Estatuto Orgánico de Presupuesto Decreto Ley 111 de 1996 y normas que lo modifican y reglamentan

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Guía de Auditoría Financiera de la Contraloría General de la República y en cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y adaptadas al contexto nacional y marco jurídico de la Contraloría General de la República (CGR), consecuentes con las de general aceptación; de manera que el examen proporcionó una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresados en el informe.

La auditoría incluyó el examen y aplicación de procedimientos destinados a obtener evidencia de auditoría financiera sobre los importes y la información reconocida revelada en los Estados Financieros de la vigencia fiscal 2022, por la Representante legal del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, a la Contraloría General de la República a la Contraloría General de la República, a través del Sistema de Rendición Electrónica de Rendición de la Cuenta e Informes - SIRECI- sobre la base de pruebas selectivas de las evidencias y documentos que soportan la gestión contable y presupuestal, las cifras y presentación de los Estados Financieros y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Control Interno Contable y Financiero y la efectividad de las acciones de mejoramiento implementadas por el MVCT para

subsanan los hallazgos de tipo presupuestal y contable del Plan de Mejoramiento, a 31 de diciembre de 2022.

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

En la ejecución de la Auditoría Financiera se obtuvo evidencia suficiente, la información suministrada por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, proporciona una base amplia y adecuada para emitir la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros, vigencia 2022 y la opinión sobre la ejecución del presupuesto por la misma vigencia.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Para la auditoría financiera al Ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT- vigencia 2022, se fijaron los siguientes objetivos:

### **1.1. OBJETIVO GENERAL**

Evaluar y emitir una opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros, vigencia 2022 y emitir una opinión sobre el fenecimiento de la cuenta fiscal.

### **1.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS**

1. Examinar los estados o cifras financieros a 31 de diciembre de 2022, y expresar la opinión sobre si están preparados de conformidad con el marco de información financiera o marco legal aplicable y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error.

2. Evaluar la ejecución del presupuesto a 31 de diciembre de 2022 y emitir la opinión sobre su razonabilidad. Incluye también la verificación del cumplimiento de las normas de austeridad del gasto y de las reservas presupuestales: las reservas ejecutadas (pagadas) en el 2022 y las reservas constituidas a 31 de diciembre de 2022, éstas últimas para efectos de su refrendación.

3. Evaluar el control interno financiero y expresar el concepto sobre su calidad y eficiencia.

4. Emitir el fenecimiento o no sobre la cuenta fiscal a 31 de diciembre de 2022, remitida a través del SIRECI.

5. Efectuar seguimiento a las acciones ejecutadas por el sujeto de control para atender las Glosas de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes.
6. Efectuar seguimiento a las acciones sobre los procesos contable, financiero y presupuestal del plan de mejoramiento, ejecutadas a 31 de diciembre de 2022 y establecer su efectividad.
7. Evaluar la gestión energética en los edificios de la administración pública de conformidad con los objetivos previstos en la Ley 1955 de 2019 art. 292 (PND -2018 .2022).
8. Revisar las acciones adelantadas en cumplimiento de las políticas públicas de protección a la discapacidad (Ley 1618 de 2013, artículo 5°) y verificar los recursos asignados para la sostenibilidad ambiental.
9. Tramitar las denuncias y peticiones presentadas ante la CGR sobre los temas de la materia a auditar, que hayan sido allegadas hasta la etapa planeación de la auditoría.

### 1.3 RESUMEN DE POLÍTICAS FINANCIERAS Y CONTABLES.

Los Estados Financieros del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT fueron preparados en cumplimiento del nuevo marco normativo, basado en normas internacionales, definido por la Contaduría General de la Nación<sup>1</sup> mediante la Resolución 533 de 2015, modificada por la Resolución 484 de 2017, en la cual se determina *“Incorporar, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública la estructura del Marco normativo para entidades de gobierno, la cual está conformada por: el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública”*.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, aplica los criterios de causación para sus operaciones contables de acuerdo con el Plan General de Cuentas, definido por la Contaduría General de la Nación, así mismo, registra y procesa su información contable en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF-Nación, como única fuente de información válida para los entes de control.

El reconocimiento de partidas en los estados financieros se hace con sujeción al principio de devengo o causación, de modo que los estados financieros reflejen la situación real de la entidad, en relación con los derechos y obligaciones derivados

del desarrollo de las actividades propias del cometido estatal a su cargo, independientemente del flujo real de efectivo.

En cuanto a los procesos de programación y ejecución del presupuesto aplica las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto General de la Nación emanado del Decreto 111 de 1996, sus modificatorios y normas reglamentarias, los cuales están compilados en la Ley 1068 de 2015, así como los lineamientos y directrices expedidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

#### 1.4 RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL -MVCT.

Es responsabilidad del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio el contenido de la información suministrada a la Contraloría General de la República, la presentación fiel de los estados financieros, de conformidad con el Régimen de Contabilidad Pública y las resoluciones aplicables emitidas por la Contaduría General de la Nación. Igualmente, la administración de la MVCT es responsable por el control interno que considere necesario para permitir la preparación de estados financieros libres de incorrección material por fraude o error; así como, del contenido de la información suministrada a través del SIRECI, información entregada a los Auditores y Carta de Salvaguarda, entre otros.

##### 1.4.1. Organización y Funciones.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio fue creado mediante el artículo 14 de la Ley 1444 de 2011, con los objetivos y funciones escindidos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial asignados por las normas legales y reglamentarias al Despacho del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial y al Despacho del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico. De acuerdo con lo establecido por el Decreto 3571 de 2011, tiene como objetivo principal lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.

De acuerdo con la norma antes citada y los procesos que fueron auditados, entre las funciones más importantes que debe cumplir el MVCT, se encuentran:

Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación.

Definir esquemas para la financiación de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, vinculando los recursos que establezca la normativa vigente.

Diseñar y promover programas especiales de agua potable y saneamiento básico para el sector rural, en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial.

Definir criterios de viabilidad y elegibilidad de proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo y dar viabilidad a los mismos.

Contratar el seguimiento de los proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo que cuenten con el apoyo financiero de la Nación.

Prestar asistencia técnica a las entidades territoriales, a las autoridades ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en el marco de las competencias del sector.

#### 1.5 RESPONSABILIDAD DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

El presente ejercicio de control fiscal (Auditoría Financiera) se realizó con fundamento en los artículos 219 y 267 de la Constitución Política y el Decreto Ley 403 de 2020<sup>1</sup> y de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Guía de Auditoría Financiera adoptada mediante la Resolución Reglamentaria de la Contraloría General de la República y en cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y adaptadas al contexto nacional y marco jurídico de la Contraloría General de la República (CGR), consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, que los auditores cumplan los requerimientos de ética; así como, la planeación y ejecución del trabajo, de manera que el examen proporcionó una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresados en el informe.

Los resultados de la evaluación aparecen contenidos en el presente informe con la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros auditados y la opinión de razonabilidad de la Ejecución Presupuestal, soportados en evidencias que configuran una base suficiente y adecuada.

Los estudios y análisis realizados en desarrollo de la auditoría se encuentran debidamente documentados, a partir de la información suministrada por Ministerio

---

<sup>1</sup> Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.

de Vivienda, Ciudad y Territorio, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías –APA- de la CGR.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente al Representante Legal del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, durante la ejecución de la Auditoría Financiera, otorgando los plazos establecidos en los reglamentos para que la Entidad presentara los argumentos y soportes para desvirtuar o no los hallazgos e incorrecciones comunicados. Las respuestas de la administración fueron analizadas y se incorporaron en el informe, lo que se consideró pertinente.

Se considera que la evidencia de auditoría obtenida es suficiente, apropiada y proporciona una base razonable para expresar la opinión contable y presupuestal, concepto sobre el control interno financiero, reservas presupuestales y fenecimiento de la cuenta rendida.

## **2. FUNDAMENTOS DE LA OPINION CONTABLE – CON SALVEDADES.**

### **2.1. FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN CONTABLE.**

Al cierre de la vigencia 2022, los Activos ascendieron a \$ 1.663.476.140.259, los Pasivos a \$ 348.691.667.054 y el Patrimonio a \$ 1.314.784.473.204

En la evaluación del proceso financiero y contable se tuvo en cuenta la información contenida en: los estados financieros y sus notas, el CHIP, el SIIF, el plan de mejoramiento registrado en el aplicativo SIRECI–CGR, con corte al 31 de diciembre de 2022 y la información remitida y subida por el MVCT en la carpeta OneDrive creada con ocasión de la auditoría financiera.

Con base en las pruebas realizadas se obtuvo la evidencia que permite afirmar que los Estados Financieros de la vigencia 2022 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, presentan una seguridad razonable, en sus aspectos más significativos, salvo por los hechos encontrados que determinan situaciones con efecto y materialidad contables, los cuales se resumen a continuación:

Cuenta 190513 - Bienes y Servicios Pagados por Anticipado – Estudios y proyectos. Se evidenciaron diferencias en los saldos de los contratos 027 y 291 de la entidad ENTERRITORIO confrontados contra la información reportada por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, por valor de \$2.480.187.513 (Sobreestimación).

Cuenta 240324 - Sistema General de Participaciones - Participación para Agua Potable y Saneamiento Básico. Los saldos registrados por veinticuatro (24) entidades a nivel nacional en la cuenta 133710 suman \$7.991.852.932,88 a su vez el MVCT en la cuenta 240324 respecto a estas entidades suma un valor de

\$3.937.573.871,00 generando una diferencia de \$4.054.278.061,88. Cuentas que hacen parte del sistema general de participaciones - participación para agua potable y saneamiento básico.

Cuenta 472290 - otras operaciones sin flujo de efectivo. Valores reportados de Operaciones sin flujo de efectivo, se presenta una diferencia de \$14.283.003.508 entre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, registra un valor de \$44.174.481.514 en la cuenta 572290 y el MVCT \$29.891.478.005 en la cuenta 472290.

## 2.2. OPINIÓN SOBRE LOS ESTADOS FINANCIEROS.

En opinión de la Contraloría General de la República- CGR, **excepto por** los hechos descritos en el párrafo de “Fundamentos de la opinión contable”, los Estados Financieros del MVCT presentan razonablemente en todos los aspectos importantes la situación financiera a 31 de diciembre de 2022, y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esa fecha, de conformidad con el marco normativo para las entidades del gobierno que contempla los principios y normas de contabilidad prescritos por la Contaduría General de la Nación.

## 3. OPINION RAZONABILIDAD PRESUPUESTAL.

### 3.1 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN PRESUPUESTAL.

El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, a 31 de diciembre de 2022, tuvo una apropiación vigente de \$3.447.511.736.142; se comprometió el 98,77% de los recursos, obligado el 81,66% y pagado el 81,52%; los gastos ejecutados sumaron \$3.405.091.595.923 y las apropiaciones sin comprometer sumaron un valor de \$42.420.140.219, como se detalla en la siguiente tabla.

**Tabla 1. Ejecución Presupuestal Vigencia 2022, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.**

TIPO DE GASTO	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL VIGENCIA 2022, MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO		APROPICIACIÓN VIGENTE		COMPROMETIDO		OBLIGACIONES NETAS	PAGOS NETOS	SALDOS DE APROPIACIÓN
	APRO. INICIAL	APR. ADICIONAL	APR. REDUCIDA	APR. VIGENTE	CGP	COMPROM. SG			
FUNCIONAMIENTO	\$ 67.032.336.698	\$ 5.279.440.900	\$ 4.835.440.900	\$ 47.476.336.598	\$ 63.442.233.531	\$ 64.009.564.162	\$ 62.266.650.503	\$ 62.201.514.179	\$ 3.466.772.424
APORTE AL FONDO DE CONTINGENCIA	\$ 31.376.656			\$ 31.376.656	\$ 31.376.656	\$ 31.376.656	\$ 31.376.656	\$ 31.376.656	\$ -
SGP	\$ 2.965.005.476.499	\$ 9.114.182.573		\$ 2.574.119.659.072	\$ 2.574.119.659.072	\$ 2.573.552.328.441	\$ 2.571.644.126.665	\$ 2.568.654.496.167	\$ 967.330.631
TOTAL GASTO FUNCIONAMIENTO	\$ 2.632.069.189.343	\$ 14.393.623.473	\$ 4.835.440.900	\$ 2.641.595.995.658	\$ 2.637.561.892.603	\$ 2.637.561.892.603	\$ 2.633.910.817.368	\$ 2.628.856.009.345	\$ 4.034.103.055
INVERSION	\$ 773.674.795.188	\$ 65.235.139.338	\$ 32.994.194.042	\$ 805.915.740.484	\$ 767.529.703.321	\$ 767.529.703.321	\$ 181.483.927.923	\$ 181.457.830.827	\$ 38.386.037.163
TOTAL	\$ 3.405.743.985.131	\$ 79.628.762.811	\$ 37.829.634.942	\$ 3.447.511.736.142	\$ 3.405.091.595.923	\$ 3.405.091.595.923	\$ 2.815.394.745.291	\$ 2.810.313.840.171	\$ 42.420.140.219
TOTAL DE FUNCIONAMIENTO: INVERSION SIN SGP	\$ 840.707.151.774	\$ 78.514.580.238	\$ 37.829.634.942	\$ 873.392.077.070	\$ 830.971.936.851	\$ 831.539.267.482	\$ 243.730.618.426	\$ 243.659.345.004	

Fuente: Sistema Integrado de Información Financiera SIIF-Nación.

En desarrollo de la auditoría financiera sobre la programación y ejecución presupuestal se determinaron incorrecciones, derivadas de los hallazgos sobre la constitución de las reservas presupuestales, los saldos de apropiación presupuestal y la ejecución del proyecto CUR 639 de 2019 afectando la razonabilidad de la información presupuestal.

Se evidenciaron deficiencias en la ejecución presupuestal de los proyectos de inversión, teniendo en cuenta que la apropiación definitiva para Inversión para la vigencia 2022 correspondió a **\$805.915.740.484,00**, las Obligaciones a **\$181.483.927.922,53** y las Cuentas por Pagar a **\$26.097.096,00**, correspondiente al **22,52%** respecto a lo obligado. Es decir, que el 77,48% de lo presupuestado para esa vigencia no fue ejecutado, situación que afecta y atrasa el cumplimiento de metas y, por ende, generando el no cumplimiento de los fines previstos y de igual forma los fines del estado.

Para el cierre de la vigencia de 2022, se refleja en la ejecución del presupuesto de la entidad, saldos por pérdida de apropiación por \$ 42.420.140.219, equivalentes a 1,21%, correspondientes a los rubros de Inversión y Funcionamiento.

El monto de las reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre del 2022 del presupuesto de inversión, corresponden a \$586.045.775.397 (72.72% del total del presupuesto de inversión), superando en \$465.158.414.325 el 15% establecido en el artículo 78 del Decreto 111 de 1996 como límite de constitución en ese rubro.

### 3.2. OPINIÓN PRESUPUESTAL - NO RAZONABLE.

En nuestra opinión, la programación y ejecución del presupuesto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por la vigencia 2022, de conformidad con el marco normativo aplicable, es No Razonable.

### 3.2. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES.

Del total de las reservas presupuestales constituidas por el MVCT en la vigencia 2022, por valor total de **\$589.696.850.632,44**, se revisó una muestra por valor de **\$379.952.886.021**, equivalente al 64.4%.

Mediante certificación del 24 de abril del 2023 el MVCT informa que en la vigencia 2022 no se constituyeron reservas “inducidas”, esto es: con fundamento en lo previsto en el artículo 28 de la Ley 2276 de 2022.

Sobre la muestra de reservas indicada anteriormente, se verificaron los soportes documentales y el cumplimiento de los presupuestos normativos para su constitución, y se observó la existencia y consistencia de esa información, motivo por el cual se registra su refrendación en el archivo diseñado por la Contraloría General Delegada de Economía y Finanzas de la CGR, con destino a esa misma dependencia.

#### 4. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO

Como resultado de la evaluación realizada por la Contraloría General de la República, al Sistema de Control Interno Financiero del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en lo que corresponde a los Macroprocesos de Gestión Financiera y Contable y Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto, frente a los riesgos inherentes de los procesos seleccionados por la auditoría durante la vigencia 2022, se evaluó el diseño los controles existentes para la mitigación de los mismos, obteniendo una calificación general del diseño de controles de **“Parcialmente Adecuado”**.

En la ejecución de la auditoría se evaluó la efectividad de los controles identificados y evaluados, obteniendo una calificación de 1.90 por lo cual se emite concepto **“CON DEFICIENCIAS”**.

Las debilidades de control interno hacen parte de los hallazgos incluidos en el presente informe y se relacionan con:

Depurar y registrar oportunamente los bienes, derechos y obligaciones recibida o transferidos del PAR INURBE en liquidación ya que se presentan deficiencias en los registros contables con posterioridad a la entrega de los bienes y muebles.

Clasificación inadecuada en los estados financieros de los activos corrientes y no corrientes.

La información presentada en las Notas Explicativas a los Estados Financieros denota diferencias con la revelación al cierre de la vigencia 2022 y que refleja debilidades en los controles establecidos.

Conciliación oportuna de los saldos por ejecutar en los contratos de la cuenta 190513 bienes y servicios pagados por anticipados – estudios y proyectos.

Reclasificación oportuna a saldos o hechos económicos de acuerdo con la normatividad expedida por la Contaduría General de la Nación.

Se han diseñado e implementado las acciones de mejoramiento por parte de la Oficina de Control Interno, sin embargo, en materia de seguimiento y control, el resultado de la evaluación al Sistema de Control Interno Financiero del Ministerio Vivienda, Ciudad y Territorio-, en lo concerniente a los Macroprocesos de Gestión Financiera y Contable, Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto, arroja que persisten las causas de los hallazgos de auditorías anteriores que no se han subsanado efectivamente y por tanto que se repitan los hallazgos.

Con respecto a la ejecución presupuestal se observaron deficiencias en la aplicación de los procedimientos de ejecución oportuna de los saldos de apropiación, control del límite en la constitución de las reservas y la consistencia de

la información respecto de los avances y estado de los proyectos, presentando una baja ejecución por las deficiencias en la planeación y la gestión, al no ejecutar los recursos disponibles en la correspondiente vigencia fiscal.

Debilidades en la aplicación de los procedimientos y normas de ejecución presupuestal por cuanto, a 31 de diciembre de 2022, se presentan saldos por pérdida de apropiación de \$ 42.420.140.219 en el rubro de inversión.

Persisten las debilidades de control y seguimiento en la ejecución presupuestal, teniendo en cuenta que en la vigencia auditada se continúa presentando la constitución de reservas presupuestales que superan los límites permitidos por la ley; para el año 2022 se superó en \$465.158.414.325 sobre el presupuesto de inversión.

En la ejecución del contrato de obra 511 de 2019, derivado del CUR 639 de 2019, se evidencian fallas de control seguimiento y supervisión por el retraso y las fallas en la instalación de la tubería, las imprecisiones en las cantidades de obras de las actividades realizadas por el contratista Consorcio PMAA 182, las inconsistencias en la legalización del anticipo consignado al mismo.

## 5. PRONUNCIAMIENTO SOBRE EL FENECIMIENTO DE LA CUENTA.

Con fundamento en la opinión Contable (**CON SALVEDADES**) y la opinión sobre la programación y ejecución Presupuestal (**NO RAZONABLE**) la Contraloría General de la República, **No Fenece** la cuenta rendida por la entidad para la vigencia 2022.

**Tabla 2.** Fenecimiento de la Cuenta 2022 – MVCT

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

Fuente. Formato 25 de la CGR

## 6. RELACION DE HALLAZGOS.

En desarrollo de la presente auditoría se establecieron veintiún (21) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) tiene incidencia fiscal por valor de **\$2.866.130.406**, ocho (8) con presunta incidencia disciplinaria, que serán trasladados a las instancias competentes y uno (1) para Indagación Preliminar.

## **7. PLAN DE MEJORAMIENTO.**

En cumplimiento de lo previsto en la Resolución Orgánica No.0042 del 25 de agosto de 2020 de la CGR, el Fondo Nacional de Vivienda- Fonvivienda deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Por lo tanto, el Fondo Nacional de Vivienda debe remitir el plan de mejoramiento a través del aplicativo SIRECI, [soportesireci@contraloria.gov.co](mailto:soportesireci@contraloria.gov.co), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de esta comunicación.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la resolución orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable y vigente.

Bogotá D.C.,

**DIEGO ALEJANDRO CASTRO GARCÍA**  
Contralor Delegado  
Sector Vivienda y Saneamiento Básico

Aprobado: Acta de Comité de Evaluación Sectorial No. 40 del 23 de junio de 2023

Revisó: Yanet Sanabria Pérez – Directora de Vigilancia Fiscal  
Fernando Grillo Parra – Supervisor  
Elaboró: Equipo Auditor /Líder Equipo Auditor

## 8. ANEXO DE HALLAZGOS – RESULTADOS.

### 8.1. PROCESO CONTABLE.

#### **Hallazgo 1. Cuenta 190513 Bienes y Servicios Pagados por Anticipado – Estudios y Proyectos. Administrativo.**

Resolución No. 533 de 2015

Artículo 1. *“Incorporar, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, la estructura del Marco normativo para entidades de gobierno, la cual está conformada por: el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública (...).”*

MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO: INSTRUCTIVO DE PROCEDIMIENTOS CONTABLES, CÓDIGO: FRA-I-02, VERSIÓN: 8.0.

Numeral 11.6.2. Bienes y Servicios pagados por Anticipado. *“La cuenta contable, representa el valor de los pagos anticipados por concepto de la adquisición de bienes y servicios que se recibirán de terceros, tales como seguros, intereses, comisiones, arrendamientos, publicaciones y honorarios, entre otros. Estos pagos deben amortizarse durante el periodo en que se reciban los bienes y servicios, o se causen los costos o gastos (...).”*

De acuerdo con la información suministrada por la entidad mediante memorando 2023EE0008954 del 13 de Febrero de 2023 se determinó que la cuenta 190513 Bienes y Servicios Pagados por Anticipado se encuentra conformada por los siguientes contratos: Un (1) contrato con la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y la región Caribe S.A. – EDUBAR por valor de \$47.796.400.006; un (1) convenio con el Consorcio IEHG - JVP La Guajira por valor de \$21.456.221.126; seis (6) contratos y dos (2) convenios con la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTERRITORIO por valor total de \$30.510.331.941; tras la revisión de los soportes, se evidenció que existen diferencias de los saldos disponibles por ejecutar en los siguientes contratos:

**Tabla 3. Contratos Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – Enterritorio.**

CONTRATO	ENTIDAD	SALDO ESTADOS FINANCIEROS	EXTRACTO O INFORME DE PAGOS ENTIDAD 31/12/2022	DIFERENCIAS
27-194048	Enterritorio	\$ 11.195.451.571	\$ 8.652.918.181	\$ 2.542.533.390
291-212015	Enterritorio	\$ 748.021.208	\$ 810.367.085	\$ 62.345.877
TOTAL				\$ 2.480.187.513.

Fuente: Elaboración equipo auditor con información del MVCT

Los contratos números 27 y 291 presentan una sobreestimación en la cuenta 190513 – Bienes y Servicios Pagados por Anticipado por valor de \$ 2.480.187.513 en los saldos pendientes por ejecutar de estos contratos, información que presenta diferencia entre los valores reportados por el MVCT en sus Estados Financieros y los extractos o informes de pagos emitidos por ENTERRITORIO a 31 de diciembre de 2022. Lo anterior, se presenta por fallas en los procedimientos para realizar la depuración y conciliación de esta cuenta, situación que se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el artículo 38 de la ley 1952 de 2019.

### Respuesta de la Entidad.

La Dirección de Infraestructura y Desarrollo Empresarial del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, con memorando radicado 2023IE0003164 da respuesta como se indica:

*“(...) RESPUESTA – CONTRATO 27-194048*

*En lo que tiene que ver con la ejecución del contrato 27-194048, de manera atenta y de acuerdo con respuestas anteriores suministradas a la Contraloría General de la Nación, durante la vigencia 2020 se firmó con ENTERRITORIO el acta parcial de liquidación No 5 y de acuerdo con los compromisos ya fueron reintegrados a la Nación \$2.237.688.331,50 por concepto de CAF, y de los \$ 234.012.425,81 que debían reintegrarse por concepto de interventoría; se reintegraron \$ 232,147,785.81 más \$ 932,320 por concepto de gravamen a los movimientos financieros, quedando por reintegrar \$ 932,320, que serán considerados dentro del balance final del convenio No. 27 celebrado con FONADE hoy ENTERRITORIO.*

*Ahora bien, para el 15 de diciembre de 2020, se encontraban pendientes por ingresar al proceso de liquidación 32 CAF y 25 procesos judiciales, para los cuales durante el año el año 2021 se efectuaron periódicamente mesas de trabajo con el equipo de la Gerencia de ENTERRITORIO para este contrato, no obstante y atendiendo a las recomendaciones realizadas por la oficina jurídica del MVCT, se*

opta por tramitar una Sexta Liquidación Parcial para los CAF y una última liquidación exclusivamente para los procesos judiciales el cual no cuentan con fallo.

De acuerdo con lo antes expuesto, a 31 de diciembre de 2021 la minuta del acta parcial de liquidación No 6 del Convenio Interadministrativo N° 194048 FONADE (hoy ENTerritorio) – No. 27 DE 2004 MAVDT (hoy MVCT), se encontraba en revisión de ENTerritorio con el fin de adelantar el proceso de firma, sin embargo, solo hasta el mes de octubre de 2022, ENTerritorio, devolvió el acta incluyendo algunos ajustes ante las reiteraciones realizada en varios correos electrónicos y mediante oficios con radicado 2022EE0062184 del 06 de junio y 2022EE0085591 del 02 de septiembre de 2022.

Nuevamente revisada el acta por parte de la Dirección de Infraestructura y Desarrollo Empresarial, se radicó en el Grupo de Contratos del Ministerio, el día 29 de noviembre de 2022, para revisión y posterior firma del secretario general.

Teniendo en cuenta las gestiones realizadas por el Ministerio, con el fin de depurar la información y así establecer el Balance Final del convenio, el cual nos permitirá establecer el cierre a las diferencias entre el MVCT y ENTERRITORIO, no se considera una sobre estimación de la cuenta – Otros Activos - Bienes y Servicios Pagados por Anticipado - Estudios y Proyectos, toda vez que el convenio no está liquidado en un 100%.

• RESPUESTA- CONTRATO 291-212015

En lo que respecta al contrato No. 291-2012, presenta un valor presupuestal de \$42.965.435.491, cuya fuente de recursos provienen del Presupuesto General de la Nación, asignados al Ministerio para la ejecución del Programa de Abastecimiento de Agua y Manejo de Aguas Residuales en Zonas Rurales, los cuales fueron desembolsados a ENTERRITORIO (Antes FONADE) para que realizara la Gerencia Integral ejerciendo labores de soporte jurídico, administrativo, financiero, de monitoreo y control de los proyectos que se ejecuten en el marco del mencionado programa.

Por ende, el Ministerio en su labor de supervisión del contrato, realiza la verificación financiera y contable teniendo en cuenta el valor presupuestal del mismo, correspondiente a la cifra indicada de \$42.965.435.491, por lo que el ejercicio de saldos que se realizó con corte 31 de diciembre de 2022 correspondió al siguiente:

Valor Aportes Realizados	Valor Ejecutado por ENTERRITORIO a 31/12/2022 (2)	Saldo a 31/12/2020 (3) = (1) – (2)
MVCT (1) \$42.965.435.491	\$42.217.414.283	\$748.021.208.21

Ahora bien, para la ejecución de los proyectos derivados del contrato 291 de 2012, se contemplaron otras fuentes de financiación diferentes a la otorgadas por el Ministerio, que

se denominan aportes de contrapartida, los cuales hacen parte de un plan financiero viabilizado por el Ministerio, que en este caso corresponde a un proyecto financiado en el municipio de Tibú – Norte de Santander, cuyo objeto es: “Construcción del sistema del acueducto interveredal que benefician a las veredas de Carboneras, Km 16 - Palmeras, Refinería, Socuavo Norte, P30, Serpentino, M24 y P15 en el municipio de Tibú”, estipulando las siguientes fuentes de financiación:

MVCT	ECOPETROL	MUNICIPIO DE TIBÚ	TOTAL
\$5.126.341.572	\$2.000.000.000	\$500.000.000	\$7.626.341.572

De esta manera, se puede observar que para la ejecución del mencionado proyecto, se realizaron aportes de contrapartida por valor de \$2.500.000.000, los cuales fueron directamente desembolsados a ENTERRITORIO por las Entidades descritas en el cuadro anterior, de acuerdo al vínculo presentado entre dichas Entidades en virtud de un convenio o convenios suscrito(s) entre las partes y de los cuales el Ministerio no hizo parte suscribiente, por lo tanto, dichos recursos de contrapartida no fueron adicionados al contrato 291-2012, siendo este punto, la causa de la diferencia de la información que se presenta sobre el saldo entre el MVCT y FONADE, hoy ENTERRITORIO.

Lo anterior debido a que, ENTERRITORIO en principio le dio un manejo presupuestal al Contrato 291 de 2012, como una bolsa común de recursos, en el cual incluyó el aporte de la Nación (\$42.965 mlls) más el aporte de contrapartida realizado por las Entidades descritas (\$2.500 mlls), lo que suma los aportes totalizados por ENTERRITORIO en \$45.465.435.491, generando el reporte de dicha Entidad de la siguiente manera:

TOTAL INGRESOS APORTES AL CONVENIO	YEJECUCION ACUMULADA 31/12/2022	ASALDO POR EJECUTAR
\$45.465.435.491,00	\$44.662.699.820,53	\$802.735.670,47

Por consiguiente, luego de un proceso de conciliación de saldos entre ENTERRITORIO y el Ministerio, realizado en el año 2017, se pudo establecer que en la ejecución financiera presentada por dicha Entidad, en los informes de ejecución financiera del contrato 291 de 2012, se contemplaron pagos para el proyecto de Tibú, sin distinción entre los aportes de la Nación y de contrapartida, situación que se pudo aclarar hasta el mes de mayo de 2017, donde el Ministerio pudo establecer que de los recursos de contrapartida, ENTERRITORIO ha pagado a los contratistas de obra e interventoría.

La diferencia que se indica en la observación del órgano de control en el saldo del recurso del contrato 291 de 2012, fue aclarada e informada a la Subdirección de Finanzas y Presupuesto, en el mes de julio de 2017 y a partir de esa fecha se registra periódicamente en el anexo 2: Explicación de Diferencias. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta diferencia esta conciliada e identificada, respetuosamente consideramos que no existe una sobreestimación en la cuenta “Otros Activos y Bienes Pagados por Anticipado- Estudios y Proyectos”. Lo anterior, pone en evidencia la gestión cuidadosa adelantada por la Entidad, actuando conforme lo dispone la Constitución Política de Colombia, el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 y demás normas concordantes. Sumado a lo anterior, es necesario realizar un estudio cuidadoso a lo manifestado por esta Cartera Ministerial al momento de darle una

connotación disciplinaria a la presente observación, pues se debe realizar un análisis sistemático que le dé orden, lógico y coherencia a la materia. En este punto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, en Sentencia del 6 de febrero de 202011, señaló:

*“(...) la adecuación típica debe realizarse con la confrontación del comportamiento probado y el texto legal que consagre la falta disciplinaria. Si el primer juicio arroja que un sujeto disciplinable e imputable, con su conducta cometió una falta disciplinaria tipificada en la ley, debe pasarse al segundo, relativo a la valoración sobre la ilicitud sustancial. Esta (...) se configura cuando la conducta tipificada como falta afecte el deber funcional sin justificación alguna. [...] [P]ara que se configure una infracción disciplinaria no es necesario un resultado lesivo o dañino a un bien jurídico o al Estado, sino que se exige el quebrantamiento sustancial injustificado de los deberes funcionales encargados al servidor público, que afecten los valores o principios de la función pública. [...] [L]o anterior, desde la doctrina, se ha sintetizado en la realización de dos análisis: uno deontológico, referido a la constatación del cumplimiento de los deberes precisos (contenidos en reglas) que le impone el ordenamiento jurídico a un servidor público en razón de su cargo, y otro axiológico, relacionado con la verificación de la observancia de los principios de la función pública. Finalmente, el juicio de reproche en sede de culpabilidad, debe realizarse a partir de la verificación del nexo psicológico entre el autor de la falta y la conducta desplegada para su consumación, esto es, si el sujeto disciplinable actuó con dolo o culpa y, además, si le era exigible un comportamiento diverso al que efectivamente materializó en la realidad. De conformidad con todo lo precedente, se hace necesario que la responsabilidad disciplinaria se estudie de acuerdo con la estructura que se acaba de mostrar, en aras de consolidar un análisis sistemático que le dé orden, lógica y coherencia a la materia. (...)”. Es importante, que el Equipo Auditor reconsidere las connotaciones atribuidas a la presente observación, haciendo un análisis detallado e integral a cada uno de los argumentos presentados por esta Entidad, determinando la no inclusión de la misma en el informe final.”*

## **Análisis de la Respuesta.**

La respuesta del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio indica que las diferencias presentadas entre los saldos de los estados financieros y los extractos o informes de pago a 31 de diciembre de 2022 de los contratos, obedece a:

### Contrato 027

*La diferencia corresponde a reintegros a la Nación por valor \$2.237.688.331,50, por concepto de CAF, \$ 232,147,785.81, por interventoría y \$ 932,320, por gravamen a los movimientos financieros, adicionalmente este contrato se encuentra en proceso de liquidación de acuerdo al acta de sostenibilidad contable No 13 del 22 de diciembre de 2022.*

### Contrato 291

*La diferencia corresponde a pagos para el proyecto de Tibú, sin distinción entre los aportes de la Nación, esta diferencia fue aclarada e informada a la Subdirección de Finanzas y Presupuesto, en el mes de julio de 2017.*

De acuerdo con la respuesta de la entidad se retira la incidencia disciplinaria, pero debido a las fallas en los procedimientos de depuración y conciliación, acciones que debe adelantar la entidad y que le permita realizar el cierre de las diferencias entre el MVCT y ENTERRITORIO, adicionalmente no se adjuntaron los soportes correspondientes para justificar las diferencias presentadas por valor de \$ 2.480.187.513. Se ratifica lo observado por la CGR y se configura como hallazgo administrativo.

## **Hallazgo 2. Operaciones Recíprocas. Administrativo.**

### **Resolución No. 533 de 2015**

Expedida por la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación (CGN) *"Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones"*

El artículo 1 de la Resolución No. 533 del 08 de octubre de 2015 modificada por la Resolución No. 484 de 2017, establece, *"Incorporar, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, la estructura del Marco normativo para entidades de gobierno, la cual está conformada por: el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública."*

### **Instructivo No. 002 del primero de diciembre de 2022 de la Contaduría General de la Nación (CGN).**

*"(...) REFERENCIA: Instrucciones dirigidas a las ENTIDADES CONTABLES PÚBLICAS (ECP) relacionadas con el cambio del periodo contable 2022 - 2023, el reporte de información a la Contaduría General de la Nación y otros asuntos del proceso contable. (...)*

#### **2.3. Reporte de operaciones recíprocas en la categoría de Información Contable Pública – Convergencia**

*Este reporte corresponde a las operaciones que relacionan a dos o más entidades públicas por transacciones registradas entre sí, en subcuentas de activos, pasivos, patrimonio, ingresos, gastos y costos, y constituyen un insumo del proceso de consolidación (...)"*

## **MANUAL DE INSTRUCCIONES “OPERACIONES RECÍPROCAS” VERSIÓN 3.0**

Expedido por la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación (CGN)

### ***"(...) INTRODUCCIÓN***

*El presente Manual, contiene las instrucciones de uso de la funcionalidad de una nueva opción en la web de la página CHIP de la Contaduría General de la Nación (CGN), denominada “Operaciones Recíprocas”, para facilitar la gestión pertinente y ajustes necesarios, con el fin de reducir los saldos por conciliar de la entidad reportante, con las demás entidades públicas con las cuales tiene relaciones comerciales o de servicios. En este documento encontrará una orientación práctica para el manejo de las operaciones recíprocas, en cuanto a la verificación de saldos por conciliar y aspectos a tener en cuenta para disminuirlos. Igualmente encontrará la guía para solucionar los posibles errores en el reporte de Operaciones Recíprocas.*

## 1. OBJETIVO

*Mostrar los saldos pendientes por conciliar de la entidad reportante, con el fin de mejorar la calidad y utilidad de la información que la CGN suministra al Gobierno Central, Organismos de Control y a la Ciudadanía en general (...).”*

### **MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO: INSTRUCTIVO DE PROCEDIMIENTOS CONTABLES, CÓDIGO: FRA-I-02, VERSIÓN: 8.0.**

*“(...) 20. OPERACIONES RECÍPROCAS.*

#### 20.1. OBJETIVO.

*Establecer las directrices que permitan, a los responsables del tratamiento contable de las operaciones recíprocas, contar con una herramienta que les facilite aplicar de manera apropiada los conceptos básicos referentes al manejo contable de este hecho económico para la adecuada determinación del reporte por parte de MVCT y FONVIVIENDA (...).”*

De acuerdo con la información reportada por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (MVCT) a 31 de diciembre de 2022, en el formulario CGN2015\_002\_OPERACIONES\_RECÍPROCAS\_CONVERGENCIA los saldos registrados por veinticuatro (24) entidades a nivel nacional en la cuenta 133710 Sistema General De Participaciones - Participación Para Agua Potable Y Saneamiento Básico por \$7.991.852.932,88 a su vez el MVCT en la cuenta 240324 Sistema General de Participaciones-Participación para Agua Potable y Saneamiento Básico por valor \$3.937.573.871 genera una diferencia de \$4.054.278.061,88.

Así mismo, sobre los valores reportados de Operaciones sin flujo de efectivo se presenta una diferencia de \$14.283.003.508,90 donde la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN reportó un total de \$44.174.481.514 en la cuenta 572290 - Otras Operaciones Sin Flujo De Efectivo y el MVCT por \$29.891.478.005,10 en la cuenta 472290 Otras Operaciones Sin Flujo De Efectivo.

Las diferencias anteriormente señaladas con respecto a las entidades que reportan saldos con la entidad durante la vigencia 2022, no permiten tener una información precisa y confiable, de acuerdo con lo exigido por la Contaduría General de la Nación en el numeral 2.3.1 "Obligatoriedad y Consistencia del reporte de Operaciones Recíprocas" del Instructivo No.002 del 01 de diciembre de 2022; por tanto, se constituye en una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el artículo 38 de la ley 1952 de 2019.

### Respuesta de la Entidad.

La Subdirección de Finanzas y Presupuesto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando radicado 2023IE0003156 presenta los siguientes argumentos:

*“El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT, en cumplimiento a las directrices emitidas por la CGN, tiene establecido dentro del Sistema Integrado de Gestión el Instructivo de Procedimientos Contables, el cual presenta los lineamientos en cuanto a **Operaciones Recíprocas**, cuyo objetivo es “Establecer las directrices que permitan, a los responsables del tratamiento contable de las operaciones recíprocas, contar con una herramienta que les facilite aplicar de manera apropiada los conceptos básicos referentes al manejo contable de este hecho económico para la adecuada determinación del reporte por parte de MVCT y FONVIVIENDA”.*

*En consecuencia, el Ministerio efectúa los procesos de conciliación de los saldos de operaciones recíprocas, con los entes territoriales, en cortes trimestrales, con el fin de **minimizar** las diferencias de partidas conciliatorias al finalizar el periodo contable.*

*Tal como se evidenció en la información suministrada por el MVCT a la CGR, se realizaron procesos de conciliación de los saldos de operaciones recíprocas, en los cortes trimestrales de la vigencia 2022 aplicándose distintas estrategias, con el fin de minimizar los saldos por conciliar generados al finalizar el periodo contable. Lo anterior, acatando lo exigido por la Contaduría General de la Nación en el “Manual de Instrucciones para Operaciones Recíprocas” y en el “Instructivo para el cambio del periodo contable 2022 -2023, el reporte de información a la Contaduría General de la Nación y otros asuntos del proceso contable”, en lo correspondiente al MVCT.*

*Las diferencias observadas por el equipo auditor de la CGR se presentan, por ejemplo, por el no reporte, por parte de las entidades que tienen relación económica directa con el MVCT, de información financiera al Sistema CHIP en los tiempos establecidos, por la no aplicación del principio de devengo o causación para el reconocimiento de la última doceava del periodo contable de los recursos del Sistema General de Participaciones. No obstante, la realización de los registros adecuados y la ejecución de las actividades de mejora para los casos expuestos, así como las mesas de trabajo realizadas con la CGN en busca de apoyo con las entidades que no concilian las diferencias mencionadas, se encuentran fuera de control del MVCT y bajo la responsabilidad de dichas entidades.*

Las operaciones económicas realizadas por el MVCT están respaldadas en documentos suficientes y adecuados, de manera que la información registrada es susceptible de verificación, por lo cual, no se registran contablemente los hechos económicos que **no se encuentren debidamente soportados**. Por lo anterior, no hay limitación alguna para que el equipo auditor obtenga evidencia para determinar la razonabilidad de la información financiera emitida por el MVCT, con relación a los recursos que fueron encomendados para el desarrollo de su objeto social.

La información financiera de propósito general emitida para la vigencia 2022, cumple con los objetivos de rendición de cuentas, toma de decisiones y control, establecidos por la CGN respecto al uso y gestión de los recursos asignados al MVCT. Los estados financieros del MVCT representan de manera confiable los efectos de las transacciones surgidas durante el periodo, cumpliendo con los requisitos para el reconocimiento de activos, pasivos, patrimonio, ingresos y gastos.

Teniendo en cuenta los argumentos y justificaciones expuestas, se solicita respetuosamente a la Comisión de la Contraloría General de la República reconsiderar la observación Administrativa con presunta incidencia disciplinaria y no tener en cuenta esta observación en el informe final, en razón a la gestión realizada por esta entidad.”

Lo anterior, pone en evidencia la gestión cuidadosa adelantada por la Entidad, actuando conforme lo dispone la Constitución Política de Colombia, el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 y demás normas concordantes.

Sumado a lo anterior, es necesario realizar un estudio cuidadoso a lo manifestado por esta Cartera Ministerial al momento de darle una connotación disciplinaria a la presente observación, pues se debe realizar un análisis sistemático que le dé orden, lógico y coherencia a la materia. En este punto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, en Sentencia del 6 de febrero de 202017, señaló:

“(…) la adecuación típica debe realizarse con la confrontación del comportamiento probado y el texto legal que consagre la falta disciplinaria. Si el primer juicio arroja que un sujeto disciplinable e imputable, con su conducta cometió una falta disciplinaria tipificada en la ley, debe pasarse al segundo, relativo a la valoración sobre la ilicitud sustancial. Esta (...) se configura cuando la conducta tipificada como falta afecte el deber funcional sin justificación alguna. [...] [P]ara que se configure una infracción disciplinaria no es necesario un resultado lesivo o dañino a un bien jurídico o al Estado, sino que se exige el quebrantamiento sustancial injustificado de los deberes funcionales encargados al servidor público, que afecten los valores o principios de la función pública. [...] [L]o anterior, desde la doctrina, se ha sintetizado en la realización de dos análisis: uno deontológico, referido a la constatación del cumplimiento de los deberes precisos (contenidos en reglas) que le impone el ordenamiento jurídico a un servidor público en razón de su cargo, y otro axiológico, relacionado con la verificación de la observancia de los principios de la función pública. Finalmente, el juicio de reproche en sede de culpabilidad, debe realizarse a partir de la verificación del nexo psicológico entre el autor de la falta y la conducta desplegada para su

*consumación, esto es, si el sujeto disciplinable actuó con dolo o culpa y, además, si le era exigible un comportamiento diverso al que efectivamente materializó en la realidad. De conformidad con todo lo precedente, se hace necesario que la responsabilidad disciplinaria se estudie de acuerdo con la estructura que se acaba de mostrar, en aras de consolidar un análisis sistemático que le dé orden, lógica y coherencia a la materia. (...)*”.

*Es importante, que el Equipo Auditor reconsidere las connotaciones atribuidas a la presente observación, haciendo un análisis detallado e integral a cada uno de los argumentos presentados por esta Entidad, determinando la no inclusión de la misma en el informe final.”*

### **Análisis de la Respuesta.**

En la respuesta enviada por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio – MVCT se manifiesta que “*el Ministerio efectúa los procesos de conciliación de los saldos de operaciones recíprocas, con los entes territoriales, en cortes trimestrales, con el fin de minimizar las diferencias de partidas conciliatorias al finalizar el periodo contable*”. Sobre la gestión informada por el MVCT es pertinente reafirmar que continúan saldos por conciliar de la información reportada a diciembre 31 de 2022, entre el MVCT y las demás entidades del orden nacional, en el formulario de Operaciones Recíprocas Convergencia. Por lo anterior, se retira la incidencia disciplinaria, pero no se desvirtúa lo observado por la CGR, se configura como hallazgo administrativo.

### **Hallazgo 3. Cuenta 151002 – Mercancías en Existencia. Administrativo**

#### **Resolución No. 331, del 19 de diciembre de 2022**

*Artículo 1º. Modificar las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, las cuales quedarán tal y como se establece textualmente en el anexo que hace parte integral de la presente Resolución.*

#### **Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos de la Contaduría General de Nación**

**Numeral 9.3. Medición posterior:** *Con posterioridad al reconocimiento inicial, los inventarios que se espera vender a precios de mercado se medirán al menor valor entre el costo y el valor neto de realización. Por su parte, las materias primas y otros suministros mantenidos para su uso en la producción de inventarios que se espera vender a precios de mercado se medirán al menor entre el costo y el costo de reposición cuando la disminución en el valor de la materia prima indique que el valor neto de realización de los productos terminados va a ser inferior a su costo. En caso contrario, el valor de las materias primas y suministros no se ajustará.*

*Los inventarios que se mantengan para vender a precios de no mercado o distribuir en forma gratuita, así como los que se tengan para transformar o consumir en la producción de bienes o la prestación servicios que van a ser vendidos a precios de no mercado o distribuidos en forma gratuita, se medirán al menor valor entre el costo y el costo de reposición.*

*Si el valor neto de realización o el costo de reposición, según corresponda, es inferior al costo del inventario, la diferencia corresponderá al deterioro. El reconocimiento inicial del deterioro del inventario, así como cualquier aumento de este, afectará el gasto en el resultado del periodo (...).*

**Numeral 19. Deterioro del Valor de los Activos Generadores de Efectivo:** El deterioro de valor de un activo generador de efectivo es una pérdida en sus beneficios económicos futuros, adicional al reconocimiento sistemático realizado a través de la depreciación o amortización. El deterioro de un activo generador de efectivo, por tanto, refleja una disminución en los beneficios económicos futuros que el activo le genera a la entidad que lo controla. (...)

**Numeral 19.1. Periodicidad en la comprobación del deterioro del valor:** *Como mínimo al final del periodo contable, la entidad evaluará si existen indicios de deterioro del valor de sus activos generadores de efectivo. Si existe algún indicio, la entidad estimará el valor recuperable del activo para comprobar si efectivamente se encuentra deteriorado; en caso contrario, la entidad no estará obligada a realizar una estimación formal del valor recuperable (...).*

**Numeral 20.1 Periodicidad en la comprobación del deterioro del valor.**

*“Como mínimo al final del periodo contable, la entidad evaluará si existen indicios de deterioro del valor de sus activos no generadores de efectivo. Si existe algún indicio, la entidad estimará el valor de servicio recuperable del activo para comprobar si efectivamente se encuentra deteriorado (...).”*

**Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio: Instructivo de Procedimientos Contables, Código: Fra-I-02, Versión: 8.0.**

Numeral 10.6.9. Registro de deterioro. *“El deterioro del valor de un activo no generador de efectivo es la pérdida en su potencial de servicio, adicional al reconocimiento sistemático realizado a través de la depreciación o amortización.*

*Como mínimo, al final del periodo contable la entidad evaluará si existen indicios de deterioro del valor de sus activos no generadores de efectivo, a través de la Subdirección de Servicios Administrativos quienes tiene a cargo la administración de los bienes del MVCT. Si existe algún indicio, la entidad estimará el valor de servicio recuperable del activo para comprobar si efectivamente se encuentra deteriorado; en caso contrario, la entidad no estará obligada a realizar una estimación formal del valor del servicio recuperable. (...).*

Según el Estado de situación Financiera del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT a 31 de diciembre de 2022, para la cuenta Mercancías en Existencia presenta un saldo de \$67.410.594.539 correspondiente a los bienes entregados por el Consorcio PAR INURBE en Liquidación al MVCT para ser transferidos de manera gratuita a otras entidades o trasladados a la Central de Inversiones S.A. – CISA para la venta, en el movimiento presentado para esta cuenta se evidenció que durante la vigencia 2022 no se registró deterioro para los bienes que la conforman, ni se mencionan soportes de verificación física de los respectivos inmuebles, los cuales superan en número los 269, como lo indican en las notas a los Estados financieros, que permitan establecer que no existió deterioro en dichos bienes. Lo anterior, contraviene lo estipulado en la norma de deterioro del valor de los activos generadores y no generadores de efectivo establecida en las normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del marco normativo para entidades de gobierno, a los procedimientos contables y el artículo 1 de la Resolución No. 533 de 2015, por lo que se configura de una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el artículo 38 de la ley 1952 de 2019.

### **Respuesta de la Entidad.**

*“Tal como lo señala la observación, los bienes registrados en la cuenta son aquellos entregados por la Fiduprevisora como vocera del Patrimonio Autónomo de Remanentes PAR INURBE al MVCT, recibidos con el único fin de, ser saneados y movilizados, gratuita u onerosamente sin que se queden de manera permanente en el inventario del Ministerio.*

*Consultado el criterio invocado contenido en las NORMAS PARA EL RECONOCIMIENTO, MEDICIÓN, REVELACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LOS HECHOS ECONÓMICOS de la Contaduría General de Nación Numeral 20.1., se tiene que este es aplicable a los “activos no generadores de efectivo”, los cuales en el mismo cuerpo normativo se definen de la siguiente manera:*

*20. 1. Los activos no generadores de efectivo son aquellos que la entidad mantiene con el propósito fundamental de suministrar bienes o prestar servicios en forma gratuita o a precios de no mercado, es decir, la entidad no pretende, a través del uso del activo, generar rendimientos en condiciones de mercado. Cuando la entidad use un activo para suministrar bienes o prestar servicios en forma gratuita o a precios de no mercado, y para suministrar bienes o prestar servicios en condiciones de mercado, considerará el activo como no generador de efectivo salvo que el uso del activo, en el suministro de bienes o en la prestación de servicios en forma gratuita o a precios de no mercado, sea poco significativo.*

*En este orden de ideas, resulta claro que los bienes a los que se refiere la observación no cumplen con las características para ser clasificados como activos no generadores de efectivo, toda vez que como se ha anotado i) la Entidad no los mantiene, puesto que una vez saneados se transfieren a otras Entidades; ii) su propósito fundamental no es suministrar bienes, puesto que de hecho estos bienes no se utilizan de ninguna manera, teniendo en cuenta que se recibieron con el propósito de ser saneados y entregados; y iii) no se utilizan para prestar servicios en forma gratuita o a precios de no mercado, pues tal como se ha explicado, solo ingresan al inventario una vez cumplen los requisitos establecidos para el efecto y luego son transferidos a otras Entidades.*

*Corolario de lo anterior, es evidente que no es cierto que la Entidad deba aplicar el numeral 20.1. de las NORMAS PARA EL RECONOCIMIENTO, MEDICIÓN, REVELACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LOS HECHOS ECONÓMICOS de la Contaduría General de Nación, puesto que esta obligación de evaluar si existen indicios de deterioro del valor de sus activos, se refiere a los activos no generadores de efectivo, los cuales no corresponden a los que se encuentran registrados en la cuenta observada, pues, como se ha visto, simplemente no cumplen los requisitos para ser considerados activos no generadores de efectivo.*

*Es por lo anterior, que el criterio invocado en este caso no es aplicable a la realidad de la cuenta y de los bienes registrados en ella y, por tanto, tampoco existe la condición detectada, pues al no tenerse activos no generadores de efectivo, no existe el deber de realizar la comprobación del deterioro del valor, ni mucho menos el de registrarlo de esta manera en la cuenta.*

*Así las cosas, ante la inexistencia de dos de los elementos fundamentales de la observación, cuales son el criterio y la condición, es claro que esta queda desvirtuada. Sin embargo, en gracia de discusión, debe anotarse que cuando los bienes fueron transferidos al Ministerio de Vivienda, en ninguno de los informes de avalúo comercial implementados para la incorporación al inventario general de los predios registrados en esta cuenta, se advirtieron elementos indicantes de que estuviera ocurriendo algún tipo de deterioro por lo que a su registro en los Estados Financieros del MVCT, no se evidencian pérdidas de valor del activo o que su valor por algún efecto pueda ser inferior a lo esperado.*

*Vale recordar que, para la incorporación de estos inmuebles, al inventario y por ende a los Estados Financieros de acuerdo con lo establecido en la política contable del MVCT, estos deben cumplir con:*

- 1. Obtención previa del registro en el folio de matrícula inmobiliaria. a nombre del MVCT*
- 2. Obtención de los avalúos, practicados por la entidad. de forma que se cumpliera la política contable establecida por el Comité de sostenibilidad contable de julio de 2020.*

*Establecido como se encuentra que el criterio invocado no es aplicable a los bienes registrados en la cuenta, no sobra señalar que no existe norma de deber que haya sido incumplida u omitida por parte de ningún funcionario de la Entidad, con lo cual no es posible afirmar la existencia de falta disciplinaria alguna, pues tal como se anotó previamente, para que esta exista debe haber un incumplimiento, por acción u omisión, o una extralimitación de una norma que le imponga un deber a un funcionario, con lo cual, en este caso, toda vez que la naturaleza de los bienes no le impone a la Entidad la obligación de evaluar el deterioro, no existe norma imperativa que haya sido vulnerada. Por esta razón, se solicita de manera principal el retiro de la observación y, de manera subsidiaria, el retiro de la incidencia disciplinaria”*

### **Análisis de la Respuesta.**

El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio -MVCT, manifiesta en su respuesta que el criterio invocado contenido en las Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos de la Contaduría General de Nación Numeral 20.1., se tiene que este es aplicable a los “*activos no generadores de efectivo*” y por lo tanto los bienes a los que se refiere la observación, no cumplen con las características para ser clasificados como activos no generadores de efectivo. Ante lo anterior se aclara que las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación Y Presentación de los Hechos Económicos de la Contaduría General de la Nación modificadas por la resolución No. 331 el 19 de diciembre de 2022 en sus numerales 19 y 20, indican la obligación de establecer el deterioro de los activos **generadores y no generadores de efectivo**, por lo cual, es obligación de la Entidad aplicar lo establecido en la norma citada.

Adicionalmente la entidad afirma que cuando los bienes fueron transferidos al Ministerio de Vivienda, en ninguno de los informes de avalúo comercial implementados para la incorporación al inventario general de los predios registrados en esta cuenta, se advirtieron elementos indicantes de que estuviera ocurriendo algún tipo de deterioro. Al respecto las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación Y Presentación de los Hechos Económicos de la Contaduría General de la Nación indican en su numeral 9.3 el tratamiento que se le debe dar a los bienes reconocidos como inventarios, que es el caso que nos atañe, definiendo que seguido al reconocimiento del activo se debe hacer una medición posterior que permita establecer con certeza si el bien mantiene las condiciones de su reconocimiento o si presenta deterioro.

Así las cosas, la entidad incumplió con la obligación de realizar la medición posterior de los bienes, mediante la verificación física de los mismos, situación que

imposibilita definir, documentar y registrar si existió o no deterioro, configurándose así un hallazgo administrativo; se retira la incidencia disciplinaria.

#### **Hallazgo 4. Cuenta 151002 - Inventarios - Terrenos. Administrativo.**

El artículo 1 de la Resolución No. 533 del 08 de octubre de 2015 modificada por la Resolución No. 484 de 2017, establece , *“Incorporar, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, la estructura del Marco normativo para entidades de gobierno, la cual está conformada por: el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública”*

De acuerdo con el Instructivo de Procedimientos Contables del MVCT (versión 7.0), en el numeral 9.6 menciona el procedimiento de inventarios que establece: “Los bienes adquiridos por la entidad con la intención de entregar a otras entidades públicas, deberán reconocerse como Inventarios y como tal permanecerán en la contabilidad mientras MVCT y FONVIVIENDA tengan el control de los mismos y sean entregados, momento en el cual se retirarán de la contabilidad reconociendo el gasto respectivo en el resultado del periodo.

El principio de esencia sobre forma incluido en el marco conceptual para entidades de gobierno, establece que los hechos económicos se reconocen atendiendo la esencia económica de la transacción de manera independiente a su forma legal, por lo tanto, atendiendo los principios del marco normativo, el reconocimiento de la transferencia o venta de los bienes inmuebles por parte del MVCT y FONVIVIENDA, se realizará una vez las entidades hagan la entrega de los inmuebles a los beneficiarios o compradores y les transfiera los riesgos y ventajas significativas derivadas de la propiedad de las mismas, con independencia que posteriormente se lleve a cabo el proceso de escrituración y traspaso legal de la propiedad.”

En la vigencia 2022 se incorporaron 65 bienes en la cuenta 151002 – terrenos por valor de \$46.576.974.687, se evidenció que a 56 de estos bienes por valor de \$33.848.556.819, el registro contable se realizó de manera inoportuna, desde 2 hasta 25 meses después de la fecha de las resoluciones del MVCT mediante las cuales **“se declara la titularidad del derecho de dominio de un bien inmueble fiscal y se incorpora al inventario Contable del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio”**, situación que contraviene las normas contables y los procedimientos adoptados por el Ministerio sobre la clasificación de los activos y de los principios

contables de “Representación Fiel y de Esencia sobre la Forma” de que trata el Marco Normativo para entidades de gobierno, Resolución No. 533 de 2015 modificada por la resolución No. 484 de 2017 y lo establecido en el numeral 9.6 del instructivo de Procedimientos Contables del MVCT, como se detalla a continuación:

**Tabla 4. Bienes Inmuebles incorporados contablemente 2022**

No.	MUNICIPIO	MATRÍCULA INMOBILIARIA	No RESOLUCIÓN	FECHA DE RESOLUCIÓN	FECHA DE COMPROBANTE CONTABLE	MESES	No COMPROBANTE CONTABLE	VALOR
1	Bogotá D.C.	50S-921881	666	7/12/2020	31/12/2022	25	68916	5.882.885.867
2	Bogotá D.C.	50S-576168 - 50S-	750	18/12/2020	31/12/2022	25	68921	49.628.820
3	Bogotá D.C.	50S-576168-	780	21/12/2020	31/12/2022	25	68919	52.327.470
4	Bogotá D.C.	50S-576168 - 50S-	760	21/12/2020	31/12/2022	25	68918	33.874.140
5	Bogotá D.C.	50S-576168 - 50S40783390	722	21/12/2020	31/12/2022	25	68915	32.656.240
6	Bogotá D.C.	50S-576168-	764	21/12/2020	31/12/2022	25	68920	31.400.600
7	Bogotá D.C.	50S-576168	762	21/12/2020	31/12/2022	25	68917	9.339.840
8	Duitama	074-70365	781	24/12/2020	30/11/2022	24	67295	1.052.946.000
9	Bogotá D.C.	50S-306888	468	2/09/2021	30/11/2022	15	67231	5.677.169.400
10	Manizales	100-139833	622	26/10/2021	31/12/2022	14	68870	1.908.520.372
11	Villa del Rosario	260-59671	113	26/03/2021	31/05/2022	14	32735	1.028.907.000
12	Bucaramanga	300-245578	626	28/10/2021	31/12/2022	14	68868	75.664.800
13	Bucaramanga	300-245576	627	28/10/2021	30/11/2022	13	67232	149.544.000
14	Guasca	50N-792494	576	11/10/2021	31/10/2022	13	61430	262.444.000
15	Cimitarra	324-19692	750	18/11/2021	30/11/2022	13	67292	15.303.165
16	Cimitarra	324-19718	892	15/12/2021	30/11/2022	12	67291	15.303.165
17	Neira	110-6897	933	22/12/2021	30/11/2022	11	67336	100.110.000
18	Neira	110-6898	934	22/12/2021	30/11/2022	11	67429	97.290.000
19	Neira	110-6899	932	22/12/2021	30/11/2022	11	67334	94.470.000
20	Neira	110-6900	935	22/12/2021	30/11/2022	11	67431	92.214.000
21	Neira	110-6901	936	22/12/2021	30/11/2022	11	67330	89.958.000
22	Neira	110-6902	937	22/12/2021	30/11/2022	11	67308	87.984.000
23	Neira	110-6895	938	22/12/2021	30/11/2022	11	67332	67.680.000
24	Neira	110-6896	980	27/12/2021	30/11/2022	11	67313	102.366.000
25	Neira	110-6906	995	28/12/2021	30/11/2022	11	67316	78.114.000
26	Neira	110-6892	993	28/12/2021	30/11/2022	11	67310	64.800.000
27	Neira	110-6894	992	28/12/2021	30/11/2022	11	67311	64.800.000
28	Neira	110-6893	994	28/12/2021	30/11/2022	11	67319	64.800.000
29	Neira	110-6903	1007	30/12/2021	30/11/2022	11	67437	86.010.000
30	Neira	110-6904	1006	30/12/2021	30/11/2022	11	67433	83.472.000
31	Neira	110-6905	1008	30/12/2021	30/11/2022	11	67439	81.216.000
32	Neira	110-6907	1009	30/12/2021	30/11/2022	11	67435	71.064.000
33	Barranquilla	040-428362	531	22/09/2021	31/05/2022	8	32374	137.491.294
34	Ibagué	350-86864	530	22/09/2021	29/04/2022	7	26706	1.054.825.860
35	Ibagué	350-64805	447	27/08/2021	31/03/2022	7	21307	776.250.000
36	Barranquilla	040-409642	469	sep-21	31/03/2022	7	21306	118.884.954
37	Cimitarra	324-19687	674	11/11/2021	31/05/2022	7	32737	15.303.165
38	Cimitarra	324-46676	888	15/12/2021	30/06/2022	7	38533	47.995.600
39	Cimitarra	324-46676	891	15/12/2021	30/06/2022	7	38546	40.762.000
40	Cimitarra	324-46676	889	15/12/2021	30/06/2022	7	38545	32.976.000
41	Cimitarra	324-46676	890	15/12/2021	30/06/2022	7	38531	28.579.200
42	Cimitarra	324-19719	893	15/12/2021	30/06/2022	7	38509	15.303.165
43	Cimitarra	324-19685	701	16/11/2021	31/05/2022	7	32728	15.303.165
44	Valledupar	190-128176	1002	27/12/2021	30/06/2022	6	38590	203.290.400
45	Valledupar	190-128168	999	27/12/2021	30/06/2022	6	38588	103.594.560
46	Valledupar	190-128171	981	27/12/2021	30/06/2022	6	38547	95.240.160
47	Valledupar	190-128174	1001	27/12/2021	30/06/2022	6	2368	89.670.560
48	Valledupar	190-128134	998	27/12/2021	30/06/2022	6	38587	67.392.160
49	Valledupar	190-128169	1000	29/12/2021	30/06/2022	6	38495	91.898.400
50	Cimitarra	324-46676	905	17/12/2021	31/05/2022	6	32733	33.434.000
51	Cimitarra	324-46676	916	21/12/2021	31/05/2022	5	32739	33.120.000
52	Cimitarra	324-46676	917	21/12/2021	31/05/2022	5	32738	32.640.000
53	Cimitarra	324-46676	922	21/12/2021	31/05/2022	5	32742	23.820.000
54	San Gil	319-1576	1003	29/12/2021	31/05/2022	5	32773	76.717.132
55	Cimitarra	324-19714	811	10/12/2021	29/04/2022	5	26768	15.303.165
56	Ibagué	350-93098	10	dic-21	31/01/2022	2	10436	13.094.499.000
<b>TOTAL</b>								<b>33.848.556.819</b>

Fuente: Elaboración equipo auditor con información del MVCT

Lo anterior, por la inadecuada aplicación de los procedimientos para el reconocimiento y control de los inventarios del Ministerio en el registro de los Bienes recibidos de entidades del Gobierno se configura como observación administrativa.

## Respuesta de la Entidad.

*La Subdirección de Finanzas y Presupuesto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando 20231E0002364, da respuesta así:*

*"(...) El numeral 9.6 Procedimientos Inventarios del Instructivo de Procedimientos Contables del MVCT, versión 7.0 establece:*

*"El MVCT, debe decidir el uso que le dará a los bienes saneados y recibidos sin contraprestación, ya sea para su enajenación, transferencia gratuita o para ser usados en el desarrollo de su operación. La medición inicia/ será por el valor de mercado de la totalidad o porción recibida del bien, por el costo de reposición o por el valor en libros. Posteriormente, seguirá el tratamiento contable que corresponda a la norma aplicable, según la destinación que se haya otorgado al bien.*

***Para el reconocimiento de un bien inmueble como activo, el recurso debe estar controlado por la entidad, ser producto de sucesos pasados, y que se espere obtener un potencial de servicio o beneficios económicos futuros del mismo, siempre que el valor pueda medirse con fiabilidad. Así el MVCT procederá a incorporar en su contabilidad los bienes inmuebles recibidos y saneados. una vez se le transfieran sustancialmente los riesgos V beneficios asociados independientemente el momento en que se lleven a cabo los trámites legales.***

*De acuerdo con la información suministrada por la Subdirección de Servicios Administrativos, **el control financiero del bien se obtiene en el momento que se hace el registro en la oficina de instrumentos públicos.** Los documentos que soportan el reconocimiento inicial en los estados financieros son: **El VUR, el informe de valor de mercado y la resolución de incorporación.** " (Negrita y subrayado nuestro).*

*Teniendo en cuenta lo descrito, para el reconocimiento de los bienes se debe contar con:*

- 1. Resolución de incorporación,*
- 2. Anotación correspondiente ante la oficina de registro público de título real de derecho de dominio a nombre del MVCT; y,*
- 3. El valor de medición (valor de mercado)*

*Según lo reafirma la Contaduría General de la Nación en mesa de trabajo realizada con el MVCT el día 31 de agosto de 2022: "El control, junto con los soportes que lo justifican, serán definidos por la entidad basándose en lo establecido en el numeral 6.1.1 del Marco Conceptual para entidades de Gobierno. Mientras no se cumpla deberá reconocer estos bienes como un derecho contingente".*

En atención al principio de esencia sobre forma, **hasta tanto no se tengan los tres requisitos enunciados, no se tiene el control financiero del activo y por ende no hay lugar al reconocimiento contable.** Por lo anterior, **NO** se genera una sobreestimación por valor de \$33.848.556.819 de los ingresos registrados en la cuenta 442807 — Otros Bienes, derechos y recursos en efectivo recibidos de entidades de gobierno, **ni tampoco** una subestimación de la cuenta 310902 — Perdidas 0 Déficit Acumulado, tal como lo evidencio el equipo auditor.

El proceso contable está compuesto por etapas y subetapas que **permiten la preparación y presentación de información financiera, mediante el uso de sistemas y procedimientos internos que garanticen el cumplimiento de las características cualitativas de dicha información financiera.** Mediante la Resolución 525 de 2016, la CGN incorporó, en el Régimen de Contabilidad Pública, la Norma de Proceso Contable y Sistema Documental Contable; en el numeral 2.1.1. Reconocimiento, se establece:

"(...) Es la etapa en la cual se incorpora, en el estado de situación financiera o en el estado de resultados (estado de resultado integral en el caso de las empresas), un hecho económico **que cumpla la definición de los elementos** de los estados financieros (activo, pasivo, patrimonio, ingreso, costo o gasto); que sea probable que genere flujos de entrada o salida de recursos que incorporen beneficios económicos o potencial de servicio; **y que sea susceptible de medición monetaria fiable.** El reconocimiento de un hecho económico implica identificación, clasificación, **medición y registro**". (Negrita fuera del texto).

"(...) **Para determinar si una partida cumple la definición de activo, pasivo, patrimonio, ingreso, gasto o costo, se debe evaluar la realidad económica que subyace a la misma; por ello, esta prima cuando existe conflicto con la forma legal que da origen a la partida**". (Negrita fuera del texto).

Bajo el sustento anterior, y en estricta aplicación del principio de esencia sobre forma, los hechos económicos se reconocen **atendiendo a su esencia económica**; por ello, la expedición de la Resolución de Incorporación es un hecho jurídico que no significa que, al mismo instante de Su generación, deba afectar la información financiera. Para el registro contable se requiere de Otros dos requisitos adicionales, que sustentan el cumplimiento de las exigencias dadas en el marco normativo, relacionadas con el control del activo y la medición. A continuación, lo definido al respecto en el Marco Conceptual:

#### "6.1.1. Activos

**Los activos son recursos controlados** por la entidad que resultan de un evento pasado y de los cuales se espera obtener potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros. Un recurso controlado es un elemento que otorga, entre otros, el derecho de a) usar un bien para producir o suministrar bienes o servicios, b) ceder el uso para que un tercero produzca o suministre bienes o servicios, c) convertir el recurso en efectivo a través de su disposición, d) beneficiarse de la revalorización de los recursos, o e) recibir una corriente de flujos de efectivo.

**El control implica** la capacidad de la entidad para usar un recurso o definir el uso que un tercero debe darle, a fin de obtener potencial de servicio o generar beneficios económicos

futuros. Al evaluar si existe o no control sobre un recurso, **la entidad debe tener en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: la titularidad legal**, los riesgos inherentes al activo que se asumen y que son significativos, el acceso al recurso o la capacidad para negar o restringir su uso, la forma de garantizar que el recurso se use para los fines previstos y la existencia de un derecho exigible sobre el potencial de servicio o sobre la capacidad de generar beneficios económicos derivados del recurso.

**En algunas circunstancias, el control del activo es concomitante con la titularidad jurídica del recurso: no obstante, esta última no es esencial a efecto de determinar la existencia del activo V el control sobre este.**

**La titularidad jurídica sobre el activo no necesariamente es suficiente para que se cumplan las condiciones de control. (...).**" (Subrayado y negrita fuera del texto).

#### "6.2.1. Reconocimiento de activos

Se reconocen como activos, **los recursos controlados por la entidad**, que resulten de un evento pasado y de los cuales se espere obtener un potencial de servicio o generar beneficios económicos futuros, **siempre que el valor del recurso pueda medirse fiablemente.**" (Subrayado y negrita fuera del texto).

Lo indicado en el "análisis" del equipo auditor, referente a:

"el registro contable se realizó de manera extemporánea, desde 2 hasta 25 meses después de la fecha de la resolución que declara la titularidad del derecho de dominio que legalmente ostenta el Ministerio de Vivienda Ciudad y territorio como titular, lo cual contraviene la aplicación de las normas contables y los procedimientos contables de "Representación Fiel y de Esencia sobre Forma" de que trata el Marco Normativo para entidades de gobierno"

Lo anterior, es una afirmación que no corresponde a la realidad, ya que el MVCT procede a incorporar en su contabilidad los bienes inmuebles recibidos y saneados, una vez se le transfieren sustancialmente los riesgos y beneficios asociados, mediante la obtención de los tres requisitos establecidos por la entidad (Resolución de incorporación, Anotación VIJR y valor de mercado) que soportan documentalmente la obtención de control de los mismos y el valor de registro, cumpliendo así con lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública y con lo contenido en el Instructivo de Procedimientos Contables.

Conforme los argumentos y la gestión adelantada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se solicita respetuosamente al equipo auditor de la Contraloría General de la República reconsiderar la observación administrativa, así como la connotación disciplinaria y no tenerla en cuenta en el informe final, teniendo en cuenta que esta Cartera Ministerial ha dado cumplimiento con lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública y con lo contenido en el Instructivo de Procedimientos Contables.

La Subdirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando 20231E0002404, da respuesta así:

Para el reconocimiento de un bien inmueble como activo, el recurso debe estar controlado por la entidad, ser producto de sucesos pasados, y que Se espere obtener un potencial de servicio o beneficios económicos futuros del mismo, siempre que el valor pueda medirse

con fiabilidad. Así, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio -MVCT procede a incorporar en Su contabilidad los bienes inmuebles recibidos y saneados, una vez Se le transfieran sustancialmente los riesgos y beneficios asociados, **independientemente del momento en que se lleven a cabo los trámites legales.**

El control financiero del bien se obtiene en el momento que se hace el registro en la oficina de instrumentos públicos; los documentos que soportan el reconocimiento inicial en los estados financieros son: El VUR, el informe de valor de mercado y la resolución de incorporación.

Es de resaltar que el control de un inmueble en cualquier ámbito, sin lugar a duda, se desprende de la titularidad o propiedad que sobre él se tenga, es así como el ordenamiento jurídico colombiano desarrolla, desde el punto de vista constitucional como legal, el derecho a la propiedad privada. La Constitución Política de 1991 estableció en su artículo 58 la propiedad privada como derecho constitucional.

Por su parte y conforme a la normatividad civil, se entiende por dominio o propiedad, el derecho real más completo que se puede tener sobre una Cosa corporal o incorporal, ya que otorga a su titular las máximas facultades que se pueden predicar sobre un bien.

Así se encuentra definido en el artículo 669 del Código Civil, en los siguientes términos:

"ARTICULO 669. <CONCEPTO DE DOMINIO>. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad. "

La Corte Constitucional ha señalado, en cuanto a las atribuciones del derecho de propiedad, que son aquellos actos materiales y jurídicos que permiten a su titular el aprovechamiento de Su derecho, en concreto, a través de los beneficios del uso, el fruto y la disposición.

Sobre estos, el Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil en sentencia C-189 de 2006 señaló que:

"En cuanto al primero, reconocido como el *ius utendi*, se limita a consagrar la facultad que le asiste al propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir. Por su parte, el segundo, que recibe el nombre de *ius fruendi* o *fructus*, se manifiesta en la posibilidad del dueño de recoger todos los productos que acceden o se derivan de su explotación.

Finalmente, el tercero, que se denomina *ius abutendi*, consiste en el reconocimiento de todas aquellas facultades jurídicas que se pueden realizar por el propietario y que se traducen en actos de disposición o enajenación sobre la titularidad del bien. "

Respecto del núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, se señaló en la providencia citada anteriormente, que:

“... en las sentencias T-427 de 1998, T-554 de 1998, c-204 de 2001, T-746 de 2001, C-491 de 2002 y C-1172 de 2004, se ha reconocido que el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada lo constituye el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular. Así lo sostuvo inicialmente en la citada sentencia T-427 de 1998, al manifestar que:

*"En ese orden de ideas y reivindicando el concepto de la función social, el legislador le puede imponer al propietario una serie de restricciones a su derecho de dominio en aras de la preservación de los intereses sociales, respetando, sin embargo, el núcleo del derecho en sí mismo, relativo **al nivel mínimo de goce y disposición de un bien que permita a su titular obtener utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad**". [Subrayas y negrita fuera de texto]*

*En síntesis, el derecho de propiedad concede a su titular el poder de usar, gozar, explotar y disponer del bien, siempre y cuando se respeten las inherentes funciones sociales y ecológicas que se derivan del principio de solidaridad.*

*Consecuente con la argumentación no le es posible ni viable a esta cartera ministerial disponer, gozar, explotar y menos aún controlar un activo con la mera expectativa de su existencia previo al saneamiento predial que conlleva a su incorporación y registro ante la oficina de registro competente, como culminación de la figura de título y modo corolario de la máxima expresión de la propiedad.*

*Teniendo en cuenta lo descrito, para el reconocimiento de los bienes se debe contar:*

- 1. Resolución de incorporación,*
- 2. Anotación correspondiente ante la oficina de registro público de título real de derecho de dominio a nombre del MVCT; y,*
- 3. El valor de medición (valor de mercado)*

*Bajo las consideraciones anteriormente mencionadas, el criterio empleado en la observación no tiene en cuenta el procedimiento interno, pues se toma como hecho generador del deber de registrar contablemente los bienes únicamente la Resolución de Incorporación, cuando es claro que se requiere de los otros dos elementos enunciados. Así, es evidente que, al aplicar solamente este criterio, se desvirtúa el fundamento normativo de la observación.*

*Pero además de lo anterior, al aplicar un criterio normativo que no corresponde a los procedimientos de la Entidad ni a las directrices de la Contaduría General de la Nación - CNG, se identifica como condición la supuesta extemporaneidad, que en realidad no tiene fundamento jurídico, en tanto no existe un término legal específico, sino que en realidad se encuentra sujeto a una condición, cual es el lleno de los requisitos establecidos para el efecto.*

*Así las cosas, resulta evidente que el deber de incorporar contablemente los bienes carece de plazo legal y está sometido al cumplimiento de unas condiciones, por lo que no puede*

*afirmarse la existencia de una acción extemporánea, Como se manifiesta en la observación.*

*Esto tiene fundamental importancia en punto de la connotación disciplinaria que se le otorgó a la observación, pues no existe la irregularidad enunciada desde la perspectiva fáctica, como tampoco existe norma de deber infringida, pues ya se ha visto que el criterio y fundamento normativo se encuentran igualmente desvirtuados.*

*En este orden de ideas, no puede afirmarse la existencia de una posible falta que permita deducir la connotación disciplinaria, teniendo en consideración que según el artículo 26 del Código General Disciplinario:*

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

*Sobre este particular, la Corte Constitucional se pronunció respecto del estatuto disciplinario anterior, pero que sustancialmente corresponde a la norma transcrita, para indicar cuáles son los requisitos de la falta disciplinaria, en Sentencia C-948 de 2002, así:*

*"Las normas disciplinarias tienen un complemento normativo compuesto por disposiciones que contienen prohibiciones, mandatos y deberes, al cual debe remitirse el Operador disciplinario para imponer las sanciones correspondientes, circunstancia que sin vulnerar los derechos de los procesados permite una mayor adaptación del derecho disciplinario a sus objetivos. Así mismo cabe concluir que la infracción disciplinaria siempre supone la existencia de un deber cuyo Olvido, incumplimiento o desconocimiento genera la respuesta represiva del Estado y que dado que el propósito último del régimen disciplinario es la protección de la correcta marcha de la Administración pública, es necesario garantizar de manera efectiva la observancia juiciosa de los deberes de servicio asignados a los funcionarios del Estado mediante la sanción de cualquier omisión o extralimitación en su cumplimiento, por 10 que la negligencia, la imprudencia, la falta de cuidado y la impericia pueden ser sancionados en este campo en cuanto impliquen la vulneración de los deberes funcionales de quienes cumplen funciones públicas"*

*Del análisis tanto de la norma, como del pronunciamiento de la Corte Constitucional, se desprende claramente que, para afirmar la existencia de una irregularidad que amerite reproche disciplinario, se requiere la existencia de una norma de deber que haya sido incumplida, ya sea por acción o por omisión, con 10 cual, ante la inexistencia del criterio normativo que fundamenta la observación por su inadecuada aplicación, no existe deber que se haya incumplido por parte de ningún funcionario del Ministerio, pues por el contrario, se obró en estricto cumplimiento de los procedimientos adoptados para el efecto y las directrices de la CGN.*

*En consecuencia, no existen elementos para afirmar la connotación disciplinaria en este caso, pues no ha habido infracción a deber alguno por parte de ninguno de los funcionarios de la Entidad, razón por la que se solicita la desestimación de la observación, al desvirtuarse la condición y carecer de/ criterio aplicable al caso, de manera principal, o, subsidiariamente, el retiro de la connotación disciplinaria.”*

### **Análisis de la Respuesta.**

Con la respuesta del MVCT se ajusta la observación ya que de acuerdo con la norma contable y sus procedimientos de inventarios, para el reconocimiento de un bien inmueble se debe contar con la Resolución de incorporación, la anotación correspondiente ante la oficina de Registro Público de título real de derecho de dominio a nombre del MVCT, y el valor de medición (valor de mercado), argumento que no desvirtúa la situación irregular observada, por cuanto en el numeral 9.6.1 MERCANCIAS EN EXISTENCIA - Bienes INURBE de los Procedimientos de Inventarios del Instructivo de Procedimientos Contables del MVCT, citado en la respuesta, se establece que se procederá a incorporar en su contabilidad los bienes inmuebles recibidos y saneados una vez se le transfieran sustancialmente los riesgos y beneficios asociados, independientemente del momento en que se lleven a cabo los trámites legales.

Por lo anterior se confirma la deficiencia administrativa sobre el manejo de los inventarios, se retira el efecto contable y la incidencia disciplinaria, validándose como hallazgo administrativo.

### **Hallazgo 5. Clasificación de la Cuenta 138426 – Cuentas Por Cobrar – Pago por Cuenta de Terceros mayor a 360 días como No Corriente. Administrativo.**

El artículo 1 de la Resolución No. 533 del 08 de octubre de 2015 modificada por la Resolución No. 484 de 2017, establece , *“Incorporar, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, la estructura del Marco normativo para entidades de gobierno, la cual está conformada por: el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública”*.

NIC 1 Presentación de Estados Financieros, *“Esta norma establece las bases para la presentación de los estados financieros de propósito general para asegurar que los mismos sean comparables, tanto con los estados financieros de la misma entidad correspondientes a periodos anteriores, como con los de otras entidades. Esta Norma establece requerimientos generales para la presentación de los estados*

*financieros, guías para determinar su estructura y requisitos mínimos sobre su contenido”.*

De acuerdo con el Instructivo de Procedimientos Contables del MVCT (versión 7.0), en el numeral 8.6.2 menciona el procedimiento de otras cuentas por cobrar *“Representa el valor de los derechos de cobro de la entidad por concepto de operaciones no contempladas en una clasificación específica.”*

Los pagos por cuenta de terceros a diciembre 31 de 2022 corresponden a las incapacidades pagadas por el MVCT a sus servidores (licencias de enfermedad, maternidad y paternidad) y que se encuentran pendientes de reintegro por parte de las EPS y ARL, por un valor de \$ 117.127.057 de los cuales \$ 111.239.420 corresponden a recobros a Entidades Promotoras de Salud, sin embargo, este valor está clasificado en los EEFF del MVCT como activo corriente pero según lo verificado en las notas a los EEFF corresponde a cuentas con una edad superior a los 360 días, motivo por el cual deben estar clasificados como activos no corrientes, la anterior situación se presenta por fallas de control en relación con la aplicación de las normas contables y los procedimientos adoptados por el Ministerio sobre la clasificación de los activos y de los principios contables de *“Representación Fiel y de Esencia sobre la Forma”* de que trata el Marco Normativo para entidades de gobierno, Resolución No. 533 de 2015.

### **Respuesta de la Entidad.**

La Subdirección de Finanzas y Presupuesto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando 20231E0002364, da respuesta así:

*“Las características fundamentales de la información financiera son dos: la Relevancia y la Representación fiel. La utilidad de la información financiera de propósito general no depende exclusivamente de la representación fiel, como lo Observa el equipo auditor por valor de \$111.239.420, sino también depende de Su relevancia. No obstante, lo anterior, se tomará en consideración la observación y se procederá a realizar la clasificación como no corriente, en la presentación de los estados financieros de las siguientes vigencias.*

*Conforme los argumentos y la gestión adelantada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se solicita respetuosamente al equipo auditor de la Contraloría General de la República reconsiderar la observación administrativa y no tenerla en cuenta en el informe final”*

### **Análisis de la Respuesta.**

La respuesta del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio indica que procederá a realizar la clasificación, en la presentación de los estados financieros de las siguientes vigencias, como no corriente, de las cuentas por cobrar con una edad superior a los 360 días, se presenta una sobreestimación en la cuenta 138426 – Cuentas por Cobrar por valor de \$111.239.420, por lo anterior, se ratifica lo observado por la CGR en los mismos términos en que fue comunicado y se configura como hallazgo administrativo.

### **Hallazgo 6. Cuenta 192603 – Derechos En Fideicomiso – Fiducia Mercantil – Patrimonio Autónomo. Administrativo.**

#### ***Resolución 211 de 09 de diciembre de 2021 de la Contaduría General de la Nación***

Artículo 1º. Modificar el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera y las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, los cuales quedarán tal y como se establece textualmente en los anexos que hacen parte integral de la presente Resolución.

#### ***Resolución No. 331, del 19 de diciembre de 2022 de la Contaduría General de la Nación***

Artículo 1º. *Modificar las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, las cuales quedarán tal y como se establece textualmente en el anexo que hace parte integral de la presente Resolución.*

#### ***Manual de Políticas Contables del Ministerio De Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT.***

Numeral 11.2.1 Controles Operativos Verificación y conciliación de información contable. *“El análisis, verificación y conciliación de la información contable se realiza periódicamente y de forma permanente por los funcionarios responsables de las dependencias y el responsable del área contable, confrontando la información de las dos fuentes. Se efectúan como mínimo conciliaciones de saldos para la cuenta de bancos (tesorería), cuenta de enlace con la DTN, deudores, recursos entregados en administración, servicios pagados por anticipado, cuentas por pagar, nómina, propiedades, planta y equipo, procesos jurídicos, obligaciones contingentes y operaciones interinstitucionales. Del resultado de esta actividad puede generarse la realización de ajustes, reclasificaciones, correcciones y/o modificaciones a que haya lugar, tanto en las transacciones u operaciones manuales como automáticas (...).”*

Revisada la información suministrada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT correspondiente a los derechos fiduciarios de los contratos de fiducia mercantil celebrados con FINDETER se evidenciaron diferencias entre los extractos de cada uno de los contratos con el saldo a corte diciembre 31 de 2022 reflejado en contabilidad para cada uno de ellos, así:

**Tabla 5. Contratos de fiducias mercantiles con diferencia en saldos**

CONVENIO	ENTIDAD	SALDO TOTAL EXTRACTO	SALDO DE CONTABILIDAD	DIFERENCIAS
036 de 2012	FINDETER	34.909.997.809,10	34.907.089.222,44	2.908.586,66
1139 de 2020	FINDETER	66.462.336.639,49	66.342.909.584,97	119.427.054,52
159 de 2013	FINDETER	2.546.123.586,60	2.497.716.275,67	48.407.310,93
438 DE 2015	FINDETER	12.145.156.616,70	12.121.055.439,15	24.101.177,55
766 DE 2013	FINDETER	1.575.962.652,21	1.572.197.870,54	3.764.781,67
<b>TOTAL</b>		<b>117.639.577.304,10</b>	<b>117.440.968.392,77</b>	<b>198.608.911,33</b>

**Fuente: Elaboró equipo auditor con información suministrada por el MVCT**

Por la anterior situación, el saldo de la cuenta 192603 correspondiente a Fiducia mercantil – Patrimonio autónomo-, presenta una subestimación por valor de \$198.608.911, incumpliendo con las características y principios fundamentales que debe reflejar la información financiera para que sea útil a sus usuarios, como lo establece el Manual de Políticas contables de MVCT, y el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno, actualizado según la Resolución 211 de 2021. Se configura una observación administrativa.

### **Respuesta de la Entidad.**

➤ La Dirección de Infraestructura y Desarrollo Empresarial del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, con memorando radicado 2023IE0003164 da respuesta como se indica:

*“El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio efectúa de forma mensual en conjunto con la entidad ejecutora (Findeter), el reconocimiento y registro de todos y cada uno de los hechos contables generados por cada período, así como el proceso de identificación y conciliación contable por cada uno de los contratos interadministrativos, según lo establecido en el manual de políticas contables. Cabe mencionar que resulta natural que existan partidas conciliatorias por el valor de los contratos, dada la aplicación de varias vigencias contables y presupuestales desde 2012 hasta la fecha, y dada la naturaleza de los proyectos de agua y saneamiento básico, regladas por los Códigos Civil y de Comercio que rigen el mecanismo de ejecución con este Ejecutor (Findeter). Todo lo anterior se puede evidenciar en los formatos que se presentan periódicamente, junto con los respectivos documentos soporte*

*al área contable, y que evidencian una identificación clara, detallada y oportuna de las partidas que se concilian y que se causan en el marco de la ejecución del contrato; dado lo anterior, queremos reiterar que no se presenta subestimación o sobrestimación alguna del saldo del activo, por tanto, la ejecución está plenamente identificada y reconocida por este Ministerio.*

*Por lo anterior, es importante resaltar que este Ministerio, ha venido realizando seguimiento a esta acción con Findeter, con el fin de depurar los saldos de las cuentas que presentan diferencias.”*

### **Análisis de la Respuesta.**

La entidad responde ante la observación, que resulta natural que existan partidas conciliatorias por el valor de los contratos, dada la aplicación de varias vigencias contables y presupuestales desde 2012 hasta la fecha. La respuesta presentada no justifica las diferencias evidenciadas, ni tampoco aclara como están conformadas las mismas, situación que afecta la razonabilidad del saldo de la cuenta evaluada, motivo por el cual se retira la incidencia disciplinaria y se configura como hallazgo administrativo.

### **Hallazgo 7. Cuenta 240720 – Recaudos Por Clasificar. Administrativo.**

#### **Resolución No. 211 de 09 de diciembre de 2021 - Contaduría General de la Nación**

*Artículo 1º. Modificar el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera y las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos, del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, los cuales quedarán tal y como se establece textualmente en los anexos que hacen parte integral de la presente Resolución.*

#### **Resolución No. 331 del 19 de diciembre de 2022 - Contaduría General de la Nación**

*Artículo 1º. Modificar las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, las cuales quedarán tal y como se establece textualmente en el anexo que hace parte integral de la presente Resolución.*

### **Marco Conceptual para la preparación y presentación de la Información Financiera**

6.1.2. Reconocimiento de pasivos: “Se reconocen como pasivos, las obligaciones presentes de origen legal que tiene la entidad con un tercero, que han surgido de eventos pasados y para cuya liquidación la entidad debe desprenderse de recursos que incorporan un potencial de servicio o beneficios económicos futuros, siempre que el valor de la obligación pueda medirse fiablemente. (...)”

6.1.4 Ingresos. Los ingresos son los incrementos en el potencial de servicio o en los beneficios económicos producidos a lo largo del periodo contable, bien en forma de entradas o incrementos del valor de los activos, o bien como salidas o decrementos del valor de los pasivos, que dan como resultado aumentos del valor del patrimonio y no están relacionados con los aportes para la creación de la entidad.

Revisadas las notas a los estados Financieros presentadas por el MVCT se evidenció que la cuenta Recaudos por Clasificar cuyo saldo es \$89.709.636, está conformada por 11 partidas pendientes de asignar a la cuenta de ingresos que corresponde; se observa que dichas partidas detallan el convenio o contrato al que pertenecen, criterio que permite clasificar el recaudo, razón por la cual debieron quedar debidamente registradas al corte 31 de diciembre de 2022.

A continuación, se detalla las partidas que conforman la cuenta evaluada:

**Tabla 6. Recaudos por Clasificar**

DRXC	CONCEPTO	VALOR
12523522	Devolución de rendimientos recursos no ejecutados del Convenio interadministrativo de Uso de Recurso 61011094 DIRECCION DEL TESORO	58.164.998,27
15895622	PCD - Fondo de Inversión Colect-NIT-900139498, convenio 038, contrato interadministrativo 917 de 2020 Guacarí	16.597.616,76
14246022	Rendimientos, Unión Temporal Acueducto Villapatios CUR 055 -Norte de Santander	11.941.633,04
16354322	Rendimientos DTO de Guajira GG 118752 EMP 10659, Audiencias Publicas	839.807,04
13171822	Transferencia PCD FINDETER S.A. NIT.800096329-1, rendimientos financieros de entidades varias contrato interadministrativo 762 de 2019 FINDETER	654.787,00
16225922	Reintegro comisión 67597 Barranquilla, Hernán Torres Millán	563.000,00
14696822	Transferencia PCD FINDETER S.A. NIT.800096329-1 convenio interadministrativo GGC No.892 de 2020	472.469,00
16058822	Transferencia PCD FINDETER S.A. NIT.800096329-1 Convenio MVCT tasa compensada, convenio interadministrativo GGC No.892 de 2020	339.744,00
12533022	Devolución de recursos no ejecutados del Convenio interadministrativo de Uso de Recursos No.015, Municipio de Alpujarra	79.329,29
12810222	Rendimientos octubre 2022, BBVA EF Municipio de San Gil - Convenio 1092 de 2020	55.745,00
14940722	Unión Temporal Acueducto Villapatios - CUR 055 -Norte De Santander	507,3
<b>TOTAL CONSTITUCIÓN INGRESOS PENDIENTES POR IDENTIFICAR</b>		<b>89.709.636,70</b>

**Fuente: Notas Explicativas a los Estados Financieros Período comprendido desde el 01 de enero hasta el 31 de diciembre de 2022**

Conforme a lo anteriormente descrito y teniendo en cuenta que la entidad contaba con los insumos necesarios para realizar las reclasificaciones pertinentes, se

establece que el pasivo correspondiente a la cuenta 240720 – *Recaudos por Clasificar*- se encuentra sobreestimado en \$89.709.636

Adicionalmente se demuestra falta de oportunidad en el reconocimiento de los ingresos de que trata el numeral 6.1.4 del Marco Conceptual para la preparación y presentación de la Información Financiera. Se configura una observación administrativa.

### **Respuesta de la Entidad.**

La Subdirección de Finanzas y Presupuesto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando radicado 2023IE0003156 presenta los siguientes argumentos:

*“Teniendo en cuenta que a la fecha de cierre fijada por el SIIF Nación, para la aplicación de los ingresos, no se contaba con los documentos idóneos que soportaran que los valores consignados a la DTN correspondieran a esta cartera, el MVCT dio aplicación a lo establecido en el punto 2 del Numeral 5.1. Aspectos previos al cierre del año 2022, del Instructivo No. 002 del 01 de diciembre de 2022 emitido por la CGN, referente a las Instrucciones relacionadas con el cambio del periodo contable 2022 -2023, el cual se establece lo siguiente:*

*“5.1. Aspectos previos al cierre del año 2022 2. Los recaudos que al final del periodo contable no hayan sido identificados, se registrará, así:*

*La entidad que tiene el derecho o que debe registrar una obligación, mediante la funcionalidad de comprobante manual, debita la subcuenta 572080-Recaudos y acredita el auxiliar directo 240720001- Recaudos por clasificar.*

*Por su parte, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPN) elabora la reclasificación temporal afectando la subcuenta 472080-Recaudos y el auxiliar directo 240720001- Recaudos por clasificar”.*

*Teniendo en cuenta los argumentos y justificaciones expuestas, se solicita respetuosamente a la Comisión de la Contraloría General de la República reconsiderar la observación Administrativa con presunta incidencia disciplinaria y no tener en cuenta esta observación en el informe final, en razón a la gestión realizada por esta entidad.”*

La Dirección de Infraestructura y Desarrollo Empresarial del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, con memorando radicado 2023IE0003164 da respuesta como se indica:

*“De manera atenta nos permitimos aclarar que el proceso de conciliación contable efectuada en la ejecución de los contratos en referencia cumple a cabalidad con los*

*supuestos contables y presupuestales establecidos en las normas que rigen dicho procedimiento. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio efectúa de forma periódica (mensual) en conjunto con la entidad territorial la presentación de la información financiera de cada convenio; sin embargo, en el proceso para la identificación de los ingresos por aplicar se debe primero establecer el proyecto al cual pertenecen los recursos, en muchos de los casos y en particular en los que nos competen en el asunto, se solicitó realizar una consulta al Ministerio de Hacienda para establecer el origen dichas transacciones; si bien el soporte del ingreso por aplicar establece un concepto, este no da claridad en cuanto a su identificación o no pertenece a lo señalado. No obstante, se recurrió a las fiduciarias para su correcta identificación y los mismos surgieron el debido procedimiento para la aplicación en la vigencia 2023.”*

*Lo anterior, pone en evidencia la gestión cuidadosa adelantada por la Entidad, actuando conforme lo dispone la Constitución Política de Colombia, el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 y demás normas concordantes.”*

### **Análisis de la Respuesta.**

La Entidad manifiesta que a la fecha de cierre fijada por el SIF Nación, para la aplicación de los ingresos, no se contaba con los documentos idóneos que soportaran que los valores consignados a la DTN correspondieran a esta cartera, de igual manera señalan que para la identificación de los ingresos se requiere establecer el proyecto al cual pertenecen los recursos.

De acuerdo con los Argumentos presentados, uno de los datos necesarios para la identificación y adecuada clasificación de los recaudos, es el convenio o contrato al que pertenecen, como se observa en el detalle de la observación todas las partidas cuentan con esta información, razón por la cual era posible su adecuado registro. Así las cosas, se ratifica lo observado por la CGR, se retira la incidencia disciplinaria y se configura como hallazgo administrativo.

### **Hallazgo 8. Cuenta 138426 – Otras Cuentas Por Cobrar. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria e Indagación Preliminar.**

#### **La Resolución No. 533 de 2015.**

*Expedida por la Unidad Administrativa especial Contaduría General de Nación “Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones.”*

El artículo 1 de la Resolución No. 533 del 08 de octubre de 2015 modificada por la Resolución No. 484 de 2017, establece, *“Incorporar, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, la estructura del Marco normativo para entidades de gobierno, la cual está conformada por: el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública.”*

### **Ley 1952 de 2019.**

Artículo 38: *“(…) Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. (…)”*

### **Ley 734 de 2002**

*“Por medio del cual se expide el Código Disciplinario Único” Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público: “(…) 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. (…)”*

### **Ley 610 de 2000.**

**Artículo 39. Indagación preliminar.** *Si no existe certeza sobre la ocurrencia del hecho, la causación del daño patrimonial con ocasión de su acaecimiento, la entidad afectada y la determinación de los presuntos responsables, podrá ordenarse indagación preliminar por un término máximo de seis (6) meses, al cabo de los cuales solamente procederá el archivo de las diligencias o la apertura del proceso de responsabilidad fiscal.*

*La indagación preliminar tendrá por objeto verificar la competencia del órgano fiscalizador, la ocurrencia de la conducta y su afectación al patrimonio estatal, determinar la entidad afectada e identificar a los servidores públicos y a los particulares que hayan causado el detrimento o intervenido o contribuido a él.*

De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT en las Notas a los Estados Financieros de la vigencia 2022, se

evidencian incapacidades pagadas a sus servidores (licencias de enfermedad, maternidad y paternidad), que se encuentran pendientes de reintegro por parte de las Empresas Promotoras de Salud – EPS y Administradoras de Riesgos Laborales – ARL, por un valor de \$117.127.057.

Del total de los recobros a las EPS, en la cuenta 138426 – Otras Cuentas por Cobrar por valor de \$ 63.760.068 tienen un tiempo superior a (3) años de registro contable, como se detalla a continuación:

**Tabla 7. Incapacidades pagadas por el MVCT a sus servidores.**

EPS	AÑO	MES NOMINA	CEDULA	FECHA DE INICIO	DIAS	VALOR	TOTAL, EPS
ALIANSA SALUD	2019	JUNIO	79512235	6/06/2019	1304	\$ 252.558	\$ 252.558
ARL POSITIVA	2018	DICIEMBRE	46683016	27/11/2018	1495	\$ 1.029.762	\$ 1.029.762
COMPENSAR	2019	SEPTIEMBRE	52495950	9/05/2019	1332	\$ 269.158	\$ 529.243
	2020	FEBRERO	19482651	28/12/2019	1099	\$ 260.085	
COOMEVA	2018	JULIO	16228593	9/07/2018	1636	\$ 991.486	\$ 11.553.865
	2018	NOVIEMBRE	55065748	8/10/2018	1545	\$ 74.687	
	2019	MAYO	63494684	10/04/2019	1361	\$ 489.644	
	2019	JUNIO	1122402985	16/05/2019	1325	\$ 1.469.107	
	2019	AGOSTO	55065748	1/08/2019	1248	\$ 2.185.338	
	2019	SEPTIEMBRE	53000112	3/09/2019	1215	\$ 615.154	
	2019	SEPTIEMBRE	1128416588	4/09/2019	1214	\$ 1.191.776	
NUEVA EPS	2020	ENERO	1128416588	4/01/2020	1092	\$ 4.536.673	\$ 11.136.925
	2018	ABRIL	1014188793	7/03/2018	1760	\$ 476.772	
	2018	MAYO	1014188793	14/03/2018	1753	\$ 2.669.925	
	2018	JUNIO	1014188793	13/04/2018	1723	\$ 1.430.317	
	2019	JUNIO	1094920322	23/05/2019	1318	\$ 676.404	
SANITAS	2019	JUNIO	1094920322	30/05/2019	1311	\$ 1.217.527	\$ 11.491.381
	2019	SEPTIEMBRE	79100951	28/08/2019	1221	\$ 4.665.980	
	2018	JULIO	13063222	13/06/2018	1662	\$ 2.721.708	
	2018	AGOSTO	79649106	23/07/2018	1622	\$ 292.627	
	2018	OCTUBRE	51898397	21/09/2018	1562	\$ 2.237.911	
	2018	OCTUBRE	1018405812	24/09/2018	1559	\$ 1.803.744	
	2018	NOVIEMBRE	1018405812	14/10/2018	1539	\$ 1.002.080	
FAMISANAR	2018	DICIEMBRE	51898397	21/10/2018	1532	\$ 2.397.762	\$ 27.488.375
	2019	ENERO	51898397	20/11/2018	1502	\$ 1.035.549	
	2018	FEBRERO	52264083	4/01/2018	1822	\$ 6.522.665	
	2018	MARZO	52264083	4/01/2018	1822	\$ 465.905	
	2018	MARZO	52264083	4/01/2018	1822	\$ 6.522.665	
ADRES	2018	ABRIL	52264083	4/01/2018	1822	\$ 6.988.570	\$ 27.488.375
	2018	MAYO	52264083	4/01/2018	1822	\$ 6.988.570	
	2019	DICIEMBRE	52063618	12/11/2019	1145	\$ 277.959	
		<b>TOTAL</b>					<b>\$ 63.760.068</b>

Fuente: Elaboración equipo auditor con información del MVCT

Así, se observa que la gestión del MVCT no ha conseguido la recuperación de los recursos, a través de acciones efectivas para realizar el respectivo cobro a las EPS y ARL, la anterior situación configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo previsto en el artículo 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002 en concordancia con el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

### Respuesta de la Entidad.

El Grupo de Talento Humano del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando radicado 2023IE0003136 presenta los siguientes argumentos:

*“Información detallada por días de la cuenta 138426 - Pago por cuenta de terceros - recobros a Entidades Promotoras de Salud mayor a 360 días y que a 31 de diciembre de 2022 están por un valor de \$ 63.760.068.*

Con base en el resultado de la auditoría de la CGR, se da respuesta a cada uno de los puntos relacionados con las Entidades Promotoras de Salud- EPS, así:

### **ALIANSA LUD**

*Esta incapacidad fue reconocida por menor valor por parte de la EPS, sin embargo, se realizó reclamo y ellos adujeron que estaba fuera de tiempo, conforme se evidencia en el oficio del 27 de julio del 2022 (adjunto) remitido por Aliansalud.*

### **ARL POSITIVA**

*La ARL no dio el reconocimiento económico argumentando que no era de ARL, ya que se derivaba de un diagnóstico de enfermedad común, sin embargo, se solicitó el reconocimiento por parte de la EPS, y la EPS tampoco la quiso reconocer ya que mientras una y otra entidad validaban se venció el tiempo de recobro.*

### **COMPENSAR**

*En cuanto a lo que compete al MVCT, se hizo la gestión necesaria logrando el reconocimiento y pago por menor valor por parte de la EPS, por lo cual se presentó la respectiva reclamación frente a la cual la EPS argumentó el no pago porque estaba fuera de tiempo. Es importante precisar que dicha incapacidad superaba los 180 días y este pago quedó a cargo de la AFP del afiliado, quien se encuentra fallecido.*

### **COOMEVA**

*EPS en liquidación. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio remitió al liquidador copia de las incapacidades, no obstante, no se sabe cuándo serán reconocidos dichos valores.*

### **NUEVA EPS**

*Frente a las incapacidades de enfermedad general de la servidora pública Nadia Lorena Rodríguez Piñeros, se realizó el proceso ante la EPS de transcripción y radicado para recobro el día 20 de marzo de 2018, tal como se evidencia en los adhesivos puestos en los respectivos radicados de esta EPS. Las incapacidades quedaron cargadas y liquidadas en la página de la NUEVA EPS, quedando únicamente pendiente el pago por parte de esta EPS. Se precisa que las solicitudes fueron radicadas dentro de la oportunidad establecida y las mismas no se encontraban dentro de alguna de las causales de no pago de incapacidades por parte de las EPS, a saber, las siguientes: i) El afiliado no ha cotizado como mínimo 4 semanas en forma ininterrumpida y completa; ii) Ninguna de las incapacidades reportadas fue mayor a 180 días.; iii) Al momento de reportar la incapacidad, los funcionarios se encontraban activos en el MVCT; iv) No se generó ningún traslado de EPS por parte del afiliado al momento de radicar la incapacidad; v) Ninguna incapacidad fue generada a un pensionado o beneficiario no cotizante y vi) Las cotizaciones fueron superiores al Salario Mínimo Mensual Legal Vigente. No obstante, en diciembre de 2021, en la página ya no aparecían para el recobro, situación que no se ajusta al trámite para el pago de las incapacidades, máxime cuando la solicitud fue radicada en el término establecido y bajo los parámetros señaladas para el respectivo pago. Por tanto, ningún*

movimiento administrativo interno de la EPS, es oponible al reconocimiento de la incapacidad radicada oportunamente y bajo las condiciones legales para su pago. Frente a las incapacidades de enfermedad general de los servidores públicos Juliana Ocampo Quintero y Pedro Ignacio Moreno Chávez, fueron radicadas en mayo de 2022, para lo cual se adjunta soporte del trámite realizado con estas.

## **SANITAS**

Frente a estas incapacidades de enfermedad general de los servidores públicos José Luis Erazo Figueroa, Luis Hernán Torres Suarez, de julio y agosto de 2018 respectivamente, se evidencia que estas fueron radicadas en los términos de ley<sup>1</sup>, es decir el día 27 de agosto de 2018 conforme se evidencia en el sello de recibido físicamente por la EPS Sanitas. Durante el término en que la EPS debía hacer el pago, nunca se indicó al MVCT que habían sido negadas conforme a las causales de no pago de incapacidades por parte de las EPS o que hubieran prescrito.

Frente a estas incapacidades de enfermedad general de los servidores públicos Deyanira Amado Mateus, Johanna Andrea Mondragón Mesa, de septiembre, octubre y noviembre de 2018 respectivamente, se evidencia que estas fueron radicadas en los términos de ley, es decir el día 11 de diciembre de 2018, tal como se evidencia en el sello de recibido físicamente por la EPS Sanitas. Durante el término en que la EPS debía hacer el pago, nunca se indicó al MVCT que habían sido negadas conforme a las causales de no pago de incapacidades por parte de las EPS o que hubieran prescrito.

Conforme a lo anterior, el 29 de diciembre de 2021, se solicita por correo electrónico reconocimiento Económico [reconocimientoeconomico@colsanitas.com](mailto:reconocimientoeconomico@colsanitas.com), (adjunto), a la EPS Sanitas el estado de reconocimiento de las incapacidades antes descritas frente a lo cual contestaron, el 30 de diciembre de 2021 lo siguiente: lo siguiente:

“El término para la reclamación judicial referente a las acciones de cobro prescribe en tres (3) años. Art. 488 CST/ Art. 151 Código Procesal del Trabajo / Art. 28º. Ley 1438 de 2011.

Motivo por el cual los certificados mencionados a continuación ya no proceden el trámite para el Reconocimiento Económico de la prestación.

55219562, 55634056, 55634068 y 55634076”

Afirmación de la EPS que no es de recibo, toda vez que como se indicó anteriormente las solicitudes fueron radicadas dentro de la oportunidad establecida y las mismas no se encontraban dentro de alguna de las causales de no pago de incapacidades por parte de las EPS, a saber, las siguientes:

- El afiliado no ha cotizado como mínimo 4 semanas en forma ininterrumpida y completa: Situación contraria a los funcionarios del MVCT, toda vez que la entidad cumple con los pagos establecidos conforme a los montos y oportunidades establecidas. En otras palabras, se garantizó el pago de forma ininterrumpida de todos los periodos.

- *Incapacidades posteriores a 180 días: Ninguna de las incapacidades reportadas es mayor a 180 días.*
  - *Incapacidades que le sean generadas al paciente, después de que su empleador le haya reportado a la EPS que el trabajador ya no trabaja en esa empresa: Al momento de reportar la incapacidad, los funcionarios se encontraban activos en el MVCT.*
  - *Incapacidades que le sean generadas al paciente después de haberse trasladado a otra EPS: No se generó ningún traslado de EPS por parte del afiliado al momento de radicar la incapacidad.*
  - *Incapacidades generadas a pensionados y/o beneficiarios no cotizantes: Ninguna incapacidad fue generada a un pensionado o beneficiario no cotizante.*
  - *Cotización inferior al Salario Mínimo Mensual Legal Vigente: Las cotizaciones fueron superiores al Salario Mínimo Mensual Legal Vigente.*
- Se adjuntan copias de los respectivos radicados para recobro de las incapacidades antes mencionadas, en donde se evidencia que se activó el trámite administrativo dentro de la oportunidad establecida, y que cumplen con las condiciones requeridas para su reconocimiento y pago.*

### **FAMISANAR**

*Frente a esta licencia de maternidad originada el 04 de enero de 2018, se realizó la transcripción el 02 de febrero de 2018, dentro de los términos establecidos, con el propósito de gestionar el recobro. Al respecto, se precisa que la licencia de maternidad objeto de pago, cumplía con los requisitos establecidos en el Decreto Único 780 de 2016, para que la EPS reconozca la licencia de maternidad, a saber i) Estar afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en calidad de cotizante y en estado activo; ii) Haber efectuado aportes durante los meses que correspondan al período de gestación y iii) Contar con el certificado de licencia de maternidad expedido por el médico de la red de la entidad promotora de salud o entidad adaptada o validado por esta.*

*Es importante precisar que, si bien la EPS en la transcripción señala “Pendiente pago del mes de la incapacidad”, dicha afirmación no es de recibo, toda vez que el pago se realizó dentro de los cinco días hábiles por el MVCT tal como se evidencia en la planilla No. 7680556519, adjunta, por tanto, el MVCT nunca estuvo en mora en el pago de los aportes de la funcionaria sobre la cual se reclamaba la licencia de maternidad.*

*Ahora bien, el MVCT, consciente de que la licencia de maternidad se ajustaba a los parámetros establecidos en el Decreto Único 780 de 2016 para que fuera pagada, y dentro del término establecido para que se efectuara el pago, a través de correo electrónico del 1 de febrero de 2019, solicitó al señor Francisco Javier Gómez Pabón, ejecutivo comercial de la vicepresidencia comercial de Famisanar EPS, información sobre el estado de las incapacidades y licencia de maternidad radicadas dentro del término establecido y conforme a los parámetros exigidos en la norma para el pago. Así mismo, en la misma fecha se remitió nuevamente la documentación de las incapacidades y licencia de maternidad radicadas.*

*Siguiendo con la gestión, el 22 de febrero de 2019, se reitera vía correo electrónico, al señor Francisco Gómez, información sobre el estado de las incapacidades y licencia de maternidad, frente a lo cual el MVCT fue copiado en correo electrónico remitido, el mismo 22 de febrero, por el señor Francisco Gómez, a Famisanar EPS lo siguiente “me están solicitando respuesta de esta solicitud, le agradezco su gestión, gracias”*

*El 24 de marzo de 2022, se remite correo al señor Carlos Eduardo Castillo Díaz – Asesor Operativo Empresarial de Famisanar EPS, solicitando nuevamente el reconocimiento económico de la Licencia de Maternidad de la servidora pública Diana María Murcia Vargas.*

*El 30 de marzo de 2022 el señor Carlos Eduardo Castillo Díaz – Asesor Operativo Empresarial de Famisanar EPS, da respuesta al correo y adjunta archivo donde indica causal de negación “La prestación económica se encuentra prescrita. Artículo 28 Ley 1438 de 2011”, pese a que el trámite administrativo se inició dentro del término establecido y la licencia de maternidad cumplía con todos los parámetros para el pago.*

*El 30 de marzo de 2022, el MVCT envía correo al señor Carlos Eduardo Castillo Díaz – Asesor Operativo Empresarial de Famisanar EPS, recordándole que el trámite se venía realizando con el señor Francisco Gómez también empleado de Famisanar EPS, en los tiempos establecidos para recobro, máxime cuando la EPS Famisanar nunca manifestó que la licencia de maternidad se encontraba dentro de las causales de no pago de la licencia, pues se reitera, la funcionaria beneficiaria de la licencia estaba afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en calidad de cotizante y en estado activo; se habían efectuado todos los aportes durante los meses que correspondan al período de gestación y se contaba con el certificado de licencia de maternidad expedido por el médico de la red de la entidad promotora de salud o entidad adaptada o validado por esta.*

*Posteriormente, el mismo 30 de marzo de 2022, se recibe correo por parte del señor Carlos Eduardo Castillo Díaz – Asesor Operativo Empresarial de Famisanar EPS, donde informa que el señor Francisco Javier Gómez Pabón, ejecutivo comercial de la vicepresidencia comercial de Famisanar EPS, ya no labora con esta EPS reiterando que la licencia de maternidad se encuentra prescrita.*

*Como se evidencia, no es de recibo que las situaciones administrativas presentadas al interior de la EPS, como lo fue la rotación de personal, sean trasladadas al MVCT y aducidas como causal para no reconocer el pago de la licencia de maternidad, pese a que la gestión de este ministerio se realizó dentro de la oportunidad y bajo los parámetros establecidos para solicitar el pago.*

*Se remiten los correos electrónicos que dan cuenta de las gestiones realizadas y respuestas obtenidas por la EPS Famisanar, al igual que los soportes de pagos de cotización en los respectivos periodos.*

## **ADRES**

*El saldo de las incapacidades repostadas a esta EPS fue pagado en la presente vigencia, por valor de \$277.959.*

*Para mayor claridad, se adjuntan los soportes enunciados y un archivo Excel denominado “Relación Incapacidades” con la precisión de cada incapacidad.”*

*Lo anterior, pone en evidencia la gestión cuidadosa adelantada por la Entidad, actuando conforme lo dispone la Constitución Política de Colombia, el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 y demás normas concordantes.*

*Sumado a lo anterior, es necesario realizar un estudio cuidadoso a lo manifestado por esta Cartera Ministerial al momento de darle una connotación disciplinaria a la presente observación, pues se debe realizar un análisis sistemático que le dé orden, lógico y coherencia a la materia. En este punto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, en Sentencia del 6 de febrero de 202024, señaló:*

*“(...) la adecuación típica debe realizarse con la confrontación del comportamiento probado y el texto legal que consagre la falta disciplinaria. Si el primer juicio arroja que un sujeto disciplinable e imputable, con su conducta cometió una falta disciplinaria tipificada en la ley, debe pasarse al segundo, relativo a la valoración sobre la ilicitud sustancial. Esta (...) se configura cuando la conducta tipificada como falta afecte el deber funcional sin justificación alguna. [...] [P]ara que se configure una infracción disciplinaria no es necesario un resultado lesivo o dañino a un bien jurídico o al Estado, sino que se exige el quebrantamiento sustancial injustificado de los deberes funcionales encargados al servidor público, que afecten los valores o principios de la función pública. [...] [L]o anterior, desde la doctrina, se ha sintetizado en la realización de dos análisis: uno deontológico, referido a la constatación del cumplimiento de los deberes precisos (contenidos en reglas) que le impone el ordenamiento jurídico a un servidor público en razón de su cargo, y otro axiológico, relacionado con la verificación de la observancia de los principios de la función pública. Finalmente, el juicio de reproche en sede de culpabilidad, debe realizarse a partir de la verificación del nexo psicológico entre el autor de la falta y la conducta desplegada para su consumación, esto es, si el sujeto disciplinable actuó con dolo o culpa y, además, si le era exigible un comportamiento diverso al que efectivamente materializó en la realidad. De conformidad con todo lo precedente, se hace necesario que la responsabilidad disciplinaria se estudie de acuerdo con la estructura que se acaba de mostrar, en aras de consolidar un análisis sistemático que le dé orden, lógica y coherencia a la materia. (...)”.*

*Por otra parte, en cuanto a la incidencia fiscal es de resaltar que para determinar la responsabilidad fiscal deberá analizarse de manera objetiva el nexo causal entre los elementos de Responsabilidad establecidos en el artículo 525 de la Ley 610 de 2000, así como lo preceptuado en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011.*

*Finalmente, es importante que el Equipo Auditor reconsidere las connotaciones disciplinaria y fiscal atribuidas a la presente observación, haciendo un análisis detallado e integral a cada*

*uno de los argumentos presentados por esta Entidad, determinando la no inclusión de la misma en el informe final.*

### **Análisis de la Respuesta.**

La respuesta de la entidad describe en detalle la situación de cada una de las cuentas de cobro pendientes de cancelar por parte de las EPS y las gestiones de reclamación adelantadas por parte del MVCT ante esas empresas, Así mismo informa que la cuenta de la entidad Adres por valor de \$ 277.959 fue cancelada en la vigencia 2023.

De acuerdo con lo anterior se ajusta la observación indicando que el MVCT presentó, dentro del término para la prescripción de dichas obligaciones, las solicitudes de reclamación de los recobros de incapacidades a las entidades Promotoras de Salud “ALIANSA, ARL POSITIVA, COMPENSAR, COOMEVA, NUEVA EPS, SANITAS, FAMISANAR, ADRES”.

Sin embargo, es importante resaltar que los recobros a estas entidades Promotoras de Salud llevan más de 3 años por valor de \$ 63.760.068 y no se evidencia en la información financiera de la vigencia 2022, que el comité de Sostenibilidad Contable haya realizado un proceso de evaluación, seguimiento depuración y control de las cuentas por cobrar con el fin de lograr que los cobros se realizaran de manera oportuna y efectiva, por lo anterior y de acuerdo con lo observado por la CGR, se configura hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria e indagación preliminar para identificar el hecho generador y definir la certeza del daño.

### **Hallazgo 9. Notas a Los Estados Financieros. Administrativo**

#### **Resolución No. 533 de 2015**

*Expedida por la Unidad Administrativa especial Contaduría General de Nación “Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones.”*

El artículo 1 de la Resolución 533 del 08 de octubre de 2015 modificada por la Resolución 484 de 2017, establece , *“Incorporar, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, la estructura del Marco normativo para entidades de gobierno, la cual está conformada por: el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública*

## Marco Conceptual para la preparación y presentación de la Información Financiera. Contaduría General de Nación

6.4. *Revelación de los elementos de los estados financieros “La información financiera de propósito general se presenta en un conjunto completo de estados financieros, el cual está conformado por la estructura de los estados financieros y las notas explicativas. El juego completo de estados financieros está compuesto por: a) un estado de situación financiera al final del periodo contable, b) un estado de resultado de la gestión de la liquidación, y c) las notas a los estados financieros. (...)”*

En la revisión realizada de las Notas a los Estados Financieros se determinaron las siguientes diferencias:

### Nota 10.2.2. 164001-Edificaciones.

- Se evidenció que en los auxiliares y en los Estados Financieros para la vigencia 2022, se realizaron adiciones y mejoras a los inmuebles de la Fragua y Palma Real por valor de \$1.813.725.717, pero al verificar las notas a los estados financieros se relacionan los contratos que corresponden a adiciones y mejoras así: contrato 826 por valor de \$1.272.077.730, el contrato 827 por valor de \$180.867.627, y el contrato 831 por valor de \$425.589.600, para un valor total de \$1.878.534.958 presentándose una diferencia de \$64.809.240 respecto a lo señalado en los auxiliares y en la nota a los Estados Financieros.
- De otro lado, el inmueble Hotel Dann tiene un registro por valor total de \$12.091.500.168 en la Nota 10.2.2 de los Estados Financieros del MVCT y en los auxiliares cuenta contable 164001 – Inmuebles, pero se presentan diferencias en los conceptos de adquisición, adiciones y acondicionamientos relacionados entre la nota y los auxiliares a diciembre 31 de 2022.
- Adicionalmente se pudo determinar que las variaciones de esta cuenta quedaron registradas únicamente al inmueble Oficinas MVCT - Ed Palma Real y no se tuvo en cuenta el Inmueble La Fragua como se puede evidenciar en las notas a los estados financieros.

### Tabla 8. Registro

INMUEBLE	SALDO 2021	SALDO 2022	VARIACIÓN DE UN PERIODO A OTRO
Inmueble La Fragua	\$ 4.615.879.093,00	\$ 4.615.879.093,00	\$ -

#### Nota 16.4.1 190801-En administración.

- En esta cuenta se registra como valor inicial \$ 31.376.858 del convenio al Fondo de contingencias de las entidades estatales – FCEE por sentencias y conciliaciones de la Fiduciaria la previsora, pero este valor según el cuadro de la conformación de los convenios corresponde a un desembolso o giro ya que este convenio no traía saldo de la vigencia anterior.

Así, se presenta incumplimiento de la información incluida en las notas de los estados financieros 10.2.2 y 16.4.1 como lo establece el Marco Conceptual para la presentación de los estados financieros y revelaciones, la anterior situación se configura como observación administrativa.

#### Respuesta de la Entidad- MVCT.

La Subdirección de Finanzas y Presupuesto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando 2023IE0003156, da respuesta así:

*“Los contratos de adiciones y mejoras a los inmuebles, referidos en las notas a los estados financieros se encuentran reconocidos en la contabilidad del Ministerio de la siguiente forma:*

No. Contrato	Objeto	ADICIONES Y MEJORAS	OTROS CONCEPTOS	VALOR TOTAL
Contrato 827	REALIZAR LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y JURÍDICA DE LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL Y LAS ADECUACIONES FÍSICAS Y ELÉCTRICAS DE LA SEDE FRAGUA UBICADA EN LA CALLE 17 SUR NO. 30 – 04, DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO	\$ 129.248.305,99	\$ 51.619.322,40	\$ 180.867.628,39
Contrato 831	MEJORAMIENTO Y ADECUACIÓN OFICINAS SEDE PALMA REAL DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO UBICADAS EN LA CALLE 28 N.º 13-08 P7 EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C.	\$ 412.599.680,01	\$ 12.989.920,00	\$ 425.589.600,01
Contrato 826	EJECUCIÓN DE LAS OBRAS DE REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL Y LAS ADECUACIONES FÍSICAS Y ELÉCTRICAS DE LA SEDE FRAGUA UBICADA EN LA CALLE 17 SUR NO. 30 – 04, DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C.	\$ 1.272.077.730,99		\$ 1.272.077.730,99
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 1.813.925.716,99</b>	<b>\$ 64.609.242,40</b>	<b>1.878.534.959,39</b>

*Como se muestra en el anexo anterior, el valor total de las adiciones y mejoras es de \$1.813.725.717, que corresponde al valor que se refleja en los auxiliares y estados*

financieros. De acuerdo con lo anterior no existe diferencia entre los valores contratados por concepto de adiciones y mejoras y los hechos económicos reconocidos en los estados financieros para la vigencia 2022, y tampoco se genera sobrestimación en la cuenta 240101 – Adquisición de bienes Nacionales por valor de \$64.809.240 como lo observa el equipo auditor, ya que estas se encuentran reconocidas en las cuentas 511179 Honorarios y 166501 Muebles y Enseres. (Se anexa Comprobantes de los valores reconocidos para cada uno de los conceptos). Respecto de la segunda parte de la observación, relacionada con el saldo de la cuenta 164001 Inmueble Hotel Dann, se informa lo siguiente: El saldo del Inmueble Hotel Dann presentado en los auxiliares está conformado por:

<b>Concepto</b>	<b>Valor</b>
<i>Valor adquisición</i>	<b>\$6.626.684.313</b>
<i>Menos ajuste adecuaciones para el acondicionamiento Hotel Dann, contrato No 549, según informe universidad Nacional</i>	<b>\$3.836.115.825</b>
<b>Subtotal</b>	<b>\$2.790.568.488</b>
<i>Más Valor Adiciones</i>	<b>\$9.300.931.680</b>
<b>Total saldo inmueble Hotel Dann</b>	<b>\$12.091.500.168</b>

Como se muestra en el anexo anterior, el saldo de la cuenta 164001 Inmueble Hotel Dann que se presenta en los auxiliares es de \$12.091.500.168, que corresponde al valor que se presenta en los Estados Financieros del Hotel Dann con adiciones y acondicionamientos. De acuerdo con lo anterior no existe diferencia entre los valores del auxiliar y los valores presentados en el estado financiero, y tampoco se genera sobrestimación en la cuenta 164001 Edificios y Casas por valor de \$5.464.815.855 como lo observa el equipo auditor. Teniendo en cuenta los argumentos y justificaciones expuestas, se solicita respetuosamente a la Comisión de la Contraloría General de la República reconsiderar la observación Administrativa con presunta incidencia disciplinaria y no tener en cuenta esta observación en el informe final, en razón a la gestión realizada por esta entidad.” Lo anterior, pone en evidencia la gestión cuidadosa adelantada por la Entidad, actuando conforme lo dispone la Constitución Política de Colombia, el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 y demás normas concordantes. Sumado a lo anterior, es necesario realizar un estudio cuidadoso a lo manifestado por esta Cartera Ministerial al momento de darle una connotación disciplinaria a la presente observación, pues se debe realizar un análisis sistemático que le dé orden, lógico y coherencia a la materia. En este punto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, en Sentencia del 6 de febrero de 20204, señaló: “(...) la adecuación típica debe realizarse con la confrontación del comportamiento probado y el texto legal que consagre la falta disciplinaria. Si el primer juicio arroja que un sujeto disciplinable e imputable, con su conducta cometió una falta disciplinaria tipificada en la ley, debe pasarse al segundo, relativo a la valoración sobre la ilicitud sustancial. Esta (...) se configura cuando la conducta tipificada como falta afecte el

*deber funcional sin justificación alguna. [...] [P]ara que se configure una infracción disciplinaria no es necesario un resultado lesivo o dañino a un bien jurídico o al Estado, sino que se exige el quebrantamiento sustancial injustificado de los deberes funcionales encargados al servidor público, que afecten los valores o principios de la función pública. [...] [L]o anterior, desde la doctrina, se ha sintetizado en la realización de dos análisis: uno deontológico, referido a la constatación del cumplimiento de los deberes precisos (contenidos en reglas) que le impone el ordenamiento jurídico a un servidor público en razón de su cargo, y otro axiológico, relacionado con la verificación de la observancia de los principios de la función pública. Finalmente, el juicio de reproche en sede de culpabilidad, debe realizarse a partir de la verificación del nexo psicológico entre el autor de la falta y la conducta desplegada para su consumación, esto es, si el sujeto disciplinable actuó con dolo o culpa y, además, si le era exigible un comportamiento diverso al que efectivamente materializó en la realidad. De conformidad con todo lo precedente, se hace necesario que la responsabilidad disciplinaria se estudie de acuerdo con la estructura que se acaba de mostrar, en aras de consolidar un análisis sistemático que le dé orden, lógica y coherencia a la materia. (...)*. Es importante, que el Equipo Auditor reconsidere las connotaciones de la presente observación haciendo un análisis detallado a las justificaciones y argumentos presentados por esta Entidad, determinando la no inclusión de la misma en el informe final.

*La Subdirección de Finanzas y Presupuesto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando 2023IE0003156 presente los siguientes argumentos: “*

*1. El hecho ocurrido en la Nota 10.2.2. 164001 – Edificaciones, obedeció a que por error involuntario los valores que se adicionaron durante la vigencia 2022 al inmueble de la fragua, se sumaron al inmueble del Edificio Palma Real, lo anterior no genera imprecisiones en los valores reconocidos en los estados financieros.*

*2. En la descripción de la naturaleza que se realizó en la nota para cada uno de los convenios que conforman la cuenta 190801 En administración, involuntariamente se colocó como Saldo Inicial el valor \$31.376.858, el cual corresponde al desembolso realizado en la vigencia 2022 para el convenio Fondo de contingencias de entidades estatales – FCEE por sentencias y conciliaciones de la Fiduprevisora.*

*No obstante, en el cuadro de la nota 16.4 Recursos entregados en administración, en el que se muestran los movimientos en forma completa, se evidencia que el saldo Inicial del convenio referido es cero y el valor de \$31.376.858, corresponde a un desembolso de la vigencia.”*

*Lo anterior, pone en evidencia la gestión cuidadosa adelantada por la Entidad, actuando conforme lo dispone la Constitución Política de Colombia, el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 y demás normas concordantes.*

*Sumado a lo anterior, es necesario realizar un estudio cuidadoso a lo manifestado por esta Cartera Ministerial al momento de darle una connotación disciplinaria a la presente observación, pues se debe realizar un análisis sistemático que le dé orden, lógico y coherencia a la materia. En este punto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso*

Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, en Sentencia del 6 de febrero de 202026, señaló:

*“(...) la adecuación típica debe realizarse con la confrontación del comportamiento probado y el texto legal que consagre la falta disciplinaria. Si el primer juicio arroja que un sujeto disciplinable e imputable, con su conducta cometió una falta disciplinaria tipificada en la ley, debe pasarse al segundo, relativo a la valoración sobre la ilicitud sustancial. Esta (...) se configura cuando la conducta tipificada como falta afecte el deber funcional sin justificación alguna. [...] [P]ara que se configure una infracción disciplinaria no es necesario un resultado lesivo o dañino a un bien jurídico o al Estado, sino que se exige el quebrantamiento sustancial injustificado de los deberes funcionales encargados al servidor público, que afecten los valores o principios de la función pública. [...] [L]o anterior, desde la doctrina, se ha sintetizado en la realización de dos análisis: uno deontológico, referido a la constatación del cumplimiento de los deberes precisos (contenidos en reglas) que le impone el ordenamiento jurídico a un servidor público en razón de su cargo, y otro axiológico, relacionado con la verificación de la observancia de los principios de la función pública. Finalmente, el juicio de reproche en sede de culpabilidad, debe realizarse a partir de la verificación del nexo psicológico entre el autor de la falta y la conducta desplegada para su consumación, esto es, si el sujeto disciplinable actuó con dolo o culpa y, además, si le era exigible un comportamiento diverso al que efectivamente materializó en la realidad. De conformidad con todo lo precedente, se hace necesario que la responsabilidad disciplinaria se estudie de acuerdo con la estructura que se acaba de mostrar, en aras de consolidar un análisis sistemático que le dé orden, lógica y coherencia a la materia. (...)”*

*Es importante, que el Equipo Auditor reconsidere las connotaciones atribuidas a la presente observación, haciendo un análisis detallado e integral a cada uno de los argumentos presentados por esta Entidad, determinando la no inclusión de la misma en el informe final.*

### **Análisis de la Respuesta.**

Analizada la respuesta del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio – MVCT se confirma lo siguiente:

#### **Nota 10.2.2. 164001-Edificaciones.**

- El MVCT indica que las adiciones y mejoras realizadas por el MVCT para los inmuebles en la vigencia 2022 es de \$1.813.725.717 y la diferencia de \$64.809.240 corresponde a otros conceptos como gastos y honorarios, situación que no se encuentra revelada en la Nota 10.2.2 de los Estados Financieros.
- El MVCT informa que en los auxiliares el valor total del inmueble de \$ 12.091.500.168, situación que es acorde a la revelada en los Estados

Financieros, la diferencia se presenta en el registro del valor de adquisición, adiciones y acondicionamientos en la Nota 10.2.2. cómo se relaciona a continuación:

**Tabla 9. Estados financieros**

Descripcion	Nota 10.2.2 a los EEEFF	Respuesta de la Entidad Auxiliares Cta 164001
Inmueble Hotel Dann	\$ 5.646.617.559	\$ 2.790.568.488
Acondicionamiento Hotel Dann	\$ 5.464.815.855	
Adicion Hotel Dann	\$ 980.066.754	\$ 9.300.931.680
<b>Totales</b>	\$ 12.091.500.168	\$ 12.091.500.168

- El MVCT expresa que las inconsistencias advertidas en la Nota 10.2.2. sobre los valores que se adicionaron en la vigencia 2022 al inmueble de la fragua, se sumaron al inmueble del Edificio Palma Real corresponden a errores involuntarios cometidos en la elaboración de las mismas.

#### **Nota 16.4.1 190801-En administración.**

- El MVCT expresa que las inconsistencias advertidas en la Nota 16.4.1 sobre el saldo inicial del convenio al Fondo de contingencias de las entidades estatales – FCEE por sentencias y conciliaciones de la Fiduciaria la previsor por valor de \$ 31.376.858 corresponden a errores involuntarios cometidos en la elaboración de las mismas.

De acuerdo con lo anterior se retira la incidencia disciplinaria y se configura como hallazgo administrativo.

#### **Hallazgo 10. Cuenta 190801 - Recursos Entregados en Administración. Administrativo.**

#### **Resolución No. 533 de 2015.**

Expedida por la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación (CGN) *"Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones"*

El artículo 1 de la Resolución No. 533 del 08 de octubre de 2015 modificada por la Resolución No. 484 de 2017, establece, *"Incorporar, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, la estructura del Marco normativo para entidades de gobierno, la cual está conformada por: el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de*

*Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública.”*

**Resolución No. 287 de 2019** expedida por la Unidad Administrativa Especial Contaduría General de la Nación (CGN) *“Por la cual se incorpora, en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con los planes departamentales de agua y saneamiento básico”.*

Artículo 1: *“Incorporar, en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con los planes departamentales de agua y saneamiento básico con el siguiente texto: (...)*

*1.1.1. Recursos del Presupuesto General de la Nación.*

*Los recursos que transfiera la Nación a través del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (MVCT) al departamento para que este posteriormente los asigne al municipio o distrito, así como los recursos que el MVCT transfiera al municipio o distrito, en el marco del PDA, para financiar el fortalecimiento de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo de éstos, se registrarán así: (...)*

*En el caso que se estipulen condiciones, el MVCT debitará la subcuenta 198604-Gasto diferido por transferencias condicionadas de la cuenta 1986-ACTIVOS DIFERIDOS y acreditará la subcuenta 240315-Otras transferencias de la cuenta 2403-TRANSFERENCIAS POR PAGAR.*

*Por su parte, el departamento, municipio o distrito debitará la subcuenta 133712- Otras transferencias de la cuenta 1337-TRANSFERENCIAS POR COBRAR y acreditará la subcuenta 299002-Ingreso diferido por transferencias condicionadas de la cuenta 2990-OTROS PASIVOS DIFERIDOS (...)*”

De acuerdo con la información suministrada por la entidad se evidenció que entre los convenios suscritos entre el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio – MVCT y Santiago de Cali Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios durante la vigencia 2022, el MVCT realizó reclasificaciones, tal como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 10. Relación de convenios suscritos con Santiago De Cali Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios**

CONTRATO	SALDO INICIAL	DESEMBOLSOS	EJECUCIONES	REINTEGROS	RECLASIFICACION SALDO
<b>CUR 051 2018</b>	10.403.535.101,00	-	418.634.988,00	9.581.689.864,00	403.210.249,00
<b>CUR 153 2016</b>	24.047.339.781,95	-	-	12.481.940.151,00	11.565.399.630,95

<b>CUR 12 2018</b>	-	1.680.398.670,00	9.369.000,00	-	206.955.598,45
<b>CUR 040 2017</b>	1.464.074.071,55	-	1.815.824.745,40	-	2.941.835.814,21
<b>CUR 016 2018</b>	4.757.660.559,61	-	2.439.444.966,55	-	1.994.125.114,55
<b>TOTAL</b>	<b>42.178.031.452,11</b>	<b>1.680.398.670,00</b>	<b>4.683.273.699,95</b>	<b>22.063.630.015,00</b>	<b>17.111.526.407,16</b>

Fuente: Elaboración equipo auditor con información del MVCT

Lo anterior, hace parte de una reclasificación contable que consiste en trasladar saldos de convenios de la entidad Santiago de Cali Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial a la subcuenta 198604 – *Gasto diferido por transferencias condicionadas*; estos ajustes quedaron registrados en la vigencia 2022, posterior a la fecha de publicación de la Resolución No. 287 del 27 de agosto de 2019 en la cual se indica el procedimiento contable que aplicarán las entidades de gobierno para el registro de los hechos económicos relacionados con los aportes, créditos obtenidos y destinación de los recursos de los planes departamentales de agua y saneamiento básico.

Adicionalmente a lo señalado, se solicitó al MVCT los soportes contables de las reclasificaciones contables a los convenios señalados en la anterior tabla, evidenciando que los soportes corresponden al 15 de septiembre de 2022, pero al verificar la información de registro con los auxiliares no se identifican dentro del mes del comprobante contable.

Lo anterior situación contraviene lo estipulado en el artículo 1 de la Resolución No. 287 de 2019 y lo establecido en el Instructivo de Procedimientos Contables del MVCT vigente para la época de los hechos; por lo que se establece una observación administrativa.

### **Respuesta de la Entidad.**

*“Respuesta:*

- *La Subdirección de Finanzas y Presupuesto del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando 2023IE0003156, da respuesta presentando los siguientes argumentos:*

*“(…) En concordancia con las metas de gestión y control para fortalecer el proceso de entrega oportuna y confiable de la información contable, desde la Subdirección de Finanzas y Presupuesto – Grupo de Contabilidad, durante la vigencia 2022 se trazó como objetivo realizar la revisión de la clasificación contable de los convenios de uso de recursos del Municipio de Santiago de Cali. Una vez concluido el análisis y de acuerdo con lo estipulado en el objeto contractual, el rol y obligaciones definidas a cada parte, el título por el cual se entregan los recursos, se precedió a realizar la reclasificación de los saldos de los convenios registrados en la cuenta 1908 – RECURSOS ENTREGADOS EN*

*ADMINISTRACIÓN hacia la cuenta 1986 – ACTIVOS DIFERIDOS de la subcuenta contable 198604 – Gasto diferido por transferencias condicionadas.*

*Es importante aclarar, que la reclasificación realizada se efectuó entre cuentas del activo lo que no genera efectos dentro del resultado de la situación financiera presentado para la vigencia 2022.*

*Respecto de lo observado por el Equipo Auditor en relación con:*

*“(…) Adicionalmente a lo señalado, se solicitó al MVCT los soportes contables de las reclasificaciones contables a los convenios señalados en la anterior tabla, evidenciando que los soportes corresponden al 15 de septiembre de 2022, pero al verificar la información de registro con los auxiliares no se identifican dentro del mes del comprobante contable”.*

*Se realizan las siguientes precisiones:*

*1. De acuerdo con la estructura del formato de comprobante establecida por el SIIF Nación, la cual no es administrable por la entidad pública (MVCT), se definen las siguientes fechas:*

*- Fecha de Comprobante: Aquella en la cual queda reconocido el hecho económico.*

*- Fecha de Elaboración: Aquella en la cual se realizó el registro contable, acorde con las fechas límites establecidas por la CGN, para realizar registros en el macroproceso contable para los cierres mensuales.*

*- Fecha de Aprobación: Aquella en la cual se autoriza el registro contable.*

*Así las cosas, los comprobantes de reclasificación de los convenios del Municipio de Santiago de Cali, suministrados al equipo auditor, tienen fecha de comprobante 31 de agosto de 2022, que corresponde al mismo mes, en la cual se encuentra la información de los registros en los auxiliares contables. (Se Anexan Comprobantes Contables de reclasificación)*

COMP. 49821.pdf - Adobe Acrobat Reader (64-bit)

Inicio Herramientas RESPUESTA 2022EE... INSTRUCTIVO No... https://dic-online.c... COMP. 49821.pdf x Iniciar sesión

1 / 2 64.3%

Reporte Comprobante Contable			
Entidad Contable Pública	023272412 - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO		
PCI	40-01-01 MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO - GESTIÓN GENERAL		
Fecha Comprobante	2022-08-31 12:00:00 AM		
No. Id Interno	140731917		
No. Transacción Contable	2989		
No. Comprobante	49821		
Tipo Registro	Comprobante Manual		
Tipo de Comprobante	Asiento		
Tipo Documento Fuente	NCT240		
Registro Doc. Fuente			
No. Documento Fuente			
Estado	Aprobado		
Usuario Elaboró	LIZ MARINA RODRIGUEZ MARTINEZ		
Fecha Elaboración	2022-09-15 4:22:28 PM		
Usuario Aprobó/Rechazó	ROSA CORALIA AGURTO NOVOA		
Fecha Aprobó/Rechazó	2022-09-15 8:49:26 AM		
Descripción	Se reasigna saldo CUR 12-2018 de conformidad a lo establecido en el clausulado, según el cual el MVCT entrega recursos para financiar el fortalecimiento de la prestación de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, el cual impone condiciones específicas para el manejo de los recursos.....		
Códigos Contables			
Código	Descripción	Debe	Haber
190901001	En administración	0.00	206,955,568.45
198904001	Gasto por transferencias condicionadas	206,955,568.45	0.00
	Sumatoria	206,955,568.45	206,955,568.45

pagina 1 de 2

4:14 p. m. 26/04/2023

*Teniendo en cuenta los argumentos y justificaciones expuestas, se solicita respetuosamente a la Comisión de la Contraloría General de la República reconsiderar la observación Administrativa con presunta incidencia disciplinaria y no tener en cuenta esta observación en el informe final, en razón a la gestión realizada por esta entidad.”*

*Lo anterior, pone en evidencia la gestión cuidadosa adelantada por la Entidad, actuando conforme lo dispone la Constitución Política de Colombia, el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 y demás normas concordantes.*

*Sumado a lo anterior, es necesario realizar un estudio cuidadoso a lo manifestado por esta Cartera Ministerial al momento de darle una connotación disciplinaria a la presente observación, pues se debe realizar un análisis sistemático que le dé orden, lógico y coherencia a la materia. En este punto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, en Sentencia del 6 de febrero de 20201, señaló:*

*“(…) la adecuación típica debe realizarse con la confrontación del comportamiento probado y el texto legal que consagre la falta disciplinaria. Si el primer juicio arroja que un sujeto disciplinable e imputable, con su conducta cometió una falta disciplinaria tipificada en la ley, debe pasarse al segundo, relativo a la valoración sobre la ilicitud sustancial. Esta (...) se configura cuando la conducta tipificada como falta afecte el deber funcional sin justificación alguna. [...] [P]ara que se configure una infracción disciplinaria no es necesario un resultado lesivo o dañino a un bien jurídico o al Estado, sino que se exige el quebrantamiento sustancial injustificado de los deberes funcionales encargados al servidor público, que afecten los valores o principios de la función pública. [...] [L]o anterior, desde la doctrina, se ha sintetizado en la realización de dos análisis: uno deontológico, referido a la constatación del cumplimiento de los deberes precisos (contenidos en reglas) que le impone el*

*ordenamiento jurídico a un servidor público en razón de su cargo, y otro axiológico, relacionado con la verificación de la observancia de los principios de la función pública. Finalmente, el juicio de reproche en sede de culpabilidad, debe realizarse a partir de la verificación del nexo psicológico entre el autor de la falta y la conducta desplegada para su consumación, esto es, si el sujeto disciplinable actuó con dolo o culpa y, además, si le era exigible un comportamiento diverso al que efectivamente materializó en la realidad. De conformidad con todo lo precedente, se hace necesario que la responsabilidad disciplinaria se estudie de acuerdo con la estructura que se acaba de mostrar, en aras de consolidar un análisis sistemático que le dé orden, lógica y coherencia a la materia. (...)*”.

*Es importante, que el Equipo Auditor reconsidere las connotaciones atribuidas a la presente observación, haciendo un análisis detallado e integral a cada uno de los argumentos presentados por esta Entidad, determinando la no inclusión de la misma en el informe final.”*

### **Análisis de la Respuesta.**

De la respuesta del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio - MVCT se infiere y concluye que la reclasificación de saldos contables a los convenios de vigencias 2016, 2017 y 2018 para el uso de recursos del Municipio de Santiago de Cali, debió quedar registrada contablemente en el tercer o cuarto trimestre de la vigencia 2019, a fin de dar cumplimiento oportuno de la Resolución No. 287 de 2019 "Por la cual se incorpora, en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con los planes departamentales de agua y saneamiento básico" publicada el 27 de agosto de 2019.

Con este análisis la presunta incidencia disciplinaria se retira de los hechos, no obstante, se confirma la deficiencia en el reconocimiento oportuno de la información contable, motivo por el cual la respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado por la CGR, configurando un hallazgo administrativo.

### **Hallazgo 11. Cuenta 2701 Provisiones Contables. Administrativo**

#### **Constitución Política de Colombia**

Artículo 6: *“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.*

Artículo 209: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...)*”.

**Decreto 1069 de 2015** “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”

Artículo 2.2.3.4.1.1. *“Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado. El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - "eKOGUI" es el único sistema de gestión de información del Estado, para el seguimiento de las actividades, procesos y procedimientos inherentes a la actividad judicial y extrajudicial del Estado, ante las autoridades nacionales e internacionales”.*

Artículo 2.2.3.4.1.2. *“Objetivo. El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI, es la herramienta para la adecuada gestión del riesgo fiscal asociado a la actividad judicial y extrajudicial de la Nación, así como para monitorear y gestionar los procesos que se deriven de aquella actividad, sin perjuicio de la función constitucional y legal atribuida a la Contraloría General de la República.*

*El Sistema brindará mecanismos focalizados para la generación de conocimiento, la formulación de políticas de prevención del daño antijurídico, la generación de estrategias de defensa jurídica y el diseño de políticas para la adecuada gestión del ciclo de defensa jurídica”.*

Artículo 2.2.3.4.1.10. *Funciones del apoderado. “Son funciones del apoderado frente al Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - eKOGUI, las siguientes:*

*1. Registrar y actualizar de manera oportuna en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado - eKOGUI, las solicitudes de conciliación extrajudicial, los procesos judiciales, y los trámites arbitrales a su cargo.*

*2. Validar la información de solicitudes de conciliación, procesos judiciales y trámites arbitrales a su cargo, que haya sido registrada en el Sistema por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado e informar a la Agencia, dentro de los 15 días siguientes al ingreso de la información, cualquier inconsistencia para su corrección.*

*3. Diligenciar y actualizar las fichas que serán presentadas para estudio en los comités de conciliación, de conformidad con los instructivos que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado expida para tal fin*

*4. Calificar el riesgo en cada uno de los procesos judiciales a su cargo, con una periodicidad no superior a seis (6) meses, así como cada vez que se profiera una sentencia judicial sobre el mismo, de conformidad con la metodología que determine la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.*

*5. Incorporar el valor de la provisión contable de los procesos a su cargo, con una periodicidad no superior a seis (6) meses, así como cada vez que se profiera una sentencia judicial sobre el mismo de conformidad con la metodología que se establezca para tal fin”.*

**Resolución No. 353 del 01 de noviembre de 2016** *“Por la cual se adopta una metodología de reconocido valor técnico para el cálculo de la provisión contable de*

los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales en contra de la entidad”.

Artículo 1. “Adoptar para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales, y trámites arbitrales en contra de la entidad la metodología de reconocido valor técnico que se describe a continuación”.

Artículo 6. “Cálculo de la probabilidad de pérdida de un proceso. Para cada proceso el apoderado debe calificar el nivel de los siguientes riesgos (a partir de los niveles: ALTO, MEDIO ALTO, MEDIO BAJO O BAJO):

a) Riesgo de pérdida del proceso por relevancia jurídica de las razones de hecho y derecho expuestas por el demandante.

b) Riesgos de pérdida del proceso asociados a la contundencia, congruencia y pertinencia de los medios probatorios que soportan la demanda.

c) Presencia de riesgos procesales y extraprocesales.

d) Riesgo de pérdida del proceso asociado al nivel de jurisprudencia.

Parágrafo: Una vez realizada esta calificación se obtiene la probabilidad de pérdida del proceso”

Artículo 7. Registro del valor de las pretensiones. “(...) Registro del valor de las pretensiones. Teniendo en cuenta la probabilidad de pérdida del proceso, el apoderado deberá realizar el registro del proceso en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa como se indica a continuación:

a) Si la probabilidad de pérdida se califica como ALTA (más del 50%), el apoderado registra el valor de las pretensiones ajustado como provisión contable.

b) Si la probabilidad de pérdida se califica como MEDIA (superior al 25% e inferior o igual al 50%), el apoderado registrará el valor "0" en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado y comunicará al área financiera el valor de las pretensiones ajustado para que sea registrado como cuenta de orden.

c) Si la probabilidad de pérdida se califica como BAJA (entre el 10% y el 25%), el apoderado registrará el valor "0" en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado y comunicará al área financiera el valor de las pretensiones ajustado para que sea registrado como cuenta de orden.

d) Si la probabilidad de pérdida se califica como REMOTA (inferior al 10%), el apoderado registrará el valor "0" en el Sistema Único de Información Litigiosa del Estado. Dado que la probabilidad es remota, el área financiera no deberá registrar esta información (...).”

Con la información allegada por parte del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio – MVCT mediante el oficio MVCT- 2023EE0021185 sobre la contabilización de la provisión de litigios y demandas (cuenta 2701) la entidad manifiesta lo siguiente:

*“(...) Es importante precisar que, el registro se encuentra plasmado en dos archivos Excel divididos por entidad, uno (1) Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y dos (2) PAR INURBE. La información de provisiones contables se encuentra en la hoja llamada “Procesos en contra” (...)”.*

La base con la información anterior se verificó en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado – eKOGUI de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y se identificaron irregularidades en la información reportada de la siguiente manera en los procesos:

**Tabla 11. Inconsistencias procesos Información INURBE**

No. Proceso Rama judicial	Tipo de Proceso	Probabilidad perdida de caso	observaciones
05-001-23-31-000 1998-00764-00	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	REMOTA	Se identifica que según información reportada mediante documento Excel Inf_Inurbe - (procesos en contra), el presente proceso, cuenta con una provisión contable por un valor de (\$20.000.000) y un valor de pretensiones por (\$180.000.000.00), y el valor total del proceso es de (\$200.000.000.00). No obstante, este proceso cuenta con una calificación de riesgo procesal REMOTA, motivo por el cual, no requiere provisión contable según lo indica el criterio normativo descrito.
76-001-23-31-000-2004-05510-00	ACCIÓN REPARACIÓN DIRECTA	REMOTA	Se identifica que según información reportada mediante documento Excel Inf_Inurbe - (procesos en contra), el presente proceso

No. Proceso Rama judicial	Tipo de Proceso	Probabilidad perdida de caso	observaciones
			cuenta con una provisión contable por un valor de (\$10.000.000), y una calificación de riesgo procesal REMOTA, motivo por el cual, no requiere provisión contable según lo indica el criterio normativo descrito.
11001032400020150017300	CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	REMOTA	El presente proceso registra en el sistema EKOGUI un riesgo MEDIO y en el EXCEL compartido de "Procesos en Contra", un riesgo REMOTO, lo cual denota la falta de consistencia de la información

Elaboración: Equipo auditor

Así las cosas, teniendo en cuenta que los procesos 05-001-23-31-000-1998-00764-00 y 76-001-23-31-000-2004-05510-00 registran en documento *Excel Inf\_Inurbe - (procesos en contra)* una provisión contable por \$10.000.00 y \$20.000.00, respectivamente, teniendo una probabilidad de pérdida REMOTA, y que se realizó la verificación de los auxiliares contables de la cuenta 2701, encontrando que dichos procesos no registran provisión, se identifica que la información reportada por parte del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, mediante documento *Excel Inf\_Inurbe - (procesos en contra)*, no es consistente y tampoco concuerda con la información reportada mediante el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado – eKOGUI, lo cual afecta la calidad y fiabilidad de la información soporte de la provisión.

Frente al proceso judicial 11001032400020150017300, se encuentra que la información reportada no es consistente, teniendo en cuenta la no concordancia, entre la información contable recibida y la reportado en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado – eKOGUI

La anterior situación contraviene lo indicado en los artículos los artículos 1, 6 y 7 de la Resolución No. 353 de 2016, razón por la cual se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con el artículo

34 de la ley 734 de 2002 y el artículo 38 de la ley 1952 de 2019 normas vigentes para época de los hechos.

### Respuesta de la Entidad.

La Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando radicado 2023IE0003017, da respuesta presentando los siguientes argumentos:

*“Para emitir esta respuesta, se debe tener en cuenta el procedimiento de registro y Conciliación de las cuentas:*

*La Oficina Asesora Jurídica, a comienzos de cada mes, remite por medio de correo electrónico a la Subdirección de Finanzas y Presupuesto la información de cambios o modificaciones realizadas en el mes inmediatamente anterior frente a las conciliaciones suscitadas por las calificaciones de riesgo procesal de los procesos judiciales; dentro del correo en mención se anexan archivos en formato Excel donde se plasma la información de los procesos judiciales, su calificación y el valor a registrar, (Remoto, Cuenta de Orden, Provisión, Cuenta por Pagar).*

*Este archivo es una ayuda y punto de comunicación entre la Oficina Jurídica y la Subdirección de Finanzas para “Conciliar” los movimientos o cambios realizados de un mes a otro. Después de realizar la actividad, la Subdirección de Finanzas y Presupuesto remite para la firma los formatos de conciliaciones en los cuales ya se encuentra plasmada la actividad realizada a principio de mes para firma de la Oficina Asesora Jurídica, esta misma realiza una segunda validación de información y remite las conciliaciones debidamente firmadas.*

*En el archivo Excel Par Inurbe, se encuentra varias columnas que contienen la información de los procesos judiciales con información que se debe registrar en contabilidad como otra que solo se utiliza como conocimiento y como histórico del proceso y que estas no afectan las conciliaciones finales firmadas;*

#### **Caso 05-001-23-31-000 1998-00764-00 y 76-001-23-31-000-2004-05510-00**

Rama judicial	Demandante	Clasificación según Contaduría General de la Nación	No. de proceso reportado	Tipo de Proceso	Pretension	VALOR CUENTA ORDEN ACTUALIZADA	Provisión (2)	PROVISION CONTABLE ACTUALIZADA	Total proceso (1)+(2)
05-001-23-31-000 1998-00764-00	ADMINISTRADORA EL PICACHO Y CIA LTDA	ADMINISTRATIVOS	2	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL	\$ 180.000.000,00	\$ -	\$ 20.000.000,00	\$ -	\$ 200.000.000,00
76-001-23-31-000-2004-05510-00	CONSTRUCCIONES TÉCNICAS SANTAMARÍA	ADMINISTRATIVOS	2100	ACCIÓN REPARACIÓN DIRECTA	\$ 1.262.826.000,00	\$ -	\$ 10.000.000,00	\$ -	\$ 1.272.826.000,00

*De lo advertido, se evidencia que el ente de Control tomó la columna llamada “Provisión (2)” la cual es una columna con información del registro inicial que tenía ese proceso al momento de la subrogación de los derechos y deberes del Inurbe en el año 2014, y no tomaron como medida la columna llamada “Provisión Contable Actualizada” la cual contiene los registros de provisión contable registrados tanto en el sistema ekogui y en las conciliaciones firmadas por las dos áreas, es decir que tomaron un dato que se tiene como informativo e histórico y lo superpusieron como un dato que debe estar registrado en el aplicativo y en las conciliaciones. La confusión en la interpretación de las columnas no supone que los casos se encuentren mal registrados y esto se evidencia que los mismos*

no se encuentran ni registrados en el sistema ekogui ni en las conciliaciones firmadas mes a mes.

**Caso 110014003078 20160028000**

Demandante	Clasificación según Contaduría General de la Nación	no. de pror.	Tipo de Proceso	Pretension	VALOR CUENTA ORDEN ACTUALIZAD	Provisión (2)	PROVISION CONTABLE ACTUALIZADA	Total proceso (1)+(2)	Cuenta por pagar	Fecha notificación demand	Estado del proceso	Probabilidad perdida de car
AGRUPACIÓN MANZANA 18 LOTE A URBANIZACIÓN MULTICENTRO III ETAPA BOCHICA IV PROPIEDAD	CIVILES		ORDINARIO CIVIL	\$ 5.072.114,00	\$ -	\$ -		\$ 5.072.114,00	\$ 5.072.114,00	11/11/2016	TERMINADO	CUENTA POR PAGAR

El proceso en mención se encuentra registrado en el archivo Excel en su columna “Estado del procesos” como terminado y en la columna “Probabilidad de perdida de caso” como Cuenta por pagar , además en el sistema ekogui su última calificación fue ALTA ya que, como se evidencia el caso tuvo un fallo adverso a la entidad y tiene un valor de cuenta por pagar, es decir ya no es una incertidumbre sino una obligación, el soporte del mismo se remite a la Subdirección de Finanzas y Presupuesto en el momento en el mes en donde se presenta la novedad.

Una vez aclarada esta observación y teniendo en cuenta que a este punto se le dio la connotación de administrativa y disciplinaria, comedida y respetuosamente solicito al grupo auditor, reconsiderar esta observación y sus incidencias, ya que la confusión en la interpretación de las columnas en el archivo Excel informativo no debería ser considerada como una falta administrativa y disciplinaria. Teniendo en cuenta que la entidad cumplió a cabalidad con los procedimientos establecidos en las leyes que regulan esta actividad.”

Lo anterior, pone en evidencia la gestión cuidadosa adelantada por la Entidad, actuando conforme lo dispone la Constitución Política de Colombia, el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 y demás normas concordantes.

Sumado a lo anterior, es necesario realizar un estudio cuidadoso a lo manifestado por esta Cartera Ministerial al momento de darle una connotación disciplinaria a la presente observación, pues se debe realizar un análisis sistemático que le dé orden, lógico y coherencia a la materia. En este punto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, en Sentencia del 6 de febrero de 20209, señaló:

“(…) la adecuación típica debe realizarse con la confrontación del comportamiento probado y el texto legal que consagre la falta disciplinaria. Si el primer juicio arroja que un sujeto disciplinable e imputable, con su conducta cometió una falta disciplinaria tipificada en la ley, debe pasarse al segundo, relativo a la valoración sobre la ilicitud sustancial. Esta (...) se configura cuando la conducta tipificada como falta afecte el deber funcional sin justificación alguna. [...] [P]ara que se configure una infracción disciplinaria no es necesario un resultado lesivo o dañino a un bien jurídico o al Estado, sino que se exige el quebrantamiento sustancial injustificado de los deberes funcionales encargados al servidor público, que afecten los valores o principios de la función pública. [...] [L]o anterior, desde la doctrina, se ha sintetizado en la realización de dos análisis: uno deontológico, referido a la constatación del cumplimiento de los deberes precisos (contenidos en reglas) que le impone el ordenamiento jurídico a un servidor público en razón de su cargo, y otro axiológico,

*relacionado con la verificación de la observancia de los principios de la función pública. Finalmente, el juicio de reproche en sede de culpabilidad, debe realizarse a partir de la verificación del nexo psicológico entre el autor de la falta y la conducta desplegada para su consumación, esto es, si el sujeto disciplinable actuó con dolo o culpa y, además, si le era exigible un comportamiento diverso al que efectivamente materializó en la realidad. De conformidad con todo lo precedente, se hace necesario que la responsabilidad disciplinaria se estudie de acuerdo con la estructura que se acaba de mostrar, en aras de consolidar un análisis sistemático que le dé orden, lógica y coherencia a la materia. (...)*”.

*Es importante, que el Equipo Auditor reconsidere las connotaciones atribuidas a la presente observación, haciendo un análisis detallado e integral a cada uno de los argumentos presentados por esta Entidad, determinando la no inclusión de la misma en el informe final.*

### **Análisis de la Respuesta.**

Una vez analizada la respuesta del MVCT, y frente a la situación detectada como irregular “*es decir que tomaron un dato que se tiene como informativo e histórico y lo superpusieron como un dato que debe estar registrado en el aplicativo y en las conciliaciones. La confusión en la interpretación de las columnas no supone que los casos se encuentren mal registrados y esto se evidencia que los mismos no se encuentran ni registrados en el sistema ekogui ni en las conciliaciones firmadas mes a mes.*” Es probable que el Ente de Contro, se haya basado en el análisis de la información entregada por parte del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, y como se puede observar, se generó interpretación de esta, lo cual permitió la estructuración de la presente observación, sin embargo, es de tener en cuenta la falta consistencia de la información reportada y analizada por parte de la CGR, la cual se encuentra en la base de procesos con provisión a 31 de diciembre de 2022, y de manera puntual frente a los procesos mencionados en la observación, se identifica que los valores correspondientes a “Provisión 2 y Pretensión”, son sumados, arrojando el valor de “*Total proceso (1)+(2)*”; y no obstante se indica en la misma base que la probabilidad de pérdida es remoto, motivo por el cual, la presente observación se configura como hallazgo, con ajustes respecto a la sobreestimación presentada, e incluyendo el proceso No.11001032400020150017300, en el contenido del hallazgo, para dar fundamento al argumento de la no consistencia de la información entregada por parte del MVCT. Teniendo en cuenta el análisis hecho a la respuesta dada por parte de la entidad, se valida como hallazgo administrativo.

## **8.2. PROCESO EJECUCION PRESUPUESTAL, CONTRACTUAL Y DEL GASTO.**

## **Hallazgo 12. Saldos de Apropiación Vigencia 2022. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria.**

### **Constitución Política de Colombia**

*Artículo 6. “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*

*Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

### **Decreto No. 1068 de 2015**

*Artículo 2.8.3.4. “Anualidad. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción”.*

### **Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”**

*Artículo 3. “Principios. (...)*

*7. En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos (...).”*

### **Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”**

*Artículo 13. “PLANIFICACION. El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones”.*

*Artículo 14. “Anualidad. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (L. 38/89, art. 10) (...).”*

Artículo 17. “PROGRAMACION INTEGRAL. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes”.

PARAGRAFO. *El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución (...)*”.

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.

*Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el servicio de la deuda pública. En el proyecto de presupuesto de inversión se indicarán los proyectos establecidos en el plan operativo anual de inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional (...)*”.

Artículo 71. “(...) Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

*En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del CONFIS o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados. Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la dirección general del presupuesto nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.*

*Cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones (L. 38/89, art. 86; L. 179/94, art. 49) (...)*”.

## **Ley 1952 de 2019**

Artículo 26. “La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes,

extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley (...).”

Artículo 38. “Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente (...).”

Revisada la información allegada por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio – MVCT se evidenció que para la vigencia 2022, se generó pérdida de apropiación definitiva de la vigencia por valor de \$ 41.843.804.141,45 equivalente a 1,21%<sup>2</sup> correspondiente a los rubros de Inversión y Funcionamiento, la cual se encuentra distribuida de la siguiente tabla:

**Tabla 12. Pérdida de Apropiación Funcionamiento e Inversión.**

DESCRIPCIÓN	APROPIACIÓN VIGENTE	COMPROMISOS	POR EJECUTAR	%
Funcionamiento	\$ 2.641.595.995.658	\$ 2.637.561.892.603	\$ 3.457.766.978,45	0,10%
Inversión	\$ 805.915.740.484	\$ 767.529.703.321	\$ 38.386.037.163,00	1,11%
<b>Total</b>	<b>\$ 3.447.511.736.142</b>	<b>\$ 3.405.091.595.924</b>	<b>\$ 41.843.804.141,45</b>	<b>1,21%</b>

Fuente: MVCT. Elaboración: Equipo auditor

En relación con la ejecución presupuestal del rubro de funcionamiento para la vigencia 2022, se apropiaron recursos por \$2.641.595.995.658, de dichos recursos se comprometieron \$2.637.561.892.603, quedando un saldo por ejecutar por valor de \$ 3.457.766.978,45 correspondiente al 0,10% como se evidencia a continuación:

**Tabla 13. Pérdida de aprobación Funcionamiento**

RUBRO	REC	DESCRIPCION	PÉRDIDA DE APROPIACIÓN	ÁREA EJECUTORA
A-01-01-01	10	SALARIO	\$ 847.484.657	<b>GRUPO DE TALENTO HUMANO</b>
A-01-01-02	10	CONTRIBUCIONES INHERENTES A LA NÓMINA	\$ 495.968.683	
A-01-01-03	10	REMUNERACIONES NO CONSTITUTIVAS DE FACTOR SALARIAL	\$ 1.718.318.423	

<sup>2</sup> Con respecto al valor total de la apropiación vigente a 31.12-2023.

RUBRO	REC	DESCRIPCION	PÉRDIDA DE APROPIACIÓN	ÁREA EJECUTORA
A-02	10	ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	\$ 395.995.215	SUBDIRECCIÓN DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS
<b>TOTAL</b>			<b>\$ 3.457.766.978,45</b>	

Fuente: MVCT. Elaboración: Equipo auditor

En la anterior tabla se identifican además las dependencias con mayor participación en los recursos no ejecutados así: Grupo de Talento Humano (\$3.061.771.763), la Subdirección de Servicios Administrativos (\$ 395.995.215), situación que obedece a deficiencias de planeación y programación presupuestal, y genera saldos de apropiación de funcionamiento por \$3.457.766.978,45; para la vigencia auditada.

Así mismo, en relación con la ejecución presupuestal del rubro de inversión para la vigencia 2022, con apropiación definitiva por valor \$805.915.740.484, fueron comprometidos \$767.529.703.321, estos recursos fueron distribuidos en (19) proyectos, quedando un saldo por ejecutar de \$38.386.037.163, correspondiente al 1,1% del total de los recursos apropiados para inversión, como se evidencia en la siguiente tabla:

**Tabla 14. Pérdida de aprobación FUNCIONAMIENTO**

RUBRO	REC	DESCRIPCION	PÉRDIDA DE APROPIACIÓN	ÁREA EJECUTORA
C-4001-1400-4	11	ASESORIA EN LOS PROCESOS DE CESIÓN A TÍTULO GRATUITO DE LOS BIENES INMUEBLES FISCALES URBANOS A NIVEL NACIONAL	\$ 143.511.024,00	DIRECCIÓN DEL SISTEMA HABITACIONAL
C-4001-1400-5	11	FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA URBANA A NIVEL NACIONAL	\$ 556.288.479,34	
C-4001-1400-5	14	FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA URBANA A NIVEL NACIONAL	\$ 1.644.248.090,00	
C-4001-1400-5	15	FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA URBANA A NIVEL NACIONAL	\$ 673.781.620,00	
C-4001-1400-6	11	SANEAMIENTO Y LEGALIZACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES DE LOS EXTINTOS ICT-INURBE A NIVEL NACIONAL	\$ 41.138.198,00	
C-4001-1400-8	11	FORTALECIMIENTO A LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA RURAL – NACIONAL	\$ 27.692.098,00	DIRECCIÓN DE VIVIENDA RURAL
C-4001-1400-8	14	FORTALECIMIENTO A LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA RURAL – NACIONAL	\$ 1.896.739.091,00	
C-4002-1400-2	11	FORTALECIMIENTO EN LA DE IMPLEMENTACIÓN	\$ 161.519.003,00	

RUBRO	REC	DESCRIPCION	PÉRDIDA DE APROPIACIÓN	ÁREA EJECUTORA
		LINEAMIENTOS NORMATIVOS Y DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL A NIVEL NACIONAL		<b>DIRECCIÓN DE ESPACIO URBANO Y TERRITORIAL</b>
C-4002-1400-2	14	FORTALECIMIENTO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LINEAMIENTOS NORMATIVOS Y DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL A NIVEL NACIONAL	\$ 7.400.785.760,00	
C-4003-1400-7	11	DESARROLLO Y MEJORAMIENTO DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO A NIVEL NACIONAL	\$ 793.932.039,00	<b>DIRECCIÓN DE POLÍTICA Y REGULACIÓN</b>
C-4003-1400-9	11	FORTALECIMIENTO DE LA ACTIVIDAD DE MONITOREO A LOS RECURSOS DEL SGP-APSB Y LA ASISTENCIA TÉCNICA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES A NIVEL NACIONAL	\$ 61.954.327,00	
C-4003-1400-10	11	FORTALECIMIENTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA. LA GUAJIRA	\$ 16.496.953,00	
C-4003-1400-11	14	APOYO FINANCIERO PARA FACILITAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y MANEJO DE AGUAS RESIDUALES A NIVEL NACIONAL	\$ 1.071.825.093,00	
C-4003-1400-11	15	APOYO FINANCIERO PARA FACILITAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y MANEJO DE AGUAS RESIDUALES A NIVEL NACIONAL	\$ 968.705.364,00	<b>DIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO EMPRESARIAL</b>
C-4003-1400-12	14	APOYO FINANCIERO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MAESTRO DE ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE MOCOA	\$ 42.630.122,00	
C-4003-1400-14	14	SANEAMIENTO DE VERTIMIENTOS EN CUENCAS PRIORIZADAS DEL TERRITORIO NACIONAL	\$ 20.095.964.086,00	
C-4003-1400-17	14	IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO PARA EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA	\$ 25.758.024,69	<b>DIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO EMPRESARIAL</b>
C-4099-1400-7	11	FORTALECIMIENTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES EN EL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO A NIVEL NACIONAL	\$ 68.642.511,32	<b>OFICINA DE LAS TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES</b>
C-4099-1400-7	15	FORTALECIMIENTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES EN EL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO A NIVEL NACIONAL	\$ 958.840.952,00	
C-4099-1400-8	11	FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS Y DE APOYO DEL MINISTERIO DE	\$ 1.534.161.960,00	<b>SUBDIRECCIÓN DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS</b>

RUBRO	REC	DESCRIPCION	PÉRDIDA DE APROPIACIÓN	ÁREA EJECUTORA
		VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO A NIVEL NACIONAL		
C-4099-1400-9	11	FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN JURÍDICA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO A NIVEL NACIONAL	\$ 201.422.368,10	OFICINA ASESORA JURÍDICA
<b>TOTAL</b>			<b>\$ 38.386.037.163,45</b>	

Fuente: MVCT. Elaboración: Equipo auditor

De los proyectos de inversión con mayor participación de los recursos no ejecutados se encuentran: primero, *Saneamiento de Vertimientos en Cuencas Priorizadas del Territorio Nacional* quedando un saldo de \$20.095.964.086,00; segundo *Fortalecimiento en la Implementación de Lineamientos Normativos y de Política Pública en Materia de Desarrollo Urbano y Territorial a Nivel Nacional* quedando un saldo de \$7.562.304.763,00; y el tercero, *Fortalecimiento de las Políticas Públicas de Vivienda Urbana a Nivel Nacional* con un saldo de ejecución de \$2.874.318.189,34; Lo anterior evidencia las deficiencias de planeación en la programación presupuestal para la vigencia, lo que ocasiona una pérdida de apropiación del rubro de inversión de \$ 38.386.037.163,45.

En suma, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio - MVCT, en la vigencia 2022 presenta una pérdida de apropiación presupuestal por un valor total de \$ 41.843.804.141,45; esta situación genera el riesgo de una reducción en la proyección y aprobación de recursos para las siguiente vigencia, igualmente al programarse recursos por un monto superior al requerido y ejecutado ocasionó que los mismos fueran asignados a otras entidades o necesidades, afectando el cumplimiento de las metas anuales del plan nacional de desarrollo

Con la situación anterior contraviene lo contemplado en los artículos 13, 17, 36, 71 y 73 del Decreto No. 111 de 1996, razón por la cual se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con el numeral primero del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

## Respuesta del MVCT –

### RUBRO FUNCIONAMIENTO

Dada la extensión de la respuesta, enseguida se transcriben los aspectos más importantes en relación con los rubros de funcionamiento que presentaron la situación de saldos de recursos sin ejecutar al cierre de la vigencia 2022:

“Adquisición de bienes y servicios e Impuestos.

“...Unidad Nacional de Protección del convenio interadministrativo N°785-2022

Con el fin de garantizar la seguridad del ministro se “(...) suscribió con la Unidad Nacional de Protección el convenio interadministrativo N°785-2022 por un valor inicial de \$610.026.649, el cual contemplaba un esquema de seguridad de 4 vehículos para garantizar la seguridad del ministro de su momento, con respecto a lo anterior y debido a los cambios realizados en el gobierno “se hizo necesario realizar la adición y modificación al Convenio con el propósito de contar con los recursos económicos suficientes para la inclusión de dos (2) hombres de protección, razón por la cual se adicionó el contrato en un valor de \$142.752.672.”

Además (...) se requirieron de manera urgente ciertos cambios que conllevaban el desplazamiento (...), por lo cual se adicionó el contrato en un valor de \$50.000.000 para atender los requerimientos urgentes, (...) para cumplir con los fines misionales y administrativos de la Entidad.

(...) el Director General de la UNP, (...) modificó el esquema de seguridad y en ese orden de ideas y una vez revisada la ejecución financiera del contrato se evidenció que dada esta última modificación no serían ejecutados la totalidad de recursos del contrato, por lo cual mediante otrosí se solicitó una reducción en el valor del contrato para la vigencia 2022 en un monto de \$167.630.284.

Dado lo anterior, y que el otrosí modificadorio por el cual se redujo el valor del contrato fue suscrito el día 15 de diciembre de 2022 los recursos liberados del convenio suscrito con la UNP no fueron ejecutados en su totalidad, ni reprogramados para otra necesidad dado el poco tiempo de ejecución.

### **Contrato Aseo y Cafetería.**

El Grupo de Recursos Físicos con el fin de atender la necesidad relacionada con la prestación del servicio integral de aseo y cafetería para las sedes del ministerio, adelantó a través del acuerdo marco de precios dispuesto por Colombia Compra Eficiente el evento de cotización por medio del cual se estableció el presupuesto requerido para dicha contratación, el cual ascendió a la suma de \$289.938.862,96. Una vez finalizado el proceso de evaluación de las ofertas recibidas, el contrato fue adjudicado por un monto de \$252.351.592,03.(...)

### **Impuestos**

Los recursos no ejecutados durante la vigencia 2022 destinados para cancelar el pago de los impuestos del ministerio, corresponden a:

a). Se proyectaron recursos para amparar el pago de los impuestos prediales de las diferentes sedes de la entidad por valor de \$167.002.000, de los cuales una vez liquidados se comprometieron recursos por valor de \$164.100.634. (...)

### **“GASTOS DE PERSONAL**

El saldo dejado de ejecutar en la apropiación correspondiente a la vigencia 2022, corresponde al alto grado de rotación en la planta de personal, toda vez que durante el 2022

*hubo tres ministros diferentes, lo cual incidió en la movilidad de personal conforme a los requerimientos de cada administración. Generando situaciones administrativas de encargo en empleos del nivel directivo (...) Aunado, el MVCT se encontraba en concurso de méritos, situación que generó la renuncia de varios servidores nombrados en provisionalidad.*

#### CUOTAS PARTES PENSIONALES (DE PENSIONES)

*(...) En consecuencia El MVCT recibió del Liquidado Instituto Nacional de Vivienda, de Interés Social y Reforma Urbana INURBE, Liquidado, un cálculo actuarial del pasivo pensional de cuotas partes pensionales correspondiente a 23 pensionados, (...). Para la vigencia de 2022, se tramitó un CDP por valor de \$17.850.000,00 para el pago cuotas partes pensionales, y únicamente se canceló la suma correspondiente a la cuota parte pensional a favor de Pensiones de Antioquia, y los liquidados INURBE, por valor de \$14.504.403,00 correspondiente al año 2022, razón por la cual quedó sin ejecutar la diferencia motivo de este requerimiento (...).*

#### INCAPACIDADES Y LICENCIAS DE MATERNIDAD Y PATERNIDAD (NO DE PENSIONES)

*(...) al inicio del periodo fiscal se aprueba unos recursos para cubrir licencias de incapacidad médica, y licencias de maternidad y paternidad, las cuales se van ejecutando mes a mes, pero al mismo tiempo como se ejecutan, también se realizaante cada EPS el respectivo recobro de las incapacidades y licencias de maternidad, que más o menos se demoran en ser reconocidas por estas EPS´s en un promedio de 90 días, es como recobros realizados en el año 2021, fueron reconocidas en el año 2022, por ello se termina con un saldo por ejecutar en el año 2022 por valor de \$179.321.303."*

**Rubro A-03-10 Sentencias y Conciliaciones:** *(...) para la vigencia 2022 se realizaron dos pagos de sentencias judiciales dejando el rubro con un valor de \$384.663.731(...).*

*Como quiera que la estimación de este rubro se efectuó a través de las metodologías adoptadas por el Estado Colombiano, las cuales no pueden ser exactas dado que dependen de contingencias y situaciones futuras externas a la entidad, se solicita comedidamente retirar el hallazgo y su incidencia, toda vez, que no se vulnera norma alguna ni incurrió en conductas dolosas o culposas que tipifiquen una falta disciplinaria."*

#### Respuesta del MVCT.

#### RUBRO DE INVERSIÓN

En razón a la extensión de la respuesta, enseguida se transcriben los aspectos más importantes de la misma con respecto a cada uno de los rubros objeto del cuestionamiento:

"Fortalecimiento de las capacidades estratégicas y de apoyo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a nivel Nacional el MVCT expone lo siguiente:

- *En la actividad de Construir la estrategia de comunicación externa e interna quedó con un saldo de \$70.956.306 y no se comprometieron, debido a que no se pudo adelantar un evento y planes de medios que se iba a realizar con Presidencia de la República en el mes de diciembre. (...)*
  - *En la actividad de elaborar e implementar los productos comunicacionales quedó con un saldo \$113.274.504. Esta actividad estaba dirigida a la contratación de prestación de servicios profesionales. (...)*
  - *Tiquetes y viáticos, quedó con un saldo de \$38.202.652 los cuales no se ejecutaron debido a que, por temas de austeridad en el gasto (...).*
  - *Cuatro (4) procesos de contratación para la atención de las sedes del Ministerio, tres (3) de los contratos no presentaron adición para ejecución en esta misma vigencia quedando un recursos sin comprometer en cuantía de \$50.808.361,00*
  - *Grupo de Atención al Usuario y Archivo, adelantaron las gestiones precontractuales con el fin de realizar la contratación del servicio de organización documental y la digitalización de (...) el cual una vez realizado el estudio de mercado por el Grupo, arrojó que el presupuesto requerido para atender esta necesidad era de \$625.422.952, no obstante y una vez llevado a cabo el proceso de contratación mediante subasta electrónica, el mismo fue adjudicado por un valor de \$235.620.000, generando un ahorro en la entidad por valor de \$389.802.952, (...).*
  - *(...) con el fin de atender la necesidad de la Entidad de contar con recursos adicionales para fortalecer el programa “Mi Casa Ya”, desde la gerencia del proyecto de fortalecimiento institucional se congelaron recursos por valor de \$155.000.000 para atender la necesidad previamente señalada, (...) la misma no fue llevada a cabo y por ende los recursos no fueron ejecutados. (...).*
- *La Dirección de Política y Regulación del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, con memorando radicado 2023IE0003021, da respuesta indicando lo siguiente:*

*“4003-1400-7 “DESARROLLO Y MEJORAMIENTO DEL SECTOR DE AGUAPOTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO A NIVEL NACIONAL.” \$ 793.932.039.*

*(...) el saldo por \$793,93 millones (...) no pudo ser comprometido debido a que algunos contratistas no aceptaron continuar con su vinculación, otros contratos no ameritaron extensión y adicionalmente el tiempo que se requería para llevar a cabo nuevos procesos de selección era limitado y no alcanzaba para contar con los contratos suscritos y ejecutados. Adicional a lo anterior, quedó un saldo de viáticos que se encontraba reservado para las comisiones que inicialmente se visualizaban para estos contratos antes mencionados.*

4003-1400-9 “FORTALECIMIENTO DE LA ACTIVIDAD DE MONITOREO A LOS RECURSOS DEL SGP-APSB Y LA ASISTENCIA TÉCNICA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES A NIVEL NACIONAL.” \$61.954.327.

(...) por concepto de viáticos y gastos de viajes quedó un saldo sin apropiar de \$ 14.49 millones.

- Estaba programado financiar la extensión de algunos contratos de prestación de servicios profesionales que finalizaban en septiembre de 2022. (...) dos profesionales cumplieron su obligación contractual en los 9 meses iniciales y no fue necesario prorrogar sus contratos en tiempo y en valor, resultando en un saldo sin apropiar de \$47.47 millones.

4003-1400-10 “FORTALECIMIENTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA.” \$16.496.953.

(...)

El saldo sin ejecutar por \$16,5 millones se generó debido a que esos recursos se tenían programados para el pago de comisiones que requirieran los contratistas de la asunción temporal de la competencia en agua potable y saneamiento básico para el departamento de La Guajira, durante vigencia 2022. (...)

4003-1400-14 “SANEAMIENTO DE VERTIMIENTOS EN CUENCAS PRIORIZADAS DEL TERRITORIO NACIONAL” \$20.095.964.086. ANTECEDENTES DEL PROYECTO VIABILIZADO

(...) teniendo en cuenta que al 12 de noviembre de 2022 habían transcurrido 12 meses desde la fecha de expedición de la Resolución 676 del 11 de noviembre de 2021 y el ejecutor designado no había suscrito los contratos necesarios para la ejecución del proyecto, operó la condición resolutoria prevista en el artículo 6 del acto administrativo.

En este sentido, se configuraron los elementos necesarios para declarar la pérdida de ejecutoriedad de la Resolución 676 de 2021, y las resoluciones 375 y 441 de 2022 que la modifican. Por ello, el 19 de diciembre de 2022 el MVCT expidió la Resolución 1335 mediante la cual se declaró la pérdida de ejecutoriedad.

Lo anterior generó que los recursos asignados para la vigencia 2022 por \$20.000 millones quedaran sin compromisos, conllevando la pérdida de espacio fiscal y no de los recursos pues estos provienen de un crédito, en este caso cuando se prevea su nueva utilización se gestionará nuevo espacio fiscal que permita su ejecución. (...)

**JUSTIFICACIÓN \$95.964.086 AUDITORÍA CRÉDITO 28707 KFW Y VIÁTICOS.**

El 19 de diciembre de 2019 se firmó entre la Nación y KFW Frankfurt am Main el contrato de crédito 28707 y su acuerdo separado, el cual establece como obligación la contratación anual de la auditoría externa anual del crédito. En este sentido, en el mes de octubre de 2022 se iniciaron las gestiones pertinentes para llevar a cabo la contratación de la auditoría externa para el período 2022. (...) se contaba con recursos por \$87 millones para financiar dicha contratación, no obstante (...) se solicitó al MHCPla aprobación de vigencia futura que respaldarán el proceso de contratación.

La respuesta de aprobación fue recibida por el Ministerio el 21 de diciembre de 2022, en este sentido el Ministerio realizó todas las gestiones pertinentes sin embargo dadas las limitaciones de tiempo no fue posible la contratación prevista. (...).

- 4003-1400-11 “APOYO FINANCIERO PARA FACILITAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y MANEJO DE AGUAS RESIDUALES A NIVEL NACIONAL” \$968,71 millones. (...) para financiar el proyecto “Estudios y diseños para el suministro de agua potable en asentamientos urbanos (Agua al Barrio) en el municipio de San José de Cúcuta”, radicado por la Alcaldía y EIS Cúcuta. (...) debido a los tiempos que tomó la revisión por parte de las diferentes entidades no fue posible culminar con la expedición de la resolución de asignación y la firma del CUR antes del 31 de diciembre de 2022. (...)

- La Dirección del Sistema Habitacional del Viceministerio de Vivienda, con memorando radicado 2023IE0003023, da respuesta indicando lo siguiente:

“La Dirección del Sistema Habitacional presenta un saldo de apropiación sinejecutar por \$2.915.456.387,34, por las razones que a continuación se exponen:

(...) en el memorando de radicado 2022IE0007527 del 1 de noviembre de 2022, emitido por la Subdirección de Finanzas y Presupuesto. La Dirección del Sistema Habitacional informó que los recursos disponibles para (...) la vigencia fiscal 2022 ascendían a un total de \$1.829.872.131,00; ( Asesoría en los procesos de cesión a título gratuito de los bienes inmuebles fiscales urbanos a nivel Nacional (\$43.511.024), Contratos de prestación de servicios: (...) \$5.816.032 pertenece a valores liberados que no se ejecutaron en el primer pago, como consecuencia de la legalización de los contratos de prestación de servicios del Grupo de Titulación y Saneamiento Predial; Tiquetes y viáticos: La apropiación no ejecutada por **\$37.694.992**, (...) recursos destinados para las comisiones de los funcionarios y contratistas del Ministerio. (...)

1. Fortalecimiento de las políticas públicas de vivienda urbana a nivel nacional Recurso 11 (\$333.617.771,34):

Dirección del Sistema Habitacional – DSH Contratos de prestación de servicios: (...) \$85.664.938,00 pertenece a valores liberados (...) Tiquetes y viáticos: (...) \$6.768.589,00, no se realizaron las comisiones de los funcionarios y contratistas del Ministerio, (...).

*Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social – DIVIS: Contratos de prestación de servicios: (...) \$241.184.244,34, (...) recursos que se fueron liberando de los contratos de prestación (...).*

*Fortalecimiento de las políticas públicas de vivienda urbana a nivel nacional Recurso 14 – Banca Mundial: Saldos no ejecutados \$137.046.667 por Contratos de prestación de servicios. (...).*

1. *Fortalecimiento de las políticas públicas de vivienda urbana a nivel nacional Recurso 15 – Donación BID (\$673.781.620,00):*

*El saldo correspondiente a \$673.781.620 hace parte del cupo aprobado por APC por valor inicial de \$ 829.710.142 para: A) la financiación a partir de junio de 2022 de la contratación la unidad ejecutora del Programa para la integración socio urbana de migrantes, (...). No se ejecutaron por los retrasos y modificaciones contractuales.*

1. **Saneamiento y legalización de los bienes inmuebles de los extintos ICT- INURBE a nivel nacional (\$41.138.198):** *Recursos liberados por los siguientes conceptos: Contratos de prestación de servicios:(...) \$279.835; Tiquetes y viáticos: \$12.127.127, Publicaciones:(...) \$28.731.236 corresponde al saldo para la publicación de las resoluciones administrativas que realiza el grupo de GTSP. (...)*

- *La Dirección del Espacio Urbano y Territorial del Viceministerio de Vivienda, con memorando radicado 2023IE0003073, da respuesta indicando lo siguiente:*

*El valor total de apropiación a cargo de la DEUT para la vigencia 2022 fue de \$14.200,8, de los cuales los recursos no comprometidos fueron por \$7.562,3 millones, (...).*

*De los \$7.400,8 millones (...) corresponden a recursos provenientes del contrato de préstamo suscrito con el Banco Mundial en el año 2021, los cuales no fueron ejecutados teniendo en cuenta que a pesar que se enviaron al Banco Mundial los Términos de Referencia para la no objeción de la contratación del agente implementador de los proyectos MIB y Espacio Público en la vigencia 2022, no fue posible adelantar el proceso de contratación (...).*

*Por otra parte, los \$161,5 millones restantes que no se ejecutaron, corresponden a valores reducidos o saldos no ejecutados de contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, que no se alcanzaron a ejecutar al final de la vigencia, y a saldos por utilizar para comisiones de funcionarios y contratistas de la Dirección de Espacio Urbano y Territorial, que por los tiempos y coordinación de agendas con entidades territoriales no se pudieron realizar.”*

- *La Dirección del Vivienda Rural del Viceministerio de Vivienda, con memorando radicado 2023IE0003075, da respuesta presentando los siguientes argumentos:*

(...) **FORTALECIMIENTO A LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA RURAL – NACIONAL**, con código BPIN 2020011000158, responde a las razones enunciadas a continuación, que justifican el saldo de apropiación sin ejecutar, que corresponde a un valor de \$1.924.431.189.

(...) se han visto afectados debido a los tiempos que han tomado las validaciones y las no objeciones por parte del Banco Mundial para el uso del Patrimonio Autónomo y de la Solicitud de Oferta (SDO), y que sumado a la negativa de las solicitudes que estaban enfocadas inicialmente al cambio de fuente de recursos y posteriormente a que se hiciera la reducción de los mismos, al corte 31 de diciembre quedaron como saldo de apropiación la totalidad de los \$1.896.739.091.

Finalmente, frente al recurso 11, correspondiente al 1% del saldo de apropiación de \$27.692.098, (...) no ejecutados de los contratos de prestación de servicios, y a recursos que se tenían reservados para eventuales comisiones de los funcionarios y contratistas de la Dirección de Vivienda Rural. (...).

- La Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando radicado 2023IE0003038, da respuesta presentando los siguientes argumentos:

(...) “Fortalecimiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a Nivel Nacional”, corresponde a ahorros obtenidos en la ejecución de la vigencia 2022 una vez se adelantaron los procesos de selección (Recurso 11: \$68,6 millones) y a recursos provenientes de donación a través del Banco Interamericano de Desarrollo-BID (Recurso 15: \$958,8 millones) con destinación específica cuya ejecución se descartó por parte del BID debido a que otras Entidades se encontraban trabajando en iniciativas similares, razón por la cual la Oficina TIC no podía proceder con la ejecución de dichos recursos. (...)

- La Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando radicado 2023IE0003017, da respuesta presentando los siguientes argumentos:

“Con relación a la ejecución presupuestal del rubro de funcionamiento para la vigencia 2022, se apropiaron recursos por \$2.641.595.995.658, de dichos recursos.

(...)

“RESPUESTA:

De manera atenta se exponen las razones que desvirtúan el hallazgo y su incidencia disciplinaria, como se expone a continuación:

#### **Rubro C-4099-1400-9 Fortalecimiento de la Gestión Jurídica del MVCT:**

(...) Es preciso señalar que, pese a no haber ejecutado la totalidad del recurso de proyecto de Inversión (faltando el 7.5%), no se vencieron términos, no se dejaron de atender los requerimientos, solicitudes, actividades o funciones asignadas a esta Oficina. (...).

- La Dirección de Infraestructura y Desarrollo Empresarial del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, con memorando radicado 2023IE0003164da respuesta como se indica:

(...).

C-4003-1400- 11- 14 -APOYO FINANCIERO PARA FACILITAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y MANEJO DE AGUAS RESIDUALES A NIVEL NACIONAL.

El valor por apropiar corresponde a un monto de MIL SETENTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS VEINTICINCO MIL NOVENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$1.071.825.093), cuya justificación corresponde a: Reducción de CDP por un monto de \$92.755.093 correspondientes a viáticos y gastos de viaje por valor de \$44.047.426; y contratación del equipo de la Unidad Coordinadora del Programa por \$48.707.667. (...). Apropiación por valor de \$719.100.000, para la contratación de la interventoría a la consultoría para los Estudios y diseños de la Etapa dos (2) de Alcantarillado Urbano, y Acueductos rurales del Distrito de Buenaventura. No fue posible la contratación debido a que el proyecto no cumplió con lo requerido.

C-4003-1400- 11 15 APOYO FINANCIERO PARA FACILITAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y MANEJO DE AGUAS RESIDUALES A NIVEL NACIONAL.

(...) El valor de \$968.705.364. Estos recursos se destinarían para financiar el proyecto “Estudios y diseños para el suministro de agua potable en asentamientos urbanos (Agua al Barrio) en el municipio de San José de Cúcuta”, radicado por la Alcaldía y EIS Cúcuta. (...) se adelantaron los procesos de revisión para obtener la viabilización del proyecto, (...) Sin embargo, debido a los tiempos de revisión de las diferentes entidades no fue posible culminar con la firma para lograr el compromiso de los recursos antes del 31 de diciembre de 2022. (...).

**Rubro C-4003-1400-12-0-4003038-02-1 Administración y auditoría por valor de \$18.834.583.00**

Para (...) dar cumplimiento a lo establecido en las cláusulas contractuales del contrato de préstamo BID 4446/OC-CO, el cual exige contar con los servicios de auditoría anual para este tipo de programas. Una vez se adelantaron todos los trámites del cupo de las respectivas Vigencias Futuras estas solo fueron aprobadas por el MHCP mediante comunicación con radicado No. 2-2022- 059518 del 12 de diciembre de 2022, y ante el corto tiempo por el cierre presupuestal 2022, no fue posible que a 31 de diciembre de 2022 se

suscribiera el respectivo contrato, lo que nos llevó a la pérdida de apropiación de la suma de **\$18.834.583**.

(...) Apoyar las gestiones operativas y administrativas para la prestación de los servicios requeridos por valor de **\$23.795.539,00** con el fin de amparar el pago de viáticos o gastos de viaje de los contratistas de la Unidad Coordinadora del Programa, en cumplimiento de las actividades de seguimiento programadas por la Dirección de Infraestructura y Desarrollo Empresarial - Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico VASB”, sin embargo debido a las directrices del Gobierno Nacional en relación con la austeridad del gasto no fue posible realizar todas las misiones de seguimiento proyectadas.

C-4003-1400- 17 14 IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO PARA EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA.

(...) pérdida de la vigencia 2022 correspondiente al **0,04%** de los recursos asignados para el proyecto de inversión en la vigencia 2022. \$3.611.343 a los Saldos de Apropiación destinados para viáticos que no se comprometieron dado que se cancelaron comisiones. (...) Así mismo, los recursos por valor de \$22.026.515 de los Saldos de Apropiación corresponden a recursos destinados para el pago de la ARL en nivel de riesgo alto de los ingenieros de la Unidad Coordinadora del Préstamo que por ley deben ser asumidos por la entidad contratante.

### **Análisis de la Respuesta.**

Una vez evaluados los argumentos y explicaciones sobre los rubros de funcionamiento, entregados por la entidad en su respuesta, se acepta la justificación de los saldos de apropiación en los siguientes rubros: Cuotas partes pensionales (de pensiones); incapacidades y licencias de maternidad y paternidad (no de pensiones), Sentencias y Conciliaciones, impuestos, con un saldo total de apropiación por valor total de \$576.336.077,00, esto teniendo en cuenta la gestión informada por la entidad y las circunstancias especiales presentadas; sin embargo se mantiene lo observado sobre los saldos de apropiación con respecto a los demás rubros por valor total \$ 3.457.766.978,45, porque las situaciones informadas son atribuibles a las deficiencias en la programación y ejecución de los recursos apropiados.

Frente a la evaluación de la respuesta entregada por la entidad con respecto a los rubros de Inversión, se considera que los argumentos no comportan hechos o circunstancias imprevistas o excepcionales, si no propios de las actividades de los procesos presupuestal y contractual, razón por la cual los saldos de apropiación pudieron ser evitados mediante la adecuada estimación, programación y ejecución de los recursos aprobados en el presupuesto de inversión del MVCT. Así, se confirma lo observado en el sentido que el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, en sus actividades y operaciones presupuestales y de seguimiento y supervisión

contractual tuvo deficiencias que condujeron a la no ejecución de la totalidad del presupuesto de inversión asignada, constitutivos de saldos de apropiación por \$ **38.386.037.163,45** que debieron reintegrarse.

Al respecto, cabe agregar que en el Plan de Mejoramiento vigente se encuentra un (1) hallazgo relacionado con saldos de apropiación, lo que indica que las acciones de mejora implementadas para corregir la deficiencia presentada anteriormente no han sido efectivas.

La respuesta de la entidad no desvirtúa la observación, configurándose en un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en atención a lo establecido en el artículo 6° de la Constitución Política de Colombia, el artículo 2.8.3.4 del Decreto No. 1068 de 2015, lo contemplado en los artículos 13, 17, 36, 71 y 73 del Decreto No. 111 de 1996, en concordancia con lo previsto en el numeral primero del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

### **Hallazgo 13. Ejecución Presupuestal – Proyectos de Inversión. Administrativo.**

Decreto 111 de 1996 *"Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto"*

*Artículo 13. Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones (L. 38/89, art. 9; L. 179/94, art. 5).*

*Artículo 89: "Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva".*

### **Constitución política**

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

Del total de los recursos comprometidos para la vigencia 2022, por \$767.529.703.321, se revisó una muestra de 10 proyectos de inversión por valor de \$734.108.081.340,99 correspondiente al 95,6%; observándose baja ejecución en los rubros seleccionados, evidenciando deficiencias en la programación y gestión presupuestal, como se refleja en la siguiente tabla:

**Tabla 15. Ejecución proyectos de inversión**

<b>1. 4003-140011-13 APOYO FINANCIERO PARA FACILITAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y MANEJO DE AGUAS RESIDUALES A NIVEL NACIONAL</b>				
<b>DOCUMENTO ADMINISTRATIVO</b>	<b>PAGOS</b>	<b>RESERVA</b>	<b>VALOR COMPROMETIDO</b>	<b>% EJE</b>
Contrato Interadministrativo		\$119.888.966.417	<b>\$ 397.281.839.306</b>	<b>9,31%</b>
Resolución	\$36.977.709.022	\$240.415.163.867		
<b>TOTAL</b>	<b>\$36.977.709.022</b>	<b>\$360.304.130.284</b>		

<b>2. C40031400-16 APOYO FINANCIERO AL PLAN DE INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA PARA FORTALECER LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI</b>			
<b>DOCUMENTO ADMINISTRATIVO</b>	<b>RESERVA</b>	<b>VALOR COMPROMETIDO</b>	<b>% EJE</b>
Contrato Interadministrativo	\$ 1.771.602.159	<b>\$ 88.580.107.940</b>	<b>0,00%</b>
Resolución	\$ 86.808.505.781		
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 88.580.107.940</b>		

<b>3. C40031400-17 IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO PARA EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA</b>				
<b>DOCUMENTO ADMINISTRATIVO</b>	<b>PAGOS</b>	<b>RESERVA</b>	<b>VALOR COMPROMETIDO</b>	<b>% EJE</b>
Acto Administrativo	\$ 25.580.109		<b>\$ 56.128.433.427</b>	<b>1,77%</b>
Contrato de Prestación De Servicios - Profesionales	\$ 963.260.133	\$ 101.935.185		
Contrato de Consultoría		\$ 54.967.658.000		
Contrato Interadministrativo	\$ 6.051.649	\$ 63.948.351		
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 994.891.891</b>	<b>\$ 55.133.541.536</b>		

<b>4. C-40031400-12-APOYO FINANCIERO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MAESTRO DE ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE MOCOA</b>				
<b>DOCUMENTO ADMINISTRATIVO</b>	<b>PAGOS</b>	<b>RESERVA</b>	<b>VALOR COMPROMETIDO</b>	<b>% EJE</b>
Acto Administrativo	\$ 46.195.999	\$ 2.695.160	<b>\$ 36.384.259.018</b>	<b>3,27%</b>
Contrato de Prestación de Servicios - Profesionales	\$ 1.121.363.036	\$ 26.712.173		
Contrato de Consultoría		\$ 35.078.735.989		
Contrato de Fiducia		\$ 61.243.359		
Orden Administrativa		\$1.347.579		
Contrato Interadministrativo	\$ 22.831.743	\$ 23.133.980		
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 1.190.390.778</b>	<b>\$ 35.193.868.240</b>		

<b>5. C-40031400-14 PROGRAMA PARA EL SANEAMIENTO DE VERTIMIENTOS DE LAS CUENCAS CHINCHINÁ Y OTÚN - CONSOTA</b>				
<b>DOCUMENTO ADMINISTRATIVO</b>	<b>PAGOS</b>	<b>RESERVA</b>	<b>VALOR COMPROMETIDO</b>	<b>%% EJE</b>
Acto Administrativo	\$ 13.598.077	\$ 2.844.684	<b>\$ 9.560.035.914</b>	<b>7,43%</b>
Contrato de Prestación de Servicios - Profesionales	\$ 681.116.956	\$ 56.676.197		
Contrato Interadministrativo	\$ 15.950.815	\$ 8.789.849.185		
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 710.665.848</b>	<b>\$ 8.849.370.066</b>		

6. C-40031400-8 AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS EN EL TERRITORIO NACIONAL				
DOCUMENTO ADMINISTRATIVO	PAGOS	RESERVA	VALOR COMPROMETIDO	% EJE
Resolución	\$ 310.990.415		\$ 3.000.000.000	10,37%
Contrato Interadministrativo		\$ 2.689.009.585		
<b>Total</b>	<b>\$ 310.990.415</b>	<b>\$2.689.009.585</b>		

Fuente: MVCT. Elaboración: Equipo auditor

Las cifras y porcentajes de ejecución evidencian deficiencias de planeación y gestión presupuestal del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, toda vez que no se ejecutaron de manera eficiente y oportuna los recursos comprometidos en la vigencia auditada, así mismo se puede concluir que en seis (6) de los diez (10) proyectos seleccionados en la muestra, el porcentaje de ejecución no superó el 12%, demostrando baja ejecución y retraso en las metas establecidas, configurando una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo previsto en el artículo 13 y 89 del Decreto 111 de 1996 y en concordancia con lo previsto en el artículo 38 de la ley 1952 de 2019.

### Respuesta del MVCT

En razón a la extensión de la respuesta, enseguida se transcriben los aspectos más importantes de la misma con respecto a la ejecución de los proyectos con baja ejecución, los cuales se relacionan a continuación.

Proyecto (...) **“4003-1400-8 AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS EN EL TERRITORIO NACIONAL”**: son los entes territoriales en concurso con el Gestor del PDA del Departamento quienes de acuerdo a sus necesidades y prioridades estructuran los proyectos para ser presentados ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-MVCT. (...)

(...) el MVCT prestó asistencia técnica durante los años 2021 y 2022 a municipios de los departamentos de Chocó, Sucre, Guainía y Huila en la estructuración de proyectos para garantizar la adecuada gestión de residuos sólidos y lograr la asignación de recursos a dichos proyectos priorizados; así:

- Departamento de Chocó: (...) En acta de octubre de 2022 el PDA de Chocó manifestó que presentaría el proyecto al mecanismo de viabilización del Ministerio para su respectiva financiación; sin embargo, al cierre de la vigencia esta acción jamás fue realizada.*
- Departamento de Sucre: (...) el PDA de Sucre en su calidad de estructurador no obtuvo la licencia ambiental del proyecto y siguiendo los requisitos de la Resolución 661 de 2019, no fue posible presentarlo al mecanismo de viabilización durante la vigencia 2022.*

- c) *Departamento del Huila: (...) se solicitó ajustes al proyecto en los meses abril y mayo de 2022 mediante oficio 2022EE0035545 y mesade trabajo el 10 de mayo, respectivamente, se esperaba que los mismos fueran subsanados en septiembre de 2022. Sin embargo, al 31 de diciembre de 2022, no se recibieron dichos ajustes.*
- d) *Departamento de Guainía: (...) el proyecto no cumplió con tener interventoría contratada para la verificación de los estudios y diseños que avalaran los mismos; lo anterior, de acuerdo a establecido en la Resolución 0661 de 2019 que rige en la actualidad el mecanismo de viabilización de proyectos del sector por parte del Ministerio.*

**Proyecto:** 4003-1400-14 PROGRAMA PARA EL SANEAMIENTO DE VERTIMIENTOS DE LAS CUENCAS CHINCHINÁ Y OTÚN – CONSOTA:

- *SANEAMIENTO CUENCA DEL RIO CHINCHINA, MUNICIPIOS DE MANIZALES Y VILLAMARIA: (...) Para el giro de los recursos de la vigencia 2022 por valor de \$8.785 millonesera necesario que los recursos del segundo desembolso procedentes del crédito KfW se encontraran con una ejecución superior al 80% tal como se establece en el numeral iii del párrafo segundo de la cláusula octava del CUR, este requisito no fue cumplido lo que imposibilitó la ejecución de los recursos.*
  - *Reserva contratos de prestación de servicio \$ 56.676.197 (...) y Reserva comisiones \$2.844.684.*

**Proyecto: 4003-1400-11-13 APOYO FINANCIERO PARA FACILITAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y MANEJO DE AGUAS RESIDUALES A NIVEL NACIONAL.** (...) *ente territorial y a su ejecutor, se asignan los recursos de la Nación para su inversión, y este último, deberá efectuar todo el proceso de contratación (obra, interventoría e instrumento fiduciario) el cual representa en promedio seis (06) meses para su adjudicación y firma de acta de inicio. (...) con respecto a lo anteriormente expuesto no se cumplió en el tiempo establecido todos los tramites pertinentes para que realizaran los desembolsos durante la vigencia 2022.*

**Proyecto: C40031400-16 APOYO FINANCIERO AL PLAN DE INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA PARA FORTALECER LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI**

*(...) El 3 de abril de 2000 EMCALI EICE ESP fue intervenida por la Superintendencia de Servicios Públicos, debido a la crisis financiera y administrativa que afrontaba la empresa (...).*

*(...) EMCALI, de acuerdo con las condiciones actuales del CONPES 3858 de 2016, debe presentar en los años 2023 y 2024 ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio proyectos por un valor de \$190.364.912.547 millones, aclarando que dicha cifra podría*

incrementarse a \$278.945.020.487 incluyendo los recursos programados para 2023, con el fin de agotar el saldo de recursos de las vigencias 2016 a 2022.

Como se mencionó anteriormente, hoy en día, bajo el CONPES 3858 de 2016 se tienen once (11) convenios con los siguientes proyectos:

- Tres (3) proyectos por iniciar contratación, por un valor de \$44.861 millones de pesos correspondiente a los CUR 625, CUR 626, CUR 881
- Cuatro (4) proyectos en ejecución por un valor de \$92.554 millones de pesos correspondiente a los CUR 016, CUR 882, CUR 627 y CUR 880
- Tres (3) por reactivar por un valor de \$167.177 millones de pesos correspondiente a los CUR 040, CUR 153 y CUR 051.
- Un (1) proyecto terminado por valor de 6.458 millones de pesos correspondiente al CUR 012.

Estos proyectos serán ejecutados el saldo de recursos de las vigencias 2016 a 2022.

•C40031400-17 IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO PARA EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA: (...) las obras de los municipios de Riohacha y Fonseca en el departamento de La Guaira, han presentado demoras en la etapa precontractual. (...) . Igualmente, en la etapa contractual pese a suscribir los contratos de obras e interventorías no pudo firmarse sus actas de inicio dentro del plazo previsto por cuanto los requisitos de legalización.

**Proyecto: Rubro C-4003-1400-12-0-4003025-04-3 para Apoyar financieramente la construcción para la optimización del sistema de alcantarillado, por valor de \$32.207.429.898,00, que se discriminan de la siguiente forma: (...).**

- Obras de la fase II que están en ejecución y que ya no terminan en febrero de 2023, tal como estaba previsto y requieren de cerca de ocho meses, es decir estarían terminando hacia octubre de 2023
- Contratación y ejecución de la fase II del proyecto de Fortalecimiento Institucional, en sus diferentes componentes que iniciarían en el primer trimestre del 2023 con una duración estimada de doce (12) meses.
- Avalúo de predios y servidumbres requeridos para la compra del lote donde se construirá la PTAR.
- Contratación e inicio de las obras para la construcción del sistema de tratamiento de aguas residuales, lo que nos permitirá ejecutar los recursos del anticipo por el orden de \$20 mil millones y por ejecución de obra cerca de \$10 mil millones en el año 2023.

**Proyecto:** *Rubro C-4003-1400-12-0-4003038-02-1 para Realizar asistencia Administrativa, técnica, jurídica y financiera para la revisión, evaluación y seguimiento a los planes, programas y proyectos de saneamiento básico presentados al Ministerio por valor de \$2.959,261.623 discriminados así: corresponden adiciones y prorrogas contractuales y pagos a contratistas.*

**Rubro C-4003-1400-12-0-4003038-02-1 para Apoyar las gestiones operativas y administrativas para la prestación de los servicios requeridos por valor de \$27.176.719,00 discriminados así:** *corresponden a comisiones que se realizaron en los meses de noviembre y diciembre.*

### **Análisis de la Respuesta.**

La respuesta de la entidad se enfoca en explicar los roles de los entes territoriales respecto de la estructuración y presentación de los proyectos para viabilización del MVCT, así como la responsabilidad de los mismos en la ejecución de los contratos celebrados para la ejecución de las obras y otras actividades legales y administrativas que deben cumplirse previo a la ejecución y pago de los recursos comprometidos, uno de los casos más representativos es el del Convenio de Uso de Recursos – CUR - APOYO FINANCIERO AL PLAN DE INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA PARA FORTALECER LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI, el cual tiene aprobación CONPES 3858 de 2016 y no se han ejecutado los recursos por la crisis financiera y administrativa que afrontaba la empresa desde el año 2000; según lo señalado por la entidad los “*recursos fueron programados para 2023, con el fin de agotar el saldo de recursos de las vigencias 2016 a 2022*”.

La anterior explicación no desvirtúa lo señalado en la condición, en la cual se hace referencia a la falta de eficacia en la consecución de las metas o resultados de los proyectos, con base en los recursos asignados y comprometidos en los mismos, teniendo en consideración que la función del MVCT es gestionar para que los proyectos se realicen en el tiempo establecido, pero que además no se puede desconocer las situaciones externas; se confirma la situación deficiente comunicada por la Contraloría, y de acuerdo con la respuesta de la entidad sobre la gestión realizada y los factores exógenos, se valida como hallazgo administrativo.

### **Hallazgo 14. Reservas Presupuestales Constituidas Vigencia 2022. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria.**

#### **Constitución Política de Colombia**

**Artículo 6.** “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o exlimitación en el ejercicio de sus funciones”.

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

**Ley 1952 de 2019: “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.”**

### **Artículo 26. “La falta disciplinaria”**

**Artículo 38.** “Deberes. Son deberes de todo servidor público:

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

**Decreto No. 111 de 1996. “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”.**

**Artículo 12.** Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis.

**Artículo 13.** Planificación. El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones.

**Artículo 78.** “En cada vigencia, el gobierno reducirá el presupuesto de gastos de funcionamiento cuando las reservas constituidas para ello, superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior (...)”. Negrilla fuera de texto.

**Artículo 89.** “(...) Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la aprobación. Las reservas presupuestales contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen (...)”.

**Decreto 1068 de 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”**

**Artículo 2.8.1.7.3.1. Reservas Presupuestales y Cuentas por pagar.** “A través del Sistema integrado de información Financiera SIIF Nación se definirán, cada vigencia y con corte a 31 de diciembre de la vigencia fiscal anterior, las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del presupuesto General de la Nación.

*Las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos”.*

**Artículo 2.8.1.7.3.2. “Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar.** A más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondiente a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo, solo se podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos ni obligaciones. (...)”.

**Artículo 2.8.1.7.3.5. “Reducción al Presupuesto de acuerdo con el monto de reservas presupuestales.** De conformidad con lo previsto en el artículo 9 de la Ley 225 de 1995 y el artículo 31 de la Ley 344 de 1996, en cada vigencia, el Gobierno Nacional reducirá el presupuesto en el 100% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto del año inmediatamente anterior, que excedan el 2% de las apropiaciones de funcionamiento y el 15% de las apropiaciones de inversión del presupuesto de dicho año (...)”.

De acuerdo con la información suministrada mediante oficio Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT N°2023EE0004151 del 27 de enero del 2023, por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT y con lo reportado en el Sistema de Integrado de Información Financiera – SIIF Nación II del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP, se evidenció que las reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2022, del Rubro “C: Inversión” correspondieron a **\$586.045.775.397,47**, la apropiación definitiva para Inversión para la vigencia 2022, correspondió a **\$805.915.740.484,00**, las Obligaciones a **\$181.483.927.922,53** y las Cuentas por Pagar a **\$26.097.096,00**.

De lo anterior, se puede evidenciar lo siguiente:

1. El MVCT presentó una baja ejecución presupuestal correspondiente al **22,52%** respecto a lo obligado.

$$Eje \% = \frac{Obligación}{Apropiación Definitiva} = \frac{\$181.483.927.922,53}{\$805.915.740.484,00} = 22,52\%$$

Es decir, que el 77,48% de lo presupuestado para esa vigencia no fue ejecutado, situación que afecta y atrasa el cumplimiento de las metas y, por ende, generando el no cumplimiento de los fines previstos y de igual forma los fines del estado.

2. El MVCT en la vigencia 2022, constituyó reservas superando el 15% de presupuesto de Inversión, ya que las reservas constituidas corresponden al 72,72% del valor apropiado, superando así en un **57,72%**, equivalente a **\$465.158.414.325**.

$$\frac{Reservas}{Apropiación Definitiva} = \frac{\$586.045.775.397,47}{\$805.915.740.484,00} = 72.72\%$$

Los proyectos de inversión afectados con reservas presupuestales para la vigencia 2022, se relacionan a continuación:

**Tabla 16. Proyectos de inversión con Reservas Presupuestal 2022.**

TIPO	CTA	SUB CTA	OBJ	DESCRIPCIÓN	APR. VIGENTE	RESERVA
C	4003	1400	11	APOYO FINANCIERO PARA FACILITAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y MANEJO DE AGUAS RESIDUALES A NIVEL NACIONAL	\$ 397.281.839.306	\$ 360.304.130.284
C	4003	1400	16	APOYO FINANCIERO AL PLAN DE INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA PARA FORTALECER LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI	\$ 88.580.107.940	\$ 88.580.107.940
C	4003	1400	17	IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO PARA EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA	\$ 56.155.000.000	\$ 55.133.541.536
C	4003	1400	12	APOYO FINANCIERO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MAESTRO DE ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE MOCOCA	\$ 36.426.889.140	\$ 35.193.868.240
C	4003	1400	11	APOYO FINANCIERO PARA FACILITAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y MANEJO DE AGUAS RESIDUALES A NIVEL NACIONAL	\$ 96.585.762.185	\$ 24.092.058.486

TIPO	CTA	SUB CTA	OBJ	DESCRIPCIÓN	APR. VIGENTE	RESERVA
C	4003	1400	14	SANEAMIENTO DE VERTIMIENTOS EN CUENCAS PRIORIZADAS DEL TERRITORIO NACIONAL	\$ 29.656.000.000	\$ 8.849.370.066
C	4099	1400	8	FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS Y DE APOYO DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO A NIVEL NACIONAL	\$ 20.000.000.000	\$ 4.032.573.709
C	4003	1400	8	AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS EN EL TERRITORIO NACIONAL	\$ 3.000.000.000	\$ 2.689.009.585
C	4099	1400	7	FORTALECIMIENTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES EN EL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO A NIVEL NACIONAL	\$ 10.825.935.405	\$ 1.777.902.454
C	4003	1400	7	DESARROLLO Y MEJORAMIENTO DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO A NIVEL NACIONAL	\$ 18.157.636.108	\$ 1.663.517.971
C	4003	1400	11	APOYO FINANCIERO PARA FACILITAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y MANEJO DE AGUAS RESIDUALES A NIVEL NACIONAL	\$ 3.018.980.000	\$ 1.105.075.325
C	4001	1400	5	FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA URBANA A NIVEL NACIONAL	\$ 10.343.992.416	\$ 914.049.095
C	4002	1400	2	FORTALECIMIENTO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LINEAMIENTOS NORMATIVOS Y DE POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL A NIVEL NACIONAL	\$ 6.800.000.000	\$ 431.121.728
C	4001	1400	8	FORTALECIMIENTO A LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA RURAL - NACIONAL	\$ 5.000.000.000	\$ 402.968.141
C	4099	1400	9	FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN JURÍDICA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO A NIVEL NACIONAL	\$ 3.000.000.000	\$ 241.225.599
C	4003	1400	9	FORTALECIMIENTO DE LA ACTIVIDAD DE MONITOREO A LOS RECURSOS DEL SGP-APSB Y LA ASISTENCIA TÉCNICA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES A NIVEL NACIONAL	\$ 2.500.000.000	\$ 231.329.460
C	4001	1400	4	ASESORIA EN LOS PROCESOS DE CESIÓN A TÍTULO GRATUITO DE LOS BIENES INMUEBLES FISCALES URBANOS A NIVEL NACIONAL	\$ 1.970.133.941	\$ 171.090.009
C	4001	1400	5	FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA URBANA A NIVEL NACIONAL	\$ 2.646.739.091	\$ 95.296.670
C	4001	1400	6	SANEAMIENTO Y LEGALIZACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES DE LOS EXTINTOS ICT-INURBE A NIVEL NACIONAL	\$ 1.511.943.643	\$ 57.257.129
C	4001	1400	5	FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA URBANA A NIVEL NACIONAL	\$ 829.710.142	\$ 44.130.714
C	4003	1400	10	FORTALECIMIENTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA. LA GUAJIRA	\$ 400.000.000	\$ 36.151.257
<b>TOTAL</b>						<b>\$ 586.045.775.398</b>

Elaboración: Equipo auditor

Por lo anterior, se evidencian deficiencias en los mecanismos de control, seguimiento y planeación, afectando de esta manera la ejecución de los compromisos presupuestales de los proyectos de inversión, toda vez que no se ejecutaron de manera eficiente y oportuna los recursos disponibles para la vigencia fiscal 2022; lo que a su vez afecta los principios de Planificación y Programación Integral del proceso presupuestal establecidos en el artículo 12 y 13 del Decreto No. 111 de 1996, así mismo, se incumple con lo previsto en el 2.8.7.3.5. del Decreto No. 1068 de 2015 que indica: “(...) **el Gobierno Nacional reducirá el presupuesto en el 100% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto del año inmediatamente anterior, que excedan el 2% de las apropiaciones de funcionamiento y el 15% de las apropiaciones de inversión del presupuesto de dicho año (...)**”. Negrilla fuera de texto; razón por la cual la situación descrita se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria según lo previsto en los artículos 26 y 38 de la Ley 1952 de 2019.

### Respuesta de la Entidad.

La respuesta del MVCT fue remitida con el oficio con radicado 2023EE0037168 del 8 de mayo de 2023. Dada su extensión, a continuación, se transcriben los aspectos más importantes:

“Con relación a lo solicitado para los siguientes rubros:

*4003-1400-7 “DESARROLLO Y MEJORAMIENTO DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO A NIVEL NACIONAL.” \$ 1.663.517.971*

*(...) contratistas solo pueden presentar la factura o cuenta de cobro a partir del primer día hábil del mes siguiente al de la causación, se generaron reservas correspondientes a los pagos del mes de diciembre de 2022 por valor de \$ **1.347.958.508**, equivalentes al 81% del total de las reservas. (...) contratos de prestación de servicios por terminación anticipada solicitada por los contratistas por total de \$**53.060.200**, equivalentes al 3% del total. Estos saldos se liberarán mediante el acta de liquidación de cada contrato.*

*Por otra parte, \$**166.488.140**, equivalentes al 10% del total de las reservas constituidas, corresponden al contrato de consultoría N° 927-2022 con la firma Consorcio Rio Cesar.(...).*

*Por concepto de saldo del contrato de suministro de tiquetes aéreos suscrito por el MVCT, se constituyó una reserva de \$**51.468.122**, equivalentes al 3%. (...). El 3% restante de la reserva por valor de \$**44.543.001** se constituyó por concepto de comisiones que se encontraba en trámite de pago, legalización, o anulación al 31 de diciembre.*

**4003-1400-9 “FORTALECIMIENTO DE LA ACTIVIDAD DE MONITOREO A LOS RECURSOS DEL SGP-APSB Y LA ASISTENCIA TÉCNICA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES A NIVEL NACIONAL.” \$231.329.460**

*El 90% del total de la reserva de este rubro presupuestal, es decir \$209.245.966, se constituyó teniendo en cuenta que los contratistas solo pueden presentar la factura o cuenta de cobro a partir del primer día hábil del mes siguiente al de la causación.(...).*

*Un 7% equivalente a \$15.961.791 corresponden al saldo del contrato de suministro de tiquetes aéreos con SATENA, este valor al 31 de diciembre de 2022 (...).*

*El saldo de \$6.121.703, equivalente al 3% de la reserva, se constituyó por comisiones que se encontraba en trámite de pago, legalización, o anulación al 31 de diciembre de 2022.*

**4003-1400-10 “FORTALECIMIENTO A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA. LA GUAJIRA” \$36.151.257**

*El 94% equivalente a \$33.930.667 del total de la reserva se generó por la terminación anticipada solicitada por cuatro contratistas.(...)*

*El saldo de \$2.220.590, es decir el 6% de la reserva, corresponde al saldo del contrato de suministro de tiquetes aéreos con SATENA, (...).*

- *La Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando 2023IE0003258, da respuesta presentando los siguientes argumentos:*

*Para el proyecto de inversión de: “Fortalecimiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a Nivel Nacional” para el rubro C-4099-1400-7, se constituyó reserva presupuestal por valor de \$1.777.902.453,72, local corresponde a lo siguiente:*

- *La suma de \$ 1.729.348.997,72 (equivalente al 97,3% del valor total de la reserva constituida para el proyecto de inversión) se ejecutó dentro del plazo establecido encada contrato, es decir, el término de ejecución fue hasta el 31 de diciembre de 2022.*
- *La suma \$ 48.553.456,00 (equivalente únicamente al 2,7% del valor total de la reserva constituida para el proyecto de inversión) obedece a ahorros durante la ejecución, (...)*

- *La Dirección del Sistema Habitacional del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando 2023IE0003249, da respuesta presentando los siguientes argumentos:*

*“(…) Con relación a las reservas por \$914.049.095 del proyecto de inversión C-401-1400-5 “FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA URBANA A NIVEL NACIONAL” nos permitimos reiterar la respuesta dada mediante radicado No. 2023IE0003197 del 4 de mayo de 2023, enviado a la Secretaría General del Ministerio.*

*Con respecto a los \$95.296.670 del proyecto de inversión C-401-1400-5 “FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA URBANA A NIVEL NACIONAL” Los \$44.130.714 del proyecto de inversión C-401-1400-5, corresponde “FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA URBANA A NIVEL NACIONAL”, recursos de la Cooperación técnica no reembolsable No. ATN/KK-17960-CO (CO-T1543) – Apoyo a la integración socio urbana de migrantes en Colombia y recursos del Convenio de financiamiento no reembolsable para inversión GRT/ER-17925-CO – Programa de Integración Socio urbana de Migrantes en Ciudades Colombianas.*

*Para el proyecto de inversión “ASESORIA EN LOS PROCESOS DE CESIÓN A TÍTULO GRATUITO DE LOS BIENES INMUEBLES FISCALES URBANOS A NIVEL NACIONAL” se constituyeron reservas por \$171.090.009 discriminadas así:*

- Reservas presupuestales correspondientes a dieciocho (18) comisiones*
- Reservas presupuestales correspondientes a contrato interadministrativo con Servicio Aéreo a Territorios Nacionales S.A. (tiquetes)*
- Reservas presupuestales correspondientes al último pago en la ejecución del contrato de prestación de servicios (7 contratistas)*
- Reserva presupuestal correspondiente a contrato de prestación de servicios por liquidar (Pava Arias Giselle Ingrid)*

*Para el proyecto de inversión “SANEAMIENTO Y LEGALIZACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES DE LOS EXTINTOS ICT-INURBE A NIVEL NACIONAL” se constituyeron reservas por \$57.257.129 discriminadas así:*

- CONTRATO INTERADMINISTRATIVO CON SERVICIO AEREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A. (TIQUETES) \$60.951*
- ACTO ADMINISTRATIVO COMUNICAN S.A. \$10.472.000*

- **ÚLTIMO PAGO EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS (5 CONTRATISTAS) \$46.724.148.**
- **CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS POR LIQUIDAR (CORTES NIÑO JENNIFFER TATIANA) \$30.**

Reservas presupuestales correspondientes a contrato interadministrativo con Servicio Aéreo a Territorios Nacionales S.A. (tiquetes)(...).

Reserva Presupuestal Correspondiente a Acto Administrativo con Comunican S.A.(...)

Reservas presupuestales correspondientes al último pago en la ejecución del contrato de prestación de servicios (5 contratistas)(...).

Reserva presupuestal correspondiente a contrato de prestación de servicios por liquidar (...).

*La justificación de la reserva constituida en la vigencia 2022 del proyecto de inversión “BPIN 2020011000158 FORTALECIMIENTO A LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA RURAL – NACIONAL”, a cargo de la Dirección de Vivienda Rural, me permito mencionar la justificación general y por cada uno de los registros del reporte: (...).*

*En términos generales, la reserva equivale a cerca del 8% de los recursos comprometidos y se pueden clasificar en cuatro tipos: 1) Pago Honorarios del mes de diciembre, 2) Posible saldo a liberar liquidación Contrato, 3) Comisiones legalizadas o canceladas y 4) Posible liberación de la Orden de compra para tiquetes. (...).*

*La Subdirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando 2023IE0003230, da respuesta presentando los siguientes argumentos:*

*(...) De esta desagregación un 18% de los recursos (\$3.619.666.585) fueron destinados para atender necesidades relacionadas con estudios, diseños, adecuaciones e interventorías a las obras que se realizaron en las sedes de la entidad; así mismo un 76% de los recursos (\$15.260.409.931) fueron destinados para amparar las contrataciones de los profesionales interdisciplinarios (personas naturales y jurídicas) que prestan apoyo a las diferentes dependencias que hacen parte del proyecto y amparar el pago de tiquetes y comisiones de los colaboradores de la entidad que debían desplazarse fuera de su sitio habitual de trabajo a cumplir con la misionalidad del ministerio.*

*En ese orden de ideas el rubro Fortalecimiento de las Capacidades Estratégicas y de Apoyo del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio a nivel nacional, presentó reservas por \$4.032.573.709,33, así las cosas, se tiene que se constituyeron reservas representados en los siguientes conceptos: (...).*

- *Contratos de Obra e Interventoría.*
- *Contrato Interadministrativo 040 entre MVCT-FONVIVENDA y SATENA*
- *Contratos de prestación de Servicios*
- *Comisiones.*

RUBRO: C-4003-1400-11 APOYO FINANCIERO PARA FACILITAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y MANEJO DE AGUAS RESIDUALES A NIVEL NACIONAL. Valor Reserva \$360.304.130.284,00; RUBRO: C-4003-1400-16 APOYO FINANCIERO AL PLAN DE INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA PARA FORTALECER LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI Valor Reserva 88.580.107.940,00 RUBRO: C-4003-1400-17 IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO PARA EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Valor Reserva \$55.133.541.536,00 RUBRO: C-4003-1400-12 APOYO FINANCIERO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MAESTRO DE ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE MOCOA. Valor Reserva 35.193.868.240,00 RUBRO: C-4003-1400-11 APOYO FINANCIERO PARA FACILITAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y MANEJO DE AGUAS RESIDUALES A NIVEL NACIONAL. Valor Reserva \$24.092.058.485,60

Con respecto a los anteriores rubros se encuentran justificado en el memorando con radicado No. 2023IE0003164, por medio del cual se atendió la comunicación a las observaciones No.3 AFMVCT-36-2023, referente a la observación No 20, en ese sentido, respetuosamente solicitamos que se remita al ente de control la respuesta en los términos allí indicados.

**RESOLUCIÓN 699-2021, CONVENIO 1168-2021 MUNICIPIO DE AGUSTÍN CODAZZI. VALOR RESERVA \$16.347.692.480.**

(...) El 26 de octubre de 2022, fue efectuado el primer desembolso por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP al proyecto, por un valor de \$15.118.660.834, con el objetivo de brindar al ejecutor la liquidez suficiente para adelantar el giro del anticipo al contratista de obra (30% del valor del contrato de obra). No se consideró procedente realizar un giro por un valor mayor, considerando que a la fecha en mención los contratos derivados no habían dado inicio. (...)

(...) Convenio de Uso de Recursos 1168-2021 hasta que se dio inicio a la ejecución física del proyecto, debido a demoras en la preparación de los procesos contractuales y la necesidad de adelantar trámites ante el INVIAS. (...)

**RESOLUCIÓN 785-2021 CONVENIO 1160-2021 MUNICIPIO DE MONTERÍA. VALOR RESERVA \$5.750.445.294.**

*El proyecto “Construcción del sistema de abastecimiento de agua potable para las veredas Cedro Cocido y Santa Paula, corregimiento de Leticia, municipio de Montería, departamento de Córdoba” fue viabilizado el 21 de noviembre de 2021, en sesión de Comité Técnico No. 65. En cuanto a la contratación de la obra por parte del PDA Córdoba, el equipo de presupuesto del MVCT, efectuó una revisión al presupuesto del proyecto publicado en borrador en el SECOP I (LP-012-2022), y se encontraron diferencias de algunas cantidades y precios del presupuesto*

*publicado en comparación con lo viabilizado por el MVCT, por lo que se solicitó al PDA no efectuar una publicación definitiva de este proceso en el SECOP, hasta tanto no se verificara el presupuesto a publicar, el cual debía coincidir con el viabilizado por el MVCT. (...)*

*En consecuencia, fue necesario reformular el proyecto para hacer ajustes principalmente en la actualización de mano de obra, actualización de precios, inclusión de la actividad de "Excavación mecánica", nivelando las cantidades de excavación entre las dos actividades; manual y mecánica, modificación del AIU del 32.60% a 30%. Esta reformulación fue aprobada en comité técnico No. 2022-29 del 15 de julio de 2022. (...).*

**RUBRO: C-4003-1400-11 APOYO FINANCIERO PARA FACILITAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y MANEJO DE AGUAS RESIDUALES A NIVEL NACIONAL. APROPIACIÓN VIGENTE \$3.018.980.000. RESERVA \$1.105.075.325.**

*El valor referenciado corresponde al apoyo financiero efectuado a proyectos de acueducto y alcantarillado en el área rural y urbana (Programa de agua potable y saneamiento para las zonas urbana y rural del Distrito de Buenaventura fase I), y se distribuyen de la siguiente manera:*

- 1. Contrato de prestación de servicios profesionales contratistas (...) de \$68.165.000.*
  - 2. Saldo por concepto de tiquetes por valor de \$37.213.325, el cual obedece al saldo de la programación 2022 de viáticos, (...).*
- La Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando 2023IE0003245, da respuesta presentando los siguientes argumentos:*

*" (...)*

*La Oficina Asesora Jurídica (...).*

*En primer lugar, solicitamos comedidamente al equipo auditor tener en cuenta que los \$241.255.599 millones constituidos como reservas presupuestales al cierre de la vigencia del 2022, corresponden en su gran mayoría al valor de los honorarios por los servicios prestados del equipo que se ejecutaron durante el mes de diciembre de 2022. (...).*

*(...) Por otra parte, es de resaltar que a la fecha aún queda un saldo por pagar de \$53 millones, de los cuales \$46 millones serán liberados una vez finalice el proceso de liquidación de los contratos que los soportan y los \$6 millones restantes, se van a pagar una vez el contratista realice los ajustes solicitados del informe final de su contrato. (...).*

### **Análisis de la Respuesta.**

Una vez analizada la respuesta presentada por el MVCT, se identifican y resumen las siguientes justificaciones para la constitución de las reservas:

- Terminaciones anticipadas de contratos pendientes de liquidación,
- Trámite de las cuentas de cobro de contratistas (prestación de servicios y otros contratos).
- Trámites de Legalización de viáticos y transportes; y saldos de tiquetes no ejecutados,
- Hechos contractuales e imprevistos,
- Ahorros durante la ejecución,
- Los Convenios de Uso de Recursos – CUR del proyecto “APOYO FINANCIERO AL PLAN DE INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA PARA FORTALECER LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI los cuales no han iniciado por la crisis financiera y administrativa que afrontaba la empresa desde el año 2000; según lo señalado por la entidad los “recursos fueron programados para 2023, con el fin de agotar el saldo de recursos de las vigencias 2016 a 2022”
- Para los proyectos de implementación de agua, saneamiento y planes maestros obedecen también a demoras en la etapa precontractual.

De lo anterior, se puede evidenciar que las reservas constituidas en la vigencia 2022 fueron justificadas por el MVCT en la existencia de compromisos y la imposibilidad de ejecutarlos dentro de la misma vigencia fiscal, sin embargo, vale precisar, que la deficiencia observada no cuestiona el trámite y requisitos legales para la constitución de las reservas presupuestales, si no la situación presentada frente a los indicadores de gestión y resultados de los proyectos, así como el efecto sobre los límites fijados en la norma, teniendo en cuenta el hecho de que la ejecución presupuestal en la vigencia 2022 correspondió al 22,52% del total de los recursos apropiados para inversión, situación que conllevó a generar reservas presupuestales por 72,72% del presupuesto para inversión, lo cual desconoce lo prescrito en el artículo 2.8.1.7.3.5. del Decreto No.1068 de 2015 y en el artículo 78 del Decreto No.111 de 1996 el cual indica que “(...) en cada vigencia, el Gobierno reducirá el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos, superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior (...)”.

En consecuencia, los argumentos presentados por la entidad no desvirtúan la situación observada y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, en atención a lo establecido en los artículos 6 y 209° de la Constitución Política de Colombia, el artículo 78 del Decreto No.111 de 1996 y el artículo 2.8.1.7.3.5. del Decreto No.1068 de 2015, concordancia con los artículos 26 y 38 de la Ley 1952 de 2019.

#### 8.2.1. CONTRACTUAL Y DEL GASTO.

### **Hallazgo 15. Ejecución de Convenios Uso de Recursos -CUR- del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria.**

#### **Constitución Política de Colombia**

Artículo 209: “*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones*”.

#### **Ley 489 de 1998**

*Artículo 3°. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.*

*Parágrafo. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.*

#### **Ley 80 de 1993**

Artículo 4: “**DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES.** Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:

*1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.*

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

*Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías...*

Artículo 26: *“DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:*

*1o. 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 (...).”*

### **Ley 1474 de 2011**

*“Artículo 83. 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...”*

### **Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario”**

Artículo 38: *“(...) Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente (...).”*

### **Decreto 3571 de 2011 modificado por el Decreto 1604 de 2020**

*“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio...”*

Artículo 11: *“Modifíquese el artículo 21 del Decreto 3571 de 2011, el cual quedará así: (...)*

*10. Realizar el seguimiento al alcance, el presupuesto y el plazo de ejecución a proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, que hayan sido viabilizados por el viceministerio de agua y saneamiento básico con cargo a recursos de la Nación (...).”*

### **Convenio Interadministrativo de Uso de Recursos No. 722 de 2020**

Clausula Cuarta. “Obligaciones del Ministerio”

3. *Ejercer la supervisión del Convenio. (...)*”

**Convenio Interadministrativo de Uso de Recursos No. 800 de 2022, No. 802 de 2022 y No. 1081 de 2022**

Clausula Quinta. “Obligaciones del Ministerio”

3. *Ejercer la supervisión del Convenio. (...)*”

**Convenio Interadministrativo de Uso de Recursos No. 1115 de 2020 y No. 1139 de 2021**

Clausula Sexta. “Obligaciones del Ministerio”

3. *Ejercer la supervisión del Convenio. (...)*”

**Decreto No. 111 de 1996**

Artículo 17: “*Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes (...)*”.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, de acuerdo con su misionalidad, expide resoluciones de asignación de recursos para la ejecución de proyectos previamente viabilizados del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico, tales actos administrativos tienen la finalidad de asignar el apoyo financiero de la Nación y establecer las condiciones para el desembolso de los recursos.

Con fundamento en el análisis realizado a la información aportada por el MVCT, relacionado con las Resoluciones de Asignación de Recursos para los proyectos objeto de análisis de la presente auditoria; se evidencia que en las vigencias 2021 y 2022 ha desembolsado entre el 82% y el 100% del aporte de la Nación a los siguientes proyectos, los cuales presentan un avance financiero real menor al 33%, como se detalla a continuación:

**Tabla 17. Porcentaje desembolsos MVCT vs Porcentaje avance financiero de proyectos**

RESOLUCIÓN DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS	OBJETO (Resolución Asignación de Recursos)	VALOR Y FECHA DESEMBOLSOS MVCT VIGENCIAS 2021 Y 2022	AVANCE FINANCIERO (DESEMBOLSO DEL MVCT)	AVANCE FINANCIERO (PROYECTO)
Res. 297 del 4 de junio de 2020	Asignar como apoyo financiero de la Nación para facilitar el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento básico al Municipio de San Juan de Rioseco Departamento de Cundinamarca, para la realización del proyecto denominado "Construcción Planta De Tratamiento De Residuos Sólidos Orgánicos Del Municipio De San Juan De Rioseco"	<b>\$1,789,493,974</b>  *Orden de pago No. 1124821 de 08-10-2021 Valor \$331,321,495 *Orden de pago No. 1154921 de 19-10-2021 Valor \$1,458,172,479	100%	12%
Res. 659 del 3 de diciembre de 2020	Aunar esfuerzos para la ejecución del proyecto denominado: "Optimización De La Infraestructura Existente De La PMIRS Y Relleno Sanitario Regional Del Municipio De Garagoa Boyacá" y establecer las condiciones para hacer efectivo el Apoyo Financiero de la Nación al Municipio de Garagoa - Departamento de Boyacá.	<b>\$4,900,767,402</b>  *Orden de pago No. 1301321 de 26-11-2021 Valor \$38,534,978 *Orden de pago No. 1301221 de 26-11-2021 Valor \$4,861,461,291 *Orden de pago No. 1301421 de 26-11-2021 Valor \$771,133	100%	8%
Res. 0684 del 12 de noviembre de 2021	Por la cual se asigna apoyo financiero de la Nación al Departamento de Sucre, para la financiación del proyecto denominado "Construcción Del Relleno Sanitario Regional San Jorge, Localizado En El Municipio De Caimito, Departamento De Sucre", con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2021	<b>\$7,789,779,967</b>  *Orden de pago No. 72522 de 19-01-2022 Valor \$7,789,779.967	100%	30%
Res. 0055 de 25 de enero de 2022	Por la cual se asigna apoyo financiero de la Nación al Municipio de Rionegro, Departamento de Antioquia, para la financiación del proyecto denominado "Construcción De La Red De Alcantarillado Y Del Sistema De Tratamiento De Aguas Residuales Domésticas Del Centro Poblado Galicia Parte Alta Sector Rincón Santo Del Municipio De Rionegro" con cargo a los recursos del	<b>\$5,043,548,138</b>  *Orden de pago No. 896222 de 11-08-2022 Valor \$2,521,774,069 *Orden de pago No. 1241022 de 15-11-2022 Valor \$2,521,774,069	100%	0%

RESOLUCIÓN DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS	OBJETO (Resolución Asignación de Recursos)	VALOR Y FECHA DESEMBOLSOS MVCT VIGENCIAS 2021 Y 2022	AVANCE FINANCIERO (DESEMBOLSO DEL MVCT)	AVANCE FINANCIERO (PROYECTO)
	Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2022.			
Res. 0056 de 25 de enero de 2022	Por la cual se asigna apoyo financiero de la Nación al Municipio de Rionegro, Departamento de Antioquia, para la financiación del proyecto denominado "Construcción Del Sistema De Saneamiento Del Centro Poblado Galicia Parte Baja Del Municipio De Rionegro" con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2022.	<b>\$3.821.924.225</b>  *Orden de pago No. 896422 de 11-08-2022 Valor \$1,910,962,113 *Orden de pago No. 1241522 de 15-11-2022 Valor \$1,910,962,112	100%	0%
1. Res. 0682 de 12 de noviembre de 2021 \$495.977.642 2. Res. 1396 de 30 de diciembre de 2022 \$2.596.410.985	"Por la cual se asigna apoyo financiero de la Nación al Municipio de Baranoa - Departamento del Atlántico, para la financiación del proyecto denominado "Construcción De La Segunda Fase Del Sistema De Acueducto Del Corregimiento De Campeche Municipio De Baranoa - Atlántico" con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2021 y 2022" y "...la vigencia 2022"	<b>\$2,497,073,335</b>  *Reporte Relación de pagos SIIF Fecha de pago 21-07-2022 por valor de \$2,497,073,335	82%	33,2%

Fuente: Autoría propia a partir de la información aportada por el MVCT mediante oficio radicado 2023EE0017663 del 10 de marzo de 2023

La información de la tabla permite determinar la ineficacia en la ejecución de los recursos asignados a los proyectos contratados, por causa, entre otras, a debilidades de las funciones de supervisión y seguimiento a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a fin de obtener la ejecución efectiva de los recursos invertidos de la Nación en el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, mediante las Resoluciones de Asignación de Recursos expedidas por el Ministerio.

Lo anterior configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo previsto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 en concordancia con los criterios normativos enunciados al comienzo.

### Respuesta de la Entidad.

La Dirección de Política y Regulación del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, con memorando radicado 2023IE0003021, da respuesta indicando lo siguiente:

*“Tal como se mencionó anteriormente, las obligaciones para este Ministerio en el marco de sus funciones definidas en el decreto 3571 de 2011 modificado por el Decreto 1604 de 2020, y las señaladas en los convenios de uso de recursos suscrito por las partes, se encuentra la de, apoyar con recursos de la Nación la ejecución de los proyectos, por tanto, es de aclarar que, el apoyo financiero se cumple al 100% una vez los recursos son girados al encargo fiduciario que ha definido el beneficiario del proyecto, mientras que lo concerniente a la ejecución financiera del proyecto, es decir, los pagos a los contratistas ejecutores de la obra, le corresponden al EJECUTOR, que para los casos específicos puede ser el municipio, la empresa de servicios públicos o PDA.*

*Es así que, tal como se tiene en la tabla N°13 del oficio del asunto, se ha cumplido al 100% con el giro de recursos asignados a través de las citadas Resoluciones y Convenios.*

RESOLUCIÓN DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS	OBJETO (Resolución Asignación de Recursos)	VALOR TOTAL DESEMBOLSOS MVCT VIGENCIAS 2021 Y 2022	AVANCE FINANCIERO (DESEMBOLSO DEL MVCT)
Res. 297 del 4 de junio de 2020	Asignar como apoyo financiero de la Nación para facilitar el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento básico al Municipio de San Juan de Rioseco Departamento de Cundinamarca, para la realización del proyecto denominado "Construcción Planta De Tratamiento De Residuos Sólidos Orgánicos Del Municipio De San Juan De Rioseco"	\$1,789,493,974 *Orden de pago No. 1124821 de 08-10-2021 Valor \$331,321,495 *Orden de pago No. 1154921 de 19-10-2021 Valor \$1,458,172,479	100%
Res. 659 del 3 de diciembre de 2020	Aunar esfuerzos para la ejecución del proyecto denominado: "Optimización De La Infraestructura Existente De La PMIRS Y Relleno Sanitario Regional Del Municipio De Garagoa Boyacá" y establecer las condiciones para hacer efectivo el Apoyo Financiero de la Nación al Municipio de Garagoa - Departamento de Boyacá.	\$4,900,767,402 *Orden de pago No. 1301321 de 26-11-2021 Valor \$38,534,978 *Orden de pago No. 1301221 de 26-11-2021 Valor \$4,861,461,291 *Orden de pago No. 1301421 de 26-11-2021 Valor \$771,133	100%
Res. 0684 del 12 de noviembre de 2021	Por la cual se asigna apoyo financiero de la Nación al Departamento de Sucre, para la financiación del proyecto denominado "Construcción Del Relleno Sanitario Regional San Jorge, Localizado En El Municipio De Caimito, Departamento De Sucre", con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2021	\$7,789,779,967 *Orden de pago No. 72522 de 19-01-2022 Valor \$7,789,779,967	100%
Res. 0055 de 25 de enero de 2022	Por la cual se asigna apoyo financiero de la Nación al Municipio de Rionegro, Departamento de Antioquia, para la financiación del proyecto denominado "Construcción De La Red De Alcantarillado Y Del Sistema De Tratamiento De Aguas Residuales Domésticas Del Centro Poblado Galicia Parte Alta Sector Rincón Santo Del Municipio De Rionegro" con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2022.	\$5,043,548,138 *Orden de pago No. 896222 de 11-08-2022 Valor \$2,521,774,069 *Orden de pago No. 1241022 de 15-11-2022 Valor \$2,521,774,069	100%

➤ La Dirección de Infraestructura y Desarrollo Empresarial del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, con memorando radicado 2023IE0003164 da respuesta como se indica:

*““(…) Con fundamento en el análisis realizado a la información aportada por el MVCT, relacionado con las Resoluciones de Asignación de Recursos para los proyectos objeto de análisis de la presente auditoria; se evidencia que en las vigencias 2021 y 2022 ha*

desembolsado entre el 82% y el 100% del aporte de la Nación a los siguientes proyectos, los cuales presentan un avance financiero menor al 33%, como se detalla a continuación:

*“(...) Lo descrito, denota ineficacia en las funciones de supervisión y seguimiento por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a la ejecución efectiva de los recursos de la Nación invertidos en los proyectos del sector Agua Potable y Saneamiento Básico de acuerdo con las resoluciones de Asignación de Recursos, derivando el incumplimiento del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, según el cual, la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en el principio de celeridad y eficacia, afectando así, la oportuna ejecución de los recursos de la Nación invertidos en los proyectos y el logro de los objetivos de la política del sector APSB, así mismo, transgrediendo lo estipulado en el artículo 21 del Decreto 3571 de 2011 modificado por el artículo 11 del Decreto 1604 de 2020; configurando así una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria en concordancia con lo previsto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 (...)”*

*De acuerdo con lo señalado en la mencionada observación, el ente de control indica que “en las vigencias 2021 y 2022 ha desembolsado entre el 82% y el 100% del aporte de la Nación a los siguientes proyectos, los cuales presentan un avance financiero menor al 33%”, la cual pasa a explicarse a continuación:*

*De conformidad con lo señalado por el artículo 2.3.3.1.8.6 del Decreto 1077 de 2015 subrogado por el Decreto 1425 de 2019, “Expedida la Resolución y el Registro Presupuestal correspondiente, los recursos se entenderán comprometidos presupuestalmente a favor de cada entidad territorial beneficiaria”, y de conformidad con lo establecido en el artículo 2.3.3.1.8.7 ibidem, para hacer exigible el pago, se requiere “la celebración de un convenio de uso de recursos entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la respectiva entidad territorial beneficiaria”.*

*En ese sentido, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio suscribió los CUR 800, 801 y 1081 de 2022, en donde se estipuló que la contratación para la ejecución del proyecto se encontraba a cargo del ejecutor, y el municipio beneficiario autorizó que el desembolso de los recursos asignados a través de resolución por parte del MVCT, se giraran al FIA o al instrumento fiduciario correspondiente.*

*En ese orden de ideas, el avance financiero del proyecto depende de las condiciones de pago pactadas en la contratación derivada a cargo del ejecutor del proyecto, que son diferentes a las condiciones para el desembolso de los recursos de la nación al ente territorial beneficiario, y responden al principio de autonomía administrativa y financiera del ente territorial. Sin perjuicio de lo anterior, el Ministerio por medio de la supervisión realiza control de la ejecución de los recursos de la Nación desembolsados y asignados a los entes territoriales beneficiarios, y en consecuencia, el MVCT ha actuado en el marco de lo establecido en el Decreto 1077 de 2015, a lo estipulado en los convenios de uso de recursos, en armonía con los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política.*

*Teniendo en cuenta lo expuesto, es preciso manifestar lo siguiente;*

✓ CUR No. 800 de 2022, cuyo proyecto corresponde a la CONSTRUCCIÓN DE LA RED DE ALCANTARILLADO Y DEL SISTEMA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DOMÉSTICAS DEL CENTRO POBLADO GALICIA PARTE ALTA SECTOR RINCÓN SANTO DEL MUNICIPIO DE RIONEGRO a corte del 30 de abril 2023 el MVCT ha realizado desembolsos

de los recursos PGN, en el marco del convenio, por un valor del 100%; el ejecutor reporta un avance físico del 8,5%, y un avance financiero ejecutado del 4%.

✓ CUR No. 802 de 2022, cuyo proyecto corresponde a la “CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE SANEAMIENTO DEL CENTRO POBLADO GALICIA PARTE BAJA DEL MUNICIPIO DE RIONEGRO” a corte del 30 de abril 2023 el MVCT ha realizado desembolsos de los recursos PGN, en el marco del convenio, por un valor del 100%; el ejecutor reporta un avance físico del

42,80%, y un avance financiero ejecutado del 26%.

✓ CUR 1081 de 2022, cuyo proyecto corresponde a la “CONSTRUCCIÓN DE LA SEGUNDA FASE DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO DEL CORREGIMIENTO DE CAMPECHE MUNICIPIO DE BARANOA –ATLÁNTICO”, a corte del 30 de abril 2023 el MVCT ha realizado desembolsos de los recursos PGN, en el marco del convenio, por un valor del 100%; el ejecutor reporta un avance físico del 60%, y un avance financiero ejecutado del 33.2%.

*En conclusión, tal y como se mencionó en párrafos anteriores, los desembolsos realizados por el Ministerio a los proyectos objeto de observación por parte del ente de control, responden a las condiciones de pago pactadas en la contratación derivada de los mismos, razón por la cual dichos pagos son autorizados por la Interventoría y posteriormente por el Ejecutor del proyecto objeto de los convenios abordados, lo cual claramente excede las competencias del MVCT.”*

*Lo anterior, pone en evidencia la gestión cuidadosa adelantada por la Entidad, actuando conforme lo dispone la Constitución Política de Colombia, el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 y demás normas concordantes.*

*Sumado a lo anterior, es necesario realizar un estudio cuidadoso a lo manifestado por esta Cartera Ministerial al momento de darle una connotación disciplinaria a la presente observación, pues se debe realizar un análisis sistemático que le dé orden, lógico y coherencia a la materia. En este punto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, en Sentencia del 6 de febrero de 202020, señaló:*

*“(…) la adecuación típica debe realizarse con la confrontación del comportamiento probado y el texto legal que consagre la falta disciplinaria. Si el primer juicio arroja que un sujeto disciplinable e imputable, con su conducta cometió una falta disciplinaria tipificada en la ley, debe pasarse al segundo, relativo a la valoración sobre la ilicitud sustancial. Esta (...) se configura cuando la conducta tipificada como falta afecte el deber funcional sin justificación alguna. [...] [P]ara que se configure una infracción disciplinaria no es necesario un resultado lesivo o dañino a un bien jurídico o al Estado, sino que se exige el quebrantamiento*

*sustancial injustificado de los deberes funcionales encargados al servidor público, que afecten los valores o principios de la función pública. [...] [L]o anterior, desde la doctrina, se ha sintetizado en la realización de dos análisis: uno deontológico, referido a la constatación del cumplimiento de los deberes precisos (contenidos en reglas) que le impone el ordenamiento jurídico a un servidor público en razón de su cargo, y otro axiológico, relacionado con la verificación de la observancia de los principios de la función pública. Finalmente, el juicio de reproche en sede de culpabilidad, debe realizarse a partir de la verificación del nexo psicológico entre el autor de la falta y la conducta desplegada para su consumación, esto es, si el sujeto disciplinable actuó con dolo o culpa y, además, si le era exigible un comportamiento diverso al que efectivamente materializó en la realidad. De conformidad con todo lo precedente, se hace necesario que la responsabilidad disciplinaria se estudie de acuerdo con la estructura que se acaba de mostrar, en aras de consolidar un análisis sistemático que le dé orden, lógica y coherencia a la materia. (...).”*

*Es importante, que el Equipo Auditor reconsidere las connotaciones atribuidas a la presente observación, haciendo un análisis detallado e integral a cada uno de los argumentos presentados por esta Entidad, determinando la no inclusión de la misma en el informe final.”*

### **Análisis de la Respuesta.**

En la respuesta aportada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se detallan las obligaciones del MVCT definidas en el Decreto No. 3571 de 2011 modificado por el Decreto No.1604 de 2020 y en los Convenios de Uso de Recursos, e indica:

*“Tal como se mencionó anteriormente, las obligaciones para este Ministerio en el marco de sus funciones definidas en el decreto 3571 de 2011 modificado por el Decreto 1604 de 2020, y las señaladas en los convenios de uso de recursos suscrito por las partes, se encuentra la de, apoyar con recursos de la Nación la ejecución de los proyectos, por tanto, es de aclarar que, el apoyo financiero se cumple al 100% una vez los recursos son girados al encargo fiduciario que ha definido el beneficiario del proyecto, mientras que lo concerniente a la ejecución financiera del proyecto, es decir, los pagos a los contratistas ejecutores de la obra, le corresponden al EJECUTOR, que para los casos específicos puede ser el municipio, la empresa de servicios públicos o PDA...”*

*“En ese orden de ideas, el avance financiero del proyecto depende de las condiciones de pago pactadas en la contratación derivada a cargo del ejecutor del proyecto, que son diferentes a las condiciones para el desembolso de los recursos de la nación al ente territorial beneficiario, y responden al principio de autonomía administrativa y financiera del ente territorial. Sin perjuicio de lo anterior, el Ministerio por medio de la supervisión realiza control de la ejecución de los recursos de la Nación desembolsados y asignados a los entes territoriales beneficiarios, y en consecuencia, el MVCT ha actuado en el marco de lo establecido en el Decreto 1077 de 2015, a lo estipulado en los convenios de uso de recursos, en armonía con los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política...”*

*“En conclusión, tal y como se mencionó en párrafos anteriores, los desembolsos realizados por el Ministerio a los proyectos objeto de observación por parte del ente de control, responden a las condiciones de pago pactadas en la contratación derivada de los mismos, razón por la cual dichos pagos son autorizados por la Interventoría y posteriormente por el Ejecutor del proyecto objeto de los convenios abordados, lo cual claramente excede las competencias del MVCT...”*

*“(...) la adecuación típica debe realizarse con la confrontación del comportamiento probado y el texto legal que consagre la falta disciplinaria. Si el primer juicio arroja que un sujeto disciplinable e imputable, con su conducta cometió una falta disciplinaria tipificada en la ley, debe pasarse al segundo, relativo a la valoración sobre la ilicitud sustancial...”*

Frente a los argumentos contenidos en la respuesta del MVCT es pertinente precisar que la situación observada por la CGR se enfoca en la baja ejecución financiera de los recursos desembolsados por el MVCT de los proyectos financiados con recursos de la Nación, entre otras causas, por la falta o deficiente supervisión y seguimiento ejercidas por el MVCT al desarrollo y ejecución de dichos recursos por parte del ejecutor, por tanto, no está dirigida a cuestionar los desembolsos efectuados por el MVCT para esos proyectos, ni a las formas o condiciones de pago realizados por los ejecutores.

En relación con la presunta incidencia disciplinaria, es de precisar que corresponde al operador en lo disciplinario, establecer los elementos de dicha responsabilidad. Por lo expuesto, se confirma lo observado sobre las debilidades en las actividades de supervisión y seguimiento a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. En este sentido, es pertinente destacar que según el artículo 21 del Decreto No. 3571 de 2011 modificado por el artículo 11 del Decreto No.1604 de 2020, corresponde al MVCT:

*“...Realizar el seguimiento al alcance, el presupuesto y el plazo de ejecución a proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, que hayan sido viabilizados por el viceministerio de agua y saneamiento básico con cargo a recursos de la Nación (...);”* disposición de carácter imperativo que determina un deber de hacer por la Entidad. Por lo tanto, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinario de conformidad con lo previsto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

## **Hallazgo 16. Ejecución y suspensión de los Proyectos. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria.**

### **Constitución Política de Colombia**

Artículo 209: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía,*

*celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (...)*”.

### **Ley 489 de 1998**

*Artículo 3°. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.*

*Parágrafo. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.*

### **Ley 80 de 1993**

*Artículo 4: “DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

*1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.*

*4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.*

*Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías (...)*”.

*Artículo 26: “DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:*

*1o. 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 (...)*”.

### **Ley 1474 de 2011**

*“Artículo 83. 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 (...).

### **Ley 1952 de 2019 “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario”.**

Artículo 38: “(...) Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos, de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente (...).”

### **Decreto 3571 de 2011 modificado por el Decreto 1604 de 2020**

“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio...”

Artículo 11. “Modifíquese el artículo 21 del Decreto 3571 de 2011, el cual quedará así:

10. Realizar el seguimiento al alcance, el presupuesto y el plazo de ejecución a proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, que hayan sido viabilizados por el viceministerio de agua y saneamiento básico con cargo a recursos de la Nación (...).”

### **Convenio Interadministrativo de Uso de Recursos No. 722 de 2020**

Clausula Cuarta. “Obligaciones del Ministerio”

3. Ejercer la supervisión del Convenio. (...).”

### **Convenio Interadministrativo de Uso de Recursos No. 800 de 2022, No. 801 de 2022 y No. 1081 de 2022**

Clausula Quinta. “Obligaciones del Ministerio”

3. Ejercer la supervisión del Convenio. (...).”

### **Convenio Interadministrativo de Uso de Recursos No. 1115 de 2020, No. 995 de 2021 y No. 1139 de 2021**

Clausula Sexta. “Obligaciones del Ministerio”

3. Ejercer la supervisión del Convenio. (...).”

De acuerdo con la información reportada por la entidad mediante oficio radicado 2023EE0017663 de fecha 10-03-2023, de los Convenios Interadministrativos de Uso de Recursos – CUR, celebrados entre el MVCT y las entidades territoriales beneficiarias, con el objeto de apoyar con recursos de la Nación la ejecución de proyectos del sector Agua Potable y Saneamiento Básico con base en los lineamientos y condiciones fijados por las Resoluciones de asignación de recursos, se realizaron desembolsos por parte del MVCT durante las vigencias 2021 y 2022, sin embargo, se observa que los proyectos se encuentran en estado suspendido desde junio, noviembre y diciembre de 2022, como se muestra a continuación:

**Tabla 18. Proyectos en estado Suspendido**

ITEM	No. / FECHA /FECHA TERMINACION - CUR3	OBJETO	VALOR /FECHA DESEMBOLSO MVCT	ESTADO ACTUAL DEL PROYECTO a diciembre de 2022	FECHA SUSPENSIÓN	AVANCE FISICO PROYECTO
1	722 de 10/06/2020 <u>Fecha de Terminación contractual: 31/12/2021</u>	Aunar esfuerzos para la ejecución del proyecto: "Construcción Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos Orgánicos Municipio De San Juan De Rioseco" y establecer las condiciones para hacer efectivo el Apoyo Financiero de la Nación al Municipio de San Juan de Rioseco Dpto de Cundinamarca	<b>\$1,789,493,974</b>  *Orden de pago No. 1124821 de 08-10-2021 Valor \$331,321,495  *Orden de pago No 1154921 de 19-10-2021 Valor \$1,458,172,479	SUSPENDIDO <i>"Suspendido por falta de incorporación de recursos para la ejecución del componente eléctrico..."</i>	Sin información	69,11%
2	1115 de 29/12/2020 <u>Fecha de Terminación contractual: 31/12/2022</u>	Aunar esfuerzos para la ejecución del proyecto denominado: "Optimización De La Infraestructura Existente De La PMIRS Y Relleno Sanitario Regional Del Municipio De Garagoa Boyacá" y establecer las condiciones para hacer efectivo el Apoyo Financiero de la Nación al Municipio de Garagoa - Dpto de Boyacá.	<b>\$4,900,767,402</b>  *Orden de pago No. 1301321 de 26-11-2021 Valor \$38,534,978 * Orden de pago No. 1301221 de 26-11-2021 Valor \$4,861,461,291 *Orden de pago No. 1301421 de 26-11-2021 Valor \$771,133	SUSPENDIDO <i>"Suspendido por alteración de orden público y falta de instrumento ambiental para ejecución de obra en relleno sanitario..."</i>	22/06/2022	22%
3	995 de 23/08/2021 <u>Fecha de Terminación contractual: 31/12/2022</u>	Aunar esfuerzos para la ejecución del proyecto denominado: "Ampliación Del Relleno Sanitario Pacandé Del Municipio De Natagaima Fase II" y establecer las condiciones para hacer efectivo el Apoyo Financiero de la	<b>\$1,871,982,354</b>  *Orden de pago No. 1154621 de 19-10-2021 Valor \$1,871,982,354	SUSPENDIDO <i>"Se suspende obra y se encuentra en ejecución componente de aseguramiento ..."</i>	Sin información	76,69%

<sup>3</sup> Convenio Interadministrativo de Uso de Recursos

ITEM	No. / FECHA /FECHA TERMINACION - CUR3	OBJETO	VALOR /FECHA DESEMBOLSO MVCT	ESTADO ACTUAL DEL PROYECTO a diciembre de 2022	FECHA SUSPENSION	AVANCE FISICO PROYECTO
		Nación al Municipio de Natagaima, Tolima				
4	801 de 27/01/2022  <u>Fecha de Terminación contractual: 22/04/2023</u>	Aunar esfuerzos para la ejecución del proyecto denominado: "Construcción De La Red De Alcantarillado, Estación De Bombeo E Impulsión De Las Aguas Residuales Domésticas Del Centro Poblado Galicia Parte Alta Sector La Yee Del Municipio De Rionegro-ANTIOQUIA" y establecer las condiciones para hacer efectivo el Apoyo Financiero de la Nación al Municipio de Rionegro Dpto de Antioquia.	<b>\$1,592,895,445</b>  *Orden de pago No. 896322 de 11-08-2022 Valor \$1,592,895,445	SUSPENDIDO "Diferencias en las características del suelo descrito inicialmente en los diseños..." "variación en las condiciones iniciales de las acometidas a conectar a la red..."	19/12/2022	50%

Fuente: Autoría propia a partir de la información aportada por el MVCT mediante oficio radicado 2023EE0017663 del 10 de marzo de 2023 e información del "Sistema de Información para la Gestión y Control de Programas de Agua y Saneamiento Básico" SIGEVAS

La situación descrita, por causa, entre otras, de las debilidades en las funciones de supervisión y seguimiento del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT sobre la ejecución de los proyectos del sector Agua Potable y Saneamiento Básico apoyados con recursos de la Nación, afectando con ello la oportunidad en la ejecución de los recursos en los proyectos, y por ende, la eficacia en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de los municipios beneficiarios de los proyectos.

La anterior situación configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo previsto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

### Respuesta de la Entidad.

La Dirección de Política y Regulación del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, con memorando radicado 2023IE0003021, da respuesta indicando lo siguiente:

*"(...) específicamente con los derivados de los Convenios 722 de 2020, 1115 de 2020, 995 de 2021 y 1139 de 2021, sobre los cuales el órgano de control indica lo siguiente: "la situación descrita, denota debilidades en las funciones de supervisión y seguimiento por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio -MVCT a la ejecución de los proyectos del sector agua potable y saneamiento básico apoyados con recursos de la Nación".*

Sobre el particular, nos permitimos informar que, una vez los proyectos son viabilizados a través del mecanismo de viabilización de este Ministerio, se surte el proceso de asignación de apoyo financiero solicitado por el beneficiario del proyecto a través de la respectiva Resolución de asignación de recursos la cual se requiere para la posterior firma del convenio de uso de recursos - CUR. Dentro de las obligaciones definidas para las partes en el respectivo Convenio de Uso de Recursos, se estableció lo siguiente:

**“OBLIGACIONES DE EL MINISTERIO:** Son obligaciones de EL MINISTERIO las siguientes:

1. Apoyar con recursos de la Nación la ejecución del proyecto objeto del convenio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.3.3.1.8.4 del Decreto 1077 de 2015 subrogado por el Decreto 1425 de 2019.
2. Entregar en los términos del artículo 2.3.3.1.8.6 del Decreto 1077 de 2015 subrogado por el Decreto 1425 de 2019, a EL MUNICIPIO los recursos de apoyo financiero de la Nación asignados mediante resolución de asignación y los que se aporten en adelante para la realización de las obras. Sin perjuicio de lo previsto en el presente artículo, el desembolso del apoyo financiero se encuentra sujeto a la disponibilidad del PAC.
3. Ejercer la supervisión del Convenio.
4. Participar, a través del Supervisor debidamente designado, en las reuniones y comités que se realicen para el seguimiento del presente Convenio.
5. Suscribir el acta de inicio y de liquidación del Convenio.
6. Concurrir, cuando EL MUNICIPIO lo demande, para acometer las acciones que se requieran para garantizar la ejecución de las obras alcance del presente convenio y que resulten de su competencia u originadas en las obligaciones de la naturaleza del Convenio.
7. Las demás que sin necesidad de mención expresa se deriven de la naturaleza del convenio”. (subrayado fuera del texto original)

Es de aclarar que, en materia de ejecución de los contratos derivados de los convenios de Usos de recursos, este Ministerio no realiza funciones de ejecutor, sin embargo, en el marco de la misma supervisión realiza seguimiento a la ejecución de los proyectos, teniendo en cuenta que las decisiones tomadas por el beneficiario del proyecto y contratante de la obra en materia de suspensiones y prórrogas son de su autonomía.

Las solicitudes de prórroga al convenio de uso de recursos deben ser justificadas para su suscripción por parte de este Ministerio. En este sentido, de requerirse los informes de supervisión u otra información adicional, estaremos prestos para aportarlos.

Así las cosas, se tiene que:

• **Convenio 722 de 10 de junio de 2020**, cuyo objeto es Aunar esfuerzos para la ejecución del proyecto: “Construcción Planta de tratamiento de residuos sólidos orgánicos Municipio de San Juan de Rioseco” y establecer las condiciones para hacer el efectivo apoyo financiero de la Nación al Municipio de San Juan de Rioseco Departamento de Cundinamarca”

1. Otrosí N°1 del 30 de diciembre de 2021: se realiza Prórroga al plazo de ejecución de ejecución del convenio hasta el 30 de junio de 2022.

2. Otrosí N°2 del 30 de junio de 2022.: se realiza Prórroga al plazo de ejecución de ejecución del convenio hasta el 30 de diciembre de 2022.

3. Otrosí N°3 del 31 de diciembre de 2022: se realiza Prórroga al plazo de ejecución de ejecución del convenio hasta el 30 de junio de 2023.

Los soportes de las prórrogas (Minuta de Otrosí) con su justificación, se anexan nuevamente al presente oficio en el siguiente enlace:

<https://1drv.ms/f/s!AiH8ALYPsHqugv9JFCz4LTNT68CMdQ?e=CxdRyf>

• **Convenio 1115 de 2020** cuyo objeto es Aunar esfuerzos para la ejecución del proyecto denominado: "Optimización De La Infraestructura Existente De La PMIRS Y Relleno Sanitario Regional Del Municipio De Garagoa Boyacá" y establecer las condiciones para hacer efectivo el Apoyo Financiero de la Nación al Municipio de Garagoa Departamento de Boyacá.

1. Otrosí N°1 del del 31 de diciembre de 2022: se realiza Prorroga al plazo de ejecución de ejecución del convenio hasta el 30 de junio de 2023.El soporte de la prórroga (Minuta de Otrosí) con su justificación, se anexan nuevamente al presente oficio en el siguiente enlace:

<https://1drv.ms/f/s!AiH8ALYPsHqugv9IFyotOx4AMTrSIQ?e=XQHNzr>

• **Convenio 995 de 2021**, cuyo objeto es Aunar esfuerzos para la ejecución del proyecto denominado: "Ampliación Del Relleno Sanitario Pacandé Del Municipio De Natagaima Fase II" y establecer las condiciones para hacer efectivo el Apoyo Financiero de la Nación al Municipio de Natagaima, Tolima.

1. Otrosí N°1 del del 31 de diciembre de 2022: se realiza Prórroga al plazo de ejecución de ejecución del convenio hasta el 30 de junio de 2023. El soporte de la prórroga (Minuta de Otrosí) con su justificación, se anexan nuevamente al presente oficio en el siguiente enlace: <https://1drv.ms/f/s!AiH8ALYPsHqug4ABLAWXjnU5mb-ccg?e=8QNXTY>

• **Convenio 1139 de 2021**, cuyo objeto es Aunar esfuerzos para la ejecución del proyecto denominado: "Construcción del Relleno Sanitario Regional San Jorge, Localizado en El Municipio de Caimito, Departamento De Sucre" y establecer las condiciones para hacer efectivo el Apoyo Financiero de la Nación al Departamento de Sucre.

Sobre el particular se informa que, si bien el convenio fue firmado en noviembre de 2021, los contratos de obra e interventoría fueron suscritos en el mes de agosto de 2022 con acta de inicio del 26 de octubre del mismo año. El proceso de licitación para la contratación de la obra se puede visualizar en el siguiente enlace:

[https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=22-21-30380&grecaptcharesponse=03AGdBq26bTIMJiC6ndPgdx2jpiZkt2RcKe2MfVebzYv6727m9PvKfcRw0eA\\_nTkC6urEWq0WuMngnDDiMzBYb4iGG6t6NmNpMpMIOujb4M4AzBw9CuP8iPIi8g53n2GuAKrZkpHOsezLwYntt1oqR3U8LeSkWOasrCUTK2oCbzM6Rge\\_KiNRXa1dtV\\_YM\\_ndLJsVUqpO4U31tSATQnnAYYS8ImHdZHuVTcod4QVW0wCDg\\_f3m7vhJ4Tw2zhKqd](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=22-21-30380&grecaptcharesponse=03AGdBq26bTIMJiC6ndPgdx2jpiZkt2RcKe2MfVebzYv6727m9PvKfcRw0eA_nTkC6urEWq0WuMngnDDiMzBYb4iGG6t6NmNpMpMIOujb4M4AzBw9CuP8iPIi8g53n2GuAKrZkpHOsezLwYntt1oqR3U8LeSkWOasrCUTK2oCbzM6Rge_KiNRXa1dtV_YM_ndLJsVUqpO4U31tSATQnnAYYS8ImHdZHuVTcod4QVW0wCDg_f3m7vhJ4Tw2zhKqd)

wh8U-FMZ

eTyqnNVOFj65cfC4MsCFIPU0VWgZSgXLTKlgabZ\_6EOc\_GxLMz7vKn8Nj1aRUyasy17  
KtR4H4iqr\_C2Gq\_PdduywVf0qx8Qi  
eTE7JdlmCyWpuHVF\_0wlnEVBkXSptpF4eoQSmfbbGWLN\_ocl8cM2svbKzJXUL\_Hd5pE  
SzDSEP6ftJ9mAq0mleGGt-i12Xpvob9WH4u-3AE3kfh3aQ

*Dichos contratos, debido a problemas de orden público con la comunidad aledaña al predio donde se ejecutaría la obra, fueron suspendidos el 1 de diciembre de 2022 con fecha de reinicio del 10 de enero de 2023. Sin embargo, solo se pudo ingresar con maquinarias y equipos el pasado 11 de febrero de 2023 hasta tanto se realizará concertación con la comunidad.*

*Las actas de suspensión de los contratos derivados se pueden visualizar en el siguiente enlace:*

*<https://1drv.ms/f/s!AiH8ALYPsHqug4QwxHpKuvpc2pnlWg?e=PTCpAr>*

*➤ La Dirección de Infraestructura y Desarrollo Empresarial del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, con memorando radicado 2023IE0003164 da respuesta como se indica:*

*“(…) De acuerdo con la información reportada por la entidad, se identificó que los Convenios Interadministrativos de Uso de Recursos – CUR, celebrados entre el MVCT y las entidades territoriales beneficiarias, que tienen como objeto apoyar con recursos de la Nación la ejecución de proyectos del sector Agua Potable y Saneamiento Básico con base a los lineamientos fijados en las Resoluciones de asignación de recursos que establece las condiciones del apoyo financiero de la Nación para dichos proyectos.*

*Con relación a las órdenes de pago aportadas por el MVCT, se observa que se han realizados desembolsos durante las vigencias 2021 y 2022, sin embargo, los proyectos se encuentran en estado suspendido, como se evidencia a continuación:*

*(…)”*

*Previo a dar respuesta a los requerimientos efectuados por el ente de control a los proyectos objeto de financiación por parte de la Nación, este Ministerio se permite relacionar las obligaciones, roles y responsabilidades asumidas por cada una de las partes intervinientes en los Convenios de Uso de Recursos No. 800 y 801 de 2022:*

Con relación a las órdenes de pago aportadas por el MVCT, se observa que se han realizados desembolsos durante las vigencias 2021 y 2022, sin embargo, los proyectos se encuentran en estado suspendido, como se evidencia a continuación: (...)"

Previo a dar respuesta a los requerimientos efectuados por el ente de control a los proyectos objeto de financiación por parte de la Nación, este Ministerio se permite relacionar las obligaciones, roles y responsabilidades asumidas por cada una de las partes intervinientes en los Convenios de Uso de Recursos No. 800 y 801 de 2022: (...)

**SEGUNDA. - DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS PARTES:** En desarrollo del Convenio LAS PARTES, tendrán los siguientes derechos y obligaciones generales: 1. Exigir mutuamente la ejecución idónea y oportuna del objeto convenido.

(...) 5. Las demás que se deriven de la naturaleza del convenio.

**TERCERA. - OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO:** Son obligaciones de EL MUNICIPIO las siguientes: 1. Adelantar todas las gestiones que sean de su competencia, para que el proyecto se ejecute dentro del presupuesto y plazo definidos, y para subsanar cualquier falencia que se identifique y que tenga como efecto la parálisis o suspensión de su ejecución, so pena de la devolución de los recursos asignados mediante la Resolución No.0055 del 25 de enero de 2022 proferida por el Viceministro de Agua y Saneamiento Básico. Se entenderá por ejecución total, la puesta en marcha del proyecto en estado normal de operación. (...) 3. Propender que el manejo de los recursos asignados a EL MUNICIPIO, se reciban en el mecanismo Fiduciario aperturado por EL EJECUTOR de conformidad con lo establecido en el Artículo 2.3.3.1.8.7. del decreto 1077 de 2015. 4. Autorizar a EL MINISTERIO que los recursos asignados mediante resolución para la ejecución del proyecto sean girados a la subcuenta del mecanismo fiduciario correspondiente, aperturado por EL EJECUTOR. 5. Aportar los recursos que sean necesarios para garantizar la terminación del proyecto objeto del presente Convenio, cuando se presenten ajustes o actividades no programadas, costos adicionales originados por causas atribuibles a EL MUNICIPIO o se requiera cualquier otro valor adicional no establecido en el plan financiero del proyecto viabilizado por EL MINISTERIO. El plazo para que EL MUNICIPIO aporte y/o gestione efectivamente los recursos, es de dos (2) meses contados a partir de la fecha en que se genere la necesidad de éstos. Transcurrido este término sin que EL MUNICIPIO aporte y/o gestione efectivamente los recursos, se constituye una causal de terminación del presente Convenio, sin perjuicio de las acciones a que haya lugar en caso de que tal situación sea imputable a EL MUNICIPIO. 6. Remitir a EL MINISTERIO para su revisión y aprobación a través del mecanismo de viabilización de proyectos, las solicitudes de reformulación por ajustes técnicos que modifiquen su alcance o cambien las condiciones técnicas, por requerir recursos adicionales que ocasionen cambios en el plan financiero del Proyecto, acorde con los requisitos que para tal efecto prevea EL MINISTERIO. 7. Ejercer la supervisión del presente convenio; para tal fin EL MUNICIPIO deberá designar un supervisor quien asistirá a los comités de obra para el seguimiento del proyecto y ejercerá las demás obligaciones derivadas de dicho mandato, de conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la ley 1474 de 2011. (...) 9. Atender los requerimientos que realice EL MINISTERIO, dentro del término de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicado de la petición, entendiéndose que estos requerimientos corresponden a la esencia de la Supervisión del convenio y de los recursos entregados por la Nación.

**CUARTA. - OBLIGACIONES DEL EJECUTOR** 1. Garantizar un instrumento fiduciario para el manejo de los recursos, para la administración y pago de los recursos aportados por la Nación del proyecto viabilizado, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.3.3.1.7.23., del Decreto 1077 de 2015 modificado por el artículo 8 del Decreto 596 de 2016, subrogado por el Decreto 1425 de 2019. 2. Propender que el manejo de los recursos asignados a EL MUNICIPIO, se reciban en el mecanismo Fiduciario definido por EL EJECUTOR de conformidad con lo establecido en el numeral 20 del Artículo 2.3.3.1.8.7. del Decreto 1077 de 2015. Destinar los recursos aportados por la Nación y las contrapartidas aportadas por las partes, exclusivamente para la ejecución del proyecto objeto del presente convenio, de conformidad con el presupuesto y el plan de inversiones del proyecto presentado, el cual fue viabilizado y aprobado por EL MINISTERIO. (...) 4. Garantizar la ejecución del proyecto, de conformidad con el presupuesto y el plan de inversiones del proyecto presentado y viabilizado, por EL MINISTERIO. 5. Concertar con EL MUNICIPIO las solicitudes de reformulación, cuando en la etapa de ejecución se requiera efectuar ajustes técnicos, modificación de las fuentes y/o montos de financiación, ampliación del alcance o reorientación de las acciones, de aseguramiento y fortalecimiento institucional, lo anterior previo

cumplimiento de los requisitos que para tal efecto prevea la normatividad vigente. Dicha previsión es condición previa para el inicio de las obras que demanden dichos ajustes. 6. Adelantar todas las acciones a su alcance o informar oportunamente a **EL MINISTERIO** y a **EL MUNICIPIO**, para que se adopten las medidas que permitan la ejecución del Proyecto con el presupuesto y dentro del plazo definido. 7. Realizar, conforme a la ficha de viabilización del proyecto emitida por **EL MINISTERIO**, los procesos precontractuales, contractuales y post contractuales necesarios para el desarrollo del proyecto, velando porque en el desarrollo de estos se acaten los principios de transparencia, selección objetiva, publicidad, entre otros. El ejecutor deberá desarrollar el proceso de selección adoptando los documentos tipo del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico emitidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente de conformidad con lo establecido en la Ley 2195 de 2022. De igual manera, se exigirá que la contratación de mano de obra no calificada se realice de conformidad a lo señalado en los documentos tipo del sector. Por otro lado, cómo requisito de ejecución del proyecto se deberá exigir, que por lo menos el 5% del personal calificado y no calificado del contratista de obra seleccionado, sean menores de veintiocho (28) años y que se trate del primer empleo de la persona, situación que deberá acreditarse de conformidad a lo establecido en la resolución 846 del 14 de abril de 2021 del Ministerio de Trabajo. 8. Abstenerse de pactar o establecer anticipos o pagos anticipados en los contratos de interventoría que se deriven para la ejecución del proyecto objeto de este convenio. De igual manera, para el contrato de obra que se derive para la ejecución del proyecto objeto de este convenio, no se deberán pactar anticipos que superen el 30% del valor del contrato. 9. Publicar los documentos de los procesos de contratación derivada, en el medio de publicidad que tenga destinado **EL EJECUTOR**, de conformidad con la normatividad aplicable a su régimen, garantizando el cumplimiento del principio de publicidad que rige la función administrativa establecido en el artículo 209 de la Constitución Política. 10. Realizar la supervisión a la ejecución de los contratos celebrados para la ejecución del proyecto hasta su terminación y liquidación. 11. Exigir al contratista la constitución de la garantía única expedida por una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera, que ampare el cumplimiento del contrato, de estabilidad de la obra, y de responsabilidad civil extracontractual, así como las respectivas ampliaciones, en los casos en que se requiera. Dicha garantía debe incluir como asegurado y beneficiario a **EL MUNICIPIO** y a **EL MINISTERIO**. PARAGRAFO: En el evento que se presenten incumplimientos y sea necesario hacer efectivas las garantías, los montos que se recuperen con ocasión del siniestro, deberán ser, reinvertidos a efectos de que el proyecto se desarrolle. En el evento de que el proyecto no se pueda llevar a cabo; los recursos recuperados y no ejecutados deberán ser devueltos al Tesoro Nacional y a las demás partes, de acuerdo con su participación en el proyecto. 12. Efectuar en tiempo real el seguimiento, monitoreo y control a la ejecución de los proyectos. 13. Exigir a los interventores contratados la información referente a la ejecución del proyecto y disponer de un archivo donde se recopile toda la documentación del mismo, mantenerlo actualizado y disponible para las visitas o requerimientos que en el contexto de las obligaciones de seguimiento efectúe **EL MINISTERIO**. Autorizar los pagos a los contratistas, previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en cada contrato. Así mismo controlar que cada gasto realizado con los recursos corresponda con lo aprobado en el presupuesto del proyecto viabilizado. (...) 15. Establecer dentro de los contratos derivados la imposición de sanciones de apremio, con observancia al debido proceso, de manera oportuna a los contratistas por incumplimiento parcial o total de los contratos que se suscriban para la ejecución del proyecto y si es el caso, adelantar las acciones judiciales y judiciales destinadas a la ejecución del proyecto, y/o la recuperación de los recursos y al resarcimiento de los perjuicios irrogados. 16. Garantizar la correcta ejecución de los recursos aportados por la Nación para la financiación del proyecto objeto del presente convenio. Atender los requerimientos que realice **EL MINISTERIO** y **EL MUNICIPIO** dentro del término de diez (10) días siguientes a la fecha de radicado de la petición, entendiendo que estos requerimientos corresponden a la esencia de la Supervisión del convenio y de los recursos entregados por la Nación. Diligenciar, en la periodicidad exigida por **EL MINISTERIO**, el Sistema de información para la Gestión y Control de los Programas de Agua y Saneamiento Básico - SigeVAS, con la información correspondiente a la ejecución de los contratos de obra e interventoría para la ejecución del proyecto, hasta su liquidación y entrega de la infraestructura construida, acompañada del respectivo certificado de funcionalidad del proyecto. (...) 19. Concurrir, cuando **EL MUNICIPIO** y **EL MINISTERIO** lo demande, para acometer las acciones que se requieran para garantizar la ejecución de las obras alcance del presente convenio y que resulten de su competencia u originadas en las obligaciones de la naturaleza del convenio. 20. Participar, a través del supervisor debidamente designado, en las reuniones y comités que se realicen para el seguimiento del presente convenio. 21. Prestar todo su apoyo en lo que esté a su alcance para que **EL MUNICIPIO** subsane cualquier falencia que se identifique y que tenga como efecto la parálisis o suspensión de su ejecución. 22. Adelantar todos los trámites necesarios para entregar todos los bienes y servicios objeto del contrato a **EL MUNICIPIO**, de acuerdo con las especificaciones técnicas establecidas (...) 24. Liquidar en los términos legalmente estipulados, los contratos que suscriba en desarrollo del objeto del convenio.

**QUINTA. - OBLIGACIONES DEL MINISTERIO:** Son obligaciones de **EL MINISTERIO** las siguientes: 1. Apoyar con recursos de la Nación la ejecución del proyecto objeto del convenio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.3.3.1.8.4 del Decreto 1077 de 2015 subrogado por el Decreto 1425 de 2019. 2. Entregar en los términos del artículo 2.3.3.1.8.6 del Decreto 1077 de 2015 subrogado por el Decreto 1425 de 2019, a **EL MUNICIPIO** los recursos de apoyo financiero de la Nación asignados mediante resolución de asignación y los que se aporten

*en adelante para la realización de las obras, sin perjuicio de lo previsto en el presente artículo, el desembolso del apoyo financiero se encuentra sujeto a la disponibilidad del PAC.3. Ejercer la supervisión del Convenio.4. Participar, a través del Supervisor debidamente designado, en las reuniones y comités que se realicen para el seguimiento del presente Convenio.5. Suscribir el acta de inicio y de liquidación del Convenio.6. Concurrir, cuando **EL MUNICIPIO** lo demande, para acometer las acciones que se requieran para garantizar la ejecución de las obras alcance del presente convenio y que resulten de su competencia originadas en las obligaciones de la naturaleza del Convenio.7. Las demás que sin necesidad de mención expresa se deriven de la naturaleza del convenio. (...)*

Para mayor ilustración, los roles asignados a cada una de las partes intervinientes en los mencionados convenios establecen lo siguiente:

**Municipio de Rionegro:**

- ✓ Encargado de presentar el proyecto ante el mecanismo de viabilización de proyectos del Ministerio.
- ✓ Responsable de presentar ante el Ministerio, las reformulaciones requeridas para el proyecto, cuando las mismas fueran requeridas.
- ✓ Realizar la supervisión del Convenio de Uso de Recursos No. 800 de 2022.

**Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:**

- ✓ Otorgar la viabilidad al proyecto presentado por el Municipio de Rionegro.
- ✓ Transferir los recursos de apoyo financiero consignados en la Resolución de asignación de recursos No. 0054 del 25 de enero de 2022 relacionada en el Convenio de Uso de Recursos No. 800 de 2022.
- ✓ Realizar la supervisión del Convenio de Uso de Recursos No. 800 de 2022.
- ✓ Realizar el seguimiento al desarrollo y ejecución del proyecto.

**Empresa De Desarrollo Sostenible – EDESO:**

- ✓ Encargado de adelantar la contratación de la obra e interventoría del proyecto.
- ✓ Realizar el pago de las actas de ejecución de los contratos de obra e interventoría.
- ✓ Realizar la supervisión del Convenio de Uso de Recursos No. 800 de 2022.
- ✓ Realizar la supervisión de los contratos de obra e interventoría suscritos para la ejecución del proyecto.

Ahora bien, una vez realizada la descripción de los roles, responsabilidades y obligaciones adquiridas por cada una de las partes en los Convenios de Uso de Recursos No. 800 y 801 de 2022 a través del cual se formalizó el apoyo financiero otorgado por la Nación para la ejecución de los proyectos objeto de observación por parte de la CGR, a continuación este Ministerio se permite realizar una breve descripción frente a la contratación derivada y los desembolsos efectuados por parte de este Ministerio para los proyectos objeto de requerimiento, los cuales se relacionan a continuación:

**1. Proyecto denominado: “CONSTRUCCIÓN DE LA RED DE ALCANTARILLADO Y DEL SISTEMA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DOMÉSTICAS DEL CENTRO POBLADO GALICIA PARTE ALTA SECTOR RINCÓN SANTO DEL MUNICIPIO DE**

**RIONEGRO**”; frente a este proyecto es preciso indicarle al ente de control que el 27 de enero de

2022 se suscribió con el Municipio de Rionegro y la Empresa de Desarrollo Sostenible (EDESOS) el convenio de uso de recursos No. 800 de 2022, a través del cual este Ministerio por medio de la resolución de asignación de recursos No. 0055 del 25 de enero de 2022 concretó el apoyo financiero al Municipio de Rionegro para la implementación del proyecto señalado y donde además se estableció que la EDESOS adelantaría la contratación de la obra civil y suministros, junto con su respectiva interventoría.

De acuerdo con lo anterior, es preciso mencionar que la Empresa de Desarrollo Sostenible adelantó para el proyecto la contratación de obra e interventoría en el mes de mayo de 2022; suscribiendo para tal fin los siguientes contratos:

✓ Contrato de obra No. IP 013 -2022 con el CONSORCIO GALICIA GS por valor de \$4.665.583.555, el cual tiene por objeto la “CONSTRUCCIÓN DE LA RED DE ALCANTARILLADO Y DEL SISTEMA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DOMÉSTICAS DEL CENTRO POBLADO GALICIA PARTE ALTA SECTOR RINCÓN SANTO DEL MUNICIPIO DE RIONEGRO” y un plazo de ejecución de 7 meses.

✓ Contrato de interventoría de obra No. OC-019 -2022 con el CONSORCIO GALICIA GS por valor de \$4.665.583.555, el cual tiene por objeto la “INTERVENTORIA TECNICA, FINANCIERA, ADMINISTRATIVA, AMBIENTAL Y JURIDICA PARA LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE LA RED DE ALCANTARILLADO Y DEL SISTEMA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DOMÉSTICAS DEL CENTRO POBLADO GALICIA PARTE ALTA SECTOR RINCÓN SANTO DEL MUNICIPIO DE RIONEGRO” y un plazo de ejecución de 7 meses y quince días.

Vale la pena mencionar que, cumplidos la totalidad de condiciones establecidas a nivel contractual para los contratos de obra e interventoría que hacen parte del proyecto, el 29 de junio 2022 se llevó a cabo la suscripción del acta de inicio de estos.

Por su parte, en lo referente al contrato de obra anteriormente señalado, el mismo contempló en su cláusula novena lo siguiente: “(...) anticipo del treinta por ciento (30%) del valor total del contrato adjudicado (...)” previo cumplimiento de los requisitos contractuales establecidos en el precitado contrato.

Conforme lo anterior, atendiendo la planificación de pagos establecida por parte de la EDESOS en su calidad de entidad contratante del proyecto, y teniendo en cuenta que a la fecha los contratos de obra e interventoría se encontraban en ejecución, el Municipio de Rionegro radicó en el mes de julio de 2022 ante este Ministerio la información y documentación correspondiente al desembolso de los recursos asignados por la Nación al proyecto.

Con base en la solicitud de desembolso de recursos presentada por parte del Municipio de Rionegro, este Ministerio, atendiendo la referida solicitud, la planificación de la ejecución presupuestal establecida al interior de la entidad acorde con el PAC establecido por parte de la Dirección de Infraestructura y Desarrollo Empresarial, procedió en el mes de agosto

de 2022, previo cumplimiento de los requisitos de desembolso establecidos a adelantar las acciones y gestiones necesarias ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para lograr que por parte de dicha entidad se diera el respectivo trámite y aprobación del primer desembolso solicitado por el Municipio de Rionegro por la suma de \$2.521.774.069.

Lo anterior, previendo como se mencionó en párrafos anteriores a garantizar la disponibilidad de recursos para el proyecto y no afectar la planificación de pagos contemplada por parte de la entidad contratante dado que el MHCP realiza el trámite y aprobación de desembolso de recursos previa disponibilidad del PAC de esta última entidad.

Con posterioridad a lo anterior, el 20 de octubre de 2022 el Municipio de Rionegro radicó ante este Ministerio la solicitud del segundo desembolso de los recursos asignados por la Nación al proyecto que nos ocupa por la suma de \$2.521.774.069, del cual, este Ministerio adelantó las acciones y gestiones que fueron realizadas para el trámite del desembolso No. 1 de los recursos asignados al proyecto, por lo que se radicó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la solicitud el 10 de noviembre de 2022, fecha en la cual, conforme a los reportes efectuados por parte de la EDESOS al MVCT las obras que hacen parte del proyecto se encontraban en ejecución.

De conformidad con lo descrito, y con base en la información registrada por parte de la CGR en el cuadro de requerimiento de la observación No. 18, las órdenes de pago de los recursos asignados al proyecto por parte de la Nación se realizaron al instrumento fiduciario constituido por el Municipio de Rionegro el 11 de agosto y 15 de noviembre de 2022 respectivamente, fechas en las cuales, tal como se ha mencionado en párrafos anteriores, las obras que hacen parte del proyecto objeto de observación se encontraban en ejecución, las cuales postreramente a los referidos desembolsos fueron suspendidas para atender algunos aspectos de orden técnico, como también llevar a cabo un proceso de cesión del contrato de obra debido a los bajos rendimientos que se venían presentando en la ejecución de las obras contratadas como consecuencia de la alta rotación de personal, como también las debilidades que venía presentando el contratista de obra, situaciones estas que bajo toda condición resultan ajenas a las competencias, roles, obligaciones y responsabilidades asumidas por este Ministerio en el marco del convenio a través del cual se ejecuta del proyecto objeto de requerimiento.

Por último, este Ministerio se permite informar al ente de control que, a la fecha, el contrato de obra que hace parte del proyecto fue objeto finalmente de la cesión señalada, y el mismo actualmente se encuentra en ejecución.

2. Proyecto denominado: “CONSTRUCCIÓN DE LA RED DE ALCANTARILLADO, ESTACIÓN DE BOMBEO E IMPULSIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES DOMÉSTICAS DEL CENTRO POBLADO GALICIA PARTE ALTA SECTOR LA YEE DEL MUNICIPIO DE RIONEGROANTIOQUIA”; frente a este proyecto es preciso indicarle al ente de control que el 27 de enero de 2022 se suscribió con el Municipio de Rionegro y la Empresa de Desarrollo Sostenible (EDESOS) el convenio de uso de recursos No. 801 de 2022, a través del cual este Ministerio por medio de la resolución de asignación de recursos No. 0054 del 25 de enero de 2022 concretó el apoyo financiero al Municipio de Rionegro para la

implementación del proyecto señalado y donde además se estableció que la EDESO adelantaría la contratación de la obra civil y suministros, junto con su respectiva interventoría.

De acuerdo con lo anterior, es preciso mencionar que la Empresa de Desarrollo Sostenible adelantó para el proyecto la contratación de obra e interventoría en el mes de abril de 2022; suscribiendo para tal fin los siguientes contratos:

✓ Contrato de obra No. IP 009 -2022 con la CONSTRUCTORA SUMAS & RESTAS S.A.S. [1], por valor de \$2.943.532.947, el cual tiene por objeto la “CONSTRUCCIÓN DE LA RED DE ALCANTARILLADO, ESTACIÓN DE BOMBEO E IMPULSIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES DOMÉSTICAS DEL CENTRO POBLADO GALICIA PARTE ALTA SECTOR LA YEE DEL MUNICIPIO DE RIONEGRO-ANTIOQUIA” y un plazo de ejecución de 5 meses y quince días.

✓ Contrato de interventoría de obra No. OC-012 -2022 con la CORPORACION CONSTRULET S.A.S por valor de \$240.053.473, el cual tiene por objeto la “INTERVENTORIA TECNICA, FINANCIERA, ADMINISTRATIVA, AMBIENTAL Y JURIDICA PARA LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DE LA RED DE ALCANTARILLADO, ESTACIÓN DE BOMBEO E IMPULSIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES DOMÉSTICAS DEL CENTRO POBLADO GALICIA PARTE ALTA SECTOR LA YEE DEL MUNICIPIO DE RIONEGRO-ANTIOQUIA” y un plazo de ejecución de 5 meses y quince días.

Una vez cumplidos la totalidad de condiciones establecidas a nivel contractual para los contratos de obra e interventoría que hacen parte del proyecto, el 07 de julio de 2023 se llevó a cabo la suscripción del acta de inicio de estos.

Por su parte, y atendiendo la planificación de pagos establecida por parte de la EDESO en su calidad de entidad contratante del proyecto, y teniendo en cuenta que a la fecha los contratos de obra e interventoría se encontraban en ejecución, el Municipio de Rionegro radicó en el mes de julio de 2022 ante este Ministerio la información y documentación correspondiente al desembolso de los recursos asignados por la Nación al proyecto.

Con base en la solicitud de desembolso de recursos presentada por parte del Municipio de Rionegro, este Ministerio, atendiendo la referida solicitud, la planificación de la ejecución presupuestal establecida al interior de la entidad acorde con el PAC establecido por parte de la Dirección de Infraestructura y Desarrollo Empresarial, procedió en el mes de agosto de 2022, previo cumplimiento de los requisitos de desembolso establecidos a adelantar las acciones y gestiones necesarias ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para lograr que por parte de dicha entidad se diera el respectivo trámite y aprobación del primer desembolso solicitado por el Municipio de Rionegro por la suma de \$1.592.895.445.

Lo anterior, previendo como se mencionó en párrafos anteriores a garantizar la disponibilidad de recursos para el proyecto y no afectar la planificación de pagos contemplada por parte de la entidad contratante dado que el MHCP realiza el trámite y aprobación de desembolso de recursos previa disponibilidad del PAC.

*Es de anotar que para la fecha en la cual se llevó a cabo la solicitud del desembolso No. 1 de los recursos de la Nación al encargo fiduciario constituido por parte del Municipio para el manejo de los recursos mencionados, y con fundamento en lo informado por parte de la EDESOS a este Ministerio, las obras que hacen parte del proyecto se encontraban en ejecución.*

*De conformidad con lo anteriormente descrito, y conforme a la información registrada por parte de la CGR en el cuadro de requerimiento de la observación No. 18, las órdenes de pago de los recursos asignados al proyecto por parte de la Nación se realizaron al instrumento fiduciario constituido por el Municipio de Rionegro para el manejo exclusivo de los recursos del CUR No. 801 de 2022 el 11 de agosto de 2022, fecha en la cual, tal como se ha mencionado anteriormente, las obras que hacen parte del proyecto objeto de observación se encontraban en ejecución, las cuales posteriormente al referido desembolso fueron suspendidas para atender algunos aspectos de orden técnico y presupuestal que requiere del trámite de una reformulación para ajustar técnica y presupuestalmente el proyecto, situaciones estas que bajo toda condición resultan ajenas a las competencias, roles, obligaciones y responsabilidades asumidas por este Ministerio en el marco del convenio a través del cual se ejecuta del proyecto objeto de requerimiento.*

*Por último, este Ministerio se permite informar al ente de control que, a la fecha, los contratos de obra e interventoría se encuentran suspendidos, toda vez que en la actualidad el Municipio de Rionegro, conjuntamente con la EDESOS, contratista e interventoría de obra se encuentran elaborando y consolidando la documentación e información técnica, financiera y presupuestal requerida para llevar a cabo la solicitud de reformulación No. 1 ante este Ministerio, en concordancia con los lineamientos establecido en el capítulo V de la Resolución No. 0661 de 2019.*

*En conclusión, para los proyectos relacionados en los párrafos precedentes es menester poner en conocimiento del ente de control que los recursos tramitados por este Ministerio hasta la fecha, han sido desembolsados al instrumento fiduciario exigido como requisito dentro de los convenios No. 800 y 801 de 2022, y que por ende, los mismos se encuentran dispuestos para ser girados por parte de la EDESOS en su calidad de entidad con tratante una vez se cumplan la totalidad de los requisitos establecidos para su pago en los contratos tanto de obra como de interventoría.*

*En cuanto al Convenio de Uso de Recursos No. 1081 de 2022 suscrito entre este Ministerio, el municipio de Baranoa y la Gobernación del Atlántico, cuyo objeto es la “Construcción De La Segunda Fase Del Sistema De Acueducto Del Corregimiento De Campeche Municipio De Baranoa - Atlántico”, se relacionan las obligaciones, roles y responsabilidades asumidas por cada una de las partes intervinientes:*

“(...)

**SEGUNDA. - DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS PARTES:** En desarrollo del Convenio **LAS PARTES**, tendrán los siguientes derechos y obligaciones generales: **1. Exigir mutuamente la ejecución idónea y oportuna del objeto convenido.**

(...) **5. Las demás que se deriven de la naturaleza del convenio.**

**TERCERA. - OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO:** Son obligaciones de **EL MUNICIPIO** las siguientes: **1. Adelantar todas las gestiones que sean de su competencia, para que el proyecto se ejecute dentro del presupuesto y plazo definidos, y para subsanar cualquier falencia que se identifique y que tenga como efecto la parálisis o suspensión de su ejecución, so pena de la devolución de los recursos asignados mediante la Resolución No.0055 del 25 de enero de 2022 proferida por el Viceministro de Agua y Saneamiento Básico. Se entenderá por ejecución total, la puesta en marcha del proyecto en estado normal de operación. (...) 3. Colocar los recursos asignados por la Nación en el PATRIMONIO AUTÓNOMO – FIA administrado por el Consorcio FIA, previa aprobación del Comité Directivo del PDA, el cual se erige como el instrumento fiduciario que tiene como objeto la financiación, garantía, pagos y administración de los Planes Departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento – PDA. En el evento que el Comité Directivo del PDA, se oponga a la vinculación de los recursos al PATRIMONIO AUTÓNOMO – FIA, la entidad territorial deberá gestionar otro instrumento fiduciario para el manejo de los recursos, y deberá gestionar la reformulación ante la ventanilla única del VASB para designar un nuevo ejecutor. 4. Autorizar a **EL MINISTERIO** que los recursos asignados mediante resolución para la ejecución del proyecto sean girados a la subcuenta del Patrimonio Autónomo FIA o en el mecanismo fiduciario correspondiente. 5. Aportar los recursos que sean necesarios para garantizar la terminación del proyecto objeto del presente Convenio, cuando se presenten ajustes o actividades no programadas, costos adicionales originados por causas atribuibles a **EL MUNICIPIO** o se requiera cualquier otro valor adicional no establecido en el plan financiero del proyecto viabilizado por **EL MINISTERIO**. El plazo para que **EL MUNICIPIO** aporte y/o gestione efectivamente los recursos, es de dos (2) meses contados a partir de la fecha en que se genere la necesidad de éstos. Transcurrido este término sin que **EL MUNICIPIO** aporte y/o gestione efectivamente los recursos, se constituye una causal de terminación del presente Convenio, sin perjuicio de las acciones a que haya lugar en caso de que tal situación sea imputable a **EL MUNICIPIO**. 6. Remitir a **EL MINISTERIO** para su revisión y aprobación a través del mecanismo de viabilización de proyectos, las solicitudes de reformulación por ajustes técnicos que modifiquen su alcance o cambien las condiciones técnicas, por requerir recursos adicionales que ocasionen cambios en el plan financiero del Proyecto, acorde con los requisitos que para tal efecto prevea **EL MINISTERIO**. 7. Ejercer la supervisión del presente convenio; para tal fin **EL MUNICIPIO** deberá designar un supervisor quien asistirá a los comités de obra para el seguimiento del proyecto y ejercerá las demás obligaciones derivadas de dicho mandato, de conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la ley 1474 de 2011. (...) 10. Atender los requerimientos que realice **EL MINISTERIO**, dentro del término de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicado de la petición, entendiendo que estos requerimientos corresponden a la esencia de la Supervisión del convenio y de los recursos entregados por la Nación.**

**CUARTA. - OBLIGACIONES DEL EJECUTOR – DEPARTAMENTO DE ATLÁNTICO:** **2. Ejecutar en el marco del Plan Departamental de Agua del Atlántico, el proyecto objeto del presente convenio. 3. Propender que el manejo de los recursos asignados a **EL MUNICIPIO**, y aquellos que correspondan a las contrapartidas de las partes, se efectúe en el PATRIMONIO AUTÓNOMO FIA administrado por el Consorcio FIA. En el evento que el Comité Directivo del PDA, se oponga a la vinculación de los recursos al PATRIMONIO AUTÓNOMO – FIA, este no podrá fungir como ejecutor del proyecto y la entidad territorial deberá gestionar la reformulación para designar un nuevo ejecutor. 4. Destinar los recursos aportados por la Nación y las contrapartidas aportadas por**

<sup>18</sup> [\[1\]](#) Previa a la suscripción del acta de inicio de este contrato, el 24 de junio de 2022 se llevó a cabo la suscripción del acta de cesión de posición contractual entre la CONSTRUCTORA SUMAS & RESTAS S.A.S., la CONSTRUCTORA ALFA Y OMEGA INGENIEROS S.A.S. Y LA Empresa de Desarrollo Sostenible – EDESQ.

las partes, exclusivamente para la ejecución del proyecto objeto del presente convenio, de conformidad con el presupuesto y el plan de inversiones del proyecto presentado, el cual fue viabilizado y aprobado por **EL MINISTERIO**. 5. Garantizar la ejecución del proyecto, de conformidad con el presupuesto y el plan de inversiones del proyecto presentado y viabilizado, por **EL MINISTERIO**. 6. Concertar con **EL MUNICIPIO** las solicitudes de reformulación, cuando en la etapa de ejecución se requiera efectuar ajustes técnicos, modificación de las fuentes y/o montos de financiación, ampliación del alcance o reorientación de las acciones, de aseguramiento y fortalecimiento institucional. Lo anterior previo cumplimiento de los requisitos que para tal efecto prevea la normatividad vigente. Dicha previsión es condición previa para el inicio de las obras que demanden dichos ajustes. 7. Adelantar todas las acciones a su alcance o informar oportunamente a **EL MINISTERIO** y a **EL MUNICIPIO**, para que se adopten las medidas que permitan la ejecución del Proyecto con el presupuesto y dentro del plazo definido. 8. Dar continuidad a los contratos de obra e interventoría que se hayan suscrito para la ejecución del proyecto, conforme a la ficha de viabilización del proyecto emitida por **EL MINISTERIO**, incluyendo los procesos contractuales y post contractuales a que haya lugar, así como adelantar los procesos precontractuales, contractuales y post contractuales adicionales y que sean necesarios para el desarrollo del proyecto, velando porque en el desarrollo de estos se acaten los principios de transparencia, selección objetiva, publicidad, entre otros. De ser necesaria la suscripción de nuevos contratos, el ejecutor deberá desarrollar el proceso de selección adoptando los documentos tipo del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico emitidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente. De igual manera, la contratación de mano de obra no calificada se debe realizar de conformidad con lo señalado en los documentos tipo del sector. Por otro lado, cómo requisito de ejecución del proyecto, por lo menos el 5% del personal calificado y no calificado del contratista de obra seleccionado, deben ser menores de veintiocho (28) años y que se trate del primer empleo de la persona, situación que deberá acreditarse de conformidad a lo establecido en la resolución 846 del 14 de abril de 2021 del Ministerio de Trabajo. 9. Publicar los documentos de los procesos de contratación derivada, en el medio de publicidad que tenga destinado **EL EJECUTOR**, de conformidad con la normatividad aplicable a su régimen, garantizando el cumplimiento del principio de publicidad que rige la función administrativa establecido en el artículo 209 de la Constitución Política, y con observancia de lo recomendado por la circular externa de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente del 16 de abril de 2019. 10. Realizar la supervisión a la ejecución de los contratos celebrados para la ejecución del proyecto hasta su terminación y liquidación. 11. Exigir al contratista la constitución de la garantía única expedida por una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera, que ampare el cumplimiento del contrato, de estabilidad de la obra, y así como la póliza de responsabilidad civil extracontractual, y las respectivas ampliaciones o modificaciones en los casos en que se requiera. **Dicha garantía debe incluir como asegurado y beneficiario a EL MUNICIPIO y a EL MINISTERIO**. En el evento que se presenten incumplimientos y sea necesario hacer efectivas las garantías, los montos que se recuperen con ocasión del siniestro, deberán ser, reinvertidos a efectos de que el proyecto se desarrolle. En el evento de que el proyecto no se pueda llevar a cabo; los recursos recuperados y no ejecutados deberán ser devueltos al Tesoro Nacional y a las demás partes, de acuerdo con su participación en el proyecto. 12. Efectuar en tiempo real el seguimiento, monitoreo y control a la ejecución de los contratos suscritos para la ejecución del proyecto. 13. Exigir a los interventores contratados la información referente a la ejecución de los contratos y disponer de un archivo donde se recopile toda la documentación de este, mantenerlo actualizado y disponible para las visitas o requerimientos que en el contexto de las obligaciones de seguimiento efectúe **EL MINISTERIO**. 14. Autorizar los pagos a los contratistas, previa verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en cada contrato. Así mismo controlar que cada gasto realizado con los recursos corresponda con lo aprobado en el presupuesto del proyecto viabilizado. 15. Establecer dentro de los contratos derivados la imposición de sanciones de apremio, de manera oportuna a los contratistas, por incumplimiento parcial o total de los contratos que se suscriban para la ejecución del proyecto y si es el caso, adelantar las acciones prejudiciales y judiciales destinadas a la ejecución del proyecto, y/o la recuperación de los recursos y al resarcimiento de los perjuicios irrogados. Lo anterior con observancia al debido proceso. 16. Garantizar la correcta ejecución de los recursos aportados por la Nación para la cofinanciación del proyecto objeto del presente convenio. 17. Atender los requerimientos que realice **EL MINISTERIO** y **EL MUNICIPIO** dentro del término de diez (10) días siguientes a la fecha de radicado de la petición, entendiendo que estos requerimientos corresponden a la esencia de la Supervisión del convenio y de los recursos entregados por la Nación. 18. Diligenciar, en la periodicidad exigida por **EL MINISTERIO**, el Sistema de información para la Gestión y Control de los Programas de Agua y Saneamiento Básico - SigeVAS, con la información correspondiente a la ejecución de los contratos de obra e interventoría para la ejecución del proyecto, hasta su liquidación y entrega de la infraestructura construida, acompañada del respectivo certificado de funcionalidad del proyecto. 19. Concurrir, cuando **EL MUNICIPIO** y **EL MINISTERIO** lo demande, para acometer las acciones que se requieran para garantizar la ejecución de las obras alcance del presente convenio y que resulten de su competencia u originadas en las obligaciones de la naturaleza del convenio. 20. Participar, a través del supervisor debidamente designado, en las reuniones y comités que se realicen para el seguimiento del presente convenio. 21. Prestar todo su apoyo en lo que esté a su alcance para que **EL MUNICIPIO** subsane cualquier falencia que se identifique y que tenga como efecto la parálisis o suspensión de su ejecución. 22. Adelantar todos los trámites necesarios para entregar todos los

bienes y servicios objeto del contrato a **EL MUNICIPIO**, de acuerdo con las especificaciones técnicas establecidas (...) **24.** Liquidar en los términos legalmente estipulados, los contratos que suscriba en desarrollo del objeto del convenio.

**QUINTA. - OBLIGACIONES DEL MINISTERIO:** Son obligaciones de **EL MINISTERIO** las siguientes: **1.** Apoyar con recursos de la Nación la ejecución del proyecto objeto del convenio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.3.3.1.8.4 del Decreto 1077 de 2015 subrogado por el Decreto 1425 de 2019. **2.** Entregar a **EL MUNICIPIO**, en los términos del artículo 2.3.3.1.8.6 del Decreto 1077 de 2015 subrogado por el Decreto 1425 de 2019, los recursos de apoyo financiero de la Nación asignados mediante resolución de asignación y los que se aporten en adelante para la realización de las obras, sin perjuicio de lo previsto en la presente cláusula, el desembolso del apoyo financiero se encuentra sujeto a la disponibilidad del PAC. **3.** Ejercer la supervisión del Convenio. **4.** Participar, a través del Supervisor debidamente designado, en las reuniones y comités que se realicen para el seguimiento del presente Convenio. **5.** Suscribir el acta de inicio y de liquidación del Convenio. **6.** Concurrir, cuando **EL MUNICIPIO** lo demande, para acometer las acciones que se requieran para garantizar la ejecución de las obras alcance del presente convenio y que resulten de su competencia originadas en las obligaciones de la naturaleza del Convenio. **7.** Las demás que sin necesidad de mención expresa se deriven de la naturaleza del convenio. (...)"

Para mayor ilustración, los roles asignados a cada una de las partes intervinientes en los mencionados convenios establecen lo siguiente:

*Municipio de Baranoa:*

- ✓ Encargado de presentar el proyecto ante el mecanismo de viabilización de proyectos del Ministerio.
- ✓ Responsable de presentar ante el Ministerio, las reformulaciones requeridas para el proyecto, cuando las mismas fueran requeridas.
- ✓ Realizar la supervisión del Convenio de Uso de Recursos No. 1081 de 2022.

*Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:*

- ✓ Otorgar la viabilidad al proyecto presentado por el Municipio de Baranoa.
- ✓ Transferir los recursos de apoyo financiero consignados en la Resolución de asignación de recursos No. 0682 del 12 de noviembre del 2021 relacionada en el Convenio de Uso de Recursos No. 1081 de 2022.
- ✓ Realizar la supervisión del Convenio de Uso de Recursos No. 1081 de 2022.
- ✓ Realizar el seguimiento al desarrollo y ejecución del proyecto.

*GOBERNACIÓN DEL ATLÁNTICO - PDA:*

- ✓ Encargado de adelantar la contratación de la obra e interventoría del proyecto.
- ✓ Realizar el pago de las actas de ejecución de los contratos de obra e interventoría.
- ✓ Realizar la supervisión del Convenio de Uso de Recursos No. 800 de 2022.
- ✓ Realizar la supervisión de los contratos de obra e interventoría suscritos para la ejecución del proyecto.

Ahora bien, una vez realizada la descripción de los roles, responsabilidades y obligaciones adquiridas por cada una de las partes en el Convenio de Uso de Recursos No. 1081 de 2022 a través del cual se formalizó el apoyo financiero otorgado por la Nación para la ejecución de los proyectos objeto de observación por parte de la CGR, a continuación este Ministerio se permite realizar una breve descripción frente a la contratación derivada y los desembolsos efectuados por parte de este Ministerio para el siguiente proyecto:

1. Proyecto denominado: “CONSTRUCCIÓN DE LA SEGUNDA FASE DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO DEL CORREGIMIENTO DE CAMPECHE MUNICIPIO DE BARANOA ATLANTICO”. frente a este proyecto es preciso indicarle al ente de control que el Ministerio, el Municipio de Baranoa y la Gobernación del Atlántico suscribieron el convenio de uso de recursos No. 1081 de 2022, dando cumplimiento a lo establecido en la resolución de asignación de recursos No. 0682 del 12 de noviembre del 2021 concretó el apoyo financiero al Municipio de Rionegro para la implementación del proyecto señalado y donde además se estableció que la Gobernación del Atlántico adelantaría la contratación de la obra civil y suministros, junto con su respectiva interventoría.

De acuerdo con lo anterior, es preciso mencionar que la Gobernación del Atlántico adelantó para el proyecto la contratación de obra e interventoría en el mes de abril de 2022; suscribiendo para tal fin los siguientes contratos:

✓ Contrato de obra No. 202202910 con el CONSORCIO REDES CAMPECHE 2022 por valor de \$ 3.966.055.228, el cual tiene por objeto la “CONSTRUCCIÓN DE LA SEGUNADA FASE DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO DEL CORREGIMIENTO DE CAMPECHE - MUNICIPIO DE BARANOA” y un plazo de ejecución de 6 meses.

✓ Contrato de interventoría de obra No. 202202905 con el CONSORCIO ACUEDUCTO CAMPECHE 2022 por valor de \$310.978.381, el cual tiene por objeto la “INTERVENTORIA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, Y AMBIENTAL OBRA CONSTRUCCIÓN DE LA SEGUNADA FASE DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO DEL CORREGIMIENTO DE CAMPECHE -DEL MUNICIPIO DE BARANOA-DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO” y un plazo de ejecución de 6 meses.

Vale la pena mencionar que, cumplidos la totalidad de condiciones establecidas a nivel contractual para los contratos de obra e interventoría que hacen parte del proyecto, el 4 de mayo de 2022 se llevó a cabo la suscripción del acta de inicio de estos.

Por su parte, en lo referente al contrato de obra anteriormente señalado, el mismo contempló en su cláusula sexta lo siguiente: “(...) EL DEPARTAMENTO entregará a EL CONTRATISTA un anticipo del TREINTA POR CIENTO (30%) del valor total del Contrato (...)” previo cumplimiento de los requisitos contractuales establecidos en el precitado contrato. Conforme lo anterior, atendiendo la planificación de pagos establecida por parte de la Gobernación del Atlántico en su calidad de entidad contratante del proyecto, y teniendo en cuenta que a la fecha los contratos de obra e interventoría se encontraban en ejecución, la gobernación radicó en el mes de junio de 2022 ante este Ministerio la información y documentación correspondiente al desembolso de los recursos asignados por la Nación al proyecto.

Con base en la solicitud de desembolso de recursos presentada por parte de la Gobernación del Atlántico, este Ministerio, atendiendo la referida solicitud, la planificación de la ejecución presupuestal establecida al interior de la entidad acorde con el PAC establecido por parte de la Dirección de Infraestructura y Desarrollo Empresarial, procedió en el mes de julio de 2022, previo cumplimiento de los requisitos de desembolso establecidos a adelantar las acciones y gestiones

necesarias ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para lograr que por parte de dicha entidad se diera el respectivo trámite y aprobación del primer desembolso solicitado por la Gobernación del Atlántico por la suma de \$2.497.073.335. Lo anterior, previendo como se mencionó en párrafos anteriores a garantizar la disponibilidad de recursos para el proyecto y no afectar la planificación de pagos contemplada por parte de la entidad contratante dado que el MHCP realiza el trámite y aprobación de desembolso de recursos previa disponibilidad del PAC de esta última entidad.

De conformidad con lo descrito, y con base en la información registrada por parte de la CGR en el cuadro de requerimiento de la observación No. 18, las órdenes de pago de los recursos asignados al proyecto por parte de la Nación se realizaron al instrumento fiduciario constituido por la Gobernación del Atlántico el 21 de julio de 2022, fecha en la cual, tal como se ha mencionado en párrafos anteriores, las obras que hacen parte del proyecto objeto de observación se encontraban en ejecución, las cuales posteriormente a los referidos desembolsos fueron suspendidas para atender algunos aspectos de orden técnico, como también ante la situación de lluvias que afectaban la normal ejecución de las excavaciones e instalaciones de tubería; así como las demoras que ha presentado la Agencia Nacional de Infraestructura respecto del permiso de intervención de vías y aprobación de pólizas (que se requiere para ejecutar parte de las obras contempladas en el proyecto); situaciones estas que bajo toda condición resultan ajenas a las competencias, roles, obligaciones y responsabilidades asumidas por este Ministerio en el marco del convenio a través del cual se ejecuta del proyecto objeto de requerimiento.

Por último, este Ministerio se permite informar al ente de control que, a la fecha, el contrato de obra que hace parte del proyecto se encuentra en ejecución.” Lo anterior, pone en evidencia la gestión cuidadosa adelantada por la Entidad, actuando conforme lo dispone la Constitución Política de Colombia, el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 y demás normas concordantes. Sumado a lo anterior, es necesario realizar un estudio cuidadoso a lo manifestado por esta Cartera Ministerial al momento de darle una connotación disciplinaria a la presente observación, pues se debe realizar un análisis sistemático que le dé orden, lógico y coherencia a la materia. En este punto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, en Sentencia del 6 de febrero de 202019, señaló:

“(…) la adecuación típica debe realizarse con la confrontación del comportamiento probado y el texto legal que consagre la falta disciplinaria. Si el primer juicio arroja que un sujeto disciplinable e imputable, con su conducta cometió una falta disciplinaria tipificada en la ley, debe pasarse al segundo, relativo a la valoración sobre la ilicitud sustancial. Esta (...) se configura cuando la conducta tipificada como falta afecte el deber funcional sin justificación alguna. [...] [P]ara que se configure una infracción disciplinaria no es necesario un resultado lesivo o dañino a un bien jurídico o al Estado, sino que se exige el quebrantamiento sustancial injustificado de los deberes funcionales encargados al servidor público, que afecten los valores o principios de la función pública. [...] [L]o anterior, desde la doctrina, se ha sintetizado en la realización de dos análisis: uno deontológico, referido a la constatación del cumplimiento de los deberes precisos (contenidos en reglas) que le impone el

ordenamiento jurídico a un servidor público en razón de su cargo, y otro axiológico, relacionado con la verificación de la observancia de los principios de la función pública.

*Finalmente, el juicio de reproche en sede de culpabilidad, debe realizarse a partir de la verificación del nexo psicológico entre el autor de la falta y la conducta desplegada para su consumación, esto es, si el sujeto disciplinable actuó con dolo o culpa y, además, si le era exigible un comportamiento diverso al que efectivamente materializó en la realidad. De conformidad con todo lo precedente, se hace necesario que la responsabilidad disciplinaria se estudie de acuerdo con la estructura que se acaba de mostrar, en aras de consolidar un análisis sistemático que le dé orden, lógica y coherencia a la materia. (...)*”.

*Es importante, que el Equipo Auditor reconsidere las connotaciones atribuidas a la presente observación, haciendo un análisis detallado e integral a cada uno de los argumentos presentados por esta Entidad, determinando la no inclusión de la misma en el informe final.*

### **Análisis de la Respuesta.**

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en su respuesta detalla las obligaciones de las partes involucradas en los Convenios de Uso de Recursos – CUR, así mismo, hace alusión a los contratos derivados y a los desembolsos efectuados por el MVCT a los proyectos a que hace mención la observación, e indica:

*“...Es de aclarar que, en materia de ejecución de los contratos derivados de los convenios de Usos de recursos, este Ministerio no realiza funciones de ejecutor, sin embargo, en el marco de la misma supervisión realiza seguimiento a la ejecución de los proyectos, teniendo en cuenta que las decisiones tomadas por el beneficiario del proyecto y contratante de la obra en materia de suspensiones y prórrogas son de su autonomía...”*

*“1. Proyecto denominado: “CONSTRUCCIÓN DE LA RED DE ALCANTARILLADO Y DEL SISTEMA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DOMÉSTICAS DEL CENTRO POBLADO GALICIA PARTE ALTA SECTOR RINCÓN SANTO DEL MUNICIPIO DE RIONEGRO”*

*“...De conformidad con lo descrito, y con base en la información registrada por parte de la CGR en el cuadro de requerimiento de la observación No. 18, las órdenes de pago de los recursos asignados al proyecto por parte de la Nación se realizaron al instrumento fiduciario constituido por el Municipio de Rionegro el 11 de agosto y 15 de noviembre de 2022 respectivamente, fechas en las cuales, tal como se ha mencionado en párrafos anteriores, las obras que hacen parte del proyecto objeto de observación se encontraban en ejecución, las cuales postreramente a los referidos desembolsos fueron suspendidas para atender algunos aspectos de orden técnico, como también llevar a cabo un proceso de cesión del contrato de obra...”*

*Por último, este Ministerio se permite informar al ente de control que, a la fecha, el contrato de obra que hace parte del proyecto fue objeto finalmente de la cesión señalada, y el mismo actualmente se encuentra en ejecución...”*

Con relación al proyecto denominado: “CONSTRUCCIÓN DE LA RED DE ALCANTARILLADO, ESTACIÓN DE BOMBEO E IMPULSIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES DOMÉSTICAS DEL CENTRO POBLADO GALICIA PARTE ALTA SECTOR LA YEE DEL MUNICIPIO DE RIONEGRO ANTIOQUIA” el MVCT informa:

*“...De conformidad con lo anteriormente descrito, y conforme a la información registrada por parte de la CGR en el cuadro de requerimiento de la observación No. 18, las órdenes de pago de los recursos asignados al proyecto por parte de la Nación se realizaron al instrumento fiduciario constituido por el Municipio de Rionegro para el manejo exclusivo de los recursos del CUR No. 801 de 2022 el 11 de agosto de 2022, fecha en la cual, tal como se ha mencionado anteriormente, las obras que hacen parte del proyecto objeto de observación se encontraban en ejecución, las cuales posteriormente al referido desembolso fueron suspendidas para atender algunos aspectos de orden técnico y presupuestal que requiere del trámite de una reformulación para ajustar técnica y presupuestalmente el proyecto, situaciones estas que bajo toda condición resultan ajenas a las competencias, roles, obligaciones y responsabilidades asumidas por este Ministerio en el marco del convenio a través del cual se ejecuta del proyecto objeto de requerimiento.*

*En conclusión, para los proyectos relacionados en los párrafos precedentes es menester poner en conocimiento del ente de control que los recursos tramitados por este Ministerio hasta la fecha, han sido desembolsados al instrumento fiduciario exigido como requisito dentro de los convenios No. 800 y 801 de 2022, y que por ende, los mismos se encuentran dispuestos para ser girados por parte de la EDESO en su calidad de entidad con tratante una vez se cumplan la totalidad de los requisitos establecidos para su pago en los contratos tanto de obra como de interventoría...”*

Sobre los argumentos expuestos por el MVCT en la respuesta, hay que precisar que la situación observada se enfoca en las debilidades en la supervisión y seguimiento al desarrollo y ejecución de los proyectos mencionados, y que pese al desembolso de buena parte de los recursos aportados por la Nación, los proyectos, al finalizar la vigencia 2022 reportan estado de suspensión y la fecha de finalización y puesta en marcha de los mismos, ha sido objeto de prorrogas, por causa, entre otras, a las debilidades de la supervisión y seguimiento a cargo del MVCT; así las cosas, teniendo en cuenta las fechas de terminación contractual de los proyectos y lo informado por el MVCT con relación al proyecto “*Construcción De La Red De Alcantarillado Y Del Sistema De Tratamiento De Aguas Residuales Domésticas Del Centro Poblado Galicia Parte Alta Sector Rincón Santo Del Municipio De Rionegro*” el cual se encuentra actualmente en ejecución, se ajusta el texto del hallazgo en cuanto a la relación de los proyectos, la cual queda como se muestra a continuación:

#### **Tabla 19. Proyectos en estado Suspendido**

ITEM	No. / FECHA /FECHA TERMINACION - CUR4	OBJETO	VALOR /FECHA DESEMBOLSO MVCT	ESTADO ACTUAL DEL PROYECTO a diciembre de 2022	FECHA SUSPENSIÓN	AVANCE FISICO PROYECTO
1	722 de 10/06/2020 <u>Fecha de Terminación contractual: 31/12/2021</u>	Aunar esfuerzos para la ejecución del proyecto: "Construcción Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos Orgánicos Municipio De San Juan De Rioseco" y establecer las condiciones para hacer efectivo el Apoyo Financiero de la Nación al Municipio de San Juan de Rioseco Dpto de Cundinamarca	<b>\$1,789,493,974</b> *Orden de pago No. 1124821 de 08-10-2021 Valor \$331,321,495 *Orden de pago No 1154921 de 19-10-2021 Valor \$1,458,172,479	SUSPENDIDO "Suspendido por falta de incorporación de recursos para la ejecución del componente eléctrico..."	Sin información	69,11%
2	1115 de 29/12/2020 <u>Fecha de Terminación contractual: 31/12/2022</u>	Aunar esfuerzos para la ejecución del proyecto denominado: "Optimización De La Infraestructura Existente De La PMIRS Y Relleno Sanitario Regional Del Municipio De Garagoa Boyacá" y establecer las condiciones para hacer efectivo el Apoyo Financiero de la Nación al Municipio de Garagoa - Dpto de Boyacá.	<b>\$4,900,767,402</b> *Orden de pago No. 1301321 de 26-11-2021 Valor \$38,534,978 * Orden de pago No. 1301221 de 26-11-2021 Valor \$4,861,461,291 *Orden de pago No. 1301421 de 26-11-2021 Valor \$771,133	SUSPENDIDO "Suspendido por alteración de orden público y falta de instrumento ambiental para ejecución de obra en relleno sanitario..."	22/06/2022	22%
3	995 de 23/08/2021 <u>Fecha de Terminación contractual: 31/12/2022</u>	Aunar esfuerzos para la ejecución del proyecto denominado: "Ampliación Del Relleno Sanitario Pacandé Del Municipio De Natagaima Fase II" y establecer las condiciones para hacer efectivo el Apoyo Financiero de la Nación al Municipio de Natagaima, Tolima	<b>\$1,871,982,354</b> *Orden de pago No. 1154621 de 19-10-2021 Valor \$1,871,982,354	SUSPENDIDO "Se suspende obra y se encuentra en ejecución componente de aseguramiento ..."	Sin información	76,69%
4	801 de 27/01/2022 <u>Fecha de Terminación contractual: 22/04/2023</u>	Aunar esfuerzos para la ejecución del proyecto denominado: "Construcción De La Red De Alcantarillado, Estación De Bombeo E Impulsión De Las Aguas Residuales Domésticas Del Centro Poblado Galicia Parte Alta Sector La Yee Del Municipio De Rionegro-ANTIOQUIA" y establecer	<b>\$1,592,895,445</b> *Orden de pago No. 896322 de 11-08-2022 Valor \$1,592,895,445	SUSPENDIDO "Diferencias en las características del suelo descrito inicialmente en los diseños..." "variación en las condiciones iniciales de las acometidas a	19/12/2022	50%

<sup>4</sup> Convenio Interadministrativo de Uso de Recursos

ITEM	No. / FECHA /FECHA TERMINACION - CUR4	OBJETO	VALOR /FECHA DESEMBOLSO MVCT	ESTADO ACTUAL DEL PROYECTO a diciembre de 2022	FECHA SUSPENSION	AVANCE FISICO PROYECTO
		las condiciones para hacer efectivo el Apoyo Financiero de la Nación al Municipio de Rionegro Dpto de Antioquia.		conectar a la red..."		

Fuente: Autoría propia a partir de la información aportada por el MVCT mediante oficio radicado 2023EE0017663 del 10 de marzo de 2023 e información del "Sistema de Información para la Gestión y Control de Programas de Agua y Saneamiento Básico" SIGEVAS

En cuanto a las obligaciones del Ministerio y del Ejecutor frente a la contratación de las obras y de los soportes y justificaciones de las prórrogas, aludidos en la respuesta, se precisa que lo observado no versa sobre el tema.

Así mismo, de acuerdo con lo manifestado por el Ministerio en la respuesta, es importante señalar que, la situación considerada como deficiente no se dirige al estado del proyecto en el momento del desembolso efectuado por el MVCT, ni objeta los desembolsos efectuados por el MVCT como apoyo a los proyectos, sino que, pese a los mismos, la ejecución física es baja aunado a la suspensión de que fueron objeto.

Por lo expresado en este acápite, se confirman las debilidades en las funciones de supervisión y seguimiento adelantadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, lo cual se evidencia en las fechas de terminación prorrogadas, el estado de suspensión y por ende la ejecución de los recursos en los proyectos con aportes de la Nación, razón por la cual, la situación considerada deficiente se constituye en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo previsto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

### **Hallazgo 17. Convenio Interadministrativo No. 639 de 2019 "Implementación del Plan maestro de acueducto y alcantarillado del municipio de Leticia (etapa 1)". Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria y Fiscal.**

#### **Constitución Política de Colombia.**

*Artículo 6. "Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (...)"*

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

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

### **Ley 80 de 1993. “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.**

*Artículo 4. “DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: 1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Iguales exigencias podrán hacer al garante (...).” Negrilla fuera de texto.*

*Artículo 14. “DE LOS MEDIOS QUE PUEDEN UTILIZAR LAS ENTIDADES ESTATALES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:*

*1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. (...).” Negrilla fuera de texto.*

### **Ley 1474 de 2011. “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”**

*ARTÍCULO 83. “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. (...).”*

*ARTÍCULO 84. “Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. (...).”*

### **Ley 734 de 2002, “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único**

*Artículo 34. Deberes. “Son deberes de todo servidor público:*

- 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.*

### **Ley 1952 de 2019. “Artículo 38 Deberes...”**

### **La Ley 610 de 2000 “por la cual se establece el trámite de los procesos de**

### **responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías”.**

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

*Artículo 6°. “Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que, en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías”.*

Resolución No. 0330 de 2017, por la cual se expide el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS. Capítulos I, II y III (Planeación, diseño y construcción de infraestructura sanitaria).

Convenio Interadministrativo No. 639 de 2019 suscrito entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT y El Municipio De Leticia, Amazonas”.

Contrato de obra No. 511 de 2019 cuyo objeto es “Implementación del PMAA – Etapa 1 del Municipio de Leticia, Amazonas”

Contrato de Interventoría No. 512 de 2019 cuyo objeto es “Interventoría técnica, administrativa, financiera, social y ambiental para la Implementación del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado (etapa 1) en el municipio de Leticia, Amazonas”

El Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado del Municipio de Leticia (PMAA) se concibió como la herramienta de planeación técnica, jurídica y de política necesaria para garantizar la sustentabilidad hídrica, y el mejoramiento de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado de la ciudad de Leticia. En este orden de ideas, el 30 de mayo de 2019 la Alcaldía de Leticia radicó ante el MVCT el proyecto denominado “*Implementación del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado (etapa 1) en el municipio de Leticia, Amazonas*”, esto con el objetivo de desarrollar los trámites ante el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, para que

brindara concepto de viabilidad técnica al mencionado proyecto.

En tal sentido, el 26 de junio de 2019, mediante radicado 2019EE0055676, el ministerio comunicó al municipio de Leticia el concepto de viabilidad del proyecto. Con fundamento en este concepto se procedió a la suscripción del Contrato de Obra N. 511 de 2019 cuyo objeto es la *“implementación del Plan maestro de acueducto y alcantarillado del municipio de Leticia (etapa 1)”* y el contrato de interventoría No. 512 de 2019 cuyo objeto es la *“Interventoría Técnica Administrativa y Financiera A implementación del Plan maestro de acueducto y alcantarillado del municipio de Leticia (etapa 1)”* Tablas 20 y 21.

El alcance del contrato de obra No. 511 de 2019 contempló la optimización del sistema de acueducto y alcantarillado, para ello se debían ejecutar las actividades de ampliación de la capacidad de generación de energía, recuperación de la estructura e implementación de bombas de mayor potencia en la barcaza de captación de agua en el sistema hídrico Yahuaraca, la construcción de un tanque semienterrado de 1200 m<sup>3</sup> en concreto reforzado, un sistema de bandejas de aireación a la entrada de la planta y el suministro de equipos de laboratorio y demás obras civiles para el correcto funcionamiento de éste; así mismo, incluyó la intervención con reposición de redes de distribución de acueducto, alcantarillado sanitario y pluvial; definidos en el PMAA aprobado.

**Tabla 20. Aspectos generales del contrato de obra 511 de 2019:**

No. de Contrato	Contrato De Obra N. 511 de 2019
Objeto del Contrato	Implementación del Plan maestro de acueducto y alcantarillado del municipio de Leticia (etapa 1)
Plazo Inicial	Siete (07) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato + 3 meses adición + 2 meses y 24 días adición.
Valor Inicial	\$ 5.732.260.812,00
Contratista de Obra	Consorcio PMAA-182, R/L Carlos Alberto Sanabria Luengas Cesionario: Consorcio Construyendo Futuro
Avance Físico del proyecto	Ejecutado (50.3%) – proyectado (99%) <sup>5</sup>
Avance Financiero del proyecto	Anticipo correspondiente al 50% del valor del contrato (\$2.866.130.406)
Valor girado	\$2.866.130.406
Acta de inicio	30 de enero de 2020
Estado actual	Suspendido

**Tabla 21. Aspectos generales del contrato de interventoría:**

<sup>5</sup> Informe de Interventoría de Obra – septiembre 2022  
Acta Parcial de obra No.1.

No. de Contrato	512 de 2019
Objeto del Contrato	Interventoría Técnica Administrativa y Financiera a la implementación del Plan maestro de acueducto y alcantarillado del municipio de Leticia (etapa 1)
Plazo Inicial	Siete (07) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato + 3 meses adición + 2 meses y 24 días adición.
Valor Inicial	\$462.549.000,00
Acta de inicio	30 de enero de 2020
Estado actual	Suspendido (03/10/2022)

El análisis de la documentación solicitada al MVCT sobre el Convenio No. 639 de 2019, el contrato de obra y los informes de interventora allegados por el MVCT, permitieron determinar que en el tiempo transcurrido desde la firma del acta de inicio del contrato No.511 de 2019 hasta la fecha, se han suscrito en forma continua varias actas de suspensión. Es así como a mayo de 2023 se encuentra vigente el Acta de Suspensión No. 16 de fecha del 03 de octubre de 2022 y subsiguientes actas de ampliación de la misma; en la tabla 3 se relacionan los aspectos administrativos del contrato de obra.

**Tabla 22. Actas suscritas en la ejecución del contrato 511 de 2019.**

Acta de inicio	30/01/20
Acta de suspensión 1	24/03/20
Acta de suspensión 2	21/04/20
Acta de suspensión 3	23/05/20
Acta de suspensión 4	07/07/20
Acta de suspensión 5	06/08/20
Acta de suspensión 6	22/12/20
Acta de suspensión 7	06/03/21
Acta de suspensión 8	19/05/21
Acta de suspensión 9	08/11/21
Acta de suspensión 10	14/12/21
Acta de suspensión 11	13/01/22
Acta de suspensión 12	25/04/22
Acta de suspensión 13	23/05/22
Acta de suspensión 14	24/06/22
Acta de suspensión 15	08/07/22
Acta de suspensión 16	03/10/22

*Fuente: informe final de interventoría contrato 511 de 2019.*

De igual forma, se han suscrito 4 otros íes modificatorios de las condiciones iniciales del contrato y del convenio. Los cuales, además de adicionar tiempo al plazo inicial de 7 meses para la ejecución de las obras, se ha postergado la entrega final de las mismas hasta completar 29 meses, lo que ha impactado de forma negativa en la ejecución e integralidad de los tramos de redes instalados, así como en su correcta articulación a los sistemas de acueducto y alcantarillado en el municipio de Leticia, Amazonas.

Las múltiples suspensiones del proyecto denotan las fallas y debilidades en su formulación y estructuración del proyecto, así como fallas en el diseño. Del análisis se detectaron inconsistencias en los diseños, por ejemplo, la motivación de la reformulación 1. En la cual se aprobó la eliminación de la construcción del tanque semienterrado en el lote donde se ubica la PTAP de Leticia, esto debido a las limitaciones del terreno que se hicieron evidentes a la hora de iniciar las actividades de este ítem, generando mayores cantidades de obras, ítems no previstos y actividades no contratadas. Todas estas situaciones alteraron la ejecución del contrato y no han permitido el cumplimiento del objeto y alcance del contrato.

Las Inconsistencias descritas han hecho necesario que, desde la interventoría y el contratista de obra, se verificará, ajustara, adicionaran y suprimieran ítems y actividades críticas del contrato suscrito. Como consecuencia de ello, los avances físicos del contratista de obra inicial, Consorcio PMAA-182, presentan muy bajos rendimientos, tal como lo registro en su momento el Seguimiento permanente que desarrolló la CGR.

Al mismo tiempo se ha observado el incumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista de obra, que dieron origen a los 4 procesos de incumplimiento, los cuales se sustentaron en el bajo rendimiento de obra, fallas en reprogramación del proyecto, inconsistencias en la legalización del dinero girado por concepto de anticipo, procesos constructivos deficientes y desarticulados, retrasos en el inicio de las actividades en las redes de acueducto, actividades en la PTAP, además de no contar con los tramites ambientales, los cuales tenía obligación diligenciar. Como consecuencia directa de esta situación en la actualidad el contrato encuentra suspendido, con una ejecución física del 50.3%, esto a pesar de que han transcurrido más de 2,5 años desde la suscripción del inicio de las obras. De igual forma, del proceso de incumplimiento señalado, se determinaron una serie de inconsistencias encontrados por la fiduciaria FIDUAGRARIA, la cual manifestó una inversión inadecuada de los recursos girados al contratista de obra correspondientes al anticipo entregado por \$2.866.130.406 (50% del valor del contrato), dichas inconsistencias se refieren a la justificación irregular en la facturación de las órdenes de operaciones canceladas con los recursos girados. Situación que contrasta con el retraso de las obras y los bajos rendimientos del contratista, lo que conllevó a la administración a adelantar el trámite de la garantía

de buen manejo y correcta inversión del anticipo en favor del municipio. situación que aún persiste sin actualizar las pólizas de garantías asociadas al contrato de obra

Respecto a las modificaciones señaladas en el modificatorio 1 y las inconsistencias de las obras ejecutadas por el Consorcio PMAA-183, en visita de la CGR se detectaron diversas fallas e inconsistencias en las obras ejecutadas hasta el momento, al igual que deficiencias en los procesos constructivos usados en el suministro e instalación de la red de tuberías, que en la actualidad no permiten la utilidad, beneficio y articulación al sistema de alcantarillado sanitario y pluvial del municipio de Leticia.

Es de anotar que en desarrollo de la visita se observaron fallas de supervisión del MVCT y la interventoría frente al ejecución de las obras en los nuevos tramos de reposición de tubería sanitaria; no hay certeza frente a los avances de obra reportados por el contratista inicial y por ende, del nivel de avance reportado por el nuevo contratista al 3 de octubre 2022. Esta situación pone de relieve un grave problema a la hora de determinar la ejecución física y la correcta inversión de los recursos pagados por concepto de anticipo al contratista inicial, debido a las imprecisiones en las cantidades de material y el alcance de las adiciones de actividades resultantes del cambio y la reformulación señalados.

**Imagen 1. . Revisión de los tramos de red de alcantarillado sanitario y pluvial instalado. Se observó que las instalaciones de las mismas se realizaron por tramos discontinuos en contravía de los métodos constructivos y especificaciones dispuestas para esta actividad.**



funcionalidad y articulación al sistema de alcantarillado, hay problemas con las pendientes mínimas requeridas. El montaje de los tramos de tuberías, tal como lo realizo en Consorcio PMAA – 182 conllevó a que ninguna de los tramos que se instalaron pudiera conectarse a la red de alcantarillado, no se observa la construcción de manjoles o colectores en algunos de estos sectores. Por tanto, los tramos instalados no son funcionales y a la fecha, no se han terminado las obras y

no están prestando el servicio pretendido ante la imposibilidad de realizar las conexiones domiciliarias en los sectores beneficiados.

En conclusión, debido a la falta de funcionalidad de la tubería instalada, las imprecisiones en las cantidades de obras de las actividades realizadas por el contratista Consorcio PMAA 182, las inconsistencias en la legalización del anticipo consignado al mismo, al igual que las fallas en la supervisión por parte del MVCT que impacta negativamente en el cumplimiento del alcance del convenio y sus contratos derivados, y las dificultades de la optimización del sistema de acueducto, fruto de la reformulación aprobada, se configura una observación administrativa, con presunta incidencia disciplinaria e incidencia fiscal en la cuantía correspondiente al valor de anticipo girado dentro del contrato de obra pública 511 de 2019, por un valor del **\$2.866.130.406** de acuerdo con lo señalado en los artículos 4 y 14 de la Ley 80 de 1993, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, los numerales 1 y 4 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, normatividad vigente al momento de los hechos en concordancia con la Ley 1952 del 2019, el contrato de obra No. 021 de 2011, así como en la resolución No. 0330 de 2017, reglamento técnico del sector APSB.

#### Respuesta de la Entidad.

#### 1. RESPUESTA ALCALDÍA DE LETICIA, AMAZONAS.

*El proyecto IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MAESTRO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE LETICIA (FASE I) DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS.”, presenta los siguientes aspectos generales para los contratos de obra e interventoría:*

*El proyecto ha tenido modificaciones dentro de las cuales se encuentra la Reformulación No. 1 que fue viabilizada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante comunicado 2021EE0053528 del 21 de mayo de 2021, en la cual se manifiesta que “(...) los miembros del comité ponen de presente que la aprobación de la reformulación No.1 ha sido el resultado de un análisis técnico que permite mantener el suministro de agua potable a la comunidad del municipio de Leticia, entendiendo el impacto sanitario que se generaría con la disminución de este servicio a raíz de la demolición del tanque actual para dar paso a la construcción del nuevo tanque semienterrado.*

*No así, este comité considera necesario conminar a la alcaldía de Leticia para que asuma la responsabilidad de incluir la construcción del tanque semienterrado y su estación de bombeo en la tercera fase del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, dado que con la optimización de la PTAP que se encuentra incluida en la fase 2 ya viabilizada por el Ministerio, se precisa aumentar la capacidad de agua tratada en aras de dar cumplimiento a lo establecido en los parámetros de diseño que se vienen implementando.(...)”*

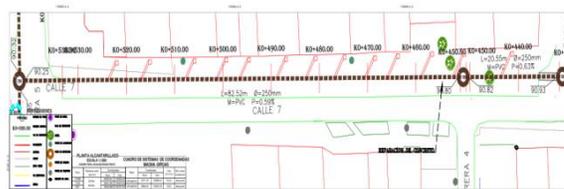
*Teniendo en cuenta lo anterior el Consorcio PMAA – 182 inicio la ejecución de la obra por los tramos de la carrera 1 entre calles 6 y 6ª, siguiendo sobre la calle 7 entre carreras 1 a*

6, carrera 7 entre calle 6 y 7, calle 7 entre carreras 8 y 9, **en las cuales se dejó tramos sin conectar, que a la fecha no son funcionales.**

Sin embargo, una vez se realizó la cesión del contrato al Consorcio Construyendo Progreso, se presentó una programación de obra en la cual se atacaban los puntos álgidos y críticos dejados por el cesionario, donde presento un gran avance dejando los tramos terminados y funcionales. Por lo tanto, se presenta detalle de los puntos donde se deberá realizar las conexiones de tubería instaladas con los tramos que se continúen ejecutando asociados a los tiempos de ejecución de obra. Punto de conexión Alcantarillado Sanitario calle 7 con carrera 5. En este punto de deberá conectar la tubería de alcantarillado sanitario que fue instalada con la información suministrada por el municipio de Leticia con relación al PMAA, que viene desde la carrera 1 con calle 6, baja por la calle 7 hasta la carrera 5. El otro tramo corresponde a la tubería instalada sobre la carrera 5 desde la calle 9 hasta la calle 7 y por último un tramo sobre la carrera 5 desde la calle 6 hasta la calle 7.

Para realizar estas conexiones se deberán construir los pozos de inspección y conectarlos al tramo que viene por la calle 7 desde la carrera 11 que actualmente se encuentra construido hasta la mitad de la vía frente a Solimoes, entre las carreras 10 y 9. Para realizar la construcción de este tramo hasta la carrera 5 se requieren de tres meses, ya que se debe realizar la reposición del concreto sobre las redes y acometidas domiciliaras ya que estas vías se encuentran pavimentadas en su totalidad.

En la siguiente imagen se observa que la línea punteada corresponde a la tubería instalada sobre la calle 7 que viene desde la intersección de la carrera 1 con calle 6.



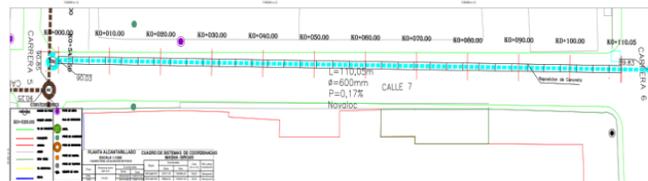
En la siguiente imagen se observa que la línea punteada corresponde a la tubería instalada sobre la carrera 5 que viene desde la intersección de la carrera 5 con calle 8.



Punto de conexión Alcantarillado Sanitario calle 6 con carrera 5. En este punto se deberá conectar la tubería de alcantarillado sanitario instalada que esta sobre la calle 6 entre carreras 4 y 5, y un segundo tramo sobre la carrera 5 entre las calles 5 y 6, estos tramos deberán conectarse a la tubería que se construya sobre la calle 6 entre carreras 5 y 6. El

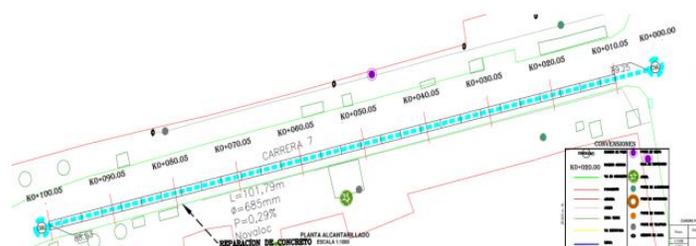
tiempo estimado de esta actividad se contempla en 15 días, ya que se debe realizar la conexión a la red principal sobre la carrera 6 (internacional) y construir los pozos respectivos, estas vías no se encuentran pavimentadas solo se debe realizar la reposición de concreto para las acometidas domiciliarias. Punto de conexión Alcantarillado Pluvial carrera 6 con calle 7.

En este punto se deberá conectar la tubería de alcantarillado pluvial instalada que esta sobre la calle 7 entre carreras 5 y 6, con la tubería que se deberá construir sobre la calle 7 desde la carrera 6 hasta la carrera 7 y se debe construir pozos de inspección y conectar con la tubería instalada sobre la carrera 7 hasta el punto donde se construirá el cabezal de descarga. Para esta actividad se ha estimado un tiempo de dos meses ya que se debe realizar la construcción del cabezal de descarga y la reposición de concreto sobre las vías que se encuentran pavimentadas en su totalidad. En la siguiente imagen se observa que la línea punteada corresponde a la tubería instalada sobre la calle 7 que viene desde la intersección de la carrera 5 con calle 7 hasta la carrera 6 (internacional).



Punto de conexión Alcantarillado Pluvial carrera 8 con calle 7. En este punto se deberá conectar la tubería de alcantarillado pluvial instalada que esta sobre la calle 7 entre carreras 9 y 8, con la tubería que se deberá construir sobre la calle 7 desde la carrera 8 hasta la carrera 7 y se debe construir pozos de inspección y conectar con la tubería instalada sobre la carrera 7 hasta el punto donde se construirá el cabezal de descarga. Para esta actividad se ha estimado un tiempo de un mes ya que se debe realizar la reposición de concreto sobre las vías que se encuentran pavimentadas en su totalidad.

En la siguiente imagen se observa que la línea punteada corresponde a la tubería instalada sobre la calle 7 que viene desde la intersección de la carrera 8 con calle 7 hasta la carrera 7.



Una vez se reinicie el proyecto, el contratista realizará la entrega del cronograma de obra ajustado, teniendo en cuenta el plan de ejecución expuesto, trabajando simultáneamente en redes de alcantarillado sanitario y pluvial, de esta manera dar cumplimiento al alcance

del Convenio y los contratos derivados, todo lo anterior en cumplimiento al Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado del Municipio de Leticia ejecutado por Findeter y aprobado por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en la vigencia del año 2017.

## **2. Respuesta del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:**

La Dirección de Programas y Desarrollo Empresarial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando 2023IE0003223, da respuesta presentando los siguientes argumentos:

*“Señala el ente de vigilancia que, “(...) la ejecución del contrato en mención ha estado marcada por la suscripción continua de actas de suspensión. Desde el inicio de las actividades contractuales el 30 de enero de 2020 se han suscrito un total de 16 actas de suspensión de las obras del contrato y en la actualidad se encuentra vigente el acta de Suspensión No. 16 del 03 de octubre de 2022; (...)”.*

*Aunado a lo anterior indica que, “(...) se ha suscrito 4 otrosíes modificatorios de las condiciones iniciales del contrato y del convenio; los cuales además de adicionar tiempo al plazo inicial de siete (7) meses, han postergado la entrega final de las mismas y poniendo en riesgo su correcta articulación a los sistemas de acueducto y alcantarillado en el municipio de Leticia, Amazonas (...)”*

*Las paralizaciones del proyecto relacionadas dejan ver debilidades en la formulación, estructuración del proyecto y fallas en el diseño tanto en la etapa de prefactibilidad como en la ejecución del mismas evidenciándose inconsistencias en los diseños, ya que estos últimos no se ajustaban a la topografía del sitio, generando mayores cantidades de obras, ítems no previstos y actividades no contratadas. (...).*

*Por otra parte, advierte que “(...) debido a las dificultades de funcionalidad de la tubería instalada, las imprecisiones en las cantidades de obras de las actividades realizadas por el contratista Consorcio PMAA 182, las inconsistencias en la legalización del anticipo consignado al mismo, al igual que las fallas en la supervisión por parte del MVCT que impacta negativamente en el cumplimiento del alcance del convenio y sus contratos derivados, y las dificultades de la optimización del sistema de acueducto como fruto de la reformulación aprobadas, se presenta una observación con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en la cuantía correspondiente al valor de anticipo girado dentro del contrato de obra pública 511 de 2019, por un valor de DOS MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES CIENTO TREINTA MIL CUATROCIENTOS SEIS PESOS M/CTE (\$2.866.130.406.) (...).”*

*Al respecto, previo a otorgar un pronunciamiento concreto, nos permitimos aclarar que, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio rinde los descargos al hallazgo del asunto en el marco de las facultades conferidas en el artículo 23 de la Constitución Política, y en los artículos 14 y 15 de la Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley 1755 de 2015 y la Ley 2080 de 2021, así como en el marco de las facultades conferidas por el artículo 208 de la Constitución Política, el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, la Ley 1444 de 2011 y el Decreto 3571 del mismo año, modificada por el Decreto 1604 de 2020, en los siguientes términos:*

*El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene por objetivo primordial lograr en el marco de la Ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 3571 de 2011, modificado a su vez por el Decreto 1604 de 2020. Además de las funciones definidas en la Constitución Política, en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, cumplirá entre otras funciones, la de definir criterios de viabilidad y elegibilidad de proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo y dar viabilidad a los mismos. Para dar cumplimiento a la función de otorgar viabilidad a los proyectos en general, el Ministerio mediante resolución[1] estableció tanto los requisitos como el mecanismo para la presentación, viabilización, reformulación y expedición de conceptos técnicos para los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que sean presentados por las entidades territoriales que soliciten apoyo financiero de la Nación ante el Mecanismo de evaluación y viabilización de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico.*

*Es así, como el 31 de mayo de 2019 el Municipio de Leticia solicitó al viceministerio de Agua y Saneamiento Básico la viabilización del proyecto denominado: “PLAN MAESTRO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE LETICIA”, estructurado en el marco del contrato de consultoría No. PAF-ATF-C-040- 2015 cuyo objeto fue “ESTUDIOS PARA LA ACTUALIZACION Y COMPLEMENTACION DE LOS PLANES MAESTROS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO (PLUVIAL- SANITARIO) Y DISEÑOS DE DETALLE DE LOS PROYECTOS PARA LA CABECERA MUNICIPAL DE LETICIA EN EL DEPARTAMENTO DE AMAZONAS, contratado por FINDETER.*

*Una vez cursado el proceso de evaluación del proyecto “IMPLEMENTACION DEL PLAN MAESTRO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE LETICIA (etapa 1)”, el comité técnico del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico recomendó la viabilidad del proyecto en la sesión No 25 del 26 de junio de 2019, por un valor de SEIS MIL NOVECIENTOS SESENTA Y UN MILLONES CIENTO CINCUENTA Y UN MIL QUINIENTOS DIEZ PESOS M/CTE (\$ 6.961.151.510), lo cual fue informado al Municipio de Leticia mediante oficio No. 2019EE0055676 del 26 de junio de 2019.*

*Conforme con lo anterior, el 26 de junio del año 2019 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Municipio de Leticia – Amazonas suscribieron el Convenio de Uso de Recursos No 639 de 2019 por un valor de SEIS MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA MIL QUINIENTOS CUARENTA Y UN PESOS M/CTE (\$6.999.940.541), cuyo objeto es: “Establecer los términos y condiciones para el uso de los recursos aportados por la Nación, para la ejecución del proyecto denominado: “IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MAESTRO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO (ETAPA 1) DEL MUNICIPIO DE LETICIA AMAZONAS.”*

*En tal sentido, el Municipio de Leticia en su calidad de ejecutor del proyecto adelantó los procesos de contratación correspondientes y el 30 de enero del año 2020, suscribió con el*

Consortio PMAA-182, R/L Carlos Alberto Sanabria Luengas (cedido posteriormente al Consortio Construyendo Futuro) el acta de inicio del contrato de Obra No. 511 de 2019, como también el acta de inicio del contrato de Interventoría No. 512 de 2019 con GEOSIGMA LTDA por un término de ejecución de siete (07) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato. En desarrollo de los contratos, es pertinente señalar que, el 24 de marzo del año 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 457 de 2020, mediante el cual se impartieron instrucciones para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio de 19 días en todo el territorio colombiano, que regiría a partir de las cero horas del miércoles 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas del lunes 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19.

El Decreto, ordenó el Aislamiento Preventivo Obligatorio o cuarentena "de todas las personas habitantes de la República de Colombia" durante el periodo de tiempo establecido, e igualmente, ordenó a los gobernadores y a los alcaldes del país adoptar "las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de Aislamiento Preventivo Obligatorio de todas las personas" en sus respectivos territorios. Es así como, el Municipio de Leticia en virtud a dicha directriz, procedió a suspender las actividades del contrato de obra No.511/2019 desde el día 24 de marzo del año 2020, fundamento valga la pena recalcar, sirvió de base para realizar las futuras suspensiones que se realizaron hasta el año 2021, situaciones que se encuentran consignadas en las actas de suspensión, en donde se señaló que la mayoría del personal del contratista de obra residía en la ciudad de Bogotá y para esos momentos no habían vuelos disponibles para desplazarse, como tampoco se podían hacer demoliciones o construcciones que interrumpieran la prestación del servicio de agua potable, ya que el servicio debía garantizarse 24 horas continuas, sumado a que todas las entidades y empresas a nivel nacional pasaron de un trabajo presencial a la virtualidad, lo cual dilató muchas actividades de carácter administrativo, como se puede evidenciar en las actas de suspensión suscritas por el ente territorial:

ACTAS	FECHAS	MOTIVOS
Acta suspensión No 1	24/03/2020 - 23/04/2020	Pandemia del coronavirus COVID-19
Acta suspensión No 2	21/04/2020 - 23/05/2020	Pandemia del coronavirus COVID-19
Acta suspensión No 3	23/05/2020 - 07/07/2020	Pandemia del coronavirus COVID-19
Acta suspensión No 4	07/07/2020 - 06/08/2020	Pandemia del coronavirus COVID-19
Acta suspensión No 5	06/08/2020 - 20/10/2020	Tramites internos en el Consortio PMAA-182, como trámites administrativos retrasados por el aislamiento preventivo Covid 19 frente a la constitución del encargo fiduciario con el Banco de Bogotá

El 21 de octubre de 2020 el municipio y el contratista suscribieron el acta de reinicio No. 1, en el que el contratista se comprometió a terminar con el objeto del contrato en el plazo restante, de conformidad con el acta de reanudación y modificar las pólizas ampliando su vigencia y cuantía de ser el caso, por el término y por los valores adicionados.

ACTAS	FECHAS	MOTIVOS
Acta suspensión No 6	22/12/2020 - 19/02/2021	COVID, La Unidad de Servicios públicos de Leticia no autoriza las intervenciones en la Planta debido a que no se puede suspender el servicio de acueducto a la ciudad de Leticia para construir un nuevo tanque.

El 22 de febrero de 2021 el municipio y el contratista suscribieron el acta de reinicio No. 2, donde el contratista se comprometió a terminar con el objeto del contrato en el plazo faltante, de conformidad con el acta de reanudación y modificar las pólizas ampliando su vigencia y cuantía de ser el caso por el término y por los valores. En atención a lo anterior, el MVCT mediante oficio No. 2021EE0013667, nuevamente pone de presente al Municipio de Leticia el estado de nula ejecución del contrato, lo que precisa la necesidad de efectuar una reprogramación de obra, especialmente en lo relacionado con la construcción del tanque de almacenamiento, que por su tiempo de ejecución marca la ruta crítica del proyecto. Adicionalmente, se solicitó al Municipio propender la toma de acciones de tipo administrativo y contractual por la no ejecución del contrato de obra.

ACTAS	FECHAS	MOTIVOS
Acta suspensión No 7	06/03/2021 - 15/06/2021	COVID. La Unidad de Servicios públicos de Leticia no autoriza las intervenciones en la Planta debido a que no se puede suspender el servicio de acueducto a la ciudad de Leticia para construir un nuevo tanque.

El 19 de abril de 2021 el municipio y el contratista suscribieron el acta de reinicio No. 3, el contratista se compromete a terminar con el objeto del contrato en el plazo faltante, de conformidad con el acta de reanudación y modificar las pólizas ampliando su vigencia y cuantía de ser el caso por el término y por los valores.

ACTAS	FECHAS	MOTIVOS
Acta suspensión No. 8	19/05/2021 - 09/07/2021	COVID. La Unidad de Servicios públicos de Leticia no autoriza las intervenciones en la Planta debido a que no se puede suspender el servicio de acueducto a la ciudad de Leticia para construir un nuevo tanque. Trámite ante el MVCT, de la solicitud de reformulación No. 1 del proyecto.

El 19 de mayo del año 2021, el Municipio de Leticia, en atención a la negativa de la Unidad de Servicios públicos de Leticia para intervenir la Planta tratamiento como inicialmente se tenía previsto, (actividad que se hubiera podido ejecutar de no haber tenido restricciones por cuenta del Covid-19 para la época), procedió a realizar la suspensión No.8 desde el 19/05/2021 hasta el 09/07/2021 de los contratos derivados, y de forma paralela tramitar ante el MVCT, la solicitud de reformulación No. 1 del proyecto, la cual contemplaba cambiar la ejecución del tanque semienterrado en concreto reforzado junto con su sistema de bombeo por la inclusión de más cantidad de redes de alcantarillado sanitario y pluvial, que ya se encontraban incluidas en el Plan Maestro de acueducto y Alcantarillado.

Esta solicitud evidentemente se radicó el día 21 de mayo del año 2021 mediante oficio con radicado de entrada No. 2021ER0064494, en el cual el Municipio en su calidad de formulador y ejecutor del proyecto expuso que, construir el tanque semienterrado en concreto reforzado junto con su sistema de bombeo ocasionaría la disminución del suministro de agua de 23 a 4 horas diarias, equivalentes a un 70% de su capacidad, con el agravante que durante un periodo de 100 días el municipio se debía abastecer con agua cruda, y para ese momento era muy crítico para la población racionalizar el servicio de agua potable debido a la necesidad de atender las medidas de mitigación para el manejo de la pandemia del COVID -19; por tanto, se planteó sustituirlo por más redes de alcantarillado sanitario y pluvial y en consecuencia evitar la suspensión del servicio de agua a la población del casco urbano del Municipio de Leticia.

Dicha reformulación No. 1, fue presentada al Comité Técnico de Proyectos del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico en su sesión No. 28 de fecha 21 de mayo de 2021, instancia que recomendó su aprobación; decisión que fue informada al ente territorial mediante oficio No. 2021EE0053528, en donde adicionalmente el MVCT le indicó d que: “(...) los miembros del comité ponen de presente que la aprobación de la reformulación No.1 ha sido el resultado de un análisis técnico que permite mantener el suministro de agua potable a la comunidad del municipio de Leticia, entendiendo el impacto sanitario que se generaría con la disminución de este servicio a raíz de la demolición del tanque actual para dar paso a la construcción del nuevo tanque semienterrado.

No así, este comité considera necesario conminar a la alcaldía de Leticia para que asuma la responsabilidad de incluir la construcción del tanque semienterrado y su estación de bombeo en la tercera fase del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, dado que con la optimización de la PTAP que se encuentra incluida en la fase 2 ya viabilizada por el Ministerio, se precisa aumentar la capacidad de agua tratada en aras de dar cumplimiento a lo establecido en los parámetros de diseño que se vienen implementando.”

Respecto a dicho pronunciamiento, el Municipio de Leticia, informó que debía tomarse un tiempo prudencial con el contratista de obra a fin de adecuar nuevamente el cronograma de trabajo, y así incluir los nuevos tramos de redes de acueducto, alcantarillado sanitario, y pluvial aprobados en la reformulación No. 1. Posteriormente el 9 de julio del 2021, se suscribió acta de reinicio No. 04, de los contratos de obra e interventoría, hasta el día 15 de septiembre de 2021, periodo durante el cual se ejecutaron actividades en los componentes de: laboratorio ubicado en la Planta de Tratamiento de Agua Potable del municipio consistentes en demolición de muro existentes para remodelación de espacios, y resane de muros exteriores para pintura.

Así mismo, se trabajó con actividades en la barcaza, consistentes en el cerramiento perimetral de la misma. Teniendo en cuenta que el día 17 de noviembre de 2021 se realizó mesa técnica con los comerciantes de la calle 7 entre carreras 11 y carrera 6 y funcionarios del Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico, Alcaldía del municipio de Leticia, interventoría, donde quedó plasmado el compromiso que se adelantarían trabajos de manera parcial durante el mes de diciembre de 2021, sin mayor alteración para su actividad económica, y que las demás intervenciones sobre la calle 7 se continuarían después del 10 de enero del año 2022. El 23 de noviembre de 2021 el Municipio de Leticia y el contratista de obra suscribieron el acta de reinicio No. 5, teniendo en cuenta los compromisos y acuerdos realizados con la comunidad, para avanzar en la ejecución de las obras.

El 02 de febrero de 2022 el Municipio de Leticia y el contratista de obra suscribieron el acta de reinicio No. 6, donde el contratista se comprometió a terminar con el objeto del contrato en el plazo faltante, de conformidad con el acta de reanudación. En lo que refiere a la ejecución de la obra, se manifestó por parte del contratista de obra en reunión virtual de seguimiento con la CGR el 18 de febrero de 2022, la dificultad en la ejecución de las obras por el invierno fuerte que se ha presentado en la zona. Sin embargo, la interventoría manifestó que si bien ha llovido en algunos días, se puede adelantar obra en otros frentes como la barcaza de captación y la optimización de la PTAP. De otra parte, se manifestó por el contratista el no cierre de tramos instalados con red de alcantarillado sanitario, lo que

posiblemente conlleve a la adición de recursos para la operatividad del proyecto, toda vez que realizado el balance actual de las obras, se identificó que en la reformulación No. 1, el Municipio de Leticia, conjuntamente con el contratista de obra y la interventoría, no incluyeron la totalidad de tubería de 6" necesaria para las instalaciones domiciliarias, así como la inclusión de algunos sumideros para la red de alcantarillado pluvial.

Se solicitó por parte del Ministerio realizar una revisión minuciosa y detallada para definir las cantidades de obra necesarias para terminar estas actividades y así estimar los recursos que se necesiten para una posible adición presupuestal, y en consecuencia una nueva reformulación del proyecto. A corte de los meses de febrero y marzo del año 2022, el municipio se encontraba terminando de estructurar el requerimiento al contratista de obra por los atrasos evidenciados, así como la revisión presupuestal para la presentación de la reformulación No. 2 del proyecto ante el MVCT.

La cesión del contrato de obra fue motivada por la falta de garantías para la ejecución y culminación del proyecto por parte del contratista de obra inicial Consorcio PMAA 182, dado que conforme a los reportes de la interventoría en sus informes mensuales, como en el seguimiento que fue efectuado por el MVCT en el marco de sus competencias, se evidenció un bajo rendimiento en la ejecución de la obra, y que en palabras de la interventoría presentó un desorden administrativo y técnico, a pesar de haber contado con el flujo de caja necesario conforme al plan de inversión del anticipo para llevar a cabo y sin dificultades la correcta ejecución del proyecto. Lo anterior, derivó en el trámite de cesión del contrato de obra, aprobada por el Municipio de Leticia, a efectos de evitar la declaratoria de incumplimiento del contrato de obra por parte del mismo municipio, en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, así como los posibles perjuicios derivados de una terminación anticipada. Párrafo introductorio a la tabla.

A continuación, se procede a enumerar las suspensiones que se motivaron por causa del trámite administrativo de cesión del contrato, y las gestiones encaminadas para estructurar la reformulación 2 del proyecto, ante el mecanismo de viabilización del Ministerio, y obtener con posterioridad su aprobación.

ACTAS	FECHAS	MOTIVOS
Acta suspensión No. 12	25/04/2022 - 22/05/2022	Realizar trámite de cesión del contrato de obra y gestiones para la solicitud de reformulación No. 2 del proyecto.
Acta suspensión No. 13 (Prórroga de la suspensión No. 12)	23/05/2022 – 23/06/2022	
Acta suspensión No. 14 (Prórroga de la suspensión No. 12)	24/06/2022 – 10/07/2022	Realizar trámites pertinentes para la solicitud de reformulación No. 2 del proyecto.  (El 25 de julio 2022, se radicó por parte del Municipio de Leticia, la solicitud de reformulación, solicitando ajustes técnicos al proyecto)
Acta suspensión No. 15 (Prórroga de la suspensión No. 12)	08/07/2022 – 24/07/2022	
Acta suspensión No. 16 (Prórroga de la suspensión No. 12)	24/07/2022 – 02/08/2022	
Acta suspensión No. 17	03/10/2022 – 17/10/2022	En estas actas se observa que lo que se hizo fue prorrogar la suspensión No 12  Incumplimiento en la entrega de las pólizas de amparo por el contrato de obra. Pendiente por suscribir el contrato de fiducia por parte del Municipio de Leticia.
Acta suspensión No. 18	16/10/2022 – 28/10/2022	
Acta suspensión No. 19	26/10/2022 – 10/11/2022	
Acta suspensión No. 20	10/11/2022 – 09/01/2023	
Acta suspensión No. 21	09/01/2023 – 11/03/2023	
Acta suspensión No. 22	11/03/2023 – 10/05/2023	

*El 25 de abril 2022, se suscribió el acta de suspensión No. 12, emitido por parte del contratista de obra, donde solicita la suspensión del contrato de obra por término de (30) días con el fin de realizar la documentación y trámite pertinente para dar cesión al contrato de obra.*

*El 23 de mayo 2022, se suscribió el acta No. 13 ampliación suspensión No. 12 debido a que la entidad contratante la Alcaldía de Leticia, se encontraba realizando trámites para la reformulación No.2, de acuerdo con lo mencionado el contratista de obra solicitó adelantar una ampliación a la suspensión de (30) días calendario, con la finalidad de adelantar los trámites administrativos.*

*El 24 de junio de 2022, se suscribió el acta No. 14 ampliación suspensión No.12, la Alcaldía manifestó que se debía ampliar la suspensión en 16 días en el contrato de obra e interventoría con el objetivo de culminar los trámites correspondientes a la cesión del contrato de obra y derechos económicos a contratista cesionario, resaltaron que la ampliación No. 13 se realizó con este fin, pero a dicha fecha no se había logrado culminar.*

*El 08 de julio de 2022, se suscribió el acta No. 15 (ampliación suspensión No.12), donde la Alcaldía manifestó que se debía ampliar por quince (15) días más la suspensión de los contratos de obra e interventoría con el objetivo de culminar los trámites correspondientes a la radicación de la reformulación No.2 por parte de la Secretaría de Planeación y también culminar con el proceso de aprobación de la reformulación No 2 por parte del MVCT.*

*El 22 de julio de 2022, se suscribió el acta No. 16 ampliación suspensión No. 12, en donde el Consorcio PMAA-182 manifestó que la Secretaría de Planeación e Infraestructura, el día 18 de julio de 2022, mediante correo electrónico les requirió realizar ajustes a la reformulación No. 2. acorde con lo solicitado por el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, sumado a que se debía terminar la revisión de la totalidad de la información correspondiente a la cesión del contrato por parte de la oficina jurídica de la alcaldía, por consiguiente, ampliaron el tiempo de suspensión.*

*Finalmente, mediante oficio No. 2022EE0000741 del 11 de enero de 2022, el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico informó al Municipio de Leticia que no daría trámite a la solicitud de reformulación No. 2 del proyecto según las consideraciones del comité técnico de proyectos del VASB, instancia que consideró arriesgado adicionar recursos de la Nación, pues a dicha fecha no se había ejecutado sino un 22% durante el plazo de ejecución contractual, lo que generaba impactos negativos en la gestión de los recursos públicos, aunado a la incertidumbre frente a la culminación exitosa del proyecto, teniendo en cuenta el incumplimiento de manera constante y sistemática de la programación del plan de contingencia presentado por el mismo contratista de obra, así como del compromiso ante la comunidad de la calle 7, por lo que en consecuencia, en dicho comité técnico no se estudiaría la solicitud de reformulación radicada.*

*En ese sentido, resultó preocupante para el Ministerio que el Municipio de Leticia en su calidad de ejecutor del convenio de uso de recursos 639 de 2019, a pesar de lo ampliamente manifestado en comité del 15 de diciembre 2021 y en las múltiples comunicaciones remitidas por esta Cartera, haya hecho caso omiso y hubiera decidido presentar ante el*

Ministerio la solicitud de reformulación No. 2 del proyecto con la intención de adicionar recursos a un consorcio constructor que hasta ese momento había reflejado un muy bajo rendimiento en ejecución.

El 03 de octubre de 2022 se suscribió acta No 17 hasta el 17 de octubre de 2022, teniendo en cuenta que la interventoría solicitó suspender el contrato ya que este no contaba con las garantías necesarias para su ejecución, debido a la no entrega de las pólizas por parte del contratista.

El 18 de octubre de 2022 se suscribió acta No 18 hasta el 26 de octubre, teniendo en cuenta que la interventoría solicita suspender el contrato ya que este no cuenta con las garantías necesarias para su ejecución debido a la no entrega de las pólizas por parte del contratista.

El 26 de octubre de 2022 se suscribió acta No 19 hasta el 10 de noviembre, teniendo en cuenta que la interventoría solicita suspender el contrato ya que este no cuenta con las garantías necesarias para su ejecución debido a la no entrega de las pólizas por parte del contratista. Y además no se ha renovado el encargo fiduciario que se encuentra vencido desde el mes de abril de 2022.

El 10 de noviembre de 2022 se suscribió acta No 20 hasta el 09 de enero de 2023, teniendo en cuenta que la interventoría solicita suspender el contrato ya que este no cuenta con las garantías necesarias para su ejecución debido a la no entrega de las pólizas por parte del contratista y además no se ha renovado el encargo fiduciario que se encuentra vencido desde el mes de abril de 2022.

El 09 de enero de 2023 se suscribió acta No 21 hasta el 11 de marzo de 2023, teniendo en cuenta que la interventoría solicita suspender el contrato ya que este no cuenta con las garantías necesarias para su ejecución debido a la no entrega de las pólizas por parte del contratista. Y además no se ha renovado el encargo fiduciario que se encuentra vencido desde el mes de abril de 2022.

Como se puede observar, cada suspensión contractual ha tenido su justificación, el Covid-19 produjo un impacto notable en el cronograma establecido inicialmente, que si bien era de siete (7) meses, se tuvo que ir extendiendo por causas no imputables al contratista ni al Municipio de Leticia, ya que de esos, “2,5 años que han transcurrido en suspensiones” como bien lo afirma en su escrito, se puede deducir que todo el año 2020 y parte del año 2021 fueron impactados por temas de covid-19, tanto es así, que la reformulación No.1, nació como una solución a la problemática existente con la Unidad de Servicios públicos de Leticia para intervenir la Planta tratamiento como inicialmente se tenía previsto, puesto que la demolición y construcción de un tanque nuevo significaba dejar a la población sin agua potable por 100 días, lo cual para la época era inadmisibles, porque se debía garantizar la prestación del servicio para la implementación de las medidas biosanitarias, posteriormente surgió la problemática con los habitantes de la carrera 7 que se oponían a la intervención de esos tramos, finalizando en la presentación de la reformulación No.2 del proyecto, como la cesión del contrato de obra.

Ahora bien, frente a su afirmación de: “De igual forma, se ha suscrito 4 otrosíes

*modificatorios de las condiciones iniciales del contrato y del convenio; los cuales además de adicionar tiempo al plazo inicial de 7 meses, han postergado la entrega final de las mimas y poniendo en riesgo su correcta articulación a los sistemas de acueducto y alcantarillado en el municipio de Leticia, Amazonas” durante la ejecución del Convenio de uso de Recursos 639 de 2019, se han suscrito cuatro (4) Otrosíes, de la siguiente manera:*

*El 26 de agosto de 2020 las partes suscribieron el otrosí No. 1 mediante el cual se prorrogó el plazo de ejecución del Convenio hasta el 26 de julio de 2021. El 26 de julio de 2021 las partes suscribieron el otrosí No. 2 mediante el cual se prorrogó el plazo de ejecución del Convenio hasta el 26 de abril de 2022.*

*El 26 de abril de 2022 las partes suscribieron el otrosí No. 3 mediante el cual se prorrogó el plazo de ejecución del Convenio hasta el 26 de diciembre de 2022, con el fin de adelantar el proceso de cesión del contrato de obra.*

*Fue así, como en el interregno de los meses de abril a agosto de 2022 se adelantó todo el proceso de cesión, el cual tuvo dificultades en la entrega de la información tanto del cedente como del cesionario, respecto de la cuantificación de las obras ejecutadas y recibidas a satisfacción entre el contratista saliente y la interventoría, acordando en su momento una ejecución del 32% por parte del Consorcio PMAA-182. Finalmente, el contrato fue cedido el 26 de julio de 2022, al contratista Consorcio Construyendo Futuro, quien acreditó las calidades exigidas por el contratante en el pliego de condiciones.*

*Una vez reiniciado el proyecto el 3 de agosto de 2022, se presentó una reprogramación del cronograma de obra por parte del nuevo contratista de obra, quien adelantó actividades que se encontraban sin culminar, tales como la barcaza de captación, el laboratorio de la planta de tratamiento de agua potable y la instalación de redes de alcantarillado pluvial y pozos de inspección, adicionalmente se inició con la instalación de redes de alcantarillado en tramos con profundidades considerables (entre 6m y 7m) ubicadas en la calle 7 con carrera 11 que como tal marcan la ruta crítica del proyecto, así como el desarrollo de jornadas de trabajo desde las 6 am hasta las 8 pm de forma continua, aprovechando el estado climático bondadoso de la época, para contrarrestar las dificultades propias de ejecutar una obra dentro de una zona de selva húmeda tropical.*

*Posteriormente, el 3 de octubre de 2022, a solicitud de la interventoría del proyecto, se tuvo la necesidad de suspender las obras en razón a la imposibilidad que tuvo el contratista cesionario en la expedición de las pólizas requeridas para amparar la ejecución del contrato, bajo el argumento que el convenio objeto del proyecto, vencía el 26 de diciembre de 2022 y ninguna aseguradora había querido expedir las pólizas exigidas. Es decir, el sustento técnico - jurídico, para la suscripción del otrosí No.4, se fundamentó en las razones, expuestas por el municipio de Leticia, mediante oficio, DAM-100-4578 del 1º de diciembre de 2022, así:*

*• El proceso de cesión del contrato de obra No. 511 de 2019 desde el 25 de abril de 2022, fecha en la cual se suspendió la contratación derivada de obra e interventoría, hasta el 3 de agosto de 2022, fecha de reinicio oficial para la ejecución de las obras del proyecto. • La dificultad que ha tenido el contratista cesionario de obra con la consecución de las pólizas*

y garantías exigidas en su contrato, motivo por el cual el mencionado contrato ha estado suspendido desde el 3 de octubre de 2022.

- El proceso de cambio del instrumento fiduciario del convenio, por vencimiento del contrato suscrito entre Fiduarria y el municipio de Leticia desde el mes de abril de 2022. Ante este escenario, el 1º de noviembre del año 2022 se sostuvo una reunión con el Viceministro de Agua y Saneamiento Básico, el Alcalde Municipal de Leticia, donde se discutió la imposibilidad para adelantar un nuevo proceso licitatorio para la contratación de una nueva fiducia, y se llegó a la conclusión que la solución más viable, era cederle a Findeter SA, la calidad de ejecutor en la fase 1 del proyecto, ya que es nuestro aliado estratégico del ministerio para la ejecución del proyecto fase II.

Bajo este contexto, mediante el oficio con radicado DAM-100-440 del 21 de noviembre de 2022, fue recibida la manifestación de voluntad por parte del Municipio a efectos de ceder la ejecución del convenio, y en virtud de esto, se firmó, el otrosí No. 4 hasta el 26 de Julio del año 2023 a fin de seguir en la ejecución del proyecto que conlleva una Fase I y Fase II. Como se puede evidenciar, los cuatro (4) Otrosíes, han estado justificados en las situaciones técnicas que ha sufrido el proyecto en general, frente a esto, es importante señalar que el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, contenido en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, así como en las normas que las han modificado y las reglamentan, no consagran una regulación expresa sobre la imposibilidad de modificar los contratos o convenios celebrados por las entidades estatales, el artículo 27 de la Ley 80 de 1993 por el contrario, establece que las partes deben mantenerse en igualdad de derecho y obligaciones pactadas, y en desarrollo de esta mandato, la misma disposición normativa, faculta a las partes contratantes para suscribir acuerdos necesarios para el restablecimiento de estas condiciones, en aquellos eventos en que se evidencia una posible afectación o alteración de los mismos, y en atención a la bilateralidad de estos actos, las partes del contrato o convenios tienen autonomía para incluir las estipulaciones o salvedades en la que adviertan las posibles afectaciones a los derechos involucrados en el negocio jurídico, como ha sucedió en el caso que nos atañe, que se ha ido modificando conforme a las diferentes situaciones que han ido surgiendo en el transcurrir del tiempo.

Ahora bien, frente a su afirmación de “(...) Esta situación, también deja ver las fallas en el proceso de estructuración del proyecto y del PMAA financiado por el MVCT y la viabilización del Viceministerio de Aguas y Saneamiento Básico al proyecto presentado por la alcaldía. Al tiempo que afecta los objetivos del contrato, debido a que la construcción del tanque semienterrado debió brindar estabilidad al sistema de impulsión de agua y eliminar el actual bombeo sobre la red que lleva a cabo la Unidad de Servicios Públicos del Municipio de Leticia (USPL) operador del sistema de acueducto en Leticia.(...)”, es menester tener en cuenta que la contratación de la obra, la interventoría y supervisión de los contratos derivados para la ejecución del proyecto, es un asunto que compete exclusivamente a la entidad territorial ejecutora y beneficiaria respectivamente, según las obligaciones establecidas en el marco del Convenio Interadministrativo de Uso de Recursos No. 639 de 2019; en consecuencia, este Ministerio no incide en la priorización de las obras de infraestructura, ni en su planeación; así mismo su función de asesoría técnica se circunscribe al marco de sus competencias lo cual no incluye la interventoría de los diseños que presentan ante este Ministerio para obtener la viabilidad, ni la responsabilidad en sus

ajustes.

*Al respecto, es importante aclarar al ente de control, los roles y responsabilidad de cada uno de los actores intervinientes a la luz de lo establecido en la Resolución No. 0661 de 2019 y lo establecido en el Convenio Interadministrativo de Uso de Recursos No. 639 de 2019, así: De la Resolución No. 0661 de 2019: “(...) ARTÍCULO 4-. DEFINICIÓN DE ROLES Y RESPONSABILIDADES: Para efectos de determinar el alcance de las responsabilidades en la presente Resolución se tendrán en cuenta los roles y responsabilidades que definen a continuación:*

*4.1. DISEÑADOR: es el ingeniero, matriculado o inscrito en el registro profesional respectivo, bajo cuya responsabilidad y dirección se elaboraron los estudios, los diseños particulares y los planos que conforman el proyecto del sector de agua potable y saneamiento básico es quien los firma o rotula bajo su matrícula profesional; así como quien debe adoptar todas las medidas necesarias para el cumplimiento de las normas, leyes y reglamentos, vigentes al momento de la contratación del diseño. Es el directo responsable de la calidad de los diseños presentados por él dentro del proyecto y será sujeto a sanciones civiles, fiscales, penales y disciplinarias según las disposiciones del artículo 82 de la ley 1474 de 2011 y el artículo 53 de la Ley 80 de 1993.*

*4.2. INTERVENTOR DE DISEÑO: es el ingeniero matriculado o inscrito en el registro profesional respectivo, diferente del diseñador e independiente laboralmente de él, bajo cuya responsabilidad y dirección se realizó la verificación de que los estudios y diseños cumplen con los requisitos exigidos por todas las normas, leyes y reglamentos vigentes al momento de la contratación del diseño. Es solidario con el diseñador en la responsabilidad de la calidad de los diseños presentados por él dentro del proyecto y además es responsable por sus actuaciones y omisiones, y en consecuencia deberá responder por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones y será sujeto a sanciones civiles, fiscales, penales y disciplinarias según las disposiciones del artículo 82 y del PARÁGRAFO 3 del artículo 84 de la ley 1474 de 2011 y el artículo 53 de la Ley 80 de 1993. 4.3.*

*SUPERVISOR DEL CONTRATO DE DISEÑO: es el profesional que como funcionario de la Entidad contratante del diseño, es designado para ejercer el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato de diseño, y cuya función es velar por el cumplimiento del contrato en términos de plazo, calidad, cantidad y adecuada ejecución de recursos; es responsable por sus actuaciones y omisiones, y en consecuencia deberá responder por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones siguiendo las disposiciones del artículo 83 de la ley 1474 de 2011. 4.4.*

*SUPERVISOR DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA DEL DISEÑO: es el profesional que como funcionario de la Entidad contratante de la interventoría del diseño, es designado para ejercer el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato de interventoría del diseño, y su función velar por el cumplimiento del contrato en términos de plazo, calidad, cantidad y adecuada ejecución de recursos; es responsable por sus actuaciones y omisiones, y en consecuencia deberá responder por las faltas que cometan en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 83 de la ley 1474 de 2011 4.5.*

*ENTIDAD CONTRATANTE: es el Departamento, o el Gestor de los Planes Departamentales de Agua, o el Municipio, o el Distrito o la persona prestadora del servicio público domiciliario en el municipio que ejecutó el (los) contrato(s) que dio como resultado la formulación del proyecto del sector de agua potable y saneamiento básico que se pone a consideración del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y quien avala los productos resultantes del (de los) contrato(s) ejecutados. La Entidad Contratante está obligada, en virtud del principio de responsabilidad que rige la contratación estatal, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger tanto los derechos de la propia Entidad como los del contratista y terceros que puedan verse afectados por la ejecución del (de los) contrato(s); y es la responsable ante la Nación del resultado del Proyecto y del cumplimiento de la mejora en los indicadores del sector presentados por el Proyecto.*

*4.6. ENTIDAD FORMULADORA: es el Departamento, o el Gestor de los Planes Departamentales de Agua, o el Municipio, o el Distrito que gestiona y recopila toda la documentación que conforma el proyecto del sector de agua potable y saneamiento básico, sean diseños, permisos, licencias, predios, etc., y es la responsable ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de toda gestión relacionada con el proyecto.*

*4.7. REVISOR PRELIMINAR: es el profesional encargado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de la revisión documental preliminar según las directrices dispuestas en esta resolución y es responsable por sus actuaciones y omisiones ante el Ministerio. En ningún momento cumple funciones concurrentes con: las Entidades Formuladoras, o las interventorías, o las supervisiones de contratos.*

*4.8. EVALUADOR: es el profesional encargado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de liderar el procedimiento de evaluación según las directrices dispuestas en esta resolución y es responsable por sus actuaciones y omisiones ante el Ministerio. En ningún momento cumple funciones concurrentes con: las Entidades Formuladoras, o los diseñadores, o las interventorías, o las supervisiones de contratos.*

*4.9. EVALUADOR DE APOYO: es el profesional especializado encargado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de apoyar al evaluador, en el campo de su experticia y especialidad, en el procedimiento de evaluación según las directrices dispuestas en esta resolución y es responsable por sus actuaciones y omisiones ante el Ministerio. En ningún momento cumple funciones concurrentes con: las Entidades Formuladoras, o los diseñadores, o las interventorías, o las supervisiones de contratos.*

*4.10. COMITÉ TÉCNICO DE PROYECTOS: es la instancia asesora que presenta la recomendación de viabilidad de los proyectos de agua potable y saneamiento básico al Viceministro de Agua y Saneamiento Básico según las directrices dispuestas en esta resolución y es responsable por los conceptos de los proyectos que se sometan a su consideración ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con base en la información presentada por la entidad formuladora del proyecto y la evaluación realizada por el evaluador designado. En ningún momento aprueba la calidad de los diseños o asume las funciones o responsabilidades de los demás roles del proyecto.*

**4.11. PROFESIONAL SEGUIMIENTO:** es el profesional especializado encargado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de realizar el seguimiento documental del proyecto en todas las etapas, y evaluar la documentación presentada en las solicitudes de reformulación de este, según las directrices dispuestas en esta resolución y es responsable por sus actuaciones y omisiones ante el Ministerio. (...)"

Ahora bien, conforme a los roles antes mencionados, en el marco del Convenio Interadministrativo de Uso de Recursos No. 639 de 2019, los roles de las partes intervinientes serían los siguientes:

**"(...) TERCERA. - OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO:** Son obligaciones del MUNICIPIO las siguientes:

1. *destinar los recursos aportados por la Nación exclusivamente a la ejecución del proyecto objeto del presente Convenio.*
2. *garantizar la ejecución del proyecto objeto el presente convenio, de conformidad con el presupuesto y el plan de inversiones del proyecto presentado, el cual fue debidamente viabilizado y aprobado por el Ministerio. En el evento en que se presenten modificaciones técnicas que impliquen la reprogramación total o parcial de actividades o cantidades de obra aprobadas en el proyecto al cual se le dio viabilidad y aprobación, antes de iniciar la ejecución se deberá obtener el nuevo concepto de viabilidad del Ministerio.*
3. *Garantizar un instrumento fiduciario para el manejo de los recursos, como entidad ejecutora del proyecto para la administración y pago de los recursos aportados por la Nación, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.3.3.1.7.23, del Decreto 1077 de 2015, modificado por el artículo 80 del Decreto 596 de 2016.*
4. *Realizar, conforme a la ficha de viabilización del proyecto emitida por el MINISTERIO, los procesos precontractuales, contractuales y post contractuales necesarios para el desarrollo del proyecto, acatando los principios de transparencia, selección objetiva, publicidad, entre otros. Asimismo, realizará la supervisión a la ejecución de los contratos celebrados, hasta su terminación y liquidación, para lo cual deberá hacer supervisión técnica permanente a la ejecución del proyecto.*
5. *Exigir a los contratistas de obras y suministros la constitución de la garantía única que ampare el cumplimiento del o los contratos, así como las respectivas ampliaciones, en los casos en los que se requiera.*
6. *Liquidar los contratos que suscriba en desarrollo del objeto de este convenio.*
7. *Presentar las solicitudes de reformulación ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por ajustes técnicos que modifiquen el alcance o cambien las condiciones técnicas del proyecto, por requerir recursos adicionales que ocasionen cambios en el plan financiero, acorde con los requisitos vigentes para tal efecto.*
8. *Adelantar todas las gestiones que sean de su competencia, para que el proyecto se ejecute dentro del presupuesto y plazo definidos, y para subsanar cualquier falencia que se identifique y que tenga como efecto la parálisis o suspensión de su ejecución.*
9. *Solicitar prórroga al Convenio en caso de ser necesario.*
10. *Recibir la totalidad de las obras objeto del presente Convenio*
11. *Suscribir el acta de Liquidación del presente Convenio*
12. *Las demás derivadas de la ejecución del presente convenio.*

**CUARTA. • OBLIGACIONES DEL MINISTERIO:** Son obligaciones del MINISTERIO las

siguientes:

1. Apoyar con recursos de la Nación la ejecución del proyecto denominado "Implementación del plan maestro de acueducto y alcantarillado (ETAPA I) del municipio de Leticia, Amazonas" en virtud de lo dispuesto en el artículo 2.3.3.1.7.20 del Decreto 1077 de 2015.
2. Entregar en los términos del artículo 2.3.3.1.7.21 de 'Decreto 1077 de 2015 al MUNICIPIO los recursos de apoyo financiero de la Nación asignados mediante Resolución 0414 de 26 de junio de 2019, con cargo al CDP N 0 109019 del 21 de junio de 2019, y oficio MINHACIENDA N O 2-2019023036 del 26 de junio 2019, apropiaciones de vigencias futuras ordinarias 2020 del presupuesto de inversión de este Ministerio, y los que se aporten en adelante para la realización de las obras. Sin perjuicio de lo previsto en el presente artículo, el desembolso del apoyo financiero se encuentra sujeto a la disponibilidad del PAC.
3. Ejercer la supervisión del Convenio.
4. Participar, a través del Supervisor debidamente designado, en las reuniones y comités que se realicen para el seguimiento del presente Convenio.
5. Suscribir el acta de inicio y de liquidación del convenio.
6. Concurrir, cuando el MUNICIPIO lo demande, para acometer las acciones que se requieran para garantizar la ejecución de las obras alcance del presente convenio y que resulten de su competencia u originadas en las obligaciones a su cargo.
7. Las demás que se deriven de la naturaleza del Convenio. (...)"

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el ajuste del alcance de la etapa I, donde se excluye de esta etapa el tanque semienterrado, definitivamente no es una falla en el proceso de estructuración, como se ha explicado a lo largo del documento, dado que en época de pandemia no se podía pensar en dejar sin suministro de agua al Municipio de Leticia, pues en el proceso constructivo se tenía que intervenir la única estructura que estaba prestando este servicio, por este motivo se tomó la determinación por parte del Municipio de Leticia, de excluir la construcción del tanque semienterrado en esta fase I; sin embargo, el comité técnico del Viceministerio, al aprobar la reformulación No. 1, fue claro en comprometer al municipio la construcción de dicho tanque en la fase III del proyecto; como se indicó en párrafos precedentes.

Por otro lado se reitera que, conforme a lo señalado en el Decreto 3571 de 2011 modificado por el Decreto 1604 de 2020, el Ministerio no tiene atribuciones legales para fungir como ejecutor de proyectos, tal competencia se encuentra en cabeza de las entidades territoriales beneficiarias o designadas como ejecutoras de los apoyos financieros o de las entidades que brindan al Ministerio los servicios de gerencia integral o asistencia técnica en virtud de las provisiones establecidas en el decreto 1077 de 2015 subrogado en lo pertinente por el decreto 1425 de 2019.

Sobre este punto, es importante señalar que, si bien el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio asigna recursos para la ejecución de proyectos a las entidades territoriales que los presenten para su viabilización, acorde con lo establecido en las normas vigentes para el efecto, no ejecuta directamente estos proyectos ni tampoco asume la responsabilidad por la veracidad de los diseños presentados, ya que esto se encuentra a cargo de la entidad formuladora del proyecto. En efecto, una vez viabilizado el proyecto, la entidad territorial correspondiente es quien tiene a su cargo la contratación de la obra, al igual que de su interventoría. Esta cartera, por su parte, asume únicamente las obligaciones de supervisión

*del Convenio que se suscribe para la asignación de los recursos, y de seguimiento a la ejecución de este, como quiera que no hace parte de la relación contractual nacida para la construcción de las obras ni tampoco asume obligaciones de custodia, operación y mantenimiento, las cuales son actividades que desbordan el contenido obligacional a cargo del Ministerio. Las obligaciones que surgen de su custodia, sostenibilidad, operación y mantenimiento, son exclusivamente del municipio beneficiario de los recursos, lo cual, niega de plano cualquier nexo de causalidad entre las acciones ejercidas por este Ministerio y las incidencias disciplinarias y fiscales halladas por la Contraloría.*

*Por otro lado, y en cuanto, a la observación de: “(...)en desarrollo de la visita especial realizada por parte de la CGR en el marco de la auditoría financiera al MVCT, diligencia que se desarrolló del 27 al 31 de marzo de 2023 se detectaron diversas fallas e inconsistencias en las obras ejecutadas hasta el momento, al igual que deficiencias en los procesos constructivos usados que en la actualidad no permiten la funcionalidad de las mismas ni su articulación al sistema de alcantarillado sanitario y pluvial del municipio de Leticia.(...) volvemos a reiterar, que uno de los motivos que originó la cesión del contrato inicialmente adjudicado, fue un bajo rendimiento en la ejecución de la obra, y que en palabras de la interventoría presenta un desorden administrativo y técnico para llevar a cabo y sin dificultades la correcta ejecución de la obra lo cual fue advertido por este Ministerio y puesto en conocimiento al ejecutor de manera oportuna a través de comunicación 2022EE0000741, donde se le hizo un recuento de los motivos que llevaron a rechazar la reformulación No.2, como también se le advirtió que el escenario en el que se estaba desarrollado el proyecto no brindaba una garantía que permitiera entregar en debida forma un proyecto que a pesar de las ampliaciones en plazo y planes de contingencia permitidos al contratista de obra, a la fecha no era funcional, por lo que debía tomar las acciones necesarias de manera inmediata como ejecutor para solventar dichas dificultades que se han mencionado anteriormente, o de lo contrario, le asistirá toda la responsabilidad por el no cumplimiento del objeto del convenio de uso de recursos No. 639 de 2019.*

*Ahora bien, dentro de los compromisos del nuevo contratista, se estableció la revisión y chequeo de las obras construidos, la verificación del cumplimiento de las especificaciones técnicas propias del contrato y las establecidas para este tipo de proyectos por las normas técnicas aplicables.*

*Es pertinente aclarar que a la fecha las obras incluidas en el alcance viabilizado para la fase I del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado del Municipio de Leticia, no han finalizado, al igual que las obras contempladas en el alcance de la Fase II, por lo que no se puede concluir a priori por parte del órgano de control que el proyecto no tendrá funcionalidad o integración entre las diferentes etapas, dado que, como se mencionó anteriormente, los contratos derivados para la ejecución de las etapas I y II, aún no han finalizado su plazo de ejecución contractual y una vez se subsanen las condiciones que dieron origen a la suspensión de los contrato de obra e interventoría de la etapa I, se reiniciarán para garantizar su terminación e integración con las otras etapas.*

*Los nuevos tramos objeto de optimización que se escogieron por parte de ejecutor del proyecto, conforme a lo establecido en la solicitud de reformulación No. 1, de acuerdo con el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado del Municipio teniendo en cuenta los demás*

contratos a intervenir el sistema. De conformidad con la descripción fáctica y normativa efectuada en el presente escrito, es posible establecer que no existen evidencias de las cuales se concluya certera y cuantificadamente la producción de un daño atribuible a hechos u omisiones imputables al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a sus empleados o contratistas por acciones u omisiones causadas en forma dolosa o culposa, motivo por el cual se encuentran dados los insumos y elementos necesarios para que se proceda con el archivo y cierre definitivo de los hallazgos objeto de análisis, ante la ausencia total de elementos jurídicos que dan lugar a los supuestos de responsabilidad relacionados en la observación, máxime, cuando a fecha de hoy el Ministerio aún se encuentra con las facultades vigentes, para declararle un incumplimiento al municipio en caso que no cumpla con lo acordado y así la inversión desembolsada por valor de \$2.866.130.406 retorne a la Nación, ya que el convenio y sus estipulaciones se encuentran vigentes.

### **Análisis de las Respuestas:**

#### **Respuesta Alcaldía de Leticia, Amazonas.**

En su respuesta la administración municipal sostiene: “Teniendo en cuenta lo anterior el Consorcio PMAA – 182 inicio la ejecución de la obra por los tramos de la carrera 1 entre calles 6 y 6ª, siguiendo sobre la calle 7 entre carreras 1 a 6, carrera 7 entre calle 6 y 7, calle 7 entre carreras 8 y 9, **en las cuales se dejó tramos sin conectar, que a la fecha no son funcionales**. Sin embargo, una vez se realizó la cesión del contrato al Consorcio Construyendo Progreso, se presentó una programación de obra en la cual se atacaban los puntos álgidos y críticos dejados por el cesionario, donde presento un gran avance dejando los tramos terminados y funcionales”; al respecto la CGR, con base a lo observado en visita de obra, los informes de interventoría y de supervisión, considera que las obras mencionadas del cesionario del contrato de obra no representan un “gran avance” respecto a “tramos terminados y funcionales”, porque dicho avance consistió en la realización de actividades de mantenimiento de la barcaza y el laboratorio de la PTAP y el cerramiento de la captación y los tramos de tubería instalada por el nuevo contratista no están conectados con los instalados por el ejecutor inicial de la obra, motivo por el cual no es correcto indicar que se trata de “tramos funcionales”.

Así mismo, la Alcaldía de Leticia, se limita a informar las actividades aprobadas en la Reformulación 1 de la Etapa 1 del Proyecto, que van a ser ejecutadas a futuro por el nuevo contratista pero que a la fecha no se encuentran realizadas.

#### **Por su parte, en su respuesta el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, frente a las deficiencias comunicadas expone los siguientes argumentos:**

1. Con fundamento en el Decreto No. 457 de 2020 manifiesta: “El Decreto, ordenó el Aislamiento Preventivo Obligatorio o cuarentena "de todas las personas habitantes de la República de Colombia" durante el periodo de tiempo establecido, e Igualmente,

*ordenó a los gobernadores y a los alcaldes del país adoptar "las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de Aislamiento Preventivo Obligatorio de todas las personas" en sus respectivos territorios. Es así como, el Municipio de Leticia en virtud a dicha directriz, procedió a suspender las actividades del contrato de obra No.511/2019 desde el día 24 de marzo del año 2020, fundamento valga la pena recalcar, sirvió de base para realizar las futuras suspensiones que se realizaron hasta el año 2021, situaciones que se encuentran consignadas en las actas de suspensión, en donde se señaló que la mayoría del personal del contratista de obra residía en la ciudad de Bogotá y para esos momentos no habían vuelos disponibles para desplazarse, como tampoco se podían hacer demoliciones o construcciones que interrumpieran la prestación del servicio de agua potable, ya que el servicio debía garantizarse 24 horas continuas, sumado a que todas las entidades y empresas a nivel nacional pasaron de un trabajo presencial a la virtualidad, lo cual dilató muchas actividades de carácter administrativo.*

2. *"EL MVCT "(...) mediante oficio No. 2022EE0000741 del 11 de enero de 2022, el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico informó al Municipio de Leticia que consideró arriesgado adicionar recursos de la Nación, pues a dicha fecha no se había ejecutado sino un 22% durante el plazo de ejecución contractual, lo que generaba impactos negativos en la gestión de los recursos públicos, aunado a la incertidumbre frente a la culminación exitosa del proyecto (...)"*
3. *"(...) en el interregno de los meses de abril a agosto de 2022 se adelantó todo el proceso de cesión, el cual tuvo dificultades en la entrega de la información tanto del cedente como del cesionario, respecto de la cuantificación de las obras ejecutadas y recibidas a satisfacción entre el contratista saliente y la interventoría (...)"*
4. *"(...) volvemos a reiterar, que uno de los motivos que originó la cesión del contrato inicialmente adjudicado, fue un bajo rendimiento en la ejecución de la obra, y que en palabras de la interventoría presenta un desorden administrativo y técnico para llevar a cabo y sin dificultades la correcta ejecución de la obra lo cual fue advertido por este Ministerio y puesto en conocimiento al ejecutor de manera oportuna a través de comunicación 2022EE0000741, donde se le hizo un recuento de los motivos que llevaron a rechazar la reformulación No.2, como también se le advirtió que el escenario en el que se estaba desarrollado el proyecto no brindaba una garantía que permitiera entregar en debida forma un proyecto que a pesar de las ampliaciones en plazo y planes de contingencia permitidos al contratista de obra, a la fecha no era funcional, por lo que debía tomar las acciones necesarias de manera inmediata como ejecutor para solventar dichas dificultades que se han mencionado anteriormente, o de lo contrario, le asistirá toda la responsabilidad por el no cumplimiento del objeto del convenio de uso de recursos No. 639 de 2019 (...)"*

Frente a los anteriores argumentos es pertinente precisar, en el mismo orden transcrito anteriormente:

1. Si bien hubo un periodo de aislamiento obligatorio por el COVID, a partir de 24 de marzo de 2020, para esa fecha el contrato de obra tenía aproximadamente 2 meses de ejecución con un avance del 0%; con el mismo periodo mencionado justifican la suspensión No. 1, pese a que la misma se mantuvo hasta el 21 de octubre de 2020 y no obstante que mediante las resoluciones 666 y 898 de junio de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social se autorizó el reinicio de la actividad de construcción en el territorio nacional bajo un protocolo de bioseguridad, lo que indica que no se reinició la ejecución de las obras en forma oportuna ni justifica, como lo expone la entidad, las siguientes 8 actas de suspensión y sus correspondientes ampliaciones con base en el COVID.
2. Lo argumentado por el MVCT respecto a la negativa de la solicitud para la reformulación No. 2 del proyecto presentada por el Municipio ejecutor, ratifica el bajo avance de la ejecución de las obras (22%) a enero de 2022, además del impacto negativo en la inversión de los recursos públicos realizada y del cumplimiento del objeto contractual.
3. En relación con lo afirmado sobre el proceso de cesión del contrato de obra culminado el 26 de julio de 2022, evidencia la falta de certeza del avance de obra reportado a ese momento por el contratista inicial y por ende del nivel de avance reportado por el nuevo contratista al 3 de octubre 2022, fecha en la que se suspendió nuevamente el proyecto y se encuentra vigente a la fecha.
4. El argumento presentado por el MVCT correspondiente a este punto, con base en lo informado por el Supervisor del Convenio para autorizar la cesión del contrato, ratifica las condiciones negativas en las que se encontraba la obra en los siguientes términos: *"...uno de los motivos que originó la cesión del contrato inicialmente adjudicado, fue un bajo rendimiento en la ejecución de la obra, y que en palabras de la interventoría presenta un desorden administrativo y técnico para llevar a cabo y sin dificultades la correcta ejecución de la obra lo cual fue advertido por este Ministerio y puesto en conocimiento al ejecutor de manera oportuna"*

Lo anterior, aunado a que las actas de suspensión No. 17 a la 22 se sustentan, tal como lo ratifica la entidad en su respuesta en: *"...suspender el contrato ya que este no cuenta con las garantías necesarias para su ejecución debido a la no entrega de las pólizas por parte del contratista. Y además no se ha renovado el encargo"*

*fiduciario que se encuentra vencido desde el mes de abril de 2022...”, es indicativo que las obras reportadas como ejecutadas en las actas parciales, después de 30 meses de iniciada la ejecución de las obras con base en el contrato de obra 511 de 2019, que fijó el plazo inicial de 7 meses y a que lo reportado como ejecución física de la etapa 1° del proyecto no ofrece seguridad, y dicho avance (tramos instados) no ofrecen la utilidad y funcionalidad previstas en el alcance del contrato mencionado y del PMAA- Etapa I, además que las inversiones realizadas no se ven reflejadas en el avance físico y las condiciones de las obras respecto a métodos y especificaciones constructivas usadas por el contratista cedente, lo cual no se ajusta a los fines esenciales del estado.*

Por consiguiente, las respuestas emitidas por la Alcaldía de Leticia y del MVCT no desvirtúan lo señalado en la observación comunicada, motivo por el cual la situación irregular descrita configura un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria e incidencia fiscal por cuantía de \$2.866.130.406, correspondiente al pago anticipado del 50% del valor del contrato de obra No. 511 de 2019, de conformidad con lo previsto en los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000 y el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

### **Hallazgo 18. Política Pública Para Personas en Condición de Discapacidad. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria.**

La Ley 1618 de 2013 establece en el artículo 5°:

*(...) Garantía del ejercicio efectivo de todos los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión. Las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local, en el marco del Sistema Nacional de Discapacidad, son responsables de la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad, debiendo asegurar que todas las políticas, planes y programas, garanticen el ejercicio total y efectivo de sus derechos, de conformidad con el artículo 3° literal c), de Ley 1346 de 2009. (...)*

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* en su capítulo XIII. “*Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad*” establece el objetivo 3 “*Inclusión productiva para las Personas en condición de Discapacidad, sus familias y personas cuidadoras...*” señala en su literal a “*(...) Alcanzar la inserción efectiva de las PcD<sup>6</sup> al mercado laboral y al emprendimiento*”

El Decreto 2011 de 2017 en su artículo 2.2.12.2.3. *Porcentaje de vinculación de personas con discapacidad en el sector público*, señala:

*(...) 1. Se establecerá un mínimo de cargos que serán desempeñados por personas con discapacidad de acuerdo con la cantidad de empleos de cada entidad pública. El cálculo de*

---

<sup>6</sup> PcD Personas en condición de Discapacidad

este porcentaje se establecerá de acuerdo al tamaño total de la planta (obtenida de la sumatoria de la planta permanente Integrada por empleos de libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa, de periodo u otros que determine la ley, temporal, trabajadores oficiales y planta de trabajadores privados) de las entidades, de la siguiente forma: (...)

(...)1. Plantas entre 1 y 1000 empleos. Porcentaje de la planta con participación de personas con discapacidad. Al 31 de diciembre de 2019. 2% (...)

El artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 establece:

(...) *Deberes. Son deberes de todo servidor público:*

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

A 31 de diciembre de 2022 la planta de personal del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se encontraba conformada por 399 empleos, entre los cuales dos (2) empleados tienen diagnóstico de discapacidad, participación que corresponde al 0.50%; esta situación contraviene lo establecido en el Decreto 2011 de 2017 en su artículo 2.2.12.2.3. “Porcentaje de vinculación de personas con discapacidad en el sector público”, que establece que para las plantas de personal entre 1 y 1000 empleos a 31 de diciembre de 2019, el porcentaje de participación de personas en condición de discapacidad debe ser del 2%.

Lo anterior se presenta debido a que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para la vigencia 2022, no ha dado cabal cumplimiento al mandato legal sobre el mínimo de cargos de personas en condición de discapacidad que debe vincular en su planta de personal, lo que evidencia debilidades de gestión y seguimiento de las acciones tendientes al logro de los objetivos de la política pública de discapacidad, afectando así los derechos a la inclusión laboral y productiva de las personas en condición de discapacidad.

Esta situación reviste una observación administrativa con una presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento del artículo 5° de la Ley 1618 de 2013, en concordancia con lo previsto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

## **Respuesta de la Entidad.**

(...) Teniendo en cuenta lo manifestado por el equipo auditor, esta dependencia se permite presentar los siguientes argumentos:

Desde el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, somos conscientes del papel que tiene la entidad para favorecer y dar cumplimiento a la integración laboral de las personas en condición de discapacidad, por lo tanto, se han venido adelantado las estrategias requeridas para poder dar cumplimiento con el proceso de incorporación laboral para personas en condición de discapacidad para la vigencia 2022 se gestionaron las siguientes actividades, las cuales se enumeran a continuación:

1. Política de Discapacidad que contiene en uno de sus ítems la inclusión a la planta global de estas personas en esta condición.
2. Proceso de seguimiento y estrategias de vinculación.
3. Recepción de hojas de vida, en alianza con el Sena para la aplicación mediante la plataforma de Empleo Público para discapacitados, en búsqueda del reclutamiento de personal con discapacidad para vinculación de los cargos en Provisionalidad disponibles en ese momento, los perfiles de las personas que se presentaron no se ajustaban al perfil del cargo con el que se disponía en ese entonces.
4. Vinculación sin restricción mediante el concurso de méritos: Es importante aclarar que desde e/ 2019 se generó apertura del concurso de mérito el cual no tenía limitante para vinculación de personal de discapacidad, en dicho concurso solo hubo postulación de un aspirante bajo condición especial de discapacidad auditiva que se encuentra en estudio.
5. Como consecuencia de lo anterior, es necesario replantear los perfiles de los cargos y cargas laborales de los mismos, para que estos se ajusten a los diferentes tipos de discapacidad y perfiles presentados.

Adicionalmente, la entidad durante la vigencia 2022 se adelantó el trámite pertinente para la asignación de recursos de los 52 empleos que hacen parte del total de 399 cargos de la planta de personal y que para esa anualidad no contaban con recursos para su asignación.

Es de anotar, que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio continúa gestionando estrategias que permitan la vinculación a los cargos vacantes actualmente y que no fueron llevados a concurso de méritos y que ya cuentan con presupuesto asignado para la presente vigencia. Para tal fin, se tiene contemplado la asignación de un porcentaje de los 52 cargos, para la habilitación del número de empleos requeridos para personas en condición de discapacidad, se propenderán realizar dicho proceso de vinculación en la vigencia 2023 — 2024.

Por otra parte, el Ministerio se permite informar que si bien actualmente se encuentran vinculados a la planta de personal dos funcionarios efectivos certificados en condición de discapacidad, también se cuenta con dos funcionarios más que están pendientes por apodarar la certificación correspondiente que avale dicha condición, uno de la dependencia

*del Grupo de Contratos con vinculación de carrera administrativa en estudio de validación de Discapacidad Auditiva por ente correspondiente y el otro funcionario con discapacidad cognitiva del Grupo de Comunicaciones Estratégicas (Por secuelas de derrame de líquido cefalorraquídeo con válvula de Hakim) vinculado en provisionalidad, es de acotar que por temas de reserva de historia clínica no se aporta los soportes correspondientes de su condición salud.*

*Como entidad nos encontramos comprometidos vigencia tras vigencia con el propósito de lograr el cumplimiento a las disposiciones establecidas en la Política Nacional de Vinculación Laboral para personas en condición de discapacidad, conforme lo establece la normatividad citada por el equipo auditor, en cuanto al porcentaje de vinculación a la planta de personal.*

*Conforme los argumentos y la gestión adelantada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se solicita respetuosamente al equipo auditor de la Contraloría General de la República reconsiderar la observación administrativa, así como la connotación disciplinaria teniendo en cuenta que esta Cartera Ministerial ha venido realizando los ajustes y modificaciones necesarias al interior de la Entidad para dar cumplimiento con las disposiciones normativas relacionadas con la inclusión y vinculación a la planta de personal de aquellas personas en condición de discapacidad y para lo cual se adjuntan las evidencias de los trámites adelantados. (...)*

### **Análisis de la Respuesta.**

Luego de revisar lo la respuesta de la entidad y los soportes adjuntos , entre ellos la Circular interna 2022IE0004468 “*Parámetros vinculación personas con discapacidad*”, el Informe de gestión con la Agencia Pública de Empleo del SENA, el Diagnóstico de condiciones de accesibilidad para las sedes Edificio calle 18 y la Botica - año 2020, correos electrónicos y el Memorando y Resolución de traslado presupuestal para la vigencia 2023, se observa la gestión adelantada por el MVCT en aplicación de la política de inclusión real de las personas con discapacidad, sin embargo, estas no han sido efectivas en punto a cumplir con el número mínimo de personas en condición de discapacidad que debe tener vinculado en la planta de personal al cierre de la vigencia 2022 tal como se encuentra previsto en el Decreto 2011 de 2017, artículo 2.2.12.2.3.

Por lo anterior, la respuesta no desvirtúa la situación señalada por la CGR motivo por el cual la misma se valida como hallazgo administrativo y presunta incidencia disciplinaria en concordancia con lo previsto en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

### **Hallazgo 19. Meta Acuerdo Código E102 Sinergia. Administrativo.**

El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA<sup>7</sup>, liderado por el Departamento Nacional de Planeación, en el módulo de seguimiento a los acuerdos<sup>8</sup>, del Pacto Transversal XII - *Pacto por la Equidad de oportunidades para grupos Étnicos: Indígenas, Negros, Afrocolombianos, Raizales, Palenqueros y Rrom* del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, registra la siguiente información:

**Tabla 23. Metas**

CODIGO	ACUERDO	ENTIDAD RESPONSABLE	INDICADOR	META PREVISTA 2018-2022
E102	Los Ministerios de Agricultura y Vivienda, según sus competencias articularan las acciones pertinentes para garantizar construcción de vivienda suministro de agua potable a los pueblos Nukak y Jiw según sus usos costumbres	Minvivienda	a. Subsidios en especie vivienda interés social rural asignados familias de las comunidades indígenas Nukak y Jiw b. Subsidios para mejoramiento de vivienda asignados indígenas Nukak y Jiw	80  40

Fuente: Sinergia - Modulo étnico.

Respecto de las metas señaladas en el cuadro anterior, el Sistema SINERGIA reporta un avance, para el cuatrienio 2018-2022, de 0%, con fecha de corte 31-12-2022, así:

(...)

- a. *Subsidios en especie vivienda interés social rural asignados familias de las comunidades indígenas Nukak y Jiw – Avance cuatrienio 0.00%*
- b. *Subsidios para mejoramiento de vivienda rural asignados a indígenas Nukak y Jiw – Avance cuatrienio 0.00% (...)*

De igual manera, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante oficio radicado MVCT SIGEDOC 2023EE0018582 de 14-03-2023, en respuesta a la

<sup>7</sup> “...Creado con el fin de hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, especialmente aquellas estipuladas en el PND. Este sistema se ha consolidado en Colombia como una de las fuentes de información más relevantes en materia de seguimiento y evaluación de Políticas Públicas...” Fuente: *Página Oficial Departamento Nacional de Planeación*

<sup>8</sup> “...Las actas de los acuerdos con cada grupo étnico, son anexos y parte constitutiva de las bases del Plan Nacional de Desarrollo...” Fuente: [PND incluyó la totalidad de lo acordado con los Pueblos Indígenas y Rrom y las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras \(dnp.gov.co\)](https://www.dnp.gov.co)

solicitud de información CGR SIGEDOC 2023EE0035850 de 10-03-2023, menciona el siguiente avance:

**Tabla 24. Avances del MVCT**

INDICADOR	META PREVISTA 2018-2022	AVANCE CUATRIENIO 2018-2022	DESCRIPCION CUALITATIVA DEL AVANCE
a. Subsidios en especie vivienda interés social rural asignados familias de las comunidades indígenas Nukak y Jiw	80	0	La Dirección de Vivienda Rural remitió listado de 102 familias potenciales, se abre postulación de estos hogares desde el 10 de septiembre de 2022 mediante Resolución No. 1721 del 9-9-2022, para que inicie el proceso de carga en la plataforma y se realice corte semanal de validación documental e información de hogares postulados, para habilitación de familias que cumplan con los requisitos
b. Subsidios para mejoramiento de vivienda asignados indígenas Nukak y Jiw	40	0	A la fecha no se han realizado asignaciones a esta comunidad, se encuentra en proceso de estructuración el proyecto por parte de la Dirección de Vivienda Rural – Subdirección Técnica para la comunidad NUKAK para desarrollo de mejoramientos, convenio 027 con el departamento del Guaviare para atender esta población

Fuente: Información aportada por el MVCT según radicado 2023EE0018582

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que, pese a que el compromiso identificado con el código E102 prevé el suministro de agua potable a los pueblos Nukak y Jiw, éste no tiene una meta de cumplimiento, y no se cumplieron las metas establecidas y asignadas al MVCT para el cuatrienio 2018-2022, debido a que no se han asignado subsidios en especie para vivienda de interés social rural para familias de las comunidades indígenas Nukak y Jiw, ni subsidios para el mejoramiento de vivienda a las mencionadas comunidades indígenas, lo que se presenta por debilidades de control y gestión del MVCT en la asignación de subsidios familiares de vivienda a las comunidades indígenas Nukak y Jiw, afectando su acceso a la vivienda digna e incluyente, lo que genera una observación administrativa por el incumplimiento de las metas establecidas en el acuerdo del Pacto Transversal XII - *Pacto por la Equidad de oportunidades para grupos Étnicos: Indígenas, Negros, Afrocolombianos, Raizales, Palenqueros y Rrom* del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

### **Respuesta de la Entidad.**

*Para efectos de dar respuesta a la presente observación, se hace necesario poner de presente al ente de control el antecedente relacionado a continuación:*

*El artículo 255 de la Ley 1955 de 2019, le otorgó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), el mandato legal de coordinar la ejecución de los proyectos de vivienda y mejoramiento de vivienda encaminados a la disminución del déficit habitacional rural, a través de recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación administrados por Fonvivienda, funciones que, hasta el 31 de diciembre del 2019, estaban a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible.*

*La Política de Vivienda Rural fue construida a partir del año 2020 de la mano de las regiones en un proceso en el que participaron 943 alcaldías (las cuales corresponden al 85% de las autoridades locales del país y entre las que se encuentran el 93% de los municipios PDET), 2.320 organizaciones sociales de 32 departamentos y 12 gremios productivos con experiencia en vivienda rural. Es así como esta política se constituye en un ejercicio democrático que orienta las acciones del Estado para cerrar la brecha habitacional que existe entre el campo y a ciudad. Para la construcción de esta política se realizó un ejercicio de diálogo social y participación ciudadana denominado "Construyamos Juntos", que permitió conocer las lecciones aprendidas de pasados proyectos de vivienda rural, identificar necesidades técnicas y sociales que debía atender la nueva política, así como incluir la participación territorial y comunitaria con enfoque diferencial y de género.*

*De conformidad al Decreto 1341 del 8 de octubre de 2020<sup>1</sup>, esta Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural fue formulada con el propósito de coordinar y liderar la ejecución de los proyectos de vivienda y mejoramientos de vivienda encaminados a mejorar las condiciones de bienestar de la población ubicada en suelo rural y disminuir el déficit habitacional rural. Posteriormente, mediante la Resolución 0536 del 19 de octubre de 2020<sup>2</sup> se definieron los aspectos referentes al proceso de operación del subsidio familiar de vivienda rural, así como los municipios y grupos poblacionales en los cuales se podrán aplicar los recursos.*

*Es por lo anterior, que en el año 2020 el Ministerio de Vivienda centró sus esfuerzos en la cimentación de las bases normativas y la construcción participativa de una Política de Vivienda Rural que contribuye a la efectiva ejecución de los proyectos de vivienda para mejorar el bienestar de la población ubicada en suelo rural a través de la disminución del déficit habitacional rural. Atendiendo al cambio de competencia en materia de vivienda rural, mediante el Decreto 1604 del 3 de diciembre de 2020, se hizo necesario desde el MVCT la creación de las siguientes dependencias: 1) Dirección de Vivienda Rural, 2) Subdirección de Política y Apoyo Técnico, 3) Subdirección de Acompañamiento y Evaluación y 4) Subdirección de Subsidio y Ejecución de Vivienda Rural. Así mismo, se modificaron las funciones de la Entidad, adicionando los temas relacionados con vivienda rural y se dio inicio al proceso de creación de la planta que soportara el desarrollo de las funciones encomendadas. Igualmente es importante establecer que los subsidios familiares de vivienda son otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda y no por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.*

*Para el cumplimiento de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural en cada uno de sus frentes, el director ejecutivo de Fonvivienda<sup>3</sup> contrató el manejo de los recursos y de los bienes del Fondo, mediante contratos de fiducia. Los costos en que se Incurren para el*

manejo de los recursos y del patrimonio se atienden con cargo a las respectivas apropiaciones de inversión, todo esto con base en el Decreto Ley 555 de 2003 y Ley 1469 de 2011.

Conforme a lo anterior, para efectos de la administración de recursos, el 19 de noviembre de 2020, fue suscrito entre el Fondo Nacional de Vivienda Fonvivienda Y Fiduagraría S.A., el contrato de fiducia mercantil de administración y pagos No. 027.

Durante los años 2020 y 2021 fue formulado y adoptado un nuevo plan nacional de construcción y mejoramiento de vivienda de interés social rural (PNSVR). Es preciso mencionar que los Plan Nacional de Construcción deben ser aprobados por una mesa técnica compuesta por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Agencia de Renovación del Territorio (ART), y la Consejería para la Estabilización y la Consolidación (CPEC). El PNSVR fue adoptado a través de la Resolución 0410 del 2 de agosto de 2021, que traza la hoja de ruta a 2031 para brindar soluciones de vivienda a cerca de 70.000 hogares rurales.

Ahora bien, en el año 2021 en desarrollo de la política de vivienda rural y en cumplimiento de los compromisos del acuerdo de paz, el MVCT trabajó en la puesta en marcha de programas que beneficiaran a la población ubicada en suelo rural, a través de cinco frentes de trabajo i) programa de vivienda nueva "Vivienda Social para el Campo" hoy Mi Casa en el Campo, ii) atención a sentencias judiciales de restitución de tierras iii) cumplimiento de compromisos del gobierno nacional con comunidades étnicas y campesinas, iv) el programa de mejoramientos de vivienda rural y v) Atención a población reincorporada y ubicada en los antiguos ETCR.

Conforme a los precitados avances normativos y estructurares realizados por el Ministerio de Vivienda en materia de política de vivienda rural, en virtud del artículo 255 de la Ley 1955 de 2019, a continuación, se presenta los motivos por los cuales se vio la necesidad de modificar el proceso de asignación del Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR) conforme a la metodología preestablecida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y demás entidades del ordenamiento colombiano. Esto, producto del proceso de cambio de competencia, el dialogo interinstitucional y la estrategia "Construyamos Juntos" que permitió la identificación de los siguientes problemas de operación y ejecución en el proceso de asignación de subsidios de vivienda rural:

**Alto número de subsidios asignados frente al bajo número de entrega de soluciones de vivienda:** en vigencias anteriores se evidenció un alto número de subsidios asignados, pero un bajo número de soluciones de vivienda entregadas a satisfacción debido a los presuntos siniestros presentados en los proyectos.

**Inviabilidad financiera de los proyectos:** en ausencia de ejercicios de prefactibilidad que permitieran identificar veredas económicamente viables, cuando los ejecutores se enfrentaban a la ruralidad dispersa encontraban que el valor del subsidio era insuficiente para garantizar la construcción de las viviendas o la realización de mejoramientos, debido a los altos costos de transporte que genera la restringida accesibilidad a los territorios rurales.

**Concentración en pocos ejecutores:** que la construcción de las soluciones de vivienda estuviera concentrada en un bajo número de ejecutores exponía la ejecución a los programas. En caso de que algún ejecutor tuviera inconvenientes técnicos, jurídicos o financieros se podía ver afectada la ejecución de los programas.

**Viviendas no adecuadas a las necesidades rurales:** anteriormente los programas enfocaban su esfuerzo a la asignación de subsidios, pero no tenían en cuenta la articulación con la comunidad mediante el reconocimiento de su contexto, cultura, topografía y clima en las tipologías de vivienda implantadas.

Teniendo en cuenta estos antecedentes y en el marco de la nueva Política de Vivienda Rural, fue necesario realizar cambios de fondo frente a los procedimientos relacionados con el SFVR pues, en el proceso de la formulación participativa de la PPVR, se evidenció la necesidad de establecer una etapa previa de alistamiento y prefactibilidad (planeación a detalle), que permitiera entregar a los ejecutores un mayor insumo respecto a la viabilidad de implantación de las viviendas en cada uno de los territorios focalizados.

A través de la etapa de alistamiento y prefactibilidad se garantiza:

- *Implementación de la metodología de focalización territorial y poblacional creada en el marco de la Política Pública de Vivienda Rural, y siguiendo los criterios establecidos en el anexo II de la Resolución 536 de 2020, y a través de la cual es posible llegar de manera objetiva a la población objeto (población en pobreza extrema con necesidades habitacionales, con condiciones particulares como presencia de jefatura femenina, hogares con menores de cinco años o adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros).*
- *Definición de tipología de vivienda de manera participativa: se realiza un ejercicio con cada una de las entidades territoriales, con el fin de seleccionar la tipología de vivienda que mejor se ajuste a los usos y costumbres de las*
- *comunidades a intervenir. Este ejercicio previo es fundamental para garantizar la aceptación y apropiación de las viviendas por parte de las comunidades beneficiarias.*
- *Ejercicio de cartografía participativa: busca garantizar un modelo operativo eficiente, a través de un ejercicio de georreferenciación espacial de los hogares priorizados en la metodología de focalización. El ejercicio se realiza con los entes territoriales, y busca reducir al máximo la dispersión de las soluciones de vivienda y garantizar una mejor administración de los costos asociados con la construcción de la vivienda.*
- *Ejercicio de prefactibilidad (análisis de costos): una vez se priorizan las veredas con las entidades territoriales en el ejercicio de cartografía participativa, se procede a realizar un ejercicio de cierre financiero, con el fin de determinar las veredas económicamente viables donde es factible ejecutar el subsidio. En este análisis de*

costos se tienen en los costos directos e indirectos asociados con la construcción de la vivienda y los costos de transporte, acompañamiento social e interventoría, entre otros.

- *Ejercicio de validación social: teniendo en cuenta que los potenciales beneficiarios no son seleccionados por las entidades territoriales, (la focalización de beneficiarios la realiza el MVCT a través de la metodología de focalización), es dable realizar una actividad de "Validación Social" mediante el cual las entidades territoriales, de la mano de los líderes comunitarios de los territorios focalizados, y como concedores del territorio y su gente, realizan el proceso de verificación de los potenciales beneficiarios, con el fin de garantizar la transparencia dentro del proceso de selección de los potenciales beneficiarios.*
- *Firma de convenios: una vez finalizadas estas etapas, se procede a materializar el compromiso de las partes mediante la firma de un Convenio Interadministrativo a través de Fonvivienda, entidad encargada de la administración y ejecución del Subsidio Familiar de Vivienda Rural.*
- *Postulación: una vez realizado el ejercicio de validación y control de calidad de las bases de potenciales beneficiarios remitidas por las entidades territoriales, Fonvivienda realiza el proceso de capacitación a las alcaldías, con el fin de que sean estas las encargadas de realizar el proceso de postulación de beneficiarios en el aplicativo.*

De conformidad con el artículo 18 de la Resolución 536 de 2020, las etapas de implementación del programa de vivienda rural para el subsidio familiar de vivienda rural son:

1. *Focalización: La comunidad indígena identifica los hogares a ser postulados al subsidio familiar de vivienda, es importante resaltar que la comunidad Jiw realizó la focalización de los hogares, mientras la comunidad Núkak se encuentra pendiente dada su condición seminómada de habitar el territorio.*
2. *Postulación - Registro de Beneficiarios: Proceso de registro de información del hogar de acuerdo con el formulario definido por Fonvivienda y en el aplicativo destinado para tal fin, en concordancia con lo anterior la comunidad Jiw se encuentra avanzando en este proceso.*
3. *Cruce de Información: Validada la información de los hogares contra bases de datos externas, se procede a su registro y habilitación como beneficiarios o No Habilitación con su respectiva causal. se utiliza para ubicar, identificar y localizar geográficamente a los beneficiarios focalizados, y establecer bloques de trabajo para facilitar el desarrollo de la operación y de las intervenciones.*
5. *Pre-construcción: Se realiza el diagnóstico de los hogares habilitados y se plantea la solución de vivienda y el presupuesto o valor del subsidio a asignar se entenderá efectiva con la aprobación del interventor sobre la intervención.*
- 6 *Asignación del subsidio: Dependerá de la solución de vivienda planteada en la etapa de pre-construcción y estará enmarcado bajo la normatividad vigente, incluyendo una verificación de cumplimientos de requisitos del hogar.*
7. *Certificado de existencia y habitabilidad: Documento expedido por la interventoría en el momento de terminación y recepción de la unidad habitacional, donde consta*

el cumplimiento normativo.

Como se observa en lo descrito anteriormente la normatividad creada para los nuevos programas de vivienda rural, solo establecen la asignación de los subsidios en el momento en que se cuente con la estructuración en el proceso de pre- construcción, como garantía de la correcta ejecución de los recursos del subsidio familiar de vivienda a cargo del Fondo Nacional de Vivienda — Fonvivienda.

Ahora bien, como fue manifestado en el documento de radicado 2023EE0018582, en el año 2021, fue celebrado el convenio 027 suscrito entre Fonvivienda y la Gobernación del Guaviare con el objeto de "aunar esfuerzos técnicos y administrativos para la asignación y ejecución de los subsidios familiares de vivienda rural — SFVR en la modalidad de vivienda nueva en especie y de los SFVR en la modalidad de mejoramiento de vivienda en cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional con los pueblos Jiw y Nükak en el marco de la Mesa Permanente de Concertación con pueblos indígenas (MPC)" y en armonía con la Política Pública de Vivienda Rural vigente fueron desarrolladas las siguientes fases:

*Fase de alistamiento.*

- i. *Elaboración tipología de vivienda propia: Se estableció con la comunidad indígena la tipología de vivienda acorde con sus usos y costumbres.*
- ii. *Listado de potenciales beneficiarios: Se obtuvo el listado de los potenciales beneficiarios de la comunidad indígena Jiw, como resultado de un ejercicio participativo entre las autoridades indígenas y sus comuneros en el marco del respeto por los usos y costumbres de los pueblos indígenas.*
- iii. *Matriz de cartografía participativa (Jiw): Se desarrolló el ejercicio de matriz de cartografía participativa, en el que la Gobernación del Guaviare a través de su equipo técnico remitió al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la información correspondiente a la ubicación del resguardo y las características del acceso al territorio indígena.*
- iv. *Cierre financiero (Jiw): A partir de la información consignada por el equipo técnico de la gobernación del Guaviare, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio procedió con la verificación y análisis de las condiciones de acceso al resguardo, distancias y costeo del transporte.*
- v. *Frente a la comunidad indígena Nükak se estableció la imposibilidad técnica de proceder con la asignación de un subsidio de vivienda rural en la modalidad de mejoramiento de vivienda, situación que fue expuesta a la secretaría técnica de la Mesa Permanente de Concertación.*

Ahora bien, a partir del año 2020 cuando el MVCT asumió las metas del PND no era posible iniciar de forma inmediata la contratación y ejecución de viviendas de interés social rural construidas y viviendas de interés social rural mejoradas. Desde el Ministerio se requirió efectuar las acciones descritas a lo largo del presente documento que

*permitieron consolidar la actual política de vivienda rural. Sin embargo, se tiene que las acciones empleadas por el Ministerio han llevado a mitigar riesgos en el proceso de asignación del subsidio familiar de vivienda rural, bajo el principio de la correcta planeación, porque no se asignan los subsidios antes de conocer la viabilidad de la ejecución. Aunado a ello, los tiempos invertidos en la etapa de alistamiento reducen los riesgos de desequilibrio económico, inviabilidad de ejecución, necesidad de indexar subsidios, siniestros, entre otros.*

*Por otro lado se aclara que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio realizó, dentro de su competencia las labores de elaboración de la normatividad que permite la ejecución de la política de vivienda rural actual, la focalización de hogares y definición de tipología y Fonvivienda dentro de su competencia como asignador de subsidios a llevado a cabo los procesos respectivos para la correcta asignación de los subsidios, su desarrollo, separación de recursos, firma del convenio con la Entidad Territorial, habilitación de hogares, contratación del ejecutor e interventor.*

*Es por lo anterior que respecto de la gestión realizada, y a la modificación orgánica de este ministerio para efectos de liderar la política de vivienda rural, se somete a consideración del ente de control la reevaluación respecto de la incidencia administrativa anunciada en la observación No. 2, de conformidad con las acciones realizadas y a lo establecido en la Ley 734 de 2002, la Ley 1952 de 2019 y demás normas concordantes, así como de lo manifestado por la Corte Constitucional<sup>4</sup>. Lo anterior, atendiendo al debido cumplimiento de los deberes funcionales en cabeza de esta cartera.*

*De esta forma, por parte de esta cartera se informa que continua vigente la ejecución del convenio 027 por lo que se dará continuidad (conforme a la viabilidad técnica del mismo) en el cumplimiento de los compromisos acordados, lo cual se verá reflejado en los subsidios de vivienda rural asignados por Fonvivienda a quien le corresponde esta función, de conformidad a lo establecido en el numeral 9 del artículo tercero del Decreto Ley 555 de 2003 y la Ley 1469 de 2011. De igual forma, se verá reflejado en las metas del indicador código E102 de la plataforma Sinergia y en la disminución del déficit de vivienda rural de la comunidad Jiw y Nukak. Teniendo en cuenta lo descrito, solicitamos respetuosamente al equipo auditor dar cierre a la presente observación."*

## **Análisis de la Respuesta.**

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en su respuesta indica:

*(...) Es por lo anterior, que en el año 2020 el Ministerio de Vivienda centró sus esfuerzos en la cimentación de las bases normativas y la construcción participativa de una Política de Vivienda Rural que contribuye a la efectiva ejecución de los proyectos de vivienda para mejorar el bienestar de la población ubicada en suelo rural a través de la disminución del déficit habitacional rural. Atendiendo al cambio de competencia en materia de vivienda rural, mediante el Decreto 1604 del 3 de*

diciembre de 2020, se hizo necesario desde el MVCT la creación de las siguientes dependencias (...)

(...) Ahora bien, en el año 2021 en desarrollo de la política de vivienda rural y en cumplimiento de los compromisos del acuerdo de paz, el MVCT trabajó en la puesta en marcha de programas que beneficiaran a la población ubicada en suelo rural, (...)

(...) Ahora bien, a partir del año 2020 cuando el MVCT asumió las metas del PND no era posible iniciar de forma inmediata la contratación y ejecución de viviendas de interés social rural construidas y viviendas de interés social rural mejoradas. Desde el Ministerio se requirió efectuar las acciones descritas a lo largo del presente documento que permitieron consolidar la actual política de vivienda rural. Sin embargo, se tiene que las acciones empleadas por el Ministerio han llevado a mitigar riesgos en el proceso de asignación del subsidio familiar de vivienda rural, bajo el principio de la correcta planeación, porque no se asignan los subsidios antes de conocer la viabilidad de la ejecución. Aunado a ello, los tiempos invertidos en la etapa de alistamiento reducen los riesgos de desequilibrio económico, inviabilidad de ejecución, necesidad de indexar subsidios, siniestros, entre otros. (...)

En la respuesta del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se confirma lo señalado en la situación deficiente encontrada respecto a que no habido asignación de subsidios familiares de vivienda rural para las comunidades indígenas Nukak y Jiw durante el cuatrienio 2018-2022. Así mismo la entidad confirma la vigencia de dichas metas y compromisos cuando menciona que dará continuidad a la ejecución del Convenio 027 de que tiene por objeto "aunar esfuerzos técnicos y administrativos para la asignación y ejecución de los subsidios familiares de vivienda rural — SFVR en la modalidad de vivienda nueva en especie y de los SFVR en la modalidad de mejoramiento de vivienda en cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional con los pueblos Jiw y Nükak en el marco de la Mesa Permanente de Concertación con pueblos indígenas (MPC)".

De otra parte, en la respuesta el MVCT no se pronuncia sobre la meta sobre suministro de agua potable a los pueblos Nukak y Jiw, mencionada en la observación de auditoría.

Por lo expuesto, se concluye que la respuesta aportada por la entidad no desvirtúa la situación observada, toda vez, que se ratifica que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como entidad responsable no dio cumplimiento a las metas establecidas de asignación de subsidios en especie para vivienda de interés social rural ni de subsidios para el mejoramiento de vivienda para las comunidades indígenas Nukak y Jiw durante el cuatrienio 2018-2022.

Por lo anterior, la situación descrita se valida como hallazgo administrativo.

## Hallazgo 20. Liquidación Contratos MVCT. Administrativa

### Constitución Política de Colombia

Artículo 209: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (...).”*

Cláusulas contractuales de liquidación de los Contratos No. 859 de 2019, 823 de 2022, 829 de 2022, 831 de 2022 y 909 de 2022.

**Ley 1150 de 2007.** Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

**“ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS.** *La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga (...).”*

Mediante oficio AG8.1-0013 de radicado 2023EE0031533, la Contraloría General de la República, solicitó al MVCT la información correspondiente al expediente contractual de la muestra de contratos seleccionada, de manera precisa *“ Minutas de los contratos y convenios suscritos, otrosíes, prorrogas, adiciones, suspensiones, actas de inicio, actas parciales de ejecución, actas de terminación, actas de liquidación.”*

Por medio de oficio No. 2023EE0017663, el MVCT, dio respuesta a dicha solicitud compartida mediante oficio AG8.1-0013 de la CGR y realizó cargue de la información, a la carpeta OneDrive de la presente actuación, dispuesta para ello, como resultado del análisis hecho a la información entregada, se identifica lo siguiente:

**Tabla 25. Contratos sin liquidar MVCT – Vigencia 2022**

Número	Objeto	Naturaleza Del Contrato	Fecha terminación Contrato
<b>859 de 2019</b>	El ejecutor se compromete por su cuenta y riesgo a desarrollar el Programa de Conexiones Intradomiciliarias de Acueducto y Alcantarillado en los municipios priorizados por el Ministerio, a través de una Gerencia de Proyectos con obligación de resultado	Interadministrativo	10-may-22
<b>823 de 2022</b>	Contratar los servicios de una consultoría para la implementación de la fase I del programa integral de liderazgo resiliente, en desarrollo de la Estrategia de Información, Comunicación, Participación y Relacionamento Social e Institucional del “Programa de Agua Potable y Saneamiento para las Zonas Urbana y Rural del Distrito de Buenaventura – Fase I, Colombia”	Aceptación De Oferta	31-dic-22
<b>829 de 2022</b>	Contratar el servicio de pruebas de diagnóstico mediante análisis de vulnerabilidades y pruebas de penetración.	Aceptación De Oferta	31-dic-22
<b>831 de 2022</b>	Mejoramiento y adecuación oficinas sede palma real del ministerio de vivienda, ciudad y territorio ubicadas en la calle 28 n.º 13-08 p7 en la ciudad de Bogotá	Contrato De Obra	5-nov-22
<b>909 de 2022</b>	Prestar servicios de consultoría especializada para la formulación de un Plan de Continuidad de Negocio para la optimización de procesos y procedimientos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, basado en la norma ISO 22301 en su última versión y los lineamientos del MINTIC	Contrato De Consultoría	31-dic-22

Fuente: Elaboración propia CGR

De acuerdo con la anterior información, se observa que, después de transcurrido el término de los cuatro (4) meses previstos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, ninguno de los contratos relacionados en la tabla No. 1 – Contratos sin liquidar MVCT – Vigencia 2022 ha sido liquidado.

Así mismo, con respecto a esos mismos contratos tampoco se evidencia la justificación de la no liquidación dentro de los 4 meses indicados, por ejemplo, actas de suspensión mediante las cuales se haya prorrogado el término de finalización del plazo de ejecución del contrato.

Lo anterior por fallas de control en la aplicación de los procedimientos y normas contractuales, lo que afecta desfavorablemente la gestión de la actividad contractual

de la entidad y a su vez presenta incidencia disciplinaria de conformidad con lo establecido en el artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

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

*“La Dirección de Infraestructura y Desarrollo Empresarial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando 2023IE0003811, presenta los siguientes argumentos:*

#### *"CONTRATO 859 de 2019*

*En primer lugar, respecto a la observación referida a la liquidación del contrato 859 de 2019, es perentorio precisar que no se ha desconocido de ninguna manera por parte de este ministerio la actual normativa a través de la cual se establecen los plazos para liquidación de convenios y contratos, dado que el artículo 11 de la Ley 1150 de 20071 señala: "Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.*

*En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C.A.*

*Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C.A. Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo."*

*Con relación al plazo de terminación del contrato en mención, se fijó hasta el 10 de mayo de 2022, resulta claro que el MCVT frente a la liquidación del convenio a la fecha conserva la competencia para efectuar el trámite de liquidación, conforme al término otorgado por la Ley para proceder a su liquidación, es decir, el término de treinta (30) meses contados a partir de la terminación del contrato.*

*En consonancia de ello, es del caso tomar en consideración lo señalado por el Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, quien en concepto del 31 de octubre de 2001 - Radicación número 1365, indicó:*

*"Es viable realizar la liquidación de común acuerdo, del contrato que requiera, aún vencido el término previsto en la ley al efecto o el pactado, a condición de que la Entidad contratante no haya perdido su competencia (. . .) El vencimiento de /os términos señalados en la ley o*

*pactados por las partes para practicar la liquidación (. . .) no impide practicar la liquidación por mutuo acuerdo o unilateralmente por la administración. No obstante, la Entidad contratante perderá la competencia si el contratista - dentro del término de caducidad de la acción contractual, obviamente - pide al juez del contrato que proceda a liquidarlo y se ha producido la notificación del auto admisorio de la demanda. Y es que mientras esté en curso el término de caducidad de la acción contractual la administración mantiene la competencia - salvo en el caso de haberse instaurado la acción judicial correspondiente como quedó consignado- por cuanto /os términos previstos en /os preceptos antes mencionados son indicativos y no prec/usivos o perentorios(. . .). La consecuencia derivada de la oportunidad de liquidar el contrato de común acuerdo es determinar temporalmente la obligación de liquidar el contrato voluntariamente, de modo que incumplida ésta se configura el supuesto de hecho normativo para empezar a contar el término de caducidad de la acción, de manera que lo que es prec/usivo es el término de caducidad de la acción contractual y no /os términos indicativos señalados para efectuar la liquidación, por lo que así estén vencidos ellos y estando en curso el de caducidad, es procedente liquidar /os contratos unilateralmente o de mutuo acuerdo, pues la competencia de la administración y la capacidad del contratista no sufren mengua alguna en estas condiciones. Además, son preclusivos solo los términos así calificados por el legislador, mientras que los previstos en el artículo 60 tienen el carácter de términos de ordenamiento o indicativos. (. . .) vencido el término de caducidad de la acción contractual, o notificado el auto admisorio de la demanda en la forma dicha, deviene la incompetencia de la entidad contratante para liquidar el contrato unilateralmente y, para el contratista, la imposibilidad de obtenerla en sede judicial o de común acuerdo y, por lo mismo, en tal supuesto, no es jurídicamente viable extender, unilateralmente o por mutuo acuerdo por el contratista un documento de balance final o estado de cuenta para extinguir definitivamente la relación contractual dado que el término de caducidad es perentorio e improrrogable y por ende ello equivaldría a revivir, convencionalmente, los términos de caducidad de la acción, que, como es sabido, son indisponibles 2 "De la misma manera, la anterior interpretación es reafirmada por parte de la Contraloría General de la República, en concepto emitido el 7 de octubre de 2013, con radicado EE0120379, en el que indicó con relación al plazo y requisitos de la liquidación de los contratos:*

*"En nuestro concepto, el Art. 11 de la L. 115012007, limitó el término para efectuar laliquidación bilateral de los contratos estatales al plazo de treinta (30) meses contados a partir de la terminación del contrato, que incluye el término de cuatro (4) meses para la liquidación bilateral, dos (2) meses para la liquidación unilateral, y veinticuatro (24) meses para la liquidación bilateral o unilateral. (. . .) Por lo anterior, consideramos que de conformidad con el art. 11 de la L. 1150/2007, las entidades estatales no pueden liquidar sus contratos de manera unilateral, bilateral o judicial, con posterioridad al término de treinta (30) meses contados a partir del contrato (. . .) sin perjuicio de lo anterior, debe considerarse que para aquellos eventos en que las partes - voluntariamente - hayan optado por una liquidación bilateral con posterioridad a los términos indicados, no rehabilita el término de caducidad – de orden público- para ejercer las acciones judiciales correspondientes". Ahora bien, respecto a lo señalado por la CGR en su observación 26 en la que ha indicado "(. . .) Así mismo, con respecto a esos mismos contratos tampoco se evidencia la justificación de la no liquidación dentro de los 4 meses indicados, como por ejemplo, actas de suspensión mediante las cuales se haya desplazado el término de finalización del plazo de ejecución*

del contrato.", es importante aclarar que para el caso del Contrato 859 de 2019, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 "( ... ) La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. ( ... )", se estipuló en la cláusula décimo séptima del mencionado contrato que la liquidación se efectuaría una vez expirado el término de duración del mismo, es decir posterior al 1 O de mayo de 2022. De igual manera, amparados en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, "( ... ) Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C.C.A. ( ... )"; para el caso del contrato en mención ha sido necesario hacer uso de tales plazos para la revisión técnica, Jurídica y financiera de la información que soporta la ejecución de cada uno de los proyectos de conexiones intradomiciliarias en el marco del contrato interadministrativo de gerencia de proyectos No. 859 de 2019.

En este orden de ideas y como consecuencia de lo anterior, se solicita levantar la presente observación, por cuanto el término para proceder a la liquidación del referido contrato se encuentra vigente de acuerdo con lo términos otorgados por la Ley.

• **CONTRATOS 602 de 2022, CONTRATO 614 de 2022, CONTRATO 816 de 2022, Y CONTRATO 1075 de 2022**

En atención a las observaciones del oficio de la Contraloría del asunto, con relación a la liquidación de los contratos 602, 614, 816 y 1075 de 2022 financiados con el préstamo BID 5193/OC-CO, de manera respetuosa nos permitimos aclarar que, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 157 del Decreto 151 O de 2013, en concordancia con lo establecido en el artículo 2.2.1.2.4.4.1 del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, el cual ha desarrollado lo dispuesto en la Ley 1150 de 2007, donde se estableció en su artículo 85 el régimen aplicable a los contratos de préstamo o convenios de cooperación internacional, así:

" ... Los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito, entes gubernamentales extranjeros o personas extranjeras de derecho público, así como aquellos a los que se refiere el inciso 2 del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, se ejecutarán de conformidad con lo establecido en los tratados internacionales marco y complementarios, y en los convenios celebrados, o sus reglamentos, según sea el caso, incluidos los recursos de aporte de fuente nacional o sus equivalentes vinculados a tales operaciones en dichos documentos, sin que a ellos le sea aplicable el porcentaje señalado en el inciso primero del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 ... "

Adicional a las normas citadas, en el Contrato de Préstamo BID 5193/OC-CO suscrito el 23 de diciembre de 2020, entre la República de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo organismo ejecutor es el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), no se contempló adelantar liquidaciones a los contratos suscritos y financiados con los dineros del empréstito. Aunado a lo anterior, las Políticas de adquisiciones de obras, bienes y servicios de no consultoría No. GN-2349-15 y las políticas para selección y contratación de consultores No. GN-2350-15, no señalan en ninguno de sus párrafos, la obligación de liquidar los mismos.

*Atendiendo a lo expuesto, la figura de las liquidaciones de contratos y convenios no aplica en los contratos y convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito, como lo es para el caso que nos ocupa el BID, razón por la cual respetuosamente se solicita levantar la observación que nos ocupa, como quiera que el MVCT ha actuado en estricta observancia de la normativa que rige la materia.*

• **CONTRATO 677 de 2022**

*En relación con la Liquidación de este contrato, cuyo objeto fue "Apoyar al Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico - VASB - Dirección de Infraestructura y Desarrollo Empresarial, en las actividades de coordinación general de proyectos en desarrollo del Programa "IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN MAESTRO DE ALCANTARILLADO DE MOCOCA (ETAPA I)", financiado con recursos del préstamo BID 4446/OC-CO, así como en las actividades necesarias para su articulación con los programas de Gestión del Riesgo que se desarrollan en el marco de la reconstrucción del municipio de Mocoa. con fecha de finalización del 31 de diciembre de 2022; nos permitimos precisar que éste corresponde a un contrato de consultoría individual para el apoyo a la gestión, que se financia con recursos provenientes del crédito y por ese motivo no requiere liquidación.*

*Lo anterior se confirma con lo señalado por la oficina de contratos del Ministerio como se indica a continuación:*

*"El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el Decreto 019 del 2012, ordena que los contratos estatales deben liquidarse cuando sean (i) de tracto sucesivo, (ii) aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo (iii) o que lo requieran en razón a su naturaleza, objeto, plazo o relevancia, exceptuando de esta lista los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.*

*El efecto más importante que el Estatuto General de la Contratación Pública le da a esta liquidación es la posibilidad de que, culminada la ejecución contractual, o declarada la terminación del contrato por cualquier causa. las partes lleguen a declararse mutuamente a paz y salvo.*

*Ahora bien, el inciso segundo del ARTÍCULO 20 de la Ley 1150 de 2007, establece que (. . .); los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, podrán someterse a los reglamentos de tales entidades.*

*Según las condiciones del Contrato de préstamo con el BID, las adquisiciones que se realicen con estos recursos están sometidas a los reglamentos de este organismo de multilateral del Crédito.*

*De acuerdo con lo anterior, los reglamentos del BID prevalecen sobre las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, siempre que dichos contratos estén financiados con fondos de dicho organismo multilateral de crédito. Lo anterior de conformidad con el segundo inciso del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2. 2. 1. 2.4.4. 1. del Decreto 1082 de 2015. Sin embargo, las entidades estatales*

*deben observar los principios constitucionales de la gestión administrativa y de la gestión fiscal previstos, respectivamente, en los artículos 209 y 267 de la Constitución, y cumplir las reglas colombianas de la contratación estatal en todos aquellos aspectos que no estén expresamente regulados en los reglamentos o políticas internas del organismo multilateral de crédito.*

*En consecuencia, en todos los aspectos que no se encuentren expresamente tratados en las políticas del BID, se deben aplicar las reglas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. La aplicación subsidiaria de la normativa interna fue admitida por el Consejo de Estado en sentencia del 26 de agosto de 2015 y por la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta misma corporación en el concepto del 25 de septiembre de 2018, como se expuso líneas arriba.*

*De acuerdo con lo anterior, si la liquidación de los contratos está expresamente regulada por los reglamentos de este organismo de multilateral de Crédito, se tendría que aplicar dichos preceptos y no la normatividad nacional, es decir el antes descrito artículo 60 de la Ley 80 de 1993."*

*Adicional a las normas citadas, al igual que para los contratos aludidos en el acápite anterior, el Contrato de Préstamo BID 4446//OC-CO suscrito el 23 de febrero de 2018, entre la Republica de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo organismo ejecutor es el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), no contempla el que se deba liquidar a los contratos suscritos y financiados con los recursos del empréstito.*

*Aunado a lo anterior, las Políticas de adquisiciones de obras, bienes y servicios de no consultoría No. GN-2349-15 y las políticas para selección y contratación de consultores No. GN-2350-15, no hacen alusión alguna a la liquidación de los contratos. Atendiendo a lo expuesto, la figura de las liquidaciones de contratos y convenios no aplica en los contratos y convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito, como lo es para el caso que nos ocupa el BID, razón por la cual se solicita levantar la observación que nos ocupa, como quiera que el MVCT ha actuado en estricta observancia de la normativa que rige la materia.*

#### **CONTRATO 823 de 2022**

*En relación con la liquidación de este contrato, se considera importante señalar que la cláusula quinta del mismo estableció que el valor pactado en el mismo se pagaría en ocho (8) pagos previa la presentación de las facturas, certificación de recibido a satisfacción suscrita por el supervisor del contrato y certificación de pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, conforme a lo establecido en la Ley 789 de 2002, Ley 1150 de 2007, así:*

- Un primer pago del 20 % del valor del contrato, con la entrega y aprobación del documento de contextualización y diagnóstico.*
- Seis pagos sucesivos del 10% cada uno, con la entrega y aprobación de los informes mensuales de balance del programa integral de liderazgo resiliente.*
- Un último pago del 20% del valor del contrato con la entrega y aprobación del Informe final de ejecución del contrato.*

*El contrato se ejecutó según lo previsto hasta el 31 de diciembre de 2022; no obstante, quedó pendiente el séptimo pago por valor de \$ 7. 899. 000 y el octavo pago por la suma de \$ 15. 798. 000, correspondiente al 30% del valor del contrato, toda vez que se radicó el trámite después del plazo de cierre establecido por el Ministerio para recibir las solicitudes de pagos correspondientes a la prestación de bienes y servicios para la vigencia 2022 (Circular del 18 de noviembre de 2022 emitida por la Subdirección de Finanzas y Presupuesto). Por lo tanto, las solicitudes de pago se constituyeron como reserva presupuesta/, y fueron pagadas el 8 de febrero de 2023 por valor de \$ 23. 69 7. 000.*

*Al interior del Ministerio se están adelantando las actividades necesarias para la liquidación del Contrato (Aceptación de Oferta) No. 823 de 2022 celebrado con la CORPORACIÓN INSTITUTO COLOMBIANO DE CUALIFICACIÓN EMPRESARIAL, en el marco de lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, que permite que el contrato sea objeto de liquidación dentro de los dos años siguientes al vencimiento del plazo para liquidar unilateralmente del contrato.*

*Visto lo anterior, se solicita levantar la presente observación, por cuanto el término para proceder a la liquidación del referido contrato se encuentra vigente de acuerdo con lo términos otorgados por la Ley", La Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando 20231E0003796, da respuesta:*

*"Por medio del presente documento me permito dar respuesta al memorando No. 2023EE0081202 en la cual manifiesta que se realizó el análisis de la información cargada en la carpeta OneDrive y como resultado de ello, encontraron que los contratos 829 de 2022 y 909 de 2022 se encuentran sin liquidar dentro de los 4 meses previstos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. Por ello, y en virtud del derecho de defensa, el Ministerio realiza las siguientes precisiones :*

*Los contratos objeto de estas observaciones fueron supervisados de acuerdo con lo estipulado en la ley 1474 de 2011, artículo 83 y 84, es decir cumpliendo con los parámetros de la moralidad administrativa mediante la vigilancia permanente de la correcta ejecución del objeto contractual y dentro de /os términos pactados, tal como se puede evidenciar en los informes que reposan en la carpeta contractual en la que se detallan el cumplimiento a cabalidad de cada una de las obligaciones por parte de /os contratistas, velando de esta manera la transparencia de las actividades contractuales. Como conocedores de la norma y de la responsabilidad no solo jurídica, sino también moral, que se adquiere al momento de asumir una supervisión, realizamos el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico de los contratos relacionados tal como dice la ley señalada.*

*Como consecuencia de esas supervisiones se verificó que los contratos fueron ejecutados en su totalidad dentro del plazo establecido, aportando los contratistas las actas de entrega, informes de ejecución, los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, ARL y demás documentos requeridos dentro de los contratos, cumpliendo así con la exigencia conforme a lo establecido en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002, las cuales se encuentra a su disposición para que sea consultada en cualquier momento. Ahora bien, con respecto con*

el acta de liquidación que consiste en el procedimiento que se realiza en la etapa post contractual, es decir una vez finalizado el contrato, las partes cruzan cuentas del cumplimiento de las obligaciones recíprocas, es decir, las partes lo que busca con el acta de liquidación es la declaración del paz y salvo mutuo o si existen obligaciones por cumplir y la forma en que deben ser cumplidas.

Para los casos que nos ocupa, el Ministerio iniciará el trámite de las actas de liquidación observadas en este memorando de manera inmediata, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007 y, por tanto, se procederá a levantar el acta de liquidación y citar a los Contratistas para los fines pertinentes de conformidad con dicha norma. Sin embargo, es de aclarar que la entidad tenía previsto de antemano a este memorando hacer uso de los 2 meses siguientes de los cuatros (4) meses iniciales para ello, pero en ningún caso se ha planificado realizar la misma en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término que se refiere la norma, aunque esta, sea permitida por ley.

Una vez se finalice el trámite de las liquidaciones de los contratos mencionados se hará allegar una copia de las actas de liquidación para que reposen en el presente expediente para su consulta.

Así las cosas, el Ministerio está dentro de los términos legales para liquidar los contratos según el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 que a letra dice: u( .. ) ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro ( 4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que fe haga fa entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá fa facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con fo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A. Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de fo previsto en el artículo 136 del C. C. A. (negrillas fuera del texto) Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a fa liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo."(. . .) Por todo lo antes expuesto, se concluye que no estamos violando fa norma ni por acción ni por omisión, por tanto, no hay responsabilidad disciplinaria que se nos pueda ser atribuida." , - La Dirección de Política y Regulación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando 20231E0003683, da respuesta:

"Conforme a la observación No. 26 presentada por fa Contra/orí a General de fa República, correspondiente a fa liquidación de los contratos de consultoría que se señalan a continuación, me permito presentar las siguientes aclaraciones:

<b>564 de 2022</b>	<i>Prestar servicios profesionales como consultor ambiental, social y de seguridad en el trabajo a la Unidad Coordinadora del crédito 28707 suscrito entre la Nación y el Banco KfW para la cofinanciación e implementación de los proyectos de saneamiento de vertimientos en las cuencas priorizadas en el río Chinchiná y en los ríos Otún-Consota</i>	Consultoría	31-dic-22
<b>568 de 2022</b>	<i>Prestar servicios profesionales como consultor financiero a la Unidad Coordinadora del crédito 28707 suscrito entre la Nación y el Banco KfW para la cofinanciación e implementación de los proyectos de saneamiento de vertimientos en las cuencas priorizadas en el río Chinchiná y en los ríos Otún-Consota</i>	Consultoría	31-dic-22
<b>825 de 2022</b>	<i>Prestación de servicios de consultoría para Auditar la información financiera (ingresos y gastos) y evaluar la aplicación de las Directrices de contratación de KfW en el Programa de protección ambiental municipal SAVER - Programa para el Saneamiento de Vertimientos de las Cuencas Chinchiná y Otún-Consota según lo descrito en los Términos de Referencia</i>	Contrato De Consultoría	31-dic-23

La Nación, representada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), suscribieron el 19 de diciembre de 2019 el contrato de crédito 28707 con el KfW Frankfurt am Main por 139. 400 millones de pesos (se adjunta), destinados para el Programa saneamiento de vertimientos de las Cuencas Chinchiná y Otún-Consota. El Banco de Desarrollo KfW es una institución financiera pública, cuya función consiste en financiar inversiones en infraestructura económica y social, reducción de la pobreza, protección del medio ambiente y conservación de recursos naturales mediante la concesión de préstamos con condiciones favorables y donaciones, así como medidas de asistencia y formación complementarias.

Conforme a lo establecido en el artículo 1 O. 3 del contrato de crédito 28707, las condiciones específicas que deben cumplir las partes para el adecuado desarrollo del contrato de crédito se detallan en un acuerdo separado, el cual fue firmado por el MHCP, el MVCT y el KfW el 19 de diciembre de 2019 (también se adjunta).

El numeral 2. 1 del acuerdo separado indica que, con los fondos del préstamo, se pueden financiar los siguientes componentes, los cuales serán contratados con base en las Directrices para la Contratación de KfW: i. Construcción PTAR de Manizales, incluidas sus conexiones, edificios de administración necesarios, adecuación de predios, instalaciones de aprovechamiento de energía y tratamiento de lodos, entre otros. ii. Construcción PTAR de Pereira, incluidas sus conexiones, edificios de administración necesarios, adecuación de predios, instalaciones de aprovechamiento de energía y tratamiento de lodos, entre otros. iii. Interventoría de los proyectos iv. Auditoría financiera del programa v. Unidad Coordinadora (UC)

Conforme a lo establecido en el numeral (iv) del literal (i) de la subcláusula 5.2.1.2.1 del acuerdo separado del contrato de crédito No. 28707, los procesos licitatorios para la contratación de las obras y suministros, bien como los contratos que se suscriban que sean financiados con recursos del préstamo, deben realizarse bajo las Directrices para la Contratación de KfW.

Por su parte, el literal (e) del numeral 5.2.1.1 correspondiente a las funciones y responsabilidades estratégicas del MVCT establece: "Contratar la auditoría financiera para El Programa, bajo las Directrices para la Contratación aplicables a la fuente de recursos" y el literal (a) del numeral 5.2.1.2.1 de las funciones generales y responsabilidades operativas del MVCT indica: "Conformar la UC con personal idóneo, quienes ejercerán la función de seguimiento a la ejecución de los recursos del préstamo y a las condiciones registradas en el presente Acuerdo Separado. La UC será financiada con fondos del préstamo y su contratación se rige según las Directrices para la Contratación anexas a este acuerdo".

Adicionalmente, el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 establece lo siguiente: "(. . .) los contratos o convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros podrán someterse a /os reglamentos de tales entidades".

Así pues, /os contratos No. 564 y 568 de 2022 son los contratos de los especialistas ambiental y financiero de la unidad coordinadora y el contrato No. 825 de 2022 es el contrato de la auditoría financiera del programa.

Los tres contratos en mención fueron financiados, en su totalidad, con los recursos del contrato de crédito 28707, tal y como se puede observar en /os certificados de disponibilidad presupuesta/ y registros presupuesta/es que se adjuntan. Teniendo en cuenta que dichos contratos se someten a las directrices para la contratación de KfW, el MVCT realizó la revisión de dicho documento para establecer si los contratos de consultoría requerían liquidación, encontrando que la normatividad del banco no prevé la realización de dicho trámite.

Si bien es cierto que el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 prevé la obligación de liquidar los contratos de consultoría, y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 establece el procedimiento para la liquidación de los contratos estatales, también es cierto que, el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007 establece una excepción correspondiente a los contratos financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito y entes gubernamentales extranjeros, los cuales no se someterán al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública sino a /os reglamentos propios de dichas entidades.

En consecuencia, debido a que los contratos en mención fueron financiados en su totalidad con los recursos del crédito y se encuentran sometidos a las directrices de contratación de KfW, entidad que no prevé la liquidación de este tipo de contratos, no se hace necesario la realización de dicho trámite. Se anexa a la presente respuesta los siguientes documentos: Contrato de crédito 28707, acuerdo separado del contrato de préstamo 28707, CDP 222 del 3 de enero de 2022, CDP 122 del 3 de enero de 2022, CDP 1222 del 17 de febrero de 2022, RP 722 del 19 de enero de 2022, RP 622 del 18 de enero de 2022, RP 2222 del 22 de Junio de 2022."

La Subdirección de Servicios Administrativos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con memorando 20231E0003858, informa lo siguiente: "El Coordinador del Grupo de Recursos Físicos en relación con los Contratos 826 y 831 de 2022, mediante memorando 2023/E0003834, remite respuesta así:

*Contrato 826 del 2022 - Contrato de obra*

Teniendo en cuenta lo observado por el equipo auditor, como área supervisora del contrato, a la cual se le encomendó, según directrices realizadas por la Secretaría General a través de correo electrónico de fecha 6 de marzo del año en curso, dar respuesta al requerimiento AFM-13-2023 de la Contraloría General de la República, se hace necesario precisar que la supervisión de este contrato suministró la información de las actuaciones adelantadas en el mismo con corte al 31 de diciembre de 2022, entendiéndose en su momento que el marco y alcance de la auditoría financiera que nos ocupa, se circunscribía solo para lo actuado durante la vigencia 2022.

Ahora bien, aunado a lo anterior no es menos importante igualmente precisar al equipo auditor que, la cláusula mencionada en el requerimiento AGB.1-044, en la columna "Fecha terminación contrato" no corresponde a este contrato toda vez que la cláusula donde reza el plazo de éste es la No 3 donde se señala: "El plazo estimado para la ejecución del Contrato será de seis (6) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio," la cual se suscribió el día 1 de julio de 2022; al igual que el día 14 de julio de 2022 se suscribió acta de suspensión No 1, la cual suspendió el plazo inicial de ejecución por un término de 18 días, reiniciándose el mismo el día 1 de agosto de 2022, conllevando una modificación a la fecha de finalización inicial de éste, es decir, pasando del 31 de diciembre de 2022 al 18 de enero de 2023, inclusive, información suministrada en su momento al equipo auditor.

Adicionalmente, durante la vigencia 2023, se realizaron 4 prórrogas al plazo del contrato (adjuntas}, arrojando como fecha final del plazo de ejecución el 19 de mayo de 2023,

permitiendo esto concluir que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se encuentra en los términos legales y jurisprudencia/es para efectuar la liquidación del contrato.

*Es importante mencionar que la terminación del citado contrato se dio el día 19 de mayo de 2023 y que, el deber funcional determinado en el artículo 11 de la Ley 1150 menciona que: "Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.", por lo cual, el Ministerio aún se encuentra en los términos dispuestos en la Ley para realizar la liquidación del contrato en mención.*

*En sentido similar, para reforzar lo anterior, el Consejo de Estado, mediante sentencia proferida el 16 de agosto de 2001, exp. 14384 y el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil emitido el 31 de octubre de 2001, No 1.365, con respecto a los plazos de cuatro meses para realizar la liquidación de forma bilateral, aclara que: "Los términos previstos en la ley para realizar la liquidación bilateral o unilateral son indicativos y no preclusivos o perentorios"*

*Contrato 831 del 2022 - Contrato de obra*

*Para el contrato 831 del 2022, teniendo en cuenta el plazo pactado para su liquidación, su terminación el 5 de noviembre de 2022, el cual no posee saldo, que ya se inició su proceso de liquidación, y que, el deber funcional determinado en el artículo 11 de la Ley 1150 menciona que: "Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.", por lo cual, el Ministerio aún se encuentra en los términos dispuestos en la Ley para realizar la liquidación del contrato en mención.*

*En sentido similar, para reforzar lo anterior, el Consejo de Estado, mediante sentencia proferida el 16 de agosto de 2001, exp. 14384 y el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil emitido el 31 de octubre de 2001, No 1.365, con respecto a /os plazos de cuatro meses para realizar la liquidación de forma bilateral, aclara que: "Los términos previstos en la ley para realizar la liquidación bilateral o unilateral son indicativos y no preclusivos o perentorios"*

*Así las cosas, resulta claro que se ha actuado al amparo de /as normas legales que regulan estos aspectos, razón por la que no hay lugar a afirmar la condición detectada en la observación, ni se ha incumplido ninguna norma de deber, razón por la que no existe fundamento para señalar que se ha configurado una presunta falta disciplinaria, pues tal como se ha explicado en la presente respuesta a la observación que nos ocupa, para que exista falta disciplinaria, debe haber elementos indicantes de que se ha incumplido un deber o ha ocurrido una extralimitación en /as funciones. Entonces, como se observa, al no existir infracción alguna de las normas contractuales, no solo se desvirtúa la condición de la*

*observación, sino que además no puede afirmarse la connotación disciplinaria, razón por la que se solicita el retiro de dicha observación.*

*Aunado a lo anterior, todas las modificaciones contractuales se encuentran debidamente cargadas en SECOP"*

*Esperamos haber atendido satisfactoriamente su solicitud y quedamos atentos a cualquier información adicional.*

### **Análisis de la respuesta de la entidad**

Una vez analizada la respuesta dada por parte del MVCT frente a la observación comunicada, es posible indicar lo siguiente de manera precisa, así:

**Contrato No. 859 de 2019:** Frente a la respuesta se encuentra que, pese a que se encuentra dentro de los términos, no se evidencia por parte de este ente de Control, las gestiones correspondientes a la realización de dicha liquidación por parte del MVCT, es decir, que, si bien es cierto los términos establecidos son indicativos, es importante que, desde la entidad, se dé cumplimiento a estos.

### **Contratos (564, 568, 602, 614, 816, 677 y 825 1075 DE 2022):**

Frente a lo manifestado por parte de la entidad, en cuanto a los contratos anteriormente relacionados, se encuentra que la observación se desvirtúa, en el efecto de dichos contratos, teniendo en cuenta el fundamento presentado por parte de la entidad, debido a la naturaleza y fuente de financiación de estos.

### **Contratos números 823, 829 y 909 de 2022:**

Frente a la respuesta dada por la entidad, se encuentra que, no se evidencia soporte alguno que denote la realización de gestión para la liquidación del contrato en mención. Motivo por el cual, la observación se mantiene frente al efecto de los presentes contratos, motivo por el cual, se define eliminar de la observación la incidencia disciplinaria, manteniéndose esta, como una observación administrativa.

### **Contrato No. 826 de 2022:**

Según lo indicado por parte de la entidad, la observación se desvirtúa frente al efecto del presente contrato, teniendo en cuenta que, según el fundamento presentado, el término de liquidación de este, se encuentra vigente.

### **Contrato No. 831 de 2022:**

Según lo indicado por parte de la entidad, la observación se mantiene frente al efecto del presente contrato, ya que no se evidencia soporte alguno de la gestión del trámite de liquidación del contrato.

Si bien es cierto, la entidad se encuentra dentro del término legal para la realización de la liquidación de los contratos, sin embargo, no se observan soportes que evidencien las gestiones para adelantar la realización de liquidación dentro del primer término establecido en la norma (artículo 11 de la Ley 1150 de 2007).

Así las cosas, se define que la observación se mantiene para el efecto de los contratos números 859 de 2019, 823 de 2022, 829 de 2022, 831 de 2022 y 909 de 2022, eliminando su incidencia disciplinaria y se configura como un hallazgo administrativo.

### **Hallazgo 21: Planeación, Estructuración y Viabilización - Contrato De Obra No. 198 de 2020. Administrativo y con Presunta Incidencia Disciplinaria.**

*El principio de planeación tiene fundamento y se infiere de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales, e implica que el negocio jurídico, la actividad contractual y administrativa pública tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica, y así poder establecer la conveniencia o no del objeto por contratar.*

*Ley 80 de 1993: en su artículo 3 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, prevé que los servidores públicos y los particulares que celebren contratos con el Estado deberán buscar el cumplimiento de los fines del estado, así como la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.*

*Ley 734 de 2002, Por la cual se expide el Código Disciplinario Único, artículo 34 numerales 1 y 34, modificado por el artículo 44 de la Ley 1474 de 2011, Artículo 53. Sujetos disciplinables. Modificado por el art. 44, Ley 1474 de 2011. Artículo 21. Soportes de las facturas de prestación de servicios. Artículo 34, Ibidem. Deberes. Son deberes de todo servidor público.*

Ley 1952 de 2019  
*Artículo 38. Deberes.*

Resolución 0330 de 2017, por la cual se expide el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS.

*Resolución 0661 de 2019: Por la cual se establecen los requisitos de presentación, viabilización y aprobación de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación, así como de aquellos que han sido priorizados en el marco de los Planes Departamentales de Agua y de los programas que implemente*

el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, y se dictan otras disposiciones.

*Artículo 18. Procedimiento de evaluación. Numeral 18.3 Verificación detallada de estudios y diseños.*

*Resolución 1063 de 2016: Por la cual se establecen los requisitos de presentación, viabilización y aprobación de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación, así como de aquellos que han sido priorizados en el marco de los Planes Departamentales de Agua y de los programas que implemente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, y se dictan otras disposiciones.*

*Anexo 1. Guía de presentación de proyecto de agua potable y saneamiento básico. Numeral 2.4. Requisitos técnicos*

Convenio No. 722 De 2020 Construcción Planta De Tratamiento De Residuos Sólidos Orgánicos Del Municipio De San Juan De Rioseco.

Las resoluciones 1063 de 2016 y 0661 de 2019 establecen los requisitos de presentación, viabilización y aprobación de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero al MVCT. Dichas resoluciones exponen las condiciones de priorización, al igual que los requisitos técnicos y jurídicos que deben cumplir los proyectos al momento de ser presentados para ser viabilizados. En este orden de ideas, la Alcaldía Municipal de San Juan de Rioseco, Cundinamarca estructuró y presentó ante la oficina competente del Viceministerio de Aguas y Saneamiento Básico el proyecto denominado: *Construcción Planta De Tratamiento De Residuos Sólidos Orgánicos Del Municipio De San Juan De Rioseco*, quien, dentro del marco de la gestión de los recursos SGP para el sector APSB, asignó recursos para el proyecto mencionado, suscribiéndose Convenio de Uso de Recursos 722 de 2020 con el MVCT cuyo objeto es “Aunar esfuerzos para la ejecución del proyecto denominado *Construcción Planta De Tratamiento De Residuos Sólidos Orgánicos Del Municipio De San Juan De Rioseco*”

En la ejecución del convenio se suscribió el Contrato de obra No. 198 de 2020 entre la Alcaldía de San Juan de Rioseco y la firma Construcciones Diseños e Interventorías De Colombia SAS (tabla 1) cuyo alcance comprende las obras de Construcción de la planta de tratamiento de residuos sólidos orgánicos del Municipio De San Juan De Rioseco, Cundinamarca.

A partir del análisis documental y la visita especial realizada por la CGR a las obras desarrolladas en el marco del contrato de obra señalado, se observó que las actividades de la ejecución se han visto interrumpidas y afectadas por causas que se asocian a debilidades y fallas en la estructuración, que debieron ser atendidas

en la verificación y revisión por parte del MVCT según señala la resolución 0661 de 2019 en su artículo 18.

**Tabla 26. Información y novedades Contratos derivados del CUR 722 de 2020.**

<b>Contrato de obra No 198 de 2020</b>		<b>Contrato de interventoría No 052 de 2021</b>	
Objeto:	Construcción Planta De Tratamiento De Residuos Sólidos Orgánicos Del Municipio De San Juan De Rioseco (Convenio N° 722 De 2020 Minvivienda).	Objeto:	Interventoría Técnica Administrativa Financiera Y Ambiental Al Proyecto Construcción Planta De Tratamiento De Residuos Sólidos Orgánicos Del Municipio De San Juan De Rioseco (Convenio No. 722Del 2020 Minvivienda).
Contratista	Construcciones Diseños E Interventorías De Colombia SAS	Contratista:	Consortio Inter Rioseco
Valor Inicial:	\$1.825.283.855	Valor Inicial:	Ciento Treinta Y Dos Millones Cuatrocientos Cuarenta Y Siete Mil Pesos M/CTE (\$132.447.000)
Acta de Inicio:	6 de abril de 2021	Acta de Inicio	6 de abril de 2021
Plazo Inicial De Ejecución:	Seis (6) Meses	Plazo Inicial De Ejecución:	Ocho (08) Meses
Fecha de Terminación inicial	5 de octubre de 2021	Fecha de Terminación inicial	30 de diciembre de 2021
Prórrogas (4):	16 meses y un día	Prórrogas(4):	14 Meses y 3 Días
Suspensiones (4):	156 días	Suspensiones (4):	156 Días
Plazo Final De Ejecución:	30 de junio de 2023	Plazo Final De Ejecución:	30 de junio de 2023
Estado Actual:	En Ejecución	Estado Actual:	En ejecución

Fuente: Elaboración equipo auditor con información del MVCT

De acuerdo con los anteriores antecedentes del contrato, se identifican dos aspectos técnicos del proyecto viabilizado que produjeron las situaciones de suspensiones y prórrogas suscritas dentro del contrato de obra, afectando la entrega oportuna del mismo, así:

1. Actividades no previstas en la etapa de estructuración y viabilización: En visita especial realizada se pudo constatar que en la actualidad no existe disponibilidad de servicios públicos en el lote donde se ubica la Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos - PTRS, la revisión documental permitió determinar que el proyecto se viabilizó sin contemplar la disponibilidad de la red eléctrica en el predio a construir, esta actividad constituye un ítem clave para la puesta en servicio una vez se entregue el proyecto, finalidad objeto del contrato de obra.

De acuerdo con la información suministrada en campo, el punto actual de red eléctrica de media tensión más cercano al predio del proyecto se encuentra a 1.5 Km, actividad que debió ser contemplada en la estructuración del proyecto por parte de la Alcaldía y verificada en detalle por parte del MVCT; hasta la fecha no se cuenta con asignación de recursos, por lo que es incierta su construcción.

Con relación a la conexión de la red de acueducto provisional desde el punto existente más cercano hasta el predio del proyecto, se encontró que las longitudes proyectadas inicialmente para atender esta actividad, difieren de la realidad del proyecto, situación que fue advertida por el contratista después de realizar la actividad de localización y replanteó, esta situación repercute en mayores cantidades de obra y nuevos ítems al proyecto.

2. Rediseños de la estructura metálica del módulo 1 (planta de tratamiento de residuos sólidos): frente a este aspecto se evidenció que según información del contratista de obra los diseños presentados por la Alcaldía Municipal y aprobados por el MVCT para la viabilización del proyecto, no cumplían con estabilidad de la estructura de acuerdo a la Norma sismorresistente NSR-10 vigente; lo cual llevó a que el contratista de obra ajustara los diseños y realizara obras adicionales a las inicialmente contratadas.

La revisión documental señala que hasta el 13 de septiembre de 2022, pasados 1 año y 5 meses se reportan por el contratista de obra, las falencias en el diseño estructural asociada con una posible carencia de los factores de seguridad para la modelación sismorresistente de la cubierta de la planta, por lo cual se entregó un ajuste y rediseño de esta estructura metálica que fue revisado y recomendado por profesionales del MVCT, a finales del mes de abril de 2023, esto es, pasados casi 2 años del inicio del proyecto, con lo cual el contratista de obra ajusta las actividades ya desarrolladas en el proceso constructivo de la cimentación, para continuar con la construcción del nuevo diseño, generando aumento en las cantidades de obra.

3. De acuerdo con la revisión documental respecto al otro si No. 2 modificatorio al contrato de obra N°198 de 2020, se advierte de los cambios realizados al

presupuesto de obra en el acta de mayores y menores cantidades, donde se incorporaron al presupuesto contractual ítems No Previstos que guardan equivalencia técnica con ítems contractuales, repercutiendo en mayores valores a favor del contratista de obra.

Las circunstancias señaladas respecto a los efectos de las inconsistencias, las fallas en los diseños, y el bajo rendimiento en la ejecución de las actividades contractuales a desarrollar por el contratista de obra, derivaron en el inicio de un proceso de ajuste de las condiciones iniciales del proyecto y fueron en gran medida la causa de la solicitud de las 4 actas de suspensión y 4 prórrogas suscritas. Al momento de la visita de obra, los días 10, 11 y 12 de mayo de 2023, se encuentra que el contrato de obra N°198 de 2020 suma cerca de 5 meses de suspensión, 16 meses en prórrogas y más de 2 años desde la firma del acta de inicio.

Asimismo, la situación actual de indefinición frente a la construcción de la red eléctrica desde el punto actual más cercano hasta el lote predio de la PTRS, las mayores cantidades de obra, aunado en las demoras en la aprobación de ajustes al contrato inicial, cuyo cumplimiento repercute directamente en la entrega y posterior funcionalidad de la PTRS y con ello en el cumplimiento del alcance del convenio CUR 722 de 2020; permite concluir que las situaciones presentadas en la ejecución del mismo, responden a diversos aspectos que debían ser atendidos técnica y presupuestalmente en el proceso de formulación, estructuración y viabilización del proyecto, a cargo de la Alcaldía San Juan de Rioseco y el MVCT; lo cual, ha retrasado las obras, ha impactado el balance financiero y ha afectado a los beneficiarios del mismo.

Lo anteriormente expuesto permite evidenciar que, en medio del proceso de la planeación, estructuración, viabilización y supervisión del Proyecto “*Construcción Planta De Tratamiento De Residuos Sólidos Orgánicos Del Municipio De San Juan De Rioseco*” se presentan una serie de debilidades de carácter técnico, administrativo y financiero, que repercutieron de forma negativa en la ejecución del Contrato De Obra No. 198 de 2020. Esto en contravía de lo estipulado en los *artículos 209, 339 y 341 constitucionales, el artículo 3 y 24 de la Ley 80 de 1993, la Resolución 1063 de 2016 y 0661 de 2019, así mismo las disposiciones de la Resolución 0330 de 2017 (RAS - Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico)*. En razón a ello se configura la presente observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

## **Respuesta de las Entidades.**

### **1. Respuesta MVCT.**

La Dirección de Infraestructura y Desarrollo Empresarial del Ministerio de

Vivienda, Ciudad y Territorio, en el memorando 20231E0004076, presenta los siguientes argumentos:

*"En primer lugar, es perentorio señalar que este Ministerio ha acogido los postulados de la descentralización de las entidades territoriales consagrada en la Constitución Política en su artículo 287, razón por la cual, el ejercicio de sus funciones como rector de la política pública se ha concentrado en brindar lineamientos frente a los requerimientos técnicos que deben tener en cuenta las entidades territoriales al momento de formular sus proyectos, así como las consideraciones que en términos de continuidad, cobertura y calidad de los servicios, deben observar al momento de tomar la decisión de priorizar las inversiones sectoriales.*

*De otra parte, el artículo 250 de la Ley 1450 de 2011', por medio del cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 estableció que, "El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es el competente para evaluar y viabilizar los proyectos del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico que soliciten apoyo financiero de la Nación y sus entidades públicas descentralizadas a través del mecanismo definido", objetivos que fueron ratificados a través del actual Plan Nacional de Desarrollo.*

*Así, la evaluación y la viabilización de los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación y sus entidades públicas descentralizadas deberá someterse al mecanismo establecido en la Resolución 661 de 2019, norma en la cual se prevé que los proyectos que presenten las entidades territoriales solicitando apoyo financiero de la Nación, así como aquellos que han sido priorizados en el marco de los Planes Departamentales de Agua y de los Programas que implemente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, deberán cumplir con una serie de requisitos legales, financieros y ambientales debidamente soportados.*

*De acuerdo con lo anterior, es importante señalar que el proyecto "Construcción Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos Orgánicos del Municipio de San Juan de Rioseco" fue estructurado y radicado ante este ministerio, por Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E. S.P (EPC), mediante oficio con radicado No. 2017ER0023849 fechado del 3 de marzo 2017, en su calidad de Gestor del Plan Departamental de Aguas de Cundinamarca que de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.3.3.1.2.2. del Decreto 1077 de 2015 señala: "El Gestor es el responsable de la gestión, planeación, implementación, ejecución de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) y los asuntos relacionados con agua potable y saneamiento básico en el departamento."*

*En tal sentido, es necesario precisar el contexto normativo aplicable y bajo el cual*

se viabilizó el proyecto objeto de observación por el ente de control, por cuanto para la fecha de radicación del mismo ante este Ministerio (marzo de 2017) la norma vigente que establecía los requisitos de presentación y viabilización de proyectos era la Resolución No. 1063 de 2016 -derogada posteriormente por la Res. 661 de 2019- y respecto del Reglamento Técnico del Sector (RAS), la reglamentación vigente era la Resolución No. 1096 de 2000, sustituida después por la Resolución 0330 de 2017.

Sobre la viabilización de proyectos y responsabilidad por parte del Ministerio, es preciso mencionar lo señalado por la Resolución No. 1063 de 2016 -vigente para la época- que en su artículo 2° señalaba:

*"ARTICULO 2-. MECANISMO DE VIABILIZACIÓN DE PROYECTOS: Es el proceso mediante el cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, evalúa, aprueba y viabiliza los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico presentados por las entidades territoriales que soliciten apoyo financiero de la Nación, así como las reformulaciones que estos requieran.*

*PARÁGRAFO: La viabilización de proyectos o su reformulación, corresponde a la verificación de los parámetros requeridos de conformidad con el reglamento técnico del sector, los requisitos establecidos en la presente resolución y la Guía de Presentación de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico que hace parte integral de la misma. En ningún caso el Mecanismo de Viabilización de Proyectos suple las funciones o responsabilidades de los ejecutores del proyecto; consultores encargados de estudios, diseños e interventoría; de los contratistas de obra y de los supervisores de los contratos."*

*Este contexto nos permite aclarar al ente de control, frente a las observaciones que a continuación se resumen, lo siguiente:*

- 1. "Actividades no previstas en la etapa de estructuración y viabilización: En visita especial realizada se pudo constatar que en la actualidad no existe disponibilidad de servicios públicos en el lote donde se ubica la Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos — PTRS (...)."*

*La Resolución 1063 de 2016, mediante el Artículo 18 adopta la Guía de Presentación de Proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico, contenida en el anexo 1 de la misma resolución, haciéndola parte integral de la misma. Según la mencionada Guía, entre otros, se exigen los siguientes requisitos para la presentación, viabilización, aprobación y reformulación de proyectos del sector: Según numeral 2.4.3.26 de la Guía, para la época, frente a la disponibilidad de servicios públicos, entre ellos el de servicio eléctrico, mencionaba que "se debe presentar certificación por parte del prestador del servicio, que permita evidenciar y garantizar la disponibilidad del mismo".*

*Así las cosas, se tiene que para la viabilización del proyecto se presentó certificación emitida por CODENSA, el prestador de servicio público de energía, donde señala que "...la empresa está en condiciones de suministrar el servicio de energía eléctrica al predio de la referencia" para el predio donde se ubica la PTRS, la cual se anexa a la presente respuesta.*

- 2. "Rediseños de la estructura metálica del módulo 1 (planta de tratamiento de residuos sólidos): frente a este aspecto se evidencio que según información del contratista de obra los diseños presentados por la Alcaldía Municipal y aprobados por el MVCT para la viabilización del proyecto, no cumplían con estabilidad de la estructura de acuerdo a la Norma sismorresistente NSR-10 vigente; lo cual llevó a que el contratista de obra ajustara los diseños y realizara obras adicionales a las inicialmente contratadas."*

*Respecto al cumplimiento de la norma NSR-10, es necesario destacar que, la edificación en estructura metálica presentada ante el MVCT, cuenta con el aval del especialista estructural que asesoró los diseños de la cubierta de la planta, quien señala que cumplía con dicha norma, como se evidencia en el documento que se anexa a esta respuesta.*

*Sobre el asunto es importante reiterar, que de acuerdo con lo establecido en el parágrafo del artículo 2° de la Resolución 1063 de 2016, las entidades que presentan proyectos al Ministerio son responsables por veracidad de la documentación e información que presentan, pues en ningún caso el Mecanismo de Viabilización de Proyectos suple las funciones o responsabilidades de los ejecutores del proyecto, consultores encargados de estudios, diseños e interventoría de los mismos.*

- 3. "el otro si No. 2 modificadorio al contrato de obra N°198 de 2020, se advierte de los cambios realizados al presupuesto de obra en el acta de mayores y menores cantidades, donde se incorporaron al presupuesto contractual ítems No Previstos que guardan equivalencia técnica con ítems contractuales, repercutiendo en mayores valores a favor del contratista de obra"; "(...) causa de la solicitud de las 4 actas de suspensión y 4 prórrogas suscritas(...)"; "(...) el contrato de obra N° 198 de 2020 suma cerca de 5 meses de suspensión, 16 meses en prórrogas y más de 2 años desde la firma del acta de inicio (...)"*

*"(...) la situación actual de indefinición frente a la construcción de la red eléctrica desde el punto actual más cercano hasta el lote predio de la PTRS, las mayores cantidades de obra, aunado en las demoras en la aprobación de ajustes al contrato inicial, cuyo cumplimiento repercute directamente en la entrega y posterior funcionalidad de la PTRS y con ello en el cumplimiento del alcance del convenio*

CUR 722 de 2020 (...)"

*Al respecto es importante señalar que: Respecto a la ejecución del contrato de obra, es importante señalar que existe una interventoría técnica, jurídica, económica y financiera contratada, quien es responsable por verificar las mayores y menores cantidades de obra realmente ejecutadas, la aprobación de los análisis de precios unitarios nuevos para Ítems no previstos, y su pertinencia o no, frente a los Ítems previamente contratados; la interventoría también debe garantizar el cumplimiento a los plazos pactados dentro del contrato, justificar prorrogas en caso de requerirse, etc.*

*La situación de indefinición frente a la construcción de la red eléctrica, le corresponde solucionarlo a los estructuradores del proyecto, entre ellos Empresas Públicas de Cundinamarca y el municipio de san Juan de Rioseco, quienes allegaron certificación de disponibilidad del servicio eléctrico para el proyecto, expedida por Codensa y aceptada de buena fe por este Ministerio, sin advertir de tal situación ni presupuestar estas inversiones. El ministerio efectúa una revisión documental a los proyectos, y de buena fe, recibe las certificaciones, diseños, presupuestos, y demás insumos que se allegan, firmados por los responsables de su elaboración; en consecuencia, no se le puede endilgar omisiones de terceros y sus consecuencias, frente a la revisión documental de un proyecto.*

*Finalmente, es necesario destacar que la evaluación de proyectos asociada al mecanismo de viabilización, en ningún momento reemplaza o suple la obligación de diseñadores e interventores, en consecuencia, es el municipio estructurados del proyecto, quien debió supervisar que dichas obligaciones se cumplan, en este sentido, el parágrafo del Artículo 2 de la Resolución 1063 de 2016, señala que "la viabilización de proyectos o su reformulación, corresponde a la verificación de los parámetros requeridos de conformidad con el reglamento técnico del sector, los requisitos establecidos en la presente resolución y la guía de presentación de proyectos (...). En ningún caso el Mecanismo de Viabilización de proyectos suple las funciones o responsabilidades de los ejecutores del proyecto; consultores encargados de estudios, diseños e interventoría; de los contratistas de obra y de los supervisores de los contratos"*

*De otra parte, se recuerda el texto que acompaña al oficio de viabilidad, el cual dentro del numeral 4 en las consideraciones finales señalaba: "El presente concepto se emite con base en la documentación presentada por el municipio de San Juan de Rioseco y EPC, la cual se presume veraz, por lo tanto, serán dichas Entidades quienes deberán responder ante los organismos de control del Estado por cualquier inexactitud o falsedad en la información que pueda ocasionar detrimento patrimonial de los recursos del Estado o un perjuicio a la comunidad" En ningún caso el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se hace responsable por la calidad de los documentos presentados para emitir el Concepto de Viabilidad*

y que sean utilizados para la construcción de las obras"

*"El presente concepto de viabilidad no exonera al municipio del cumplimiento de los demás requisitos legales que correspondan para la ejecución del proyecto, de acuerdo con la naturaleza del mismo, a saber, obtención de permisos, licencias, autorizaciones, concesiones ambientales, entre otros"*

*Atendiendo a lo antes expuesto, es de tener presente que no se configuran evidencias a partir de las cuales sea factible concluir la producción de un daño patrimonial al Estado atribuible a hechos u omisiones imputables al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, a alguno de sus funcionarios o contratistas por actuaciones en forma dolosa o culposa, y en ese orden de ideas, respetuosamente se solicita al Ente de Control adelantar el cierre de la observación objeto de análisis, procediendo con el archivo de la misma, como quiera que no concurren los elementos jurídicos necesarios que den lugar a supuestos de responsabilidad administrativa disciplinaria o fiscal."*

## **2. Respuesta Alcaldía de San Juan de Rioseco.**

*"Me permito remitir las aclaraciones pertinentes a las observaciones realizadas AUDITORÍA FINANCIERA – MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO VIGENCIA 2022, de la siguiente manera;*

**HECHOS:** 1. El municipio de San Juan de Rioseco, suscribió con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio el convenio No. 722 de 2020, cuyo objeto corresponde a "CONSTRUCCION PLANTA DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS SOLIDOS ORGANICOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DE RIOSECO" por valor de MIL OCHOCIENTOS VEINTICINCO MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS (\$1.825.283.855).

2. Producto de este convenio, se derivaron los contratos de obra No. 198 de 2020 y de interventoría No. 052 de 2021. 3. El municipio de San Juan de Rioseco, suscribió el contrato de obra No. 198 de 2020 con el contratista CONSTRUCCIONES DISEÑOS E INTERVENTORÍA DE COLOMBIA S.A.S (CODINTCOL S.A.S), el día veinticuatro (24) de noviembre de año 2020. Anexo documento denominado CONTRATO DE OBRA, veintiséis (26) folios.

4. El municipio de San Juan de Rioseco, suscribió el contrato de interventoría No. 052 de 2021 con el contratista CONSORCIO INTER RIOSECO, el día dieciocho (18) de enero de 2021. Anexo documento denominado CONTRATO DE INTERVENTORIA, quince (15) folios.

5. Se revisó el expediente de los contratos de obra e interventoría, y se evidencia que no se encontraba dentro del mismo, la documentación correspondiente a planos, diseños y especificaciones técnicas del proyecto, por lo cual, vía correo

electrónico, se solicitó la documentación con la cual el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, realizó la viabilización del mismo. Anexo documento denominado SOLICITUD COPIA DEL PROYECTO, un (01) folio.

6. Que, se obtuvo respuesta del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, donde manifiestan que: “Para continuar con el proceso de copia es necesario que se comuniquen con la Ing. Milena Canchano, toda vez que como el proyecto no se encuentra de forma digital, este debe ser escaneado y se deberán plotear los planos para poderlos enviar; para lo anterior se requiere de unos recursos”. Anexo documento denominado RESPUESTA MINISTERIO\_SOLICITUD COPIA PROYECTO”, dos (02) folios.

7. Que, una vez se obtuvo copia de los documentos que se radicaron en vigencias pasadas y correspondían al proyecto, se verifica para la suscripción del acta de inicio, el registro presupuestal y aprobación de garantías.

8. Se procedió a la suscripción del acta de inicio de los contratos de obra e interventoría relacionados en el numeral tres (03) y cuatro (04) respectivamente, estableciendo como fecha de inicio el día seis (06) de abril de 2021.

9. Que, desde ese momento, se realizaron mesas de trabajo con la Dirección de Asuntos Ambientales, de Empresas Públicas de Cundinamarca - EPC, debido a que son los encargados de aprobar las cuentas de cobro de los contratistas de obra e interventoría, de acuerdo con lo establecido por el Patrimonio Autónomo FIA.

10. Que, en efecto el predio que se dispuso para la construcción de la Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos Orgánicos, no cuenta con la disponibilidad inmediata de servicios eléctricos, puesto que este hace parte de una segunda fase, ya que se encuentra la red principal de energía a 1.6 km del lugar.

11. Que los contratos de obra e interventoría, surtieron prórrogas y suspensiones, esto debido principalmente al clima adverso que se presentó en el municipio para el segundo semestre del año 2021 y los bloqueos presentados en las vías durante los primeros meses del año 2022, lo cual no permitió generar un avance significativo en la ejecución.

12. Que la Oficina Asesora de Planeación dejó la trazabilidad de la solicitud que realizó a Empresas Públicas de Cundinamarca –EPC, para la cofinanciación de la segunda fase con el fin de llevar a cabo la construcción de la acometida eléctrica. Anexo documento denominado SOLICITUD COFINANCIACION ACOMETIDA ELECTRICA, dos (02) folios.

13. Que se realizaron mesas de trabajo con Empresas Públicas de Cundinamarca –

EPC y el apoyo a la supervisión del Ministerio, con el fin de lograr la reformulación del convenio; se presentaron los diseños eléctricos, presupuesto, memoria de cantidades y justificación técnica a EPC con el fin de lograr la adición presupuestal.

14. Que, el contratista tanto de obra como de interventoría, manifestó a la supervisión, vía correo electrónico solo hasta el día veinticinco (25) de enero de 2023, un informe de revisión a la estructura metálica donde indica que no cumple con lo establecido dentro de la Norma Sismo resistente NSR-10; el cual fue socializado vía Teams con el apoyo a la supervisión por parte del Ministerio. Adjunto documento denominado INFORME DE REVISION ESTRUCTURA METALICA CUBIERTA un (01) folio.

15. Que el municipio sigue realizando las gestiones para ejecutar la segunda fase del proyecto y tiene la firme tarea de poner en funcionamiento la PARSO, esto con el fin de evitar obras inconclusas o presuntos elefantes blancos”.

### **3. Respuesta Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P.**

“El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el municipio de San Juan de Rioseco suscribieron el Convenio Interadministrativo de uso de recursos No. 722 de 2020. En virtud de dicho convenio, el Municipio de San Juan de Rioseco suscribió el contrato de obra No. 198 de 2020 cuyo objeto consiste en la “CONSTRUCCION DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS ORGANICOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DE RIOSECO” y el contrato de interventoría No. 052 de 2021 cuyo objeto consiste en la “ INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y AMBIENTAL AL PROYECTO CONSTRUCCION DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS ORGANICOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DE RIOSECO,”. Como se evidencia de los negocios jurídicos antes relacionados, Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P. no hace parte de ninguno de ellos, por lo cual nos abstendremos de pronunciarnos respecto al hallazgo evidenciado durante el desarrollo de la auditoría financiera realizada al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Sin embargo, consideramos oportuno recordar que Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P. en virtud del contrato interadministrativo No. 009 de 2008 celebrado con la Gobernación de Cundinamarca., desempeña el rol de gestor del Plan Departamental de Agua y Saneamiento de Cundinamarca.

En tal condición y según lo dispuesto en el artículo 2.3.3.1.2.3, del decreto 1077 de 2015, corresponde al Gestor, entre otras funciones, desarrollar las acciones necesarias para alcanzar el cumplimiento de los objetivos de la política del sector de agua potable y saneamiento básico, la observancia de los principios y el cumplimiento de los objetivos y las metas del PAP-PDA, la atención de los temas a nivel departamental relacionados con el sector, la realización de los procesos de

*contratación con cargo a los recursos del PAP-PDA una vez los proyectos hayan sido viabilizados, y de acuerdo con lo previsto en dicho decreto, el Manual Operativo, el Plan General Estratégico de Inversiones, el Plan Anual Estratégico y de Inversiones y el Plan de Aseguramiento de la Prestación de los Servicios.*

*Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad, la creación de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento trajo consigo la contratación de un patrimonio autónomo a través del cual se administran los recursos destinados por los participantes de cada PDA a su financiación y ejecución, contratación que terminó en la celebración del contrato de fiducia mercantil irrevocable de recaudo, administración, garantía y pagos para el manejo de los recursos de los Planes Departamentales de Agua entre el Consorcio Fiduciario (integrado por la Fiduciaria Bancolombia S.A., BBVA Fiduciaria S.A., y Fiduciaria Bogotá S.A.) con los Departamentos en su condición de fideicomitentes, entre ellos Cundinamarca.*

*En virtud de la existencia del Patrimonio Autónomo y de lo establecido en el numeral 3 de la cláusula tercera del Convenio Interadministrativo de uso de recursos No. 722 de 2020, suscrito entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el municipio de San Juan de Rioseco, la cual señala en cabeza del Municipio la obligación de: “Garantizar un instrumento fiduciario para el manejo de los recursos para la administración y pago de los recursos aportados por la nación, del proyecto viabilizado, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.3.3.1.7.23 del decreto 1077 de 2017 subrogado por el Decreto 1425 de 2019, modificado por el artículo 8 del decreto 596 de 2016”, se determinó para dar cumplimiento a esta obligación que la administración y pago de estos recursos se realizara a través del Patrimonio Autónomo FIA. Teniendo en cuenta que Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P. en su condición de gestor del Plan Departamental de Agua y Saneamiento básico de Cundinamarca, actúa como ordenar de los pagos que se realicen con cargo a los recursos administrados en el patrimonio autónomo, el Municipio con oficio de fecha 28 de julio de 2021, solicita nuestro concurso para que adelante y tramite los pagos que se generen a favor de los contratistas según lo estipulado en cada uno de los contratos. Sin embargo, ya que Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P. no hace parte del convenio o de sus contratos derivados, Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P. no puede certificar la ejecución de las actividades a cargo de los contratistas, razón por la cual solo se adelanta los trámites ante el consorcio FIA una vez se certifiquen los mismos por parte de la interventoría y la supervisión a cargo del Municipio, en el caso de obra y por la supervisión en el caso de la interventoría.*

*De acuerdo con lo anterior, es claro que la única intervención de Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P. en la ejecución el contrato de obra relacionado en el hallazgo es la de adelantar y tramitar lo pagos que se deriven, por lo cual la ejecución del contrato es responsabilidad exclusiva del Municipio de San Juan de Rioseco”.*

## Análisis de las Respuestas.

### 1. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Frente a los argumentos planteados por el MVCT sobre la observación comunicada, es preciso acotar, en primera instancia, que según lo estipulado en el *Reglamento técnico del sector APSB – RAS 2000* (vigente para la época de los hechos) en el componente A.7. *Estudios previos* en su inciso **A.7.1.5 Descripción de la infraestructura existente (Artículo 39)**: “Deben identificarse las principales obras de infraestructura construidas y proyectadas dentro de la zona de influencia del sistema por desarrollar, tales como carreteras, puentes, líneas de transmisión de energía y cualquier otra obra de importancia. Se deben identificar las redes de otros servicios públicos en la zona, tales como redes de gas, teléfono, energía y oleoductos y sus respectivas áreas de servidumbre con los cuales podrían presentarse interferencias.”. En tal sentido, queda clara la obligación del MVCT para que en la etapa de priorización y viabilización de los proyectos se definiera y gestionara la disponibilidad o la necesidad de construcción de infraestructuras requerida por el funcionamiento de los proyectos APSB. Para el caso de la “construcción de la PARSO de Rioseco” era necesario determinar la construcción de una línea de transmisión de energía hasta el lote ante la inexistencia de una red eléctrica disponible, hecho que no se llevó a cabo oportunamente, a pesar de lo señalado en el artículo 39 del RAS 2000 y en contravía de lo informado por los mismos en su respuesta donde subrayan que la “verificación de los parámetros requeridos de conformidad con el reglamento técnico del sector”.

Frente a lo dicho, en la respuesta de la entidad se aporta un certificado de disponibilidad del servicio de energía eléctrica emanado de la empresa CODENSA, sin embargo, al revisar dicha certificación se observa inconsistencia respecto tipo de uso del servicio y los requerimientos del operador para brindar dicho servicio. En primera medida, dadas las características de los equipos y elementos que conforman la PARSO de San Juan de Rioseco, el tipo de uso para las actividades industriales que desarrollaran corresponden a usuarios de tipo no residencial; contrario a lo que al uso residencial que informa la constancia anexada, en contravía de lo estipulado en el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas – RETIE (resolución 180398 de 2004 - Resolución CREG-108 de 1997 Artículo 18º. Modalidades del servicio), que impone la construcción de una red de medio tensión para este tipo de usuarios debido a la diferencia del voltaje a la que usan respecto en los sectores de uso residencia.

Frente a los requerimientos técnicos que aborda CODENSA en dicho oficio, estos hacen referencias a la presentación de planos, especificaciones técnicas y documentos requeridos para la ejecución de proyectos de redes eléctricas y

alumbrado público, no se tuvieron en cuenta a la hora de formular las actividades para la construcción de dicha red hasta el lote de la planta.

Además de la certificación descrita, el MVCT adjunta un oficio denominado “estudio eléctrico” al revisarlo en el mismo no se observan las conclusiones, cálculos o memorias de cantidades que soporten la ejecución, en la revisión documental no se encontraron los análisis de precios unitarios de las actividades correspondientes a la instalación de la red eléctrica de media tensión, ni quedaron incluidas en el presupuesto del proyecto finalmente viabilizado y contratado.

Ahora, sobre los ajustes realizados por el contratista en lo referido a las estructuras y la cimentación del módulo 1 que hace parte de la observación comunicada, con la respuesta, el MVCT adjuntó un documento nominado “diseño estructura metálica” donde se describen las memorias de cálculos de un análisis de carga de la cubierta; pero no se observa que se haya abordado las modelaciones del sistema aporricado (columnas y vigas) ni de los elementos no estructurales, ni de cimentación (zapatas, pedestales, etc.) requeridas para cumplir con la NSR 10 para garantizar la estabilidad de las obras, situación que en el desarrollo de las mismas conllevó a las modificaciones realizadas por el contratista, a la ejecución de ítems nuevos y no previstos tal como se refiere en la situación observada.

De acuerdo con lo anterior, los argumentos y documentos presentados por el MVCT en su respuesta, no contienen elementos que desvirtúen la situación irregular observada.

## **2. Alcaldía de San Juan de Rioseco, Cundinamarca.**

La respuesta de la Alcaldía Municipal, refiere textualmente: *“10. Que, en efecto el predio que se dispuso para la construcción de la Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos Orgánicos, no cuenta con la disponibilidad inmediata de servicios eléctricos, puesto que este hace parte de una segunda fase, ya que se encuentra la red principal de energía a 1.6 km del lugar”*. Con esta afirmación acepta la situación irregular detectada en la revisión documental del convenio 722 de 2020 y confirmada con la visita técnica por parte del CGR, respecto a la ausencia dentro del proyecto presentado por el Municipio y la EPC y viabilizado por el MVCT, de la disponibilidad y/o instalación de una red eléctrica de media tensión necesaria para la funcionalidad de la PARSO de Rioseco, esto sin perjuicio del certificado. del certificado emitido por CODENSA y aportado por el MVCT con su respuesta.

Así mismo, en su respuesta el municipio expresa: *“Que, el contratista tanto de obra como de interventoría, manifestó a la supervisión, vía correo electrónico solo hasta el día veinticinco (25) de enero de 2023, un informe de revisión a la estructura metálica donde indica que no cumple con lo establecido dentro de la Norma Sismo*

resistente NSR-10; el cual fue socializado vía Teams con el apoyo a la supervisión por parte del Ministerio...”

Esta respuesta de la alcaldía confirma lo observado por la CGR respecto de las deficiencias de los diseños realizados y presentados en la formulación y en la viabilidad del proyecto, específicamente en la parte estructural del denominado módulo 1.

Además de lo mencionado, la Alcaldía reporta los hitos contractuales que ha realizado en el marco del CUR 722 de 2020 y sus contratos derivados, ya conocidos y revisados por la auditoría. Por tal motivo, la información y los documentos aportados por esta entidad, no desvirtúan los hechos que sustentan la observación comunicada y, por el contrario, apartes de sus respuestas ratifican los mismos.

**3. Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P:** E.P.C. S.A. E.S.P. en su respuesta a la observación comunicada, expresa:

1. *“El Municipio de San Juan de Rioseco suscribió el contrato de obra No. 198 de 2020 cuyo objeto consiste en la “CONSTRUCCION DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS ORGANICOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DE RIOSECO” y el contrato de interventoría No. 052 de 2021 cuyo objeto consiste en la “INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA Y AMBIENTAL AL PROYECTO CONSTRUCCION DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS ORGANICOS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN DE RIOSECO,”. Como se evidencia de los negocios jurídicos antes relacionados, **Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P. no hace parte de ninguno de ellos, por lo cual nos abstendremos de pronunciarnos respecto al hallazgo evidenciado durante el desarrollo de la auditoria financiera realizada al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.**”* (negrita fuera de texto)

1. *“En virtud de la existencia del Patrimonio Autónomo y de lo establecido en el numeral 3 de la cláusula tercera del Convenio Interadministrativo de uso de recursos No. 722 de 2020, suscrito entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el municipio de San Juan de Rioseco (...) se determinó para dar cumplimiento a esta obligación que la administración y pago de estos recursos se realizara a través del Patrimonio Autónomo FIA. Teniendo en cuenta que Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P. en su condición de gestor del Plan Departamental de Agua y Saneamiento básico de Cundinamarca, actúa como generador de los pagos que se realicen con cargo a los recursos administrados en el patrimonio autónomo, el Municipio con oficio de fecha 28 de julio de 2021, solicita nuestro concurso para que adelante y tramite los pagos que se generen a favor de los contratistas según lo estipulado en cada uno de los contratos. Sin embargo, ya que Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P. no hace parte del convenio o de sus contratos derivados, Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P. no puede certificar la ejecución de las actividades a cargo de los contratistas, razón por la cual solo se adelanta los trámites ante*

*el consorcio FIA una vez se certifiquen los mismos por parte de la interventoría y la supervisión a cargo del Municipio, en el caso de obra y por la supervisión en el caso de la interventoría”.*

La respuesta de E.P.C. S.A. E.S.P se enfoca en delimitar las actuaciones y responsabilidades que desde dicha empresa se han realizado en el marco del CUR 722 de 2020, señalando expresamente que su rol es ordenar los pagos de las obligaciones derivadas del contrato de obra 198 de 2020, celebrado por el Municipio de San Juan de Rioseco, en virtud de su calidad como gestor del PDA del Departamento de Cundinamarca y en el marco del FIA; pero al mismo tiempo advierte que no existe relación contractual y que dentro del convenio de uso de recursos del MVCT no se contrae para la EPC ninguna responsabilidad.

Ahora, respecto a los diseños y formulación del proyecto de la PARSO de San Juan de Rioseco, en las respuestas, no se aportó información que apunte a las debilidades señaladas sobre los mismos.

Por lo anterior, es pertinente concluir que, las respuestas enviadas por el Ministerio MVCT, Empresas públicas de Cundinamarca E.P.C. S.A y la Alcaldía de Rioseco, no desvirtúan las situaciones irregulares que hacen parte de la observación, por lo cual las mismas se validan como un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria de conformidad con lo estipulado en los artículos 209, 339 y 341 de la constitución política, los artículos 3 y 24 de la Ley 80 de 1993, la Resolución No. 1063 de 2016 del MVCT, así como las disposiciones del RAS 2000 - Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico) y el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas – RETIE (resolución 180398 de 2004 - Resolución CREG-108 de 1997 artículo 18º. Modalidades del servicio), en concordancia con lo previsto en los artículos 34 y 38 de las Leyes 734 de 2002 y 1952 de 2019, respectivamente.

## **9. AUSTERIDAD DEL GASTO.**

Del análisis efectuado a los contratos identificados y relacionados con las actividades previstas en el Decreto No. 397 de 2022, por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto vigencia 2022 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, artículos 7 y 14, no se detectaron situaciones irregulares.

Sobre esta materia, se evidenció gestión de seguimiento y monitoreo a través del diligenciamiento de los formatos de consumo de servicios públicos, campañas de

sensibilización de ahorro, informes de austeridad del gasto trimestrales, recorte de pago de telefonía fija de directivos, entre otros.

La Oficina de Control Interno presentó y publicó en la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (4) informes trimestrales de conformidad con el artículo 21 del Decreto 397 de 2022.

## **10. SEGUIMIENTO A GLOSAS DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS.**

De las glosas contables, y de control Interno del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio que presentó la Comisión Legal de Cuentas de la Honorable Cámara de Representantes, según Gaceta del Congreso No. 1435 del 15 de noviembre de 2022, siguen sin subsanarse las siguientes:

Fallas de control en la incorporación y transferencia a la Contabilidad con posterioridad a la entrega material de los bienes inmuebles transferidos.

Diferencias entre los saldos de los contratos y/o convenios por ejecutar de Enterritorio y los registros contables debido a la falta de depuración oportuna de las diferencias pendientes por conciliar.

Deficiencias en los recobros de incapacidades pagadas por la entidad a sus servidores (licencias de enfermedad, maternidad y paternidad) y pendientes de reintegrar por parte de las EPS y ARL.

Deficiencias de detalle y consistencia en las Notas a Estados Financieros.

Diferencias entre lo reportado por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y entidades de orden Nacional sobre la información de operaciones recíprocas.

Respecto de las tres (3) Glosas correspondiente al manejo presupuestal en la Gaceta del Congreso No. 1435 de fecha 15 de noviembre de 2022, ninguna ha sido corregida, considerando que persiste lo siguiente:

Constitución de la Reservas Presupuestales superando el límite establecido en la norma: Las reservas presupuestas constituidas a 31-12-2022 superaron en **\$465.158.414.325** el valor equivalente al 15% establecido en la norma.

Debilidades en el proceso de planeación y ejecución presupuestal; se evidenció baja ejecución en los seis (6) rubros de inversión seleccionados.

Del total de 19 proyectos de inversión para la vigencia 2022, se realizó un compromiso por \$ 767.529.703.321 de los cuales se analizarán 10 proyectos por valor de \$ 734.108.081.340,99 que corresponde al 95.6%; al respecto se verificó el cumplimiento de los compromisos y objetivos propuestos, con el fin de emitir la opinión correspondiente.

Saldos por pérdida de apropiación a 31 de diciembre de 2022 de los recursos asignados a los proyectos de inversión.

## 11. REVISION POLITICAS PUBLICAS.

### 11.1. GESTIÓN ENERGÉTICA DE LOS EDIFICIOS.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT en el marco de la política Ambiental<sup>9</sup> implemento el *Programa Para El Uso Eficiente y Racional De Energía – PUEDE*, en el cual definen las actividades para el uso eficiente y racional de la energía en las sedes pertenecientes al ministerio, así como las metas para la disminución del consumo de energía.

Además, realizan seguimiento y monitoreo por medio del diligenciamiento del formato de control a los servicios públicos de energía, asimismo la entidad efectúa campañas de sensibilización para el uso eficiente y el ahorro del mismo.

Sin embargo, a corte del 31 de diciembre de 2022 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reporta que no ha realizado las auditoria energéticas definidas en el artículo 292 de la Ley 1955 de 2019, el cual indica que no cuentan con una línea base establecida para el desarrollo de las medidas de eficiencia energética.

### 11.2. PROTECCIÓN A LA DISCAPACIDAD.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio incluyó en su Plan Anual de Adquisiciones y destinó recursos en la vigencia 2022, para que las personas en condición de discapacidad puedan acceder a un bien o servicio a través de obras de adecuación, optimización y mantenimiento de sus sedes administrativas, de otra parte, la entidad implementó la Política de Discapacidad mediante la inclusión de medidas diferenciales para la participación de la población en condición de discapacidad en la asignación del subsidio familiar de vivienda; cumpliendo con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1618 de 2013.

A 31 de diciembre de 2022 la planta de personal del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se encontraba conformada por 399 personas, entre los cuales dos (2) empleados tienen diagnóstico de discapacidad, participación que corresponde al 0.50%; contraviniendo lo establecido en el Decreto 2011 de 2017 en su artículo 2.2.12.2.3. “*Porcentaje de vinculación de personas con discapacidad en el sector*

---

<sup>9</sup> Resolución 0689 del 15 de septiembre de 2015. “*Por el cual se adopta la Política Ambiental y se implementan los programas ambientales del Ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio*” y la Resolución 0608 del 22 de octubre de 2017. “*Por la cual se modifica la resolución 0689 del 2015, expedida por el Ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio*”

público”, por lo cual, se generó el *Hallazgo 18. Política Pública Para Personas en Condición de Discapacidad. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria.*

### 11.3. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL.

Del análisis efectuado a la información suministrada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para la vigencia de 2022, se indica que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT adopto la Política Ambiental<sup>10</sup>, así como la implementación de los programas ambientales<sup>11</sup>, lo cual busca el uso racional y eficiente del agua y la energía, además de la gestión de los residuos sólidos generados, así como la formación y sensibilización ambiental dentro de la organización.

Asimismo, la sostenibilidad ambiental está en cabeza de la subdirección de servicios administrativos responsable de realizar las actividades de coordinación y comunicación necesarias para la implementación y divulgación de la Política Ambiental del MVCT y, el responsable del desarrollo de las actividades operativas y educativas relacionadas con la implementación de la política ambiental es el grupo de recursos físicos.

Conforme con lo anterior, se evidenció que el Ministerio realizó la gestión de los recursos asignados al componente ambiental, así como dio cumplimiento a la Directiva Presidencial No. 2 de 2015 “*Buenas Prácticas para el Ahorro de Energía y Agua*”, mediante la realización de las actividades programadas en los programas ambientales definidos de la entidad para la vigencia 2022, Por consiguiente, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio dio cumplimiento a la normatividad aplicable.

## 12. DENUNCIAS E INSUMOS.

### Insumos.

En desarrollo de la presente auditoría financiera se asignó como insumo el Informe Interno de Seguimiento Permanente del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio AT/14-2021, elaborado y remitido por la DIARI, para incluir en la muestra

---

<sup>10</sup> Resolución 0689 del 15 de septiembre de 2015. “*Por el cual se adopta la Política Ambiental y se implementan los programas ambientales del Ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio*” y la Resolución 0608 del 22 de octubre de 2017. “*Por la cual se modifica la resolución 0689 del 2015, expedida por el Ministerio de vivienda, Ciudad y Territorio*”

<sup>11</sup>

1. Programa para el Uso Eficiente y Racional del Recurso Agua (PUEDA)
2. Programa para el Uso Racional y Eficiente de Energía (PUEDE)
3. Programa para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos (GIRS)
4. Programa para la Formación y Sensibilización Ambiental (CONCIENCIA)”

seleccionada de los contratos objeto de análisis y evaluación de la AF- MVCT vigencia 2022.

En la verificación de las conclusiones de dicho informe se realizó revisión documental y visita física al lugar de ejecución de las obras del Contrato de Obra N. 511 de 2019 cuyo objeto es la “implementación del Plan maestro de acueducto y alcantarillado del municipio de Leticia (etapa 1)”, durante la semana comprendida entre el 27 y 31 de marzo de 2023.

Producto de las anteriores actividades de auditoría se configuró el hallazgo No. 17, de nominado “Convenio Interadministrativo No. 639 de 2019 “Implementación del Plan maestro de acueducto y alcantarillado del municipio de Leticia (etapa 1)”, con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal, el cual hace parte del presente informe.

Así mismo, mediante correo de fecha 24 de marzo de 2023 de la DVF se remitió la información insumo del Derecho de Petición 2023-265941-82111-SE, sobre el proyecto de Construcción Planta De Tratamiento De Residuos Sólidos Orgánicos Del Municipio De San Juan De Rioseco.

Producto de la revisión documental del proyecto en mención y de la visita física al lugar de las obras del Contrato 198 de 2020, se configuró el hallazgo No. 21 “Planeación, Estructuración y Viabilización - Contrato De Obra No. 198 de 2020”. Administrativo y con Presunta Incidencia Disciplinaria, el cual hace parte del presente informe.

### **Alertas de la DIARI:**

En desarrollo de la Auditoria se atendieron las siguientes alertas remitidas por la DIARI<sup>12</sup>:

Boletín interno de alertas tempranas No. 27 del 2022 punto 6. Etnias. Alerta sobre posible incumplimiento de los compromisos a los Pueblo Indígenas (E102 - *Los Ministerios de Agricultura y Vivienda, según sus competencias articularan las Acciones pertinentes para garantizar construcción de vivienda suministro de agua potable a los pueblos Nukak y Jiw según sus usos costumbres*).

Con fundamento en la información aportada por la Entidad y la consulta realizada en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados – SINERGIA[1], liderado por el Departamento Nacional de Planeación, en el módulo de seguimiento a los acuerdos[2], del Pacto Transversal XII - Pacto por la Equidad de oportunidades

---

<sup>12</sup> Dirección de información análisis y reacción inmediata -DIARI

para grupos Étnicos: Indígenas, Negros, Afrocolombianos, Raizales, Palenqueros y Rrom del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se configuró el *Hallazgo 19. Meta Acuerdo Código E102 Sinergia. Administrativo*, en el cual se estableció que no han sido asignados subsidios familiares en especie, ni para mejoramiento de vivienda de las comunidades indígenas Nukak y Jiw, según lo previsto en las metas asignadas al MVCT para el cuatrienio 2018-2022.

[1] “...Creado con el fin de hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país, especialmente aquellas estipuladas en el PND. Este sistema se ha consolidado en Colombia como una de las fuentes de información más relevantes en materia de seguimiento y evaluación de Políticas Públicas...”  
Fuente: *Página Oficial Departamento Nacional de Planeación*

[2] “...Las actas de los acuerdos con cada grupo étnico, son anexos y parte constitutiva de las bases del Plan Nacional de Desarrollo...” Fuente: [PND incluyó la totalidad de lo acordado con los Pueblos Indígenas y Rrom y las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras \(dnp.gov.co\)](http://pnd.dnp.gov.co)

Alerta diferente de control interno – seguimiento permanente relleno sanitario el carrasco, en el cual requieren que “el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en Cumplimiento de sus funciones, revise permanentemente sus políticas, criterios mínimos para seleccionar el tipo de tratamiento tecnológico, de los residuos sólidos urbanos – RSU”:

Se observó que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, en el marco de sus competencias, ha generado herramientas normativas para la gestión de los residuos sólidos en relación con la clasificación y el tratamiento de los mismos, entre ellos se encuentra el Decreto No. 1784 del 2017<sup>13</sup>, en el cual establece la caracterización del relleno sanitario<sup>14</sup>, así como los requisitos mínimos para el diseño de nuevos rellenos sanitarios o ampliación de Rellenos Sanitarios existentes<sup>15</sup>; además, la Resolución 938 de 2019<sup>16</sup>, en la cual se establecen los elementos para la definición de la potencialidad de áreas disponibles, entre otras.

Dichas herramientas normativas están a disposición de los entes territoriales (de la mano de los Planes Departamentales de Agua – PDA) para la estructuración de los proyectos relacionados a la gestión integral de los residuos sólidos del territorio, en

---

<sup>13</sup> “Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo con las actividades complementarias de tratamiento. Y disposición final de residuos, sólidos en el servicio público de aseo”

<sup>14</sup> Artículo 2.3.2.3.10

<sup>15</sup> Artículo 2.3.2.3.11

<sup>16</sup> “Por la cual se reglamenta el decreto 1784 del 2 de noviembre de 2017 en lo relativo a las actividades complementarias de tratamiento y disposición final de residuos sólidos en el servicio público de aseo”

el cual son presentados al MVCT para ser evaluados y viabilizados en el marco de la Resolución No. 661 de 2019<sup>17</sup>.

Así mismo, en el marco de la Resolución No. 661 de 2019 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio evalúa el cumplimiento de los aspectos señalados en la normatividad sectorial, entre ellos la gestión social, con el fin de garantizar la participación de las comunidades beneficiarias del proyecto y en el evento de "(...) *presentarse problemas sociales durante la ejecución de proyectos de disposición final, el MVCT lidera un escenario interinstitucional denominado "Mesa de seguimiento a casos críticos en disposición final". Allí el Ministerio se articula con la SSPD, la Procuraduría, los entes territoriales y las autoridades ambientales. Es en este escenario donde se establece un plan de acción que permita atender la problemática social con compromisos de cada entidad en el marco de sus competencias (...)*".<sup>18</sup>

Conforme a lo anterior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio reporta los proyectos de inversión activos para la vigencia 2022 relacionados con el tratamiento de residuos sólidos; producto del análisis realizado en la presente auditoria se configuro el Hallazgo 21. *Planeación - Viabilización y Ejecución Contrato De Obra No. 198 de 2020. Administrativo y con Presunta Incidencia Disciplinaria* correspondiente al proyecto de Construcción Planta De Tratamiento De Residuos Sólidos Orgánicos Del Municipio De San Juan De Rioseco - Convenio 722 de 2020 y su objeto es el de *"Aunar esfuerzos para la ejecución del proyecto denominado Construcción Planta De Tratamiento De Residuos Sólidos Orgánicos Del Municipio De San Juan De Rioseco"*, en el cual se evidenció la falta de rigurosidad en el proceso de viabilización por parte de los entes involucrados respecto a la revisión y evaluación del proyecto en mención.

### 13. SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO.

En desarrollo de la auditoria se realizó seguimiento a 11 acciones de mejora, que corresponden a 11 hallazgos contenidos en el Plan de Mejoramiento vigente del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MCVT con corte a 31 de diciembre de 2022; estableciéndose como efectivas 6 acciones de mejora propuestas para minimizar los riesgos de 6 hallazgos. Así mismo, 5 acciones de mejora planteados para los riesgos de 5 hallazgos no fueron efectivas. Los resultados sobre cada una

---

<sup>17</sup> "Por la cual se establecen los requisitos de presentación y viabilización de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación, así como de aquellos que han sido priorizados en el marco de los Planes Departamentales de Agua y de los programas que implemente el MVCT, a través el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, se deroga la resolución 1063 de 2016 y se dictan otras disposiciones".

<sup>18</sup> 2023ER0061261 Respuesta Requerimiento AFMVCT-33-2023 Solicitud de Información No 15.

de las acciones de mejora se encuentran en los resultados en el capítulo correspondiente.

De los cuales se evaluaron las acciones de mejora de 11 hallazgos, cuyas fechas se encontraban disponibles para validación a 31 de diciembre de 2022.

**Tabla 27. Seguimiento al Plan de Mejoramiento**

Vigencia	No de Hallazgos Evaluados	Acciones de Mejora			
		# de Cumplidas	# de Incumplidas	Efectivas	Inefectivas
2020	5 hallazgos: H3, H5, H6, H8 y H9	5	0	3 Hallazgos: H3, H8 y H9	2 hallazgos: H5 y H6
2021	6 hallazgos: H1, H3, H7, H8, H13 y H16	6	0	3 Hallazgos: H7, H8 y H16	3 hallazgos: H1, H3 y H13
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>5</b>

Fuente: Análisis Equipo auditor

Hallazgos Financieros:

Vigencia 2020: Hallazgos 3 y 9  
Vigencia 2021: Hallazgos 1, 3, 7 y 8

Hallazgos Presupuestales:

Vigencia 2020: Hallazgos 5, 6, y 8  
Vigencia 2021: Hallazgos 13 y 16

Para el seguimiento al plan de mejoramiento se tuvieron en cuenta las acciones de mejora formuladas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para cada uno de los hallazgos, analizando la documentación anexada como soporte de mejora, de lo cual se concluyó:

**Proceso presupuestal:**

En el análisis de los cinco (5) hallazgos relacionados con el proceso de presupuesto, se consideran inefectivas las acciones implementadas para disminuir los riesgos asociados a lo contenido en los hallazgos 5, 6 de la vigencia 2020 y el hallazgo 13

de la vigencia 2021 y efectivas las acciones del hallazgo 8 de la vigencia 2020 y el hallazgo 16 de la vigencia 2021.

### **Proceso Financiero y Contable:**

Llevado a cabo el análisis de seis (6) hallazgos de este proceso, se obtuvo se consideran que fueron Inefectivas las acciones implementadas para disminuir los riesgos asociados a lo contenido en los hallazgos 1 y 3 de la vigencia 2021 y Efectivas las acciones de los hallazgos 3 y 9 de la vigencia 2020 y los hallazgos 7 y 8 de la vigencia 2021.

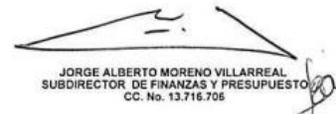
## 14. Anexo

### 14.1. Anexo 1: Estados Financieros

ANEXO No. 1 MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO ESTADO DE SITUACION FINANCIERA A DICIEMBRE 31 DE 2022 (Cifras en pesos)					MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO				
ACTIVO		Periodo Diciembre 2022	Periodo Diciembre 2021 Reexpresado	Código	PASIVO Y PATRIMONIO		Periodo Diciembre 2022	Periodo Diciembre 2021 Reexpresado	
Código	Nota				Código	Nota			
<b>CORRIENTE</b>		<b>1.494.944.082.249,32</b>	<b>1.095.737.612.379,64</b>		<b>CORRIENTE</b>		<b>348.689.686.533,80</b>	<b>291.236.560.408,88</b>	
11 Efectivo y Equivalentes al Efectivo		0,00	0,00	24 Cuentas por Pagar	(21)	272.169.783.426,06	224.774.577.090,00		
12 Inversiones e Instrumentos Derivados		0,00	0,00	25 Beneficios a los Empleados	(22)	3.131.426.109,00	4.736.263.049,15		
13 Cuentas por Cobrar	(7)	697.821.416.681,20	505.665.538.395,79	27 Provisiones	(23)	1.803.779.978,00	2.684.827.031,52		
15 Inventarios	(9)	91.294.084.995,43	41.435.159.301,40	29 Otros Pasivos	(24)	71.584.697.020,74	59.040.893.238,21		
19 Otros Activos	(16)	705.828.580.572,69	548.636.914.682,45						
<b>NO CORRIENTE</b>		<b>168.532.058.010,06</b>	<b>146.621.217.604,76</b>	<b>NO CORRIENTE</b>		<b>1.980.521,00</b>	<b>4.489.322,00</b>		
12 Inversiones e Instrumentos Derivados	(6)	10.000,00	10.000,00	24 Cuentas por pagar		0,00	0,00		
13 Cuentas por Cobrar		0,00	0,00	25 Beneficios a los Empleados	(22)	1.980.521,00	4.489.322,00		
16 Propiedades, planta y equipo	(10)	35.648.541.957,55	35.988.521.349,66	27 Provisiones		0,00	0,00		
19 Otros Activos	(14)(16)	132.883.506.052,51	110.632.686.255,10						
<b>TOTAL ACTIVO</b>		<b>1.663.476.140.259,38</b>	<b>1.242.358.829.984,40</b>	<b>PATRIMONIO</b>		<b>1.314.784.473.204,58</b>	<b>951.117.780.253,52</b>		
				31 Patrimonio de las Entidades de Gobierno	(27)	1.314.784.473.204,58	951.117.780.253,52		
<b>CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</b>		<b>1.663.476.140.259,38</b>	<b>1.242.358.829.984,40</b>		
81 Activos Contingentes	(25)	327.332.721.875,70	333.823.185.803,07	<b>CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		
83 Deudoras de Control	(26)	563.452.666,12	563.452.666,12	91 Pasivos Contingentes	(25)	2.057.087.950.360,69	1.870.707.325.683,69		
89 Deudoras por Contra (cr)	(25)(26)	-327.896.174.541,82	-334.386.638.469,19	93 Acreedoras de Control	(26)	4.582.316,00	4.582.316,00		
				99 Acreedoras por Contra (db)	(25)(26)	-2.057.092.532.676,69	-1.870.711.908.009,69		



CATALINA VELASCO CAMPUZANO  
MINISTRA DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO  
C.C. No. 39.790.780  
Estados Financieros Certificados



JORGE ALBERTO MORENO VILLARREAL  
SUBDIRECTOR DE FINANZAS Y PRESUPUESTO  
C.C. No. 13.716.705



ROSA CORALIA AGURTO NOVOA  
CONTADORA TP-32245 - T  
C.C. No. 51.894.491

14.2. Anexo 2: Presupuesto A 31 De Diciembre De 2022

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL VIGENCIA 2022, MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

TIPO DE GASTO	APRO.INICIAL	APR. ADICIONAL	APR. REDUCIDA	APROPIACIÓN VIGENTE	CDP	COMPROMISO	OBLIGACIONES NETAS	PAGOS NETOS
Funcionamiento	\$ 67.032.336.586	\$ 5.279.440.900	\$ 4.835.440.900	\$ 67.476.336.586	\$ 63.442.233.531	\$ 64.009.564.162	\$ 62.266.690.503	\$ 62.201.514.178
Aporte Al Fondo De Contingencia	\$ 31.376.858			\$ 31.376.858	\$ 31.376.858	\$ 31.376.858	\$ 31.376.858	\$ 31.376.858
SGP	\$ 2.565.005.476.499	\$ 9.114.182.573	\$ -	\$ 2.574.119.659.072	\$ 2.574.119.659.072	\$ 2.573.552.328.441	\$ 2.571.644.126.865	\$ 2.566.654.495.167
<b>Total Gasto Funcionamiento</b>	<b>\$ 2.632.069.189.943</b>	<b>\$ 14.393.623.473</b>	<b>\$ 4.835.440.900</b>	<b>\$ 2.641.595.995.658</b>	<b>\$ 2.637.561.892.603</b>	<b>\$ 2.637.561.892.603</b>	<b>\$ 2.633.910.817.368</b>	<b>\$ 2.628.856.009.345</b>
Inversión	\$ 773.674.795.188	\$ 65.235.139.338	\$ 32.994.194.042	\$ 805.915.740.484	\$ 767.529.703.321	\$ 767.529.703.321	\$ 181.483.927.923	\$ 181.457.830.827
<b>Total</b>	<b>\$ 3.405.743.985.131</b>	<b>\$ 79.628.762.811</b>	<b>\$ 37.829.634.942</b>	<b>\$ 3.447.511.736.142</b>	<b>\$ 3.405.091.595.923</b>	<b>\$ 3.405.091.595.923</b>	<b>\$ 2.815.394.745.291</b>	<b>\$ 2.810.313.840.171</b>
<b>Total De Funcionamiento-Inversión Sin SGP</b>	<b>\$ 840.707.131.774</b>	<b>\$ 70.514.580.238</b>	<b>\$ 37.829.634.942</b>	<b>\$ 873.392.077.070</b>	<b>\$ 830.971.936.851</b>	<b>\$ 831.539.267.482</b>	<b>\$ 243.750.618.426</b>	<b>\$ 243.659.345.004</b>

### 14.3. Anexo 3: Relación de Hallazgos

No Hallazgo	Título del Hallazgo	Incidencia del Hallazgo				
		A	D	F	IP	Cuantía \$
1	Cuenta 190513 Bienes y Servicios Pagados por Anticipado. Administrativo.	1				
2	Operaciones Reciprocas. Administrativa	1				
3	Cuenta 151002 – Mercancías en Existencia. Administrativo.	1				
4	Cuenta 151002 - Inventarios - Terrenos. Administrativo.	1				
5	Clasificación de la Cuenta 138426 – Cuentas por Cobrar – Pago por cuenta de terceros mayor a 360 días No corriente. Administrativo.	1				
6	Cuenta 192603 – Derechos en Fideicomiso – Fiducia mercantil – Patrimonio autónomo. Administrativo.	1				
7	Cuenta 240720 – Recaudos por clasificar. Administrativo.	1				
8	Cuenta 138426 – Otras Cuentas por Cobrar. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria -IP	1	1		1	
9	Notas a los Estados Financieros. Administrativo	1				
10	Cuenta 190801 - Recursos Entregados en Administración. Administrativo	1				
11	Cuenta 2701 Provisiones contables. Administrativo.	1				
12	SalDOS de Apropiación vigencia 2022. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.	1	1			
13	Ejecución presupuestal – Proyectos de inversión. Administrativo	1				
14	Reservas presupuestales constituidas vigencia 2022. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria	1	1			

15	Ejecución de Convenios Uso de Recursos -CUR- del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria	1	1			
16	Ejecución y Suspensión de los Proyectos Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria	1	1			
17	Convenio Interadministrativo No. 639 de 2019 "Implementación del Plan maestro de acueducto y alcantarillado del municipio de Leticia (etapa 1)". Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal.	1	1	1		<b>\$2.866.130.406</b>
18	Política pública de protección de personas en condición de discapacidad. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria	1	1			
19	Meta Acuerdo Código E102 Sinergia. Administrativo.	1				
20	Liquidación Contratos MVCT. Administrativo	1				
21	Planeación, Estructuración Y Viabilización - Contrato De Obra No. 198 De 2020. Administrativo y Con Presunta Incidencia Disciplinaria	1	1			
<b>TOTAL</b>		<b>21</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>\$2.866.130.406</b>