

Bogotá D.C.,

Doctora
ELSA NOGUERA DE LA ESPRIELLA
Ministra
Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio
Ciudad

Ref.: Remisión Informe definitivo del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Vigencia 2015.

Respetada Doctora:

En desarrollo del Plan de Vigilancia y Control Fiscal 2016, adjunto al presente el informe de Auditoría Gubernamental practicado al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio para la vigencia 2015.


Al respecto es pertinente señalar que de acuerdo con la Guía de Auditoría de la Contraloría General de la República, el Contralor Delegado de cada Sector tiene a su cargo la liberación de los informes desarrollados por los equipos auditores y aprobados por el Comité Técnico Sectorial.

En ese sentido el suscrito presentó observaciones al informe de auditoría - vigencia 2015 practicado al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio previo a su aprobación, tal como consta en Acta de Comité No. 25 del 29 de junio de 2016, y producto de la revisión que antecede la liberación presentó salvedades respecto del hallazgo No. 12, en Comité Técnico No. 39 del 25 de octubre de 2016.

No obstante, se precisa que la Entidad debe elaborar o ajustar el Plan de Mejoramiento, con acciones y actividades que permitan eliminar las causas de los hallazgos que se describen en el informe y registrarlo en el SIRECI, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución Orgánica 7350 de 2013, expedida por la Contraloría General de la Nación.

Cordialmente


JULIÁN EDUARDO POLANÍA POLANÍA
Contralor Delegado Sectorial para el Sector de Infraestructura Física y Telecomunicaciones, Comercio Exterior y Desarrollo Regional


Revisó: Claudia Angelica Ramirez Salamanca - Asesor de Despacho
Revisó: Diana Carolina Reyes Cuervo - Asesora de Despacho

INFORME DE AUDITORÍA

**MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO
VIGENCIA 2015**

**CGR-CDSIFTCEDR- No 014
Fecha : Junio 2016**

Abat

Contralor General de la República

Edgardo José Maya Villazón

Vice Contralora

Gloria Amparo Alonso Masmela

Contralor Delegado para el Sector

Julián Eduardo Polanía Polanía

Director de Vigilancia Fiscal

Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo

Supervisor

Luis Ángel Rincón Ramos

Responsable de Auditoria

Gloria B. Rodríguez Rodríguez

Equipo Auditor

María Clara Leubro Beltrán
Rosalba Guzmán Guzmán
Stephanie Castrillón Sánchez
Martha Isabel Aporte Gutiérrez
Fabiola Rey Gamboa
María Yamileth Núñez Góngora
José Yesid Otálora González
Edgar Rodolfo Montenegro M.

Apoyo

Ana María Cuayal Muñoz (Asesora)

Tabla de Contenido del Informe

Contenido	Página
1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO.....	5
2. DICTAMEN INTEGRAL	13
2.1 EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS	15
2.1.1 Control de Gestión.....	16
2.1.1.1 Procesos Administrativos.....	16
2.1.1.2 Indicadores	17
2.1.1.3 Gestión Presupuestal y Contractual	17
2.1.1.4 Producción de Bienes y Prestación de Servicios.....	19
2.1.2 Control de Resultados	20
2.1.2.1 Objetivos Misionales Proyectos de Inversión.....	20
2.1.2.2 Cumplimiento e Impacto de Políticas Públicas, Planes, Programas y Proyectos.....	22
2.1.3 Control de Legalidad.....	23
2.1.3.1 Gestión de Defensa Judicial, Comité de Conciliación y Procesos de Cobro Coactivo.....	23
2.1.4 Control Financiero	23
2.1.5 Evaluación de la calidad y eficiencia del Control Interno.	24
2.1.6 Seguimiento al Plan de Mejoramiento	24
2.1.7 Atención y trámite de denuncias, quejas, insumos y solicitudes.....	24
2.2 FENECIMIENTO DE CUENTA.....	25
2.3 BENEFICIO DEL PROCESO AUDITOR.....	25
2.4 RELACIÓN DE HALLAZGOS	25
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	26
3.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS	26
3.1.1. Control de Gestión	26
3.1.1.1. Procesos Administrativos	26
3.1.1.2. Indicadores.....	27
3.1.1.3. Gestión Presupuestal y Contractual	28
3.1.1.4. Producción de Bienes y Prestación de Servicios.....	103
3.1.2. Control de Resultados.....	120
3.1.2.1. Objetivos Misionales Proyectos de Inversión	120
3.1.2.2. Cumplimiento de Políticas Públicas, Planes, Programas y Proyectos.	151
3.1.3. Control de Legalidad	156
3.1.3.1 Gestión de Defensa Judicial, Comité de Conciliación y Procesos de Cobro Coactivo.....	156
3.1.4. Control Financiero.....	164
3.1.5. Evaluación de la calidad y eficiencia del Control Interno	172
3.1.6. Seguimiento al Plan de Mejoramiento.....	172
3.1.7. Atención y trámite de denuncias, quejas, insumos y solicitudes.....	174
4. ANEXOS	178
Anexo 1. Estados Contables al 31 de Diciembre de 2015	180

Clair

11

Anexo No. 2. Compromisos adquiridos en 2015 con cargo a rubros presupuestales cuya apropiación no tiene relación con los objetos del gasto (\$ Millones) 183

Anexo No. 3. Producto y actividades financiadas con cargo a los proyectos de inversión relacionados con la adquisición del servicio de transporte aéreo para el Ministro de Vivienda (\$ Millones) 187

Anexo No. 4. Justificaciones presentadas por el MVCT para la constitución de reservas presupuestales por \$2.072,00 millones (\$ Millones) 191

Anexo No. 5. Reporte SIF Ejecución Vigencia Futura 194

1-A

Clash

1-A

1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO – COMPONENTE AMBIENTAL y SOCIAL

La Agenda Ambiental Interministerial Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio¹ MVCT y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS suscrita en febrero de 2014 estableció como objetivo "articular la gestión de los ministerios en los procesos de planificación territorial y gestión ambiental, mediante acciones que fortalezcan el ordenamiento y desarrollo territorial sostenible, considerando la conservación y el uso racional de los recursos naturales renovables". Entre las acciones realizadas por el MVCT en cumplimiento de la Agenda se propuso modificar y ajustar normativas sobre vertimientos puntuales y, sobre planes de saneamiento y manejo de vertimientos, entre otros.

Como consecuencia de lo anterior, se expidió la Resolución 0672 del 21 de agosto de 2015, por la cual se adopta la Guía de que trata el artículo 2.3.3.2.4.14 del Decreto 1077 de 2015, expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio. Esta norma establece, entre otras cosas, que los permisos de concesión de aguas, ocupación de causas y vertimientos pueden encontrarse en trámite ante la respectiva autoridad ambiental competente a la hora de tramitar la viabilización de los proyectos respectivos ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Esta disposición pone en riesgo los recursos públicos asignados a este tipo de proyectos, amén de desconocer las normas expedidas por otros sectores, como el de gestión del riesgo, anexos técnicos 5 y 10² por las siguientes razones técnicas:

Las concesiones de aguas, permisos de vertimientos y ocupación de causas, solo pueden otorgarse a partir de un estudio integral de las fuentes, cotas, coordenadas, caudales, régimen hidrológico, hidrogeología, datos históricos de las variables que en su conjunto responden a la ecuación de energía de las fuentes de agua que van a afectarse con las obras. Las CAR, en cumplimiento de sus funciones, realizan todos estos análisis y solo a partir de allí, autorizan o niegan las solicitudes recibidas, acompañadas de las recomendaciones técnicas de cada caso, a través de actos administrativos debidamente sustentados y motivados.

¹ https://www.minambiente.gov.co/images/Articulos-slider-destacados/agendas-ambientales/120614_agenda_amb_intermin_fob_2014_minvivienda.pdf

² <http://repositorio.gestiondelriesgo.gov.co/bitstream/20.500.11762/793/10/ANEXO-10-CRITERIOS%20LOCALIZACION%20OBRAS.pdf>

La CGR ve con preocupación que, si dado el caso, la autoridad ambiental se ve en la necesidad de negar una solicitud de esta naturaleza y a la fecha en que expide la respectiva resolución el proyecto en cuestión ya ha sido viabilizado, los desembolsos autorizados y los contratos firmados, situación en la cual ya se han puesto en riesgo los recursos públicos, además de que se hace necesario nuevos estudios para cumplir los requisitos establecidos por la autoridad ambiental competente, con el consecuente incumplimiento de la política pública y de la Constitución Política de Colombia, de garantizar el acceso a los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico por parte de toda la población, en especial a los más vulnerables.

En cuanto al componente social, los proyectos de APSB y Vivienda tienen influencia directa en las administraciones municipales y en los habitantes de las regiones. Esta situación es relevante a la hora de viabilizar proyectos y es una responsabilidad compartida entre el nivel central y el territorial, como lo ordena la Ley 489 de 1998, artículos 4, 5, 6, entre otros.

La CGR observa con preocupación el bajo desarrollo normativo que ha tenido el tan importante ítem de Asesoría y Cooperación ordenado por la Ley 489 de 1998, artículo 59 numeral 5. Este vacío ha influido sustancialmente en el estado de desarrollo del sector, que se evidencia en los proyectos que lograron ejecutarse a nivel de obras civiles aisladas, sin que los sistemas operen, debilidades en los procesos administrativos y finalmente en que no se evidencia el goce efectivo del derecho al APSB por parte de las comunidades.

EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIVIENDA, AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO

En la vigencia 2015, se da la expedición de la Ley 1753 de 2015, por la cual se establece el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, "Todos por un nuevo país", del cual hace parte las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, y en el cual se encuentra la estrategia de Movilidad Social, con el objetivo 5 "*Impulsar la planificación, actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, bajo el concepto de "Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad" en complemento con las acciones estratégicas de movilidad urbana*", objetivo que contiene las líneas estratégicas para avanzar en el desarrollo de la política pública de vivienda en el respectivo cuatrienio.

En concordancia con el desarrollo de las líneas estratégicas se expide el Decreto 0428 del 11 de marzo de 2015, "Por el cual se implementa el Programa de Promoción de Acceso a la Vivienda de Interés Social- "Mi Casa Ya", dirigido a los hogares con ingresos familiares superiores a dos (2) y hasta cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para la asignación y legalización de subsidios familiares vivienda y otorgar coberturas de tasa interés a quienes resulten beneficiarios del programa.

deab

Adicionalmente, se expide el Decreto 1581 de 2015, por el cual se adiciona el Decreto 1077, en lo relacionado con las coberturas de la tasa de interés para los beneficiarios del programa "Mi Casa Ya", el Decreto 1547 de 2015, que modifica parcialmente el Decreto 1077 en lo relacionado con el trámite de las solicitudes de licencias urbanísticas y la Resolución 1285 de 2015, modificatoria del Decreto 1077 en lo relacionado con los lineamientos de construcción sostenible para edificaciones.

Bajo este desarrollo normativo y el concepto de "Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad" se busca superar la pobreza en zonas urbanas a través del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad (vivienda y su entorno, agua potable y saneamiento básico) y movilidad. De esta forma desde las competencias del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en lo correspondiente a la política pública de vivienda se plantea el desarrollo de dos líneas estratégicas, una orientada a la sostenibilidad urbana y otra al fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda, con las cuales se busca principalmente: i) Reducir el déficit habitacional cuantitativo urbano asociado al IPM y ii) Reducir el déficit habitacional cualitativo urbano, estableciendo los indicadores que se pueden ver en la tabla 1, con sus respectivas metas para la vigencia 2015.

Tabla 1. Metas Subsector Vivienda Plan Nacional de Desarrollo - Vigencia 2015

Programas	Indicador	Línea Base	Meta 2015	Avance 2015	%
Gestión Territorial y Urbana desde el Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	Viviendas terminadas del programa de Vivienda Gratuita 1 y 2	0	18.000	14.869	82,61%
Mejoramiento del sistema habitacional	Porcentaje de hogares urbanos en condiciones de déficit cualitativo	11,30%	11,10%	10,97%	165,00%
Planificación, fortalecimiento e incentivos a las soluciones de vivienda	Mejoramientos de vivienda ejecutados	8.000	2.845	2.907	102,18%
	Porcentaje de hogares urbanos en situación de déficit de vivienda cuantitativo	7%	6,80%	6,75%	125,00%
	Viviendas urbanas públicas y privadas iniciadas	931.277	148.113	235.917	159,28%
	Viviendas de interés prioritario y social iniciadas con apoyo de Forvivienda	241.886	64.000	69.604	108,76%
	Subsidios familiares de vivienda de interés social asignados con apoyo de las CCF	122.987	25.000	54.257	217,03%
	Porcentaje de Subsidios Familiares de Vivienda en Especie asignados a Población Desplazada en el Programa de Vivienda Gratuita	NA	50%	52,72%	105,44%
	Viviendas iniciadas de interés prioritario programa de vivienda gratis segunda fase	NA	2.000	4.269	213,45%
	Viviendas de interés prioritario iniciadas en el Programa de Vivienda - VIPA	31.371	25.000	22.124	88,50%
Viviendas de interés social iniciadas en el Programa de promoción y acceso a vivienda de interés social -	0	7.500	13.130	175,07%	

Handwritten signature

Handwritten mark

Programas	Indicador	Línea Base	Meta 2015	Avance 2015	%
	"Mi Casa Ya"				
	Viviendas de interés prioritario y social iniciadas en el Programa de Cobertura Condicionada para Créditos de Vivienda Segunda Generación - "Frech"	0	29.500	30.081	101,97%
	Vivienda VIS urbanas públicas y privadas Iniciadas	485.529	62.207	114.362	183,84%

Fuente: www.sinegiapp.dnp.gov.co, Fecha de consulta: 19 de abril de 2016

Como se puede observar en la tabla 1, los avances de los diferentes indicadores durante la vigencia 2015, solo en dos no se alcanzó en la vigencia la meta propuesta, el de Viviendas de interés prioritario iniciadas en el programa de Vivienda – VIPA, que alcanzó el 88,50% de avance y el indicador de Viviendas terminadas del Programa de Vivienda Gratuita 1 y 2 con un 82,61%, los demás superaron en la mayoría de casos las metas propuestas en porcentajes muy altos, lo cual le genera a la CGR duda sobre la pertinencia de las mismas.

Aunque la premisa de desarrollo normativo y el concepto de "*Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad*" es superar la pobreza en zonas urbanas a través del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad (vivienda y su entorno, agua potable y saneamiento básico) y movilidad, los indicadores de política propuestos, apuntan al desarrollo macroeconómico, más que al cierre de estas brechas. Adicionalmente estos no están orientados a medir el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución Nacional, el cual establece que "*Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna...*"

Es de anotar que aquellos indicadores donde se establece como meta "*Viviendas iniciadas*", la consolidación, terminación y/o entrega de la vivienda se puede producir en una vigencia posterior y de igual manera se presenta en el caso de "*subsídios asignados*", los cuales solo se materializan en el momento que el beneficiario los aplique en la compra de vivienda, presentándose en algunos casos su aplicación efectiva en años posteriores a la fecha de asignación, generando una brecha entre la iniciación y/o asignación y el goce efectivo del beneficio.

En lo relacionado con la política de Agua y Saneamiento Básico el gobierno nacional busca consolidar las reformas estructurales en el sector, con el fin de lograr una disminución de la pobreza a través del incremento real en las coberturas de acueducto, alcantarillado y aseo. De esta manera se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 para el cumplimiento de las metas, los indicadores que se encuentran en la tabla 2 y los cuales guardan relación con los objetivos planteados en las bases del PND.

Tabla 2. Metas Subsector Agua Potable y Saneamiento Básico Plan Nacional de Desarrollo - Vigencia 2015

Programas	Indicador	Línea Base	Meta 2015	Avance 2015	%
Apoyo al saneamiento de vertimientos	Sistema de tratamiento de aguas residuales ¹	622	622	0	0,00%
Infraestructura de acueducto y alcantarillado	Personas con acceso a agua potable ¹	41.877.000	42.447.000	0	0,00%
	Personas con acceso a una solución de alcantarillado ²	39.469.000	40.049.000	0	0,00%
	Nuevas personas beneficiadas con proyectos que mejoran provisión, calidad y/o continuidad de los servicios de acueducto y alcantarillado ³	4.000.000	315.000	685.716	217,69%
	PDA con planes de aseguramiento en implementación	22	22	24	109,09%
	Municipios con acciones de reducción de riesgo por desabastecimiento en temporada seca ejecutadas	0	7	7	100,00%
	Porcentaje de aguas residuales urbanas tratadas ⁴	36,68%	37%	0	0,00%
	Promoción del manejo adecuado de los residuos sólidos desde el Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	Porcentaje de municipios que tratan adecuadamente los residuos sólidos	79%	79%	90,38%
Municipios que pasan a disponer en un nuevo sitio de disposición final		0	0	1	
Municipios que disponen en un sitio de disposición final existente ⁵		874	884	966	109,28%
Porcentaje de residuos sólidos municipales aprovechados		17	17	0	0,00%

Fuente: www.sinerjiapp.dnp.gov.co. Fecha de consulta: 21 de abril de 2016

De la información reportada a diciembre 31 de 2015, se puede observar que en la mayoría de los indicadores se cumplió la meta establecida durante la vigencia, los indicadores donde no se reportan avances, se debe a que la información proviene del SUI y a 31 de diciembre aún no está disponible.

Para el cumplimiento de las metas en la vigencia 2015, en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –MVCT- destinaron los recursos que se pueden

¹ La información se captura del SUI - Sistema Único de Información de Servicios Públicos - que es un sistema de información de las empresas prestadoras y por tanto existe una brecha entre el registro y la realidad.

² No se encuentra, en el PND - Plan Nacional de Desarrollo - el proceso sistémico para llegar al mejoramiento del sector siguiendo el modelo establecido a través de los PAP-PDA, toda vez que sigue basando la toma de decisiones en el SUI.

³ No se encuentra, en el PND, el proceso sistémico para llegar al mejoramiento del sector siguiendo el modelo establecido a través de los PAP-PDA, toda vez que sigue basando la toma de decisiones en el SUI.

⁴ Un indicador que sobrepasa tan abruptamente la meta, es pertinente que se revise.

⁵ Este indicador debe relacionarse con el manejo integral de fuentes receptoras.

⁶ Los indicadores propuestos para la Disposición final de Residuos Sólidos, ignoran el problema ambiental y de uso del suelo que generan los rellenos sanitarios; no se observan propuestas de trascender este método de disposición anticuado y poco técnico, en contraposición con los avances que al respecto tiene el sector ambiental.

observar en la Tabla 3, a los cuales se integran los recursos apropiados por FONVIVIENDA, que es la entidad adscrita al Ministerio a través de la cual se ejecuta la política pública de vivienda.

Tabla 3. Ejecución Presupuestal - Vigencia 2015.

ENTIDAD	APROPICIACIÓN INICIAL	APROPICIACIÓN DEFINITIVA	COMPROMISOS	OBLIGACIONES	PAGOS	RESERVAS
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA	2.106.925,6	2.057.173,8	2.053.032,3	1.992.896,0	454.482,2	60.136,3
Funcionamiento	2.266,6	2.266,6	2.266,6	2.266,6	2.266,6	-
Inversión	2.104.659,0	2.054.907,2	2.050.765,7	1.990.629,4	452.215,6	60.136,3
Vivienda	2.104.659,0	2.054.907,2	2.050.765,7	1.990.629,4	452.215,6	60.136,3
Subsidio mediante estrategia contratos plan	5.000,0	5.000,0	5.000,0	5.000,0	5.000,0	-
Créditos de vivienda segunda generación	163.116,0	168.565,8	164.746,7	115.557,2	115.557,2	49.189,5
Vivienda interés prioritario	760.000,0	600.000,0	600.000,0	596.325,2	51.733,2	1.674,8
Subsidio familiar de vivienda	676.543,0	766.341,4	766.019,0	758.747,1	176.051,6	7.271,9
Subsidio familiar de vivienda para población desplazada	500.000,0	515.000,0	515.000,0	515.000,0	153.873,7	-
MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO - GESTIÓN GENERAL	1.904.200,0	1.819.909,0	1.809.021,8	1.802.199,8	1.665.715,3	6.822,0
Funcionamiento	1.592.470,6	1.591.939,2	1.582.097,3	1.578.002,4	1.577.360,2	4.094,9
Inversión	311.729,4	227.969,8	226.924,5	224.197,4	88.355,1	2.727,2
Gobierno	7.996,0	11.246,0	11.198,0	11.047,5	6.711,3	150,5
Saneamiento Básico	281.545,0	197.334,4	196.900,6	194.677,2	67.443,5	2.223,4
Vivienda	10.000,0	8.270,0	7.896,4	7.744,1	6.626,8	152,3
Fortalecimiento institucional sector habitacional	3.000,0	3.000,0	2.971,5	2.897,7	2.789,7	73,8
Saneamiento de bienes inmuebles	3.500,0	3.000,0	2.847,3	2.750,9	2.649,0	56,4
Saneamiento inmobiliario	3.500,0	2.270,0	2.077,7	2.055,6	1.188,0	22,1
Desarrollo territorial y urbano	12.188,4	11.119,4	10.929,5	10.728,5	7.573,5	200,9
Total general	4.011.125,6	3.877.082,8	3.862.054,2	3.795.095,9	2.120.197,5	66.958,3

Cifras en millones de pesos

Fuente: SIIF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. A diciembre 31 de 2015

Los recursos definitivos apropiados para la política pública de vivienda, agua potable y saneamiento básico a través del MVCT y Fonvivienda ascienden a \$3,87 billones para la vigencia 2015. Los recursos de inversión del Ministerio de Vivienda por valor de \$311.729 millones, están dirigidos principalmente a apoyos financieros y programas del sector de agua potable y saneamiento básico (\$281.545 millones).

Handwritten signature

Handwritten signature

En relación con los principales programas y/o proyectos relacionados con la política pública de vivienda, durante la vigencia 2015, se destinaron recursos para la implementación del subsidio mediante estrategia de contrato plan nacional (\$5.000 millones), el programa de cobertura condicionada para créditos de vivienda (\$168.565 millones), el programa de vivienda de interés prioritario para ahorradores (\$600.000 millones), subsidio familiar de vivienda (\$766.341 millones) y subsidio de vivienda familiar desplazados (\$515.000 millones).

De los \$2,057 billones apropiados en el rubro de inversión de Fonvivienda, se han comprometido el 99% de los recursos y se han realizados pagos en promedio por el 22% de los recursos apropiados a diciembre de 2015, se constituyeron reservas por valor \$60.136 millones principalmente del programa de cobertura condicionada para créditos y cuentas por pagar por \$1,5 billones de los programas de vivienda de interés prioritario y subsidio familiar.

En relación con los recursos de Funcionamiento del MVCT, el mayor rubro corresponde a las transferencias establecidas en el artículo 1 de la Ley 1176 de 2007 para el Sistema General de Participaciones en agua potable y saneamiento básico, los cuales para la vigencia 2015 ascienden a \$ 1,55 billones, de los que se realizaron pagos por \$1,54 billones y se constituyeron reservas por \$2.593 millones. En la tabla 4 se puede ver la relación de los rubros en los cuales constituyeron reservas durante la vigencia 2015.

Tabla 4. Transferencias SGP Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Vigencia 2015.

RUBROS	RESERVAS
SGP-AGUA P. Y SANEAMIENTO MUNICIPIOS Y DPTO DE ANTIOQUIA	\$ 213.604.089,00
SGP-AGUA P. Y SANEAMIENTO MUNICIPIOS Y DPTO DE BOYACA	\$ 9.491.568,00
SGP-AGUA P. Y SANEAMIENTO MUNICIPIOS Y DPTO DE CAUCA	\$ 162.833.867,00
SGP-AGUA P. Y SANEAMIENTO MUNICIPIOS Y DPTO DE SANTANDER	\$ 113.131.733,00
SGP-AGUA P. Y SANEAMIENTO MUNICIPIOS Y DPTO DE SUCRE	\$ 33.256.248,00
SGP-AGUA P. Y SANEAMIENTO MUNICIPIOS Y DPTO DEL ATLANTICO	\$ 1.653.492.168,00
SGP-AGUA P. Y SANEAMIENTO MUNICIPIOS Y DPTO DEL CASANARE	\$ 97.925.307,00
SGP-AGUA P. Y SANEAMIENTO MUNICIPIOS Y DPTO DEL HUILA	\$ 235.201.917,00
SGP-AGUA P. Y SANEAMIENTO MUNICIPIOS Y DPTO DEL MAGDALENA	\$ 34.621.522,00
SGP-AGUA P. Y SANEAMIENTO MUNICIPIOS Y DPTO DEL META	\$ 18.476.450,00
SGP-AGUA P. Y SANEAMIENTO MUNICIPIOS Y DPTO DEL TOLIMA	\$ 21.104.279,00
TOTAL	\$ 2.593.139.148,00

Fuente: SIF - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. A diciembre 31 de 2015

clab

DECRETOS COMPILATORIOS

En mayo de 2015 entraron en vigencia los Decretos Compilatorios de los diferentes sectores, de los cuales resaltamos aplicables a esta auditoría los siguientes:

1068 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público

1069 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho

1072 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.

1077 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio

1082 Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional

1078 Por medio del cual expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Debiéndose precisar al respecto, que de conformidad con el artículo 3 de Ley 153 de 1887, quedan derogadas todas las disposiciones de naturaleza reglamentaria relativas al sector compilado⁹, con excepción de los casos señalados particularmente para cada uno de los decretos.

Así mismo, debe tenerse en cuenta el considerando expuesto en estos decretos, en el sentido de que en virtud de sus características propias (de compilación), el contenido material de estos guarda correspondencia con el de los decretos compilados; en consecuencia, no puede predicarse el decaimiento de las resoluciones, las circulares y demás actos administrativos expedidos por distintas autoridades administrativas con fundamento en las facultades derivadas de los mismos.

⁹ Aquellas que versan sobre las mismas materias.

2. DICTAMEN INTEGRAL

Acob

M.

Bogotá D.C., 23 NOV. 2016

Doctora
ELSA NOGUERA DE LA ESPRIELLA
Ministra
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Bogotá D.C.

Respetada Doctora:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría Integral al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para la vigencia 2015, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia y eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, el examen del Balance General al 31 de Diciembre de 2015 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha. Dichos estados contables fueron examinados y comparados con los del año anterior, los cuales también fueron auditados por la Contraloría General de la República.

La auditoría incluyó la comprobación de las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Así mismo, se evaluó el Sistema de Control Interno.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada por la Entidad y analizada por la Contraloría General de la República; igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de los estados contables de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados en Colombia y prescritos por la Contaduría General de la Nación. Esta responsabilidad incluye: diseñar, implementar y mantener mecanismos de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República, consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el fencimiento (o no) de la cuenta, con fundamento en la evaluación de la Gestión y Resultados (Control de Gestión, de Resultados, Financiero, Legalidad y Control Interno) obtenidos por la administración de la Entidad en las áreas y/o procesos auditados.

El representante legal del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, rindió la cuenta o informe anual consolidado por la vigencia fiscal 2015, dentro de los

plazos previstos en la resolución orgánica 6289 del 8 marzo de 2011, modificada por la resolución orgánica 7350 del 29 de noviembre de 2013.

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

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo la evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados contables y de la gestión y resultados de la Entidad. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno de la Entidad como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados. La auditoría también incluye, evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la Administración, así como evaluar la presentación general de los estados contables. Consideramos que la auditoría proporciona una base razonable para expresar nuestro concepto y la opinión.

En el trabajo realizado por la CGR, no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de nuestra auditoría.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la Entidad dentro del desarrollo de la auditoría y las respuestas de la Administración fueron analizadas y como resultado se determinaron los hallazgos que se presentan en este informe.

2.1 EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS

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

Con base en las conclusiones y hallazgos que se relacionan en el presente informe, la Contraloría General de la República como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión y resultados del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, es **Desfavorable**, con la consecuente calificación de **63.020**, conforme al detalle de la evaluación de cada componente de control evaluado.

Handwritten signature

Handwritten signature

Tabla No. 5 Matriz de Evaluación de Gestión y Resultados

COMPONENTE	OBJETIVO DE EVALUACIÓN	Factores Mínimos	Calificación Equipo Auditor	Consolidación de la Calificación	Ponderación Calificación Componente %
Control de Gestión 20%	Determinar la eficiencia y la eficacia mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.	Procesos Administrativos	55,0	8,3	20%
		Indicadores	60,6	15,1	
		Gestión Presupuestal y Contractual	44,4	15,0	
		Prestación del Bien o Servicio	51,7	12,92	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN				51,86	10,37
Control de Resultados 30%	Establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un periodo determinado.	Objetivos Misionales	50,0	25,0	30%
		Cumplimiento e impacto de Políticas Públicas, Planes, Programas y Proyectos	54,4	27,2	
CALIFICACIÓN COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS				52,2	15,67
Control de Legalidad 10%	Establecer aplicación normativa en las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole.	Cumplimiento de la Normatividad aplicable a la Entidad	51,1	51,11	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE LEGALIDAD				51,11	5,11
Control Financiero 30%	Establecer si los Estados Financieros reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y sus cambios en su situación financiera. Establecer si el ente objeto de control fiscal realizó un uso eficiente y racional de los recursos asignados y ejecutados en una política, plan, programa, proyecto y/o proceso.	Razonabilidad y Evaluación Financiera	90	90	30%
CALIFICACIÓN COMPONENTE FINANCIERO				90	27
Evaluación del Control Interno 10%	Obtener suficiente comprensión del sistema de control interno o de los mecanismos de control según la metodología descrita en esta Guía.	Calidad y Confianza	48,700	48,700	10%
CALIFICACIÓN COMPONENTE SISTEMA DE CONTROL INTERNO				48,7	4,87
CALIFICACIÓN FINAL DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS PONDERADA					10,67

Fuente: Información Tomada de la Matriz Evaluación y Resultados

2.1.1 Control de Gestión

Como resultado del desarrollo de la auditoría, este componente obtuvo una calificación de **51,86** fundamentada en las siguientes conclusiones:

2.1.1.1 Procesos Administrativos

Este factor obtuvo una calificación de **55** puntos, soportada en las siguientes debilidades:

- Se observó inconsistencia en los documentos que soportan el cumplimiento de las metas, que pueden desvirtuar o generar información imprecisa respecto del cumplimiento de lo planeado en cuanto a políticas, planes, programas y proyectos.
- El propósito para el cual se puso en funcionamiento el aplicativo SINAPSIS, no se cumple a cabalidad, debido a que la información que se consigna en el mismo, en algunos casos no es coherente con los soportes ni tampoco es consistente.

2.1.1.2 *Indicadores*

Obtuvo una calificación de **60,6** puntos que se soporta en los siguientes aspectos:

- Debilidades en los indicadores utilizados por la entidad, que no permiten que se constituyan en una herramienta de medición y análisis de resultados.
- Los indicadores de política propuestos para vivienda no son pertinentes, para medir si se mejoraron las condiciones de habitabilidad y en cuanto al componente de APSB los propuestos no permiten determinar el mejoramiento del sector.

2.1.1.3 *Gestión Presupuestal y Contractual*

Este componente obtuvo una calificación de **44,44** puntos, con base en las siguientes circunstancias:

Gestión Presupuestal

Una vez aplicadas las pruebas de auditoría, se concluye que la gestión presupuestal del MVCT en los procesos relativos a la Programación, trámite de presentación y aprobación del presupuesto y a la Ejecución y cierre presupuestal; presentó debilidades para la vigencia auditada relacionadas principalmente con:

- Inadecuada identificación y cuantificación de las necesidades a ser financiadas con cargo a cada rubro;
- Carencia de información sobre cantidades, plazos, perfiles, número de personal, tendencias, estimaciones, cotizaciones, ubicación, estado de subproyectos en ejecución, entre otros; que respalden la cuantificación de

- cada una de las necesidades reportadas como prioritarias para desarrollarse en 2015;
- Sobredimensión o subestimación del monto necesario para cubrir determinados requerimientos, o falta de programación de recursos que ampararan ciertas necesidades;
- Programación de recursos insuficientes para atender compromisos derivados de servicios públicos;
- Inconsistencias en la información suministrada en diferentes fuentes, relativas a la programación presupuestal;
- Inadecuada articulación entre los procesos que intervienen en el ciclo presupuestal: 1) El proceso responsable de la ejecución de recursos por cada tipo de gasto; 2) El proceso estratégico encargado de efectuar seguimiento a los recursos presupuestales; y 3) El proceso de apoyo que realiza el registro de datos en el sistema SIIF Nación;
- Uso de recursos a fines diferentes para los cuales fueron aprobados por el Congreso de la República en la Ley de Presupuesto;
- Utilización parcial del cupo de vigencias futuras aprobado para el cuatrienio 2012-2015; y
- Constitución de reservas originadas en: 1) falencias de supervisión contractual, 2) inadecuada planeación institucional y 3) saldos de registros presupuestales por los cuales el MVCT no recibiría bienes y/o servicios en la siguiente vigencia (2016).

Gestión contractual

Se observaron debilidades de: (i) planeación en materia contractual, en especial frente a los inmuebles adquiridos por el MVCT, que conllevó a deficiencias en el desarrollo de los mismos, por el incumplimiento en los objetos pactados frente a una actitud pasiva del MVCT; (ii) en los controles de seguimiento contractual (supervisión) relacionadas con la falta y registro de los resultados de una efectiva supervisión que conllevó a la ocurrencia de situaciones en las cuales la Entidad pagó por servicios no recibidos; (iii) falta de calidad y oportunidad en la información suministrada a los diferentes usuarios; (iv) falencias al momento de verificar los requisitos para contratar, especialmente en los contratos de prestación de servicios; (v) contratos de prestación de servicios en los que se identificó un presunto cambio de destinación de los recursos que los financiaron y, (vi) falencias de comunicación y verificación que conllevaron al pago de aportes a riesgos



laborales, cuando la entidad no tenía el deber legal a ello, en virtud del nivel de riesgo al que afilió a sus contratistas que prestaron servicios de conducción.

2.1.1.4 Producción de Bienes y Prestación de Servicios

Este componente obtuvo una calificación de **51,7** puntos, soportada en los siguientes hechos:

- Debilidades en la función de acompañamiento y capacitación, debido a que el 53% de los proyectos radicados en la vigencia 2015 se encuentran en requerimiento o devueltos por ajustes.
- En la vigencia 2015, el MVCT de los 915 proyectos radicados por los entes territoriales, solo viabilizó el 14,6%, es decir 134 proyectos, debido a que se presentan debilidades en el proceso de viabilización relacionadas con demoras en la evaluación de los proyectos.
- Alto porcentaje de reformulación de los proyectos en la etapa de ejecución¹⁰ que afectan los costos, plazos y alcance previstos en la formulación inicial, debido a las debilidades de diseño por parte de los estudios presentados por los entes territoriales.
- Se evidenciaron debilidades en la Reformulación del proyecto "Optimización del Sistema de Acueducto Centro Poblado de Buenavista", Municipio de la Dorada, Departamento de Caldas, el cual fue objeto de este proceso en dos (2) oportunidades, sin embargo, las modificaciones que se aprobaron para lograr su funcionamiento y operatividad, además de los recursos adicionales, no han conseguido lo propuesto en el impacto; "alcanzar el 100% de cobertura en acueducto, y lograr continuidad en el servicio, además de pasar de entregar agua cruda a entregar agua potable".
- El Sistema SIGEVAS no está prestando la utilidad para la que fue adoptado, en razón a que no se evidencia en los registros del Sistema la información requerida, que permita identificar la trazabilidad de la gestión realizada por el Ministerio en relación con los proyectos de Agua y saneamiento Básico.
- Deficiencias en los controles del proceso *Seguimiento a proyectos* a cargo del Viceministerio de Agua, relacionados con el no cumplimiento de la actividad No.13 (solicitar al ejecutor certificación de funcionalidad), archivo de la documentación de seguimiento a cada proyecto y actualización de la base de datos e información consignada en los informes de seguimiento.

¹⁰ El 100% de los proyectos seleccionados en la muestra tuvieron que reformularse en la etapa de ejecución.

- Debilidades en el manejo documental, relacionadas con la falta de inclusión de soportes en los expedientes de los proyectos.
- Se evidencian debilidades en cuanto al cabal cumplimiento de la normatividad interna establecida para la adquisición de recursos de TI, la planeación para la puesta en marcha de los aplicativos, el licenciamiento, la oportunidad para atender las disposiciones normativas relativas al SINAS¹¹, la utilidad del SIGEVAS¹² en las labores de evaluación, reformulación y seguimiento de los proyectos de agua y saneamiento básico y además, en el procedimiento de entrega al Ministerio de aplicativos implementados en el marco de convenios interadministrativos.
- Se constatan deficiencias en la formalización de políticas y mecanismos de control para la mitigación de eventos de seguridad que afectarían la infraestructura tecnológica y la información institucional. Además, dificultades en la articulación entre las áreas misionales y las áreas de tecnología para la adquisición, implantación y gestión de recursos tecnológicos.
- Las debilidades y deficiencias evidenciadas impactan negativamente tanto en la calidad del soporte brindado por las TI a los procesos operativos, misionales y estratégicos del Ministerio como en la gestión de los recursos públicos destinados al componente tecnológico, generando riesgos de cumplimiento de la normatividad interna y externa en materia de TI y las disposiciones presupuestales.

2.1.2 Control de Resultados

Con relación al control de resultados, una vez ejecutada la auditoría, se obtuvo una calificación de **52,22**, fundamentada en las siguientes conclusiones:

2.1.2.1 Objetivos Misionales Proyectos de Inversión

Es importante aclarar que el MVCT como ente rector y cabeza del sector de APSB¹³, por conducto del Viceministro de agua y saneamiento básico en nombre de la Nación tiene como funciones: formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico y realizar seguimiento a los proyectos de acueducto,

¹¹ Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico.

¹² Sistema de Información para la Gestión y Control de Programas de Agua y Saneamiento Básico.

¹³ Agua Potable y Saneamiento Básico.

alcantarillado y aseo viabilizados que cuenten con el apoyo financiero de la Nación.

De lo anterior se deduce que el MVCT con el fin de dar cumplimiento a las metas establecidas en las políticas públicas del sector, debe propender porque se cumplan los fines para los cuales fueron destinados los recursos entregados a los entes territoriales.

Es preciso indicar que la CGR, ha realizado pronunciamientos en vigencias anteriores¹⁴, frente a situaciones similares a las descritas en los hallazgos contenidos en el presente informe, en lo relacionado con proyectos de agua y saneamiento básico, en razón a que los recursos de la Nación entregados a los entes territoriales no cumplieron los fines para los cuales fueron destinados.

Componente que obtuvo una calificación de 50,0 puntos, con base en lo siguiente:

- En visita de campo efectuada al proyecto *Obras Prioritarias del Sistema de Acueducto Fase I del municipio de El Espinal*, se encontró que el desarenador, elemento fundamental de la optimización del Sistema¹⁵, no está en operación, por cuanto no ha sido construido el respectivo descole que garantice su adecuado funcionamiento, situación que genera un presunto detrimento al patrimonio por \$ 1.146,9 millones¹⁶, toda vez que la inversión realizada en la construcción del desarenador no está cumpliendo con los fines del Estado.
- Respecto al proyecto *Construcción del Acueducto Interveredal de la Zona Norte del municipio de Suarez*, en visita de campo se estableció que dos (2) micromedidores no funcionaban, situación que fue subsanada por el contratista en forma posterior a la visita¹⁷.
- En cuanto al *Relleno Sanitario de Bagadó – Chocó*, se evidenció que si bien las obras fueron entregadas desde el 28 de noviembre de 2013 por Aguas de Chocó S.A E.S.P a la Alcaldía, el relleno no se encuentra operando, situación que configura un presunto daño patrimonial por \$902 millones, dado el abandono en que se encuentra el relleno sanitario.

¹⁴ Ver informes de auditoría liberado: CGR-CDIFYTCEYDR No. 014 de junio de 2013, CGR-CDSIFTCEDR No. 021 de junio de 2014.

¹⁵ Ficha Evaluación - Impacto del Proyecto: Garantizar la infraestructura para la operación adecuada del sistema y mejorar la continuidad del servicio del 87% al 100%.

¹⁶ Valor que corresponde a los costos directos del desarenador tomado del anexo al contrato de obra suscrito entre Fiduciaria Bogotá y Consorcio Redes Espinal.

¹⁷ El 2 de mayo de 2016 se instaló los dos (2) dispositivos de micromedición.

- Proyecto *Construcción y optimización Sistema de Alcantarillado Sanitario del municipio de Firavitoba – Boyacá*. No todas las tapas de los pozos sépticos fueron colocadas, además, se ha presentando hundimiento del suelo, lo que ocasiona riesgos para la comunidad y el deterioro de la malla vial del municipio.
- Proyecto *Construcción Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Domésticas (PTAR) en el municipio de Chiquinquirá*. La centrifugadora no cuenta con herramienta especial para realizarle mantenimiento; la planta ha operado durante un año durante el cual no ha sido cambiado el aceite a los sopladores; no está cumpliendo con el último paso de purificación del agua debido a la forma como fueron dispuestas las lámparas ultravioleta.
- Del análisis de la línea de defensa judicial, se observaron convenios de apoyo financiero que están en trámite de proceso de controversias contractuales¹⁸, donde se evidenció que existen cuatro proyectos¹⁹ financiados con recursos de la Nación, sin que a la fecha se haya dado cumplimiento al objetivo y alcance de cada proyecto viabilizado por el MVCT y a los fines esenciales del Estado, por lo cual se solicitará la correspondiente indagación preliminar al interior de la CGR.

2.1.2.2 *Cumplimiento e Impacto de Políticas Públicas, Planes, Programas y Proyectos.*

El componente obtuvo una calificación de 54.4 puntos, sustentada en las debilidades expuestas en los numerales correspondientes a "Prestación del bien o servicio" y "Objetivos misionales" del presente informe, en razón a que la aplicación de la política formulada por el Ministerio finalmente se refleja en estos componentes.

Además incidió en la calificación lo observado en el seguimiento al Plan de Acción propuesto por la Entidad.

- En los proyectos de inversión evaluados se determinó incumplimiento de los plazos inicialmente establecidos.
- Las herramientas informáticas utilizadas para el seguimiento de los proyectos, presentan deficiencias para el control de las actividades propuestas, por seguimiento tardío y ausencia de documentación soporte a los logros alcanzados.

¹⁸ En los cuales el MVCT solicita que se declare el incumplimiento del convenio y la devolución de la totalidad de los recursos ejecutados del aporte efectuado por la nación a los proyectos.

¹⁹ Montería, Armero-Guayabal, Amazonas y Mahates Bolívar.

2.1.3 Control de Legalidad

La calificación para este componente es de **51,11**, sustentada en los hallazgos que hacen parte del informe y que tienen presunta incidencia disciplinaria, fiscal y penal.

2.1.3.1 Gestión de Defensa Judicial, Comité de Conciliación y Procesos de Cobro Coactivo

Defensa Judicial: Se identificaron debilidades en cuanto (i) al cumplimiento de controles en seguimiento a la actividad de los apoderados; (ii) la consistencia de la información; (iii) incumplimiento de normatividad en relación con los documentos de archivo; (iv) incumplimiento de las normas que rigen los temas relativos al sistema E-KOGUI y el aplicativo SIRECI de la CGR.

Comité de Conciliación: En cuanto a las funciones del Comité de Conciliación, no existe documento y acto administrativo que contemple las políticas de prevención del daño antijurídico de la entidad. De otra parte, se evidenció que no se cumple la incorporación de las fichas que se presentan al mismo en el aplicativo E-KOGUI en cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 1069 de 2015 y las circulares de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Procesos de Cobro Coactivo: Se identificaron debilidades e inconsistencias en la calidad y oportunidad de la información suministrada a los diferentes usuarios, así como en la documentación contenida en los expedientes administrativos de cobro iniciados en contra de la Entidad, y no se cuenta con un control de la información para ejercer una debida defensa jurídica.

De otra parte, en relación con los procesos de cobro recibidos en el 2011 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se observó que debido a la falta de diligencia por parte del MVCT se decretó en febrero de 2016 la prescripción de obligaciones por valor de más de \$10.000 millones.

2.1.4 Control Financiero

De acuerdo a la metodología establecida en la Guía de Auditoría este componente obtuvo una calificación de **90** puntos sustentada en la Opinión de los Estados Contables.

Las salvedades detectadas que afectan la razonabilidad de los Estados Contables corresponden a sobrestimaciones, subestimaciones e incertidumbres.

Las salvedades por sobrestimaciones están representadas en \$1.523,3 millones en las cuentas 1424 Deudores Recursos Entregados en Administración y 1926 Derechos en Fideicomiso y las subestimaciones están representadas en

Handwritten signature

Handwritten mark

\$39.607,1 millones en las cuentas 1424 Deudores Recursos Entregados en Administración, 1926 Derechos en Fideicomiso y a saldos contrarios en el aplicativo SIIF, y la incertidumbre en la cuenta Provisión para Contingencias, en consecuencia las salvedades alcanzan un valor de \$41.130.4 millones, que representan el 6.50% del activo total, equivalente a \$633.179.8 millones.

En opinión de la Contraloría General de la República, excepto por lo expresado en los párrafos precedentes y los hallazgos que se describen en el presente informe, los Estados Contables del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio presentan razonablemente la situación financiera en sus aspectos más significativos por el año terminado el 31 de diciembre de 2015 y los resultados del ejercicio económico del año terminado en la misma fecha, con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General de la Nación.

La opinión sobre los Estados Contables de la Entidad para el año 2015 es *Con Salvedades*, lo que indica que se mantuvo en el mismo nivel con relación a la última vigencia auditada (año 2014).

2.1.5 Evaluación de la calidad y eficiencia del Control Interno.

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la calificación obtenida fue 1,976 puntos, que corresponde al concepto de *"Parcialmente Adecuado"*. En la evaluación a la efectividad de controles, el resultado obtenido es 2.048 puntos, valor correspondiente al concepto de *"Inefectivo"*. En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido es **2.026**, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el período auditado, la calidad y eficiencia del Control Interno del Ministerio es **"Ineficiente"**.

2.1.6 Seguimiento al Plan de Mejoramiento

El plan de mejoramiento vigente a 31 de diciembre de 2015, arroja un avance del 100% según la Oficina de Control Interno. De acuerdo a los resultados de la auditoría, se estableció que algunas de las acciones no se cumplieron en el plazo propuesto como se discrimina en el numeral 3.1.6 del presente informe, por lo cual el grado de cumplimiento es del 85%. La efectividad de las acciones adelantadas es del 77% en un total de 26 hallazgos que fueron objeto de análisis.

2.1.7 Atención y trámite de denuncias, quejas, insumos y solicitudes

Obst

Dentro del proceso auditor se recibieron denuncias y solicitudes que fueron tramitadas durante la fase de ejecución de la auditoría.

2.2 FENECIMIENTO DE CUENTA

Con base en la calificación de los componentes, obtenida en la evaluación de la Gestión y Resultados, la Contraloría General de la República **No Fenece** la cuenta rendida por la entidad para la vigencia fiscal correspondiente al año 2015.

2.3 BENEFICIO DEL PROCESO AUDITOR

Durante la ejecución de la auditoría se presentaron dos situaciones que se constituyen en beneficios del proceso auditor desde el punto de vista cualitativo, por cuanto no generaron ingreso y/o recuperación de recursos sino acciones encaminadas a la reposición de dos micromedidores en el Proyecto Acueducto Interveredal de la Zona Norte del Municipio de Suárez.

2.4 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría se establecieron **73** hallazgos administrativos, de los cuales 26 corresponden a hallazgos con presunta incidencia disciplinaria²⁰, 4 con presunta incidencia disciplinaria y penal²¹; 5 con presunta incidencia disciplinaria y fiscal²²; 2 para indagación preliminar²³; 4 con presunta incidencia disciplinaria para indagación preliminar²⁴, los cuales serán trasladados para su trámite y jurisdicción a las instancias competentes.

Bogotá, D. C.



JULIÁN EDUARDO POLANÍA POLANÍA
Contralor Delegado para el sector de Infraestructura Física y Telecomunicaciones,
Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Director de Vigilancia Fiscal: Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo

Supervisor de Auditoría: Luis Ángel Rincón Ramos.

Responsable de Auditoría: Gloria Berenice Rodríguez Rodríguez

²⁰ Hallazgos Nos. 4,5, 10, 13, 14, 18,19,24,25,26,29,30,32,39,51,54,60,61,63,64,65,66,67,68,70 y 71

²¹ Hallazgos Nos. 8, 12, 20 y 23

²² Hallazgos Nos. 15,16,17,21 y 22

²³ Hallazgos Nos. 44 y 45

²⁴ Hallazgos Nos. 47,48,49 y 50

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

Con base en las conclusiones y hallazgos que se relacionan en el presente capítulo, que son resultado de la auditoría adelantada, la Contraloría General de la República, conceptúa que la gestión y resultados, es **Desfavorable**, fundamentada en la calificación de **63.020**, de acuerdo con la metodología prevista en la Guía de Auditoría.

3.1.1. Control de Gestión

3.1.1.1. Procesos Administrativos

Alcance

La evaluación de la gestión y resultados se fundamentó en los sistemas de control de la Dirección de Programas y de la Oficina Asesora de Planeación, relacionada con los Grupos de Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo, Control y Seguimiento a los Planes Institucionales y Seguimiento a Proyectos de Inversión. Se tomaron seis actividades de la Dirección de Programas y seis actividades de la Oficina de Planeación.

Resultados

Hallazgo No. 1. Administrativo. Seguimiento y evaluación a los planes de Acción e Indicativo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

La Entidad implementó, como herramienta de seguimiento y evaluación a los Planes de Acción e Indicativo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el aplicativo SINAPSIS, el cual tiene como propósito realizar el registro de la programación de metas, actividades y presupuesto para cada año y hacer seguimiento a su ejecución. No obstante, el propósito para el cual se puso en funcionamiento el aplicativo no se cumple a cabalidad, debido a que la información que se consigna en el mismo y que soporta los resultados de la gestión adelantada por la entidad, en algunos casos no es coherente con los soportes, no es consistente, presenta debilidades en su identificación y en la cobertura de las actividades realizadas que no es representativa para el cumplimiento de las metas.

Lo descrito, obedece a que los controles existentes no permiten a la Entidad advertir en forma oportuna las debilidades que se presentan en los registros; lo cual resta confiabilidad a la información que soporta la gestión del Ministerio y al seguimiento a la misma.

Hallazgo No. 2. Administrativo. Cumplimiento de metas del Plan de Acción.

Los registros de la Entidad, que dan cuenta del cumplimiento de las metas que hacen parte del Plan de Acción, podrían estar sobreestimando los logros alcanzados²⁵, por cuanto no se evidenció mediante las pruebas realizadas a los soportes de SINAPSIS, que se cumpla a cabalidad con el objetivo para el cual fue propuesta una determinada meta.

Adicional a lo anteriormente citado, se observó que la Dirección de Inversiones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT, en su plan de acción no incluyó metas por cada uno de los programas que en la Dirección se ejecutan, a saber: Gratuita I – Arauca, Vivienda Gratuita I, Vivienda Gratuita II, Vivienda Gratuita I – Equipamientos, Reconstrucción Salgar y FRECH. Para los programas VIPA, Mi Casa Ya y Vivienda Gratuita²⁶ I y II, incluyeron metas parciales, lo cual implica una limitante para la evaluación de gestión y de resultados de la administración, establecida en el artículo 29 de la Ley 152 de 1994 respecto del cumplimiento de las metas en los proyectos de inversión.

Las debilidades que se presentan en los documentos soporte al cumplimiento de metas y la no inclusión de metas para todos los programas, podría desvirtuar o generar información imprecisa respecto del cumplimiento de lo planeado en cuanto a políticas, planes, programas y proyectos.

3.1.1.2. Indicadores

Alcance

Se evaluó la construcción, pertinencia y eficacia de los indicadores adoptados para los procesos estratégicos y misionales, registrados en el sistema SINAPSIS, mediante los cuales la Entidad mide su gestión institucional.

Resultados

Hallazgo No. 3. Administrativo. Indicadores.

Se evidencian debilidades en los indicadores²⁷ utilizados por la entidad, que impiden que se constituyan en una herramienta de medición y análisis de

²⁵ Teniendo en cuenta que se reporta cumplimiento del 100%.

²⁶ Estos dos últimos del proyecto de inversión Subsidio Familiar de Vivienda para Población Desplazada Región Nacional

²⁷ Según el DAFP – Guía para la Construcción de Indicadores- un indicador es una expresión cualitativa o cuantitativa observable, que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a

resultados para la toma de decisiones oportunas, el control y monitoreo a la gestión, la comparación de resultados y la mejora de los estándares de desempeño de las Dependencias.

Las debilidades en el uso de los indicadores afecta la medición del logro y el cumplimiento de la misión, objetivos, metas, programas o políticas.

Adicionalmente, como se consigna en el capítulo de "Hechos Relevantes" se presentan debilidades en los indicadores de política.

3.1.1.3. Gestión Presupuestal y Contractual

Evaluación a la Gestión Presupuestal

Alcance

De acuerdo con la información contenida en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF, la apropiación presupuestal final del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT ascendió a \$1.819.908,97 millones, incluyendo los recursos de crédito de las operaciones BID 2732 OC-CO²⁸ y BIRF 7742 CO²⁹; recursos de los cuales comprometió el 99,4%.

Tabla No. 6 Ejecución Presupuestal de Gastos Vigencia 2015 (Millones de \$)

Rubro	Aprop. Vigente	Comp.	% Ejec.	Obligac.	% Oblig.	Pagos	% Pagos	Rezago Presupuestal 2015		
								Reserva Pptal	Ctas x Pagar	Total Rezago
Funcionamiento	1.591.939,16	1.582.097,30	99,38%	1.578.002,44	99,12%	1.577.360,22	99,06%	4.094,86	954,87	5.049,73
Inversión	227.969,81	226.924,53	99,54%	224.197,38	97,61%	88.355,06	75,54%	2.691,67	137.063,09	139.754,75
Total	1.819.908,97	1.809.021,83	99,40%	1.802.199,82	99,03%	1.665.715,28	91,53%	6.786,53	138.017,96	144.804,49

Fuente: Construida con información generada del SIIF

Al inicio de 2015 el Ministerio contaba con 187 cuentas por pagar constituidas por \$252.550,09 millones, originadas en bienes y servicios recibidos y en el cumplimiento de condiciones contractuales durante 2014; de las cuales canceló el 99,95% quedando pendiente el pago de \$118,58 millones a favor del Municipio de Jamundí, por cuanto la Nación le decretó medida correctiva de suspensión de

través de la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, la que comparada con periodos anteriores o bien frente a una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo. Los indicadores sirven para establecer el logro y el cumplimiento de la misión, objetivos, metas, programas o políticas de un determinado proceso o estrategia.

²⁸ Programa de Abastecimiento de Agua y Manejo de Aguas Residuales en Zonas Rurales de Colombia

²⁹ Programa de Residuos Sólidos

giros de los recursos correspondientes a la participación de agua potable y saneamiento básico del SGP³⁰.

De otra parte, el Ministerio constituyó 341 reservas presupuestales al cierre de 2014 por valor de \$11.380,42 millones; cuyo comportamiento en 2015 es el siguiente:

Tabla No. 7 Gestión durante el 2015 de las reservas presupuestales constituidas al cierre de 2014 (\$ Millones)

Reservas Constituidas		Reservas Obligadas		Reserva con saldos liberados		Reservas Anuladas		Reservas con saldo por ejecutar	
341	11.380,42	79	6.362,32	44	231,47	262	4.782,36	7	4,26
100,00%		55,91%		2,03%		42,02%		0,04%	

Fuente: Construida a partir de la información del Sistema SIIF Nación

Con relación al rezago presupuestal constituido al finalizar el 2015, el MVCT cerró la vigencia con 254 cuentas por pagar por valor de \$ 138.017,96 millones y 428 reservas presupuestales que ascienden a \$6.822,01 millones.

Teniendo en cuenta la información recopilada y analizada, correspondiente a los procesos de programación, ejecución y cierre presupuestal; la acción de auditoría se enfocó en:

- La programación presupuestal de la vigencia 2015 así como sus modificaciones.
- Cumplimiento del proceso presupuestal: desagregación, certificado de disponibilidad, registro presupuestal, registro de obligación y pago.
- Verificación de la ejecución durante el 2015, del rezago presupuestal causados al cierre de la vigencia 2014.
- Verificación de las circunstancias que dieron origen a la constitución del rezago presupuestal al cierre de la vigencia 2015.
- Verificación de las modificaciones presupuestales y de las vigencias futuras aprobadas en periodos anteriores y ejecutadas durante el 2015, así como de aquellas aprobadas en la vigencia auditada.

efat

³⁰ Resolución No. 3435 del 24-sept-14 "Por la cual se adopta de manera cautelar la Medida Correctiva de Suspensión de Giros de los recursos correspondientes a la Participación de Agua Potable y Saneamiento Básico del Sistema General de Participaciones del Municipio de Jamundí - Valle del Cauca en virtud del parágrafo del artículo 11 del Decreto 028 de 2008 y se inicia la actuación administrativa de acuerdo con lo previsto por el artículo 14 del Decreto 028 de 2008 y sus normas reglamentarias."; expedida por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Resultados

Hallazgo No. 4. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria³¹. Congruencia entre el presupuesto programado por el MVCT y el presupuesto aprobado para la vigencia 2015.

Para la vigencia 2015 según reporte del Sistema SIIF Nación³², el MVCT proyectó un presupuesto de gastos por \$1.613.960,70 millones; de los cuales \$1.606.915,70 millones correspondieron a gastos de funcionamiento y \$7.045 millones a gastos de inversión³³.

Una vez analizada la información reportada en SIIF, el documento de justificación del anteproyecto de presupuesto y la desagregación del presupuesto aprobado para la vigencia; se observaron algunas circunstancias que evidencian una inadecuada identificación y cuantificación de las necesidades con cargo a cada rubro y que denotan falencias en el proceso de programación presupuestal³⁴, así:

- De manera generalizada se observó, que las justificaciones reportadas por las dependencias ejecutoras de gasto, no contienen información sobre cantidades, plazos, perfiles, número de personal, tendencias, estimaciones, cotizaciones, ubicación, estado de sub proyectos en ejecución, entre otros; que respalden la cuantificación de cada una de las necesidades reportadas como prioritarias para desarrollarse en 2015³⁵. A continuación se presentan, a modo de ejemplo, algunos de los rubros analizados:

³¹ El artículo 34 de la Ley 734 de 2002, relativo a los deberes de todo servidor público, dispuso: "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."

³² El proyecto de presupuesto se incorporó en SIIF el 28-mar-14 y mediante correo electrónico del 31-mar-14 se remitió al MHCP los formatos requeridos para la programación así como el Documento de Justificación del Anteproyecto de presupuesto.

³³ Corresponden a la autorización 144913 de vigencias futuras otorgada en 2013 con cargo al rubro C-670-1200-42 Apoyo financiero acueducto regional Costanero Departamento de Córdoba contrato plan Atrato Gran Darien Canalote, Córdoba, Caribe.

³⁴ En respuesta dada por el MVCT mediante oficio 2016EE0032489 del 22-abr-16, confirmó lo siguiente: "las cifras registradas en el SIIF como cumplimiento al proceso de programación presupuestal, no corresponden a las necesidades de la Entidad sino a una distribución de recursos ajustados a los techos presupuestales asignados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que no tienen coherencia con los compromisos del Ministerio". No obstante, se evidenció que el registro de información en SIIF se realizó el 28-mar-14, fecha en la cual aún no se había comunicado al Ministerio el techo presupuestal aprobado para la vigencia 2015; toda vez que esta información fue radicada en dicha Entidad hasta el 09-jul-14.

³⁵ Al respecto, el MVCT respondió que esta "cuestión no fue debada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que en la Circular 06 de 2014 tampoco se hace referencia a que se deba presentar la información correspondiente a proyectos de inversión con una formalidad en particular...". Esta afirmación del Ministerio confirma que se desestimó la necesidad de contar con datos básicos que sustentaran el desarrollo del ejercicio de presupuestación y le permitieran identificar los mejores usos para los recursos disponibles; tal



Tabla No. 8 Deficiencias en la justificación de recursos programados para 2015

Rubro	Deficiencias en la Justificación
Adquisición de bienes y servicios (\$13.279 Millones)	No contiene información relativa a consumos históricos; tendencias; estimaciones tributarias; número de equipos; identificación y número de muebles y enseres requeridos; número de personal a contratar; número de dotaciones a adquirir y posibles costos unitarios y por género del beneficiario; valores cotizados para la compra de bienes nuevos y el mantenimiento de los existentes, entre otros.
Renovación Tecnológica (\$8.000 Millones)	Para las 13 necesidades reportadas no se aportó información sobre el costo de cada actividad partiendo de datos básicos como el No. de unidades requeridas, los costos de implementación, los requerimientos de actualización de cada herramienta con las que cuenta el Ministerio; entre otros datos que son indispensables para cuantificar los recursos a solicitar para este proyecto de inversión.
Fortalecimiento Institucional (\$6.100 Millones)	El MVCT refiere la necesidad de atender ciertos temas que deben ser contratados con recursos de este rubro, para "liberar la presión que se ejerce sobre los recursos misionales"; sin embargo, no presenta información sobre dicho tema, el costo de cada uno, el término para su desarrollo, la necesidad de ejecutarlos durante el 2015; entre otra información, que soporte el monto de los recursos requeridos.
Asistencia Técnica (\$16.500 Millones)	Dentro de la justificación no se presentó información que soportara el valor cuantificado para cada una de las líneas de acción propuestas ³⁶ , así: <ul style="list-style-type: none"> • Identificación, ubicación y costo de los 2 proyectos de mejoramiento integral de barrios que el MVCT propuso ejecutar durante el 2015. • Municipios objeto de asistencia técnica en el seguimiento, revisión y ajuste del POT durante el 2015; clasificados por línea de trabajo³⁷ y tipología de asistencia³⁸; así como tampoco el costo estimado de cada una de ellas. • Costo de los requerimientos puntuales de cada uno de los Macro proyectos de Vivienda de Primera Generación que se continuarían ejecutando en 2015. • Aspectos que estaban pendientes de concretar en el marco legal para la implementación de los Macro Proyectos de

como lo dispuso el Gobierno Nacional en su Circular 06 del 25-feb-14 Instructivo que deben seguir los órganos que conforman el PGN durante el proceso de elaboración y presentación del Anteproyecto de Presupuesto para la vigencia 2015. "(...) Así, tomando en cuenta la actual coyuntura económica, política y social del país, los órganos tienen la responsabilidad de identificar los mejores usos posibles para los recursos disponibles, incrementando la eficiencia de su gestión y programando el gasto estrictamente prioritario, cuya ejecución, entendida esta como la recepción efectiva de bienes y servicios, se efectúe durante la vigencia para la cual se ha programado." Como puede verse, para el Gobierno Nacional contar con información que sustentara cada cifra solicitada fue una cuestión de fondo y no de forma como lo presenta el Ministerio de Vivienda.

³⁶ 1) Mejoramiento integral de barrios; 2) Asistencia técnica para seguimiento, revisión y ajuste de POT; 3) Operaciones Urbanas Integrales MISN y PIDUS, 4) Evaluación de Programas de Renovación Urbana y 5) Política de Desarrollo Territorial.

³⁷ 1) Revisión y ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial; 2) Incorporación del componente de gestión del riesgo en los instrumentos de planificación territorial; 3) Habilitación de suelo con énfasis en proyectos VIS y 4) Promoción y desarrollo de procesos de ordenamiento supranacional y de impacto regional.

³⁸ Talleres de capacitación, Mesas de trabajo, Talleres específicos, Contratos o convenios, entre otros.

Rubro	Deficiencias en la Justificación
	<p>Vivienda de Segunda Generación y el costo de cada uno de ellos.</p> <ul style="list-style-type: none"> Operaciones Urbanas Integrales concretas, que serían objeto de seguimiento en los temas de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos de alto riesgo no mitigable, así como el costo asociado a cada una de ellas. Costo de ejecutar cada una de las acciones propuestas para el componente de evaluación de programas de renovación urbana.
<p>Apoyo y fortalecimiento a la formación y capacitación de los funcionarios del MVCT (\$300 Millones)</p>	<p>La Entidad informó que los recursos programados con cargo a este rubro se ejecutarían a través del desarrollo de Proyectos de Aprendizaje en Equipo - PAE's; sin embargo, indicó que los mismos se definirían según la detección de necesidades, evidenciándose así que para el ejercicio de programación presupuestal no se habían identificado requerimientos concretos de formación y capacitación para los funcionarios y menos su costo.</p>
<p>Implementación y fortalecimiento institucional del sector habitacional (\$4.500 Millones)</p>	<p>La justificación detalla cada componente y actividad a desarrollar con cargo a este rubro de inversión; sin embargo, no cuantifica los recursos necesarios para ejecutar cada una de las acciones propuestas ni los requerimientos de personal, tanto en cantidad, perfiles y costos.</p>
<p>Implementación de la política de gestión de residuos sólidos en Colombia (\$11.600 Millones)</p>	<p>La justificación informa sobre los componentes a ser financiados durante el 2015 y las actividades asociadas a cada uno; sin embargo, no presenta información sobre la identificación, número, ubicación y costo de: 1) obras nuevas y/o de ampliación, así como aquellas complementarias; 2) proyectos de innovación tecnológica; y 3) esquemas regionales de prestación de servicio público de aseo. Así mismo, no presenta datos sobre los tipos y costos de estudios y diseños de innovación tecnológica para la gestión de residuos y de los estudios que apoyen la actualización del marco normativo asociado a dicha gestión.</p>
<p>Apoyo financiero a entidades territoriales cuyas empresas de servicios públicos de acueducto y alcantarillado presenten altos pasivos laborales (\$25.000 Millones)</p>	<p>No se indicaron cuales entidades territoriales habían solicitado el apoyo ni las empresas prestadoras que presentaban altos pasivos laborales; por lo tanto no se reportaron datos que soportaran la cuantificación de los recursos programados.</p>
<p>Unidad de coordinación y seguimiento de los programas y proyectos financiados por organismos internacionales (\$900 Millones)</p>	<p>Se presenta la necesidad de contar con un "equipo de expertos" en temas de contratación, seguimiento y control financiero de los recursos de préstamo; sin embargo, no se informa el número de personas requeridas, los perfiles, el costo de cada una, el plazo de vinculación; razón por la cual no se justificó el valor de los recursos programados con cargo a este rubro.</p>
<p>Programa de monitoreo, seguimiento y control a los recursos del SGP (\$3.000 Millones)</p>	<p>Se justificó la necesidad de adelantar "consultorías imprescindibles" para definir el esquema de prestación del servicio de acueducto; sin embargo, no se informaron los temas, cobertura, plazo y costos. De la misma forma, se indicó la necesidad de implementar un sistema informático para hacer seguimiento al gasto de los recursos del SGP, ejecutado por los entes territoriales sin cuantificar las actividades y el costo asociado a dicha implementación.</p>

Fuente: Construida a partir de la información aportada por el MVCT como soporte de la programación presupuestal realizada para la vigencia 2015
Adquisición de Bienes y Servicios

- En la programación de recursos para este rubro se incluyeron gastos no recurrentes por \$3.241 millones³⁹, correspondientes a aspectos que no cumplan con los lineamientos que el MHCP impartió para programar los gastos generales⁴⁰; según los cuales, la proyección se debía efectuar con base en el presupuesto vigente (2014), excluyendo este tipo de gastos⁴¹. El monto de estos ítems equivalió al 24,94% del total proyectado en este rubro.
- Al momento de realizarse la desagregación presupuestal inicial, se asignó un 106.49% adicional en algunos ítems de gasto, con relación a los requerimientos identificados por la respectiva dependencia del Ministerio, e incluidos en el Documento de Justificación del Anteproyecto⁴².

Tabla No. 9 – Ítems de gasto a los que se les desagregó inicialmente mayores recursos con relación a los cuantificados en la fase de programación presupuestal (\$ Millones)

Rubro / necesidad	Presupuesto Programado	Desagregación Inicial	Mayor Valor Desagregado
Otras compras de equipos (Cámaras grabadoras, escáner de alta velocidad y UPS de respaldo para la sede Bótica)	175,00	368,00	193,00
Mantenimiento equipo de navegación y transporte	31,00	56,50	25,50
Otros gastos por impresos y publicaciones	103,00	119,00	16,00
Arriendo bienes inmuebles (Grupo atención al usuario y Archivo)	609,00	1.353,00	744,00
Gastos Judiciales (Atención de procesos judiciales)	1,00	1,10	0,10
Total	919,00	1.897,60	978,60 106,49%

³⁹ Monto que comprende los siguientes gastos no recurrentes: 1) adquisición de vehículo blindado, equipos de cómputo, equipos audiovisuales, sistema de cámaras de vigilancia y seguridad y programa para el Grupo Recursos Físicos; y 2) pago a la Comisión Nacional de Servicio Civil - CNSC para adelantar el proceso de selección tendiente a proveer nuevos empleos creados por el MVCT (153 cargos en vacancia definitiva).

⁴⁰ El MVCT dio respuesta a lo observado manifestando que "El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, propone unos lineamientos a tener en cuenta, para que las entidades adelanten la programación presupuestal, sin embargo, estos son unos parámetros y unas indicaciones que no se pueden constituir en reglas únicas... No obstante lo anterior, de la lectura de la Circular Externa 06 de 2014 se concluye que el Gobierno Nacional impuso ciertos "deberes" a los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, al establecer: 1) "ASUNTO: Instructivo que deben seguir los órganos que conforman el PGN durante el proceso de elaboración y presentación del Anteproyecto de Presupuesto para la vigencia 2015"; 2) "Comoquiera que 2015 será el primer año de Gobierno de una nueva administración y el inicio de un nuevo Plan de Desarrollo, la programación presupuestal deberá considerar esta situación."; 3) "En consecuencia, los recursos provistos, además de cubrir las necesidades de funcionamiento del sector público, deberán asignarse prioritariamente para garantizar el cumplimiento de compromisos adquiridos mediante contratos o convenios vigentes,..."; 4) "Ministros y todos aquellos funcionarios que ejercen cargos de dirección en los órganos que hacen parte del PGN, tienen la responsabilidad, en los sectores en que se desempeñan, de promover el mejor y más eficiente uso de los recursos públicos, y atender el cumplimiento de los principios de austeridad y de transparencia fiscal."; 5) "En concordancia con lo anterior, la elaboración del anteproyecto deberá cumplir los siguientes lineamientos que se detallan a continuación."

⁴¹ Circular 06 del 25-feb-14 Instructivo que deben seguir los órganos que conforman el PGN durante el proceso de elaboración y presentación del Anteproyecto de Presupuesto para la vigencia 2015. "(...) 3. GASTOS (...) • Gastos generales: - La proyección de los gastos generales se efectuará con base en el presupuesto vigente, excluyendo los gastos no recurrentes."

⁴² Valor proyectado \$919 millones, valor desagregado \$1.897,60 millones, mayor valor desagregado \$978,60 millones.

Fuente: Construida a partir de la información del Sistema SIIF Nación, Documento de Justificación del Anteproyecto y Oficio 2014IE0018207 – "Solicitud distribución desagregación presupuestal Gastos General del MVCT vigencia 2015".

Así mismo, se observó la distribución de \$46,40 millones a ítems de gasto que no habían sido contemplados en la fase de programación presupuestal; así:

Tabla No. 10 – Ítems de gasto que no fueron programados y a los que se les asignaron recursos via desagregación presupuestal (\$ Millones)

Rubro / necesidad	Presupuesto Programado	Desagregación Inicial	Valor no Programado
Otros enseres y equipos de oficina	0,00	33,00	33,00
Mantenimiento de otros bienes	0,00	8,00	8,00
Otras comunicaciones y transporte	0,00	5,00	5,00
Adquisición de libros y revistas	0,00	0,40	0,40
Total	0,00	46,40	46,40

Fuente: Construida a partir de la información del Sistema SIIF Nación, Documento de Justificación del Anteproyecto y Oficio 2014IE0018207 – "Solicitud distribución desagregación presupuestal Gastos General del MVCT vigencia 2015".

- La desagregación inicial fue modificada en 16 oportunidades entre junio y diciembre de 2015, y al comparar el presupuesto proyectado con la desagregación definitiva del presupuesto aprobado, se observó que a 9 ítems de gasto se les asignó un 100,19% adicional al total programado para la vigencia; monto que fue ejecutado en un 99,54%, así:

Tabla No. 11– Ítems de gasto a los que se les desagregó definitivamente mayores recursos con relación a los cuantificados en la fase de programación presupuestal (\$ Millones)

Rubro / necesidad	Presupuesto Programado	Desagregación definitiva 2015 (16 modificaciones)	Menor valor programado	Presupuesto Ejecutado
Otras compras de equipos	175,00	1.457,75	-1.282,75	1.456,74
Productos de Cafetería	51,00	53,51	-2,51	44,07
Mantenimiento equipo de navegación y transporte	31,00	62,12	-31,12	62,12
Correo	530,00	680,36	-150,36	680,36
Otros gastos por impresos y publicaciones	103,00	107,71	-4,71	104,73
Acueducto, alcantarillado y aseo	72,00	93,31	-21,31	93,31
Gas natural	11,00	14,24	-3,24	14,24
Arriendo bienes inmuebles	609,00	692,27	-83,27	692,27
Gastos judiciales	1,00	7,72	-6,72	6,73
Total ítems programados por menor valor	1.583,00	3.169,00	1.586,00	3.154,57
			100,19%	99,54%

Fuente: Construida a partir de la información del Sistema SIIF Nación y Documento de Justificación del Anteproyecto.

Es de resaltar que dentro de los ítems identificados, se encuentran los servicios públicos de gas y de acueducto, alcantarillado y aseo; que

presentaron una sub estimación en la cuantificación de los recursos programados, superior al 29%⁴³.

- Para los siguientes ítems de gasto se desagregó definitivamente un 38,3% menos de los recursos programados para 2015; aclarándose que el monto distribuido se ejecutó en un 89,18%, lo que demuestra la sobre dimensión de estas necesidades y/o de su costo, así:

Tabla No. 12 – Ítems de gasto a los que se les desagregó definitivamente menores recursos con relación a los cuantificados en la fase de programación presupuestal (\$ Millones)

Rubro / Necesidad	Presupuesto Programado	Desagregación Definitiva (16 modificaciones)	Mayor valor programado	Presupuesto Ejecutado
Equipo de comunicación	87,00	4,39	82,61	4,39
Audiovisuales y accesorios	91,00	1,90	89,10	1,90
Mobiliarios, enseres y equipos de oficina	487,00	1,15	485,85	1,15
Combustibles y lubricantes	124,00	116,00	8,00	116,00
Dotaciones	46,00	19,20	26,80	19,20
Materiales de Construcción	171,00	74,87	96,13	74,87
Papejería, Útiles de Escritorio y Oficina	204,00	123,49	80,51	123,49
Otros materiales y suministros	77,00	29,15	47,85	24,81
Mantenimiento de bienes inmuebles	1.060,00	880,90	179,10	376,50
Mantenimiento de bienes muebles, equipos y enseres	40,00	3,08	36,92	3,08
Mantenimiento equipo de comunicación y computación	28,00	0,06	27,94	0,06
Servicio de Aseo y Cafetería	660,00	484,60	175,40	484,60
Servicio de seguridad y vigilancia	1.598,00	1.219,10	378,90	1.219,10
Operación y mantenimiento de plantas de energía	21,00	5,24	15,76	5,24
Embalaje y acarreo	16,00	0,83	15,17	0,83
Transporte - caja menor	11,00	1,13	9,87	1,13
Suscripciones	10,00	6,89	3,11	6,89
Energía	355,00	291,55	63,45	291,55
Telefonía Móvil Celular	105,00	52,47	52,53	49,81
Teléfono, Fax y Otros	179,00	127,85	51,15	127,85
Otros servicios públicos (internet)	246,00	105,22	140,78	105,21
Seguros	340,00	92,22	247,78	91,69
Arriendo bienes muebles	766,00	582,32	183,68	582,32
Viáticos y gastos de viaje al exterior	10,00	0,00	10,00	0,00
Viáticos y gastos de viaje al interior	1.180,00	675,00	505,00	652,46
Plan de bienestar, capacitación y estímulos	178,00	98,82	79,18	85,80

⁴³ De acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996, Capítulo V, Artículo 44), "Los jefes de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación asignarán en sus anteproyectos de presupuesto y girarán oportunamente los recursos apropiados para servir la deuda pública y atender el pago de los servicios públicos domiciliarios, incluidos los de agua, luz y teléfono. A quienes no cumplan con esta obligación se les iniciará un juicio fiscal de cuentas por parte de la Contraloría General de la República, en el que se podrán imponer las multas que se estimen necesarias hasta que se garantice su cumplimiento."

Claros

11

Rubro / Necesidad	Presupuesto Programado	Desagregación Definitiva (16 modificaciones)	Mayor valor programado	Presupuesto Ejecutado
Servicios médicos hospitalarios	35,00	13,18	21,82	10,29
Otros gastos adquisición de servicios	136,00	90,30	45,70	88,53
Total ítems programados por mayor valor	8.261,00	5.100,92	3.160,03	4.548,76
			38,25%	89,18%

Fuente: Construida a partir de la información del Sistema SIIF Nación y Documento de Justificación del Anteproyecto.

Transferencias

- Se incluyó la programación de \$22.132,86 millones para reestructurar la planta de personal del MVCT⁴⁴, sin embargo, este tipo de gastos no se encontraba contemplado dentro de los lineamientos formulados por el MHCP para esta fase presupuestal⁴⁵.
- Para cuantificar los requerimientos de recursos con cargo al rubro sentencias y conciliaciones, se determinó una provisión sobre el total de pretensiones a marzo de 2014 por valor de \$677,00 millones; desatendiendo los lineamientos impartidos para esta fase presupuestal, toda vez que la cuantificación de este tipo de gasto debía corresponder a fallos judiciales debidamente ejecutoriados⁴⁶.

⁴⁴ Según respuesta dada por el MVCT a la observación presentada, "...fue necesario presupuestar los recursos necesarios para esta reestructuración, para que en caso que lo aprobaran a este Ministerio un ajuste en la planta de personal, contáramos con el presupuesto para su incorporación"; sin embargo, al momento de programar estos recursos no se tuvo en cuenta lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 568 de 1996; según el cual, "...aquellas modificaciones de planta que incrementen los costos anuales actuales y superen las apropiaciones vigentes de gastos de personal, entrarán en vigencia el primero de enero del año siguiente a su aprobación". De lo anterior se concluye que la modificación de planta debió ser aprobada previo a la programación de recursos por este concepto.

⁴⁵ Circular 06 del 25-feb-14 Instructivo que deben seguir los órganos que conforman el PGN durante el proceso de elaboración y presentación del Anteproyecto de Presupuesto para la vigencia 2015. (...) "3. GASTOS (...) • Transferencias: - Las erogaciones por transferencias se liquidarán de conformidad con las respectivas normas que las han creado; - Los fallos judiciales, que corresponden a los debidamente ejecutoriados, y - Los recursos a trasladar al Fondo de Contingencias de la Entidades Estatales..."

⁴⁶ Según la respuesta dada por el MVCT a la observación formulada por el Ento de Control, "Para el Ministerio es importante presupuestar recursos por el rubro de sentencias y conciliaciones, toda vez que con el déficit fiscal del País, nada garantiza que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público nos asigne los recursos durante la ejecución de la vigencia para atender los fallos judiciales ejecutoriados y dado que los recursos que se asignan para atender los gastos de funcionamiento son mínimos, es muy complicado disponer de recursos para efectuar traslado presupuestal a este rubro.", hecho que confirma que la programación para este tipo de gasto, no se realizó sobre los fallos judiciales debidamente ejecutoriados tal como lo dispuso la Circular 06 de 2014. De otra parte, este Ento de Control comparte con el MVCT la apreciación sobre las diferencias entre la programación de recursos para sentencias y conciliaciones, y la ejecución y pago de fallos judiciales; razón por la cual, debe precisarse que este hallazgo está direccionado exclusivamente a los criterios utilizados para programar el presupuesto de este tipo de gastos, y no incluye un análisis de su ejecución y pago durante el 2015.




Es de aclarar que, de acuerdo con la información del Sistema SIIF Nación, por este rubro se ejecutaron \$3,73 millones, monto que no alcanza al 1% del total programado para la vigencia 2015.

Gastos de Inversión

- La Entidad programó \$133.742,00 millones con cargo al proyecto de inversión *"Implementación Planes Departamentales de Agua a nivel nacional - Distribución previo concepto DNP"*⁴⁷; sin embargo, consultada la ficha EBI de dicho proyecto, se constató que tenía vigencia hasta 2014; razón por la cual no era procedente programar recursos con cargo a un proyecto que no sería ejecutado en la vigencia presupuestada. Así mismo, programó recursos por \$50.000,00 millones para implementar el Programa Agua para la Prosperidad – PDA de segunda generación, aunque el mismo tampoco se encontraba amparado en un proyecto de inversión vigente para el 2015.
- Se incluyeron 11 ítems a desarrollar por valor de \$2.630,00 millones relacionados con la adecuación y mejoramiento de la infraestructura física⁴⁸; sin embargo, de acuerdo con la información suministrada por la Entidad⁴⁹, este tipo de gastos no era prioritario al momento de efectuar la programación y tampoco cumplía con ninguno de los lineamientos establecidos en la Circular 06 de 2014⁵⁰.

⁴⁷ Código BPIN: 1150026329999

⁴⁸ BODEGA LA FRAGUA: 1) Remodelación; 2) Ampliación y adecuación sistema eléctrico; 3) Adecuación sistema de hidrantes y tubería; 4) Adecuación techos; y 5) Construcción área de atención a usuarios; SEDE CASA BOTICA: 6) Adecuación y mejoramiento; SEDE CASA IMPRENTA: 7) Adecuación y Mejoramiento; SEDE CALLE 12: 8) Adecuación y mejoramiento; 9) Adecuación área de atención a usuarios; 10) Remodelación; y SEDES MVCT: 11) Implementación sistema digital de seguridad.

⁴⁹ Oficio 2016EE0026212 del 04-abr-16 "...por lo que el proyecto de adecuación y mejoramiento de la infraestructura física se podía dejar pendiente mientras se contara con cupo suficiente para ejecutarlo sin afectar los proyectos misionales como los demás proyectos transversales (...) el MVCT no contaba con aprobación de vigencia futuras para el rubro C-12-100-2-11... no tenía compromisos adquiridos en vigencias anteriores para ejecutar en el 2015 para el rubro C-12-100-2-11... no tenía ninguna sentencia o requerimiento que exigiera la apropiación de recursos para el rubro C-12-100-2-11... no estaba tramitando o estructurando créditos para financiar la adecuación o mejoramiento físico... para el MVCT no era prioritario en el marco de las políticas sectoriales y transversales vigentes..."

⁵⁰ Circular 06 del 25-feb-14 Instructivo que deben seguir los órganos que conforman el PGN durante el proceso de elaboración y presentación del Anteproyecto de Presupuesto para la vigencia 2015. (...) "3. GASTOS (...) Inversión: • Vigencias futuras debidamente autorizadas; • Cumplimiento de compromisos adquiridos mediante contratos o convenios vigentes; • Prioridades establecidas en el marco de las políticas sectoriales y transversales vigentes (Población indígena y afrodescendiente y Red Unidos); • Prioridad en la asignación de recursos para la atención de población víctima del conflicto armado interno que se encuentran cobijados por la Sentencia T-025 de 2004 (población desplazada) y la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas); • Sentencias de ineludible cumplimiento; y • Créditos aprobados o aquellos que se encuentran en estructuración y cuya ejecución esté programada para iniciar en 2015."

efo

11

Ajuste programación según cuota de inversión

Finalmente, con base en la cuota de inversión asignada al MVCT, éste ajustó su programación presupuestal pasando de \$1.018.780,00 millones a \$140.541,00 millones; sin embargo, no documentó el efecto que la cuota de inversión asignada tuvo sobre las necesidades inicialmente planteadas, y en consecuencia no se cuenta con información sobre aquellos requerimientos que no serían cubiertos con ocasión del ajuste referido⁵¹.

Teniendo en cuenta las circunstancias arriba descritas, se concluye que el MVCT presentó debilidades y falencias al momento de identificar y cuantificar las necesidades que pretendía satisfacer con cargo a cada rubro presupuestal; especialmente los relativos a gastos generales y de inversión; observándose que en algunos casos, se sobredimensionó el monto necesario para cubrirlas, mientras que en otros, se subestimó el valor cuantificado e incluso no se programaron recursos para cubrir determinados requerimientos.

Lo anterior, desatendiendo parcialmente los lineamientos que el Gobierno Nacional dispuso en la Circular Externa 06 de 2014⁵² emitida por el MHCP, sobre la responsabilidad que las entidades tienen de: *"...identificar los mejores usos posibles para los recursos disponibles, programando el gasto estrictamente prioritario y cuya ejecución, entendida esta como la recepción efectiva de bienes y servicios, se efectúe durante la vigencia para la cual se ha programado"*, así como de *"...promover el mejor y más eficiente uso de los recursos públicos y atender el cumplimiento de los principios de austeridad y de transparencia fiscal"*.

Hallazgo No. 5. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Inclusión de apropiaciones para pago de servicios públicos domiciliarios.

Analizados los documentos soporte de la programación presupuestal del rubro Servicios Públicos, se evidenció una subestimación del total cuantificado para el pago de gas y de acueducto, alcantarillado y aseo; equivalente a \$86,51 millones con relación al total ejecutado por estos conceptos al cierre del 2015.

Lo anterior, por cuanto no se evaluaron los consumos históricos de estos servicios así como los factores que podrían incidir en su incremento; tales como: mayor personal vinculado, nivel de visitantes, fugas por faltas de mantenimiento, entre

⁵¹ El MVCT dio respuesta a lo observado, argumentando que la documentación del efecto que tuvo el ajuste del proyecto de presupuesto a la cuota de inversión asignada, fue plasmada en el *"mismo documento de justificación que se envió al MHCP y al DNP,..."*; sin embargo, al momento de elaborarse dicho documento y remitirse a las Entidades mencionadas (marzo 2014), aún no se había informado al Ministerio de Vivienda la cuota de inversión asignada para 2015, pues la misma fue comunicada en julio de 2014.

⁵² Circular 06 del 25-feb-14 Instructivo que deben seguir los órganos que conforman el PGN durante el proceso de elaboración y presentación del Anteproyecto de Presupuesto para la vigencia 2015.

otros; los cuales demostraban una tendencia creciente constante durante el 2013 y 2014⁵³, así:

Tabla No. 13 – Tendencia ejecución presupuestal servicios públicos de Agua, acueducto, y alcantarillado y de Gas Natural, durante las vigencias 2013 a 2015 (\$ Millones)

Servicio Público	Ejecutado 2013	Ejecutado 2014	Programado 2015	Ejecutado 2015
Acueducto, alcantarillado y aseo	49,60	36,33	72,00	93,31
Gas natural	8,78	12,61	11,00	14,24

Fuente: Construida a partir de la información del Sistema SIIF Nación y Documento de Justificación del Anteproyecto.

La tabla anterior, evidencia que para el servicio de acueducto, alcantarillado y aseo se había programado aproximadamente el doble de los recursos ejecutados en 2014; sin embargo, la ejecución final casi triplicó el presupuesto ejecutado el año anterior.

De otra parte, para el servicio de gas se programaron recursos por menor valor con relación a los pagos efectuados durante 2014; sin contar, por lo menos, con el incremento del costo de vida año a año.

Como consecuencia de lo evidenciado, la Entidad no asignó en su anteproyecto de presupuesto para la vigencia 2015, todos los recursos necesarios para atender el pago de estos servicios públicos; desatendiendo lo dispuesto por el Decreto 111 de 1996, en su artículo 44, según el cual *“Los jefes de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación asignarán en sus anteproyectos de presupuesto... los recursos... para... atender el pago de los servicios públicos domiciliarios.”*

Hallazgo No. 6. Administrativo. Inconsistencia de la información generada por el MVCT sobre el presupuesto programado vigencia 2015.

Una vez analizada la documentación suministrada al equipo auditor, relativa al proceso de programación presupuestal de la vigencia 2015; se identificaron algunas inconsistencias en la información generada por el MVCT y la reportada en diferentes fuentes, así:

⁵³ En respuesta dada por el MVCT al Ente de Control, se informó que *“para el caso específico de los recursos asignados en el documento de anteproyecto es producto de una proyección sobre consumos anteriores y con suposiciones en incrementos del IPC, ...”*; sin embargo, se evidenció que para el caso del servicio de gas natural se programó un 12,8% menos con relación al presupuesto aprobado para 2014; y en el caso del servicio de acueducto, se programó un 98,2% más con relación a dicho presupuesto. Lo anterior evidencia que no se aplicaron los criterios mencionados por el Ministerio en su respuesta; pues de haber sido así, los dos servicios públicos debían haber presentado una tendencia al alza ya sea por IPC o por consumo histórico; y no como ocurrió: gas natural a la baja y acueducto al alza.

Oberto

- Los requerimientos totales con cargo a los siguientes rubros reportados por las dependencias responsables de documentarlos; no coinciden con la justificación de cada una de las necesidades identificadas y cuantificadas, tal como se muestra a continuación:

Tabla No. 14 Inconsistencias en la información reportada por la Entidad, relativa a la programación presupuestal 2015 (\$ Millones)

Ítem Gasto	Presupuesto Total Solicitado por Dependencia	Sumatoria Presupuesto justificado por dependencia	Inconsistencia información reportada
Impuestos y Multas	282,20	273,96	8,24
Adquisición de bienes y servicios	12.997,58	12.464,81	532,77
Fortalecimiento Institucional (Comunicaciones)	1.524,00	1.529,00	5,00
Total			546,01

Fuente: Construida a partir de información reportada por la Entidad⁵⁴.

- La información sobre la programación presupuestal de gastos de funcionamiento reportada por el MVCT en el Sistema SIIF Nación, presenta inconsistencias con relación al documento de justificación del anteproyecto de presupuesto⁵⁵; específicamente en el rubro de Transferencias, identificándose una diferencia de \$7.765,29 millones entre las dos fuentes de datos, así:

Tabla No.15- Inconsistencia entre la información incorporada en SIIF y la presentada en documento de justificación (\$ Millones)

Rubro	Programación MVCT		Diferencia
	Justificación de Anteproyecto	SIIF	
Transferencias	1.568.925,86	1.561.160,57	7.765,29

Fuente: Construida a partir de la información del Sistema SIIF Nación y el Documento de Justificación del Anteproyecto remitido vía e-mail al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- El Documento de Justificación del anteproyecto de presupuesto de la vigencia 2015, presentado al MHCP, evidencia diferencias frente a las proyecciones y justificaciones elaboradas por algunas dependencias del MVCT y suministradas al equipo auditor⁵⁶, así:

⁵⁴ Oficio 2014IE0002652 del 04-mar-14 emitido por la Subdirección de Servicios Administrativos, con asunto "Programación proyecto presupuesto vigencia 2015 y MGMP 2015-2018"; y Oficio 2014IE0002394 del 27-feb-14 emitido por el Grupo de Comunicaciones, con asunto "Proyección Presupuestal 2015".

⁵⁵ En la respuesta dada por el MVCT, se indicó que "Esta diferencia corresponde... a un déficit presupuestal de funcionamiento, ... pues en el ejercicio del ministerio al registrar cifras del anteproyecto de presupuesto en el SIIF, se re consideraron en su totalidad los requerimientos en Gastos de Personal y Gastos Generales..."; afirmación que permite confirmar que la información presentada en el Documento de Justificación difiere de la incorporada en el Sistema SIIF Nación, en la medida en que se reconsideraron gastos que no fueron actualizados en el citado documento.

⁵⁶ En respuesta dada por el MVCT a lo observado por el Ente de Control, se corrobora que se realizaron ajustes a las proyecciones realizadas por las dependencias, los cuales no fueron documentados y que

Tabla No. 16– Diferencias entre requerimientos presentados por las dependencias y el Documento de Justificación del Anteproyecto de Presupuesto 2015 presentado al MHCP (\$ Millones)

Ítem Gasto	Presupuesto solicitado por dependencia	Presupuesto solicitado por MVCT en Documento de Justificación Anteproyecto	Inconsistencia información reportada al MHCP
Sentencias y conciliaciones	333,25	677,00	343,75
Fortalecimiento Institucional	4.247,12	6.100,00	1.852,88
Apoyo financiero para el desarrollo de las políticas estratégicas del sector de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional	666.000,00	716.000,00	50.000,00
Implementación de una unidad de coordinación y seguimiento de los programas y proyectos financiados por organismos internacionales.	0,00	900,00	900,00
Apoyo financiero para la modernización, fortalecimiento y aseguramiento de la prestación de servicios de APSB	10.000,00	0,00	10.000,00
Apoyo financiero para adelantar el programa de saneamiento de vertimientos - SAVER	20.000,00	0,00	20.000,00
Fondo de solidaridad de APSB	20.000,00	0,00	20.000,00
Total			103.096,63


Fuente: Construida a partir de la información del Sistema SIIF Nación, proyecciones elaboradas por las diferentes dependencias del MVCT y Documento de Justificación del Anteproyecto remitido vía e-mail al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las inconsistencias identificadas, obedecen a debilidades en el control de los datos recopilados y presentados como soporte de la información del Ministerio; por cuanto no se observó lo dispuesto en el Modelo Estándar de Control Interno, específicamente en lo relativo a los requerimientos sobre datos en los Sistemas de Información⁵⁷.

Dado lo anterior, el MVCT dispuso a sus diferentes usuarios tanto internos como externos, información inconsistente, afectando el análisis que éstos pudieran hacer de las cifras contenidas en diversas fuentes de datos.

sustentan las diferencias identificadas. Así mismo, se incluyeron partidas que no habían sido requeridas por ninguna de las áreas responsables de la ejecución del presupuesto.

⁵⁷ MECI 1000:2005 – “Los Datos, constituyen los insumos de los Sistemas de Información; para ello se deben identificar las fuentes para su obtención, los medios de captura y resulta de gran importancia su validación antes, durante y después de la captura, también definir las características esperadas en términos de calidad, cantidad, oportunidad, forma de presentación y responsables. La Información, ordenada y compilada en los diferentes niveles, es el producto entregado por los Sistemas de Información; igualmente se deben identificar los destinatarios, definir las características esperadas en términos de calidad, cantidad, oportunidad y forma de presentación.”




Hallazgo No. 7. Administrativo. Proceso de Afectación Presupuestal.

Analizada la información relativa a las fases del ciclo presupuestal del MVCT, se observaron inconsistencias que evidencian debilidades en los controles implementados por la Entidad para: 1) Cuantificar las necesidades previo al trámite de expedición de un CDP; 2) Liberar la apropiación certificada y no comprometida; y 3) Actualizar y verificar la información incorporada en el Sistema SIIF Nación.

Las inconsistencias mencionadas, se evidenciaron así:

- El MVCT no ha designado a un funcionario responsable de ordenar la desagregación presupuestal⁵⁸ y no ha implementado controles para garantizar que la misma guarde coherencia con la programación realizada, según las necesidades priorizadas para la vigencia; lo que generó durante 2015, reiteradas modificaciones a dicha distribución⁵⁹, así como la asignación de recursos a requerimientos no identificados en la fase de programación, o por menor valor del cuantificado en las proyecciones realizadas por la Entidad⁶⁰.
- Se expidieron 16 CDP⁶¹ por \$107,69 millones con cargo a los cuales el Ministerio no suscribió compromisos y tampoco liberó la apropiación certificada antes de finalizar la vigencia 2015. El 98,52% del valor certificado y no afectado con compromisos, corresponde a certificados expedidos con cargo a rubros de inversión.

⁵⁸ De acuerdo con la respuesta dada por el MVCT a la observación comunicada por el Ente de Control, la Coordinación del Grupo de Talento Humano y la Subdirección de Servicios Administrativos son los responsables de ordenar la desagregación presupuestal, en virtud de las competencias funcionales asignadas en la Resolución 035 de 2011 (crea grupos internos de trabajo en el MVCT y determina sus funciones) y en el Decreto 3571 de 2011 (establece los objetivos, estructura y funciones del MVCT y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio), respectivamente. No obstante lo anterior, al revisar las dos disposiciones normativas citadas, no se evidenció la asignación de alguna función relacionada con la desagregación del presupuesto ni para el Grupo interno de trabajo de Talento Humano ni para la Subdirección de Servicios Administrativos; razón por la cual se confirma lo observado relativo a la falta de designación de un funcionario responsable de esta actividad presupuestal.

⁵⁹ La desagregación de gastos generales fue modificada el 29-dic-15 por \$1.091,75 millones que representan el 12,75% de la apropiación total aprobada para este tipo de gastos.

⁶⁰ De otra parte, el MVCT complementó su respuesta frente a este tema indicando que "...es importante aclarar que la desagregación presupuestal se hace con base en los recursos asignados y no se tiene en cuenta los montos presentados en el anteproyecto de presupuesto..."; afirmación que denota una visión fragmentada del proceso presupuestal, pues el mismo Decreto 111 del 1996 dispuso en el principio de especialización, que el presupuesto debe ejecutarse estrictamente conforme al fin para el cual fue programado; razón por la cual no es coherente que la desagregación que permite la ejecución presupuestal de los gastos de personal y generales, se realice al margen de la programación presupuestal.

⁶¹ 40015, 87215, 95115, 100515, 109615, 118815, 126015, 130415, 137215, 149615, 158115, 169915, 175315, 177215, 184515 y 192915.

- Del total de CDP expedidos y que fueron afectados con compromisos durante el año; 52 certificados presentaron saldo por comprometer equivalente a \$6.171,93 millones⁶²; por cuanto el valor de los compromisos adquiridos por el MVCT fue inferior al valor certificado; el cual había sido solicitado por los responsables de cada tipo de gasto. Se aclara que estos saldos no se liberaron antes de finalizar la vigencia.
- A 31 de diciembre el Ministerio cerró con una apropiación disponible real de \$9.634,44 millones, incluyendo los CDP generados y no utilizados así como aquellos con saldos por comprometer, que representa el 0,53% de la apropiación total.
- 814 CDP fueron afectados con compromisos entre 180 y 352 días después de haber sido expedidos⁶³, afectando el saldo real de la apropiación disponible en un momento determinado.
- Al cierre de 2015 el MVCT presentó una pérdida de apropiación de \$9.526,75 millones, incluyendo los compromisos en estado generado y con obligaciones, que representa el 0,53% de la apropiación total. Al analizar cada rubro, se observó que aquellos que presentaron una pérdida de apropiación superior al 20%, correspondieron a rubros de funcionamiento asociados a gastos de personal⁶⁴, generales⁶⁵ y transferencias⁶⁶, excluyendo las relativas al Sistema General de Participaciones SGP.

Llama la atención, que el MVCT dejó de utilizar recursos equivalentes al 50,88% de la apropiación total aprobada para estos rubros⁶⁷.

- Los rubros del grupo transferencias, excluyendo las relativas al SGP, presentaron un alto porcentaje de CDP con saldos por comprometer y de pérdida de apropiación, tal como se observa en la siguiente tabla:

⁶² 7615, 9615, 10015, 12115, 22015, 23215, 25915, 29415, 31315, 43715, 43915, 45515, 45615, 76415, 90715, 92615, 92715, 100615, 101315, 107515, 107615, 109515, 111715, 114115, 130515, 140115, 147915, 148315, 154715, 156315, 156415, 158515, 161115, 162815, 164915, 165015, 165115, 165215, 166515, 167715, 167915, 169315, 172215, 173415, 173715, 173815, 173915, 174115, 174215, 174315, 174415 y 192815.

⁶³ Gastos de Personal 310; Servicios Públicos 186; Transferencias SGP 209 y Compra de bienes y servicios 19.

⁶⁴ Prima de riesgo y Administradoras públicas de aportes para accidentes de trabajo y enfermedades.

⁶⁵ Impuesto de vehículo; Impuesto predial; Adquisición de otros enseres y equipo de oficina; Adquisición de otros servicios de comunicaciones y transporte; y Servicios médicos y hospitalarios.

⁶⁶ Cuota de auditaje Contranal; Cuotas partes pensionales; Aporte patronal FAVI (Decreto 294/81); Aporte previsión social servicios médicos; y Sentencias y conciliaciones.

⁶⁷ La apropiación definitiva de estos rubros fue de \$5.254,84 millones y la pérdida de apropiación al cierre de 2015 fue por \$2.673,65 millones



**Tabla No. 17- Comportamiento grupo Transferencias
2015 (\$ Millones)**

Descripción	CDP con saldos por comprometer	Pérdidas de apropiación
Total por todos los grupos presupuestales	6.171.93	9.526.75
Transferencias	4.696.46	7.144.31
Ponderación	76,09%	74,99%

Fuente: Construida a partir de la información del Sistema SIIF Nación

Las falencias de control sobre la información presupuestal gestionada a través del Sistema SIIF Nación, se generaron por la inadecuada articulación entre 3 procesos claves: 1) El proceso responsable de la ejecución de recursos por cada tipo de gasto; 2) El proceso estratégico encargado de efectuar seguimiento a los recursos presupuestales; y 3) El proceso de apoyo que realiza el registro de datos en dicho sistema.

Teniendo en cuenta lo anterior, la apropiación disponible reportada por el SIIF Nación durante el 2015 no presentó el valor real ya que se encontraba afectada por CDP no utilizados, de tal forma que dicha apropiación presentó una subvaloración por valor de \$6.279,62 millones; por cuanto dicho sistema solo informó la apropiación no certificada, excluyendo aquella que, aun habiendo sido certificada, no fue utilizada durante la vigencia. Este hecho representa una desviación en el reporte de ejecución presupuestal de la Entidad; según el cual, al cierre de 2015, el MVCT finalizó con una apropiación disponible de \$3.247,13 millones, la cual representa el 51.71% de la apropiación disponible real.

De otra parte y si bien la pérdida de apropiación solo representa el 0,53% de la apropiación definitiva; el Ministerio propició el uso ineficiente de estos \$9.526,75 millones, desde una óptica macro de distribución de recursos; toda vez que los mismos debieron haber sido asignados a la satisfacción de otras necesidades sociales en otros sectores gubernamentales, a cambio de permanecer apropiados en una entidad que no los iba a ejecutar.

Hallazgo No. 8. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal. Principio presupuestal de Especialización.

Al cierre de 2015 el MVCT adquirió compromisos por \$2.585,37 millones, con cargo a rubros presupuestales cuya apropiación no fue programada ni aprobada para cubrir este tipo de necesidades⁶⁸; presentándose un cambio de destinación tal como se describe en el Anexo 1.

⁶⁸ Con relación a esta observación, el MVCT dio respuesta citando jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias C-337 de 1993, C-478 de 1992 y C-685 de 1996), trayendo a colación los apartes relacionados con los principios de especialización y programación integral, con el fin de justificar que los objetos de gasto que fueron observados por el Ento de Control, estaban relacionados con el objetivo general de cada proyecto




El uso de recursos para fines distintos y que no desarrollaron la apropiación definitiva de cada uno de los rubros presupuestales mencionados, obedeció a la carencia de controles sobre el proceso presupuestal, que garantizaran la ejecución del presupuesto conforme al fin para el cual fue programado⁶⁹.

Así mismo, esta circunstancia se generó debido a la desarticulación entre los responsables de los proyectos de inversión, la Oficina Asesora de Planeación, el área financiera y la Oficina de Control Interno; toda vez que cada uno aplicó controles sobre su gestión particular (gerencial, operativa, de seguimiento), sin que se controlara el proceso presupuestal en su conjunto; ya que dentro del presupuesto del Ministerio existían otros rubros dentro de los cuales se habían programado los citados compromisos.

Dado lo anterior, el MVCT no aplicó el principio presupuestal de especialización de que trata el artículo 18 del Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico de

y eran inherentes a los mismos; no obstante, al revisar la definición de dichos principios en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, así como la jurisprudencia ya mencionada, se logra establecer que: 1) Sentencia C-478 de 1992 - *"El principio de especialización exige la coherencia entre la apropiación y el uso que se le dé"* a la misma; uso que debe ceñirse a la programación efectuada por el Ministerio; 2) Sentencia C-685 de 1996 - Este principio *"está prohibiendo que el Gobierno utilice una partida de gasto aprobada por el Congreso para una finalidad distinta a aquella para la cual ésta fue apropiada."*; siendo pertinente aclarar, que la ley de apropiaciones nace de la programación de necesidades y recursos que efectúa cada entidad, y que *"no podía ser de otra forma pues poca eficacia tendría el principio de legalidad si, una vez aprobado el presupuesto, el Gobierno pudiera variar a su arbitrio los montos de las partidas o la destinación de las mismas"*; 3) Con relación al principio de programación integral, según el cual todo programa presupuestal debe contener simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento, la Sentencia C-478 de 1992 señala que *"tiene gran importancia como mecanismo preventivo de la irresponsabilidad administrativa y de la práctica de ordenar inversiones sin presupuestar simultáneamente el mantenimiento de las obras o servicios que se ponen en funcionamiento"*; dejando clara la importancia de presupuestar los dos tipos de gasto que resultan complementarios; sin que ello signifique, que la posición del Ministerio sea válida al asumir con cargo a gastos de inversión la adquisición de bienes y servicios que, por su naturaleza, debían ser cubiertos con gastos de funcionamiento para garantizar el mantenimiento de los servicios prestados por la Entidad; y 4) Sentencia C-337 de 1993 - *"...sin este principio (programación integral) no hay unidad en el gasto público, el cual, si bien es cierto contempla distintos fines, estos se hallan vinculados armónicamente, de suerte que la inversión, en última instancia, se hace con miras a un eventual funcionamiento; y el funcionamiento supone una inversión."*, posición que ratifica la distinta pero complementaria finalidad de los diferentes tipos de gasto y, en consecuencia, puntualiza la obligatoriedad de ejecutar el presupuesto conforme al fin para el cual fue programado, ya sea para financiar el funcionamiento de la inversión o para invertir en el funcionamiento del Estado. En conclusión, de haber sido considerados como gastos inherentes asociados al objetivo general de cada proyecto analizado e indispensables para garantizar su ejecución; el MVCT debió incluir dentro de su ejercicio de programación presupuestal, los recursos para financiar los objetos de gasto cuestionados por el Ente de Control, y así dar cumplimiento al principio presupuestal de especialización; situación no evidenciada en los soportes de la programación presupuestal del Ministerio para el 2015, ya que se observa que no se programaron recursos en los rubros de gastos de inversión analizados, confirmándose que no existía apropiación con cargo a ellos para sufragar los objetos de gasto observados por la CGR.

⁶⁹ Es pertinente precisar que dentro de los soportes de programación presupuestal de la vigencia 2015 aportados por el MVCT, no están incluidos requerimientos asociados a los objetos de gasto que fueron observados por el Ente de Control, que hubiesen sido proyectados con cargo a los rubros presupuestales mencionados en el presente hallazgo, razón por la cual la apropiación aprobada por el Congreso de la República para los mismos, no incluía dichos objetos y en consecuencia, su asunción no desarrolla la apropiación presupuestal.



Presupuesto; según el cual, *“Las apropiaciones... se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”*.

De otra parte y a pesar de que las metas propuestas para cada proyecto en la vigencia 2015 se cumplieron; los recursos que fueron destinados a otras finalidades, debieron haberse invertido para obtener un mayor nivel de avance por meta⁷⁰.

Así mismo, al comparar la apropiación definitiva de los citados rubros con la no utilizada en el objeto del proyecto de inversión; bien sea por haber sido destinada a fines diferentes o por no haber sido afectada con compromisos; se estableció que el Ministerio perdió la oportunidad de ampliar la cobertura en materia de vivienda y agua⁷¹ para población vulnerable, por cuanto dejó de utilizar el 13,81% de los recursos aprobados para este propósito en 2015 (Ver tabla 18); hecho relevante si se analiza que este monto pudo haber sido asignado por el Gobierno Nacional a satisfacer necesidades de otros sectores sociales.

Tabla No. 18 – Recursos no invertidos en desarrollo del proyecto de inversión (\$ Millones)

Rubro	Apropiación definitiva	Cambio de destinación	Apropiación disponible real	Recursos no utilizados en el objeto del proyecto	%
C-510-1403-3 Asistencia técnica: instrumentación e implementación del marco de planificación y gestión territorial y urbana de la política urbana nacional	9.930,96	799,97	334,38	1.134,35	11,42%
C-520-1400-3 Implementación y fortalecimiento institucional del sector habitacional	3.000,00	297,50	80,27	377,77	12,59%
C-520-1402-2 Saneamiento de bienes inmuebles, depuración de información y defensa judicial y/o extrajudicial	3.000,00	352,98	158,58	511,56	17,05%
C-520-1402-3 Titulación tercerización y saneamiento inmobiliario de los bienes públicos y privados poseídos de manera informal a nivel nacional	2.270,00	148,56	250,95	399,51	17,60%

⁷⁰ Sentencia C-685 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero: *“Por ello se considera que una obvia consecuencia de la legalidad del gasto es el llamado principio de “especialización”, que se encuentra expresamente consagrado en el aparte final del artículo 345 de la Carta, el cual señala que no se podrá “transferir crédito alguno a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto”. En efecto, en la nomenclatura de la Hacienda Pública, la palabra crédito no tiene el significado técnico del derecho privado ya que en materia presupuestal, se denomina crédito a la “autorización conferida al Gobierno por el Congreso para invertir determinada suma en un servicio dado” Por consiguiente, esta norma constitucional está prohibiendo que el Gobierno utilice una partida de gasto aprobada por el Congreso para una finalidad distinta de aquella para la cual ésta fue apropiada. Así, el artículo 18 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto especifica los alcances del principio de especialización y establece que “las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”. Y no podía ser de otra forma pues poca eficacia tendría el principio de legalidad si, una vez aprobado el presupuesto, el Gobierno pudiera variar a su arbitrio los montos de las partidas o la destinación de las mismas”*

⁷¹ En materia de política urbana nacional, sector habitacional, saneamiento y titulación de bienes fiscales, agua potable y saneamiento básico




Rubro	Apropiación definitiva	Cambio de destinación	Apropiación disponible real	Recursos no utilizados en el objeto del proyecto	%
C-520-1200-1 Administración y creación de una unidad de coordinación técnica y administrativa para el programa de apoyo al sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia	5.000,00	667,19	88,84	756,03	15,12%
C-520-1000-130 Fortalecimiento institucional del MVCT en el desarrollo de las políticas misionales y de apoyo nacional	3.246,00	319,18	154,07	473,25	14,58%
Total	26.446,96	2.585,37	1.067,10	3.652,46	13,81%

Fuente: Construida a partir de información del MVCT contenida en: 1) Sistema SIIF Nación; 2) Base de datos de contratación 2015; 3) Base de datos contratos 2012 a 2014 que se ejecutaron en 2015; y 4) Archivo de seguimiento presupuestal al Plan de Acción de la vigencia auditada.

Hallazgo No. 9. Administrativo. Vigencias Futuras autorizadas en años anteriores y no utilizadas.

De acuerdo con la información del Sistema SIIF Nación, durante el periodo 2011-2014 el MVCT obtuvo autorizaciones de vigencias futuras por \$509.224,32 millones para ser ejecutadas entre 2012 y 2015⁷²; de las cuales, no utilizó \$103.084,27 millones, equivalentes al 20,24% del total autorizado, así:

Tabla No. 19- Vigencias futuras no ejecutadas 2012 - 2015 (\$ Millones)

Año ejecución	Valor autorizado	Valor no ejecutado	% no ejecutado
2012	44.561,94	794,86	1,78%
2013	108.260,01	108,01	0,10%
2014	263.850,11	87.882,14	33,31%
2015	92.552,26	14.299,26	15,45%
	509.224,32	103.084,27	20,24%

Fuente: Construida a partir de información del MVCT contenida en el Sistema SIIF Nación y soportes suministrados al Equipo Auditor.

Lo anterior, debido a que el MVCT no ha implementado controles para garantizar que los recursos que recibe mediante este mecanismo de financiación, sean efectivamente invertidos conforme a la autorización otorgada tanto por el MHCP como por el Departamento Nacional de Planeación - DNP⁷³. Así mismo, existen

⁷² Vigencia 2012 \$44.561,94 millones – Vigencia 2013 \$108.260,01 millones – Vigencia 2014 \$263.850,11 millones – Vigencia 2015 \$92.552,26 millones.

⁷³ De la respuesta dada por el MVCT a lo observado por la CGR, se infiere que éste tramita la autorización de vigencias futuras sin contar con una relación de proyectos viabilizados que garantice que los recursos aprobados bajo esta figura presupuestal sean realmente invertidos en cada anualidad autorizada; toda vez que el Ministerio informó que: "a pesar del esfuerzo que hace el Gobierno Nacional en cabeza de este Ministerio para llevar a cabo estas inversiones, se presenta el inconveniente de que los entes territoriales no radican los proyectos en el Ministerio, para ser evaluados y dar la respectiva viabilidad, o si los presentan, estos son devueltos pues al ser evaluados no cumplen con los requisitos de ley para viabilizar su financiación", así como que "Una vez el CONFIS aprueba los cupos de VF solicitadas, el VASB empieza a comprometer los cupos con aquellas entidades territoriales que cumplieron con todos los requisitos exigidos,

falencias de planeación institucional que se evidencian al momento de solicitar la autorización de vigencias futuras para atender fines específicos los cuales no se satisfacen en la anualidad autorizada.

Esta práctica desvirtuó la efectividad del mecanismo de vigencias futuras, en la medida que el Ministerio dejó de utilizar recursos vigencia tras vigencia; lo que genera el desplazamiento de los gastos no efectuados oportunamente y por ende, afectará los presupuestos futuros para atender los compromisos que fueron autorizados por el MHCP y el DNP en su momento; toda vez que las necesidades que dieron origen a este esquema de financiación no han desaparecido.

Hallazgo No. 10. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Reservas Presupuestales constituidas al cierre de 2015.

Al cierre de la vigencia 2015, se constituyeron 428 reservas presupuestales por \$6.822,01 millones equivalentes al 0,34% de la apropiación definitiva; de las cuales se analizaron 56 por valor de \$6.187,55 millones⁷⁴; evidenciándose las siguientes inconsistencias:

- Con cargo a los rubros de inversión C-510-1403-3⁷⁵ y C-520-1200-1⁷⁶, se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$64,94 millones, derivadas del contrato 386-2015⁷⁷ suscrito para la prestación del servicio de transporte aéreo al Ministro de Vivienda. Estas reservas no desarrollaron el objeto de la apropiación asignada a dichos rubros, en la medida en que al MVCT le fueron aprobados recursos en el rubro C-520-1000-130⁷⁸ para financiar específicamente los desplazamientos del Señor Ministro⁷⁹; tal como se muestra en el Anexo No. 2.

los cuales no son obligatoriamente la totalidad de proyectos que radicaron en el momento de que el MVCT realiza el trámite de aprobación de cupo de VF, debido a que en este proceso algunos proyectos no alcanzan a cumplir alguno de los requisitos establecidos para la asignación de recursos, lo que causa que esos recursos no se comprometan en la vigencia en curso". Teniendo en cuenta lo expuesto, el Ministerio está comprometiendo presupuestos futuros para financiar gastos sobre los cuales no existe certeza que puedan ser ejecutados en las respectivas anualidades en que se autorizan cupos de vigencias futuras, limitando de esta forma la capacidad presupuestal de la Entidad en los años venideros.

⁷⁴ \$6.187,55 millones equivalentes al 90,70% del total de reservas presupuestales constituidas al cierre de 2015, distribuidos así: \$741,75 millones recursos del BID y \$5.445,79 millones del MVCT.

⁷⁵ C-510-1403-3 Asistencia Técnica: instrumentación e implementación del marco de planificación y gestión territorial y urbana de la política urbana nacional.

⁷⁶ Administración y creación de una unidad de coordinación técnica y administrativa para el programa de apoyo al sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia.

⁷⁷ CLAUSULA PRIMERA "OBJETO.-: ... se compromete con el MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO a prestar el servicio de transporte aéreo... en rutas nacionales e internacionales en modalidad de vuelos *chárter*, para el señor Ministro de Vivienda y su comitiva, si la hubiere, en aeronaves destinadas al servicio de la Fuerza Aérea Colombiana, acondicionadas para su realización, con tripulación completa y en condiciones de aeronavegación óptimas, previa disponibilidad de las mismas."

⁷⁸ Fortalecimiento institucional del MVCT en el desarrollo de las políticas misionales y de apoyo nacional

⁷⁹ El MVCT dio respuesta a lo observado por el Ente de Control, afirmando que "...si se tiene en cuenta el Objeto, descripción y actividades señaladas en las Fichas EBI de los Proyectos C-510-1403-3 y C-520-1200-

- 34 reservas por valor de \$1.852,66 millones, no se encuentran respaldadas en hechos imprevistos o de fuerza mayor, de acuerdo con las justificaciones presentadas por los responsables del seguimiento a la ejecución de dichos compromisos, las cuales se presentan en el Anexo No. 3.

Las inconsistencias identificadas obedecieron a debilidades en el seguimiento a los compromisos adquiridos por el MVCT, desde la labor de supervisión de los contratos que generaron las reservas analizadas; toda vez que las justificaciones para su constitución, no demostraron la ocurrencia de hechos que impidieran la ejecución de dichos compromisos antes de finalizar la vigencia.

Finalmente, en este caso también se observó que el uso de recursos para fines distintos y que no desarrollaron la apropiación definitiva de cada uno de los rubros presupuestales mencionados, obedeció a la carencia de controles por proceso, que garantizaran la ejecución del presupuesto conforme al fin para el cual fue programado.

Dado lo anterior y teniendo en cuenta que *"Las reservas solo son el resultado de un hecho de fuerza mayor que obligue su constitución, que debe ser explicado por la entidad"* y que *"Cada peso que se deje en reserva debe justificarse"*⁶⁰, el MVCT constituyó reservas por \$1.852,66 millones sin estar justificadas en razones ajenas a su voluntad⁶¹ y, en algunos casos, cambiando la destinación de las

1. se puede colegir que los compromisos relativos a "Servicio de Transporte aéreo para desplazar al Ministro del MVCT", están íntimamente relacionados con los Proyectos, siendo indispensables para el cabal desarrollo de las actividades contempladas, ...constituyendo así gastos de fortalecimiento inherentes al Proyecto que responden a los principios presupuestales de Especialización y Programación Integral". Al respecto es pertinente precisar lo siguiente: 1) El MVCT pasa por alto que para la vigencia 2015 el Congreso de la República le aprobó recursos con cargo al proyecto C-520-1000-130 Fortalecimiento Institucional, destinados a la atención de este requerimiento específico; razón por la cual, no era procedente destinar recursos de otros proyectos para financiar el objeto contratado; y 2) Dentro de la programación presupuestal de la vigencia 2015 no se requirieron, con cargo a los proyectos de inversión mencionados, recursos destinados a financiar esta necesidad; lo que evidencia que este servicio no fue considerado indispensable para la ejecución de los mismos, en dicha fase presupuestal.

⁶⁰ Documento MHCP Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano, numeral 3.8 Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar. *"Es necesario precisar que la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar es responsabilidad del ordenador del gasto de cada órgano, de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento legal, y su control es competencia de la Contraloría General de la República.*

Debe enfatizarse que de acuerdo con lo establecido en el citado Decreto 1957 de 2007 los recursos apropiados en cada vigencia deben ejecutarse al 31 de diciembre. No puede considerarse que las entidades cuenten con la potestad de inducir la constitución de reservas presupuestales hasta el 2% en funcionamiento y el 15% en inversión, como lo han entendido en algunas ocasiones. Las reservas solo son el resultado de un hecho de fuerza mayor que obligue su constitución, que debe ser explicado por la entidad. Cada peso que se deje en reserva debe justificarse."

⁶¹ Circular Externa 043 de 2008 MHCP Reservas Presupuestales y Vigencias Futuras: *"(ii). El inciso primero del artículo 8° de la Ley 819 de 2003, reglamentario de la programación presupuestal, determina que dicha programación debe realizarse "de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente", lo que significa que una adecuada planeación presupuestal de la Nación y de las entidades*

apropiaciones aprobadas por el Congreso de la República para proyectos de inversión, vulnerando así el principio presupuestal de especialización⁶².

Hallazgo No. 11. Administrativo. Reservas Presupuestales constituidas al cierre de 2015 con cargo a rubros de Gastos de Personal.

Al cierre de 2015, se constituyeron 11 reservas presupuestales por \$25,54 millones con cargo a rubros de Gastos de Personal; las cuales no obedecieron a compromisos reales del MVCT, sino a saldos de registros presupuestales que no fueron liberados antes del 31 de diciembre de la vigencia auditada, así:

Tabla No. 20 Reservas constituidas a 31-dic-15 originadas en saldos sin liberar (\$ Millones)

Numero Reserva	Fecha del RP	Rubro	Descripción	Compromiso	Saldo por Utilizar
29415	15-ene-15	A-1-0-1-1-4	Incapacidades y licencia maternidad	Nómina funcionarios Ministerio mes de Enero de 2015	10,21
212915	14-oct-15	A-1-0-1-1-4	Incapacidades y licencia maternidad	Nomina funcionarios mes de octubre de 2015	0,04
249215	15-dic-15	A-1-0-1-1-4	Incapacidades y licencia maternidad	Pago Nómina funcionarios mes de diciembre de 2015	2,25
181915	18-ago-15	A-1-0-1-1-1	Sueldos	Nómina funcionarios mes de agosto de 2015	0,07
144015	17-jun-15	A-1-0-1-1-1	Sueldos	Nomina Funcionarios Junio 2015	0,02
130915	13-may-15	A-1-0-1-1-1	Sueldos	Pago Nomina funcionarios MVCT Mayo 2015	0,06
117415	14-abr-15	A-1-0-1-1-4	Incapacidades y licencia maternidad	Nómina de funcionarios mes de abril de 2015	4,58
105415	16-mar-15	A-1-0-1-1-1	Sueldos	Nómina de funcionarios mes de marzo de 2014	0,04

territoriales, implica que sólo se incorporen en los presupuestos anuales, los recursos a ejecutar en la respectiva vigencia, y acorde con tal planeación, los compromisos que se celebren deben ejecutarse en dicha anualidad, en el entendido que los bienes y servicios que se adquieran están destinados a ser recibidos en la misma vigencia en que se celebra el respectivo compromiso.

Sin perjuicio de lo anterior, si una entidad ejecutora, del orden nacional o territorial, celebra compromisos previendo su ejecución en la vigencia correspondiente, pero por razones ajenas a su voluntad, como dificultades en la ejecución de obras en razón a acontecimientos de la naturaleza, imposibilidad de ejecutar compromisos por orden de autoridad competente etc. no lo puede hacer, debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, nada impide que en tales eventos se constituya la respectiva reserva presupuestal.

*(iii). La intención del legislador del año 2003 no era eliminar las reservas presupuestales, sino en un contexto de disciplina fiscal, propender porque las entidades ejecutoras sólo programen lo que se encuentran en capacidad de ejecutar en la respectiva anualidad, de tal manera que las reservas presupuestales no se siguiesen utilizando como un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones, sobre todo en los últimos meses del año, contratando con cargo a ellas bienes y servicio destinados a ser recibidos en la vigencia fiscal siguiente, sino en un instrumento de uso esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas que impiden la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente previstas para ello, dentro de la misma vigencia a aquella en que el compromiso se celebró.**

⁶² Los casos descritos en el presente hallazgo se encuentran incluidos en el Hallazgo No. 11 Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal – Principio Presupuestal de Especialización



Numero Reserva	Fecha del RP	Rubro	Descripción	Compromiso	Saldo por Utilizar
105415	16-mar-15	A-1-0-1-1-4	Incapacidades y licencia de maternidad	Nómina de funcionarios mes de marzo de 2014	2,75
82115	16-feb-15	A-1-0-1-1-1	Sueldos	Nómina de funcionarios del mes de febrero de 2015	0,44
82115	16-feb-15	A-1-0-1-1-4	Incapacidades y licencia de maternidad	Nómina de funcionarios del mes de febrero de 2015	5,06
Total					25,54

Fuente: Construida a partir de información del MVCT contenida en el Sistema SIIF Nación.

Lo anterior, por cuanto el MVCT no ha implementado controles que garanticen la liberación oportuna de los saldos, de aquellos compromisos por los cuales no recibirá bienes y/o servicios; así como tampoco se verificó la existencia de circunstancias de fuerza mayor que respaldaran la constitución de estas reservas⁸³.

Al constituirse estas reservas, el MVCT no aplicó de manera integral lo dispuesto por el Estatuto Orgánico de Presupuesto⁸⁴; en la medida en que los compromisos que las originaron, se habían cumplido en su totalidad durante el 2015, y por lo tanto, los saldos no eran susceptibles de haberse constituido bajo esta figura presupuestal.

Gestión Contractual

Alcance

Para la vigencia 2015 el valor de la contratación del MVCT, según información suministrada por el Grupo de Contratos, ascendió a la suma de \$755.813,36 millones, representados en 802 contratos, de los cuales se tomaron como muestra quince (15) contratos por valor de \$750.903,67 millones, que representan el

⁸³ De acuerdo con la respuesta dada por el Ministerio, estos saldos correspondían a "reintegros de nómina... por novedades... por incapacidades y/o licencias de maternidad, los cuales se consignan "...directamente en las cuentas del Banco de la República, dispuesta por la Dirección del Tesoro Nacional" y en consecuencia, "se deben adelantar actividades en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para solicitar estos soportes de reintegros y registrar las operaciones en el SIIF". Teniendo en cuenta que los registros presupuestales que respaldan los compromisos sobre los cuales se constituyeron las reservas cuestionadas, fueron expedidos desde enero y hasta diciembre de 2015; es evidente que el MVCT no adelantó oportunamente las actividades conciliatorias mencionadas, tendientes a la depuración de la información sobre el saldo de estos compromisos; y más aún, no determinó si con cargo a los mismos recibiría bienes o servicios en el 2016.

⁸⁴ Decreto 111 de 1996 - "ARTÍCULO 89. (...) Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las 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 apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que los dieron origen."

99,35% del valor total de la contratación y un nivel de confianza del 95% según aplicación del método de muestreo aleatorio simple de la CGR.

Tabla No. 21 Contratación MVCT Vigencia 2015 (\$ Pesos)

MODALIDAD	No CONTRATOS	VALOR INICIAL	VALOR ADICIONES	VALOR CON ADICIONES	VALOR TOTAL (AJUSTADO CON REDUCCIONES O TERMINACIONES ANTICIPADAS)	PORCENTAJE VALOR	PORCENTAJE CANTIDAD
DIRECTA							
Interadministrativos	9	730.627.980.503	1.960.000.000	732.587.980.503		96,93%	1,12%
Otros	670	20.614.689.039	1.533.120.760	22.147.809.799	21.623.215.117	2,86%	83,54%
LICITACIONES SELECCIÓN ABREVIADA DE MENOR CUANTIA	1	-	-	-		0,00%	0,12%
	7	1.126.706.700	10.000.000	1.136.706.700		0,15%	0,87%
MINIMA CUANTIA	24	424.047.998	41.408.726	465.456.724		0,06%	2,99%
CONVENIOS INTERADTIVOS	65	40.298.846.072	477.000.000	40.775.846.072		5,39%	8,10%
ORDENES COMPRA	26	1.239.832.542	-	1.239.832.542		0,16%	3,24%
TOTALES	802	752.793.424.330	4.021.529.486	756.337.953.816	755.813.359.134	100,00%	100,00%

Fuente: elaborada equipo auditor a partir de la base de datos suministrada por la Entidad.

Tabla No. 22 Muestra Contratación MVCT Vigencia 2015 (\$ Pesos)

MUESTRA (No. CONTRATOS)	TIPO DE CONTRATACION	VALOR	PORCENTAJE VALOR	NIVEL DE CONFIANZA SEGUN APLICATIVO CGR
3	DIRECTA - INTERADTIVOS	731.177.865.065	96,74%	95%
8	DIRECTA - OTROS	969.289.985	0,13%	
3	CONVENIOS INTERADTIVOS	18.646.513.955	2,47%	
1	ORDENES DE COMPRA	110.000.000	0,01%	
15		750.903.669.005	99,35%	

Fuente: elaborada equipo auditor a partir de la base de datos suministrada por la Entidad.

En desarrollo de las pruebas de auditoría aplicadas para evaluar la gestión presupuestal del Ministerio, se incluyó y analizó dentro de la respectiva muestra la autorización de cupo de vigencia futura por \$5.200 millones y la reserva presupuestal constituida por \$3.450 millones, cuya destinación fue la adquisición de un inmueble para la sede de la Entidad. Al respecto, se identificaron inconsistencias en la ejecución de estos recursos y se constató que al cierre del 2015 no se había cumplido el compromiso presupuestal en los términos establecidos en el Decreto 4836 de 2011.

Dado lo anterior, se hizo necesario incluir dentro de la muestra para evaluar el componente de adquisición de bienes y servicios, el contrato de promesa de compraventa del inmueble aludido, a fin de determinar los eventos que no le han permitido al MVCT contar con su sede propia a la fecha.

Handwritten mark

Handwritten mark

Resultados

Hallazgo No. 12. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal. Planeación proceso de adquisición del bien inmueble denominado Hotel Dann.

El MVCT presentó al DNP un proyecto de inversión con el objeto de adquirir una nueva sede, con el fin de concentrar la totalidad de los colaboradores del MVCT, tal como lo describe la ficha BPIN 2012011000537, actualizada en 2014. Cabe anotar que en 2012, a través de la misma ficha, la entidad había adquirido la Casa La Botica, la cual acoge a 100 funcionarios, persistiendo la necesidad de nuevas instalaciones.

En relación con la formulación del proyecto de adquisición de sedes, es de especial importancia la evaluación de alternativas que requiere la metodología general ajustada para la presentación y aprobación de proyectos de inversión del DNP, y que se debe desarrollar en todas las etapas, a fin de que las decisiones que se tomen sobre la asignación de recursos públicos cumpla con todos los principios constitucionales y legales⁸⁵:

Al respecto, la CGR no evidenció dentro de la documentación entregada por el Ministerio, un análisis de alternativas según el cual se concluya qué tipo de edificio necesita, qué capacidad instalada, acorde con la estructura orgánica de la entidad, las necesidades de información, la carga viva que soportará, de acuerdo con el personal vinculado, los equipos de software y hardware y demás equipos

⁸⁵<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/MGA/Tutoriales%20de%20funcionamiento/Manual%20conceptual.pdf>: "La MGA está compuesta por módulos y capítulos que están organizados de manera secuencial para que el usuario registre progresivamente la información llevada a cabo en el proceso de formulación desde el momento en que identifica una situación negativa experimentada por un determinado grupo de personas y define una o más alternativas de solución para transformarla positivamente a través de dicha intervención, hasta evaluar la viabilidad técnica, social, ambiental y económica de cada una de ellas para finalmente elegir la alternativa más conveniente y programar el cumplimiento del objetivo general propuesto en términos de indicadores y metas. De esta manera la MGA cuenta con cuatro módulos: • El primero denominado identificación donde se define el problema y la o las posibles alternativas de solución. • El segundo denominado preparación, que se soporta en diferentes estudios y por tanto integra aspectos que condicionan el desarrollo de cada una de las alternativas como puede ser el caso de las especificaciones técnicas, las restricciones de mercado, legales, ambientales, presupuestales, los efectos sociales y los riesgos que en general pueden impactar negativamente la ejecución del proyecto. • En el tercer módulo denominado evaluación, se valora la conveniencia de llevar a cabo cada alternativa de acuerdo con los beneficios sociales netos que resultan de los diferentes estudios y análisis desarrollados previamente. Este módulo está diseñado para que el usuario no se vea limitado por los conocimientos requeridos en matemáticas financieras para el cálculo de los indicadores y por tanto la misma herramienta informática realiza las operaciones y presenta los resultados de la evaluación ex ante en términos financieros y económicos. • Finalmente el cuarto módulo denominado programación, permite planificar las fuentes de financiación, y concluir una matriz resumen de aquella alternativa de inversión seleccionada luego de aplicar los criterios de evaluación respectivos. Dicha matriz es organizada con una estructura similar a la Matriz de Marco Lógico (MML), reflejando los indicadores de producto y de gestión, así como las fuentes de verificación y los supuestos que deben ocurrir para el cumplimiento de los objetivos y fines previstos del proyecto"

electrónicos, los archivos análogos y magnéticos, las necesidades de ventilación, temperatura para conservación, la población permanente y flotante, la atención a la ciudadanía y demás elementos que describen la necesidad.

En ese orden de ideas, las necesidades debieron quedar perfectamente establecidas a lo largo del desarrollo de la MGA (Metodología General Ajustada), que eran, entre otras, tratándose de la sede de una entidad pública, las señaladas en el párrafo anterior.

Ahora bien, un análisis de la Licencia de Construcción nos lleva a concluir que la adquisición del Hotel Dann Colonial como sede administrativa del MVCT, no resuelve el problema planteado en la ficha EBI registrada, como se observa:

Tabla No. 23 Licencia de Construcción

LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN HOTEL DANN COLONIAL							
RESOLUCIÓN	FECHA	SUJETO	NORMAS APLICABLES	OBJETO	RAZÓN DEL CAMBIO	SOPORTE	TITULAR
151-0472	18-sep-15			Otorgar licencia de construcción en las modalidades de ampliación, modificación, adecuación, demolición parcial, reforzamiento estructural		la personería sobre acceso a personal discapacitado	MVCT
15-1-0295	30-jul-15	Inmueble: Hotel Dann Colonial	Resolución del IDPC 552 del 9 de junio de 2014	Para una edificación desarrollada en 6 pisos y semisótano	Sustituye planos N°s 3, 4, 5, 8, 9, 11		
306	06/04/2015	Dirección: Calle 12C N° 4-21/27 actual Urbanización: La Catedral Localidad: la Candelaria	Modificada parcialmente por la R N° 953 del 24/oct/2014 Modificada parcialmente por la R N° 306 del 06/abr/2015	Uso de servicios a empresas e inmobiliarias de escala urbana 20 parqueaderos Precisiones "... se mantienen los índices de ocupación aprobados en gestiones anteriores..."			

Fuente: Construida a partir de información de la Licencia de Construcción

De acuerdo con lo anterior, esta adquisición no cumple los objetivos que aparecen en la ficha BPIN y se constituye en una acción antieconómica del MVCT, puesto que no resuelve el problema planteado.

Adicional a lo anterior, la CGR evidenció debilidades de planeación que se plantean en los siguientes aspectos:

PRESUPUESTO

La vigencia futura 2-2013-041666 del 31/10/2013 fue autorizada para "la adquisición de un inmueble en el barrio La Candelaria" con las características presentadas por la Entidad en documento denominado "Justificación técnica y económica solicitud vigencias futuras año 2014", cuyo monto ascendía a \$7.557 millones, autorizando \$5.200 millones con cargo al presupuesto 2014. Revisada la ejecución presupuestal de esta vigencia futura, se constató que se utilizaron

\$4.400 millones presentándose una pérdida de apropiación por \$800 millones⁶⁶. Lo anterior, refleja una inadecuada cuantificación del costo del inmueble a adquirir, que conllevó a sobredimensionar el presupuesto necesario con cargo a la vigencia 2014 y por ende disminuir su capacidad presupuestal para asumir compromisos en dicho año.

AVALUO

No se evidenció aplicación del artículo 3.4.2.6.1 del Decreto 734 de 2012⁶⁷ relativo al arrendamiento y adquisición de inmuebles, según el cual: (...) *"Para efectos de la adquisición de inmuebles, las entidades estatales solicitarán un avalúo comercial que servirá como base de la negociación. Dicho avalúo podrá ser adelantado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por cualquier persona natural o jurídica de carácter privado, que se encuentre registrada en el Registro Nacional de Avaluadores."* Lo anterior, se evidenció al consultar los avalúos y verificar que estos fueron solicitados por el promitente vendedor (visible a folio a 16 y siguientes)⁶⁸.

Es preciso traer a colación que para la compraventa de inmuebles realizada por el MVCT en los años 2012 y 2013, este Ente de Control ya se pronunció sobre hechos idénticos tal como consta en los informes de auditoría generados para las vigencias 2013 y 2014⁶⁹.

⁶⁶ Al respecto la Entidad manifiesta en oficio 2016EE0055109 del 21/06/2016 que el valor autorizado de vigencia futura fue comprometido en el año 2014 así: "(i) \$4.400.000.000, en parte del pago del inmueble (Hotel Dann) conforme lo pactado en Promesa de Compraventa y (ii) \$800.000.000, en pago al Otrosí No. 1 (Lote anexo) de la Promesa de Compraventa. De tal suerte que el monto total apropiado se ejecutó en su totalidad para el propósito para el cual fue programado y autorizado". Frente a lo manifestado, este Ente de Control precisa que verificado el sistema SIIF Nación en reporte "Autorización de vigencia futuras", se observa que el saldo no utilizado de esta vigencia equivale a \$800 millones. (Ver anexo No. 5). De haber incurrido el MVCT en la situación descrita en el oficio en mención, se hubiese presentado un posible cambio de destinación de las partidas autorizadas, toda vez que, las mismas fueron asignadas para un inmueble específico (Hotel Dann) y no otro.

⁶⁷ Artículo que como bien menciona la entidad en su oficio 2016EE0046844 del 31/05/2016 le era aplicable en ese momento.

⁶⁸ En este sentido manifestó el MVCT en oficio 2016EE0055109 del 21/06/2016 que la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, mediante correo electrónico del 22/05/2014 dio orientaciones al MVCT respecto a la aplicación del artículo 3.4.2.6.1 del Decreto 734 de 2012, en los siguientes términos: "(...) Frente al avalúo comercial, objeto de su consulta, debe indicarse que la norma no obliga a que la Entidad Estatal adquirente sea la que contrate o asuma el pago por la realización del avalúo comercial, si no que se refiere a la obligatoriedad de contar con dicha valoración para adquirirlo, con independencia si este es financiado por el vendedor del inmueble. El objetivo de la norma es que un especialista en valorar bienes inmuebles indique cuál es su valor en el mercado, de manera que la financiación de este procedimiento, puede ser objeto de negociación entre las partes, en virtud de la autonomía de la voluntad. (...)". Frente al tema es necesario aclarar que esta instrucción es de fecha posterior a la celebración de los negocios jurídicos; sin embargo, precisa la CGR que verificado el expediente administrativo del contrato no se evidenció documento que de cuenta del cumplimiento normativo de esta disposición.

⁶⁹ INFORME DE AUDITORIA VIGENCIA 2013 CGR-CDSIFTCEDR No. 21 de junio de 2014 hallazgo No. 11. Estudios Previos proceso de adquisición del inmueble; o INFORME DE AUDITORIA VIGENCIA 2013 CGR-CDSIFTCEDR No. 26 de noviembre de 2015 hallazgo No. 42 Avalúo de la Casa Sexta.

RIESGOS

En el documento de estudio previo, no existe soporte que dé cuenta del análisis que contenga la tipificación, estimación, y asignación de los riesgos previsible⁹⁰ que puedan afectar el equilibrio económico del contrato, ya que contempló como riesgo previsible, únicamente la variación del precio. En este punto, es necesario resaltar que en desarrollo del contrato se materializaron incumplimientos constantes que se describirán en el hallazgo No. 13 del presente informe; frente a los que el MVCT no tenía lineamientos para la administración de este riesgo⁹¹.

De conformidad con el artículo 3.4.2.6.1. del Decreto 734 de 2012 inciso tres: (...) *"la entidad pública adquirente deberá contar con un estudio previo, que contemple diferentes alternativas en el sector del municipio de que se trate, en el evento que en el mismo se encuentren inmuebles de similares características, caso en el cual deberán ser comparadas para elegir la de menor costo de acuerdo a las características técnicas requeridas."*

Al respecto la CGR, observa que los estudios previos no contemplan estas alternativas, lo que presuntamente conllevó a que el contrato se haya suscrito sin el lleno de los requisitos legales; siendo necesario puntualizar, que de acuerdo a los documentos aportados por la Entidad⁹² existían en el sector inmuebles de

⁹⁰ Artículo 2.1.1. del Decreto 734 de 2012: *Estudios y documentos previos: En desarrollo de lo señalado en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones o del contrato, de manera que los proponentes o el eventual contratista respectivamente, puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad así como la distribución de riesgos que la misma propone. (...) 6. El soporte que permita la tipificación, estimación, y asignación de los riesgos previsible que puedan afectar el equilibrio económico del contrato.*

⁹¹ Frente a este asunto la Entidad manifestó: (...) *"el tema relativo al incumplimiento no constituye un riesgo sino una situación sobreviniente que proviene de la voluntad de una de las partes. Precisamente, en el contrato, además del análisis de los riesgos se incorporan cláusulas encaminadas a resolver los posibles incumplimientos"* (...); sin embargo, es preciso recalcar los siguientes apartes tomados del Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación disponible en la página de internet de Colombia Compra Eficiente: *"Las Entidades Estatales para reducir la exposición del Proceso de Contratación frente a los diferentes Riesgos que se pueden presentar, debe estructurar un sistema de administración de Riesgos teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: (a) los eventos que impidan la adjudicación y firma del contrato como resultado del Proceso de Contratación; (b) los eventos que alteren la ejecución del contrato; (c) el equilibrio económico del contrato; (d) la eficacia del Proceso de Contratación, es decir, que la Entidad Estatal pueda satisfacer la necesidad que motivó el Proceso de Contratación; y (e) la reputación y legitimidad de la Entidad Estatal encargada de prestar el bien o servicio. Un manejo adecuado del Riesgo permite a las Entidades Estatales: (i) proporcionar un mayor nivel de certeza y conocimiento para la toma de decisiones relacionadas con el Proceso de Contratación; (ii) mejorar la planeación de contingencias del Proceso de Contratación; (iii) incrementar el grado de confianza entre las partes del Proceso de Contratación; y (iv) reducir la posibilidad de litigios; entre otros"*, situaciones que no se encuentran analizadas en el documento de estudios previos.

⁹² Avalúo solicitado y aportado por el vendedor (numeral 6 relativo a la metodología valuatoria utilizada) y documento de justificación técnica y económica que sirvió de base para solicitar la autorización de vigencia futura para el año 2014, en el que se le informó al MHCP los costos del proyecto basados en dos posibles alternativas que cumplieran las características deseadas por el MVCT, especialmente la relacionada con el sector en el que se buscaba, el cual se delimitó entre la Calle 6 a la Avenida Jiménez y entre la Avenida

similares características a las deseadas por el MVCT, situación que se contradice con lo manifestado por el Ente auditado en oficio 2016EE0055109 del 21/06/2016, según el cual: (...) *"no era posible realizarse por cuanto el predio objeto de adquisición es un predio de conservación arquitectónica y por expreso mandato legal no son comparables en términos de mercado"*⁹³ (...)

Cabe precisar que sobre este aspecto particular, este Ente de Control lo ha observado frente a situaciones similares tal como consta en el Informe de Auditoría Vigencia 2013 CGR-CDSIFTCEDR No. 26 de noviembre de 2015 hallazgo No. 11⁹⁴.

La ausencia de una adecuada planeación se deriva de la falta de articulación entre la dependencia que presenta la necesidad de adquisición del inmueble y las oficinas responsables de asesorar en materia jurídica y de planeación.

Además de generar las consecuencias ya descritas, vulneró el ordenamiento jurídico al no aplicar los principios de la contratación estatal⁹⁵, en especial el de selección objetiva, tan ampliamente desarrollado por la jurisprudencia.⁹⁶

Circunvalar y la Carrera 9, zona a la que le fue asignada el tratamiento especial de Conservación Histórica de conformidad con el artículo 1 del Decreto 678 de 1994.

⁹³ La norma en la que se basa la Entidad para realizar esta afirmación es el numeral 7 del artículo 21 del Decreto 1420 de 1998 que reza: *"Artículo 21º.- Los siguientes parámetros se tendrán en cuenta en la determinación del valor comercial: Cuando el objeto del avalúo sea un inmueble declarado de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, por no existir bienes comprables en términos de mercado, el método utilizable será el de reposición como nuevo, pero no se descontará la depreciación acumulada, también deberá afectarse el valor por el estado de conservación física del bien. Igualmente, se aceptará como valor comercial de dicho inmueble el valor de reproducción, entendiendo por tal el producir el mismo bien, utilizando los materiales y tecnología con los cuales se construyó, pero debe tenerse en cuenta las adecuaciones que se le han introducido"*. Norma que aplica cuando el inmueble no pueda ser comparado en términos de mercado, por no existir otras alternativas, situación que no se presentaba en este caso.

⁹⁴ Estudios previos proceso de adquisición del inmueble.

⁹⁵ Sentencia del Consejo de Estado del 24 de abril de 2013. Sección Tercera. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. *"La eficacia de todos los principios que rigen la actividad contractual del Estado, en especial los dos últimamente mencionados es decir el de la transparencia y el de la economía, depende en buena medida de que en ella se cumpla con los deberes de planeación y de selección objetiva."*

De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado "deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad."

La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales."

⁹⁶ SUAREZ Beltrán Gonzalo. *Estudios de Derecho Contractual Público. Primera Edición. Legis Editores. 2014. Pág. 2: "La descripción de la necesidad apunta a que el área técnica de la entidad señale con la más absoluta precisión aquella carencia que requiere atender a través de la contratación a realizar. No se trata de indicar aquí lo que se va a contratar, sino más bien aquello para lo que se requiere."*

⁹⁷ Sentencia del 31 de agosto de 2006. Exp. 14287 del Consejo de Estado, Sección Tercera. *"[...] [l]as entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar"*

Ofc. A

11

un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.; (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar. 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. 2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas. 3o. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos." (Subrayas fuera de texto).

™ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Radicación número: 07001-23-31-000-1999-00540-01(21489) C.P. RUTH STELLA CORREA PALACIO Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil doce (2012).: **CONTRATACION ESTATAL - Principios. Principio de selección objetiva** La selección objetiva consiste en la escogencia de la oferta más favorable para la entidad, siendo improcedente considerar para ello motivaciones subjetivas. Para tal efecto, con carácter enunciativo, la norma consagra factores determinantes para esa elección, los cuales deben constar de manera clara, detallada y concreta en el respectivo pliego de condiciones, o en el análisis previo a la suscripción del contrato si se trata de contratación directa, y que sobre todo, deben apuntar al cumplimiento de los fines estatales perseguidos con la contratación pública, (...) el deber de selección objetiva constituye uno de los principios más importantes de la contratación pública, dada su virtualidad de asegurar el cumplimiento de los demás, como que con él se persigue garantizar la elección de la oferta más favorable para la entidad y el interés público implícito en esta actividad de la administración, mediante la aplicación de precisos factores de escogencia, que impidan una contratación fundamentada en una motivación arbitraria, discriminatoria, caprichosa o subjetiva, lo cual sólo se logra si en el respectivo proceso de selección se han honrado los principios de igualdad, libre concurrencia, imparcialidad, buena fe, transparencia, economía y responsabilidad"

CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Radicación número 15324. C.P. MAURICIO FAJARDO GÓMEZ Bogotá, D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil siete (2007) "La selección del contratista no está supeditada a la libre discrecionalidad o arbitrio de la Administración pública, a ciertos requisitos y procedimientos establecidos en la ley, mediante los cuales se busca garantizar que el contrato sea celebrado con la persona idónea y mejor capacitada para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas, en un marco inspirado por los principios de publicidad, transparencia, moralidad, selección objetiva, libre concurrencia e igualdad, entre otros. Significa entonces, que en el ordenamiento jurídico vigente, la escogencia del contratista siempre debe realizarse mediante un procedimiento de selección, el cual en la mayoría de los casos debe corresponder a la licitación o concurso públicos o, excepcionalmente, al de la contratación directa. Independientemente del procedimiento de selección del contratista que la ley ha establecido, según cada caso, existen muchos y variados principios de linaje constitucional y legal que informan la actividad contractual como función administrativa que es, los cuales, además, cumplen la función de incorporar en el ordenamiento positivo los valores éticos que deben orientar cada una de las actuaciones que adelantan las entidades del Estado. "En reiterados pronunciamientos, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha puntualizado acerca de la obligación en que se encuentran las entidades del Estado, para efectos de respetar los principios de transparencia y selección objetiva, aun en los eventos de contratación directa. La contratación directa, en los términos de la Ley 80 de 1993, se entiende como aquella que celebran las

Hallazgo No. 13. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Suscripción y cumplimiento de obligaciones del Contrato de Promesa de Compraventa de bien inmueble No. 002 de 2013.

El MVCT suscribió el 12 de diciembre de 2013 contrato de promesa de compraventa No. 002 de 2013 sobre el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 50C-284354, por valor de \$6.900 millones⁹⁷, en el cual se fijaron entre otras, las siguientes cláusulas:

***Primera. OBJETO. EL PROMITENTE VENDEDOR se obliga a vender al PROMITENTE COMPRADOR, quien a su vez se obliga a comprar el bien inmueble de su propiedad que se describen a continuación: (...), ubicado en la Calle 14 No. 4-21 (Calle 14 No. 4-27 Dirección Catastral) de la nomenclatura urbana de la Ciudad de Bogotá D.C; A este inmueble le corresponde el folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50C-284354 y el Código Catastral AAA0032OFPP. PARAGRAFO 1: En todo caso el bien inmueble prometido en venta se efectúa como cuerpo cierto y la propiedad se entregará en el estado en que el PROMITENTE COMPRADOR requiere es decir, con todas las adecuaciones, mejoras necesarias y adaptaciones de espacios que resulten imperativas para que el MINISTERIO pueda ejercer sus funciones, y utilizar el inmueble en condiciones de óptima seguridad y aprovechamiento efectivo y eficaz de los espacios, hecho que conoce y acepta el PROMITENTE VENDEDOR. PARAGRAFO 2: Que las mejoras necesarias y reparaciones que se deben hacer sobre el inmueble para efectos de cubrir a las necesidades del PROMITENTE COMPRADOR, se encuentran en documento anexo que hace parte integral de la presente promesa de compraventa. (...) Tercera: OTRAS OBLIGACIONES. EL PROMITENTE VENDEDOR se obliga a transferir el derecho pleno y real de dominio del inmueble objeto del presente contrato libre de hipotecas, demandas civiles, embargos, condiciones resolutorias, pleito pendiente, censos, anticresis, arriendo por escritura pública y en general, de todo gravamen o limitación del dominio y saldrán al saneamiento en los casos de la ley. También se obliga EL PROMITENTE VENDEDOR a presentar el paz y salvo de pago de impuestos, tasas y contribuciones causadas hasta de la suscripción de la correspondiente escritura pública de compraventa. Que las mejoras y reparaciones que deben efectuarse sobre el inmueble por conducto de su actual propietario, comprende que este se hará cargo de tramitar conforme a la ley el permiso o permisos a que haya lugar con el objetivo primordial de hacer las mejoras que requiere el Promitente Comprador para realizar el presente negocio sobre el bien inmueble descrito en la Cláusula Primera. En todo caso se deja expresa constancia por las partes que el PROMITENTE COMPRADOR, es el responsable de adelantar, una vez entregado el bien inmueble, todas las diligencias sobre el cambio de uso del citado bien, una vez tenga la**

entidades estatales en los casos estrictamente señalados (art. 24 num 1°), sin necesidad de realizar previamente licitación o concurso y se caracteriza por hacer más simplificado y abreviado el trámite de contratación. Debe, sin embargo, atender los mismos principios que la ley dispuso para la licitación o concurso y así lo indica la norma que la reglamenta. Resulta importante precisar, como es bien sabido, que el contrato estatal no solo debe reunir los requisitos esenciales para su existencia sino que además debe nacer en condiciones de validez, la cual ha sido definida por la Sala como la cualidad jurídica de adecuación al ordenamiento jurídico desde la iniciación del procedimiento hasta el momento de celebración del contrato.

⁹⁷ Financiados con presupuesto de la vigencia 2013 y con autorización de vigencia futura No. 2-2013-041666 que debía ejecutarse en la vigencia 2014.

propiedad y posesión material del inmueble. **PARAGRAFO PRIMERO:** Teniendo en cuenta que para la cancelación de la hipoteca a que se refiere la anotación once (11) del folio de matrícula inmobiliaria del inmueble prometido en venta se requiere declaración judicial en el evento en que para la fecha pactada para el otorgamiento de la escritura pública dicha declaración no se haya obtenido el PROMITENTE COMPRADOR desde ahora acepta recibir la escritura pública correspondiente, siendo obligación del PROMITENTE VENDEDOR levantar dicho gravamen dentro del plazo de la vigencia 2014. **Cuarta: PRECIO:** El precio del inmueble prometido en venta **SEIS MIL NOVECIENTOS MILLONES DE PESOS (\$6.900.000.000)** moneda corriente, (...), suma que el PROMITENTE COMPRADOR pagará al PROMITENTE VENDEDOR, de la siguiente manera: Un primer pago que se hará efectivo al momento de suscripción del presente documento a título de arras retractatorias de acuerdo a lo establecido en el Artículo 1859 del Código Civil, equivalente a la suma de **DOS MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$2.500.000.000)**. Dicho valor pagado hace parte del precio total de venta del inmueble. Un segundo pago por la suma de **CUATRO MIL CUATROCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$4.400.000.000)** m/cte, se hará dentro de los treinta (30) días siguientes a la entrega de la primera copia de la escritura pública suscrita y el debido radicado en la oficina de registro de instrumentos públicos con la titularidad de la propiedad en cabeza de la NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. (...) **PARAGRAFO PRIMERO:** En todo caso a la fecha de suscripción u otorgamiento de la escritura pública de compraventa de que trata la cláusula siguiente del presente contrato, EL PROMITENTE VENDEDOR habrá debido sanear jurídicamente el inmueble materia del contrato de compraventa so pena de incumplir el presente contrato y de tener que devolver dobladas las denominadas arras retractatorias que se cancelan a la suscripción de la presente promesa de compraventa, sin que resulte necesario requerimiento judicial o extrajudicial alguno, hecho que acepta plenamente el PROMITENTE VENDEDOR con la suscripción del presente acuerdo, así las cosas previo a la suscripción u otorgamiento de la escritura pública de compraventa sobre el bien arriba citado el PROMITENTE VENDEDOR deberá entregar al PROMITENTE COMPRADOR certificado de libertad y tradición del bien inmueble materia de la presente promesa saneados jurídicamente libres de gravámenes de cualquier tipo y en condiciones de ser transferido el derecho real de dominio y posesión en favor del PROMITENTE COMPRADOR; lo anterior sin perjuicio de lo pactado en el parágrafo primero de la cláusula Tercera del presente contrato. **Quinta: OTORGAMIENTO.** La escritura pública que deberá hacerse con el fin de perfeccionar la venta prometida del inmueble plenamente identificado en la cláusula primera de este documento se otorgará en la Notaría que corresponda acorde al reparto que por expreso mandato legal se debe llevar a cabo. **PARAGRAFO 1:** la fecha de otorgamiento de la escritura pública será el día 27 de junio de 2014 a las 3:00 p.m. en la sede notarial que por reparto corresponda. **Sexta: ENTREGA.** En la fecha 30 de junio del 2014 a las 9:00 a.m EL PROMITENTE VENDEDOR hará la entrega materia y formal del inmueble al PROMITENTE COMPRADOR, con sus mejoras, anexidades, usos y servidumbres y elaborarán un acta para constancia de la diligencia. (...) **Novena: SUPERVISOR. EL MINISTERIO,** supervisará y controlará la correcta ejecución del presente contrato por intermedio de Coordinador de Recursos Físicos o a quien designe por escrito el ordenador del gasto, quien tendrá además de las funciones que por índole y naturaleza del contrato le son propias, las siguientes: **a)** Certificar el cumplimiento del objeto contratado, dentro de las condiciones exigidas; **b)** Autorizar con su firma los pagos que deben efectuarse al PROMITENTE VENDEDOR, cuando a ello haya lugar. **c)** Levantar y firmar las actas

Qst

11

respectivas; **d)** Informar oportunamente al **MINISTERIO** sobre el desarrollo del presente contrato y sobre cualquier incumplimiento en que pueda incurrir el **PROMITENTE VENDEDOR**; **e)** Impartir las instrucciones y sugerencias por escrito y formular las observaciones que estimo convenientes sobre el desarrollo del contrato; **f)** las demás actividades necesarias para la correcta ejecución del contrato.”

Una vez analizada la documentación contractual y la adicional aportada por el MVCT, este Ente de Control logró establecer el incumplimiento de las obligaciones contraídas en el contrato de promesa de compra venta tal como se relata a continuación:

PLAZOS FIJADOS PARA EL OTORGAMIENTO, REGISTRO Y ENTREGA REAL Y MATERIAL DEL INMUEBLE OBJETO DE LA COMPRAVENTA

Las obligaciones de otorgamiento, registro y entrega real y material del bien inmueble, no se realizaron en las fechas pactadas en el contrato de promesa de compraventa por parte del vendedor, situación que obligó al MVCT a adelantar trámite de conciliación extrajudicial, llegando al acuerdo⁹⁸ de fijar nuevos plazos para el cumplimiento de las mismas; de las nuevas fechas pactadas no se cumplió por parte del vendedor la relativa a la entrega real y material y no se observó gestión alguna por parte del MVCT con el fin de conminar al vendedor al acatamiento de lo conciliado en este sentido.

Tabla No. 24 Fechas pactadas vs fechas en que se cumplieron las obligaciones de otorgamiento, registro y entrega real y material

Predio	Suscripción	Fecha Pactada		Fecha Conciliada		Fecha Real		
		Entrega Física	Otorgamiento	Entrega Física	Otorgamiento y Registro	Entrega Física	Otorgamiento	Registro
HOTEL PRINCIPAL AAA0032OFPP	12 dic-13	30-jun-14	27-jun-14	30 jun-15	16-dic-14	No ha sido entregado	16 oct-14	24 oct-14

Fuente: Construido por equipo auditor a partir de información suministrada por el MVCT

Vale la pena resaltar, tal como se evidencia en la tabla anterior, que entre las fechas pactadas inicialmente para el cumplimiento de la obligación señalada y la suscripción de la conciliación extrajudicial (17/09/2014) no se encontró documento que sustente una prórroga, suspensión u otra figura jurídica que amparara contractual y presupuestalmente este periodo de tiempo⁹⁹, no obstante, manifiesta

⁹⁸ De fecha 17 de septiembre de 2014, del cual no se evidencia su aprobación ante la autoridad Judicial competente.

⁹⁹ Situación que es confirmada por la Entidad en oficio 2016EE0055736 del 22/06/2016 en los siguientes términos: “Sobre el particular, es menester aclarar que ante la acaecimiento del plazo estipulado, resulta un imposible jurídico realizar una prórroga o suspensión del contrato; la decisión que tomo en su momento el Ministerio fue iniciar las actuaciones judiciales contra el promitente vendedor, encaminadas a lograr el cumplimiento del contrato y la indemnización de perjuicios”

cfab

el MVCT que hubo una *suspensión tácita* entre el 02/07/2014¹⁰⁰ y el 17/09/2014¹⁰¹, debiéndose aclarar que para esta fecha ya se habían vencido los plazos pactados.

Consecuencia de lo anterior, el MVCT debió adaptarse a nuevas condiciones para el pago, lo que lo conllevó a no cumplir con el plazo otorgado en la vigencia futura autorizada para este fin¹⁰², cuyo saldo equivalente al 66% del total autorizado, fue constituido como reserva¹⁰³ para el 2015 desatendiendo el principio presupuestal de anualidad, el cual tiene plena aplicabilidad para esta figura.

Tabla No.25 Pagos efectuados con cargo a este contrato (\$millones)

PREDIO	VALOR	PAGOS REALIZADOS AL 17-sept-14 CONCILIACION	PENDIENTE A LA CONCILIACION	FORMA DE PAGO CONCILIADA				PAGOS REALES		
				PAGO 1	CONDICION	PAGO 2	CONDICION	PAGO 1	PAGO 2	PAGO 3
HOTEL PRINCIPAL AAA00320FFP	6.900	2.500	4.400	950	Al mes siguiente a la firma y anotación en registro de los dos inmuebles	3.450	Con relación al inmueble que primero salga al saneamiento y una vez se haga entrega real y material de cualquiera de los dos inmuebles aquí descritos y que hacen parte del acuerdo.	2500 18-dic-13	950 05-dic-14	3450 22-dic-15

Fuente: Construido por equipo auditor a partir de información del MVCT en expediente contractual y Sistema SIIF Nación

SUPERVISION CONTRACTUAL

Al respecto, no se evidenciaron en el expediente contractual y para las fechas pactadas de otorgamiento y entrega (tanto las del contrato inicial como las de la conciliación), gestiones adelantadas por el supervisor tendientes a verificar el desarrollo y cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el vendedor, para lograr en forma oportuna la entrega del inmueble en las condiciones físicas y jurídicas requeridas por el MVCT¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Fecha en la que el supervisor inicia acciones administrativas tendientes a lograr el cumplimiento del contrato

¹⁰¹ Fecha en que se suscribió acta de conciliación

¹⁰² Plazo que vencía el 30 de junio de 2014, fecha en la que se debían terminar las actividades contempladas en el cronograma de contratación presentado por el MVCT ante el MHCP.

¹⁰³ A pesar de haber sido solicitado por el Ente de Control al MVCT, éste no aportó el documento de justificación para la constitución de la reserva presupuestal por valor de \$3.450 millones de la vigencia futura autorizada, por lo tanto no fue posible establecer los hechos de fuerza mayor o caso fortuito que dieron origen a la no ejecución del saldo de la vigencia futura mencionada. En respuesta a la observación comunicada, dada por el MVCT en oficio 2016EE005736 del 22/06/2016, se infiere que éste constituyó dicha reserva con base en acta de conciliación de la cual no se encuentra evidencia de su aprobación por la instancia judicial competente; hecho que respalda lo evidenciado por la CGR.

¹⁰⁴ A pesar de que el MVCT en su oficio 2016EE0055736 del 22/06/2016 manifiesta haber suministrado al equipo auditor *informes técnicos que se han elaborado al Supervisor* este Ente de Control se permite puntualizar que dentro de la documentación aportada por el Ministerio en desarrollo del proceso auditor, solo se evidenciaron los memorandos ya referidos. De otra parte, en cuanto a *informes técnicos* estos corresponden a los entregables de los contratos 536 de 2016 y 379 de 2016 los cuales tienen por objeto *“Prestación de Servicios Profesionales para apoyar al Grupo de Recursos Físico de la Secretaría General del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en la Revisión de los planos estructurales y acompañamiento*




Teniendo en cuenta que se pactaron como funciones del supervisor, entre otras, la de informar oportunamente sobre el desarrollo del contrato y sobre los posibles incumplimientos, la CGR no evidenció informes de ejecución del mismo y solo obran dos oficios¹⁰⁵ del mes de julio de 2014, en los cuales "solicita se activen todas las situaciones jurídicas y administrativas tendientes a lograr el cabal cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato" por presunto incumplimiento del contratista.

LICENCIA Y EJECUCION DE LA OBRA

Otro aspecto que no previó de forma adecuada el MVCT, al momento de la suscripción del contrato, es el relacionado con la ejecución de la obra requerida al vendedor para contar con el inmueble en condiciones de utilización, toda vez, que no contempló los tiempos que conlleva el trámite y otorgamiento de la Licencia, así como el término requerido para ejecutar la obra, que a todas luces excedería el plazo de seis (6) meses que pactó en la promesa de compraventa.

Posteriormente, el MVCT no tuvo en cuenta en su posición conciliatoria los hechos que conllevaron al incumplimiento de los plazos inicialmente pactados¹⁰⁶, por cuanto acordó una fecha de entrega real y material a los 9 meses de suscrita la conciliación, conociendo de antemano que para la fecha de la suscripción del acuerdo ni siquiera se había solicitado la Licencia de Construcción¹⁰⁷, la cual inició trámite hasta el 26/11/2014¹⁰⁸ y fue concedida el 30/07/2015 con fecha de ejecutoria el 18/09/2015¹⁰⁹, es decir, más de dos meses después de que debió haberse hecho la entrega material del inmueble.

técnico itinerante al proceso de reforzamiento estructural de la nueva sede del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio., que dicho sea de paso, fueron suscritos el 28/07/2015 y el 22/02/2016 respectivamente; es decir, con posterioridad al vencimiento de los plazos pactados tanto en el contrato de promesa de compraventa como en el acta de acuerdo conciliatorio, razón por la cual mal podrían ser considerados como evidencia del seguimiento al desarrollo del contrato de promesa de compraventa aludido.

¹⁰⁵ 2014IE0008149 y 2014IE0008729 del 02 y 15 de julio de 2014, respectivamente.

¹⁰⁶ Toda vez que no contempló los términos que puede demorarse la obtención de la Licencia de Construcción y la ejecución de la obra propiamente dicha, actividades que iban a desbordar los plazos pactados, por imposibilidad material para su cumplimiento.

¹⁰⁷ Cláusula tercera otras obligaciones del contrato de promesa de compraventa 002 de 2013: "Que las mejoras y reparaciones que deben efectuarse sobre el inmueble por conducto de su actual propietario, comprende que este se harán cargo de tramitar conforme a la ley el permiso o permisos a que hay a lugar con el objetivo primordial de hacer las mejoras que requiere el promitente comprador para realizar el presente negocio sobre el bien inmueble descrito en la cláusula primera.

¹⁰⁸ Fecha para la cual ya se encontraba suspendido el Decreto 364 de 2013.

¹⁰⁹ Hecho que verifica el Ento de Control a partir de las manifestaciones del Ministerio en su oficio 2016EE0046844 del 31/05/2016 así: "Que de acuerdo con los mandatos legales el trámite de una licencia depende de la categorización que sobre la misma se haga al momento de su radicación, una vez radicada en debida forma el más complejo de los proyectos podría demorar hasta 45 días hábiles (más o menos tres (3) meses) en resolver la licencia sin embargo como vemos para el presente caso pasaron casi 9 meses desde la radicación hasta la expedición sin contar el término de ejecutoria de la misma que fueron 48 días de más".

Es preciso señalar que en visita al inmueble efectuada el 03 de junio de 2016 se logró verificar que el predio se encuentra en obra de reforzamiento estructural y a la fecha no se ha entregado real y formalmente al MVCT.

ASPECTOS JURIDICOS DEL INMUEBLE ADQUIRIDO

Otro aspecto relevante que evidenció el Ente de Control es el relacionado con las condiciones jurídicas que registraba el predio objeto de adquisición a la fecha de la suscripción del contrato de promesa de compraventa (12/12/2013) y en desarrollo del cumplimiento de las obligaciones del mismo, las cuales se exponen en la siguiente tabla:

Tabla No. 26 Aspectos jurídicos relevantes vistos en el Certificado de Tradición y Libertad

Anotación de registro	Fecha	Tipo de registro	Anotación de cancelación	Fecha
11	17/03/1982	Hipoteca	23	14/04/2015
12	22/11/1984	Embargo	20	14/10/2014
13	22/09/2005	Embargo por jurisdicción coactiva	18	02/01/2014
19	02/01/2014	Embargo laboral	21	14/10/2014

* La compraventa fue registrada el 24/10/2014, tal como consta en la anotación 22

Fuente: Elaborado equipo auditor a partir de la información contenida en el certificado de tradición y libertad del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 50C-284354

Así las cosas, el vendedor prometió en venta y el MVCT aceptó, un predio que tenía inscritas medidas de embargo y gravámenes de hipoteca, para lo cual no fue previsorio al momento de fijar los plazos para el cumplimiento de las obligaciones de suscripción y registro del negocio jurídico, ya que el levantamiento o cancelación de las mismas estaban sujetas a las decisiones de procesos judiciales sobre los cuales el promitente comprador no tenía la certeza absoluta de su decisión y fecha de la misma; asumiendo con ello un riesgo alto, tal como se materializó, de incumplimiento en la fecha establecida para el otorgamiento y registro de la compraventa.

En relación específica con la hipoteca, este Ente de Control evidencia incumplimiento por parte del promitente vendedor de acuerdo a lo señalado en el párrafo primero de la cláusula cuarta, en concordancia con el párrafo primero de cláusula tercera, que le otorgaba plazo al vendedor para el levantamiento del gravamen dentro de la vigencia 2014, toda vez, que como es visible el levantamiento se realizó efectivamente el 14 de abril de 2015, esto es casi seis meses después al registro de la compraventa en el certificado de tradición y libertad del inmueble (24/10/2014).

Es preciso traer a colación en este punto los siguientes apartes del radicado 2016EE0046844 del 31/05/2016 del MVCT en la cual manifiesta frente al tema de la hipoteca que: *"Precisamente por ser una garantía real es una garantía*




privilegiada, (...) la acreencia que se respalda con dicha garantía (hipoteca) tiene preferencia sobre otras acreencias y el bien puede ser perseguido en manos de quien lo posea cualquiera que sea el título mediante el cual lo haya adquirido (en este caso la compra). En Colombia los bienes inmuebles gravados con hipoteca, son susceptibles de compraventa, debido a que la garantía constituida permite perseguir el bien en cabeza de quien aparezca registrada la propiedad". Afirmaciones que comparte la CGR, siendo necesario resaltar que la cláusula incumplida hace referencia a que a la fecha de otorgamiento de la escritura pública el vendedor debía entregar el bien inmueble "jurídicamente libres de gravámenes de cualquier tipo" (sic) (...), y en todo caso dentro de la vigencia 2014, toda vez, que el haber suscrito la compraventa con la hipoteca ponía en riesgo los intereses patrimoniales del MVCT, en la medida que se podía perseguir el inmueble adquirido y que estaba garantizando una obligación de un particular, máxime cuando el levantamiento de este gravamen estaba sometido a las resultas de procesos judiciales¹¹⁰.

De otra parte, también se observa que en la cláusula cuarta del contrato de promesa de compraventa se pactó a título de arras *retractatorias*¹¹¹ el valor correspondiente al primer pago, esto es \$2.500 millones. A este respecto, el MVCT señala *"como se puede afirmar dentro de la firma de la promesa de compraventa hubo pacto de arras retractatorias lo que significa que la parte que incumpliera la misma en caso que fuera el vendedor debía devolver dobladas las mismas en caso de incumplimiento, situación que blindó jurídicamente a la entidad de cualquier eventualidad"*; hecho que evidencia el Ente de Control no se ajusta a la realidad, dadas las condiciones en este tipo de arras, ya que debía entenderse con ello que se daba la posibilidad de que cualquiera de las partes pudiera retractarse de la celebración del contrato de compraventa (hasta antes del otorgamiento de la escritura)¹¹², no debiéndose entender que las mismas

¹¹⁰ Al respecto el MVCT reiteró en su oficio 2016EE0055736 del 22/06/2016 que: *"Estas situaciones fueron contempladas previamente a la suscripción del contrato, no representaron un riesgo para la Entidad (Puesto que no se trata de controversias judiciales) y se constituyeron como parte de las obligaciones del promitente vendedor encaminadas al saneamiento del inmueble prometido en venta"*; sin embargo, estas afirmaciones no son compartidas por el Ente de Control debido a que producto del análisis documental, se concluyó que las acciones tendientes al saneamiento jurídico del inmueble también influyeron en el incumplimiento de los plazos pactados, en la medida en que éstas estaban sujetas a decisiones de índole judicial.

¹¹¹ Código Civil Colombiano: "ARTICULO 1859. ARRAS DE RETRACTACIÓN. Si se vende con arras, esto es, dando una cosa en prenda de la celebración o ejecución del contrato, se entiende que cada uno de los contratantes podrá retractarse; el que ha dado las arras, perdiéndolas, y el que las ha recibido, restituyéndolas dobladas. ARTICULO 1860. OPORTUNIDAD PARA RETRACTARSE. Si los contratantes no hubieren fijado plazo dentro del cual puedan retractarse, perdiendo las arras, no habrá lugar a la retractación después de los dos meses subsiguientes a la convención, ni después de otorgada escritura pública de la venta o de principiada la entrega."

¹¹² CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE CASACIÓN CIVIL. DE FECHA 14/12/2010 M.P. ARTURO SOLARTE RODRÍGUEZ: "c. No obstante, dada la naturaleza excepcional que ostentan las arras de retracto, por el carácter general que tiene el efecto normativo y vinculante de las convenciones (art. 1602 del C.C.), el legislador tiene establecido que la posibilidad de arrepentimiento caduca en el plazo determinado por las partes o en el breve lapso establecido en el artículo 1860 de la ley civil (dos meses contados a partir de la fecha del acto o negocio), facultad que también se extingue, independientemente del plazo transcurrido, si

garantizaran una sanción que fuese efectiva para la Entidad en el evento de presentarse un incumplimiento posterior a la firma de la escritura, de la obligación de entregar real y materialmente el inmueble en las condiciones físicas requeridas por el MVCT; lo que a juicio de la CGR, la convirtió en una cláusula inocua¹¹³ ya que no blindó jurídicamente a la Entidad, en la medida que no fue efectiva para lograr el cumplimiento del contrato por parte del vendedor¹¹⁴.

No se observó tampoco que el MVCT, a la fecha haya activado las acciones judiciales correspondientes, a fin de obtener la entrega material del inmueble y el resarcimiento de los posibles perjuicios causados desde que se presentó el incumplimiento y hasta cuando efectivamente reciba el bien en condiciones de utilización.

Las situaciones descritas se ocasionaron por la falta de la aplicación de los principios de la administración pública y la contratación estatal en especial los de

antes de su vencimiento se otorga la escritura pública de venta o comienza a efectuarse la entrega (ibidem). Al respecto, la jurisprudencia de la Corte, luego de reiterar que las arras de retractación son la regla general, y de indicar que su principal efecto consiste en que por virtud de ellas las partes tienen "el derecho de desligarse del vínculo contractual, mediante la pérdida de una suma igual al valor de las arras, esto es, el que las dio perderá el derecho de reclamarlas y el que las recibió deberá devolver el doble del valor de ellas", ha señalado que "con todo, la prerrogativa de retractación no puede ser indefinida, pues la ley, para precaver la incertidumbre del vínculo jurídico, señala un plazo dentro del cual se debe ejercitar y, además, fija otras condiciones para su procedencia"; consistentes, básicamente, precisa la Corte, en que no se haya materializado la forma solemne establecida para el perfeccionamiento del contrato, en el caso de que se hayan pactado arras simples en garantía de su celebración, o se haya dado comienzo a la ejecución de las prestaciones derivadas del contrato, en aquellos eventos en que las arras se hayan convenido para asegurar el cumplimiento del respectivo negocio jurídico. d. Con apoyo en lo anterior, la Sala concluyó el análisis que realizó en relación con las arras simples o de retracto, de la siguiente manera: "Lo hasta aquí expresado en tomo a las arras de retractación, permite observar que ellas presentan las características siguientes: a) Cada una de las partes tiene el derecho de arrepentirse del contrato, mediante el pago de una pena; b) El derecho de retractación, para que sea eficaz, debe ejercerse dentro del término convencional, o en su defecto dentro de los dos meses siguientes a la celebración del contrato y, en todo caso, antes de darse comienzo a éste o de otorgarse la escritura pública; c) Quien ejerza la facultad de retractación, con motivo de este arrepentimiento pierde las arras si las dio, o le corresponde restituirlas dobladas si las recibió; d) Si dentro del término convencional o legal, o antes de iniciada la ejecución del contrato o de otorgada la escritura pública, ninguna de las partes se retracta, este derecho se extingue para los contratantes y trae como consecuencia obvia la de que las arras deben ser restituidas a quien las dio o tomarse como parte del precio si fue el comprador quien las entregó; e) Extinguido el derecho de retractación, las partes deben cumplir el contrato en las condiciones pactadas. Por tanto, el incumplimiento subsiguiente no impide al contratante que si ha cumplido promover las acciones pertinentes"

¹¹³ A partir de la fecha de la suscripción de la escritura por cuanto después de esta fecha, el derecho al retracto se extingue y en consecuencia, si existe un incumplimiento por alguna de las partes se deberá acudir a las acciones legales correspondientes.

¹¹⁴ Tanto es así, que en documento de Acta de Audiencia ante la Procuraduría 146 Judicial II para asuntos administrativos del 09/09/2014 la defensa del representante del promitente vendedor argumentó: *En lo concerniente a las pretensiones del convocante en la solicitud de Conciliación me permito manifestar (...) en lo que respecta a la pretensión del pago de arras, tampoco puede haber conciliación sobre dicho tema en virtud de que las arras pactadas contractualmente fueron arras retractarias y no confirmatoria, (sic) motivo por el cual, en virtud de no estar mi representada arrepintiéndose o retractándose del negocio, sino por el contrario, legalizando en debida forma los trámites que permitan el perfeccionamiento del contrato, no se puede aplicar lo que respecta al retracto" (...)*

planeación, transparencia y responsabilidad¹¹⁵. Así mismo, por la falta de seguimiento y gestión de supervisión que ha permitido que el contratista cumpla sus obligaciones por fuera de los términos previstos conllevando a que el MVCT a la fecha, haya tenido que pagar el valor total de un inmueble que no ha recibido realmente¹¹⁶, con la consecuente insatisfacción de la necesidad con la cual se justificó la contratación y por el contrario viéndose obligado a reconocer gastos¹¹⁷ en los que no debió incurrir de haberse cumplido con las obligaciones y plazos contractuales.

Finalmente, es necesario resaltar que en diciembre de 2013 se suscribió el contrato 549 de 2014 con el objeto de "Suministro, instalación, configuración y puesta en marcha de la infraestructura tecnológica, eléctrica y de telecomunicaciones para la nueva sede del Ministerio de Vivienda, Ciudad y

¹¹⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Radicación número: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489) C.P. RUTH STELLA CORREA PALACIO Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil doce (2012).: **CONTRATACION ESTATAL - Principios. Transparencia** El principio de transparencia, previsto en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993 garantiza otros principios, entre los que se encuentran los de imparcialidad, igualdad, moralidad y selección objetiva en la contratación, para lo cual se instrumenten procedimientos de selección, con actuaciones motivadas, públicas y controvertibles por los interesados, con el fin de elegir la mejor oferta. **FUENTE FORMAL: LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 24**
CONTRATACION ESTATAL - Principios. Principio de responsabilidad Para garantizar el cumplimiento del principio de responsabilidad los servidores públicos que intervienen en la actividad contractual responderán civil, penal y disciplinariamente, razón por la cual están obligados a cumplir los fines de la contratación, vigilando la correcta ejecución de lo contratado y velando por la protección de los derechos de la entidad y del contratista (Nos. 1 y 8 art. 26); responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas (No. 2 ídem); verbigracia, cuando hubieren abierto licitaciones o concursos sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, términos de referencia, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios, o cuando los pliegos de condiciones o términos de referencia hayan sido elaborados en forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquéllos (No. 3 ídem). **CONTRATACION ESTATAL - Principios. Principio de selección objetiva** La selección objetiva consiste en la escogencia de la oferta más favorable para la entidad, siendo improcedente considerar para ello motivaciones subjetivas. Para tal efecto, con carácter enunciativo, la norma consagra factores determinantes para esa elección, los cuales deben constar de manera clara, detallada y concreta en el respectivo pliego de condiciones, o en el análisis previo a la suscripción del contrato si se trata de contratación directa, y que sobre todo, deben apuntar al cumplimiento de los fines estatales perseguidos con la contratación pública. (...) el deber de selección objetiva constituye uno de los principios más importantes de la contratación pública, dada su virtualidad de asegurar el cumplimiento de los demás, como que con él se persigue garantizar la elección de la oferta más favorable para la entidad y el interés público implícito en esta actividad de la administración, mediante la aplicación de precisos factores de escogencia, que impidan una contratación fundamentada en una motivación arbitraria, discriminatoria, caprichosa o subjetiva, lo cual sólo se logra si en el respectivo proceso de selección se han honrado los principios de igualdad, libre competencia, imparcialidad, buena fe, transparencia, economía y responsabilidad. **FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA - ARTICULO 29**

¹¹⁶ Debiéndose tener en cuenta lo establecido en el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011 que reza: "Artículo 3°. Modifícase el artículo 1° del Decreto 1957 de 2007, el cual quedará así: "Artículo 1°. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios" (...). Al respecto el MHCP mediante concepto 1-2009-000447 del 29/01/2009 ha señalado lo siguiente: (...) "en cada asunto particular debe verificarse que el gasto haya sido autorizado por la Ley, que en su oportunidad se hubieren cumplido los requisitos de orden contractual, presupuestal y demás requisitos legales a que hubiere lugar, y se hayan recibido los bienes y servicios que realicen el objeto del gasto en cada caso específico."

¹¹⁷ Tal como se evidencia en los hallazgos números 15, 16 y 17 del presente informe.

Territorio" (...), por valor de \$1.429,04 millones que de acuerdo con la adiciones realizadas tiene a la fecha compromisos presupuestales por valor de \$7.620,47 millones, lo que significa que entre la compraventa de los inmuebles y este contrato, la Entidad ha comprometido para la satisfacción de esta necesidad más de \$16.000 millones.

Hallazgo No. 14. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Decisiones adoptadas por el comité de conciliación, acuerdo de conciliación extrajudicial¹¹⁸ y pagos frente al contrato de promesa de compraventa 002 de 2013 y su otrosí No. 1:

En acta de Comité de Conciliación No. 17 del 15 de septiembre de 2014, se decidió asistir a la diligencia del 17 de septiembre de 2014 ante la Procuraduría 146 Judicial II para Asuntos Administrativos, con ánimo conciliatorio y la siguiente propuesta¹¹⁹:

"Se propone: 1. Conceder al Hotel Dann Colonial Ltda., prorrogar por el término de tres (3) meses, contados a partir de la suscripción del Acta, es decir hasta el 17 de septiembre de 2014, para que se suscriba la Escritura Pública de Compraventa de los inmuebles¹²⁰ prometidos en venta al Ministerio; 2. En el evento de que alguno de los inmuebles prometidos en venta sean saneados por el promitente vendedor antes del plazo señalado, el Ministerio respetará el plazo de seis meses previsto en la promesa de compraventa para que el promitente vendedor adelante el levantamiento de la hipoteca registrada en el inmueble; pues así fue pactado entre las partes al momento de realizar el negocio jurídico de promesa de venta; 3. En caso de incumplimiento del (vendedor), de la firma de la Escritura en el plazo convenido, el Ministerio acudirá a la vía judicial, para la recuperación de las sumas entregadas más la indemnización por daños y perjuicios, 4. El Ministerio pagará el saldo del 50% del precio convenido dentro del mes siguiente a la firma de la Escritura Pública y el saldo restante con la entrega material; 5. Establecer como plazo máximo para la entrega material con todas las adecuaciones, mejoras y

¹¹⁸ Una vez revisada la página de la Rama Judicial "Consulta de Procesos", la información allí contenida no da cuenta de que a la fecha el acuerdo conciliatorio se encuentre aprobado. Así mismo, verificados los documentos que el MVCT aportó al equipo auditor como soporte de las de las decisiones adoptadas en el Comité de Conciliación y de los trámites adelantados por la Oficina Asesora Jurídica, respecto al incumplimiento de las obligaciones del contrato de promesa de compraventa, no se encuentra providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Tercera Oral) que decida sobre la aprobación del prociado acuerdo.

¹¹⁹ Decisión tomada en el ejercicio de sus funciones de conformidad con lo establecido en el Decreto 1716 de 2009 y demás normas concordantes.

¹²⁰ Al respecto es necesario precisar que se refiere a dos inmuebles: (i) el denominado Hotel Dann y (ii) el lote de terreno adjunto adquirido a través del otrosí del contrato de promesa de compraventa y que es objeto del hallazgo número 18 en el presente informe.

Clab

adaptación de espacios estipulados en la promesa de compraventa el día 30 de junio de 2015.”

Una vez verificado el documento de conciliación extrajudicial¹²¹ suscrito entre el MVCT y el contratista, se observa que el acuerdo frente al pago del saldo del 50% del valor de los inmuebles, difiere de la decisión adoptada por el Comité de Conciliación; en la medida en que se varió la condición de la entrega real y material de los predios, sujetando el pago al recibo de cualquiera de los dos inmuebles¹²².

Como consecuencia de lo anterior y en virtud a que el MVCT recibió materialmente el lote adjunto en julio de 2015, procedió a efectuar el pago del saldo de los 2 inmuebles el 22 de diciembre de 2015, correspondiente al cincuenta por ciento (50%) del valor total; situación que se detalla a continuación:

Tabla No. 27 Pagos efectuados por la compra de inmuebles MVCT (\$millones)

Predio	Valor	Pagos realizados al 17-09-14	Pendiente a 17-09-14	FORMA DE PAGO CONCILIADA				PAGOS REALES		
				Pago 1	Condición	Pago 2	Condición	Pago 1	Pago 2	Pago 3
Hotel Principal AAA003 20FPP	\$6.900	\$2.500	\$4.400	\$950	Al mes siguiente a la firma y anotación en registro de los dos inmuebles	\$3.450	Con relación al inmueble que primero salga al saneamiento y una vez se haga entrega real y material de cualquiera de los dos inmuebles aquí descritos y que hacen parte del acuerdo,	\$2.500	\$950	\$3.450
Lote Anexo AAA003 20FOE	\$1.600	\$800	\$800	\$800		\$800		\$800	\$800	\$800
TOTAL	\$8.500	\$3.300	\$5.200	\$950		\$4.250		\$3.300	\$1.750	\$3.450

Fuente: Construida a partir de información del MVCT en expediente contractual y Sistema SIIF Nación.

El hecho de haber suscrito el acuerdo conciliatorio en términos diferentes a los aprobados por el Comité de Conciliación, conllevó a que el MVCT hubiese

¹²¹ Con el aval del Procurador 146 Judicial II para asuntos administrativos. Es preciso indicar que el MVCT no aportó documento en el que se acredite la aprobación o improbación de la misma emitido por autoridad competente.

¹²² En este punto es preciso señalar que se identificaron diferencias entre lo consignado en el documento de acuerdo conciliatorio y lo manifestado por la Entidad en el oficio No. 2016EE0053980 del 20/06/2016 (páginas 3 y 4), en lo relacionado con las condiciones de pago y entrega real y material de los inmuebles.

desembolsado el valor total de los dos inmuebles¹²³; esto es, \$8.500 millones¹²⁴ a pesar de haber recibido tan solo uno de ellos¹²⁵; siendo necesario puntualizar que éste corresponde al más pequeño, cuya destinación o uso sea posiblemente la de parqueaderos y auditorio. Situación que no se compadece con las necesidades identificadas por el Ministerio, por cuanto no se ha logrado satisfacer: 1) contar con un espacio para todos los funcionarios y contratistas ubicados en la sede de la calle 18 con carrera 7ª; 2) reducir costos de arrendamiento mensual por dicha sede; y 3) facilitar el desplazamiento del personal que labora en la misma¹²⁶.

Finalmente, este Ente de Control precisa resaltar que las fechas y condiciones acordadas en distintos escenarios y/o documentos para la entrega real y material del predio denominado Hotel Dann no se han cumplido, y el MVCT no ha acudido a la vía judicial a fin de hacer exigibles los derechos que le correspondan.

Los hechos arriba mencionados tienen su origen en la falta de seguimiento al cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Comité de Conciliación, frente al desenvolvimiento de los casos allí planteados¹²⁷. Adicionalmente, en la falta de gestión del supervisor frente a los incumplimientos del contratista (vendedor).

¹²³ Vale la pena precisar que los desembolsos realizados por el MVCT se efectuaron con base en el acta de conciliación que si bien surtió su trámite ante la procuraduría no existe certeza de su aprobación por el despacho judicial competente. Lo anterior implicaría que los mismos se hayan realizado sin el cumplimiento de los requisitos legales de índole presupuestal.

¹²⁴ De acuerdo a lo establecido en el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011 que reza: "**Artículo 3º.** Modifícase el artículo 1º del Decreto 1957 de 2007, el cual quedará así: "**Artículo 1º.** Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios" (...). Al respecto el MHCP mediante concepto 1-2009-000447 del 29/01/2009 ha señalado lo siguiente: (...) "en cada asunto particular debe verificarse que el gasto haya sido autorizado por la Ley, que en su oportunidad se hubieren cumplido los requisitos de orden contractual, presupuestal y demás requisitos legales a que hubiere lugar, y se hayan recibido los bienes y servicios que realicen el objeto del gasto en cada caso específico."

¹²⁵ Es preciso indicar que el MVCT en oficio 2016EE0053980 del 20/06/2016 manifiesta que: "El pago del 50% del valor total del inmueble principal, esto es el valor de (\$3.450.000.000), tal como quedó establecido en el Acuerdo suscrito ante la Procuraduría, quedó supeditado a la entrega material de los mismos, lo cual ocurrió el día 12 de diciembre del 2015, previo recibo material del predio tal como consta en el Acta suscrita por las partes y en la escritura" (Subrayas fuera de texto) No obstante lo anterior, y a este mismo respecto la Entidad afirmó en oficio No. 2016EE0046844 del 31/05/2016 lo siguiente: "A la fecha no se ha construido el acta de entrega final y recibo a satisfacción habida cuenta como se expuso en líneas precedentes el proceso de reforzamiento estructural del edificio se encuentra en el día de hoy en un 92% de ejecución real" (...). Lo anterior significa que no ha sido entregado al MVCT en los términos y condiciones pactadas, hecho que fue verificado por la Comisión Auxítora en visita efectuada el 03/06/2016 a la obra.

¹²⁶ Necesidad que se pretende satisfacer con la contratación, de conformidad con los estudios previos de fecha 06/12/2013.

¹²⁷ Al respecto debe tenerse en cuenta que el artículo 20 del Decreto 1716 de 2009, señala como función del Secretario Técnico del Comité de Conciliación, entre otras, "Verificar el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el comité", debiéndose precisar que para este caso quien fungió como Secretario Técnico del Comité del 15/09/2014, igualmente representó judicialmente al MVCT en la diligencia conciliatoria, y que por lo tanto era plenamente conocedor de las decisiones institucionales adoptadas y en cumplimiento de su función legal debió proponer y acordar en los mismos términos aprobados por el Comité.



Hallazgo No. 15. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal. Pago de Licencia de Construcción e Impuesto de Delineación Urbana del Predio denominado HOTEL DANN.

El MVCT adquirió un inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 050C-284354, para lo cual suscribió contrato de promesa de compraventa No. 002 de 2013, en la cual pactó como obligación del vendedor en su calidad de propietario para la fecha de la firma, el trámite de los permisos necesarios para llevar a cabo el reforzamiento estructural y las mejoras y reparaciones necesarias a fin de hacer la entrega en las condiciones requeridas por el MVCT¹²⁸.

Como consecuencia de lo anterior, es claro, que era obligación del vendedor tramitar y asumir las erogaciones inherentes a los costos por concepto de expedición de licencia de construcción e impuesto de delineación urbana, en el contexto de que para la fecha acordada¹²⁹ para la entrega del inmueble, ésta debía hacerse con el reforzamiento estructural terminado y las mejoras y adecuaciones que el MVCT requirió¹³⁰.

Verificada la documentación aportada por el MVCT, encuentra este Ente de Control que los pagos por los conceptos mencionados anteriormente, fueron sufragados por el vendedor; quien posteriormente solicitó al MVCT el reembolso en cuantía de \$28,51 millones por la licencia de construcción y \$8,46 millones por concepto de pago del impuesto de delineación urbana.

Es preciso señalar que el MVCT incurrió en el pago de estos conceptos, ya que suscribió la escritura de compraventa No. 2387 del 17-oct-14 la cual quedó

¹²⁸ Entiéndase que el MVCT adquirió un inmueble completamente terminado y reforzado y, en consecuencia, el vendedor estaba obligado a entregarlo en dichas condiciones asumiendo la totalidad de los costos que conllevara el acondicionarlo para poder entregarlo en las condiciones exigidas en el Contrato de Promesa de Compraventa, que dicho sea de paso fueron aceptadas tanto por el comprador como por el vendedor.

¹²⁹ Inicialmente el 30/06/2014 según contrato de promesa de compraventa, la cual fue modificada mediante acuerdo conciliatorio para el 30/06/2015. Se resalta que esta última fecha pactada fue ratificada en la Escritura de Compraventa No. 2387 del 17/10/2014; que de paso sea dicho, no se ha cumplido a la fecha.

¹³⁰ De acuerdo a lo manifestado por la Entidad en oficio 2016EE0053921 del 17/06/2016, (...) *“la razón que llevó al Ministerio a asumir el pago de la licencia de construcción y contribución de delineación”, no fue el incumplimiento de la entrega material del inmueble en los plazos señalados, puesto que el trámite de la licencia fue superior al previsto por las partes en la promesa de compraventa (la Licencia quedó ejecutoriada en septiembre de 2015), sino al hecho que los costos de dicho trámite no fueron previstos por las partes al momento de la negociación inicial, lo que conllevó a que el Ministerio, además de reconocer el precio de la venta asumiera los costos asociados a la Licencia, (...) la intención (sic) de las partes al momento del negocio, fue que el Vendedor iniciara las actuaciones urbanísticas y que en todo caso, los costos asociados a dicho trámite no serían sufragados por los vendedores.”* Afirmaciones que denotan contradicción en el sentido de la determinación de los costos y el responsable de su pago desde la misma fase de planeación de la compraventa. Siendo necesario reiterar y recalcar el hecho de que el compromiso del vendedor es entregar al 30/06/2015 (como fecha máxima) el inmueble reforzado y para ello era requisito sine qua non haber tramitado y obtenido la licencia de construcción y el consecuente pago por concepto de impuesto de delineación urbana, antes de transferir el derecho de dominio; queriendo significar con ello que estos costos estaban en su cabeza.

debidamente registrada el 24/10/2014, fecha para la cual el vendedor no había tramitado la licencia de construcción; razón por la cual, el MVCT adquirió todas las responsabilidades legales derivadas de la transferencia del dominio.

Así mismo, en los soportes documentales aportados por el MVCT no se evidencian acciones por parte del mismo tendientes a garantizar el cumplimiento de esta obligación por parte del vendedor; toda vez que, entre la firma de la promesa y el inicio del trámite para la expedición de la Licencia, esto es, entre el 12-dic-13 y el 26-nov-14; el vendedor concentró sus esfuerzos en el saneamiento jurídico del inmueble y la transferencia del título de propiedad al Ministerio; dejando de lado los tramites de curaduría que debieron haberse hecho simultáneamente cuando el bien aún se encontraba bajo su titularidad.

La situación descrita y las falencias de supervisión conllevaron a que se iniciara tardíamente el trámite de la solicitud de la Licencia, por lo que el MVCT resultó pagando un valor que debió haber sido asumido por el vendedor, como parte de sus obligaciones contractuales. Lo anterior, evidencia un presunto detrimento patrimonial en cuantía de \$36,97 millones.

De otra parte, también se evidenció la inobservancia de la Resolución 0834 del 26-dic-2013 mediante la cual el MVCT adoptó su Manual de Contratación; específicamente lo establecido en el artículo 74 que dispuso: "EL SUPERVISOR. El supervisor es el servidor público o contratista de la Entidad que ha sido designado por el ordenador del gasto para el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato" (...).

Hallazgo No. 16. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal. Pago Impuesto Predial vigencia 2015 Inmueble denominado Hotel Dann.

Verificado el boletín catastral del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 050C-00284354 de propiedad del MVCT a partir del 24-oct-14; se observa que a mayo de 2016 registra un destino o uso comercial para efectos tributarios.

Revisado el Sistema SIIF Nación, se estableció que el Ministerio pagó por concepto de impuesto predial para la vigencia 2015 la suma de \$41,83 millones correspondiente a este predio, liquidado con una tarifa de 9.5 x mil sobre el autoavalúo del inmueble.



Una vez consultada la tabla de tarifas vigentes para el Distrito Capital, se constató que la tarifa plena aplicable para el uso dotacional público¹³¹ es del 5 x mil sobre cualquier avalúo. Lo anterior representa un mayor valor pagado por el Ministerio¹³² en cuantía de \$22.07 millones, tal como se muestra a continuación:

Tabla No. 28 Pago Impuesto predial vigencia 2015 – Hotel Dann (\$ millones)

Vigencia	Autoevalúo	Tarifa Pagada	Impuesto Predial liquidado	Ajuste	Impuesto Predial Pagado	Tarifa aplicable uso dotacional público	Impuesto Predial que debió liquidarse	Ajuste	Impuesto predial que debió pagarse	Mayor valor pagado por impuesto predial
2.015	4.904,67	9,5 X MIL	46,59	0,113	46,48	5 X MIL	24,52	0,113	24,41	22,07

Fuente: Construida a partir de información del MVCT en expediente contractual y órdenes de pago.

Dicha situación se encuentra originada en el hecho de que el MVCT no ha desplegado las acciones necesarias¹³³, tendientes a lograr el cumplimiento de la obligación contractual consistente en la entrega real y material del inmueble adquirido, frente al cual debe asumir sus deberes tributarios legales¹³⁴ desde el 24/10/2014.

Consecuencia de lo anterior, el MVCT incurrió en un presunto daño patrimonial al pagar un mayor valor por concepto de impuesto predial unificado para la vigencia 2015, en cuantía de \$22,07 millones; derivado de una gestión fiscal

¹³¹ Acuerdo 105 de 2003: **6. Predios dotacionales.** Se incluyen los predios que en el Plan de Ordenamiento Territorial hayan sido definidos como equipamientos colectivos de tipo educativo, cultural, salud, bienestar social y culto; equipamientos deportivos y recreativos como estadios, coliseos, plaza de toros, clubes campestres, polideportivos, canchas múltiples y dotaciones deportivas al aire libre, parques de propiedad y uso público; equipamientos urbanos básicos tipo seguridad ciudadana, defensa y justicia, abastecimiento de alimentos como mataderos, frigoríficos, centrales de abastos y plazas de mercado, recintos fériales, cementerios y servicios funerarios, servicios de administración pública, servicios públicos y de transporte.

¹³² En la actualidad el inmueble se encuentra clasificado en uso comercial y de acuerdo a la destinación que se le dará una vez recibido real y materialmente, el MVCT deberá adelantar el cambio de uso al que corresponda, lo que se reflejará en el cambio de tarifa.

¹³³ Teniendo en cuenta que a la fecha se encuentra incumplido el acuerdo conciliatorio del 17/09/2014, según el cual la entrega real y material debió haberse efectuado el 30/06/2015 como plazo máximo con todas las adecuaciones, mejoras y adaptaciones de espacios requeridas por el MVCT.

¹³⁴ Es de anotar que el hecho generador y la causación de este impuesto se encuentran regulados en los artículos 14 y 15 del DECRETO 352 DE 2002 que reza: "**Artículo 14. Hecho generador.** El impuesto predial unificado, es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces ubicados en el Distrito Capital de Bogotá y se genera por la existencia del predio. **Artículo 15. Causación.** El impuesto predial unificado se causa el 1° de enero del respectivo año gravable."

Por su parte el artículo 8 del ACUERDO 469 DE 2011 establece el sujeto pasivo de este impuesto en los siguientes términos: "Es sujeto pasivo del impuesto predial unificado, el propietario o poseedor de predios ubicados en la jurisdicción de Bogotá Distrito Capital. Responderán solidariamente por el pago del impuesto, el propietario y el poseedor del predio."

antieconómica, ineficiente e ineficaz; pudiéndose repetir esta situación hasta tanto no realicen los ajustes correspondientes¹³⁵.

Es preciso resaltar que al 10-jun-16, el Ministerio no ha cancelado el Impuesto Predial de la vigencia 2016 por el inmueble Hotel Dann ni por el lote anexo; en la medida en que no cuenta con apropiación presupuestal para sufragar este concepto; razón por la cual se encuentra adelantando un traslado presupuestal para la consecución de los recursos necesarios.

Hallazgo No. 17. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal. Contrato de arrendamiento Sede Calle 18 entre el 01-agt-14 y el 30-jun-15.

De conformidad con los estudios previos que soportaron la compra del bien inmueble denominado Hotel Dann, uno de los argumentos que justificó dicha adquisición fue la reducción de costos por concepto de arrendamiento¹³⁶.

Teniendo en cuenta que la fecha pactada para la entrega material del inmueble en condiciones de utilización era el 30-jun-14 y que el contrato de arrendamiento de la Sede Calle 18¹³⁷ tenía plazo de ejecución hasta el 31-jul-14; este Ente de Control, procedió a verificar en el Sistema SIIF Nación los pagos realizados por concepto de arrendamiento¹³⁸ desde el 01-agt-14 y hasta el 30-jun-15, fecha para la cual el MVCT suscribió contrato de comodato sobre el inmueble sede calle 18.

Resultado de la verificación, se logró establecer que en el periodo mencionado el Ministerio realizó los siguientes pagos:

¹³⁵ De acuerdo con la respuesta dada por el MVCT en oficio 2016EE0053921, (...) *"el hecho que la tarifa vigente sea la que aplica para uso comercial, no es un hecho imputable a la Entidad sino que corresponde a la realizada (sic) catastral del predio, el cual se encuentra en un proceso de reforzamiento que sin su culminación no se podría actualizar catastralmente para modificar su uso y por consiguiente la tarifa"*; afirmación que comparte este Ente de Control, en la medida en que lo atribuible al Ministerio es no haber adelantado las gestiones pertinentes para haber recibido real y materialmente el inmueble en los plazos pactados; toda vez que ya ha transcurrido un año desde que se venció el plazo máximo acordado para este fin en la escritura de compraventa. Es de resaltar que el MVCT está obligado a continuar pagando una mayor tarifa por impuesto predial, hasta tanto no se realice el respectivo cambio de uso.

¹³⁶ Estudios Previos contrato de promesa de compraventa 002 de 2013 folio 3: *"De otro lado es importante manifestar que con la adquisición de esta sede, el Ministerio puede albergar el resto de funcionarios y contratistas ubicados en la sede de la calle 18, disminuyendo de esta manera como ya se dijo los costos por arrendamiento, ubicando en un solo sector todas las sedes propias en puntos muy cercanos lo cual facilita la gestión de la entidad, el clima organizacional y minimizando los tiempos de desplazamiento entre as sedes actuales, entre otros aspectos"*

¹³⁷ Ocupada actualmente por el MVCT

¹³⁸ Otrosí 1 del Convenio Interadministrativo No. 155 de 2013 (Para los meses de agosto a octubre de 2014) y Convenio Interadministrativo 008 de 2014 (Para el periodo entre 01/11/2014 al 30/06/2015), ambos suscritos con el Fondo Nacional del Ahorro.

**Tabla No. 29 Pagos por arrendamiento Sede Calle 18 entre el 01-ago-14 y el 30-jun-15
 (\$ Millones)**

OP	Fecha		Concepto	Periodo Pagado	
	Pago	Valor Pagado			
198871014	20-ene-14	319,30	Pago arrendamiento inmueble CALLE 18 No. 7-59 CI 155/2013	3 meses	agosto a octubre de 2014
301310614	27-nov-14	212,87	Pago arrendamiento inmueble CALLE 18 No. 7-59 CI 08/2014	2 meses	noviembre a diciembre 2014
38431415	26-feb-15	329,76	Pago arrendamiento inmueble CALLE 18 No. 7-59 CI 08/2014	6 meses	enero a junio de 2015
35558515	26-feb-15	328,00	Pago arrendamiento inmueble CALLE 18 No. 7-59 CI 08/2014		
Total pagado por arrendamiento		1.189,93			

Fuente: Construida a partir de información del MVCT en el Sistema SIIF Nación y en respuesta a requerimiento de la CGR.

Esta situación se generó por el incumplimiento en la entrega material del inmueble adquirido, en las condiciones requeridas por el MVCT para su funcionamiento¹³⁹; lo que llevó al Ministerio a suscribir contratos de arrendamiento y pagar la suma de \$1.189,93 millones, cuantía que constituye un presunto detrimento patrimonial¹⁴⁰, denotándose una gestión fiscal antieconómica e ineficiente en la medida en que tampoco se han logrado satisfacer las necesidades que se pretendían cubrir con esta adquisición.

En este caso también se desatendió lo establecido en la Resolución 0834 del 26-dic-2013 mediante la cual el MVCT adoptó su Manual de Contratación; específicamente lo establecido en el artículo 74 que dispuso: *"EL SUPERVISOR. El supervisor es el servidor público o contratista de la Entidad que ha sido designado por el ordenador del gasto para el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato"* (...), para el caso puntual del cumplimiento de la entrega real y material del bien adquirido denominado Hotel Dann.

¹³⁹ Que valga la pena reiterar, a junio de 2016 no se ha dado y no se observaron por parte del Ento de Control, gestiones con posterioridad a la fecha establecida en el acuerdo conciliatorio y en la Escritura de Compraventa, tendientes a hacer cumplir la entrega física del inmueble en las condiciones requeridas por el MVCT.

¹⁴⁰ Al respecto el MVCT justificó el pago de arrendamiento por el periodo observado, teniendo en cuenta que: *"...y en aras de garantizar la continuidad en prestación del servicio, evitar un traumatismo institucional a nivel interno e incluso externo (...), fue necesario para la entidad continuar con el uso del inmueble, (Sede Calle 18) hasta tanto los vendedores no efectúen la entrega material del inmueble denominado Hotel DANN, lo cual está condicionado a la culminación de su reforzamiento estructural, tal como fue estipulado en el Contrato de Compraventa."* Esta afirmación corrobora un efecto adverso sobre la gestión del Ministerio, al no contar con el inmueble adquirido en las condiciones necesarias para su utilización; lo que lo obligó a continuar pagando arrendamiento por la Sede Calle 18. En este punto vale la pena resaltar que el Ministerio *"adelantó gestiones ante el Arrendador del inmueble de la sede calle 18 (Fondo Nacional del Ahorro), a efectos de lograr la disminución sustancial de los costos relativos al arrendamiento, lo cual se logró estableciendo solo como gasto la obligación del pago de impuesto predial"* (...).

Carb

11

Hallazgo No. 18. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Suscripción del Otrosí No. 1 al contrato de promesa de compraventa No. 002 de 2013

A folio 53 del expediente contractual, obra documento de ofrecimiento en venta por parte de la firma Hotel Dann, del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 50C-279952, ubicado junto al predio adquirido mediante contrato de promesa de compraventa 002 de 2013. Anexo al ofrecimiento el promitente vendedor aportó avalúo comercial solicitado por él, tal como consta en documento a folios 55 a 74.

Con base en dicho ofrecimiento, el supervisor del contrato de la promesa de compraventa 002 de 2013, solicitó la elaboración de minuta de otrosí, *"basado en la carta de ofrecimiento del inmueble colindante de propiedad del vendedor que servirá para ser englobado en el pretendido en adquisición por medio del contrato principal, el valor de dicho predio es de Mil Seiscientos Millones de Pesos (\$1.600.000.000), de acuerdo con el avalúo anexo al presente"*. (Folio 52 memorando sin radicado del 14/01/2014)

El MVCT consideró en este mismo documento, que este inmueble adjunto *"puede¹⁴¹ oficial de parqueadero para el ministerio ahorrándose por demás la contratación de arrendamientos para dicho fin, además de contar con un aérea (sic) de auditorio que servirá para albergar las capacitaciones y eventos requeridos por los funcionarios y contratistas, (...)*.

El mismo 14/01/2014 se suscribió el otrosí No. 1 al contrato de promesa de compraventa de bien inmueble 002 de 2013, adicionando la cláusula primera para prometer en venta este nuevo inmueble.

Nota el Ente de Control que el MVCT presuntamente se inobservó el artículo 82 del Decreto 1510 de 2013¹⁴², toda vez que no solicitó el avalúo comercial, teniendo en cuenta que la responsabilidad recae sobre la Entidad y no sobre el particular¹⁴³.

De otra parte, se evidencia que el MVCT no actuó en concordancia con el principio de planeación, fundamental en la contratación estatal¹⁴⁴; toda vez, que la

¹⁴¹ Es decir, el MVCT, no había establecido el uso que debía darle al inmueble, de acuerdo a las necesidades que hubiera identificado previamente.

¹⁴² Para esta fecha ya había culminado el régimen de transición al que se acogió el MVCT en el marco del artículo 162 del Decreto 1510 de 2013.

¹⁴³ Es preciso traer a colación que para la compraventa de inmuebles realizada por el MVCT en los años 2012 y 2013, este Ente de Control ya se pronunció sobre hechos idénticos tal como consta en los informes de auditoría a las vigencias 2013 y 2014

¹⁴⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Radicación número: 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489) C.P. Ruth Stella Correa Palacio Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil doce

CSA

11

adquisición de este segundo inmueble no obedeció a una necesidad plenamente identificada sino a un ofrecimiento hecho por un particular¹⁴⁵.

No obstante haber verificado que a la fecha, sobre este predio ya se surtió tanto la entrega material como el registro de la compraventa, las dos actividades se lograron de manera extemporánea, tal como se muestra a continuación:

Tabla No. 30 Fechas pactadas vs fechas en que se cumplieron las obligaciones de otorgamiento, registro y entrega real y material

Predio	Suscripción Otros sí	Fecha Pactada		Fecha Conciliada		Fecha Real		
		Entrega Física	Otorgamiento	Entrega Física	Otorgamiento y Registro	Entrega Física	Otorgamiento	Registro
LOTE								
ANEXO	14-ene-14	29-ago-14	15-jul-14	30-jun-15	16-dic-14	08-jul-15	08-jul-15	10-jul-15

AAA00320FOE

Fuente: Construido por equipo auditor a partir de información suministrada por el MVCT

Estas situaciones obedecen como se ha reiterado, a la falta de gestión y seguimiento por parte del supervisor; trayendo como consecuencia que se haya adquirido un bien que no atendía a una necesidad real y justificada para el MVCT al momento de su adquisición.

Hallazgo No. 19. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Contrato No. 549 de 2014

El MVCT suscribió el Contrato Interadministrativo No. 549 de 2014¹⁴⁶ el 30/12/2014 con el objeto de: "Suministro, instalación, configuración y puesta en

(2012) **CONTRATACION ESTATAL - Principios. Planeación** El deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, 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; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que debe reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden."

¹⁴⁵ Es preciso traer a colación en este punto la respuesta de la Entidad contenida en el oficio 2016EE0055109 del 21/06/2016 en los siguientes términos: "Es indispensable señalar que el predio objeto del Otrosí, materialmente es el mismo predio que compone el inmueble denominado "Hotel Dann", solo que tienen matrícula inmobiliaria individual, por lo que contrario a afirmar que su adquisición obedeció a una falta de planeación, consideramos que su adquisición respondió a una oportunidad" (...). Al respecto, este Ente de Control puntualiza que no es de recibo esta justificación ya que de haberse considerado como un mismo inmueble, el MVCT debió contemplarlo en su etapa de planeación de la adquisición y en consecuencia tendría plenamente identificado la destinación para el mismo.

¹⁴⁶ Del que se resalta en sus estudios previos: Anexo 1. "Dentro de las especificaciones técnicas que requiere el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se define como parte del alcance las siguientes actividades:

marcha de la infraestructura tecnológica, eléctrica y de telecomunicaciones para la nueva sede del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio¹⁴⁷, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en los estudios previos y sus respectivos anexos". (Subrayas fuera de texto) Con plazo de ejecución hasta el hasta 30 de junio de 2015, por valor inicial de \$1.429,04 millones¹⁴⁸, pactándose la siguiente forma de pago: 1). 20% previa entrega cronograma y plan de trabajo debidamente aprobado y concertado con el supervisor. 2). 30% a la entrega de todos los materiales e insumos en el lugar de la intervención. 3). 25% al recibo a satisfacción del 75% de avance del objeto del contrato y 4). 25% al recibo a satisfacción del 100% del objeto del contrato.

Revisado el expediente contractual se verificó que frente al contrato se han presentado las siguientes novedades:

- Acta de suspensión del 26/03/2015 por el término de 3 meses teniendo en cuenta que (i) El MVCT no ha entregado el inmueble, en cumplimiento del cronograma inicialmente propuesto por el contratista. (ii) Se espera que el MVCT haga entrega efectiva del inmueble a los tres meses de suspensión del contrato. (iii) Las partes acuerdan esta suspensión de acuerdo con lo plasmado en el acta de reunión realizada el día 26 de marzo de 2015 a las 7:35 am en la Oficina del coordinador del Grupo de Soporte Técnico y Apoyo Informático. (iv) El contratista debe aportar el anexo modificatorio de la póliza de seguros, conforme a los términos de presente suspensión.
- Otrosí 1 del 26 junio de 2015: Prorroga el contrato hasta 31/12/2015
- Acta de suspensión del 06/07/2015 Se suspende la ejecución del contrato por el término de dos meses a partir del 6 de julio de 2015, por las siguientes razones: (i) El MVCT no ha entregado el inmueble, en cumplimiento del cronograma inicialmente propuesto por el contratista. (ii) Se espera que el MVCT haga entrega efectiva del inmueble en los dos meses de suspensión del contrato. (iii) Las partes acuerdan esta suspensión de acuerdo en lo plasmado en el acta de reunión realizada el día 01 de julio de 2015 a las 2:00 pm en la Oficina del coordinador del Grupo de Soporte Técnico y Apoyo

-Suministro e implementación del sistema de redes eléctricas

- Suministro e implementación del sistema de datos y voz

-Diseño del sistema de ascensores inteligentes del edificio.

-Suministro e implementación de los sistemas de subestaciones eléctricas del edificio y los trámites de ajuste de cargas y distribución eléctrica.

Como parte de la especificación del proyecto, se ha realizado un levantamiento de información que nos define las cantidades de materiales que se requieren para la realización del proyecto."

¹⁴⁷ Tratándose del predio ubicado en la Cl 14 No. 4 – 27 denominado Hotel Dann.

¹⁴⁸ Financiado con recursos del presupuesto 2014 y vigencia futura No. 2-20147-046651 que debía ser ejecutada a más tardar el 30/06/2015

Informático. (iv) El contratista debe allegar el anexo modificatorio de la póliza de seguros, conforme a los términos de presente suspensión.

- Acta de suspensión del 10/09/2015 Se suspende la ejecución del contrato por el término de dos meses a partir del 18 de septiembre de 2015, por las siguientes razones: (i) El MVCT no ha entregado el inmueble, en cumplimiento del cronograma inicialmente propuesto por el contratista. (ii) Se espera que el MVCT haga entrega efectiva del inmueble en los dos meses de suspensión del contrato. (iii) Las partes acuerdan esta suspensión en consideración a los análisis técnicos que se efectuaron por parte del contratista para dar inicio a las actividades de implementación y se establece que no es factible dar inicio a la ejecución del contrato. (iv) El contratista debe allegar el anexo modificatorio de la póliza de seguros, conforme a los términos de presente suspensión.
- Otrosí 2 del 21 diciembre de 2015: Adiciona 2 obligaciones al contratista: 31. Suministro, instalación y puesta en marcha de una planta eléctrica 32. Instalación y puesta en marcha de 2 ascensores con capacidad de 8 pasajeros, así como el valor del contrato en \$800 millones¹⁴⁹. Así mismo prorroga el plazo de ejecución del contrato hasta el 30 de junio de 2016 y modifica la forma de pago así: 1.) 20% previa entrega cronograma y plan de trabajo debidamente aprobado y concertado con el supervisor. 2). \$843,23 millones una vez se encuentren adquiridos y garantizados los materiales e insumos para la realización del objeto, se verifique el inicio de trámites de reubicación de subestación eléctrica y solicitud de adecuación de carga ante CODENSA, y se ingresen a almacén los aparatos telefónicos objeto del contrato. 3). \$300 millones al recibo a satisfacción de la instalación, configuración y puesta en marcha de la infraestructura tecnológica, eléctrica y de telecomunicaciones. 4). El valor efectivamente facturado por el contratista por la planta eléctrica de 500KVA. 5). Valor efectivamente facturado por el contratista por los dos ascensores.
- Otrosí 3 del 31 diciembre de 2015: Adiciona una obligación al contratista: 33. Suministro de los equipos para los subsistemas eléctricos y motores especializados para su posterior implementación de los sistemas de ventilación, red hidrosanitaria y la red contra incendios de la nueva sede del Ministerio, y adiciona en \$1. 501,44 millones
- Otrosí 4 del 11 marzo de 2016: Adiciona una obligación al contratista: 34. La instalación, configuración y puesta en funcionamiento del subsistema eléctrico de motores especializados para el sistema de ventilación mecánica, Instalación, configuración y puesta en funcionamiento del subsistema eléctrico

¹⁴⁹ Con cargo a la vigencia futura No. 2-2015-043990 para ser ejecutados en la vigencia 2016.

de motores especializados para el sistema hidrosanitaria e Instalación, configuración, ajuste y puesta en funcionamiento del sistema electrónico, inteligente y ecológico sanitario para la nueva sede del Ministerio, Instalación, configuración y puesta en funcionamiento del subsistema eléctrico de motores especializados para el sistema de red contra incendio para la nueva sede del Ministerio, con todos sus componentes , actividades conexas y garantizar que los acabados cumplan con los diseños y especificaciones del edificio y su connotación y ubicación en la zona histórica y colonial de Bogotá, según los equipos y actividades descritos en la propuesta técnica.
Adiciona el valor del contrato en \$3. 890 millones.

Así las cosas, se evidencian debilidades en la planeación de las actividades contempladas en este contrato, con objeto "Suministro, instalación, configuración y puesta en marcha de la infraestructura tecnológica, eléctrica y de telecomunicaciones para la nueva sede del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en los estudios previos y sus respectivos anexos", por cuanto ha sido prorrogado en varias oportunidades el plazo de su ejecución, adicionado el valor del mismo y adicionadas obligaciones al contratista¹⁵⁰. No obstante, en visita realizada por la CGR en junio de 2016 a la nueva sede del Ministerio, se verifica que el avance de la obra civil, no permite la ejecución de labores contempladas en las especificaciones técnicas como el "suministro e instalación del sistema de datos y de voz"¹⁵¹. Así mismo, no es claro el avance de las actividades relacionadas con las instalaciones eléctricas contempladas tanto en el contrato inicial como en los otrosies suscritos.

Adicionalmente, llama la atención que la nueva sede del Ministerio no cuenta con un área destinada al centro de datos y no ha sido claramente definida la estrategia de la entidad para disponer de estos servicios tecnológicos; actividades sin las cuales el Ministerio no podría operar la infraestructura tecnológica y de telecomunicaciones en su nueva sede.

Ahora bien, verificado el Sistema SIIF Nación se logró establecer que al contratista se le han realizado pagos valor de \$2.940,97 millones equivalentes al 39% del valor del total del contrato (incluidas las adiciones) los cuales se han hecho contra la entrega y aceptación de planes de proyecto y cronogramas, dado que su ejecución¹⁵² en la obra no es posible, ya que el MVCT no ha recibido el inmueble

¹⁵⁰ De los cuatro otrosies suscritos se verifica que: el plazo inicial del contrato era 30 de junio de 2015, actualmente es 30 de junio de 2016; el valor inicial fue \$1429'035.336 ahora es \$7620'474.290, se han adicionado 4 obligaciones al contratista.

¹⁵¹ Anexo 1. Estudios previos.

¹⁵² Debiéndose tener en cuenta lo establecido en el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011 que reza: "**Artículo 3°.** Modifícase el artículo 1° del Decreto 1957 de 2007, el cual quedará así: "**Artículo 1°.** Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios" (...). Al respecto el MHCP mediante concepto 1-2009-

en las condiciones requeridas, situación que ha motivado la suspensión de este contrato en tres oportunidades.

Adicionalmente, se observa que no se ha cumplido con lo establecido en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 en el sentido de que los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales, toda vez que como se ha evidenciado a la fecha se han suscrito tres adiciones por valor de \$6.191,44 millones, equivalentes al 414% del valor total del contrato expresado en SMLM de 2015¹⁵³.

Finalmente, se verifica que el archivo correspondiente al otrosí 3 publicado en SECOP, se encuentra en desorden, así como que, se identificaron errores de digitación y redacción en algunos apartes de los estudios previos.

Las causas que dan origen a las situaciones descritas obedecen a:

000447 del 29/01/2009 ha señalado lo siguiente: (...) "en cada asunto particular debe verificarse que el gasto haya sido autorizado por la Ley, que en su oportunidad se hubieren cumplido los requisitos de orden contractual, presupuestal y demás requisitos legales a que hubiera lugar, y se hayan recibido los bienes y servicios que realicen el objeto del gasto en cada caso específico."

¹⁵³ Al respecto la Entidad en su oficio 2016EE0055736 del 22/06/2016 manifiesta que la limitación a que se refiere el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 no le es aplicable a este contrato respaldando su afirmación en el concepto del Consejo de Estado No. 1476 del 22/11/2002. No obstante, del análisis del mencionado concepto se concluye que no le asiste la razón al MVCT al pretender acogerse al mismo, ya que este fue emitido en el contexto específico relacionado con el sistema de transporte público masivo para el Distrito Capital (Convenio Interadministrativo de Aporte) y las Leyes 310 y 336 de 1996 aplicables al sector transporte; debiéndose precisar que la CGR se ha pronunciado sobre el precitado concepto en los siguientes términos: Radicación 80112 – EE40091 del 17/07/2009. "Existe una prohibición clara de adicionar los contratos en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales, señalada en el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993. Dicha prohibición tiene su razón de ser en el sentido de que lo que se trata es de impedir la vulneración de las formas y o procedimientos establecidos en el Estatuto Contractual para la contratación administrativa, evitando que se contrate con una sola persona a través de una adición infinita al valor de un contrato ó convenio. Los convenios interadministrativos propiamente dichos, son la materialización del principio de colaboración armónica entre entidades del Estado, colaboración que puede darse entre ellas como entidades integrantes de un Estado unitario a través de los convenios que suscriban para el desarrollo de un fin público en la que ninguna de ellas se beneficia de un pago sino que sus esfuerzos se ponen al servicio de la colectividad. Opinamos que el Consejo de Estado emitió su Concepto, en el sentido de que si el convenio ó contrato interadministrativo de que se trate, persigue un interés remuneratorio particular no se puede adicionar en cuantía superior al 50% de su valor inicial, por el contrario si la finalidad que se persigue es aunar esfuerzos para la realización de fines estatales sin ánimo de interés particular, tiene su razón de ser el que no se limite la adición en valor. Cabe anotar que el límite siempre serán las normas de carácter presupuestal. Más allá de la denominación "contrato interadministrativo" ó "convenio interadministrativo", se debe verificar dentro del contenido de lo pactado si se dan los elementos que caracterizan al contrato ó al convenio interadministrativo para evitar disfrazar un contrato a través de la denominación de un convenio. La entidad ejecutora o receptora de los recursos tiene la limitante de que los contratos que celebre para su ejecución, los debe hacer con observancia de las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y sus respectivos decretos reglamentarios, para el caso en total aplicación de los límites impuestos en el párrafo del artículo 40 de la ley 80."

- La falta de aplicación de los principios de la administración y contratación pública, referidos en el hallazgo relacionado con la suscripción y cumplimiento de obligaciones del contrato de promesa de compraventa de bien inmueble No. 002 de 2013.
- La falta de seguimiento financiero por parte del supervisor que le permita controlar la información relativa al valor total de este compromiso y su armonización presupuestal y contractual.
- Falencias de control frente a la calidad de la documentación que se registra o incorpora en el aplicativo SECOP.

Lo anterior, presenta como consecuencias para la Entidad que se vulneren los principios y disposiciones normativas que regulan temas contractuales y presupuestales, así como la persistencia de las necesidades que justifican la contratación, generadas por los retrasos en el cumplimiento de cronogramas que no se ajustan a la realidad, dadas las situaciones de incumplimiento por parte del MVCT.

Es preciso señalar, y teniendo en cuenta que el contrato aún se encuentra en ejecución, éste podrá seguir siendo objeto de verificación por parte de la CGR a través de la modalidad de control fiscal que resulte pertinente.

Hallazgo No. 20. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal. Verificación de experiencia laboral para la suscripción de contratos.

De acuerdo con lo manifestado por La Entidad¹⁵⁴, se ha implementado una tabla que fija los honorarios para los contratistas del MVCT que *"cuenta con un soporte normativo¹⁵⁵ que establece unos requisitos de estudios y experiencia, límites normativos que permiten a su vez y de acuerdo a cada caso en particular, percibir unos honorarios para el personal de contrato."*

Así mismo, el artículo 9 literal d del Manual de Contratación del MVCT y el procedimiento para Código: CT-P-01, señalan la obligatoriedad de verificar la tabla de equivalencias en consideración a los requisitos académicos y de experiencia laboral requeridos por la dependencia interesada y la elaboración de la certificación de idoneidad para todos los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

¹⁵⁴ Oficio 2016EE0049207 del 07/06/2016

¹⁵⁵ Los soportes a que hace referencia la Entidad, son entre otros los Decretos 2772 de 2005 y 4476 de 2007.

Así las cosas, en los estudios previos se establecen criterios de selección en los que se describen los requisitos mínimos de estudio y experiencia a ser verificados por la Entidad para desarrollar con idoneidad el objeto contractual.

Verificados los contratos objeto de evaluación en desarrollo de la auditoría, se logró establecer que en los siguientes dos no se cumple con el requisito de experiencia mínima requerida, de acuerdo con la documentación que reposa en el expediente, para la suscripción del contrato, tal como se muestra a continuación.

Tabla No. 31 Análisis verificación experiencia

No. Cto	Tipología	Experiencia Requerida	Certificaciones aportadas por el contratista	Experiencia Acreditada que cumple con el requisito exigido	Análisis de experiencia que no cumple con los requisitos exigidos ¹⁵⁶
279	Prestación Servicios Profesionales	Experiencia profesional relacionada mínima de diecinueve (19) meses, con posterioridad a la fecha del grado o terminación de materias según sea el caso, en la representación judicial, atención, trámite y seguimiento de las Acciones Constitucionales de Tutela y en caso de no tener postgrado equivalencia por dos años adicionales de experiencia profesional	3 certificaciones con un total de 19 meses	0 meses	Las certificaciones laborales visibles en folios 23 a 25 no contienen las funciones desempeñadas razón por la cual era imposible determinar si el contratista acreditaba la experiencia relacionada necesaria para la suscripción del contrato

¹⁵⁶ Decreto 4476 de 2007: Artículo 1°. Modifíquese el artículo 14 del Decreto 2772 de 2005, en relación con la definición de experiencia profesional y experiencia relacionada, la cual quedará así: Experiencia Profesional. Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pensum académico de la respectiva formación profesional, diferente a la Técnica Profesional y Tecnológica, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina exigida para el desempeño del empleo. Experiencia Relacionada. Es la adquirida en el ejercicio de empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 15 del Decreto 2772 de 2005, así:

Artículo 15°. Certificación de la Experiencia. La experiencia se acreditará mediante la presentación de constancias escritas, expedidas por la autoridad competente de las respectivas instituciones oficiales o privadas.

Cuando el interesado haya ejercido su profesión o actividad en forma independiente, la experiencia se acreditará mediante declaración del mismo.

Las certificaciones o declaraciones de experiencia deberán contener como mínimo, los siguientes datos:

15.1. Nombre o razón social de la entidad o empresa.

15.2. Tiempo de servicio.

15.3. Relación de funciones desempeñadas.

Cuando la persona aspire a ocupar un cargo público y en ejercicio de su profesión haya asesorado en el mismo período a una o varias instituciones, el tiempo de experiencia se contabilizará por una sola vez.

Cuando las certificaciones indiquen una jornada laboral inferior a ocho (8) horas diarias, el tiempo de experiencia se establecerá sumando las horas trabajadas y dividiendo el resultado entre ocho (8).

No. Cto	Tipología	Experiencia Requerida	Certificaciones aportadas por el contratista	Experiencia Acreditada que cumple con el requisito exigido	Análisis de experiencia que no cumple con los requisitos exigidos ¹⁵⁶
310	Prestación Servicios Profesionales	Cincuenta y nueve (59) meses de experiencia profesional relacionada o Título de postgrado en la modalidad de especialización	3 certificaciones con un total de 144 meses	11 meses más 24 meses por título adicional de postgrado en la modalidad de especialización	El tiempo de las certificaciones que no se tuvo en cuenta para cuantificar el número de meses de experiencia relacionada exigidos, corresponde a aquellas en las cuales no tenían el detalle de las funciones realizadas o no tenían fechas de inicio y fin de vinculación. Razones por las cuales no era posible determinar si correspondía a experiencia relacionada.

Fuente: Construida a partir de información del MVCT en expedientes contractuales

Esta situación se presenta por cuanto la Entidad no es rigurosa en la verificación de la documentación que concluye con la expedición de la certificación de idoneidad, como requisito para la suscripción del contrato.

De otra parte, para los contratos de consultoría individual tendientes al seguimiento de programas financiados con recursos de la Banca Multilateral, se observa en el documento "Términos de referencia" un acápite donde se señalan los requisitos mínimos del consultor¹⁵⁷.

Tabla No. 32 Análisis verificación experiencia

No. Cto	Tipología	Documento que define la experiencia requerida	Experiencia Requerida	Certificaciones aportadas por el contratista	Experiencia Acreditada que cumple con el requisito exigido	Análisis de experiencia que no cumple con los requisitos exigidos
96	NORMAS – BANCO (Consultoría Individual)	Términos de referencia	Experiencia específica mínima de sesenta meses en temas de planeación, ejecución y seguimiento de las operaciones	14 certificaciones con 122 meses en total	38 meses	Las certificaciones que no se tuvieron en cuenta para cuantificar el número de meses de experiencia específica exigidos, no tenían el detalle de las funciones realizadas, no correspondían a experiencia específica,

¹⁵⁷ De acuerdo a lo informado por la Entidad en radicado 2016EE0049884 del 08/06/2016 y según el extracto del Manual "Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo GN-2350-9": "La selección de consultores individuales se hace teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo. No se requiere publicación y los consultores no necesitan presentar propuesta. Se puede seleccionar sobre la base de la comparación de las calificaciones de por lo menos tres (3) candidatos entre quienes hayan expresado interés en el trabajo, o bien hayan sido contactados directamente por el Prostatario. Las personas consideradas en la comparación de calificaciones deben cumplir con las calificaciones mínimas pertinentes y los que se seleccionen para ser contratados por el Prostatario deben ser los mejor calificados y deben ser plenamente capaces de realizar el trabajo. La capacidad de los consultores se juzgará sobre la base de sus antecedentes académicos, su experiencia y, si corresponde, su conocimiento de las condiciones locales, como el idioma, la cultura, el sistema administrativo y la organización del gobierno".

No. Cto	Tipología	Documento que define la experiencia requerida	Experiencia Requerida	Certificaciones aportadas por el contratista	Experiencia Acreditada que cumple con el requisito exigido	Análisis de experiencia que no cumple con los requisitos exigidos
			financiadas con recursos de la Banca Multilateral y de los Organismos Internacionales de cooperación			corresponde a servicios prestados antes de la obtención del grado o las fechas se traslapan con otras certificaciones. Se aclara que dentro del expediente no reposan títulos de estudio que permitan realizar equivalencias.

Fuente: Construida a partir de información del MVCT en expedientes contractuales

Al respecto, el MVCT aportó con la respuesta a las observaciones el formato de "Evaluación Selección Consultor Individual (Préstamo BID 2732-CO)" en el cual se presentó la información que fue tenida en cuenta para calificar la experiencia del consultor; una vez verificada ésta, con las certificaciones obrantes en el expediente contractual¹⁵⁰ se estableció por parte de la CGR que la información sobre funciones y fechas que permitan establecer la experiencia específica, no concuerda; especialmente la relacionada con las funciones ya que la presentada en el formato no se encuentra contenida en la documentación obrante en el expediente contractual.

Situación que se presenta por la falta de control en la calidad de la información que se registra en los documentos que son generados por el MVCT, a partir de aquella allegada por el contratista, para demostrar su idoneidad con base en antecedentes de experiencia.

Consecuencia de lo anterior, es la contratación de personal sin el lleno de los requisitos, ya que no se encuentra acreditada la experiencia e idoneidad para desarrollar en condiciones óptimas las actividades contractuales requeridas por el MVCT.

Hallazgo No. 21. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal. Pago de aportes a riesgos laborales en contratos de prestación de servicios (conductores), afiliados en nivel de riesgo I.

¹⁵⁰ Folios 19 a 41

En la vigencia 2015 se suscribieron cuatro contratos cuyo objeto de manera principal fue la prestación de servicios de apoyo en la conducción de vehículos de propiedad del MVCT¹⁵⁹ y otras actividades administrativas. Revisadas las obligaciones pactadas contractualmente para la Entidad, se observa que una de ellas consiste en el pago de los aportes a riesgos laborales que se generen en desarrollo de la actividad contractual.

Analizada la normatividad que regula¹⁶⁰ el tema se observa que la obligatoriedad de estos aportes correspondía al contratante, siempre y cuando el contratista fuese afiliado en riesgo IV o V.

Producto de la circularización efectuada a la ARL a la cual se encuentra vinculado el MVCT, se evidenció que estos contratistas fueron afiliados en riesgo 1 y en consecuencia el aporte debía ser pagado por ellos, de conformidad con el inciso 2 del artículo 13 del Decreto 723 de 2013 y artículo 2.2.4.2.2.13, del Decreto 1072 de 2015.

Así las cosas, el Ente de Control procedió a la verificación en el sistema SIF Nación, encontrando que efectivamente el MVCT asumió con cargo a su presupuesto el pago por concepto de estos aportes con una tarifa para cada uno de 4.35% sobre el ingreso base de cotización, que corresponde a los afiliados a nivel de riesgo IV.

Tabla No. 33 Análisis aportes a riesgos laborales

Cto y fecha	Obligación establecida en la minuta	Riesgo por el cual se afilio para la fecha del contrato según certificación ARL	Responsable pago según la norma
062 del 08/01/2015	Cláusula Tercera. Obligaciones del Ministerio, numeral 5. "Asumir el pago de la ARL en cumplimiento de lo señalado en el decreto 723 de 2013"	1 - Riesgo Mínimo* (Ocupación: Otras ocupaciones)	Artículo 13 del Decreto 723 de 2013 y Artículo 2.2.4.2.2.13 del Decreto 1072 de 2015. Pago de la cotización. "Las Entidades o Instituciones públicas o privadas contratantes y los contratistas, según corresponda, deberán realizar el pago mensual de las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales de manera anticipada, dentro de los términos previstos por las normas vigentes.
093 del 08/01/2015	Cláusula Tercera. Obligaciones del Ministerio, numeral 5. "Asumir el pago de la ARL en cumplimiento de lo señalado en el decreto 723 de 2013"	1 - Riesgo Mínimo* (Ocupación: Otras ocupaciones)	Al contratista le corresponde pagar de

¹⁵⁹ Información que fue corroborada por el MVCT mediante oficio 2016EE003779 del 06/05/2016.

¹⁶⁰ Decreto 723 de 2013 (artículo 13) (para contratos suscritos antes del 26/05/2015); Decreto 1072 de 2015 (Artículo 2.2.4.2.2.13) (para contratos suscritos con posterioridad al 26/05/2015)

Clot

19

Cto y fecha	Obligación establecida en la minuta	Riesgo por el cual se afilia para la fecha del contrato según certificación ARL	Responsable pago según la norma
454 del 30/06/2015	Cláusula Tercera. Obligaciones del Ministerio, numeral 5. "Realizar el pago de los aportes de ARL del contratista a la administradora de riesgos laborales. PARAGRAFO: EL MINISTERIO, asumirá la afiliación y pago de los contratistas que presten servicios de conducción a la entidad, toda vez que dicha actividad está catalogada por la Administradora de Riesgos Laborales con nivel de riesgo IV. Lo anterior en cumplimiento a lo establecido en el Art. 13 del decreto 723*..."	1 - Riesgo Mínimo* (Ocupación: Auxiliares administrativos y afines)	manera anticipada, el valor de la cotización al Sistema General de Riesgos Laborales, cuando la afiliación sea por riesgo I, II o III, conforme la clasificación de actividades económicas establecidas en el Decreto 1607 de 2002 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya. El contratante debe pagar el valor de la cotización de manera anticipada, cuando la afiliación del contratista sea por riesgo IV o V. Parágrafo 1°. El contratante deberá verificar el pago mensual de aportes por parte de los trabajadores independientes al Sistema General de Riesgos Laborales.
601 del 21/09/2015	Cláusula Tercera. Obligaciones del Ministerio, numeral 5. "Realizar el pago de los aportes de ARL del contratista a la administradora de riesgos laborales".	1 - Riesgo Mínimo* (Ocupación: Asistente administrativo I)	

* De acuerdo al artículo 2 "Tabla de clasificación de actividades económicas" del Decreto 1607 de 2002 dentro del riesgo 1 se cataloga la actividad denominada: "EMPRESAS DEDICADAS A ACTIVIDADES EJECUTIVAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN GENERAL, INCLUYE MINISTERIOS, ORGANOS, ORGANISMOS Y DEPENDENCIAS ADMINISTRATIVAS EN LOS NIVELES CENTRAL, REGIONAL Y LOCAL".

Fuente: Construida a partir de información del MVCT en expedientes contractuales y en respuesta a requerimiento de la CGR, así como información reportada por la ARL.

La situación descrita se originó por cuanto existen falencias de comunicación entre las áreas de contratación, talento humano, así como aquella que requiere satisfacer su necesidad y la Administradora de Riesgos Laborales; en la medida en que no se evidencia verificación a las afiliaciones, con el fin de haya coherencia entre las actividades contractuales y el nivel de riesgo asignado.¹⁶¹

Conllevando lo anterior, al pago de aportes por concepto de ARL de contratistas afiliados con nivel de riesgo 1-mínimo, en cuantía de \$0.65 millones. Lo que presuntamente generó un detrimento patrimonial, ya que dichos aportes debieron haber sido pagados por los contratistas, esto producido por una gestión fiscal antieconómica.

¹⁶¹ Tal como lo establece el artículo 11 del Decreto 723 de 2013 hoy compilado en el artículo 2.2.4.2.2.11 del Decreto 1072 de 2015, según el cual: "la cotización de las personas a las que se les aplica la presente sección, se realizará teniendo en cuenta el mayor riesgo entre: 1. La clase de riesgo del centro de trabajo de la entidad o institución, 2. El propio de la actividad ejecutada por el contratista" (...)

QwA

11

Tabla No. 34 Pagos aportes riesgos laborales vigencia 2015

Numero Orden de Pago SIF	Fecha de pago	Valor Pagado en \$	Cto.	Referencia Pago - No. Planilla	IBC	Tarifa	Aporte	Intereses Mora	Funcionario que solicitó el pago
10158515	29-ene-15	31.850	093-2015	27439670	720.000	4,35%	31.300	550	Coordinador Grupo de Contratos
10165615	29-ene-15	33.750	062-2015	27439670	764.000	4,35%	33.200	550	Coordinador Grupo de Contratos
11719515	30-ene-15	50	093-2015	27439670	0	0,00%	0	50	Coordinador Grupo de Contratos
11759515	30-ene-15	50	062-2015	27439670	0	0,00%	0	50	Coordinador Grupo de Contratos
33631415	25-feb-15	33.250	062-2015	27716378	764.000	4,35%	33.200	50	Coordinador Grupo de Contratos
33638115	25-feb-15	31.350	093-2015	27716378	720.000	4,35%	31.300	50	Coordinador Grupo de Contratos
35472015	26-feb-15	550	093-2015	27716378	0	0,00%	0	550	Coordinador Grupo de Contratos
35484915	26-feb-15	550	062-2015	27716378	0	0,00%	0	550	Coordinador Grupo de Contratos
45628915	09-mar-15	31.450	093-2015	27792903	720.000	4,35%	31.300	150	Coordinador Grupo de Contratos
45633215	09-mar-15	33.350	062-2015	27792903	764.000	4,35%	33.200	150	Coordinador Grupo de Contratos
87465915	15-abr-15	33.400	062-2015	27999990	764.000	4,35%	33.200	200	Coordinador Grupo de Contratos
87472915	15-abr-15	31.500	093-2015	27999990	720.000	4,35%	31.300	200	Coordinador Grupo de Contratos
89674215	17-abr-15	50	062-2015	27999990	0	0,00%	0	50	Coordinador Grupo de Contratos
89677715	17-abr-15	50	093-2015	27999990	0	0,00%	0	50	Coordinador Grupo de Contratos
93921215	21-abr-15	150	093-2015	27999990	0	0,00%	0	150	Coordinador Grupo de Contratos
93926115	21-abr-15	150	062-2015	27999990	0	0,00%	0	150	Coordinador Grupo de Contratos
117841315	08-may-15	31.350	093-2015	28195378	720.000	4,35%	31.300	50	Coordinador Grupo de Contratos
117858215	08-may-15	33.250	062-2015	28195378	764.000	4,35%	33.200	50	Coordinador Grupo de Contratos
145014315	03-jun-15	31.300	093-2015	28369854	720.000	4,35%	31.300	0	Coordinador Grupo de Contratos
145085415	03-jun-15	33.200	062-2015	28369854	764.000	4,35%	33.200	0	Coordinador Grupo de Contratos
175390315	03-jul-15	31.300	454-2015	28676180	720.000	4,35%	31.300	0	Coordinador Grupo de Contratos
175394315	03-jul-15	33.200	062-2015	28676180	764.000	4,35%	33.200	0	Coordinador Grupo de Contratos
213725615	06-ago-15	33.200	062-2015	28895810	764.000	4,35%	33.200	0	Coordinador Grupo de Contratos
213734115	06-ago-15	31.300	454-2015	28895810	720.000	4,35%	31.300	0	Coordinador Grupo de Contratos
244686415	02-sep-15	31.300	454-2015	29082478	720.000	4,35%	31.300	0	Coordinador Grupo de Contratos
286877115	07-oct-15	31.300	454-2015	29295290	720.000	4,35%	31.300	0	Coordinador Grupo de Contratos
290962315	08-oct-15	100	454-2015	29295290	0	0,00%	0	100	Coordinador Grupo de Contratos
323209415	06-nov-15	31.350	454-2015	29484894	720.000	4,35%	31.300	50	Coordinador Grupo de Contratos

Numero Orden de Pago SIIF	Fecha de pago	Valor Pagado en \$	Cto.	Referencia Pago - No. Planilla	IBC	Tarifa	Aporte	Intereses Mora	Funcionario que solicitó el pago
356428715	04 dic-15	31.350	454-2015	29681815	720.000	4,35%	31.300	50	Coordinador Grupo de Contratos
Total Pagado a ARL		645.000					641.200	3.800	

Fuente: Construida a partir de información del MVCT en Sistema SIIF Nación y en expedientes contractuales.

Hallazgo No. 22. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal. Cumplimiento en el contrato 472 de 2014.

El 10/11/2014 se suscribió el contrato 472¹⁶², con plazo de ejecución hasta el 31/12/2014 y valor de \$4.24 millones para pagar en dos desembolsos: el primero por valor de \$1.84 millones y el segundo por \$2.4 millones¹⁶³.

A folio 55 y 63 del expediente contractual, se evidencian remisión de anexos para solicitud del primer y segundo desembolso con los siguientes documentos: Informe de actividades suscrito por el contratista y el supervisor, constancia de recibido a satisfacción por parte del supervisor y planilla de pago de aportes a seguridad social para cada uno; pagos que efectivamente se realizaron los días 26/11/2014 y 19/12/2014, respectivamente. Nótese que los pagos se efectuaron sin que se hubiese terminado el plazo de ejecución¹⁶⁴.

Revisado el informe final de actividades suscrito por el contratista y el supervisor se evidenció que en el mismo se consignó: *...a la fecha se han entregado respuestas en su totalidad a derechos de petición.*, siendo preciso reiterar que se encuentra firmado por el contratista y el supervisor.

El 31/12/2014, día en el que se terminaba el plazo de ejecución contractual la supervisora del contrato requiere al contratista a fin de que cumpla con la

¹⁶² El cual tenía por objeto: *“...en el direccionamiento, respuesta, revisión de los Derechos de Petición relacionados con temas del sector vivienda”.*

¹⁶³ Pagos los cuales debían hacerse contra entrega de los informes definidos en la cláusula novena del contrato, previa presentación de la certificación de recibido a satisfacción por parte del supervisor del contrato en el conste el cumplimiento del mismo durante el respectivo periodo y la constancia de pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social Integral, la cual deberá corresponder a lo legalmente exigido.

¹⁶⁴ En su respuesta a las observaciones el MVCT manifiesta que según la circular interna 2014IE0012217, la fecha límite de recepción para el pago de obligaciones era el 15/12/2014 y en consecuencia el supervisor designado suscribió el recibo a satisfacción el mismo día. Al respecto, es necesario precisar que el plazo fijado por el Ministerio hacía referencia a la radicación de documentos para el pago de obligaciones, es decir, para pagar aquellos bienes o servicios que se hubiesen recibido a dicha fecha, en cumplimiento a lo establecido en el Decreto 4836 de 2011 artículo 3° que reza: *“Modifícase el artículo 1° del Decreto 1957 de 2007, el cual quedará así: “Artículo 1°. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.”; condición que no se había dado para este contrato, por cuanto su ejecución finalizaba el 31/12/2014.*

obligación de dar respuesta a 355 peticiones que se encontraban pendientes a ese día, según reporte de la herramienta de gestión documental GESDOC-BIZAGI. Vale la pena resaltar que en dicho requerimiento la supervisora conminaba al contratista a resolver las peticiones, dentro de los cinco (5) días calendarios siguientes al recibo de la comunicación, esto es 02/01/2015, exponiendo al MVCT a la obtención de un servicio sin amparo contractual ni presupuestal.

El 09/01/2015 la supervisora inicia los trámites para dar curso al procedimiento de imposición de multas informando la situación a las instancias pertinentes, quienes el 04/02/2015 citaron al contratista a la audiencia por presunto incumplimiento del contrato.

La audiencia se inició el 09/02/2015 y en desarrollo de la misma, el contratista mantuvo la posición de haber dado cabal cumplimiento al contrato, soportando su afirmación en que la supervisora emitió recibo a satisfacción correspondiente; por su parte, la supervisora se mantuvo en que sí se produjo un incumplimiento y prueba de ello eran los registros del sistema de gestión documental y los testimonios de funcionarios de la Entidad, adicionalmente manifiesta que los hechos de inconformidad se concretaron en un incumplimiento por parte del contratista y que corresponden a la falta de respuesta a 355 peticiones ocasionada por la falta de ejecución de las obligaciones específicas¹⁶⁵ números 1, 2, 3 y 4 y de las obligaciones generales¹⁶⁶ números 12 y 18.

Una vez debatido el tema, en el Comité de Contratación del 14/05/2015 se decidió recomendar la declaratoria de incumplimiento y adoptar las sanciones procedentes, por lo que el 03/06/2015 mediante Resolución 388 se procede a declarar el incumplimiento del contrato de prestación de servicios profesionales No. 472 de 2014 y como consecuencia declarar ocurrido el siniestro, hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, hacer efectiva la garantía única, ordenar el pago por parte del contratista de \$0.42 millones y realizar las publicaciones y comunicaciones pertinentes. Contra este acto administrativo se interpuso recurso de reposición el cual fue resuelto el 13/07/2015 mediante Resolución 0562 no reponiendo la decisión inicial¹⁶⁷.

¹⁶⁵ 1. Proyectar respuestas y enviar respuestas a las solicitudes de información, estados de postulación de hogares postulantes al subsidio familiar de vivienda de interés social. 2. Apoyar en la proyección de respuestas a solicitudes sobre temas de competencia del Ministerio y FONVIVIENDA de manera oportuna y en términos de ley. 3. Apoyar en el análisis y direccionamiento de las solicitudes que ingresan al Ministerio. 4. Atender al ciudadano que requiere de información o desea acceder a los servicios que presta el MVCT, brindando un servicio de calidad en términos de eficiencia a través de los diferentes canales de Atención al Ciudadano.

¹⁶⁶ 12. Cumplir con el objeto del contrato. 18. Atender las peticiones y/o consultas que le indique el supervisor y se relacionen con el objeto del contrato.

¹⁶⁷ Al respecto el MVCT manifiesta que: "El contratista incumplido y la aseguradora efectuaron los pagos relacionados en la resolución de incumplimiento" (...). Siendo necesario recordar al MVCT la naturaleza jurídica de la multa y su diferencia con el incumplimiento en los términos del Consejo de Estado así:

Es preciso aclarar que dicho incumplimiento ocasionó que la Entidad tuviera que salir a la defensa judicial en 5 tutelas relacionadas con la calidad y oportunidad de los servicios prestados por el contratista, así como a una sobrecarga laboral para los funcionarios del área.

Con todo lo anterior, se evidencia que el MVCT pagó la totalidad del valor del contrato 472 de 2014 a pesar de no haber recibido la prestación efectiva del servicio durante 15 días¹⁶⁸, lo cual constituye un presunto detrimento patrimonial en cuantía de \$1.2 millones, derivada de una gestión fiscal ineficaz, ineficiente e inoportuna.

La situación descrita obedece a una inefectiva supervisión y seguimiento contractual en los términos y calidades del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011¹⁶⁹ y artículo 78 del Manual de Contratación de la Entidad, ya que se evidencia que para un contrato de duración de un mes y 21 días no se tuvo control de los aspectos jurídicos, financieros y administrativos del contrato. Lo que conllevó a la Entidad a pagar \$1.2 millones por los cuales no se recibió contraprestación, y a tener que adoptar planes de contingencia para atender de manera ya

Radicación Consejo de Estado: 11001-03-06-000-2010-00109-00(2040). CP WILLIAM ZAMBRANO GETINA 29 de noviembre de 2010: *"La imposición de multas en los contratos estatales tiene por objeto apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, mediante la imposición de una sanción de tipo pecuniario en caso de mora o incumplimiento parcial. Su imposición unilateral por las entidades estatales se asocia normalmente a las necesidades de dirección del contrato estatal y de aseguramiento de los intereses públicos por parte de la Administración. 2. La obligación que nace de la multa es el pago de una obligación dinerada liquidada en el respectivo acto. Esta obligación de pagar una suma de dinero es distinta (adicional) de las obligaciones contractuales propiamente dichas, pues representa una carga adicional originada en una situación de incumplimiento, por la que el contratista debe responder. Así, el contratista sigue obligado a cumplir el contrato, pero además, si es multado, debe pagar al Estado la suma de dinero correspondiente a la multa. Por tanto, las multas y su cumplimiento no pueden ser neutras o favorables al contratista, pues conllevan implícita una consecuencia desfavorable para él, derivada de la situación de incumplimiento en que se ha puesto. Si no fuera así, la multa no cumpliría su función de apremio, pues al contratista le podría ser indiferente cumplir o no sus obligaciones para con la Administración."*

¹⁶⁸ De conformidad con lo manifestado por la misma en los siguientes términos: *"Es importante precisar al Equipo Auditor que el incumplimiento fue parcial (esto es los últimos 15 días de ejecución del periodo contractual pactado), y no en la totalidad de la ejecución del contrato."*

¹⁶⁹ Manual de Contratación. Artículo 78. **"DE LA RESPONSABILIDAD DEL INTERVENTOR Y/O SUPERVISOR:** El supervisor será responsable ante la Entidad, de los informes, productos, u obras que reciba a satisfacción total o parcialmente. Según los artículos 51 y 53 de la Ley 80 de 1993, los interventores y/o supervisores, responderán disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones u omisiones en la actividad contractual, según sea el caso, en los términos de la Constitución y la Ley, sin perjuicio de las consecuencias que se presenten en su relación contractual con el Ministerio

Ley 1474 de 2011. **Artículo 84: Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.** La supervisión o interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. (...)

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

extemporánea los requerimientos ciudadanos y a salir a la defensa en 5 acciones de tutela

Hallazgo No. 23. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal. Contratos de prestación de servicios amparados con vigencias futuras en los cuales se evidencia un presunto cambio de destinación.

El MVCT suscribió seis contratos de consultoría individual y/o normas banco¹⁷⁰ cuyo plazo de ejecución vencía el 31/12/2015; en este mes los adicionó y prorrogó hasta el 30/04/2016, utilizando como disponibilidad presupuestal la autorización de cupo de vigencias futuras ordinarias No. 2-2015-010851 del 26/03/2015.

Verificada la citada vigencia futura este Ente de Control determinó que fue autorizada para el proyecto "Apoyo financiero para el desarrollo de las políticas estratégicas del sector de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional", cuya destinación era continuar con las inversiones orientadas a la ejecución de 33 proyectos de infraestructura¹⁷¹.

Consecuencia de lo anterior, dicho amparo presupuestal no cubría la contratación de objetos relacionados con planeación, ejecución y seguimiento de programas, toda vez que para esta finalidad, la Entidad contaba con el rubro/proyecto 540-1000-1¹⁷².

Es necesario precisar que los contratos números 83 y 96 se suscribieron con cargo al rubro 540-1000-1 y su adición afectó el rubro 670-1200-4¹⁷³. Por su parte los cuatro contratos restantes fueron financiados por este último rubro, cuya finalidad no incluía este tipo de objetos. Como puede observarse, las adiciones de los dos primeros contratos y la suscripción y adición de los últimos cuatro se efectuó con cargo a un rubro cuya finalidad era la asignación y desembolso de

¹⁷⁰ Contratos financiados total o parcialmente con recursos de crédito externo y que corresponden a los números 96, 83, 194, 322, 328 y 387 de 2015.

¹⁷¹ De acuerdo con la justificación presentada ante el MHCP para el trámite de esta vigencia futura radicado el 17/02/2015 bajo el No. 2015EE0012406, "Con estos recursos se adicionarían los Contratos Interadministrativos suscritos con FINDETER y FONADE para los recursos del proyecto "APOYO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE LAS POLITICAS ESTRATEGICAS DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO A NIVEL NACIONAL."

¹⁷² Implementación de una unidad de coordinación y seguimiento de los programas y proyectos financiados por Organismos Internacionales, cuyo objetivo es "Garantizar a adecuada coordinación institucional e interinstitucional para la planeación y ejecución de programas y proyectos financiados con recursos de la Banca Multilateral – MB o Cooperación Internacional – CI.

¹⁷³ Apoyo financiero para el desarrollo de las políticas estratégicas del sector de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional. Cuyo objeto es asignar y desembolsar recursos para: Programa de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales en zona rurales; programa de subsidios de conexiones intradomiciliarias, y proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo.

Handwritten signature

Handwritten mark

recursos para proyectos de aguas residuales en zonas rurales, conexiones intradomiciliarias y de acueducto, alcantarillado y aseo¹⁷⁴.

Esta situación obedeció a la carencia de controles sobre el proceso presupuestal, que garantizaran la ejecución de la vigencia futura autorizada conforme al fin para el cual fue otorgada¹⁷⁵.

Lo anterior, refleja que el MVCT no aplicó el principio presupuestal de especialización¹⁷⁶ de que trata el artículo 18 del Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico de Presupuesto; según el cual, *"Las apropiaciones... se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas"*, conllevando a un presunto cambio de destinación en la cuantía de \$223 millones.

Hallazgo No. 24. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Cumplimiento de la aceptación de oferta 350 de 2015 para el seguimiento de los procesos de defensa judicial

El MVCT adelantó proceso contractual de mínima cuantía¹⁷⁷ que dio lugar a la aceptación de oferta No. 350 de 2015, en ella se estableció como objeto contractual: *"La prestación de los servicios especializados para ejercer en nombre*

¹⁷⁴ Sentencia Corte Suprema de Justicia Proceso n° 35465, veinticuatro (24) de agosto de dos mil once (2011). MP. MARÍA DEL ROSARIO GONZÁLEZ DE LEMOS: *"... el delito de peculado por aplicación oficial diferente se comete así los traslados presupuestales no autorizados se hagan entre rubros correspondientes a salarios, prestaciones sociales o destinados a gastos de inversión social. Así por ejemplo, trasladar rubros de salarios de una dependencia de la entidad pública a otra sin la correspondiente intervención del órgano de representación popular, o una partida destinada a atender una cierta inversión social para ser utilizada en la atención de otra, estructura el tipo de peculado aludido. Simplemente porque tales conductas del ejecutor del gasto, a pesar de mantener los recursos públicos dentro de los renglones presupuestales a que se refiere el artículo 399 del Código Penal, atenta de todas maneras contra la ejecución ordenada del presupuesto al transgredirse la decisión política contenida en él y resultar afectados los rubros relacionados con salarios o prestaciones sociales de los servidores, o con inversión social"* (Sentencia del 21 de marzo de 2002, radicación 14124. (En el mismo sentido, sentencia del 6 de abril de 2006, radicación 23084.)

¹⁷⁵ Si bien es cierto que en la respuesta a las observaciones el MVCT trae a colación extracto del documento de autorización expedido por el MHCP, en el cual fijó el objeto de la misma para dar continuidad a las inversiones orientadas a la ejecución de proyectos emblemáticos de abastecimiento de agua y manejo de aguas residuales en zonas rurales hasta la finalización del periodo de gobierno actual; es preciso señalar que las inversiones aludidas corresponden a 33 proyectos con base en los cuales se aprobaron los cupos de vigencias futuras y no para objetos contractuales en los cuales se utilizaron.

¹⁷⁶ Debiéndose precisar al respecto que la autorización de vigencias futuras autorizada por el MHCP no podía desbordar las metas, objetivos y actividades definidas en la ficha BPIN del proyecto de inversión "APOYO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS ESTRATÉGICAS DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO A NIVEL NACIONAL", la cual no incluye proyectos relacionados con planeación, ejecución y seguimiento a proyectos financiados con recursos de crédito externo; por cuanto el MVCT cuenta con otro rubro/proyecto para esta finalidad.

¹⁷⁷ Dicho proceso se justificó entre otras razones en: (...) *"en desarrollo de las funciones dadas por el Decreto Ley 3571 de 2011, la Oficina Asesora Jurídica del MVCT tiene a cargo la representación judicial del Ministerio de FONVIVIENDA, por lo que actualmente atiende aproximadamente 816 procesos judiciales dentro de los cuales se encuentran, los que fueron recibidos del PAR INURBE EN LIQUIDACION. Dichos procesos cursan en los despachos judiciales de todo el país y sobre las cuales se debe de(sic) ejercer no solo la representación judicial, sino, el respectivo control y vigilancia judicial con la respectiva obtención de las actuaciones y piezas procesales."* (...)

del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA, el control y vigilancia diaria en todo el Territorio Nacional de los procesos judiciales a su cargo, que se encuentran activos y los que le sean notificados durante el plazo de ejecución del contrato, debiendo hacer reportes de las actuaciones y de las piezas procesales respectivas". En cuanto a las obligaciones del contratista establecidas la cláusula segunda se remite al anexo 5 de la invitación en la que se lee: "5.3. **Obligaciones del contratista:** 5.3.1. Realizar la cobertura necesaria para ejercer la vigilancia judicial de todos los procesos judiciales que requiere el MINISTERIO (Par INURBE en Liquidación) y FONVIVIENDA, en todo el Territorio Nacional, de acuerdo con la información que periódicamente entregue la Oficina Asesora del MVCT y capturada por el contratista".

Verificado el expediente contractual, se evidencia que en desarrollo del mismo, el contratista presentó mensualmente¹⁷⁸ una base de datos en la que se informa a la Entidad los números de procesos vigilados y la actualización de las actividades de los mismos.

Procedió este Ente de Control a realizar una comparación entre la información reportada por el contratista con ocasión de su vigilancia y la base de datos de procesos judiciales presentada por la Entidad; a fin de verificar por un lado, el efectivo seguimiento y vigilancia de los procesos de defensa judicial, y de otro, la actualización e incorporación o registro de la información capturada por el contratista en desarrollo del contrato.

Realizada la prueba, se logró concluir que se presentan las siguientes situaciones,¹⁷⁹ que evidencian entre otras el incumplimiento de verificación de la totalidad de los procesos de defensa:

- Se encontraron procesos (del MVCT y del INURBE) que fueron reportados en la base de datos de la Entidad a la CGR y que no fueron encontrados en las bases de datos entregadas por el contratista, indicando que no fueron objeto de seguimiento por parte del mismo.
- Se encontraron procesos (del MVCT y del INURBE) que fueron capturados por el contratista e informados a la Entidad y que no fueron actualizados en la base de datos institucional¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Nueve informes, presentados mensualmente.

¹⁷⁹ Los procesos que se evidenciaron en cada una de las situaciones fueron comunicados al MVCT mediante oficio MVCT-78-2016, radicado con No. 2016ER0062123 del 13/06/2016. Debiéndose precisar que en la respuesta a las observaciones, si bien la Entidad justifica algunos casos, persisten las situaciones en la mayoría de los procesos indicados.

¹⁸⁰ Al respecto, es necesario precisar que la Entidad manifiesta que esta información no es incorporada a su base de datos hasta tanto no se valide la misma, siendo preciso señalar que el contratista viene presentando estos registros desde marzo de 2015 y la base de datos institucional fue suministrada a la CGR en febrero de 2016.

Es necesario precisar que esta labor generó dificultades para el equipo auditor debido a la calidad de la información entregada por el MVCT, ya que la base de datos presenta deficiencias, entre otros: en el número de los procesos toda vez que hay espacios en blanco, son reportados con "xxxx", no están completos, se encuentran en formatos diferentes.

Esta situación se genera por cuanto no hay un seguimiento efectivo a la supervisión del contrato, para asegurar la vigilancia de todos los procesos, así mismo, no se genera una retroalimentación de la información conseguida por el contrista con los funcionarios de la Entidad a fin de mantener actualizada oportunamente y con la calidad requerida la información de defensa judicial del MVCT.

Lo anterior conlleva a que el MVCT no tenga el control sobre la información y sobre el seguimiento de todos sus procesos y que la calidad de la información reportada a entes de control y otros usuarios que la requieran no sea óptima y oportuna. Además de generar dificultades para la toma de decisiones en pro de una adecuada defensa de los intereses litigiosos de la Entidad.

Hallazgo No. 25. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Contrato 420 de 2015 - Cumplimiento metas plan de acción proyecto "Titulación tercerización y saneamiento inmobiliario de los bienes públicos y privados poseídos de manera informal a nivel nacional"¹⁸¹

El MVCT suscribió el contrato interadministrativo No. 440 del 2015¹⁸² el 21 de mayo de 2015, el cual tuvo su justificación entre otras: *"Teniendo en cuenta la Meta definida en el Plan de Acción del 2015 por parte del MVCT¹⁸³, se deberán generar 14.000 títulos mediante el Programa Nacional de Titulación¹⁸⁴ de Predios Fiscales y privados, para lo cual la Dirección del Sistema Habitacional, a través del Grupo de Titulación y Saneamiento Predial, realizó una convocatoria con el fin de*

¹⁸¹ Debiéndose precisar que para el desarrollo de la meta, la actividad planteada por la entidad en el sistema SINAPSIS corresponde a la suscripción del contrato.

¹⁸² Cuyo objeto reza: *"La entrega por parte del IGAC al MINISTERIO de los productos definidos en el contrato interadministrativo, necesarios para la identificación y/o saneamiento de la propiedad inmueble urbana de las entidades que se vinculen al Programa Nacional de Titulación."* Por valor de \$1.100 millones y plazo de ejecución hasta el 31/12/2015 o hasta agotar los recursos.

¹⁸³ La cual está formulada con fundamento en el número de actos administrativos efectivamente generados en desarrollo del mismo, es decir, los mencionados en el literal g) del Decreto 1077 de 2015.

¹⁸⁴ El cual tiene como finalidad: *"promover los procesos de titulación de predios fiscales urbanos ocupados con vivienda de interés social y su objeto consiste en brindar apoyo técnico y jurídico para que las entidades públicas puedan ceder a título gratuito los bienes fiscales de su propiedad, a aquellos hogares que cumplan los requisitos señalados en el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005"* (Tomado del oficio No. 2016EE0055729 del 22/06/2016 del MVCT)

Chap

11

que las Entidades Territoriales y/o sus entidades del sector central o descentralizado, interesadas en el acompañamiento técnico y jurídico del Ministerio para adelantar procesos masivos de titulación, manifestaran su interés de participar en la misma, y postularan los predios que puedan incorporarse en el PNT.

Dicha convocatoria se publicó en la página web del ministerio entre el veintisiete (27) de marzo y el diecisiete (17) de abril de 2015, con el fin de que las Entidades Territoriales interesadas en el acompañamiento técnico y jurídico del Ministerio para adelantar procesos masivos de titulación, presentaran los documentos y formatos requeridos para tal efecto, resaltando en la misma, que se seleccionarían, aplicando los criterios de priorización, propuestas hasta por un total de catorce mil (14000) mejoras sobre predios de propiedad de los entes territoriales o sus entidades del sector central o descentralizado”.

Por su parte el análisis técnico y económico que obra en los estudios previos del proceso de contratación señala que para determinar el valor estimado del contrato, el MVCT dentro de sus procesos de planeación, destinó recursos hasta por valor de MIL CIENTO MILLONES (\$1.100 millones) con el fin de apalancar los procesos de titulación. Esto determinado previa realización de la convocatoria mencionada, en la cual se presentaron 35 entidades del orden territorial, de las cuales 22 presentaron 14.000 predios susceptibles de titulación, y requerían entrega de productos de la contratación con el IGAC, tal como se refleja en los estudios previos.

Posteriormente, mediante memorando 2015IE0007991 del 03 de julio de 2015, la Directora del Sistema Habitacional remite a la Oficina de Planeación memorando en el cual justifica la modificación de metas del plan de acción institucional asociada al proyecto “Titulación tercerización y saneamiento inmobiliario de los bienes públicos y privados poseídos de manera informal a nivel nacional”; siendo preciso indicar que al mismo, se le había asignado un valor inicial de \$3.500 millones, contando finalmente, después de la modificación, con \$2.270 millones, que corresponde una reducción equivalente al 35%, mientras que la meta se redujo en un 50%, esto es a la generación de 7.000 títulos.

Verificado el expediente contractual no se evidenció gestión o trámite alguno tendiente a ajustar el contrato a esta nueva meta que se reducía a la mitad¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Al respecto la Entidad manifiesta que el contrato no requería ser modificado en la medida que fue planteado de acuerdo con las condiciones presupuestales existentes al momento de su elaboración y suscripción; sin embargo, este Ente de Control verificó que en el análisis técnico y económico que soporta el valor estimado del contrato, el mismo, se hizo sobre la base de los 14.000 predios susceptibles de titulación y que requerían entrega de productos IGAC, por lo que este sí debió haber sido objeto de modificación, en la medida en que se redujo el número de predios para los cuales el Ministerio requería de dichos productos.

De otra parte, se evidenciaron retrasos por parte del contratista en la entrega de los productos en los términos pactados, tal como consta en documento de requerimiento No. 2015EE0112311 del 01/12/2015 obrante a folios 103-104 y de seguimiento a entrega de productos No. 2015EE0117873 del 16/12/2015. Situación que confirma este de control con la información suministrada por el MVCT en anexo al radicado 2016EE0049631 del 08/06/2016.

Es importante señalar que pese a que en la cláusula octava del contrato 420 de 2015 se pactaron los plazos para la entrega de productos por parte del contratista, contados a partir de la solicitud por parte del MVCT y que el mínimo requería de 20 días para la entrega, el Ministerio realizó sus dos últimos requerimientos los días 09 y 15 de diciembre de 2015, esto es, al borde del vencimiento del plazo de ejecución, sin otorgarle al contratista el plazo pactado para su trámite.

El MVCT en radicado 2016EE0049631 del 08/06/2016 aportó el listado de las 7.000 Resoluciones indicando que correspondían a la meta cumplida para el 2015¹⁸⁶; sin embargo, no fue posible establecer si todas ellas contribuyeron efectivamente al cumplimiento de la meta establecida para la vigencia 2015, ya que se evidencian actos administrativos expedidos desde enero de 2014.

Esta situación tiene su causa en debilidades de planeación, especialmente el establecimiento de las metas y actividades para el desarrollo del proyecto, ya que con recursos de la vigencia 2015 se adquirieron productos que serían utilizados hasta 2016, no cumpliéndose así la finalidad de la apropiación para la anualidad auditada. Así mismo, se evidencian debilidades de seguimiento en la ejecución contractual¹⁸⁷ especialmente para la exigencia de la entrega de productos en los plazos pactados contractualmente.

Hallazgo No. 26. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Informes de actividad de contratistas y registros de seguimiento de supervisión.

Verificados los expedientes físicos de los contratos objeto de muestra en la auditoría, se evidenciaron los siguientes aspectos, relacionados con los informes de actividades presentados por los contratistas y los registros generados por los

¹⁸⁶ De conformidad con la meta y la unidad de medida concertada para el logro de la misma

¹⁸⁷ Debiendo aclarar en este punto que pese a que el Ministerio presentó solicitudes de productos al IGAC desde el mes de julio de 2015, solo hasta diciembre de la misma anualidad se observan requerimientos por parte del supervisor para lograr su cumplimiento, lo cual evidenciaría inobservancia de sus deberes de seguimiento descritos tanto en el Manual de Contratación del MVCT como en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Handwritten signature

Handwritten mark

supervisores en cumplimiento de su gestión, temas abordados en el Manual de Contratación de la Entidad en sus artículos 74, 76 y 78¹⁸⁸:

Es preciso señalar que para los contratos de prestación de servicios y en algunos de otras tipologías, es coincidente pactar contractualmente con ocasión del pago la presentación de un informe de actividades¹⁸⁹, el cual diligencia el contratista y firma el supervisor, sin embargo, éste no se puede confundir de ninguna manera con el seguimiento que debe realizarse desde todos los ámbitos a la ejecución contractual en los términos de calidad exigidos en el artículo 83 de Ley 1474 de 2011¹⁹⁰ por parte de a quien se le delega esta responsabilidad.

¹⁸⁸ Resolución 0834 del 26/12/2013 (MVCT) Manual de Contratación: Artículo 74: **"EL SUPERVISOR.** *El supervisor es el servidor público o contratista de la Entidad que ha sido designado por el ordenador del gasto para el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato" (...).*

Artículo 76. **"FUNCIONES DEL INTERVENTOR Y DEL SUPERVISOR:** *el Interventor y/o supervisor del contrato o convenio según corresponda deberán cumplir, como mínimo, con las siguientes obligaciones, sin perjuicio de las demás que señalen las normas vigentes: (...) b. Durante la ejecución del contrato o convenio: (...) Elaborar y enviar al Grupo de Contratos de la Subdirección de Servicios Administrativos, los informes de supervisión de acuerdo a la periodicidad de que se establezca en el contrato o convenio.*

Artículo 78. **"DE LA RESPONSABILIDAD DEL INTERVENTOR Y/O SUPERVISOR:** *El supervisor será responsable ante la Entidad, de los informes, productos, u obras que reciba a satisfacción total o parcialmente. Según los artículos 51 y 53 de la Ley 80 de 1993, los interventores y/o supervisores, responderán disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones u omisiones en la actividad contractual, según sea el caso, en los términos de la Constitución y la Ley, sin perjuicio de las consecuencias que se presenten en su relación contractual con el Ministerio.*

¹⁸⁹ Formato Código: CT-F-09 en que se lee: **"Nota 2.** *Las evidencias que soportan el cumplimiento del contrato, se deben aportar en un disco compacto, neta o lugar de ubicación para la respectiva verificación. Es de anotar que los contratistas que tengan la obligación de entregar productos o que sus evidencias se encuentren en planos, fotos o cualquier otro insumo como resultado de una actividad de campo, deben anexar las evidencias en disco compacto."*

¹⁹⁰ 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.*

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

Artículo 84: **Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.** *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Clasif

11

Tabla No. 35 Situaciones presentadas con los informes de actividad contratistas

No. Cto	Informes Contratista
CTO 86/2015	Se presentaron 8 informes de actividades en los que se evidencian las siguientes debilidades o inconsistencias: Para los informes 3, 5 y 6 se informa que la actividad no se realizó en el periodo, sin embargo en las evidencias se señala que las mismas reposan en el cd. En el informe 7 se evidencia que los soportes corresponden a los mismos del mes de junio (al menos en 21 archivos), de lo que se concluye que con la información reportada y contenida en el expediente contractual no se encuentran mayores evidencias de las actividades propias del mes objeto de pago.
CTO 096/2015	Los informes no presentan soportes de las evidencias cualitativas o cuantitativas descritas en el formato código: CT-F-09, de acuerdo con la nota 2 del mismo.
CTO 279/2015	En ninguno de los 9 informes se encuentran diligenciadas las casillas de evidencias cualitativas y cuantitativas que soportan el cumplimiento de las actividades contractuales. A partir del segundo informe no se aporta cd con soportes que permitan la verificación de lo reportado en el formato (CT-F-09) del informe, de conformidad, con la nota 2 del mismo.
CTO 310/2015 ¹⁹¹	Informe 1: El contratista señala haber hecho 2 conceptos que aporta en cd que no obra en el expediente. Informe 3: Las actividades corresponden al avance en los tramites adelantados en contra de las resoluciones de Florida Blanca y Popayán, no obstante, al verificar el cd se observa que corresponden a documentos proyectados, sin numero de radicación y en ocasiones sin datos identificadores de los temas tratados. Informe 5: El cd anexo de soportes está en blanco. Informe 6: El cd anexo de soportes está en blanco. Se incluyeron obligaciones en el otro sí suscrito en de agosto de 2016 (en cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.2.3.4.1.10 del Decreto 1069 de 2015), que no fueron evaluadas ni incluidas en el formato de actividades.
CTO 350/2015	En el informe de actividades 4: remisión de grupo de contratos a oficina asesora jurídica para el pago cuarto por valor de 4.054.562 se lee una nota en lápiz que dice: "original firmado 11-07-15", que sugiere que no coincide con la realidad de la fecha de radicación. En el informe 10: 23/12/2015 documentación para décimo pago (diciembre) por valor de 2.763.184 no hay soportes de ejecución ¹⁹²

Fuente: Construida a partir de información del MVCT en expedientes contractuales

¹⁹¹ Para este contrato puntual manifiesta la Entidad que "la suscripción del recibo a satisfacción con el que se acompañan los informes de actividades de los contratistas, el Supervisor da fe que el contratista cumplió no solamente con el objeto del contrato sino con las obligaciones contractuales; cabe mencionar que la información que evidencia el cumplimiento expedientes físicos judiciales y en el sistema de Gestión Documental- GESDOC-, esto para evitar desgaste administrativo y multiplicidad de información en varias áreas de la Entidad"; argumento que no tiene en cuenta que dentro del Sistema de Gestión de Calidad implementado y aprobado por el Ministerio se encuentra el formato Código: CT-F-09, correspondiente al informe de actividades en el cual se lee: "**Nota 2. Las evidencias que soportan el cumplimiento del contrato, se deben aportar en un disco compacto, neta o lugar de ubicación para la respectiva verificación. Es de anotar que los contratistas que tengan la obligación de entregar productos o que sus evidencias se encuentren en planos, fotos o cualquier otro insumo como resultado de una actividad de campo, deben anexar las evidencias en disco compacto.**" Considera pertinente este Ente de Control traer a colación como consecuencia de lo descrito, la situación que dio origen al incumplimiento del contrato 472 de 2014, objeto de hallazgo en el presente informe.

¹⁹² A este respecto es preciso indicar que la Entidad manifiesta que los aporta con la respuesta a las observaciones, sin embargo, verificados los soportes entregados por el Ministerio éstos no se evidenciaron.

Yorb

11

Tabla No. 36 Situaciones presentadas con la actividad de seguimiento en cabeza del supervisor

No. Cto o convenio	Situación
CONV. 09/2015	No hay registros de seguimiento del supervisor en los cuales se evidencie un seguimiento en las calidades legales.
CONV. 057/2015	Con la respuesta se anexa un informe correspondiente a más de un año de ejecución, en el que si bien se observa seguimiento a la gestión, no se evidenciaron registros de seguimiento a los aspectos financieros.
CTO 86/2015	No se evidenciaron registros de seguimiento del supervisor en el expediente contractual
CTO 096/2015	No se evidenciaron registros de seguimiento del supervisor en el expediente contractual
CTO 279/2015	No se evidenciaron registros de seguimiento del supervisor en el expediente a excepción de un informe final (folio 139).
CTO 290/2015	No se evidenciaron registros de seguimiento del supervisor en el expediente contractual
CTO 310/2015 ¹⁹³	No se evidenciaron registros de seguimiento del supervisor en el expediente contractual
CTO 438/2015	Se verificó la existencia de un informe de supervisión de noviembre de 2015. A la fecha de verificación del expediente contractual por parte de la CGR, no se encontraron incorporados los informes financieros y de ejecución remitidos por FINDETER como parte de las obligaciones consagradas en la cláusula novena del contrato, no obstante, de acuerdo con los soportes allegados por el Ministerio se remitieron el 15/06/2016 para ser incluidos en la carpeta correspondiente.
CTO 440/2015	A la fecha de verificación por parte de la CGR se evidenció que para la vigencia 2016 no reposaban informes de supervisión, los cuales fueron remitidos al grupo de archivo para su incorporación hasta el 17/06/2016 de conformidad con los soportes allegados al Ente de Control.
CTO 719/2015	A la fecha de verificación física por parte de la CGR no reposaban en el expediente contractual informes de supervisión. No obstante, fueron allegados con la respuesta 2016EE0053442 del 16/06/2016, sin observarse su remisión a la dependencia correspondiente para su archivo.

Fuente: Construida a partir de información del MVCT en expedientes contractuales

Las situaciones descritas se originan por cuanto: (i) Los supervisores no envían oportunamente a la dependencia correspondiente la documentación o soportes producto de su actividad de supervisión, lo que no permite un análisis integral y actualizado de la información a los usuarios de la misma ó (ii) no generan registros

¹⁹³ Para este contrato puntual manifiesta la Entidad que *“la suscripción del recibo a satisfacción con el que se acompañan los informes de actividades de los contratistas, el Supervisor da fe que el contratista cumplió no solamente con el objeto del contrato sino con las obligaciones contractuales; cabe mencionar que la información que evidencia el cumplimiento expedientes físicos judiciales y en el sistema de Gestión Documental- GESDOC-, esto para evitar desgaste administrativo y multiplicidad de información en varias áreas de la Entidad”*; argumento que no tiene en cuenta que dentro del Sistema de Gestión de Calidad implementado y aprobado por el Ministerio, se encuentra el formato Código: CT-F-09, correspondiente al informe de actividades en el cual se lee: *“Nota 2. Las evidencias que soportan el cumplimiento del contrato, se deben aportar en un disco compacto, ruta o lugar de ubicación para la respectiva verificación. Es de anotar que los contratistas que tengan la obligación de entregar productos o que sus evidencias se encuentren en planos, fotos o cualquier otro insumo como resultado de una actividad de campo, deben anexar las evidencias en disco compacto.”* Considera pertinente este Ente de Control traer a colación como consecuencia de lo descrito, la situación que dio origen al incumplimiento del contrato 472 de 2014, objeto de hallazgo en el presente informe.

de seguimiento que den cuenta del cumplimiento de su labor, y les permitan mantener actualizada la información de ejecución contractual con el fin de tomar decisiones oportunas frente a situaciones inminentes que se presentan en desarrollo propio de la actividad contractual.

Así mismo, la Entidad no cuenta con controles (herramientas y/o directrices puntuales y precisas) frente al ejercicio completo de supervisión que les permita a los supervisores registrar periódicamente la evolución o gestión contractual que incluya los aspectos descritos en la norma.

Lo anterior origina de una parte la inobservancia de la normatividad establecida para tal fin; de otra, a que no se pueda tener certeza del estado de los contratos en un periodo de tiempo determinado, que permita una oportuna toma de decisiones.

Hallazgo No. 27. Administrativo. Recursos comprometidos en convenios marco y otros contratos de esquemas de ejecución financiera que se encuentran pendientes por liberar o recuperar.

En desarrollo del proceso auditor se requirió información al MVCT con el fin de establecer aquella relativa a convenios marco¹⁹⁴ y contratos de esquemas de ejecución de recursos¹⁹⁵ que se terminaron¹⁹⁶ y a la fecha no se han liquidado¹⁹⁷; con el fin de establecer el monto de los recursos que se encuentran pendientes por liberar o recuperar por parte del MVCT, según corresponda a las particularidades de cada uno de ellos.

Analizada la información presentada por la Entidad se identificaron las siguientes situaciones:

- En relación con los Convenios Marco¹⁹⁸, existen \$2.639,06 millones que no fueron ejecutados en su desarrollo y por lo tanto el Ministerio se enfrenta al riesgo de pérdida de los mismos en la medida en que no realice las gestiones necesarias tendientes a su recuperación.
- Frente a los contratos de esquemas de ejecución de recursos:

¹⁹⁴ Suscritos con FINDETER o FONADE

¹⁹⁵ Contratos derivados de los convenios marco

¹⁹⁶ Suscritos entre el 2002 y 2012 que a la fecha se encuentran terminados

¹⁹⁷ Independientemente si se encuentran en término o no de realizar la liquidación por mutuo acuerdo.

¹⁹⁸ Nos. 009-2011; 160-2009; 212-2007, 613-2010



Tabla No. 37 Análisis recursos pendientes de liberar o recuperar

No.	Situación identificada	Monto analizado	Saldos por liberar o recuperar	Saldos con incertidumbre por exceder el valor total del contrato o el saldo por ejecutar
1	Se reporta un mayor valor ejecutado con relación al total del contrato ¹⁹⁹	\$12.849.139.388		\$ 12.849.139.388
2	No se reporta saldo por liberar aunque existe saldo no ejecutado ²⁰⁰	\$ 1.835.256.490	\$1.835.256.490	
3	El valor reportado como saldo por liberar es inferior al saldo no ejecutado del contrato ²⁰¹	\$ 5.215.676.909	\$5.215.676.909	
4	Se reporta un mayor saldo por liberar con relación al saldo no ejecutado ²⁰²	\$ 651.208		\$ 651.208
Total		\$19.900.723.995	\$7.050.933.399	\$ 12.849.790.596

Fuente: Elaborado equipo auditor a partir de información suministrada por el MVCT.

La situación descrita obedece a debilidades de control al momento de generar, validar y presentar la información relativa al estado financiero de este tipo de convenios y sus contratos derivados, lo que afecta la capacidad del MVCT para la toma de decisiones legales o contractuales a que haya lugar una vez terminen. Así mismo, resulta una limitante para los usuarios internos y externos al momento de analizar estos datos con miras a evaluar la gestión institucional de este Ministerio²⁰³.

De otra parte y teniendo en cuenta que algunos de estos convenios y/o contratos derivados se encuentran en proceso de liquidación judicial, se confirma que la gestión adelantada por el Ministerio para recuperar los recursos de su propiedad no fue oportuna o efectiva; al punto que, tal como lo manifestó el MVCT, se depende de *resultas del proceso de controversias judiciales*, exponiéndose al riesgo de pérdida de estos recursos.

¹⁹⁹ Contratos No. D119-2007, D2080424-2008, D123-2007, D145-2011, D24-2011, D148 2008

²⁰⁰ Contratos No. D152 2009, 2072140, D77-2007, D053-2012

²⁰¹ Contratos No. D2060151-2006, D2070247-2007, D2071059-2007, D2071049-2007, D78-2007, D96-2007, D98-2007, D2060232-2006, D99 2009, D090-2012, D086-2012

²⁰² Contrato No. D26 2011

²⁰³ Las manifestaciones y soportes suministrados por el MVCT en oficio 2016EE0055710 del 22/06/2016, confirman las falencias identificadas por el Ente de Control, relativas a que la información suministrada adolece de uniformidad, presenta cifras inconsistentes e incluso no reporta datos para determinados convenios; circunstancias que no permitieron desvirtuar lo observado.



11

3.1.1.4. Producción de Bienes y Prestación de Servicios

Asistencia Técnica, Evaluación y Seguimiento a Proyectos de Agua

Alcance

El análisis desde el punto de vista administrativo se centró en los procesos de evaluación y seguimiento de los proyectos de agua y saneamiento básico, tomando una muestra de 20 proyectos para el proceso de viabilización²⁰⁴ y para el proceso de seguimiento se tuvo en cuenta la muestra seleccionada para los proyectos objeto de visita de campo.

Resultados

Hallazgo No. 28. Administrativo. Gestión Promoción y Asistencia Técnica

En relación con el Proceso de Promoción y Asistencia Técnica a cargo del Ministerio se evidenció:

- Debilidades en el acompañamiento y capacitación, debido a que el 53% de los proyectos radicados en la vigencia se encuentran en requerimiento o devueltos por ajustes²⁰⁵, además el 8% de los proyectos radicados por los entes territoriales en la vigencia 2015 corresponden a proyectos que inicialmente fueron radicados en las vigencias 2007, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013 y 2014²⁰⁶.
- Para la vigencia 2015, las acciones establecidas en el Plan de Acción no obedecen a un diagnóstico de las necesidades, prioridades y debilidades del sector, debido a que esta actividad sólo identifica la necesidad por cada solicitud que realiza el ente territorial.
- Se presenta inconsistencias entre la base de datos y el informe de seguimiento a diciembre de 2015, debido a que el informe de seguimiento muestra diferencias en los meses abril²⁰⁷, mayo²⁰⁸, junio²⁰⁹, julio²¹⁰, agosto²¹¹, septiembre²¹² y octubre²¹³, con respecto a la base de datos.

²⁰⁴ cinco (5) vigencias anteriores, cinco (5) requerimiento, cinco (5) devuelto por ajuste y cinco (5) en estudio

²⁰⁵ Para la vigencia 2015 los entes territoriales radicaron 915 proyectos de los cuales 339 su estado es en requerimiento y 143 devuelto por ajustes.

²⁰⁶ De los 915 proyectos radicados 72 proyectos son de vigencias anteriores

²⁰⁷ La base de datos registra 95 asistencias técnicas y el informe muestra 96

²⁰⁸ La base de datos registra 64 asistencias técnicas y el informe muestra 61.

²⁰⁹ La base de datos registra 65 asistencias técnicas y el informe muestra 54

²¹⁰ La base de datos registra 53 asistencias técnicas y el informe muestra 44

- Falta de controles que permitan realizar la trazabilidad de los productos generados por esta área, debido a que las solicitudes efectuadas por los entes territoriales no son radicadas en el Sistema de Gestión documental del MVCT.

Las anteriores situaciones afectan la gestión adelantada por el MVCT en términos de eficiencia en la función de prestar asistencia técnica, acompañamiento y capacitación²¹⁴, además afecta el control y seguimiento al proceso.

Hallazgo No. 29. Administrativo con Incidencia Disciplinaria. Proceso de Viabilización Proyectos de Agua.

Tabla No. 38 Proyectos de Agua y Saneamiento Básico Vigencia 2014 y 2015

Estado Proyectos	Vigencia 2014	Vigencia 2015	Porcentaje %	Variación Absoluta	Variación Relativa en Porcentaje
Viable	177	134	14,6	-43	-24
Concepto Favorable	14	8	0,9	-6	-43
Concepto Técnico	44	26	2,8	-18	-41
En estudio	41	237	25,9	196	478
En Evaluación	2	1	0,1	-1	-50
En Requerimiento	179	339	37	160	89
Devuelto por Ajustes	254	143	15,6	-111	-44
Lista de Chequeo	22	27	3	5	23
Total Proyectos Radicados	733	915	100	182	25

Fuente: Información entregada MVCT SIGEVAS

La tabla anterior muestra que para la vigencia 2015, las Entidades territoriales radicaron ante el MVCT 915 proyectos, solo el 14,6% logra ser viabilizado, el 60% de estos se encuentra en requerimiento y devueltos por ajustes.

A continuación se relacionan las siguientes debilidades al proceso de viabilización de los proyectos de Agua y Saneamiento Básico.

- Demoras por parte MVCT en la evaluación de un proyecto, por cuanto para algunos casos tardó en promedio siete meses (7) entre la fecha de radicación y la fecha de solicitud de ajustes y devolución del proyecto.

²¹¹ La base de datos registra 37 asistencias técnicas y el informe muestra 26

²¹² La base de datos registra 37 asistencias técnicas y el informe muestra 23

²¹³ La base de datos registra 45 asistencias técnicas y el informe muestra 46

²¹⁴ Numeral 16 del Decreto 3571 de 2011: Función del MVCT: 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

Ejemplos: Proyectos Códigos: 1-2015-177²¹⁵, 1-2007-387²¹⁶, 1-2009-285²¹⁷, 1-2008-578²¹⁸, 1-2013-406²¹⁹.

- Existen proyectos para los que a la fecha ha transcurrido más de un año sin que se le asigne un evaluador, debido a que se observó que el 38%, es decir 90 de los 237 proyectos que se encuentran en estudio y el estado es sin asignación evaluador. (Ver Tabla No.39).

Tabla No.39 Proyecto Viabilizados Agua y Saneamiento Básico Vigencia 2015 Sin Asignación de Evaluador

Código Proyecto	Nombre	Fecha Radicación Inicial	Evaluador	Meses Transcurridos entre la Fecha Asignación y Fecha de corte Auditoría 30/04/2016
2-2015-39	CONSTRUCCION PLAN MAESTRO DE ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE TOCANCIPA	16/01/2015	Sin Asignar	15
1-2015-47	ACTUALIZACION PLAN MAESTRO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO LA BOTICA, MUNICIPIO DE QUIPILE	27/01/2015	Sin Asignar	15
1-2015-158	MEJORAMIENTO Y AMPLIACION SISTEMA DE ACUEDUCTO CENTRO POBALDO DE CUIBUCO MUNICIPIO DE SAN CAYETANO	03/03/2015	Sin Asignar	13
1-2015-185	CONSTRUCCION OBRAS PARA LA OPTIMIZACION DE LOS SISTEMAS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO CENTRO POBLADO DE PUENTE QUETAME MUNICIPIO DE QUETAME FASE I	06/03/2015	Sin Asignar	13

²¹⁵ Con oficio 2015ER0022388 del 09/03/2015 el proyecto es radicado y mediante oficio 2015EE0111623 del 16/11/2015 se solicitan ajustes al proyecto. (Ocho meses entre la fecha de Radicado del proyecto y la fecha de solicitud de ajustes)

²¹⁶ Con oficio No.4120-E1-100110 del 02/09/2008 ingresa nuevamente el proyecto para la evaluación con el nombre de "CONSTRUCCIÓN DE ALCANTARILLADO CABECERA MUNICIPAL DEL PEÑON BOLIVAR" y con oficio 5100-E2-100110 del 16/10/2009 se devuelve el proyecto con la siguiente justificación: No es clara la forma de presentación del proyecto por parte de Municipio. Se requiere realizar un diagnóstico detallado de la infraestructura existente indicando el porcentaje de cobertura actual de acueducto y alcantarillado. (Un año entre la fecha de ingreso del proyecto y la fecha de devolución)

²¹⁷ Con oficio 4120-E1-61650 del 02/07/2013 ingresa el proyecto para evaluación y mediante n oficio 2014EE0008367 del 11/02/2014 se devuelve el proyecto al municipio. (Siete meses entre la fecha de Radicado del proyecto y la fecha de devolución). Nuevamente ingresa oficio 2014ER0107435 del 18/11/2014 ingresa el proyecto para evaluación y con oficio 2015EE0005485 del 28/01/2015 se devuelve el proyecto al municipio. (Dos meses entre la fecha de Radicado del proyecto y la fecha de devolución)

²¹⁸ Con oficio 4120-E1-80284 del 21/07/2008 fue radicado y oficio # 5100-E2-80284 del 16/03/2009 se devuelve el proyecto al municipio. (Aproximadamente siete meses entre la fecha de Radicado del proyecto y la fecha de devolución)

²¹⁹ Mediante oficio 2015ER0019117 del 27/02/2015 ingresa el proyecto para evaluación y con oficio 2016EE0012707 del 18/02/2016 se solicitan ajustes del proyecto. (Aproximadamente un año entre la fecha de ingreso y la fecha de solicitud de ajustes).

Código Proyecto	Nombre	Fecha Radicación Inicial	Evaluador	Meses Transcurridos entre la Fecha Asignación y Fecha de corte Auditoría 30/04/2016
1-2015-194	CONSTRUCCIÓN Y OPTIMIZACIÓN DE SISTEMA DE PRODUCCIÓN, ADUCCIÓN Y CONDUCCIÓN DE AGUA POTABLE DEL CENTRO POBLADO VENECIA PAIME	10/03/2015	Sin Asignar	13
1-2015-204	CONSTRUCCION PLANTA DE TRATAMIENTO AGUA POTABLE GERINZA MUNICIPIO DE VERGARA	13/03/2015	Sin Asignar	13
1-2015-206	CONSTRUCCION DE OBRAS DE PRODUCCION, ALMACENAMIENTO Y OPTIMIZACION DE LA RED DE DISTRIBUCION DE AGUA POTABLE DEL CENTRO POBLADO EL CASTILLO MUNICIPIO DE YACOPI	13/03/2015	Sin Asignar	13
1-2015-241	CONSTRUCCION DE OBRAS PARA LA OPTIMIZACION DE LA PTAP DE LA CABECERA MUNICIPAL DE TENA	18/03/2015	Sin Asignar	14
1-2015-245	CONSTRUCCION Y OPTIMIZACION REDES DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DEL CENTRO NUCLEADO PUBENZA MUNICIPIO DE TOCAIMA	16/03/2015	Sin Asignar	13
1-2015-250	CONSTRUCCION Y OPTIMIZACION ACUEDUCTO VEREDAS JUAN GORDO, CUBIA, CAPADOCIA, SALGADO, MINAS, EL BOSQUE Y MADRID FASE I MUNICIPIO DE MANTA	17/03/2015	Sin Asignar	13
1-2015-264	CONSTRUCCION Y OPTIMIZACION REDES DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE LOS CENTROS NUCLEADOS ISLAS Y PORVENIR MUNICIPIO DE GUATAQUI	19/03/2015	Sin Asignar	13
1-2015-265	CONSTRUCCION Y OPTIMIZACION DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO CENTRO NUCLEADO EL TRIGO MUNICIPIO DE GUAYABAL DE SIQUIMA	19/03/2015	Sin Asignar	13
1-2014-40	CONSTRUCCION PLAN MAESTRO DE ACUEDUCTO URBANO MUNICIPIO DE ANOLAIMA FASE III	04/02/2014	Sin Asignar	27

Fuente: Información tomada del SIGEVAS

- Se observó que los proyectos en la etapa de ejecución presentan más de una reformulación, que en algunos casos obedece a debilidades de diseño por parte de los estudios presentados por los entes territoriales, generando



11

la necesidad de reformular los proyectos en más de una ocasión, afectando de esta manera los costos, plazos y alcance previstos en la formulación, por ejemplo: 2-2015-61²²⁰, 2-2015-45²²¹, 2-2012-550²²², 2-2013-185²²³.

- Se evidencian diferencias entre la información presentada por los Entes Territoriales durante la evaluación de los proyectos, frente a las condiciones reales en campo, de conformidad con las observaciones reflejadas en las actas de seguimiento a los proyectos, por ejemplo: Proyecto "Construcción sistema de abastecimiento de agua potable Yopal –Casanare", en el acta de 21/08/2014²²⁴ se deja la siguiente observación relacionada con el estudio predial "...En el documento de avalúo para el predio PTAP se expresa que no presenta construcciones ni existen obras. Situación que no es concordante con lo expresado en los planos del proyecto y lo observado en la visita del pasado 13 de agosto en donde se evidencia la construcción de un casa y de un canal revestido en concreto en el predio definido para el PTAP...".

Las anteriores situaciones configuran, de acuerdo con el artículo 12 de la Resolución 379/2012²²⁵, una presunta falta disciplinaria por el incumplimiento en los plazos.

Hallazgo No. 30. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Manejo documental de los proyectos ejecutados.

En las carpetas de los proyectos analizados, 1-2012-43, 2-2012-1184, 2-2011-664, 2-2013-101, 2-2013-363, 2-2012-732 y 2-2012-550, 2-2012-325, 1-2012-628, 2-2012-689, 2-2012-968, 2-2013-23 y 2-2013-460, se evidenciaron debilidades en el manejo documental, respecto a la inclusión de algunos soportes como actas de la interventoría que permitan verificar el desarrollo de las actividades del proyecto, actas de entrega final de las obras a los municipios, entre otros, creando incertidumbre respecto al seguimiento que se debe realizar con el fin de confirmar el cumplimiento y avance de las obras programadas; así mismo, se observó que

²²⁰ Cesar- Aguachica: La reformulación afectó el esquema financiero en la medida en que el valor de la interventoría se incrementó en \$77,5 millones pasando de \$ 59.034.479 a \$136,622, 520.

²²¹ Amazonas- Leticia: Este proyecto la reformulación No.2 sí afectó el esquema financiero, debido a que la Alcaldía solicita los recursos al Gobierno Nacional para la continuidad de la asistencia técnica y financiera en los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y asoo, permitiendo que se pueda continuar con la ejecución de los citados contratos de Consultoría e Interventoría, por un tiempo complementario de tres meses adicionales a los contratos actuales. Costos adicionales de \$397 millones

²²² Tolima – Espinal El Plan financiero se incrementó en \$447,614,651

²²³ Tolima-Carmen de Apicalá. Rad EE0077860 12/09/2014 Reformulación por ajustes plan financiero relacionado con el componente de interventoría aumenta el plan financiero en \$97.955.795

²²⁴ Acta del 21 de Agosto de 2014, revisión de Estudios y Diseños de Detalle, Planta de Tratamiento Acueducto Yopal

²²⁵ Una vez radicado el proyecto en el Ministerio, este será asignado a un profesional de la Subdirección de Proyectos de la Dirección de Programas, quién emitirá un informe preliminar con recomendaciones para aval del Subdirector de Proyectos en un término no mayor de diez (10) días hábiles, desde su asignación.



los documentos que conforman las carpetas no se encuentra en orden cronológico de tal forma que permitan una lectura secuencial de las actividades desarrolladas; lo cual se ocasiona por la no aplicación de las normas establecidas por la Ley 594 de 2000 (Ley General de Archivo y demás normas concordantes).

Hallazgo No. 31. Administrativo. Herramienta para la Gestión y Control de Programas de Agua y Saneamiento Básico SIGEVAS

Se evidenciaron las siguientes inconsistencias en la información reportada por el aplicativo SIGEVAS frente a la remitida por el Ministerio a la CGR²²⁶, para los siguientes casos:

- En cuanto al proyecto con código: 2-2015-294 Arauca- Tame, hay inconsistencia en el estado del proyecto (En requerimiento), por cuanto el sistema no registra ningún documento de salida en la casilla "observaciones de registro" que soporte este estado, sin embargo, mediante oficio 2015EE0094970 del 01/10/2015 el Ministerio solicita ajustes del proyecto.
- Se evidencia desactualización en la información de seguimiento presentada por el SIGEVAS, a través de la opción de consulta, por cuanto en el proyecto 2-2012-550²²⁷ el aplicativo no registra ningún avance del proyecto, sin embargo el 25/06/2015²²⁸ se suscribió el acta de entrega y recibo final de obras.
- Debilidades en los controles establecidos para el proceso seguimiento a proyectos, en particular lo relacionado con los pagos, debido a que se presenta inconsistencia entre el informe del supervisor y la información remitida por Findeter, toda vez, que los informes²²⁹ no registran ningún valor desembolsado, sin embargo el Informe de Findeter²³⁰, registra los pagos efectuados por FIDUBOGOTA por \$2.973 millones correspondientes a licencia ambiental²³¹, compra de predio²³², Pago por Compensación²³³ y estudios²³⁴.

²²⁶ Radicado No.2016EE0226685 DEL 17/03/2016

²²⁷ Tolima- Espinal: Consultado el aplicativo el 7 de abril de 2016 a las 2:31 pm con el perfil "cgrdirprog2", se evidenció que el aplicativo no se encuentra ninguna observación.

²²⁸ Información según informe entregado por FINDETER con oficio Rad No. 16200-9-027848 del 11/04/2016 pág. 10 y11

²²⁹ Informes convenio 199/2014 de los meses diciembre/2015 y enero/2016

²³⁰ Respuesta de FINDETER al Radicado No.2016EE0011322 15/02/2016, mediante el cual se traslado por parte del MVCT, el radicado No.2016EE0013288 del 24/02/2016 con el cual la CGR había solicitado información relacionada con la ejecución financiera.

²³¹ Corporinoquia \$244,8 millones el 08/10/2015

²³² Predio No.1 \$1.836,7 millones 29/12/2015; Predio No.2 \$803,6 millones 29/12/2015

²³³ \$1 millones.

²³⁴ Hidráulica \$38,6 millones y \$38,6 millones del 23/12/2015

Clav

11

Por otra parte, se observó que esta herramienta no permite realizar las siguientes consultas.

- Número de reformulaciones por proyecto.
- La información registrada en la ventana de "avance observaciones" en algunos casos no es suficiente para establecer en forma detallada el estado real de cada proyecto, debido a que la descripción está sujeta a la percepción de cada supervisor, por ejemplo: Proyecto Código: 1-2007-20 Tolima Melgar²³⁵ se menciona el porcentaje de avance físico, recursos desembolsos y recursos pendientes por desembolsar y en otros casos la información es general²³⁶, situación que no permite que la información sea utilizada como instrumento de seguimiento y control.

Las anteriores situaciones afectan la confiabilidad de la información tanto para los clientes externos como internos²³⁷ y dificultan el control y monitoreo por parte del Ministerio.

Hallazgo No. 32. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria. Seguimiento a Proyectos de Agua

Se evidenció que no se da cumplimiento al control establecido en la actividad No. 13 relacionada con "solicitar al ejecutor certificación sobre la funcionalidad del proyecto", debido a que en los siguientes proyectos ya fue entregada la obra y aún no ha sido solicitada la certificación: Proyectos Códigos: 2-2012-550²³⁸, 2-2013-185²³⁹ y 1-2011-76

La anterior situación, configura una presunta falta disciplinaria por el no cumplimiento de la actividad del *Procedimiento código GPA-P-02 Seguimiento a*

²³⁵ 1-2007-20 Tolima Melgar, consultado el aplicativo el 12/04/2016 h.4:47: TERMINADO A) AVANCE FÍSICO DEL PROYECTO: 100 % B) RECURSOS DESEMBOLSADOS: \$ 1,066 MILLONES C) RECURSOS POR DESEMBOLSAR: \$ 0 MILLONES D) COMPONENTES DEL SISTEMA Y SU ESTADO ACTUAL: COMPRA MAQUINARIA.

²³⁶ 2-2015-45 Amazonas-Leticia: Consulta el Aplicativo 13/04/2016 h: 11:03AM, este proyecto se encuentra en ejecución sin embargo en la casilla de "Avance Observaciones" no registra ningún porcentaje de avance.

²³⁷ Resolución 008 del 4/10/2011, Artículo Quinto.- Creación Del Comité De Calidad. Crear el Comité de Calidad, que indicará las acciones de orientación, promoción, mejoramiento y supervisión del desarrollo e implementación y se encargará de la definición de los lineamientos comunes del Sistema de Gestión de Calidad en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, como una herramienta de mejoramiento continuo, que brinde confiabilidad a los clientes externos e internos sobre los servicios ofrecidos. y 3) Actualización periódica base de datos.

²³⁸ Tolima- Espinal

²³⁹ Tolima- Carmen de Apical

Proyectos, de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 34²⁴⁰ de la Ley 734 de 2002.

Hallazgo No. 33. Administrativo. Reformulación Proyecto "Optimización del Sistema de Acueducto Centro Poblado de Buenavista".

Para el MVCT la Reformulación de un proyecto es el Procedimiento que debe surtirse ante el Comité Técnico de Proyectos del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico – VASB, cuando durante la etapa de ejecución, el proyecto requiera ajustes técnicos que modifiquen su alcance o cambien las condiciones técnicas que afecten su funcionamiento y operatividad y/o cuando se modifiquen las fuentes de financiación y/o se requieran recursos adicionales o se disminuyan o aumenten los valores inicialmente contratados. En todo caso, el objeto del Procedimiento está encaminado a solucionar los inconvenientes que se presenten en la etapa de ejecución, con el propósito de lograr el objeto contractual planteado originalmente.

En desarrollo de la auditoría se evidenciaron debilidades en la Reformulación del proyecto "*Optimización del Sistema de Acueducto Centro Poblado de Buenavista*", Municipio de la Dorada, Departamento de Caldas, el cual fue objeto de este proceso en dos (2)²⁴¹ oportunidades, con el propósito de realizar las modificaciones técnicas que supuestamente superarían los inconvenientes presentados y permitirían continuar con la ejecución contractual. Sin embargo, las modificaciones que se aprobaron para lograr su funcionamiento y operatividad, además de los recursos adicionales, no han conseguido lo propuesto en el impacto; "alcanzar el 100% de cobertura en acueducto, y lograr continuidad en el servicio, además de pasar de entregar agua cruda a entregar agua potable".

A pesar de haberse surtido dos (2) reformulaciones, la obra se encuentra fuera de servicio y contrario al objeto pretendido, el agua de que se dispone para el suministro a la población, de acuerdo con el resultado de análisis del Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para consumo humano - IRCA, no es apta para el consumo humano²⁴².

²⁴⁰ 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.

²⁴¹ 18 de noviembre de 2014 se aprueba la primera reformulación y el 17 de Julio de 2015, se aprueba la segunda.

²⁴² Por altos contenidos de hierro y amonio que se evidenciaron en el análisis.



Hallazgo No. 34. Administrativo. Término de Ejecución Proyectos.

Mediante el "Mecanismo de Viabilización de Proyectos", el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, evalúa y aprueba los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación. La evaluación de dichos proyectos contempla los requerimientos de tipo legal, técnico, financiero, ambiental, entre otros, que son indispensables para la correcta ejecución de las obras del sector.

Respecto de lo anterior, en el proceso de evaluación se observó que se presentan demoras en el desarrollo de los proyectos, debido a debilidades en la viabilización de los mismos, lo cual se origina en la laxitud con la cual la Entidad evalúa los requisitos para la viabilización²⁴³ en los aspectos técnicos, sociales y ambientales, en temas como: adquisición de terrenos, permisos y licencias, que conllevan al incumplimiento de los términos de algunos proyectos, obras que no fueron puestas en servicio o no han sido entregadas a los entes territoriales después de transcurridos dos y tres años desde su inicio; suspensiones y reformulaciones que no favorecieron el fin último del proyecto "la prestación del servicio de agua potable a las poblaciones favorecidas, con calidad, cobertura y continuidad de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política", que por el contrario ocasionan reducción en los niveles de eficacia en el cumplimiento de los planes de inversión de los proyectos.

Hallazgo No. 35. Administrativo. Seguimiento a la Ejecución de Proyectos.

El MVCT se obliga a realizar la supervisión, vigilancia y control del cumplimiento correcto y oportuno del objeto de los Contratos y Convenios²⁴⁴ a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, o quien éste designe por escrito, quien con estricta sujeción a los mismos, tendrá la responsabilidad por el control técnico, administrativo de dichos Convenios, hasta su finalización y por el cumplimiento del objeto y de todas las obligaciones allí consignadas.

Se evidencia que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no ha cumplido a cabalidad con esta obligación, dado que en el proceso auditor se determinaron debilidades en el desarrollo de los proyectos, que obedecen a deficiencias en el seguimiento a la ejecución de los proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico financiados con recursos de la Nación y causan la reducción de la efectividad y eficacia en la utilización de los recursos invertidos, en razón a que no se ha cubierto la necesidad que se pretendía solucionar con dichos proyectos, la

²⁴³ En los proyectos objeto de la visita de la CGR 1-2012-628; 2-2012-460; 2-2012-689; 2-2012-743; 2-2012-968; 2-2013-23

²⁴⁴ Convenio 104 de 2012; Convenios 106, 130 y 147 de 2013; Contratos Interadministrativos 291 de 2012 y 169 de 2013.

cual es el abastecimiento de agua a la población, que no cuenta con el servicio de acueducto en los términos de cobertura, calidad y continuidad establecidos en la ley, por la demora en la entrega de dichos proyectos.

Gestión de las Tecnologías de la Información

Alcance

La evaluación de los riesgos identificados se adelantó inicialmente en el Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico-VASB, verificando selectivamente la aplicación de las políticas de seguridad, los mecanismos de control para la adquisición / implantación de sistemas de información y la coordinación entre la Oficina TIC, el grupo de Soporte Técnico y Apoyo Informático y el VASB, en relación con los aplicativos SIGEVAS y SINAS. Así mismo, se verificaron estos aspectos para la herramienta SPSS-IBM y el aplicativo de auditoría interna. Además, se adelantó el seguimiento al plan de mejoramiento para el componente de tecnologías de la información.

Resultados

Hallazgo No. 36. Administrativo. Licenciamiento herramienta Business Process Management.

Los sistemas de información del Ministerio deben estar disponibles con la oportunidad y funcionalidades requeridas para soportar las actividades misionales y atender los mecanismos de control para la adquisición / implementación de los mismos.

El Ministerio de Vivienda adquirió a finales de diciembre de 2015 un paquete de diez mil licencias a perpetuidad para uso de una herramienta BPM²⁴⁵, mediante la cual se han automatizado algunos de sus procesos misionales y conforme a lo planeado continuarán automatizándose otros procesos misionales y de apoyo. No obstante, se observa que si bien la carencia de licencias se constituyó en 2015 en la razón para la no entrada en operación del aplicativo que soporta el proceso de Titulación de Predios, en la convocatoria abierta a mediados de abril de 2016 no se empleó el aplicativo desarrollado, al cual se continúan realizando ajustes.

En este mismo sentido, para el aplicativo Inventario de Asentamientos en Zonas de Alto Riesgo a mayo de 2016 se estaba haciendo uso únicamente de 31 licencias, correspondientes al mismo número de municipios, por cuanto fue necesario realizar ajustes en el aplicativo que implicaron efectuar de nuevo el

²⁴⁵ Business Process Management. El Ministerio explica que la cantidad de licencias adquiridas obedece al tipo de paquetes ofrecido por el fabricante y que resulta ser el que mejor se adapta a las necesidades del Ministerio para atender los usuarios externos que harán uso de esta herramienta.

proceso de capacitación. Así mismo, el Ministerio informa que muy pocos municipios cuentan con la información requerida por el aplicativo y las licencias se otorgarán en la medida que éstos las soliciten.

Situación que denota debilidades en la planeación para la puesta en marcha y uso de los aplicativos automatizados con la herramienta BPM e impacta negativamente en el logro de los objetivos planteados, la disponibilidad de la información y la gestión de los recursos destinados por el Ministerio para la adquisición y mantenimiento de las licencias.

Hallazgo No. 37. Administrativo. Propiedad intelectual Aplicativos.

Las áreas misionales y las áreas a cargo del componente TIC del MVCT deben estar en permanente coordinación para la adquisición y operación de recursos informáticos, atendiendo las políticas y directrices emitidas por el Ministerio con tal propósito.

Revisados dos contratos interadministrativos suscritos por Fonade y el Ministerio de Vivienda²⁴⁶ se observa que como parte del objeto de los mismos se incluye el desarrollo de sistemas de información para el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico.

Se verifica que el contrato suscrito posteriormente entre Fonade y el proveedor del sistema de información contiene la siguiente cláusula *"Propiedad intelectual: Los derechos patrimoniales que surjan de la producción intelectual que EL CONTRATISTA realice en cumplimiento de las actividades propias de su contrato o con ocasión de ellas, pertenecen a FONADE y por tanto por este mismo acto se entienden cedidos por parte de EL CONTRATISTA a favor de FONADE."*²⁴⁷.

Así mismo, se verifica que en los contratos interadministrativos, si bien se establece que a su finalización se suscribirá un acta de entrega, no queda explícitamente establecido el procedimiento para la transferencia de estos derechos de Fonade al Ministerio de Vivienda.

Situación que denota debilidades en la aplicación de procedimientos y lineamientos para la adquisición / implementación de recursos de TI y resta claridad al procedimiento para el recibo y posterior uso de los derechos, licencias y aplicativos desarrollados en el marco de los contratos interadministrativos suscritos por las áreas misionales del Ministerio, una vez finalizada la ejecución de los mismos.

²⁴⁶ 212073 (MVCT 570) de 2012 y 214014 (MVCT 548) de 2014.

²⁴⁷ Contratos 2141825/14 adquisición licencias herramienta SPSS, 2151330/15 soporte técnico Sigevias, también se incluye esta cláusula en el modelo de minuta del contrato del proceso que adelanta Fonade para el desarrollo e implementación del SINAS (oferta cerrada OCC 002-2016).



Hallazgo No. 38. Administrativo. Sistema de gestión de seguridad de la información-SGSI

Entre las funciones asignadas a la Oficina TIC del Ministerio se encuentra la de *"Garantizar la aplicación a nivel sectorial de los estándares, buenas prácticas y principios para la información estatal"*²⁴⁸ y como función del Grupo de Soporte Técnico y Apoyo Informático-GSTAI la de *"Implementar las políticas de seguridad informática y de telecomunicaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio."*²⁴⁹

En este sentido, se identificó en el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información del Ministerio de Vivienda el proyecto *"Gestión de seguridad de la información"* con prioridad Alta y según el cronograma finalizaría su ejecución en el primer semestre de 2016²⁵⁰.

De otra parte, conforme a lo establecido en Decreto 2573 de 2014²⁵¹, al finalizar el año 2015 el Ministerio de Vivienda debía alcanzar un avance del 40% en la implementación del componente Seguridad y Privacidad de la información.

En relación con el cumplimiento de las disposiciones citadas en los párrafos precedentes, el Ministerio de Vivienda refiere como avance en 2015 el diagnóstico de la brecha entre la realidad del MVCT y lo exigido por los estándares internacionales para la implementación del SGSI²⁵², realizado a comienzos de año por un grupo especializado²⁵³, del que se concluyó la existencia de significativos rezagos.

Así mismo, en 2015 el Ministerio generó y publicó en el sitio web la política de la seguridad de la información. No obstante, no se ha logrado la adopción formal del manual de políticas de seguridad de la información, el cual se encuentra en ajustes y su aprobación se prevé para el segundo semestre del presente año.

En este mismo sentido, fue incluida en el Plan de acción del GSTAI 2015, la actividad *"Implementación del Sistema Integrado de gestión y seguimiento de la aplicación de las normas y estándares internacionales de seguridad informática en el MVCT"*, sobre la cual el Ministerio reporta avances puntuales.

²⁴⁸ Artículo 10, Decreto 3571 de 2011

²⁴⁹ Resolución 035 de 2011 - Minvivienda

²⁵⁰ En el PETIC, elaborado en 2013, se fija como objetivo del proyecto "Diseñar e implementar un Sistema de Gestión de Seguridad de la Información – SGSI que esté orientado a proteger la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información del MVCT ante cualquier amenaza interna o externa"

²⁵¹ Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea, expedido en diciembre de 2014.

²⁵² Norma ISO 27000:2013.

²⁵³ Equipo de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática de la Policía Nacional.

De otra parte, se presentó a finales de 2014 un evento de seguridad en la plataforma del Ministerio, asociado al Sistema de Información de Proyectos de Vivienda – SIPV, por lo que posteriormente se decidió inactivar el acceso al aplicativo.

Estas situaciones evidencian debilidades en la implementación de mecanismos de control por parte del Ministerio de Vivienda que permitan mitigar los riesgos que impactan la disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información institucional; así mismo, generan riesgo de cumplimiento de la normatividad establecida.

Hallazgo No. 39. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Recursos destinados a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Conforme a la estructura funcional del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, existen dos áreas directamente responsables de la gestión del componente de tecnologías de la información, como son la Oficina de TIC y el Grupo de Soporte Técnico y Apoyo Informático²⁵⁴.

El Ministerio ha expedido normatividad y lineamientos en relación con los procedimientos para la adquisición de recursos informáticos²⁵⁵. Así mismo, en el Plan Estratégico de TIC se define un proceso de planeación con este mismo propósito en el que se señala que *“Todas las áreas funcionales dentro del MVCT y las entidades adscritas del sector consolidarán sus requerimientos de información, inversión o gasto en tecnologías, a través de la Oficina de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones”*.

²⁵⁴ Sus funciones se establecen en el decreto 3571/2011 y la resolución 035/2011 (MVCT), respectivamente.

²⁵⁵ Resolución 0009 de 2011 (octubre 4) MVCT *“Por la cual se delegan las facultades en materia contractual y de ordenación del gasto”*. Artículo 1°. Delegación en materia contractual. Párrafo primero: *“Todos los procesos de contratación relacionados con servicios, infraestructura, elementos o bienes que tengan relación o sean inherentes a las tecnologías de la información, sistemas, software, comunicaciones, deberán contar con la revisión, asesoría, acompañamiento y aval de la Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.”*

Circular del 10 de septiembre de 2012 – Desarrollo de Proyectos de Tecnología y Sistemas de Información del MVCT: *“Los Proyectos de Tecnología y Sistemas de Información, que se vayan a desarrollar e implementar a partir de la fecha, deberán coordinarse con la Oficina de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC-, del Ministerio, quien liderará y articulará estos proyectos. A su vez esta Oficina coordinará con el Grupo de Soporte Técnico y Apoyo Informático de la Subdirección de Servicios Administrativos lo relacionado con la Plataforma Tecnológica. Esto con el fin de garantizar y unificar la tecnología, logrando una integración de los sistemas de información y servicios dispuestos para el cumplimiento de los objetivos misionales, en el marco de los estándares internacionales de calidad y servicio...”*.

Resolución 428 de 2013 (agosto 5) *“Por la cual se adopta el Modelo Integrado de Planeación y Gestión del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se conforma el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y se dictan otras disposiciones”*.

No obstante lo anterior, se evidencian situaciones que denotan un presunto incumplimiento de la normatividad y lineamientos referidos, como son:

- Las dependencias directamente responsables del componente TIC del Ministerio no tienen pleno conocimiento de las actividades adelantadas por las áreas misionales en relación con la adquisición / desarrollo de sistemas de información para el soporte a sus procesos.
- Se incluye como parte del objeto de los contratos interadministrativos celebrados con Fonade el desarrollo de sistemas de información, sin que las dependencias de TI del Ministerio realicen seguimiento técnico a los mismos, por cuanto las labores de supervisión están a cargo de las áreas misionales.
- Con recursos asignados para el desarrollo de actividades propias del Viceministerio de Vivienda, por solicitud de la Oficina de TIC²⁵⁶, a finales de 2015 se adquirió una significativa cantidad de licencias para usuarios externos, que permitirán el uso de la herramienta BPM en las labores de la dependencia del Ministerio que así lo requiera a futuro.
- Mediante contrato 2141825 de 2014²⁵⁷, se adquirieron licencias de un software estadístico para el Viceministerio de Agua y saneamiento Básico, no obstante se evidencia que algunas de las cuales están siendo utilizadas en dependencias del Viceministerio de Vivienda.
- Se observan dificultades en la coordinación e interacción entre el GSTAI y la Oficina de TIC para la definición y ejecución de iniciativas en materia de tecnología informática del MVCT, a manera de ejemplo se citan el desacuerdo en la manera de implementar la política de seguridad en el Ministerio²⁵⁸ y la estrategia a seguir para disponer del nuevo centro de cómputo ante el cambio de sede.
- Tanto el Viceministerio de Vivienda como el de Agua cuentan con profesionales que realizan el desarrollo, administración y mantenimiento de aplicativos misionales, internamente o mediante contrato con el proveedor. Se observan debilidades en la interacción de estas dependencias con el GSTAI y la Oficina de TIC.
- No se ha conformado el Comité de Tecnología recomendado en el Plan estratégico de TIC como instancia de discusión y aprobación de las iniciativas de TI. Acorde con las actas del Comité de desarrollo administrativo, no se discuten en esta instancia temas de adquisición / implementación de iniciativas de TI.
- Para las vigencias 2014 y 2015, se presentaron significativos recortes presupuestales para el componente TI, lo que podría indicar debilidades en la

²⁵⁶ Memorando con radicado 2015IE0003344 del 18/03/2015.

²⁵⁷ Con objeto: "Entregar e instalar las licencias de software estadístico IBM-SPSS, para el procesamiento y análisis de grandes bases de datos de información sectorial para el Viceministerio de Aguas y Saneamiento Básico - VASB", suscrito por Fonade en el marco del contrato interadministrativo 212073 de 2012.

²⁵⁸ Acta Comité Administrativo 9, 22/10/2015

construcción y justificación de la solicitud de estos recursos por parte del Ministerio.

Situaciones que denotan debilidades en el cumplimiento de la normatividad interna establecida para la adquisición de recursos de TI e impactan negativamente en la gestión de los recursos destinados a este componente en el MVCT y genera riesgo de cumplimiento de las disposiciones relativas al principio de especialización presupuestal.

Hallazgo No. 40. Administrativo. Procedimientos seguridad de la información.

El sistema de gestión de calidad permite a una entidad realizar sus actividades de una manera planificada y controlada para el logro de los objetivos misionales y el cumplimiento de las funciones asignadas. Mediante resolución 08/2011 fue adoptado el sistema integrado de gestión del Ministerio de Vivienda. Revisados los procedimientos asociados al componente de TI se evidencia:

- No se evidenció la aplicación del Procedimiento para Investigación Forense Informática y el Formato de Informe, definidos en el Sistema de Gestión del MVCT, para el incidente de seguridad asociado al aplicativo Sistema de Información de Proyectos de Vivienda – SIPV.
- Para la recepción o intercambio de información con aplicativos de entidades externas, no se encuentra definido un procedimiento que establezca las actividades, controles y riesgos asociados a esta actividad y conlleve a la protección de la información institucional.
- En el caso del aplicativo de Administración del subsidio familiar de vivienda del Ministerio, se han tomado copias de respaldo de la información de producción en las estaciones de trabajo de los desarrolladores de la DIVIS²⁵⁹, lo cual no concuerda con lo definido en el procedimiento.
- Los procedimientos definidos por la Oficina TI contienen actividades generales que podrían limitar la identificación de riesgos y controles asociados al proceso.
- En los contratos para desarrollo de software, no se establece el cumplimiento por parte del contratista de los lineamientos emitidos por el Ministerio para la gestión de los recursos de TI y la seguridad de la información, no se incluye este requisito en el procedimiento.
- No se ha establecido un procedimiento para la aprobación/adquisición de los recursos de TI para el MVCT.

Las anteriores situaciones denotan deficiencias en la formalización de mecanismos de control para mitigar la ocurrencia de eventos de seguridad que

²⁵⁹ Pese a que mediante contrato 108 de 2014, el Ministerio adquirió una solución de respaldo de información.

afecten la infraestructura tecnológica y la información a cargo del Ministerio de Vivienda.

Hallazgo No. 41. Administrativo. Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico- SINAS.

El artículo 57 de la Ley 1537 de 2012 crea el sistema SINAS²⁶⁰. Por su parte, la resolución 379 de 2012 del Ministerio define el uso del SINAS en los procesos de trámite de proyectos de agua potable y saneamiento básico, una vez sea reglamentada la ley²⁶¹.

Atendiendo estos requerimientos normativos se identificó en el Plan Estratégico de Tecnologías de la Información – PETIC el proyecto “SINAS”²⁶², asignándole prioridad Alta, conforme al cronograma definido este sistema deberá estar en producción en el primer semestre de 2016.

No obstante lo anterior, en desarrollo del contrato interadministrativo 214014 (MVCT 548/14), a mayo de 2016 Fonade adelanta el proceso de selección del contratista para el diseño, desarrollo e implementación del SINAS, contemplando nueve meses como plazo requerido para el desarrollo del futuro contrato, lo que indicaría que no se contará con el SINAS en el presente año. Adicionalmente, el plazo del contrato de desarrollo está sujeto a la vigencia del contrato interadministrativo entre el Ministerio y Fonade, es decir, el 30 de junio de 2016.

Situaciones que evidencian debilidades en las gestiones adelantadas por el Ministerio para atender las disposiciones normativas en relación con el SINAS e impactan negativamente en las actividades de planeación, monitoreo y seguimiento a los recursos invertidos en los proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico.

²⁶⁰ Cuyo objeto es planear, definir, sistematizar, priorizar, viabilizar, implementar, y monitorear, bajo criterios técnicos de optimización de resultados, eficiencia en la aplicación de recursos, cumplimiento de metas sectoriales y transparencia, la mejor estructura de ejecución anual y proyección quinquenal de proyectos de conformidad con las políticas, planes, y programas que el Ministerio defina.

²⁶¹ Artículo 17. Sistema de inversión en agua potable y saneamiento básico (SINAS). Todo el proceso de trámite de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico objeto de la presente resolución, deberá integrarse al Sistema de Inversión en Agua Potable y Saneamiento Básico (SINAS) de que trata la Ley 1537 de 2012, una vez sea reglamentada. De lo anterior, se observa que no queda establecido un plazo específico para la puesta en marcha del sistema SINAS.

²⁶² Con el objetivo “Estructurar, a nivel funcional, operativo, jurídico, técnico y tecnológico, el Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico – SINAS establecido en el artículo 57 de la Ley 1537 de 2012, así como el plan para su implantación.”



Hallazgo No. 42. Administrativo. Aplicativo SIGEVAS

Los sistemas de información misionales del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico - VASB deben proveer información actualizada y consistente.

Realizadas diferentes consultas en el aplicativo Sigevas con el usuario asignado a la CGR, se evidencian debilidades en los procedimientos, funcionalidades y reportes que impactan en la utilidad de esta herramienta informática como soporte a las labores de evaluación, reformulación y seguimiento de los proyectos de agua y saneamiento básico en el Viceministerio:

- En el procedimiento *GPA-P-02 Seguimiento a Proyectos* del Sistema Integrado de Gestión, no se especifican las actividades que son realizadas mediante el aplicativo Sigevas, si bien se adelanta el seguimiento mediante el aplicativo.
- En el aplicativo se utilizan formatos a los que no se hace referencia en el procedimiento *GPA-P-02 Seguimiento a Proyectos*.
- Durante 2015 el VASB, con acompañamiento de la Oficina de TIC, adelantó la elaboración de los pliegos de referencia para la contratación del SINAS, no es clara la interacción e intercambio de información entre el SINAS y el Sigevas.
- En respuesta a la CGR, suscrita por la Oficina de TIC, se informa que se encuentran sin uso los módulos PAP-PDA, Aseguramiento de la prestación, Indicadores, Financiero PDA, PGIRS del Sigevas.
- En relación con el ambiente en el que se ejecuta Sigevas, el soporte por parte del proveedor del sistema operativo finalizó en julio de 2015 y para el motor de base de datos en abril de 2016.
- Se observan limitaciones en las funcionalidades que ofrece el módulo de Seguimiento, en cuanto a la generación de reportes estadísticos y de gestión para una vigencia determinada.
- Se presentan en los resultados de las consultas campos sin diligenciar.
- En el resultado de la consulta no se presentan adecuadamente los títulos de cada columna, dificultando la lectura de la información.
- En la Opción *Consulta General* el archivo generado el 02/03/2016 contiene 3597 registros, mientras que el generado el 19/04/2016 presenta 3571 registros, el Ministerio indica que se debió a un proceso de depuración pero no aportó soportes del mismo.
- En diferentes ocasiones, se presentaron mensajes de error del servidor de aplicaciones al intentar acceder al aplicativo.

Hallazgo No. 43. Administrativo. Aplicativo auditoría interna.

Los sistemas de información del Ministerio deben estar disponibles con la oportunidad y funcionalidades requeridas, atendiendo los mecanismos de control para la adquisición / implementación de los mismos.

Con el propósito de automatizar el proceso de auditoría interna, a comienzos de 2015 el Ministerio de Vivienda adelantó gestiones para adquirir bajo la figura de un convenio interadministrativo de cooperación institucional el uso del aplicativo de auditorías implementado en otro ministerio. No obstante, debió ser descartada esta alternativa en agosto, por cuanto no fueron contemplados desde el inicio las restricciones técnicas en cuanto a compatibilidad entre el aplicativo a adquirir y la plataforma tecnológica disponible en el MVCT, ni las restricciones legales en relación con los derechos de autor.

Posteriormente, se contempló de nuevo²⁶³ la automatización del proceso de auditoría mediante la herramienta BPM en la que el MVCT ha automatizado algunos de sus procesos. Si bien se adelantó el levantamiento de requerimientos, modelado y diseño, no inició la fase de implementación en la mencionada herramienta.

Así mismo, se registra en el acta del Comité de Desarrollo Administrativo suscrita en octubre de 2015, en relación con el compromiso de *Sistematizar los procedimientos de auditoría interna y auditoría de gestión independiente*, actividad que hizo parte del plan de acción de la Oficina de Control Interno, que su cumplimiento fue aplazado en varias ocasiones²⁶⁴, encontrándose suspendido el proyecto para la fecha del acta.

Lo anterior, evidencia deficiencias en los controles para la adquisición / implementación de aplicativos en el Ministerio de Vivienda e impacta en la gestión de los recursos destinados con ese propósito y en el cumplimiento de metas establecidas que permitirían obtener los beneficios esperados del aplicativo.

3.1.2. Control de Resultados

3.1.2.1. Objetivos Misionales Proyectos de Inversión

Alcance

Se evaluaron algunos proyectos de Agua y Saneamiento Básico de la ficha de inversión *"Apoyo Financiero políticas Estratégicas del Sector de Agua"*, de la cual fueron objeto de revisión y visita dieciséis (16) proyectos así: catorce (14) con recursos asignados en la vigencias 2013 y 2014 por \$ 134.494,9 millones y dos (2)

²⁶³ En 2014 se había adelantado el modelamiento inicial del proceso de auditoría en la herramienta BPM y frente a la propuesta presentada por el proveedor para su implementación, el MVCT determinó inviable la asignación de recursos requeridos.

²⁶⁴ Inicialmente se fijó como fecha de cumplimiento el 31/12/2014, luego el 15/05/2015 y posteriormente el 31/12/2015.

con recursos de la vigencia 2015 por \$20.026 millones²⁶⁵ que representa el 15% del total de asignación para esta ficha inversión en la vigencia 2015.²⁶⁶

De otra parte, en el análisis de la línea de defensa judicial, se observaron convenios de apoyo financiero que están en trámite de proceso de controversias contractuales, en los cuales el MVCT solicita que se declare el incumplimiento del convenio y la devolución de la totalidad de los recursos ejecutados del aporte efectuado por la nación a los proyectos, situación que dio origen a que este ente de control se pronuncie sobre los recursos de la Nación entregados a través de Fonade a los entes territoriales sin que a la fecha se dé cumplimiento al objetivo y alcance de cada proyecto viabilizado por el MVCT y a los fines esenciales del estado. Fueron objeto de análisis cuatro de estos proyectos.

Resultados

Hallazgo No. 44. Administrativo Para Indagación Preliminar - Proyecto Obras Prioritarias del Sistema De Acueducto Fase I Del Municipio Del Espinal

Proyecto Viabilizado con Recursos Nación: \$8.405 millones
Convenio Interadministrativo: No.159 del 24/01/2013²⁶⁷
Convenio de Cooperación: No.113 31/01/2013²⁶⁸
Contrato de Obra: 11/04/2013 por \$7.395 millones²⁶⁹
Contrato de Interventoría: 24/04/2013 por \$4.309 millones²⁷⁰

El artículo 209 de la Carta Política consagra los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad con el que actuarán las administraciones, así mismo, la ley 80 de 1993 en su artículo 3 señala "...que los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos..." y la ley 489 de 1998 hace mención en su artículo 3²⁷¹ a los principios de la función

²⁶⁵ Boyacá "Construcción interceptores y optimización del sistema de alcantarillado combinado del municipio de Miaflores" por \$ 89.349.480 y Yopal "Construcción sistema de abastecimiento y tratamiento de agua potable" por \$ 19.936.940.591

²⁶⁶ Los recursos asignados para la vigencia 2015 fueron \$131.667.000.000

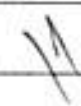
²⁶⁷ Suscrito entre Findeter y MVCT.

²⁶⁸ suscrito Findeter, Municipio y MVCT.

²⁶⁹ Celebrado entre Fiduciaria Bogotá y Consorcio Redes Espinal

²⁷⁰ Suscrito entre Fiduciaria Bogotá y el Consorcio Aguas de Colombia Grupo 5

²⁷¹ Principios de la Función Administrativa. **Artículo 3º.- 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 fueron compatibles con su naturaleza y régimen.



administrativa, el MVCT en virtud del cumplimiento de sus funciones²⁷² y del convenio 159 suscrito con Findeter²⁷³, contrato la prestación del servicio de asistencia técnica y la administración de los recursos de la NACIÓN, para el proyecto "Obras Prioritarias del Sistema De Acueducto Fase I Del Municipio Del Espinal"

Mediante la Resolución 379 del 25/06/2012 Capítulo II, artículo 4, el MVCT estableció los requisitos legales, técnicos, financieros y ambientales para la viabilización de los proyectos²⁷⁴. Con base en este criterio la comisión de auditoría revisó la información correspondiente a la viabilización del mencionado proyecto realizada por parte del MVCT, no se evidencia que hubiese tenido en cuenta todos los aditamentos que forman parte de este proyecto, en particular en lo referente a los permisos del descole del desarenador por cuanto en la ficha de evaluación no se deja anotación respecto a los permisos correspondientes²⁷⁵, toda vez que si bien el área para construcción del cuerpo del desarenador cuenta con la

²⁷² Ley 489 de 1988 artículo 59: Funciones correspondientes a los Ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales: 5. Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestar asesoría, cooperación y asistencia técnica.

²⁷³ Suscrito entre el MVCT y Findeter del 24 de enero de 2013

²⁷⁴ 4.1. Legales: Que hagan parte de las Políticas y/o de los Programas implementados o que implemente el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, en concordancia con los artículos 91 de la Ley 1151 de 2007 y 21 de la Ley 1450 de 2011 y demás normativa aplicable al sector. 4.2. Técnicos: El proyecto debe contar con los estudios y diseños necesarios, presentados de conformidad con lo establecido en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico — RAS. Dichos diseños deberán tener la aprobación de quien realizó la interventoría o supervisión técnica de los mismos.

4.3. Financieros: 4.3.1. Manifestación por parte de la entidad territorial en la que exprese su voluntad de aportar recursos de cofinanciación para la ejecución del proyecto, cuando las condiciones de la entidad territorial lo permitan. Tratándose de proyectos 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, este requisito no aplica. y 4.4. Ambientales: 4.3. Licencia Ambiental: Para construcción de presas, represas o embalses, así como para la construcción de sistemas de tratamiento de aguas residuales que sirvan a poblaciones superiores a 200.000 mil habitantes, la construcción y operación de rellenos sanitarios y plantas de aprovechamiento y valorización de residuos sólidos orgánicos biodegradables mayores o iguales a 20.000 toneladas/año y rectificación o desviación de cauces, la cual deberá adjuntarse en los documentos anexos a la carta de presentación del proyecto. **PARÁGRAFO:** Cuando con la ejecución del proyecto resulten afectados terrenos en áreas protegidas, en zonas de patrimonio cultural e histórico que generen reasentamientos de población, o pertenezcan a comunidades indígenas o demás grupos étnicos, la entidad territorial deberá adelantar los trámites correspondientes de conformidad con la normativa vigente y aplicable. En todo caso, solo podrá iniciarse la ejecución del proyecto cuando se hayan agotado dichos trámites.

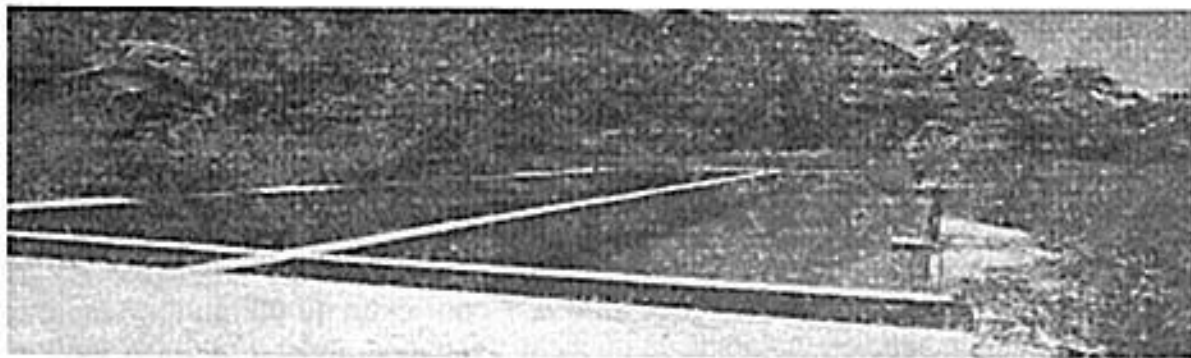
²⁷⁵ Resolución 379/2012, Artículo 5 - Documentos para la Presentación de Proyectos, numeral 5.2: "...Documento que acredite la propiedad (certificado de libertad y tradición), o posesión y/o permiso(s) de servidumbres necesarios para la ejecución del proyecto, según corresponda. En todo caso, solo podrá iniciarse la ejecución del proyecto cuando se cuente con la servidumbre debidamente constituida de acuerdo con la normativa vigente y aplicable



respectiva escritura, no ocurre lo mismo para el eje por donde debe correr el descole haciendo imposible el lavado técnico periódico correspondiente²⁷⁶.

En visita de campo efectuada a este proyecto²⁷⁷ se encontró que el desarenador²⁷⁸ elemento del sistema que se constituye como la parte fundamental de la optimización del mismo²⁷⁹, no se encuentra en funcionamiento por cuanto no se ha construido el respectivo descole, presuntamente por falta de los permisos de servidumbre²⁸⁰ de las empresas USOCOELLO²⁸¹ y VATIA²⁸².

Sistema de Acueducto Fase I del municipio de El Espinal- Desarenador



Por otra parte, se observó que dos (2) macromedidores ubicados en la electrificadora no funcionan²⁸³, debido a que cada vez que se va el fluido eléctrico se desconfiguran.

²⁷⁶ En visita de campo 19 de abril de 2016 Municipio de Espinal – Tolima se constató que el desarenador no se encuentra en funcionamiento debido a que las arenas deben sacarse manualmente.

²⁷⁷ Visita de campo efectuada el 19 de abril de 2016 Municipio de Espinal – Tolima. De acuerdo al acta de visita suscrita por Supervisor del MVCT, Dos funcionarios de la Empresa de Acueducto y Auditor de la CGR.

²⁷⁸ Entregado 29/06/2015

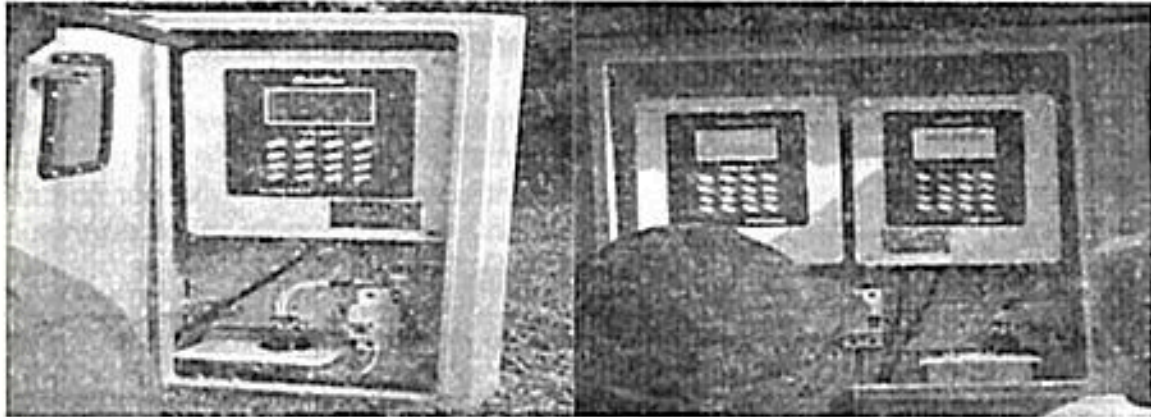
²⁷⁹ Ficha Evaluación - Impacto del Proyecto: Garantizar la infraestructura para la operación adecuada del sistema y mejorar la continuidad del servicio del 87% al 100%.

²⁸⁰ El Municipio a la fecha (Abril de 2016), no ha cumplido con la cláusula cuarta numeral 5 del Convenio 113 del 31/01/2013 que establece lo siguiente: "...Obtener la totalidad de los permisos, licencias y autorizaciones que requieran durante la ejecución del proyecto...", además en visita de campo se estableció que el Municipio no ha cumplido con las actividades establecidas en el último acuerdo de gestión y reacción especial firmado el 24 de febrero de 2016 por FINDETER y Alcaldía las cuales vencían el 4 de abril de 2016.

²⁸¹ Distrito de Riego de los Ríos Coello y Cucuana adocución de tierras, asistencia técnica a los usuarios, protección del medio ambiente, mejorar la calidad de vida de sus usuarios.

²⁸² VATIA S.A E.S.P: Empresa colombiana Generadora y Comercializadora de Energía Eléctrica

²⁸³ Uno fuera de servicio y el segundo la lectura es negativa



Es importante aclarar que el MVCT como ente rector y cabeza del sector de APSB, por conducto del Viceministro de agua y saneamiento básico en nombre de la nación tiene como funciones: formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico y realizar seguimiento a los proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo viabilizados que cuenten con el apoyo financiero de la Nación. De lo anterior, se deduce que el MVCT con el fin de dar cumplimiento a las metas establecidas en las políticas públicas del sector, debe propender porque el destino de los recursos entregados a los entes territoriales cumpla con los fines para los cuales fueron destinados.

No sobra señalar que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Resaltándose que la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Con fundamento en lo anterior, para el presente caso, se señala que la Contraloría tiene la función de velar por el buen manejo de los recursos públicos desembolsados por el MVCT a los Entes Territoriales, en armonía con lo anterior es sabido que las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

La anterior situación genera un presunto daño al patrimonio por \$ 1.146,9 millones²⁸⁴, debido a que la inversión realizada en la construcción del desarenador se encuentra en riesgo de deterioro y hasta tanto no se resuelvan o subsanen los

284 Valor que corresponde a los costos directos del desarenador tomado del anexo al contrato de obra suscrito entre Fiduciaria Bogotá y Consorcio Redes Espinal.

Obst

conflictos presentados el objetivo e impacto del proyecto no se logran, sin embargo, como no se tiene certeza sobre la causación de un daño patrimonial estatal con ocasión de la obra en comento, y los presuntos responsables, se considera procedente que al tenor de lo preceptuado por la ley 610 del 2000 en su artículo 39 adelantar una indagación preliminar²⁸⁵.

Hallazgo No. 45. Administrativo Para Indagación Preliminar - Proyecto Estudio y Diseño del Relleno Sanitario de la Cabecera Municipal de Bagadó

El artículo 209 de la Carta Política consagra los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad con el que actuarán las administraciones, así mismo, la ley 80 de 1993 en su artículo 3 señala "...que los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos.." y la ley 489 de 1998 hace mención en su artículo 3²⁸⁶ a los principios de la función administrativa, durante el desarrollo del proceso auditor el MVCT dio a conocer que el relleno sanitario del Municipio de de Bagadó se encuentra sin operar y en condiciones de abandono, de acuerdo a la visita de seguimiento al Municipio de Bagadó relleno sanitario los días 2 y 3 de diciembre de 2015²⁸⁷, del análisis a la información entregada por la entidad, se observaron los siguientes hechos:

- El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el comité Técnico del Viceministerio de Agua y Saneamiento en su sesión No.29 del 10 de

²⁸⁵ 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.

²⁸⁶ Principios de la Función Administrativa. Artículo 3º.- 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.

²⁸⁷ Extracto del acta final de aseguramiento: Se efectuaron las siguientes actividades: Reunión con la comunidad "No se evidencia presencia institucional por parte de la Empresa APC de servicios públicos de Bagadó - COSPUBA, lo cual se ve reflejado en la debilidad frente a la prestación de los servicios tales como: 1) Manejo inadecuado del relleno sanitario 2) falta de gestión de la administración municipal como garante de la prestación del servicio.

octubre de 2012, dio el concepto de VIABILIDAD del proyecto, sin que el componente de evaluación financiera institucional cumpliera con ninguno de los ítems evaluados, dejando la siguiente observación: "Aguas del Chocó se encuentra actualmente evaluando los resultados de la consultoría contratada, la cual realizó el diagnóstico de la empresa. Aguas del Chocó desarrollará el fortalecimiento institucional de la empresa durante los años 2013 y 2014 en todos los municipios del Chocó se fortalecerá la empresa financieramente, administrativa y técnicamente".

- El MVCT hace parte del comité Directivo, instancia máxima de decisión y coordinación interinstitucional del PDA, con la función entre otras de aprobar, con base en la propuesta preparada por el Gestor PAP PDA con el apoyo de la Gerencia Asesora, los esquemas de transformación empresarial y/o fortalecimiento institucional para cada Municipio y/o Distrito participante del PDA. (Artículo 10 Funciones del Comité Directivo del Decreto 3200 de 2008).
- En el Convenio Interadministrativo de uso de recursos No.96 del 13/11/2009 suscrito entre MVCT y el Departamento del Chocó en su cláusula Octava hace mención del aseguramiento de las inversiones del PDA así "Lineamientos Generales De Inversión y Lineamientos Técnicos. Las inversiones del PDA deberán obedecer a procesos de transformación empresarial y/o fortalecimiento institucional asegurando la implementación de. Esquemas eficientes y sostenibles para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico. En desarrollo de sus funciones de asistencia técnica el MINISTERIO suministrará los lineamientos técnicos mínimos que deberán ser observados a la hora de preparar los pliegos de contratación de: a) Estructuración para la vinculación de operadores especializados; b) Vinculación de operadores especializados; c) Diagnósticos; d) Gerencia Asesora; e) Diseños; f) Fortalecimiento Institucional; g) Asesoría para la Implementación de Metodologías Tarifadas y Organización de Subsidios; h) Implementación de PGIRS; i) Interventoría de cualquiera de las anteriores; y j) Interventoría de Obras. En cualquier caso, el MINISTERIO podrá ofrecer su capacidad técnica para la elaboración de otros pliegos de contratación en función de los requerimientos del PDA. El Manual Operativo..."
- El MVCT, tiene la función de realizar las gestiones necesarias para la contratación del seguimiento a los proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo viabilizados que cuenten con el apoyo financiero de la Nación, efectuar la supervisión de los contratos respectivos. (Artículo 21 y 24

Obst

numeral 5 del Decreto 3571 27/09/2011) y cláusula décimo novena del convenio interadministrativo No.96 del 13/11/2009²⁹⁸

- La ley 489 de 1998 Artículo 6.-Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares. Parágrafo: A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector.
- Han pasado más de dos años de haber entregado las obras al Ente Territorial²⁹⁹ las cuales se encuentran deterioradas por el transcurrir del tiempo con maleza y solo hasta la visita del 2 y 3/12/2015 el MVCT realiza pronunciamiento sobre la operación³⁰⁰. Además el MVCT a la fecha (mayo 5 de 2016) no ha iniciado ninguna acción jurídica tendiente a la recuperación de los recursos invertidos en este proyecto³⁰¹.

La responsabilidad de cada uno de los participantes en el presunto daño se sustenta en la falta de acompañamiento por parte del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en el aseguramiento de la operación del relleno, no cumplimiento de las obligaciones del gestor del PDA descritas en el artículo 14 del

²⁹⁸ El MVCT por intermedio de la dirección de Gestión Empresarial del Viceministerio de Agua y Saneamiento, efectuara la supervisión del presente convenio

²⁹⁹ Las obras fueron entregadas el 28 de noviembre de 2013 por Aguas de Chocó S.A E.S.P, en calidad de contratante de las obras y Gestor PAP PDA de Chocó a la Alcaldía

³⁰⁰ El MVCT mediante respuesta No.2016EE0011230 del 16/05/2016 adjunta el acta.

³⁰¹ Respuesta MVCT radicado No.2016EE0036855 del 4/05/2016 informa: "...En cuanto a la cuantificación de los recursos invertidos en el proyecto, en cuanto a sus obras físicas fue ejecutado en un 100% y se entregó a la entidad territorial plenamente adecuado para su operación, esta entrega determinó la incorporación presupuestal del bien a los activos del Municipio de Bagadó. Así, en la actualidad el relleno sanitario hace parte del patrimonio del municipio de Bagadó y de existe algún perjuicio asociado con la inadecuada o inexistente operación deberá evaluarse desde el punto de vista administrativo en cuanto a la obligación a cargo del municipio de asegurar la prestación de los servicios públicos...."

decreto 2246 de 2012²⁹² y el Municipio por no garantizar la prestación del servicio público de aseo²⁹³.

Analizada la respuesta MVCT 2016EE0052303 del 14/06/2016 y 2016EE0054881 del 21/06/2016, se estableció que no hay certeza sobre si la obra mencionada está funcionando a satisfacción por los siguientes situaciones: 1) Las obras fueron entregadas en noviembre de 2013 y dos años después el MVCT radico ante la CGR oficio dirigido al ente territorial en donde pone en conocimiento que en el mes diciembre de 2015 realizó visita a las obras en donde manifestó que "se encuentra en este momento sin operar y en condiciones de abandono como se evidencia en las siguientes imágenes" 2) El MVCT adjunta la certificación de la Alcaldesa de Bagadó del día 07 de junio de 2016 certifica: "que el municipio de BAGADO (CHOCO) desde el 04 de enero de 2016, se encuentra disponiendo los residuos sólidos generados por la comunidad en el relleno sanitario - cabecera municipal Choco."

Llama la atención que el 05 de enero de 2016 se puso en conocimiento ante el ente de control que el relleno estaba sin operar y en condiciones de abandono, sin embargo la alcaldía certifica que desde el 04 de enero de 2016 se encontraba disponiendo los residuos sólidos en el relleno. Evidenciándose contradicción en las fechas y en el hecho de que no solo es disponer los residuos sólidos si no asegurar que la operación cumpla con los parámetros establecidos por el Gestor. Además en lo relacionado con la respuesta al alcance de este hallazgo de aportar visita y fotos que demuestren la puesta en operación, el MVCT manifiesta que no tiene competencia para realizar verificación de la operación de rellenos sanitarios.

Es importante aclarar que el MVCT como ente rector y cabeza del sector de APSB, por conducto del Viceministro de agua y saneamiento básico en nombre de la Nación tiene como funciones: formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico y realizar seguimiento a los proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo viabilizados que cuenten con el apoyo financiero de la Nación. De lo anterior se deduce que el MVCT con el fin de dar cumplimiento a las metas establecidas en las políticas públicas del sector, debe propender porque el destino de los recursos entregados a los entes territoriales cumpla con los fines para los cuales fueron destinados.

No sobra señalar que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Resaltándose que la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un

²⁹² 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, así como atender los temas a nivel departamental relacionados con el sector de agua potable y saneamiento básico como representante del Gobernador.

²⁹³ Constitución Política: Artículo 311 en concordancia con el artículo 365, ley 42 de 1994 artículo 5. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Con fundamento en lo anterior, para el presente caso, se señala que la Contraloría tiene la función de velar por el buen manejo de los recursos públicos desembolsados por el MVCT a los Entes Territoriales, en armonía con lo anterior es sabido que las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

De lo anterior, se concluye que no se está cumpliendo con el objeto social y los fines esenciales del Estado para el cual se invirtieron los recursos, lo cual configura un presunto daño patrimonial por el abandono en que se encuentra el relleno sanitario por \$ 902 millones²⁹⁴, sin embargo como no se tiene certeza sobre la causación de un daño patrimonial estatal con ocasión del proyecto en comento, y los presuntos responsables, se considera procedente que al tenor de lo preceptuado por la ley 610 del 2000 en su artículo 39 es adelantar una indagación preliminar²⁹⁵.

Hallazgo No. 46. Administrativo. Proyecto Construcción del Acueducto Interveredal de la Zona Norte del municipio de Suarez

Proyecto Viabilizado con Recursos Nación: \$1.872,9 millones

Convenio Interadministrativo: No. 169 del 31/01/2013²⁹⁶

Convenio de Cooperación: No.2131128 31/01/2013²⁹⁷

Contrato de Obra: No. 2134167 19/12/2013 por \$1.563 millones²⁹⁸

Contrato de Interventoría: No.2134098 10/12/2013 por \$124millones²⁹⁹

En visita de campo efectuada a este proyecto³⁰⁰, se evidenciaron las siguientes situaciones:

²⁹⁴ Valor que corresponde a la Construcción del relleno sanitario del Municipio de Bagadó-Chocó

²⁹⁵ 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.

²⁹⁶ Suscrito entre Fonade y MVCT.

²⁹⁷ Suscrito Fonade y Municipio no genera afectación presupuestal

²⁹⁸ Celebrado entre Fiduciaria Bogotá y Consorcio Obra Suarez Tolima

²⁹⁹ Suscrito entre Fonade y E. Ing Ingeniería

³⁰⁰ El 20 abril de 2016, se procedió a realizar visita de campo en el Municipio de Suarez



- El micromedidor ubicado en la vereda Cañaverál no funciona.
- El micromedidor de la vereda Hato Viejo no funciona.
- El operador no ha realizado la toma de las muestras para la medición del agua según parámetros IRCA.

Las anteriores situaciones afectan el normal funcionamiento y el impacto esperado por el mismo³⁰¹, en la medida en que no se puede certificar que la calidad del agua es apta para el consumo humano.

Este Hallazgo es un beneficio desde el punto de vista cualitativo en la medida en que posterior a la visita de campo, fueron cambiados los medidores que no funcionaban.

Hallazgo No. 47. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria para Indagación Preliminar - Proyecto "Construcción Primera Etapa del Sistema de Alcantarillado Sanitario de la margen Izquierda del municipio de Montería".

El MVCT impetró demanda de controversias contractuales en contra del Municipio, donde pretende el resarcimiento del valor total de los recursos de la NACIÓN entregados para el proyecto³⁰², es importante señalar que a la fecha, mayo de 2016, el proceso no tiene decisión de fondo.

Por otra parte y de acuerdo con información suministrada por la entidad³⁰³ se logró evidenciar lo siguiente de la ejecución y desarrollo del proyecto:

El Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial- MAVDT- hoy MVCT, celebró el convenio No. 2060220 el 23/01/2006 entre Fonade y el Municipio de Montería con el objeto de "aunar esfuerzos para apoyar la ejecución de las obras correspondientes al proyecto construcción primera etapa del sistema de alcantarillado de la ciudad de Montería Córdoba", donde el MAVDT aportó la suma de \$7.200 millones, y viabilizó el proyecto.

Se evidencia en los hechos de la demanda citada que la obra ejecutada en virtud del convenio en comento no es funcional, pese a haber transcurrido más de dos años desde su fecha de terminación. Así mismo, se suministró una tubería de 36"

³⁰¹ Según Oficio No.7323-2-84750 del 13/09/2013: En la ficha de Evaluación proyecto -Impacto: Calidad de agua de 0% a 100%.

³⁰² "Que como consecuencia de la anterior declaración, el Municipio de Montería deberá pagar al Ministerio de Vivienda, Ciudad, y Territorio, la suma de SIETE MIL CIENTO VINTIDOS MILLONES CIENTO CINCO MIL QUINIENTOS CUARENTA PESOS SETENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS OCHENTA SIETE PESOS (\$7.122.105.504) que corresponden a la devolución de la totalidad de los recursos ejecutados del aporte efectuado por la Nación al proyecto, debidamente indexados y/o actualizados a valor presente."

³⁰³ Respuesta a oficio MVCT-046-2016. Recibido con rad. 2016EE0037881 el 10/05/2016.

(289 ml) la cual no se instaló y que hace falta realizar las pruebas hidráulicas de la tubería del colector matriz dorado.

Aunado a lo anterior se establecieron las siguientes debilidades³⁰⁴:

- En la ficha de viabilización, se asegura que entre la documentación presentada por el alcalde municipal se incluye el permiso de vertimiento de aguas servidas sobre el caño La Caimanera otorgado por la CVS. No obstante, en la documentación soporte de la primera viabilización se señala que es necesario hacer cambios en el diseño, debido a que la CVS negó dicho permiso, lo que significa registro de información incompleto y no verídico dentro del proceso de viabilización. Al respecto, es preciso tener en cuenta dos cosas importantes en casos de obras hidráulicas y sanitarias: diseñar, viabilizar y construir este tipo de obras sin contar con el respectivo permiso de vertimiento es un absurdo técnico, puesto que el punto de vertimiento tiene unas características de localización que inciden directamente en los diseños y funcionamiento de las obras conexas; por esta razón, la autoridad ambiental debe evaluar muchas variables técnicas antes de emitir respuesta a las solicitudes que recibe y, de acuerdo con los resultados de los análisis, podría negarlas, tal como ocurrió en este caso. La incidencia sobre el proyecto es relevante, porque el cambio de fuente receptora implica cambios en los diseños y por lo tanto en todos los componentes del sistema.
- No se evidencia el rol de la entidad territorial en los diferentes soportes revisados que den fé si recibió o no la capacitación y asistencia técnica necesaria para ejercer sus funciones y corregir oportunamente las deficiencias presentadas durante la ejecución del convenio y del proyecto. Las comunicaciones y documentos se refieren siempre a Fonade, los contratistas de interventoría y el operador.
- Para la segunda reformulación, las modificaciones en los diseños se deben en gran parte a: cambios en el trazado de las líneas conexas a la planta de tratamiento, lo que implicó trámite de permisos de servidumbre; cambios en los diseños debidos a la calidad de los suelos; cambios en los costos y características del entibado, debido a la calidad de los suelos. No obstante, en la viabilización se asegura la existencia de estudios de suelos, diseños y planos suficientes, así como coherencia entre estos y las memorias de cálculo.
- Solo cuando se presentan nuevas solicitudes de reformulación del plan financiero, en 2009, el MAVDT hace un análisis técnico del proyecto y requiere información a la interventoría del mismo y a Fonade, como responsable de la gerencia y supervisión de los proyectos.

³⁰⁴ De acuerdo a la información suministrada por el MVCT.

Q. Cort

- Los cambios en la formulación, cantidades de obra y característica del sistema aprobados en Comité del 26 de noviembre de 2009, corresponden a hechos cumplidos, debido a que el ministerio no cuenta con un sistema eficiente de seguimiento a los proyectos. Los cambios aparecen justificados a nivel de plan financiero, única información que a lo largo de la ejecución del proyecto ha revisado el MAVDT, hoy MVCT.
- De lo anterior, persiste la duda sobre cómo se conecta el sistema de alcantarillado con la planta de tratamiento, si el colector matriz Dorado pasó de la construcción de 568 ml al suministro de 289,5 ml. La aprobación de esta modificación nunca exigió la solución técnica frente a esta diferencia.
- En los documentos aportados por el MVCT relacionados con el Colector El Dorado, específicamente el informe de comisión de 6 y 7 de diciembre de 2012 señala: "...que dicha tubería no había sido instalada, que la misma se encuentra almacenada por la empresa y que el componente Colector El Dorado ya había sido prácticamente construido por la CVS en su totalidad, para hacer el respectivo empalme con la estación de bombeo El Dorado y de esta manera poner en funcionamiento el sistema de alcantarillado.
- En la documentación aportada relacionada con la gestión de la CVS, el MVCT entregó a la CGR un documento en el cual no se consigna información relacionada con el Colector Matriz Dorado de 36" de diámetro y 568 ml. El documento, con radicado del MVCT 2016ER0025794, del 14 de marzo del presente año, da cuenta de la ejecución del proyecto "construcción de colectores secundarios, barrio Juan XXIII, municipio de Montería. No se evidencia qué pasó en el proyecto con las reformulaciones aprobadas.

La ausencia del colector matriz Dorado, sin que se vislumbre su reemplazo técnico, deja invalidadas todas las obras de tratamiento, puesto que el sistema no estaría siendo alimentado por el agua a tratar; tampoco se lograría la cobertura pactada en el convenio original y ajustada en las diferentes modificaciones, de tal manera que están en riesgo los \$7.200.000.000.00 a precios del 2005.

De lo anterior, se concluye que no se está cumpliendo con el objeto social y los fines esenciales del Estado para el cual se invirtieron los recursos, lo cual configura un presunto daño por valor de \$7.122 millones a precios del 2005³⁰⁵. Además, se evidencian debilidades en el cumplimiento de las siguientes normas a cargo del Ministerio:

El artículo 209 de la Carta Política consagra los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad con el que actuaran las

³⁰⁵ Este valor corresponde a las pretensiones de la demanda interpuesta por el MVCT al ente territorial.

administraciones. Artículo 59, numerales 5 y 11³⁰⁶ y 6³⁰⁷ de la Ley 489 de 1998; artículo 11 de la Resolución 1550 de 2005; Artículo 67, numeral 67.7³⁰⁸ de la Ley 142 de 1994, el artículo 93 de la Ley 812 de 2003, por medio de la cual se adopta Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario 2002-2006"³⁰⁹, convenio de apoyo financiero No 2060220³¹⁰.

Analizada la respuesta del MVCT³¹¹, resulta contradictorio, que la entidad en lo relacionado con este proyecto, el 21 de febrero de 2014 inicio demanda de controversias contractuales contra el Municipio de Montería, solicitando "...que se declare la responsabilidad del Municipio por el incumplimiento del convenio y como consecuencia se devuelvan los recursos aportados por la Nación (a través del convenio No. 2060220 celebrado entre el el MAVDT hoy MVCT Fonade y Municipio) por la suma de \$7.122 millones ... teniendo en cuenta que la obra ejecutada en virtud del convenio de apoyo financiero No.2060220 no es funcional, pese a haber transcurrido más de dos años de su fecha de terminación...", y el MVCT informa que la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge "(...) el proyecto se encuentra en funcionamiento, prueba de esto es que gran cantidad de aguas residuales son bombeadas por la Estación El Dorado".

³⁰⁶ 59.5. Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica. 59.11. Velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y hacer su supervisión y seguimiento.

ARTÍCULO 11. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial diseñará y desarrollará un sistema de información gerencial de los proyectos presentados a la ventanilla única para hacer el seguimiento a la inversión de los recursos asignados por el Gobierno Nacional al sector de agua potable y saneamiento básico.

³⁰⁷ Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares. Parágrafo: A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector.

³⁰⁸ 67.7. Desarrollar y mantener un sistema adecuado de información sectorial, para el uso de las autoridades y del público en general.

³⁰⁹ señala que "El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial será el único responsable de la recepción de todos los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación. El Ministerio evaluará la viabilidad técnica, financiera, legal, socioeconómica y ambiental de los proyectos, elegirá aquellos que cumplan los requisitos y estructurará el esquema de financiamiento de los mismos, coordinando los aportes de recursos con las distintas entidades que los administran";

Que en cumplimiento de las directrices trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo para lograr mayor eficacia, eficiencia y equidad en la ejecución de los recursos del Presupuesto General de la Nación destinados al sector de agua potable y saneamiento básico, se hace necesario establecer los criterios, requisitos y procedimientos para la presentación, viabilización, asignación de recursos de la Nación y ejecución de los proyectos del sector que soliciten apoyo financiero del Gobierno Nacional mediante el mecanismo de ventanilla única, que se presenten directamente ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

³¹⁰ Clausula Segunda: OBLIGACIONES DEL MINISTERIO "... 2. Realizar el Seguimiento de la ejecución del presente convenio con base en los informes de interventoría ..."

³¹¹ Mediante oficio del MVCT 2016EE0051628 del 13-06-2016 la entidad da respuesta a la comunicación de hallazgos del oficio MVCT 073 DE 2016 con Radicado No.2016ER0060708.



No sobra indicar que en el oficio citado el MVCT señala que sin perjuicio del contenido del informe remitido por la CVS se adelanta el medio de control de controversias contractuales en contra de la Entidad Territorial³¹².

Por otra parte, desde el punto de vista técnico, la CGR ve el sistema de alcantarillado como un todo; el MVCT está respondiendo solamente por las partes que viabilizó y asignó recursos; en los documentos revisados no se habla que el colector El Dorado de 26 pulgadas de diámetro haya sido excluido en su totalidad sino en 270 metros. No es claro qué pasó aquí, si el colector de mayor diámetro fue reemplazado por la red de 16" y 20" del barrio Juan XXIII, construida con recursos de regalías. También llama la atención de la CGR que el Ministerio, rector de la política, no haya transmitido las inquietudes de la CGR a la empresa Proactiva, sino a la CVS. En general, un colector matriz es de 36".

Es importante aclarar que el MVCT como ente rector y cabeza del sector de APSB, por conducto del Viceministro de agua y saneamiento básico en nombre de la nación tiene como funciones: formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico y realizar seguimiento a los proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo viabilizados que cuenten con el apoyo financiero de la Nación. De lo anterior se deduce que el MVCT con el fin de dar cumplimiento a las metas establecidas en las políticas públicas del sector, debe propender porque el destino de los recursos entregados a los entes territoriales cumpla con los fines para los cuales fueron destinados.

No sobra señalar que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Resaltándose que la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Con fundamento en lo anterior, para el presente caso, se señala que la Contraloría tiene la función de velar por el buen manejo de los recursos públicos desembolsados por el MVCT a los Entes Territoriales, en armonía con lo anterior es sabido que las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

³¹² Sin perjuicio del contenido del informe remitido por la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y San Jorge – CVS que da cuenta de la funcionalidad de las obras, actualmente se adelanta el medio de control de controversias contractuales con radicado No. 23-001-23-33-000-2014-0057 en contra de la Entidad Territorial, requiriendo la declaratoria de incumplimiento con la consecuente responsabilidad contractual, trámite que deberá ser definido por el Tribunal Contencioso Administrativo de Montería.

Sin perjuicio de la reclamación que adelanta el MVCT, es preciso señalar que la responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

Además, es importante traer a colación que el objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal. (Artículo 4 de la Ley 610 de 2000).

De conformidad con lo anterior y toda vez que no se tiene certeza sobre la causación de un daño patrimonial estatal con ocasión de la obra en comento, y los presuntos responsables, se considera procedente que al tenor de lo preceptuado por la ley 610 del 2000 en su artículo 39 es adelantar una indagación preliminar³¹³.

Hallazgo No. 48. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria para Indagación Preliminar - Proyecto "Construcción del Relleno Sanitario en Armero-Guayabal para el Manejo de los Residuos Sólidos de los municipios de Armero-Guayabal, Mariquita, Lórida, Palocabildo, Falan y Casablanca, Libano, Murillo y Villahermosa.

Viabilización

El MVCT impetró demanda de controversias contractuales en contra del Municipio, donde pretende el resarcimiento del valor total de los recursos de la NACIÓN entregados para el proyecto³¹⁴, es importante señalar que a la fecha, mayo de 2016, el proceso no tiene decisión de fondo.

³¹³ 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.

³¹⁴ "Que como consecuencia de la anterior declaración, el Municipio de Armero- Guayabal deberá pagar al Ministerio de Vivienda, Ciudad, y Territorio, la suma de DOS MIL DOSCIENTE VEINTE MILLONES TRECE MIL CIENTO CUARENTA PESOS CON NOVENTA Y TRES CENTAVOS (\$2 220 013 140) que corresponden a los perjuicios causados por el incumplimiento del municipio, y al reintegro del valor ejecutado y pagado al proyecto debidamente indexados."

Por otra parte y de acuerdo con información suministrada por la entidad³¹⁵ se logró evidenciar lo siguiente de la ejecución y desarrollo del proyecto.

El MAVDT, hoy MVCT celebró el convenio No. 2071052 del 27 de junio de 2007, entre Fonade y el Municipio de Armero Guayabal con el objeto de "aunar esfuerzos para apoyar la ejecución de las obras correspondientes al proyecto Construcción del Relleno sanitario en Armero Guayabal para el manejo de los residuos sólidos de los municipios Armero – Guayabal, Mariquita, Lerdia, Palocabildo, Falan Casablanca, Libano, Murillo y Villahermosa", donde el MAVDT aportó la suma de \$2.068 millones, y viabilizo el proyecto, se evidencia en los hechos de la demanda citada que la obra ejecutada en virtud del convenio en comento no ha entrado en operación pasados más de dos años desde su fecha de terminación.

De la misma forma, se establecieron las siguientes debilidades de conformidad con la información suministrada por el MVCT:

- Los proyectos de relleno sanitario requieren licencia ambiental por la complejidad de sus componentes, el nivel de afectación sobre los ecosistemas, la respuesta de las comunidades frente a su cercanía, las medidas de protección ambiental y social que se tomen frente a los impactos identificados; no obstante, en el caso del proyecto, ni el componente ambiental ni el social fueron tenidos en cuenta al momento de viabilizar el proyecto y tampoco en los momentos en que se dieron las alarmas sobre las dificultades de ejecución, cuando hubiera sido posible reformular el mismo, redireccionar los recursos hacia el lleno de los requisitos faltantes o de la complejidad técnica.

Por otra parte, los proyectos de desarrollo en Colombia deben cumplir con los requisitos de formulación establecidos por el DNP en la metodología general ajustada MGA³¹⁶.

Componente ambiental

- En diciembre de 2009, CORTOLIMA, mediante Resolución 3281 de diciembre 1 de 2009, otorgó al Municipio de Armero - Guayabal con NIT 890.702.018-4 Licencia Ambiental para la construcción y operación del proyecto denominado "Parque Industrial Santo Domingo", localizado en el predio Las Palmas de la vereda Santo Domingo del municipio de Armero - Guayabal.

³¹⁵ Respuesta a oficio MVCT-046-2016. Recibido con rad. 2016EE0037881 el 10/05/2016.

³¹⁶ Ibidem nota 88



- El 25 de noviembre de 2010, mediante Resolución 4261, Cortolima ordena, entre otras cosas 1. Un estudio hidrogeológico e hidrológico del drenaje donde se construirá el relleno sanitario en su primera fase. 2. Un estudio de suelos del área de influencia directa, que complemente y aclare el que hace parte del Estudio de Impacto Ambiental, indicando la profundidad real de éstos y sus condiciones de permeabilidad.

Como se observa, la viabilización de un proyecto de alto impacto ambiental sin la existencia de licencia ambiental debidamente emitida y en vigencia, pone en riesgo los recursos públicos asignados, como ocurrió en este caso.

Dado lo expuesto, los recursos del Estado estuvieron en riesgo desde el momento en que se obvió la necesidad de la licencia ambiental como requisito indispensable previo a cualquier erogación de recursos.

De acuerdo con lo anterior, se evidencian debilidades en el cumplimiento de las siguientes normas a cargo del Ministerio:

El artículo 209 de la Carta Política consagra los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad con el que actuarán las administraciones. Artículo 59, numerales 5 y 11³¹⁷ y 6³¹⁸ de la Ley 489 de 1998; artículo 11 de la Resolución 1550 de 2005; Artículo 67, numeral 67.7³¹⁹ de la Ley 142 de 1994, convenio de apoyo financiero No 2071052³²⁰, CONPES 3313 2004³²¹.

³¹⁷ 59.5. Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica. 59.11. Velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y hacer su supervisión y seguimiento.

ARTÍCULO 11. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial diseñará y desarrollará un sistema de información gerencial de los proyectos presentados a la ventanilla única para hacer el seguimiento a la inversión de los recursos asignados por el Gobierno Nacional al sector de agua potable y saneamiento básico.

³¹⁸ • Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares. Parágrafo: A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector.

³¹⁹ 67.7. Desarrollar y mantener un sistema adecuado de información sectorial, para el uso de las autoridades y del público en general.

³²⁰ Clausula Segunda: OBLIGACIONES DEL MINISTERIO "...2. Realizar el Seguimiento de la ejecución del presente convenio con base en los informes de interventoría ..."

³²¹ De otra parte, la responsabilidad técnica recae en la DAPSBA con el apoyo de las instancias de naturaleza transversal del Ministerio. Dentro de sus responsabilidades se encuentran: (i) viabilizar los proyectos presentados; (ii) estudiar y proponer criterios para la asignación de los recursos de la Nación; (iii) proponer esquemas de interventoría con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de cada proyecto; (iv) elaborar y mantener actualizado el manual operativo interno para la evaluación, contratación y seguimiento a los proyectos, así como la liquidación de los convenios suscritos; (v) coordinar la estructuración de una base

Es importante aclarar que el MVCT como ente rector y cabeza del sector de APSB, por conducto del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico en nombre de la nación tiene como funciones: formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico y realizar seguimiento a los proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo viabilizados que cuenten con el apoyo financiero de la Nación. De lo anterior se deduce que el MVCT con el fin de dar cumplimiento a las metas establecidas en las políticas públicas del sector, debe propender porque el destino de los recursos entregados a los entes territoriales cumpla con los fines para los cuales fueron destinados.

No sobra señalar que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Resaltándose que la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Con fundamento en lo anterior, para el presente caso, se señala que la Contraloría tiene la función de velar por el buen manejo de los recursos públicos desembolsados por el MVCT a los Entes Territoriales, en armonía con lo anterior es sabido que las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Sin perjuicio de la reclamación que adelanta el MVCT, es importante señalar que la responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

Además, es importante traer a colación que el objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal. (Artículo 4 de la Ley 610 de 2010).

de datos con toda la información relacionada con cada uno de los proyectos; (vi) establecer las condiciones para los desembolsos; (vii) preparar los informes requeridos sobre el avance de los proyectos; y, (viii) realizar el seguimiento general del programa.

Adicionalmente, con el propósito de garantizar los principios de transparencia, eficiencia y eficacia de la gestión y las inversiones, el MAVDT incluirá una estrategia para la implementación y/o adaptación de un sistema de información que permitirá el reporte oportuno de información hacia el Programa Transparencia en Línea del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



De conformidad con lo anterior no se está cumpliendo con el objeto social y los fines esenciales del Estado para el cual se invirtieron los recursos generando un posible daño al patrimonio público por valor de \$ 2.068 millones a precios del 2007³²², sin embargo como no se tiene certeza sobre la causación de un daño patrimonial estatal con ocasión del proyecto en comento, y los presuntos responsables, se considera procedente que al tenor de lo preceptuado por la ley 610 del 2000 en su artículo 39 es adelantar una indagación preliminar³²³.

Hallazgo No. 49. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria para Indagación Preliminar - Proyecto "Gestión, financiación, diseño, reposición, rehabilitación, expansión, operación y mantenimiento de la infraestructura de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y actividades complementarias del municipio de Mahates, departamento de Bolívar" bajo el esquema de operador – Constructor.

El MVCT impetró demanda de controversias contractuales en contra del Municipio, donde pretende el resarcimiento del valor total de los recursos de la NACIÓN entregados para el proyecto³²⁴, es importante señalar que a la fecha el proceso no tiene decisión de fondo.

A continuación se mencionan algunos aspectos importantes en relación con el proyecto:

Se celebró el convenio No. 100 de 2005 entre el MAVDT, Fonade y el Municipio de Mahates (Bolívar), con el objeto de "apoyar financieramente la ejecución del plan de obras e inversiones en infraestructuras para el municipio como mecanismo para contribuir al desarrollo del contrato resultante de la convocatoria que adelantara el municipio", donde el MAVDT aportó la suma de \$3.240 millones, y viabilizó el proyecto.

³²² Este valor corresponde a los recursos entregados por el MVCT al ente territorial mediante el convenio de apoyo financiero.

³²³ 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.

³²⁴ "Que como consecuencia de la anterior declaración, el Municipio de Mahates (Bolívar) deberá pagar al Ministerio de Vivienda, Ciudad, y Territorio, la suma de TRES MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS VEINTIUN PESOS MTE (\$3.196.383.821) que corresponden a la devolución de la totalidad de los recursos ejecutados del aporte efectuado por la Nación al proyecto, debidamente indexados y/o actualizados a la fecha."

Es relevante señalar que el convenio BIRF 7077 suscrito el 17 de diciembre de 2001, incluyó un manual de operación en el cual se destaca el soporte técnico que debía prestar el ente rector de la política en el país, en su momento el Ministerio de Desarrollo Económico, a través de la Dirección de Agua Potable, reemplazados en funciones por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Dirección de Agua Potable, Saneamiento Básico y Ambiental y hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Al respecto, el convenio 100 obvió los objetivos del convenio marco, puesto que se limitó a contratar el apoyo financiero, a pesar que el Manual de Operación del convenio 7077 de 2002 MB-C, señaló claramente en numerosos apartes, que las obligaciones del Ministerio iban más allá de prestar apoyo financiero, puesto que se trataba de una estrategia de cambio de administración y gestión del sector que requería una estructura especial de administración, seguimiento y control, para lo cual se crearon las instancias respectivas. Dice el Manual: *"La ejecución del Proyecto estará a cargo del MDE, bajo la responsabilidad de la Dirección General de Agua Potable y Saneamiento Básico, a través de la Unidad Ejecutora del Proyecto [UEP]. El Proyecto tiene un periodo de ejecución de cinco (5) años, y como fecha de cierre se estima el 30 de junio de 2007"*. Las funciones de la UPE en cabeza del entonces MDE hoy MVCT, explícitas en el capítulo 5 del MO-C-7077, señalaban, entre otras: realizar la planeación, coordinación, promoción, implementación y seguimiento de los procesos de participación de operadores especializados para el sector de acueducto y alcantarillado que adelante el Programa; coordinar y ejecutar los componentes del Proyecto; administrar el Proyecto; realizar la coordinación interinstitucional entre las entidades territoriales y nacionales vinculadas al Programa; prestar asistencia técnica a las entidades territoriales en los procesos de contratación para la selección y la vinculación de los operadores especializados; presentar propuestas y recomendaciones que contribuyan al permanente mejoramiento de las políticas y criterios para el desarrollo sostenible de los proyectos de participación de los operadores especializados que adelante el MDE, y proponer las recomendaciones que se consideren convenientes para ajustar los modelos de contratos y documentos licitatorios para la selección respectiva.

En la información aportada por el MVCT a solicitud de la CGR durante el actual proceso auditor, no se evidencia la construcción y alimentación continua de un sistema de información del convenio tal que arroje los productos propuestos en el convenio marco, que permitan evaluar en el camino la efectividad de las decisiones adoptadas con miras al ajuste del modelo.

No se evidencian acciones preventivas ante la tardanza de 11 meses en la legalización del convenio; solo reposa la solicitud de información al municipio, a partir de un año después de iniciado el convenio, a pesar de que se estipuló que el municipio enviaría informes trimestrales, si bien señala esta ausencia como un



Es relevante señalar que el convenio BIRF 7077 suscrito el 17 de diciembre de 2001, incluyó un manual de operación en el cual se destaca el soporte técnico que debía prestar el ente rector de la política en el país, en su momento el Ministerio de Desarrollo Económico, a través de la Dirección de Agua Potable, reemplazados en funciones por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Dirección de Agua Potable, Saneamiento Básico y Ambiental y hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Al respecto, el convenio 100 obvió los objetivos del convenio marco, puesto que se limitó a contratar el apoyo financiero, a pesar que el Manual de Operación del convenio 7077 de 2002 MB-C, señaló claramente en numerosos apartes, que las obligaciones del Ministerio iban más allá de prestar apoyo financiero, puesto que se trataba de una estrategia de cambio de administración y gestión del sector que requería una estructura especial de administración, seguimiento y control, para lo cual se crearon las instancias respectivas. Dice el Manual: *"La ejecución del Proyecto estará a cargo del MDE, bajo la responsabilidad de la Dirección General de Agua Potable y Saneamiento Básico, a través de la Unidad Ejecutora del Proyecto [UEP]. El Proyecto tiene un periodo de ejecución de cinco (5) años, y como fecha de cierre se estima el 30 de junio de 2007"*. Las funciones de la UPE en cabeza del entonces MDE hoy MVCT, explícitas en el capítulo 5 del MO-C-7077, señalaban, entre otras: realizar la planeación, coordinación, promoción, implementación y seguimiento de los procesos de participación de operadores especializados para el sector de acueducto y alcantarillado que adelante el Programa; coordinar y ejecutar los componentes del Proyecto; administrar el Proyecto; realizar la coordinación interinstitucional entre las entidades territoriales y nacionales vinculadas al Programa; prestar asistencia técnica a las entidades territoriales en los procesos de contratación para la selección y la vinculación de los operadores especializados; presentar propuestas y recomendaciones que contribuyan al permanente mejoramiento de las políticas y criterios para el desarrollo sostenible de los proyectos de participación de los operadores especializados que adelante el MDE, y proponer las recomendaciones que se consideren convenientes para ajustar los modelos de contratos y documentos licitatorios para la selección respectiva.

En la información aportada por el MVCT a solicitud de la CGR durante el actual proceso auditor, no se evidencia la construcción y alimentación continua de un sistema de información del convenio tal que arroje los productos propuestos en el convenio marco, que permitan evaluar en el camino la efectividad de las decisiones adoptadas con miras al ajuste del modelo.

No se evidencian acciones preventivas ante la tardanza de 11 meses en la legalización del convenio; solo reposa la solicitud de información al municipio, a partir de un año después de iniciado el convenio, a pesar de que se estipuló que el municipio enviaría informes trimestrales, si bien señala esta ausencia como un



De conformidad con lo anterior no se está cumpliendo con el objeto social y los fines esenciales del Estado para el cual se invirtieron los recursos generando un posible daño al patrimonio público por valor de \$ 2.068 millones a precios del 2007³²², sin embargo como no se tiene certeza sobre la causación de un daño patrimonial estatal con ocasión del proyecto en comento, y los presuntos responsables, se considera procedente que al tenor de lo preceptuado por la ley 610 del 2000 en su artículo 39 es adelantar una indagación preliminar³²³.

Hallazgo No. 49. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria para Indagación Preliminar - Proyecto "Gestión, financiación, diseño, reposición, rehabilitación, expansión, operación y mantenimiento de la infraestructura de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y actividades complementarias del municipio de Mahates, departamento de Bolívar" bajo el esquema de operador - Constructor.

El MVCT impetró demanda de controversias contractuales en contra del Municipio, donde pretende el resarcimiento del valor total de los recursos de la NACIÓN entregados para el proyecto³²⁴, es importante señalar que a la fecha el proceso no tiene decisión de fondo.

A continuación se mencionan algunos aspectos importantes en relación con el proyecto:

Se celebró el convenio No. 100 de 2005 entre el MAVDT, hoy MVCT, Fonade y el Municipio de Mahates (Bolívar), con el objeto de "apoyar financieramente la ejecución del plan de obras e inversiones en infraestructuras para el municipio como mecanismo para contribuir al desarrollo del contrato resultante de la convocatoria que adelantara el municipio", donde el MAVDT aportó la suma de \$3.240 millones, y viabilizó el proyecto.

³²² Este valor corresponde a los recursos entregados por el MVCT al ente territorial mediante el convenio de apoyo financiero.

³²³ 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.

³²⁴ "Que como consecuencia de la anterior declaración, el Municipio de Mahates (Bolívar) deberá pagar al Ministerio de Vivienda, Ciudad, y Territorio, la suma de TRES MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS VEINTIUN PESOS MTE (\$3.196.383.821) que corresponden a la devolución de la totalidad de los recursos ejecutados del aporte efectuado por la Nación al proyecto, debidamente indexados y/o actualizados a la fecha."



incumplimiento del municipio, la verdad es que es un incumplimiento de las dos partes, el municipio, quien no envió informes con la periodicidad contractual establecida y el Ministerio, que no la requirió.

El informe final de supervisión, suscrito el 22 de marzo de 2013, señala, entre otras cosas:

"El municipio de Mahates, a través de Aguas Canal del Dique S.A. ESP deberá presentar dentro de los 10 días siguientes a la suscripción del acta de liquidación un informe consolidado del estado de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en el municipio de Mahates y los corregimientos de Evitar y Gamero, señalando el estado de los indicadores de cobertura, calidad, continuidad, presión e IANC, e informando las necesidades del sistema para asegurar la prestación de los servicios dentro de los parámetros de calidad establecidos."

Esto significa que no se tiene información sobre el funcionamiento y operación del sistema de acueducto y alcantarillado de Mahates como soporte de la liquidación del convenio y se evidencian debilidades en el cumplimiento de las siguientes normas a cargo del Ministerio:

El artículo 209 de la Carta Política consagra los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad con el que actuarán las administraciones. Artículo 59, numerales 5 y 11³²⁵ y 6³²⁶ de la Ley 489 de 1998; Artículo 67, numeral 67.7³²⁷ de la Ley 142 de 1994, CONPES 3313 2004³²⁸.

³²⁵ 59.5. Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica. 59.11. Velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y hacer su supervisión y seguimiento.

ARTÍCULO 11. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial diseñará y desarrollará un sistema de información gerencial de los proyectos presentados a la ventanilla única para hacer el seguimiento a la inversión de los recursos asignados por el Gobierno Nacional al sector de agua potable y saneamiento básico.

³²⁶ • Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares. Parágrafo: A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector.

³²⁷ 67.7. Desarrollar y mantener un sistema adecuado de información sectorial, para el uso de las autoridades y del público en general.

³²⁸ De otra parte, la responsabilidad técnica recae en la DAPSBA con el apoyo de las instancias de naturaleza transversal del Ministerio. Dentro de sus responsabilidades se encuentran: (i) viabilizar los proyectos presentados; (ii) estudiar y proponer criterios para la asignación de los recursos de la Nación; (iii) proponer esquemas de interventoría con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de cada proyecto; (iv) elaborar y mantener actualizado el manual operativo interno para la evaluación, contratación y seguimiento a los proyectos, así como la liquidación de los convenios suscritos; (v) coordinar la estructuración de una base de datos con toda la información relacionada con cada uno de los proyectos; (vi) establecer las condiciones para los desembolsos; (vii) preparar los informes requeridos sobre el avance de los proyectos; y, (viii) realizar el seguimiento general del programa.

Adicionalmente, con el propósito de garantizar los principios de transparencia, eficiencia y eficacia de la gestión y las inversiones, el MAVDT incluirá una estrategia para la implementación y/o adaptación de un

Es importante aclarar que el MVCT como ente rector y cabeza del sector de APSB, por conducto del Viceministro de agua y saneamiento básico en nombre de la nación tiene como funciones: formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico y realizar seguimiento a los proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo viabilizados que cuenten con el apoyo financiero de la Nación. De lo anterior se deduce que el MVCT con el fin de dar cumplimiento a las metas establecidas en las políticas públicas del sector, debe propender porque el destino de los recursos entregados a los entes territoriales cumpla con los fines para los cuales fueron destinados.

No sobra señalar que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Resaltándose que la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Con fundamento en lo anterior, para el presente caso, se señala que la Contraloría tiene la función de velar por el buen manejo de los recursos públicos desembolsados por el MVCT a los Entes Territoriales, en armonía con lo anterior es sabido que las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Sin perjuicio de la reclamación que adelanta el MVCT, es importante señalar que la responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

Además, es importante traer a colación que el objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal. (Artículo 4 de la Ley 610 de 2010).

De conformidad con lo anterior no se está cumpliendo con el objeto social y los fines esenciales del Estado para el cual se invirtieron los recursos generando un



posible daño al patrimonio público por valor de \$ 3.196 millones a precios del 2007³²⁹, sin embargo como no se tiene certeza sobre la causación de un daño patrimonial estatal con ocasión del proyecto en comento, y los presuntos responsables, se considera procedente que al tenor de lo preceptuado por la ley 610 del 2000 en su artículo 39 es adelantar una indagación preliminar³³⁰.

Hallazgo No. 50. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria para Indagación Preliminar - Proyecto "Acueductos y alcantarillados corregimientos Tarapacá, La Pedrera y Puerto Arica, departamento del Amazonas".

El MVCT impetro demanda de controversias contractuales en contra del Departamento, donde pretende el resarcimiento del valor total de los recursos de la NACION entregados para el proyecto³³¹, es importante señalar que a la fecha, mayo de 2016, el proceso no tiene decisión de fondo.

El MAVDT celebró el convenio No. 2060151 de 2006 entre Fonade y el Departamento de Amazonas con el objeto de "aunar esfuerzos para apoyar la ejecución de las obras correspondientes al proyecto "construcción de los sistemas de acueducto y alcantarillado de los corregimientos de Tarapacá, La Pedrera y Puerto Arica, Amazonas" donde el MAVDT hoy MVCT, aportó la suma de \$ 2.875 millones, y viabilizó el proyecto, se evidencia en los hechos de la demanda citada que la obra ejecutada en virtud del convenio en comento no es funcional ni se ha terminado.

Por otra parte y de acuerdo con información suministrada por la entidad³³² se logró evidenciar lo siguiente de la ejecución y desarrollo del proyecto:
Las partidas presupuestales fueron aprobadas sin que exista un proyecto inicial sobre el cual estimar el monto de los recursos. Reiteradamente, el MAVDT solicita

³²⁹ Este valor corresponde a las pretensiones de la demanda que inició el MVCT que corresponde al valor ejecutado del proyecto. Es importante precisar que en relación con este proyecto la CGR en el Informe de auditoría CGR-CDIFYTCEYR No. 084 de diciembre de 2012, hallazgos 46,47, se calificaron con una posible incidencia fiscal que el valor total suma \$ 253.2 millones.

³³⁰ 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.

³³¹ "Que como consecuencia de la anterior declaración, el Departamento de Amazonas deberá pagar al Ministerio de Vivienda, Ciudad, y Territorio, la suma de DOS MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS OCHENTA SIETE PESOS (\$2.875.284.587) que corresponden a la devolución de la totalidad de los recursos ejecutados del aporte efectuado por la Nación al proyecto, debidamente indexados y/o actualizados a valor presente."

³³² Respuesta a oficio MVCT-046-2016. Recibido con rad. 2016EE0037881 el 10/05/2016.

al gobernador del departamento del Amazonas, la formulación y entrega del proyecto.

En la ficha de viabilización se observa que el proyecto viabilizado no tiene Resoluciones de concesión de aguas ni de permisos de vertimiento. Así mismo, deja constancia que no existe organización empresarial para la administración y operación de los sistemas que se van a construir, como se observa en el acta de comité técnico.

Estas observaciones del ministerio van en contra del programa de mejoramiento empresarial de administración y operación de los sistemas de acueducto y alcantarillado, en cuanto a los permisos ambientales, en una región como el Amazonas, un proyecto que no cuenta con concesión de aguas corre el riesgo de no ser viable, si el estudio que realice Corpoamazonia así lo determina; igualmente, si el vertimiento no es autorizado por cuestiones técnicas, se habrán perdido los recursos invertidos antes de conocer las variables ambientales necesarias para obtener el permiso correspondiente.

Estas dos falencias del proyecto amenazan con el fracaso del mismo, porque, como se dijo, la autoridad ambiental puede negar las solicitudes si las variables ambientales así lo determinan. Por otra parte, en las comunidades donde habitan etnias, es preciso agotar consulta previa, gestión de la que no se observa constancia en esta primera etapa del proyecto.

El informe final de interventoría señala claramente que a la fecha del mismo, los proyectos aún no contaban con los permisos ambientales correspondientes. Esto significa que todos los recursos invertidos están en riesgo, toda vez que el análisis técnico que haga Corpoamazonia, puede llevar a la negación de la solicitud, si es que existe, porque en ninguno de los documentos entregados a esta auditoría se evidenció tal trámite.

El informe final de interventoría señala que se procedió a liquidación bilateral, con obras faltantes, debido a que se hicieron necesarias obras adicionales que el convenio no cubría y que la gobernación del Amazonas no podía tampoco adicionar, por lo tanto, toda la inversión realizada está en riesgo, porque los sistemas están inconclusos y sin los respectivos permisos ambientales. Entre las muchas dificultades presentadas durante la ejecución de las obras se evidenciaron altos niveles freáticos y altas crecientes de los ríos. La amazonia tiene un régimen de lluvias dentro del cual se presentan inundaciones. Los diseños hidráulicos deben considerar esta variable e incluir tecnologías, materiales y mecanismos que permitan, no solo ejecutar las obras, sino garantizar su funcionamiento y la no contaminación de las fuentes de agua.

En el informe final de interventoría se consigna:

En el transcurso de la ejecución de las actividades contratadas, se requirió de la ejecución de flema adicionales no previstos y consistentemente de la aprobación de los nuevos APU's correspondientes. ✓

• Es conveniente que la Administración Departamental termine las obras en el corregimiento de Tarapacá consistente en la instalación de tubería de 8" y 10" en el tramo final hacia la planta de tratamiento, así como la construcción de la PIAR, que garantice el tratamiento de las aguas residuales que serán venidas al río Putumayo.

• Es importante para la sostenibilidad de las empresas prestadoras de servicios públicos organizadas en el convenio paralelo, la conexión de los usuarios a los sistemas de acueducto y alcantarillado en los corregimientos de Tarapacá, la Pedrera y Puerto Anca.

• Una vez puesto en marcha los sistemas, se requiere de la capacitación del personal en el manejo de las plantas de tratamiento de aguas residuales, para evitar su deterioro toda vez que por la suspensión y terminación de las obras no se ha realizado ningún mantenimiento preventivo a los sistemas construidos. Por tanto dentro de la fase final de terminación y puesta en marcha de los sistemas se debe considerar realizar una revisión general de las obras ejecutadas que permitan armonizar todos los sistemas con los componentes que se construyan como complemento.

• Consideramos conveniente que previo a la contratación de las obras faltantes para dejar funcionales los sistemas se realice una verificación por los tres Corregimientos que permita determinar el estado de las obras ejecutadas, para efectos de que el nuevo proceso incluya todos los componentes necesarios para el óptimo funcionamiento de los sistemas proyectados, así mismo se debe socializar con los posibles oferentes las dificultades y las características particulares de los sitios de ejecución de las obras que permitan minimizar los inconvenientes que se puedan presentar durante la ejecución de las obras faltantes por desconocimiento de las condiciones de trabajo en los Corregimientos beneficiados.

El acta de entrega suscrita en 2011, no deja constancia que los acueductos y alcantarillados construidos estén prestando servicio normalmente.

Lo anterior transcrito, concuerda con el análisis de la CGR sobre la debilidad del proyecto, al ser viabilizado sin considerar los permisos ambientales y sociales, a sabiendas que no existía empresa operadora, situación que no se analizó ni estudió debidamente, al ignorar que se trata de comunidades aisladas que obedecen a dinámicas diferentes a las de los centros urbanos y andinos.

Se evidencia que no se cumplieron los objetivos del convenio marco, toda vez que en la liquidación no se entrega un sistema funcionando y debidamente operado por una empresa, sea cuales fueran sus características. Tampoco se observa que se hubiese cumplido el objetivo de evaluar y documentar el proceso, en aras de ganar en conocimiento que permita hacer los ajustes que finalmente lleven a la cobertura de los servicios de acueducto y alcantarillado en el departamento del Amazonas.

Así como también el incumplimiento de las siguientes normas a cargo del Ministerio:

El artículo 209 de la Carta Política consagra los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad con el que actuarán las administraciones. Artículo 59, numerales 5 y 11³³³ y 6³³⁴ de la Ley 489 de 1998; Artículo 67, numeral 67.7³³⁵ de la Ley 142 de 1994, CONPES 3313 2004³³⁶.

Es importante resaltar las obligaciones por parte del el MAVDT hoy MVCT, contenidas en el Convenio Marco 27 de 2004 suscrito con FONADE. La anterior situación se origina en la falta de supervisión, seguimiento y control por parte del MAVDT y en el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el convenio suscrito con el Municipio³³⁷.

Es importante aclarar que el MVCT como ente rector y cabeza del sector de APSB, por conducto del Viceministro de agua y saneamiento básico en nombre de la nación tiene como funciones: formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia de servicios públicos de agua

³³³ 59.5. Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica. 59.11. Velar por la conformación del Sistema Sectorial de Información respectivo y hacer su supervisión y seguimiento.

ARTÍCULO 11. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE PROYECTOS. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial diseñará y desarrollará un sistema de información gerencial de los proyectos presentados a la ventanilla única para hacer el seguimiento a la inversión de los recursos asignados por el Gobierno Nacional al sector de agua potable y saneamiento básico.

³³⁴ • Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares. Parágrafo: A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector.

³³⁵ 67.7. Desarrollar y mantener un sistema adecuado de información sectorial, para el uso de las autoridades y del público en general.

³³⁶ De otra parte, la responsabilidad técnica recae en la DAPSBA con el apoyo de las instancias de naturaleza transversal del Ministerio. Dentro de sus responsabilidades se encuentran; (i) viabilizar los proyectos presentados; (ii) estudiar y proponer criterios para la asignación de los recursos de la Nación; (iii) proponer esquemas de interventoría con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de cada proyecto; (iv) elaborar y mantener actualizado el manual operativo interno para la evaluación, contratación y seguimiento a los proyectos, así como la liquidación de los convenios suscritos; (v) coordinar la estructuración de una base de datos con toda la información relacionada con cada uno de los proyectos; (vi) establecer las condiciones para los desembolsos; (vii) preparar los informes requeridos sobre el avance de los proyectos; y, (viii) realizar el seguimiento general del programa.

Adicionalmente, con el propósito de garantizar los principios de transparencia, eficiencia y eficacia de la gestión y las inversiones, el MAVDT incluirá una estrategia para la implementación y/o adaptación de un sistema de información que permitirá el reporte oportuno de información hacia el Programa Transparencia en Línea del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

³³⁷ Clausula Segunda: OBLIGACIONES DEL MINISTERIO "...2. Realizar el Seguimiento de la ejecución del presente convenio con base en los informes de interventoría ..."



potable y saneamiento básico y realizar seguimiento a los proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo viabilizados que cuenten con el apoyo financiero de la Nación. De lo anterior se deduce que el MVCT con el fin de dar cumplimiento a las metas establecidas en las políticas públicas del sector, debe propender porque el destino de los recursos entregados a los entes territoriales cumpla con los fines para los cuales fueron destinados.

No sobra señalar que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Resaltándose que la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Con fundamento en lo anterior, para el presente caso, se señala que la Contraloría tiene la función de velar por el buen manejo de los recursos públicos desembolsados por el MVCT a los Entes Territoriales, en armonía con lo anterior es sabido que las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Sin perjuicio de la reclamación que adelanta el MVCT, es importante señalar que la responsabilidad fiscal es autónoma e independiente y se entiende sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidad.

Además, es importante traer a colación que el objeto de la responsabilidad fiscal es el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. Para el establecimiento de responsabilidad fiscal en cada caso, se tendrá en cuenta el cumplimiento de los principios rectores de la función administrativa y de la gestión fiscal. (Artículo 4 de la Ley 610).

De conformidad con lo anterior no se está cumpliendo con el objeto social y los fines esenciales del Estado para el cual se invirtieron los recursos generando un posible daño al patrimonio público por valor de \$ 2.875 millones³³⁸, sin embargo como no se tiene certeza sobre la causación de un daño patrimonial estatal con ocasión del proyecto en comento, y los presuntos responsables, se considera

³³⁸ Este valor corresponde a los recursos entregados por el MVCT al ente territorial y los cuales hacen parte de la pretensión de la demanda.

procedente que al tenor de lo preceptuado por la ley 610 del 2000 en su artículo 39 es adelantar una indagación preliminar³³⁹.

Hallazgo No. 51. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Proyecto 2-2012-258

En desarrollo del proyecto 2-2012-258, se realizaron las obras de acuerdo a lo estipulado en el contrato³⁴⁰, que consistía en construcción y optimización del sistema de alcantarillado sanitario en el municipio de Firavitoba (Boyacá). No obstante, acorde a los resultados de la visita realizada por parte de la CGR, en el mes de abril de 2016, se pudo establecer que en algunos tramos, donde se realizaron las excavaciones para colocar la tubería se está presentando hundimiento del suelo, daño en andenes; también se estableció que no todas las tapas de los pozos sépticos fueron colocadas y algunas de las que si existen, se encuentran contramarcadas con la leyenda "Empresa de Acueducto de Bogotá". Este Ente de Control no encuentra claro, por qué razón se utilizaron estas tapas con el logo de otro municipio.

Las situaciones descritas obedecen a la falta de rigurosidad en el ejercicio de la supervisión por parte del MVCT³⁴¹ y la interventoría³⁴², dado que en el acta de terminación del contrato de obra, firmada por el Contratista, Interventor, Alcalde y Secretario de Planeación del municipio, de fecha 23 de mayo de 2015 (folios 232-233³⁴³), se dejaron plasmadas estas inquietudes y comprometiéndose el contratista a realizar los ajustes y/o reparaciones para entregarlos el 6 de junio de 2015.

³³⁹ 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.

³⁴⁰ Contrato de obra celebrado entre Fiduciaria Bogotá S.A administradora y vocera del patrimonio Autónomo Fideicomiso Asistencia Técnica FINDETER y consorcio Aguas Boyacá de fecha 5 de marzo de 2013; sin embargo, es preciso aclarar en este punto que se presenta un presunto incumplimiento en cláusula Vigésima Quinta que reza: "CUIDADO DE LAS OBRAS: Desde la fecha de iniciación de las obras hasta la entrega final de las mismas EL CONTRATISTA asume bajo su responsabilidad el cuidado de ellas. En caso de que se produzca daño, pérdida o desperfecto de las obras o de alguna parte de ellas deberá repararlas y reponerlas a su costa de manera que a su entrega definitiva a LA CONTRATANTE, las obras estén en buen estado, de conformidad con las condiciones del presente contrato y con las instrucciones del interventor".

³⁴¹ En especial al cumplimiento de las obligaciones referidas en el convenio interadministrativo de cooperación técnica y apoyo financiero celebrado entre MVCT, Findeter y el municipio de Firavitoba (Boyacá), cláusula segunda Numerales 2, 3 y 4; y cláusula duodécima

³⁴² Contrato de obra celebrado entre Fiduciaria Bogotá S.A administradora y vocera del patrimonio autónomo Fideicomiso asistencia técnica- FINDETER y HMV INGENIEROS LTDA Clausula segunda.

³⁴³ Expediente contractual

Posteriormente, en el acta de entrega y recibo final para el contrato de obra firmada el 14 de julio de 2015 (folios 242-243), la interventoría hace constar que los productos objeto del contrato han sido entregados por el contratista y recibidos por la interventoría a entera satisfacción luego de haberse ajustado y/o reparado algunas actividades menores. Sin embargo, de acuerdo con la visita realizada al proyecto por parte de la comisión de la auditoría de la CGR en el mes de abril de 2016, se pudo verificar que estos ajustes y/o reparaciones no fueron realizados por parte del contratista, ya que las mismas persisten un año después, tal como puede evidenciarse en material fotográfico y en el acta de visita suscrita por funcionario del MVCT y representantes del municipio.

Lo descrito, podría afectar la estabilidad de la obra y con ello el bienestar de la Comunidad. Además, conllevó a un incumplimiento por parte del contratista de la obra, que a la fecha, es decir, más de un año después de recibida la obra a satisfacción, no ha dado solución definitiva a las situaciones por arreglar, las cuales han sido objeto de requerimiento por parte de la nueva administración municipal.

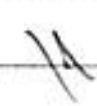
No sobra señalar que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Resaltándose que la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Con fundamento en lo anterior, se señala que la Contraloría tiene la función de velar por el buen manejo de los recursos públicos desembolsados por el MVCT, en armonía con lo anterior es sabido que las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Aunado a lo anterior es significativo mencionar que le corresponde al MVCT como ente rector y cabeza del sector de APSB, dar cumplimiento a los objetivos y funciones asignados mediante el decreto 3571 de 2011.

Hallazgo No. 52. Administrativo. Proyecto 2-2012-732

Las obras realizadas, en ejecución del proyecto 2-2012-732, las cuales consisten en la Construcción de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Domésticas (PTAR) en el municipio de Chiquinquirá, están de acuerdo a lo contratado y en la actualidad se encuentra prestando el servicio para lo que fue construida; sin embargo, durante la visita de campo se pudo establecer que:



- La centrifugadora de lodos, no cuenta con la herramienta especial, la cual debía ser proporcionada por el contratista, lo que ha impedido realizarle el mantenimiento.
- La Planta lleva funcionando un año, durante el cual no han realizado cambio de aceite a los sopladores, aduciendo que este primer cambio es responsabilidad del contratista y no del municipio, lo que puede ocasionar fallas en los equipos por falta de mantenimiento.
- Además, se evidenció que el sistema de desinfección por luz Ultra Violeta, cuando el afluente de agua presenta altos caudales una parte esta se reboza por la parte superior no cumpliendo con esta etapa del proceso.

La situación descrita obedece posiblemente a la falta de rigurosidad por parte del MVCT al verificar el contenido de las actas de entrega de las obras que hace el contratista a Findeter y que deben ser entregadas por parte de este último al Ministerio, como parte de sus obligaciones contractuales; ya que no se percata de este tipo de situaciones que pueden conllevar a futuras fallas o daños en la infraestructura, con su consecuente impacto en la prestación final del servicio.

No sobra señalar que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Resaltándose que la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Con fundamento en lo anterior, se señala que la Contraloría tiene la función de velar por el buen manejo de los recursos públicos desembolsados por el MVCT, en armonía con lo anterior es sabido que las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Aunado a lo anterior es significativo mencionar que le corresponde al MVCT como ente rector y cabeza del sector de APSB, dar cumplimiento a los objetivos y funciones asignados mediante el Decreto 3571 de 2011.

Hallazgo No. 53. Administrativo. Seguimiento y evaluación a los Proyectos del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio- Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico.

El MVCT implementó como una de sus herramientas de seguimiento a los proyectos de agua el SIGEVAS, que de acuerdo con los términos en que lo tiene

definido la entidad es *"El Sistema de Información, diseñado para llevar un registro individual del proceso de evaluación de cada uno de los ingresos de un mismo proyecto al mecanismo de viabilización, por lo tanto se manejan dos instancias del estado del proyecto, una en cada ingreso del proyecto y otra para el proyecto en general"*

No obstante, el Sistema no está prestando la utilidad para el cual fue adoptado, en razón a que no se evidencia en los registros del Sistema la información necesaria, que permita identificar la trazabilidad de la gestión realizada por el Ministerio, en cumplimiento del compromiso adquirido como supervisor de los proyectos que se ejecutan con recursos de la Nación, lo cual se origina en las debilidades de control, que no garantizan la oportunidad en los registros e igualmente en la falta de efectivos mecanismos de seguimiento y monitoreo; que no permite realizar un control adecuado de las actividades adelantadas, tomar decisiones oportunas y con ello garantizar el cumplimiento del objetivo propuesto por el MVCT de *"Realizar la evaluación integral de los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico"*.

3.1.2.2. Cumplimiento de Políticas Públicas, Planes, Programas y Proyectos

Alcance

Cumplimiento de Políticas Públicas

Se realizó un análisis de los aspectos más relevantes del desarrollo de la política pública de vivienda durante la vigencia 2015, los avances en las metas establecidas dentro del Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos", con el fin de dar cumplimiento al Objetivo 5. *Impulsar la planificación, actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, bajo el concepto de "Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad"* en complemento con las acciones estratégicas de movilidad urbana, específicamente en lo relacionado con las metas en las cuales el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene incidencia.

Planes, Programas y Proyectos

La evaluación se centró en los procesos de ejecución, seguimiento monitoreo y resultados de los proyectos de inversión realizados por la Entidad y en la Eficacia de los sistemas adoptados para el control y seguimiento de las actividades en desarrollo de los mismos.

Resultados

Cumplimiento de Políticas Públicas y Planes, Programas y Proyectos

2/10/15



El componente obtuvo una calificación de 54.4 puntos, sustentada en las debilidades expuestas en el presente informe, en los numerales correspondientes a "prestación del bien o servicio" y "Objetivos misionales", en razón que la aplicación de la política finalmente se refleja en estos componentes.

Además incidió en la calificación lo observado en cuanto al Plan de Acción propuesto por la Entidad.

- En los proyectos de inversión evaluados se determinó incumplimiento de los plazos inicialmente establecidos.
- Las herramientas informáticas utilizadas para el seguimiento de los proyectos, presentan deficiencias para el control de las actividades propuestas, por seguimiento tardío y ausencia de documentación soporte a los logros alcanzados.

Saneamiento y Titulación de bienes Ley 1001 de 2005 y Decreto 554 de 2003 (INURBE).

Alcance

De acuerdo con la información recopilada en la etapa de planeación de la presente auditoría, se determinó que no es posible identificar con fiabilidad los datos relacionados con los trámites recibidos por parte del PAR INURBE, que tienen como objetivo dar aplicación a la Ley 1001 de 2005 y al Decreto 554 de 2003 y concluir en la titulación, cesión, transferencia, levantamiento de gravámenes y escrituración de los bienes que cumplan con los requisitos contemplados en las precitadas normas.

Por lo expuesto en el párrafo precedente, el alcance se enfocó en la revisión de expedientes tramitados durante la vigencia 2015 y que resultaron del análisis exhaustivo de las bases del ICT-INURBE, seguimiento al Plan de Acción (SINAPSIS) y actos administrativos expedidos en la misma vigencia.

Resultados

Hallazgo No. 54. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Recurso de Reposición Acto Administrativo.

En el expediente 78130³⁴⁴ se evidencia que mediante resolución 0037 del 27/08/2014 "se decide un recurso de reposición contra la Resolución 1044 de

³⁴⁴ Solicitud de aplicación del art. 2 de la ley 1001 de 2005 (cesión a título gratuito de bienes fiscales.)



2010³⁴⁵, no obstante el recurso de reposición fue radicado en el MVCT el 03/01/2013 con rad. 4120-E1-500³⁴⁶, es decir se resolvió un año y siete meses después. Lo anterior originado en deficiencias de control que no permitieron advertir oportunamente el vencimiento de los términos; ocasionando la toma de decisiones fuera de los plazos legales y el incumplimiento de las disposiciones normativas³⁴⁷.

Hallazgo No. 55. Administrativo. Implementación de Procedimientos para el manejo de los bienes recibidos del INURBE.

Para la vigencia 2015 no se disponía de procedimiento aprobado por parte del MVCT, para el tema relacionado con el proceso de Saneamiento De Predios del ICT-INURBE en el marco de la ley 1001 de 2005 y decreto 554 de 2003, ni tampoco para los bienes, que por no ser objeto de aplicación de las citadas normas, se remiten a la Subdirección Administrativa para ser incorporados como activos de la entidad. Lo anterior debido a que, como manifiesta la entidad en respuesta, se encuentra a la fecha en la Oficina Asesora de planeación para su aprobación; lo cual ocasiona ausencia de controles para la realización de actividades tendientes a la resolución de los trámites provenientes del PAR INURBE.

Hallazgo No. 56. Administrativo. Expedientes de Saneamiento y Titulación.

Revisados los expedientes de Saneamiento y Titulación se encontraron las siguientes debilidades:

- No. 419163. De acuerdo a lo consignado en el aplicativo ICT-INURBE, se presentó actuación el 20/02/2013³⁴⁸ y solo hasta el 05/05/2016³⁴⁹ el MVCT cierra la actuación "una vez verificado el registro de la transferencia se

³⁴⁵ "Por la cual se da por terminada la actuación porque el predio no corresponde a vivienda de interés social"

³⁴⁶ la entidad manifiesta en respuesta a observación MVCT 067-2016 "...Una vez terminado el contrato de fiducia mercantil, mediante actas suscritas el 1 de febrero de 2014, el Consorcio PAR INURBE EN LIQUIDACION entregó al MVCT las bases de datos y expedientes correspondientes a la actuaciones realizadas en aplicación de los artículos 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de la ley 1001 de 2005 y artículo 10 del Decreto Ley 554 de 2003. Teniendo en cuenta lo anterior y una vez revisado el expediente No. 78130, se advirtió que el recurso de reposición interpuesto contra la resolución No. 1044 de 2010 no había sido resuelto ..."

³⁴⁷ ARTÍCULO 86. SILENCIO ADMINISTRATIVO EN RECURSOS. "Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos..., La no resolución oportuna de los recursos constituye falta disciplinaria".

³⁴⁸ "Revisado en VUR el FMI No. 01N-5117360 consultado el 20/02/2013, se encuentra cancelado el gravamen de la anotación 2 con la anotación 6, por lo tanto se ordena cerrar el expediente". fuente: aplicativo ICT INURBE

³⁴⁹ Fecha en que la CGR solicito el expediente.

- cierra actuación por cuanto ya se encontraba cancelado el gravamen". Situación que ya había sido evidenciada³⁵⁰ desde el 20/02/2013.
- No. 360014. A la fecha, mayo de 2016, no presenta actuaciones por parte del MVCT, sin embargo en Base de Datos y aplicativo ICT-INURBE³⁵¹, casilla de "estado" y bitácora respectivamente, menciona que se encuentra en estudio técnico y jurídico, sin observarse los formatos de los respectivos estudios dentro del expediente.
 - No. 708376. En el aplicativo ICT-INURBE, se registra actuación el 26/03/2013³⁵² y solo hasta el 05/05/2016 el MVCT cierra la actuación "por verificación de transferencia". Situación ya evidenciada el 26/03/2013³⁵³.
 - No. 43946. En el aplicativo ICT-INURBE se registra actuación el 10/08/2013³⁵⁴ y solo hasta el 04/05/2016 se cierra actuación por duplicidad. Situación que ya había sido evidenciada desde el 10/08/2013³⁵⁵.
 - No. 26826, revisado el aplicativo y el expediente no presenta actuaciones por parte del MVCT³⁵⁶, último registro el 31/06/06³⁵⁷.

Situaciones originadas en la falta de control y de revisión de la entrega de los Expedientes del PAR INURBE, y según la Entidad³⁵⁸ manifestó por falta de personal, afectando la oportunidad en la gestión de atender los trámites correspondientes a los expedientes recibidos del PAR INURBE y con ello a los beneficiarios de la cesión de inmuebles según la ley 1001 de 2005 y decreto 554 de 2003.

Hallazgo No. 57. Administrativo. Expedientes de Saneamiento Remitidos a la Subdirección Administrativa.

Revisados los expedientes de saneamiento y titulación trasladados a la Subdirección Administrativa, se encontraron las siguientes debilidades:

- No. 78133. Se expidió Resolución 0033 por medio de la cual se da por terminada una actuación el 15/01/2015, ejecutoriada el 04/03/2015, no obstante, el trámite fue trasladado a la Subdirección de Servicios Administrativos el 2/09/2015 con rad. 2015IE0010723, es decir seis meses

³⁵⁰ Según registro del aplicativo de la entidad ICT-INURBE

³⁵¹ Bitácora fecha 02/03/2013 "en estudio técnico y jurídico".

³⁵² "Certificado de Tradición y Libertad con la transferencia registrada según anotación # 3 de la Resolución 1229 con fecha 2011-10-04." CERRADO PAR.

³⁵³ Por parte de la misma entidad, según aplicativo ICT INURBE.

³⁵⁴ "Se identifica que este expediente presenta duplicidad. Para complementar información de oficio de requerimiento enviado por el MVCT para efectos de entrega con radicación de entrada PAR no. 7496 del 08/08/2013 se menciona revisar registro por duplicidad". Fuente: aplicativo ICT INURBE.

³⁵⁵ Según aplicativo entidad ICT-INURBE.

³⁵⁶ A pesar de haberse recibido en Febrero del 2014 según Actas de Entrega Final, del PAR INURBE en Liquidación al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

³⁵⁷ Creado expediente barrido catastro.

³⁵⁸ En prueba de recorrido.

después. Así mismo, se evidencia actuaciones por la Subdirección Administrativa solo hasta el 04/02/2016³⁵⁹, con el fin de realizar la incorporación del bien como activo del MVCT.

- No. 78168. Se expidió Resolución No. 0012 del 13/01/2015³⁶⁰ por medio de la cual termina actuación, quedando ejecutoriada el 18 de junio de 2015, trámite trasladado a la Subdirección administrativa el 2/09/2015 con rad. 2015IE0010723, es decir tres meses después. Por otra parte, se evidencia que mediante Resolución 1718 20/09/2012³⁶¹ suscrita por el Director del Sistema Habitacional del MVCT se da por terminada la misma actuación, ejecutoriada el 06/11/2012, es decir sobre un mismo asunto se expidió dos veces una Resolución de terminación de actuación. Así mismo, se evidencian actuaciones por la subdirección administrativa solo hasta el 16/05/2016³⁶².
- No. 78096. Mediante Resolución Nro. 1714 de septiembre de 2012 suscrita por el Director del Sistema Habitacional del MVCT se da por terminada la actuación a la señora Fanny Aristazabal Cardona por poseer otro inmueble, ejecutoriada el 06 de noviembre de 2012. Sin embargo, mediante Resolución 0170 del 30/12/2014 el MVCT da por terminada la actuación³⁶³, ejecutoriada después de resolver recursos el 19/05/2015, evidenciándose que sobre un mismo asunto se expidió dos veces una Resolución de terminación de actuación. Por otra parte, el trámite fue trasladado a la Subdirección administrativa el 02/09/2015 con rad. 2015IE0010723, es decir cuatro meses después. Así mismo, se evidencia actuaciones por la subdirección administrativa solo hasta el 04/02/2016³⁶⁴, con el fin de efectuar la incorporación del bien como activo del MVCT.
- No. 78130. Mediante Resolución 0136 del 15/12/2014 se "decide un Recurso de Reposición contra la Resolución No. 0037 de 2014"³⁶⁵ ejecutoriada el 24/02/2015; no obstante, el trámite fue trasladado a la Subdirección de Servicios Administrativos el 2/09/2015 con rad. 2015IE0010723, es decir siete meses después. Así mismo, se evidencia actuaciones por la Subdirección

³⁵⁹ "Informe Técnico a predios sujetos a Saneamiento Predial", resultado de visita realizada el 04/02/2016. No se observa cumplimiento a las recomendaciones dadas en el informe.

³⁶⁰ "Por la cual se da por terminada una actuación administrativa" en su resuelve dispone: "Terminar la actuación administrativa iniciada por los con respecto al predio ubicado en el barrio Villa Nelly III SECTOR de Bogotá D.C., identificado con la nomenclatura urbana CL 42G BIS SUR 80B 21 MJ 1, manzana 01, lote 11, cedula catastral No. 004578-07-11-001-0000, CHIP AAA0179NCKL, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo"

³⁶¹ "Por la cual se da por terminada una actuación administrativa" en su resuelve dispone: "declarar la terminación de la actuación administrativa areferente al proceso de cesión a título gratuito ya que el ocupante tiene otro inmueble diferente"

³⁶² "Informe Técnico a predios sujetos a Saneamiento Predial", resultado de visita realizada el 15/05/2016

³⁶³ a la señora FANNY ARISTAZABAL CARDONA DEL INMUEBLE CON CEDULA CATASTRAL No. 004578-05-03-001-00000

³⁶⁴ "Informe Técnico a predios sujetos a Saneamiento Predial", resultado de visita realizada el 04/02/2016. No se observa cumplimiento a las recomendaciones dadas en el informe.

³⁶⁵ Por la cual se decidió un recurso de reposición de la terminación de una actuación.

Administrativa solo hasta el 04/02/2016³⁶⁶, con el fin de la posible incorporación del bien como activo del MVCT.

- Expedientes 83174 y 83175. Revisado el aplicativo ICT-INURBE, se observó que solo hasta el 30/03/2016 se registra el traslado a la Subdirección de Servicios Administrativos, mediante radicado no. 2015IE0011551 de fecha 22 de septiembre de 2015, es decir seis meses después; así mismo, denota que a pesar de haber sido tramitado por la Fiducia en 2013, solo hasta el 2015 el Grupo de Saneamiento y titulación, lo depura por no ser objeto de aplicación del art. 10 del decreto 553 de 2003.

Situaciones originadas en la falta de control y revisión de la entrega de los Expedientes del PAR INURBE, afectando la oportunidad y celeridad en el trámite de incorporación como posible activo del MVCT.

Hallazgo No. 58. Administrativo. Metas Plan de Acción INURBE.

El MVCT recibió del PAR INURBE 131.758 posibles inmuebles y/o casos objeto de los trámites administrativos consagradas en la ley 1001 de 2005 y decreto 554 de 2003, si bien en su Plan de Acción propuso como una de sus metas expedir 1500 actos administrativos durante la vigencia 2015, se observa que frente a los trámites recibidos, el alcance de las metas propuestas es bajo, para dar el trámite correspondiente a cada uno de los expedientes recibidos. Situaciones originadas en la falta de revisión de la entrega de los Expedientes del PAR INURBE, y según la Entidad manifestó falta de personal, afectando la oportunidad en la gestión de atender los trámites correspondientes a los expedientes recibidos del PAR INURBE y con ello a los beneficiarios de la cesión de inmuebles según la ley 1001 de 2005 y decreto 554 de 2003.

3.1.3. Control de Legalidad

3.1.3.1 Gestión de Defensa Judicial, Comité de Conciliación y Procesos de Cobro Coactivo

Alcance

Defensa Judicial: La entidad para el año 2015, de conformidad con la información reportada por el MVCT, estaba vinculada a 951 procesos judiciales, dentro de los cuales hacía parte, ya fuera en calidad de demandante, demandada o tercera interviniente. Para efectos del desarrollo de la Auditoría se verificaron diecisiete (17) procesos.

³⁶⁶ Informe Técnico a predios sujetos a Saneamiento Predial, resultado de visita realizada el 04/02/2016. No se observa cumplimiento a las recomendaciones dadas en el informe.



Comité de Conciliación: Se analizó el cumplimiento de lo establecido en artículo 2.2.4.3.1.2.5. (19 del Decreto 1716 de 2009), mediante la revisión de catorce (14) Actas del Comité de Conciliación y Defensa Judicial, en especial la referida a la adopción de las políticas de prevención del daño antijurídico.

Procesos de Cobro Coactivo: Para el 2015, según información reportada por la Oficina Asesora Jurídica (OAJ), existían 149 procesos de cobro coactivo provenientes de la escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, quien a su vez los había recibido del INURBE EN LIQUIDACION. Se analizó el estado actual de las obligaciones contenidas en los procesos de cobro coactivo, con el fin de establecer de manera general la efectividad de la gestión de la OAJ, partiendo del análisis de los estudios técnicos y jurídicos sobre el recaudo y la normalización de cartera adelantados por el MVCT.

De otra parte, se revisaron los expedientes de los procesos administrativos de cobro coactivo iniciados en contra de la Entidad en la vigencia 2015, verificando en los expedientes y la base de datos suministrada por la Entidad lo relativo a la consistencia de la información y las estrategias de defensa.

Resultados

Hallazgo No. 59. Administrativo. Bases de datos reportadas por el MVCT.

Los registros de la base de datos de procesos judiciales, reportada por el MVCT³⁶⁷ no son coherentes con los datos que reposan en los expedientes³⁶⁸, en aspectos tales como la información de fallos, contestación demanda, radicados de los procesos y casillas "Sin información", por el inadecuado e inoportuno manejo de la información y la ausencia de controles que permitan la actualización permanente de esta herramienta. Lo anterior genera, que la Entidad suministre a terceros, información incompleta o inconsistente.

Hallazgo No. 60. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Cumplimiento Resolución 7350 de 2013 SIRECI.

Revisado el aplicativo SIRECI, formato 9 (procesos de defensa judicial), el MVCT reportó un total de 991 procesos para la vigencia 2015³⁶⁹, lo cual no concuerda

³⁶⁷ Suministrada por la entidad en respuesta a requerimiento MVCT -001-2016.

³⁶⁸ Procesos Judiciales: 05001310040719970053000 / 05001233100019950172901, 11001310500520100063700, 54001333100520110006000, 73001333110420120016800, 41001333170420120020600 13-001-31-03-003 2002-30439-01 / 2011-00373, 15-001-23-31-000 2001-00218-00 , 08-001-23-31-003 2007-00503-00 , 25-000-23-26-000 2002-01793-02, 11-001-31-03-040 2011-00009-00.

³⁶⁹ La entidad en respuesta manifiesta: "La información reportada a SIRECI corresponde a los procesos con los que se contaba con "información completa", dado que para su cargue se necesita el diligenciamiento de todos los campos del Formato F9. Por ello, con relación a la base de datos, difieren con algunos procesos que



con la información consignada en la base de datos de procesos judiciales reportada por la entidad³⁷⁰, lo anterior, debido a la ausencia de controles que origina que la Entidad suministre a terceros, información incompleta o inconsistente, por el inadecuado e inoportuno manejo de la información además, del presunto incumplimiento a la Resolución 7350 DE 2013³⁷¹.

Hallazgo No. 61. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Registros aplicativo EKOGUI.

Generado el reporte del Sistema Único de Gestión e Información litigiosa del Estado E-KOGUI de los procesos judiciales del MVCT³⁷² registra un total de 786 procesos judiciales, en tanto que la base de datos utilizada por la entidad para el manejo de esta información, consigna un total de 951, evidenciándose la falta de registro y actualización del total de los procesos judiciales que tiene vigente la entidad, lo anterior debido a la falta de mecanismos de seguimiento y control, lo cual genera el incumplimiento de las normas que regula la materia (Decreto compilatorio 1069 de 2015³⁷³).

no fueron reportados a SIRECI, habida cuenta que no se contaban con toda la información, entre ellos, algunos procesos del extinto PAR INURBE...”

³⁷⁰ Suministrada por la entidad en respuesta a requerimiento MVTC-001-2016

³⁷¹ “ARTÍCULO 2o. ÁMBITO DE APLICACIÓN. El método y forma de rendir la cuenta y demás informes, que por esta resolución se establecen, serán de obligatorio cumplimiento por parte de todas las entidades del orden nacional, territorial y particulares que administren o manejen fondos, bienes o recursos públicos en sus diferentes etapas de planeación, recaudo o percepción, conservación, adquisición, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición sin importar su monto o participación, que son sujetos de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República, por disposición constitucional y legal”.

³⁷² Reporte generado en visita a la Oficina de Control interno (Fecha y hora de descarga 22/04/16 10:32:17).

³⁷³ Artículo 2.2.3.4.1.3. Ámbito de aplicación. El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI deberá ser utilizado y alimentado por las entidades y organismos estatales del orden nacional, cualquiera sea su naturaleza y régimen jurídico y por aquellas entidades privadas del mismo orden que administren recursos públicos. El Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI es la fuente oficial de la información sobre la actividad litigiosa del Estado. Cualquier información que las entidades reporten sobre su actividad litigiosa a las demás instituciones que tienen obligación o competencia para recaudar información sobre la materia, o a los ciudadanos en general, deberá coincidir con la información contenida en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI.

Artículo 2.2.3.4.1.7. Funciones del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad o quien haga sus veces. Son funciones del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica o quien haga sus veces frente al Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI, las siguientes:

1. Coordinar el registro oportuno y la actualización permanente la información la actividad litigiosa de la entidad, en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI, de conformidad con los lineamientos, protocolos e instructivos emitidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

2. Gestionar, de acuerdo con sus competencias y dentro del Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado – eKOGUI, el proceso de pagos de sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales, bajo los principios de celeridad, eficacia y eficiencia.

3. Liderar la aplicación de los lineamientos e instructivos que expida la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para la implementación y uso Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado eKOGUI.



Hallazgo No. 62. Administrativo. Seguimiento a las Labores de los Apoderados.

El MVCT, no está dando cumplimiento al procedimiento de Representación Judicial (PJ-P-01 10.6³⁷⁴), que establece en cuanto a los informes de los apoderados, que estos deben presentarse en forma mensual diligenciando el listado de procesos previamente enviado, en los que debe incluir las actuaciones surtidas y el estado actual de los procesos a la fecha de corte y entregarlos para análisis del Coordinador de Gestión de Procesos Judiciales –CGPJ-, lo anterior evidenciado en visita a la Oficina Asesora Jurídica el 10/05/2016, en la cual los mismos no fueron suministrados a la CGR³⁷⁵. Situación que se presenta debido a la falta de un mecanismo de control de la Entidad y que trae como consecuencia que el CGPJ no tenga el insumo para comparar la información suministrada por el Apoderado Judicial con la registrada en la Base de Datos de Información de Procesos Judiciales de la OAJ y analice su razonabilidad, oportunidad, y reporte al responsable del Proceso Gestión Jurídica las inconsistencias que encuentre en los registros realizados en los sistemas de información relacionada con los procesos³⁷⁶.

Hallazgo No. 63. Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria. Aplicación Normas de Archivo.

En los expedientes de los procesos judiciales³⁷⁷ y de Saneamiento y Titulación³⁷⁸, se encontraron inconsistencias en su organización: documentación sin orden cronológico, duplicidad, falta de documentos que conforman el expediente (fallos, demanda), duplicidad de documentos, y carpetas de diferentes tipos; y falta de foliación en el caso de los expedientes de Titulación, no poseen una hoja de ruta o índice que permita su control; debido a que el MVCT no da estricto cumplimiento a la obligación establecida en la Ley 594 de 2000, de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información que reposa en estos; situación

³⁷⁴ Procedimiento Informe de los Apoderados.

³⁷⁵ Posteriormente mediante oficio 2016EE0038633 remiten informe de actividades de contratistas (apoderado) para el pago, y correos electrónicos. Lo anterior no obedece a los informes mensuales que deben presentar los apoderados del MVCT.

³⁷⁶ En respuesta de la entidad a observación manifiesta MVCT 067-2016: "los informes de los apoderados se mdican mensualmente junto con sus cuentas de cobro, al unísono..." "en cuanto a las inconsistencias que se presentan en la información registrada en los sistemas de información en cuanto a procesos, tiene su asidero en cuanto a lo manifestado en la parte precedente, ya que no se contaba con el adecuado cargue de la información, ni se hacía en forma periódica que le permita a la dependencia tener un control permanente de la actividad, ni una validación periódica sobre el cargue de la información; situación que está siendo superada de forma gradual, con el personal adecuado..."

³⁷⁷ Procesos judiciales: 05001310040719970053000;05001233100019950172901; 11001310500520100000000; 73001233300420140047700. 25899333170220070032301 (Este proceso se relaciona en la observación por cuanto el equipo auditor verifico el expediente de la acción popular dentro del mismo no se encontraban los soporfes que dan cuenta del cumplimiento de la misma)

³⁷⁸ Expediente 78133, 78168, 78096, 78130, 83175, 83174.

que conlleva a riesgos de deterioro, sustracción, pérdida, y posible alteración de la información.

Comité de Conciliación

Resultados

Hallazgo No. 64. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Oportunidad en la presentación de las políticas de prevención del daño antijurídico.

El Decreto 1069 de 2015 establece en su artículo 2.2.4.3.1.2.5³⁷⁹ lo siguiente: *"Funciones. El Comité de Conciliación ejercerá las siguientes funciones: 1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico."* Así mismo, la Resolución 165 del 27 marzo de 2014 y el Acuerdo 001 del 27 de enero de 2015 expedidos por el MVCT, respecto a este tema, señalan como obligación del Comité de Conciliación, la formulación y ejecución de las políticas del daño antijurídico.

Por su parte, la Circular 03 del 20 de junio de 2014 expedida por la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado³⁸⁰, estableció el término para remitir los documentos que contengan las políticas para la prevención del daño antijurídico, adoptados mediante resolución de las entidades, a más tardar para el 30-nov-2014.

Indagada la existencia de los documentos contentivos de las políticas de prevención del daño antijurídico para el MVCT, se logró establecer que a 31 de diciembre de 2015 la Entidad no adoptó estas políticas en cumplimiento de su deber legal y por lo tanto no fueron remitidos a la ANDJE³⁸¹.

Esta situación puede estar originada en la falta de toma de decisiones oportunas que permitan avanzar y concluir con la adopción de las políticas para la prevención

³⁷⁹ (Decreto 1716 de 2009, artículo 19)

³⁸⁰ La Circular establece: (Este plazo fue prorrogado hasta el 30/11/2014): *"1.4. Todas las entidades públicas del orden nacional deberán disponer de los documentos que contengan las políticas así desarrolladas en el formato propuesto como anexo al manual, los cuales deberán ser adoptados mediante resolución y remitidos a la ANDJE a más tardar el 31 de octubre del presente año, al buzón direccionpoliticas@defensajuridica.gov.co. La Agencia hará seguimiento una vez expirado el plazo a todas las entidades del orden nacional con mayor litigiosidad que serán beneficiarias del programa financiado con recursos de crédito del BID a partir de noviembre de 2014."*

³⁸¹ Es preciso señalar que el MVCT mediante radicado 2016EE0007973 del 03/02/2016 informa sobre los avances que ha tenido la Entidad en relación con el tema y aporta el documento de la "Metodología para la formulación de la política de la prevención del daño antijurídico", no obstante, no cuenta con el documento y resolución por el cual adopte las políticas con fin de dar cumplimiento a su deber legal.



del daño antijurídico adecuadas para la Entidad en la forma exigida por la ANDJE, trayendo como consecuencia la falta de criterios institucionales unificados frente a la adopción de medidas en los diferente escenarios judiciales que se puedan presentar, en desarrollo de la defensa de sus intereses litigiosos.

Hallazgo No. 65. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Incumplimiento de los apoderados en la actualización de las fichas para ser presentadas en los comites de conciliación.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 2.2.3.4.1.10. del Decreto 1069 de 2015, son del funciones del apoderado frente al Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado – eKOGUI, entre otras: “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*”.

Por su parte en la Circular No. 10 del 18 de marzo de 2015, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado - ANDJE puso a disposición de las entidades el “*INSTRUCTIVO DEL SISTEMA ÚNICO DE GESTIÓN E INFORMACIÓN LITIGIOSA DEL ESTADO - eKOGUI - PERFIL APODERADO*” mediante el cual se establecen los procedimientos y términos para el cumplimiento de las funciones impuestas a los apoderados de las Entidades; recordando en la misma que el incumplimiento de los anteriores preceptos, acarreará las sanciones disciplinarias a que haya lugar.

Verificado en el Sistema eKOGUI, se logró establecer que los apoderados del MVCT, durante la vigencia 2015 no dieron cumplimiento a este deber, ya que no se encontró ninguna ficha de presentación al Comité de Conciliación incorporada en el aplicativo.

Esta situación obedece a que el MVCT no tiene control sobre el cumplimiento a las actividades y funciones que deben cumplir los apoderados *frente al Sistema eKOGUI* y que conlleva a que se vulnere el ordenamiento jurídico y a que adicionalmente la ANDJE, el Ministerio y en general los usuarios de esta información no dispongan de la misma con la oportunidad y la calidad que se requiere.

Cobro coactivo

Resultados

Hallazgo No. 66. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Procesos de Cobro Coactivo.

Mediante Resolución 0114 del 29 de febrero de 2016, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, decreta la prescripción de 26 procesos de cobro coactivo (A favor), por valor de \$ 10.345.932.193, recibidos una vez se escindió el MAVDT en el año 2011; situación que posiblemente se originó en la falta de actuaciones por parte del MAVDT y del MVCT y de control en la revisión de la entrega de procesos coactivos; conllevando a la prescripción de los mismos³⁶².

En respuesta la entidad manifiesta: al respecto vale la pena acotar que el Comité de Normalización de Cartera del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, creado mediante Resolución No. 0057 del 04 de noviembre de 2011, señala que las obligaciones contraídas con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o con el Fondo Nacional de Vivienda, se extinguirán y las gestiones de cobro persuasivo y el proceso administrativo de cobro coactivo, podrán darse por terminados y archivados mediante auto de trámite.

De lo anterior resalta la CGR, que si bien las normas que rigen el tema permiten la remisibilidad y prescripción, lo que critica este ente de control, es que la entidad recurrió a esta figura jurídica, debido a la falta de actuaciones desde que recibió los procesos en 2011 hasta la fecha.

Hallazgo No. 67. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Procesos de cobro coactivo iniciados en contra del MVCT

De conformidad con la información suministrada por la Entidad, se han iniciado en su contra 27 procesos de cobro coactivo por entidades del orden territorial, soportados en el cobro de impuestos predial, valorización y otros.

De estos 27, 17 de los procesos fueron iniciados por el Municipio de Floridablanca y 7 por el municipio de Neiva, en los dos casos por el no pago del impuesto predial.

Verificados y contrastada la información y documentación contenida en los expedientes contractuales y la base de datos suministrada por el Ministerio se evidenciaron las siguientes debilidades relacionadas con las estrategias de defensa judicial ante este tipo de procesos:

³⁶² Ley 1066 de 2006. Artículo 1º. Gestión del recaudo de cartera pública. Conforme a los principios que regulan la Administración Pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política, los servidores públicos que tengan a su cargo el recaudo de obligaciones a favor del Tesoro Público deberán realizar su gestión de manera ágil, eficaz, eficiente y oportuna, con el fin de obtener liquidez para el Tesoro Público*.

³⁶² Solicitud de aplicación del art. 2 de la ley 1001 de 2005 (cesión a título gratuito de bienes fiscales.)



Comunes a los iniciados por los dos municipios:

- No se encontró en los expedientes, el título ejecutivo objeto de cobro dentro de los procesos administrativos de cobro coactivo, lo cual no permite tener certeza de su existencia, fecha de notificación, fecha de ejecutoria, identificación plena de valores cobrados, sus conceptos e inmuebles sobre los cuales recae el cobro del impuesto predial.³⁸³
- No obran en el expediente radicados de las excepciones ni constancia de haber sido enviadas por empresa de correo³⁸⁴.
- No se encontraron documentos analizados por la Entidad, que efectivamente lleven a concluir la titularidad de los predios en cabeza del INURBE o del MVCT, o aquellos que permitan establecer la(s) excepción(es) procedentes a proponer en cada caso³⁸⁵.

Para los procesos iniciados por Floridablanca:

- La Entidad confunde las fechas de la citación para la notificación personal con la fecha de la notificación de los títulos ejecutivos³⁸⁶.
- No se evidenciaron soportes de la fecha de notificación personal o por correo de los Mandamientos de Pago.
- Las excepciones propuestas por el MVCT en todos los casos correspondieron a pago de lo no debido y cobro de lo no debido, debiéndose precisar en este punto que de conformidad con la normatividad tributaria y en especial para

³⁸³ En este punto es necesario precisar a la Entidad que no se puede confundir el título ejecutivo objeto de cobro dentro de un proceso coactivo con el mandamiento de pago, de conformidad con las normas tributarias respectivas. Esta precisión dado que el Ministerio en su respuesta contenida en oficio 2016EE005525 del 22/06/2016 afirma equivocadamente: "En cuanto a la observación del Equipo Auditor, en el sentido que no encontró en los expedientes el título ejecutivo objeto de cobro dentro de los procesos administrativos de cobro coactivo, no es de recibo, como quiera que cada mandamiento de pago hacen parte de los expedientes administrativos, muestra de ello, es que todos se encuentran arimados a los mismos."

³⁸⁴ Al respecto el Ministerio manifiesta en su oficio de respuesta a las observaciones "que las excepciones propuestas al Municipio de Floridablanca fueron enviadas por la Empresa Servientrega, respuestas que efectivamente aparecen registradas en los expedientes en el Ente Territorial. Con relación a las propuestas a la Secretaría de Hacienda de Neiva, se encuentran identificadas con el radicado No. 2015EE0060839 del 26 de junio de 2015 y que reposan igualmente en los respectivos expedientes. Pese a lo anterior, frente a remisión al municipio de Neiva, el citado oficio fue remitido con guía de 4.72 No. YG088804645CO", no obstante no se allegaron soportes de la empresa de correo u otros documentos que permitan establecer que correspondan a la presentación (radicación) de las excepciones ante el respectivo ente territorial.

³⁸⁵ En este punto manifiesta la Entidad que se realizaron mesas de trabajo con la Alcaldía de Floridablanca; no obstante, es preciso señalar que cuando el equipo auditor solicitó los soportes de esta mesas el MVCT respondió en oficio 2016EE0025532 del 01/04/2016 "como quiera que se trata de procesos administrativos de cobro coactivo y teniendo en cuenta el procedimiento para el cobro de dichas obligaciones en cumplimiento del deber de cobro, no es dable la expedición de actas, como sí, que las actuaciones adelantadas en ejercicio de la defensa de los intereses de la entidad, se encuentran insertas en cada expediente" (...) y los soportes allegados corresponden a actuaciones adelantadas en 2016, no están insertos en los expedientes de cobro, razón por la cual no fue posible establecer si hacen parte de los coactivos en comento.

³⁸⁶ Se reitera, no puede confundir el MVCT el título ejecutivo con el mandamiento de pago.

este caso el Acuerdo 032 de 2012³⁸⁷, las excepciones a proponer contra el mandamiento de pago son taxativas y no contemplan las presentadas por la Entidad³⁸⁸.

Para los procesos iniciados por Neiva:

- En los procesos de Neiva, confunde la fecha de notificación del título ejecutivo con la fecha de notificación del Mandamiento de Pago.³⁸⁹
- Las excepciones propuestas por el MVCT en todos los casos correspondieron a pago de lo no debido, cobro de lo no debido y prescripción esta última que no se encuentra debidamente sustentada precisamente por la falta de verificación del título ejecutivo cobrado; respecto a las dos primeras, reitera nuevamente la CGR, que de conformidad con la normatividad tributaria y en especial para este caso el Acuerdo 050 de 2009,³⁹⁰ las excepciones a proponer contra el mandamiento de pago son taxativas y no contemplan las de pago de lo no debido y cobro de lo no debido presentadas por la Entidad³⁹¹.

Las situaciones descritas obedecen a la falta de la aplicación de políticas institucionales de prevención del daño en desarrollo de la defensa judicial, y la falta de control de los datos y documentación contenida en los procesos de cobro coactivo adelantados en contra del MVCT; lo que conlleva a que no se disponga con oportunidad y calidad de la información de los expedientes para la toma de decisiones acertadas en pro de la defensa de los intereses litigiosos de la Entidad.

3.1.4. Control Financiero

Alcance

La auditoría se realizó mediante la aplicación de pruebas selectivas a los registros contables de las cuentas del Balance y del Estado de Actividad Financiera, Económica y Social más representativas; lo que permitió emitir un dictamen sobre los Estados Contables en su conjunto, tomando como base la siguiente estructura:

³⁸⁷ Por el cual se adopta el Estatuto Tributario del municipio de Floridablanca, Santander*, en especial los artículos 456 y siguientes, 464, 466 y 499.

³⁸⁸ Corresponde a una afirmación veraz del MVCT la consignada en el oficio No. 2016EE0055525 del 22/06/2016 en el sentido de traer la remisión del E.T.N y su aplicación de los artículos 830 y 831, con lo cual confirma que le asiste la razón a la CGR en este aspecto.

³⁸⁹ Ibidem nota 105.

³⁹⁰ "Por medio del cual se expide el nuevo Estatuto Tributario del municipio de Neiva". Artículos 612 y siguientes, y 622.

³⁹¹ Ibidem nota 107.



**Tabla No. 40 Estructura de los Estados Contables del MVCT
31-dic-15 (\$ Millones)**

Clase / Cuenta		Total
Balance General		
Activos		633.180
Efectivo	166	
Inversiones	9.976	
Deudores	143.040	
Inventarios	28	
Propiedad Planta y Equipo	35.662	
Otros Activos	444.308	
Pasivos		196.742
Cuentas por pagar	187.287	
Obligaciones laborales	540	
Pasivos Estimados	8.915	
Patrimonio		436.438
Hacienda Pública	436.438	
Estado de Actividad Financiera, Económica y Social		
Ingresos		1.956.408
Fiscales	1	
Operaciones Institucionales (recibidas)	1.890.460	
Otros ingresos	65.947	
Gastos		1.875.946
De admón.	39.353	
De operación	9.131	
Transferencias	1.573.881	
Gasto Público Social	301.734	
Operaciones Institucionales (giradas)	23.563	
Otros gastos	-71.716	
Excedente		80.462

Fuente: Estados Contables MVCT al 31-dic-15

Las cuentas evaluadas fueron seleccionadas teniendo en cuenta la importancia de los grupos de cuentas, su representatividad y las variaciones más significativas entre un período y otro; por tanto fueron objeto de verificación a través de las pruebas de auditoría las siguientes:

Deudores - Recursos Entregados en Administración

La cuenta Deudores presentó saldo de \$143.040 millones; mediante muestra selectiva se evaluó la subcuenta Recursos Entregados en Administración con saldo de \$140.366 millones, que corresponde al 22% aproximadamente del total de los activos y que representa recursos a favor del Ministerio que son dados en administración para la ejecución de proyectos de desarrollo.

Otros Activos - Fiducia Mercantil

La cuenta Otros Activos presentó saldo de \$444.308 millones, su saldo aumentó aproximadamente en un 23% con respecto al año 2014; mediante muestra selectiva se evaluó la subcuenta Fiducia Mercantil con saldo \$434.363 millones, que corresponde al 69% aproximadamente del total de los activos y representa los derechos fiduciarios por la celebración de los contratos interadministrativos 036 de 2012; 159, 541 y 766 de 2013; 547 de 2014 y 438 de 2015 y del Encargo Fiduciario 542 de 2014.

Cuentas por Pagar - Transferencias por Pagar

La cuenta Cuentas por Pagar presentó un saldo de \$187.287 millones, se revisó la subcuenta Sistema General de Participaciones, que presenta saldo de \$147.532, lo que representa un 75% aproximadamente del total del pasivo, este valor está conformado principalmente por la cuenta por pagar por la distribución de los recursos del SGP de la vigencia.

Ingresos - Fondos Recibidos

La cuenta Ingresos presentó saldo de \$1.956.408 millones, mediante muestra selectiva se revisó la subcuenta Fondos Recibidos para Funcionamiento e Inversión, que presenta saldo de \$1.888.047 millones, lo que representa un 97% aproximadamente del total de los ingresos y está conformado principalmente por los fondos recibidos de la Dirección del Tesoro Nacional, para gastos de funcionamiento, incluido el Sistema General de Participaciones e Inversión.

Gastos - Participación para Agua Potable

La cuenta Gastos presentó saldo de \$1.875.946 millones, mediante muestra selectiva se revisó la subcuenta Participación Para Agua Potable y Saneamiento Básico, que presenta saldo de \$1.572.206 millones, lo que representa un 84% aproximadamente del total de los gastos y está conformado principalmente por los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales para la financiación del sector de agua potable y saneamiento básico.

En desarrollo de esta evaluación y de acuerdo a las pruebas de auditoría realizadas en cada una de las cuentas seleccionadas, además de cumplir con el objetivo general, relacionado con la opinión sobre la razonabilidad de los estados contables, se efectuó seguimiento a:

- El cumplimiento y efectividad de las acciones correctivas de tipo contable, suscritas en el Plan de Mejoramiento e implementadas por la Entidad.
- La adecuada revelación en los estados contables de las demandas instauradas en contra de la Entidad, analizando la provisión de las mismas.



- Así mismo, se realizó la evaluación del Sistema de Control Interno Contable y el concepto del mismo, teniendo en cuenta lo dispuesto al respecto en la Guía de Auditoría.

Resultados

Hallazgo No. 68. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Saldo de la Cuenta 142402 Recursos Entregados en Administración.

Los procesos a cargo de las diferentes áreas que conforman la estructura organizacional del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, que realicen operaciones susceptibles de registro contable, deben informar a la Subdirección de Finanzas y Presupuesto, cada una de las actividades con el fin de que estas se reflejen en los Estados Contables. De otra parte y con relación a la supervisión, la Ley 1474 de 2011, Artículo 83³⁹², indica en qué consiste ésta.

Al efectuar cruce de información sobre los Convenios 197045 y 194048 suscritos para la gerencia integral de proyectos, se detectaron inconsistencias entre el saldo reportado por la entidad administradora de recursos y el saldo contable del MVCT al cierre de la vigencia 2015, los cuales difieren así:

Tabla No.41 Diferencias de información sobre saldos de Recursos Entregados en Administración (\$ Millones)

Convenio	Saldo Estados Contables MVCT	Saldo por ejecutar según Administrador de los Recursos	Diferencia
197045	-	1.315,05	- 1.315,05
027/194048	19.469,43	17.963,29	1.506,14

Fuente: Construida a partir de la información suministrada por el MVCT y por FONADE

Lo anterior representa una subestimación por \$1.315 millones y una sobrestimación por \$1.506 millones en la cuenta deudores, denotando debilidades de control, fallas en el reporte enviado por el supervisor y falta de conciliación de saldos, al no implementar acciones y/o procedimientos tendientes a establecer el saldo real y realizar los ajustes y/o reclasificaciones a que haya lugar.

³⁹² Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.

Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria, debido a la inaplicación de lo establecido en la ley 1474 de 2011, artículo 83.

Hallazgo No. 69. Administrativo. Soportes Cuenta 142402 Recursos Entregados en Administración.

Al analizar la coherencia que debe existir entre lo reportado en el saldo de la cuenta y los soportes anexos a la respuesta del Requerimiento MVCT- 20-2016 numeral 1, con relación a la desagregación de la cuenta Recursos Entregados en Administración, estos difieren del saldo contable en \$99.5 millones, así:

Tabla No. 42 Diferencias Convenio 212

Contrato o Convenio	Código dado por el Administrador de los Recursos	Diferencia en millones de \$
212	197045	99.5

Fuente: Construida a partir de la información suministrada por el MVCT y por FONADE

Al respecto el área de Contabilidad del MVCT informó que este valor no hace parte del informe y que el mismo fue incluido por error de transcripción, razón por la cual la sumatoria corresponde a los saldos que se presentaron; sin embargo, en el anexo enviado por la entidad administradora de los recursos, existe este convenio registrando saldo pendiente por ejecutar a 31 de diciembre de 2015 por \$1.315 millones, evidenciándose falta de coherencia en la información reportada.

Lo anterior denota debilidades de control, falta de comunicación con los terceros que administran los recursos, deficiencias en la calidad de la información reportada e informes inexactos, dificultando el análisis y cruces.

Hallazgo No. 70. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Saldo de la Cuenta 192603 Derechos en Fideicomiso.

Los procesos a cargo de las diferentes áreas que conforman la estructura organizacional del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, que realicen operaciones susceptibles de registro contable, deben informar a la Subdirección de Finanzas y Presupuesto, cada una de las actividades con el fin de que estas se reflejen en los Estados Contables. De otra parte y con relación a la supervisión, la ley 1474 de 2011, Artículo 83³⁹³, indica en qué consiste ésta.

³⁹³ Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.




Al efectuar cruce de información en los contratos interadministrativos 036 de 2012; 159, 541 y 766 de 2013; 547 de 2014 y 438 de 2015 y en el Encargo Fiduciario 542 de 2014, se han identificado inconsistencias entre el saldo contable del MVCT y el saldo reportado por cada una de las entidades en las cuales el Ministerio posee derechos en fideicomiso, así:

Tabla No. 43 Diferencias de información sobre saldos de Derechos en Fideicomiso (\$ Millones)

Contrato No.	MVCT - Saldo cuenta 192603	Saldo por ejecutar a 31 de diciembre de 2015, según encargo fiduciario	Diferencia Neta	Diferencia en Rendimientos	Diferencia en ejecuciones
036 de 2012	127.835,59	131.042,25	-3.206,66	-3.306,61	-99,95
159 de 2013	102.732,35	101.565,51	1.166,84	-175,04	-1.341,88
541 de 2013	19.856,82	19.869,70	-12,88	0,00	12,88
766 de 2013	95.379,05	95.378,12	0,93	2,65	1,72
547 de 2014	23.566,72	23.662,02	-95,30	-95,30	0,00
438 de 2015	21.211,28	20.900,04	311,24	0,00	-311,24

Contrato No.	MVCT - Saldo cuenta 192603	Saldo a 31 de diciembre de 2015	Diferencia
542 de 2014	43.781,21	56.288,79	-12.507,58

Fuente: Construida a partir de la información suministrada por el MVCT, por los Administradores de los recursos.

Lo anterior representa: 1) una subestimación por \$3.576,95 millones y una sobreestimación por \$2,65 millones en los rendimientos generados en los contratos interadministrativos; 2) una sobreestimación por \$14,60 millones y una subestimación por \$1.753,07 millones en los recursos ejecutados en dichos contratos; y 3) una subestimación por \$12.507,58 millones en los derechos en fideicomiso constituidos en el Encargo Fiduciario; denotando debilidades de control, fallas en el reporte enviado por el supervisor y falta de conciliación de saldos, al no implementar acciones y/o procedimientos tendientes a establecer el saldo real y realizar los ajustes y/o reclasificaciones a que haya lugar.

Hallazgo No. 71. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Provisión para Contingencias.

La provisión para obligaciones contingentes se registra y ajusta mensualmente con base en la información suministrada por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de igual manera, la metodología de valoración de las obligaciones contingentes, es responsabilidad de la misma oficina; dicha valoración se toma como fuente para los registros contables de

provisiones para contingencias y demás cuentas contempladas en el procedimiento, de acuerdo con el estado del proceso.

Al analizar la información reportada por el área jurídica, fuente de la información, se encontraron diferencias, así:

- No todos los procesos en contra del Ministerio se encuentran provisionados, el único que tiene valor en la cuenta 2710 es el proceso No. 080013331006200700010000, provisionado por el 100% de la pretensión (\$2.255 millones), valor reportado por el área Jurídica a Contabilidad desde la vigencia 2012. Para las demás demandas reportadas en contra del MVCT, el reporte consigna que el concepto provisión N/A. Hasta la vigencia 2015, el área de Contabilidad no ha recibido de parte del área jurídica, informe de actualización o cambios en la provisión de las demandas, lo que indica que el registro de la provisión de los procesos no ha sufrido ninguna variación desde la vigencia en la cual se recibió el reporte.

Frente a los procesos en contra reportados a Contabilidad y que corresponden al Par Inurbo, la CGR no realizó cruces de información, teniendo en cuenta que el área Jurídica informa que estos procesos se encuentran en depuración y que en algunos casos no poseen información.

- El saldo contable de la cuenta y los soportes registrados en el aplicativo SIRECI³⁹⁴, para la Provisión para Contingencias, presenta una diferencia por \$2.396 millones, así:

Tabla No. 44 Inconsistencias sobre la información reportada por el MVCT en diferentes fuentes de información (\$ Millones)

Concepto	Cifras en millones de \$
Provisión en Estados Contables MVCT	8.782,00
Provisión reportada en SIRECI	6.386,00
Diferencia	2.396,00

Fuente: Construida a partir de la información suministrada por el MVCT, en sus Estados Contables y en la Rendición de la Cuenta por la vigencia 2015 en SIRECI

Lo anterior representa una incertidumbre en el saldo de la cuenta y genera registros de información inexactos o poco útiles, debido a la falta de control y a la falta de coherencia en la información reportada por el área Jurídica y puede generar inconsistencias en las cuentas de orden acreedoras.

³⁹⁴ Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes - SIRECI




Este hallazgo tiene presunta incidencia disciplinaria, por la inaplicación de lo establecido en el GF-M-01 Manual de Políticas Contables del MVCT, numeral 8.15.11. Pasivos Estimados - Cuenta 27.

Hallazgo No. 72. Administrativo. Consulta Saldos Negativos aplicativo SIIF Nación.

A 31 de Diciembre de 2015, el aplicativo SIIF presenta cuentas con movimientos que generaron saldos contrarios a su naturaleza, debido a que no se aplicaron las acciones de control interno contable, relativas a la consistencia de los saldos, ocasionando que la información relacionada con los activos y gastos presenten inconsistencias en los siguientes valores:

Tabla No. 45 Saldos negativos por clases de cuentas según información reportada del Sistema SIIF Nación

Clase	Valor en \$	En millones de \$
Activo	- 16.815.806.722	- 16.815,81
Gastos	- 3.638.686.807	- 3.638,69
Total		- 20.454,50

Fuente: Información del Sistema SIIF Nación

Lo anterior representa una subestimación por \$20.454,5 millones en el saldo de las cuentas, que se encuentran afectadas por esta situación, lo cual denota deficiencias de control y falta de oportunidad en la depuración de saldos al no implementar acciones y/o procedimientos tendientes a establecer el saldo real y realizar los ajustes y/o reclasificaciones a que haya lugar.

Hallazgo No. 73. Administrativo. Evaluación del Sistema de Control Interno Contable.

Las Entidades deben adelantar las acciones para el reconocimiento de derechos y obligaciones y en general conciliaciones con las áreas que generan información contable, sin embargo, las situaciones evidenciadas por la Contraloría General de la República están relacionadas principalmente con: 1) falta de comunicación entre las diferentes áreas de la Entidad, 2) debilidades en el debido y oportuno flujo de información y documentación que se debe reportar al proceso contable y, 3) falta de conciliación entre la información contenida en los estados contables del Ministerio y la reportada por los administradores tanto de recursos entregados como de derechos en fideicomiso; situaciones que exponen a la Entidad al riesgo de indole contable, asociado a la falta de reconocimiento de la totalidad de los hechos, operaciones y transacciones, así como también afecta la confiabilidad, integridad y consistencia de la información reportada en los Estados Contables al cierre de la vigencia 2015.

3.1.5. Evaluación de la calidad y eficiencia del Control Interno

Alcance

Se analizó en cada uno de los temas objeto de auditoría la calidad de los controles implementados, para lo cual se aplicaron pruebas de recorrido. Así mismo, en la fase de ejecución se evaluó la efectividad de los controles mediante la aplicación de pruebas sustantivas.

Resultados

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la calificación obtenida fue 1,976 puntos, que corresponde al concepto de "Parcialmente Adecuado". En la evaluación a la efectividad de controles, el resultado obtenido es 2.048 puntos, valor correspondiente al concepto de "Inefectivo". En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido es **2.026**, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el período auditado, la Calidad y Eficiencia del Control Interno de la entidad es "Ineficiente".

Esta calificación esta soportada, en términos generales, en los siguientes aspectos que dieron origen a los hallazgos formulados en desarrollo de la presente auditoría y cuyos aspectos relevantes se relacionan en el numeral 2 del presente informe.

VALORES DE REFERENCIA

Rangos	Calificación
De 1 a < 1,5	Eficiente
De =>1,5 a <2	Con deficiencias
De =>2 a 3	Ineficiente

3.1.6. Seguimiento al Plan de Mejoramiento

El plan de mejoramiento vigente a 31 de diciembre de 2015, arroja un avance del 100% según la Oficina de Control Interno. De acuerdo a los resultados de la auditoría, se estableció que algunas de las acciones no se cumplieron en el plazo propuesto como se discrimina en la siguiente tabla, por lo cual el grado de cumplimiento es del 85%. La efectividad de las acciones adelantadas es del 77%, en un total de 26 hallazgos que fueron objeto de análisis.



Tabla No. 49 Seguimiento al Plan de Mejoramiento

SEGUIMIENTO DEL PLAN DE MEJORAMIENTO A 31/12/2015 MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO				
	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	FECHA DE TERMINACIÓN	CONCLUSION	REEMPLAZADA POR HALLAZGO N°
1	Hallazgo 21. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria - Contrato de Interventoría al Contrato Programa Mejoramiento Integral de Barrios en Ibagué – Tolima	2015-08-28	CUMPLIDA	
2	H 14 Expedientes o Registros que presentan Mora en la Revisión y Actuación	2014-06-30	CUMPLIDA, NO EFECTIVA	H56 Expedientes de Saneamiento y Titulación
3	H 15 Cumplimiento de Metas	2014-06-30	CUMPLIDA, NO EFECTIVA	H2 Metas plan de acción
4	H 2 Plan de Trabajo	2014-06-30	CUMPLIDA	
5	HFD.2. Seguimiento a los Recursos	2013-06-30	CUMPLIDA	
6	H 29. Clausulado del contrato original, Contrato Interadministrativo No. 159 de 2013	2014-09-30	CUMPLIDA	
7	HD 32. Convenio 570 de 2012	2015-08-31	CUMPLIDA, NO EFECTIVA	H22 Incumplimiento en el contrato 472 de 2014
8	HD 34. Construcción Acueducto Sincelejo	2014-11-30	CUMPLIDA	
9	Hallazgo 42. Administrativo con presunta incidencia Fiscal y Disciplinaria - Contrato de Obra No. 2013 –OO- 37-0006 de 4 de marzo de 2013	2014-12-15	CUMPLIDA	
10	Hallazgo 47. Administrativo - Proyecto Todos por el Pacífico. Departamento del Chocó	2014-12-31	CUMPLIDA	
11	Hallazgo 52. Administrativo - Obras Sub-utilizadas Contrato de obra No. CO-007-2010. Subachoque	2014-12-31	CUMPLIDA	
12	Hallazgo 59. Administrativo - Formulación del proyecto Apoyo a programas y proyectos de agua potable	2015-12-30	CUMPLIDA	
13	Hallazgo 60. Administrativo - Informes del Contrato interadministrativo 541 de septiembre de 2013	2014-09-30	CUMPLIDA	
14	Hallazgo 66. Administrativo- Legalizaciones Colombia Humanitaria	2014-10-31	CUMPLIDA	
15	Hallazgo 49. Administrativo, Fiscal y Disciplinario- Aplicación de Sanciones Contractuales- Meta	2014-10-31	CUMPLIDA, NO EFECTIVA	Se mantiene en los mismos términos del plan de mejoramiento
16	H.58. Convenio Interadministrativo de Apoyo Financiero No. 058 De 2007	2013-09-30	CUMPLIDA	

SEGUIMIENTO DEL PLAN DE MEJORAMIENTO A 31/12/2015 MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO				
	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	FECHA DE TERMINACIÓN	CONCLUSION	REEMPLAZADA POR HALLAZGO N°
17	HD.86. Oportunidad en la Liquidación del Convenio de Apoyo Financiero No. 37 de 2004	2015-08-31	CUMPLIDA, NO EFECTIVA	Se mantiene en los mismos términos del plan de mejoramiento
18	Hallazgo 75. Administrativo- Exenciones al Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF	2015-03-31	CUMPLIDA	
19	Hallazgo 75. Administrativo- Pasivos Estimados	2014-10-30	CUMPLIDA	
20	H 6. Acta de Entrega de inmuebles a CISA	2014-12-31	CUMPLIDA	
21	H. 24 Manual de Contratación	2014-12-31	INCUMPLIDA	
22	H 27. Acta de Liquidación del INURBE en Liquidación:	2014-02-23	CUMPLIDA	
23	Hallazgo 71. Administrativo- Falta de Consistencia en la Comunicación del Área Jurídica	2015-12-31	INCUMPLIDA	
24	Hallazgo 72. Administrativo- Metodología – Procesos Judiciales	2015-12-31	INCUMPLIDA	
25	H 42 Pasivos Estimados, Provisiones y Contingencias	2015-12-31	INCUMPLIDA	
26	Hallazgo 54. En las etapas de planeación e identificación de las necesidades de un proyecto de TI	2015-12-30	CUMPLIDA, NO EFECTIVA	H36 Licenciamiento herramienta Business Procesos Management

Fuente: Elaborada por el equipo auditor a partir de información del MVCT

3.1.7. Atención y trámite de denuncias, quejas, insumos y solicitudes

Dentro del proceso auditor se recibieron las siguientes denuncias, quejas, solicitudes e insumos de origen ciudadano, las cuales se tramitaron en la etapa de ejecución, habiéndose generado los respectivos oficios de respuesta:

Tabla No. 47. Relación de Atención y trámite de denuncias, quejas, insumos y solicitudes

No.	Radicado CGR	Remitente	Asunto
1	2015IE0076339	PRESIDENTE GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA NARIÑO DE	Presuntas irregularidades en la indemnización a trabajadores de la empresa EMPOPASTO. La gerencia remite en 5 carpetas denuncia de Gabriel Salas Trocha, por cuanto el denunciante informa que se desconoce el origen de los recursos para este proceso y la potestad del alcalde para disponer de los mismos, todo originado en el convenio 005 de 2015 suscrito con el MVCT, en el cual este último aporta recursos para el pago de los pasivos laborales.

No.	Radicado CGR	Remitente	Asunto
2	2016IE0003900	EL CONTRALOR DELEGADO DE INFRAESTRUCTURA, REMITE AL DIRECTOR DE DVF EL FALLO SIN RESPONSABILIDAD FISCAL PROVENIENTE DE LA UNIDAD DE INVESTIGACIONES ESPECIALES CONTRA LA CORRUPCION	Trasladar a la Contraloría Delegada de Infraestructura de la Contraloría General de la República, el Informe Técnico, rendido el 14 de junio de 2013 por el ingeniero civil Carlos Stanley Orrejuela, sobre las obras realizadas en ejecución del contrato 081 de 2011, para que se realicen los respectivos estudios pertinentes y se aprecie si estamos a frente menores cantidades de obra y ante un presunto detrimento patrimonial al Estado, por el cobro de obras no ejecutadas, con establecimiento de su monto y justificación (Contrato suscrito entre ESP de Aguazul y el contratista SQR construcciones y consultorias).
3	2015ER003229	ANA LUCIA SANCHEZ CHACON (CIUDADANA)	Corresponde a una copia allegada a la CGR en la cual la ciudadana reitera su solicitud al MVCT para que se de respuesta completa al derecho de petición que impetro en enero de 2015, en relación con el contrato 007 de 2014 (otrosi 2). la ciudadana afirma que le impidieron la ejecución del otrosi 2 que consistía en prórroga y adición del contrato. El otro si se suscribió pero no se legalizó por cuanto el MVCT no expidió el registro presupuestal y basó su decisión en que no se existía necesidad que justificara la contratación.
4	2015IE0064927 2015ER0065314	JULIANA VELA DEL HIERRO (PRESIDENTE GERENCIA DEPARTAMENTAL COLEGIADA DE NARIÑO) COMISION COORDINADORA MANDATO POPULAR POR LA DEFENSA DEL AGUA (SAN JUAN DE PASTO)	Realiza traslado del documento mandato popular por la defensa del agua (San Juan de Pasto), para que sea tenido en cuenta como insumo en la auditoría que se adelante al MVCT. En el mandato se consagra como primera exigencia: "primero: se suspenda de parte de la administración municipal en cabeza del señor alcalde Harold Guerrero López, la junta directiva de EMPOPASTO S.A. ESP, el gerente de la misa el proceso denominado de modernización empresarial dado los vicios de ilegitimidad que afronta en tanto no fue objeto de la intervención y participación ciudadano en un asunto de tanta afectación por la condición de vital y esencial del agua, con lo cual se desconoce el principio de participación previsto en el artículo 2 de la constitución nacional" Tercero: que los organismos de control como la procuraduría general de la nación, la contraloría general de la república y la del municipio de pasto, la personería municipal, haciendo uso de sus potestades preventivas, sancionatorias en materia disciplinaria y fiscal, intervengan de manera efectiva en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales en defensa del patrimonio público y el interés general, coadyuvando además en las acciones públicas que desde la ciudadanía se establezcan en instancias judiciales...".
5	2016ER0011790	HHSS ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA	Derecho de petición presentado por el HHSS en la que indaga por información relacionada con el proyecto de construcción de la represa del río Ranchería en La Guajira.




No.	Radicado CGR	Remitente	Asunto
6	2015IE0117724	MAURICIO IBARAJAS CHARRY (GERENTE DEPARTAMENTAL COLEGIADA DEL TOLIMA)	El Gerente Departamental de la Contraloría Colegiada del Tolima remite al director de la DVF infraestructura en dos carpetas, 403 folios correspondientes a los soportes documentales solicitados por la veeduría agua para Ibagué (VAPI) al gerente de la Empresa Ibaguerena de Acueducto y Alcantarillado S.A. E.S.P. (IBAL), referentes al acueducto complementario con fuente alterna para la ciudad de Ibagué; tema que fue objeto de actuación especial por parte de esta delegada observando en sus resultados dos hallazgos con presunta incidencia fiscal, los cuales fueron trasladados a la delegada para investigaciones, juicios fiscales y jurisdicción coactiva mediante números de radicado de SIGEDOC 2014ie0153556 del 31 de octubre de 2014 (hallazgo 4) y 2014ie0152677 del 30 de octubre de 2014 (hallazgo 2)
7	2015ER0105379	NELSON ALVAREZ CASTANEDA (SECRETARIO JUZGADO 42 CIVIL DEL CIRCUITO DE CALIDAD DE BOGOTA)	Solicita colaboración para lograr surtir la notificación de la acción popular interpuesta por Patricia Ivette Rojas Vargas y de otros autos al Inurbe en liquidación a través del fideicomiso patrimonio autónomo.
8	2016ER0024759	ROBERTO DIAZ PEREZ (CIUDADANO)	En concordancia con el decreto 4567 de 2011 en el que se indica que pueden generarse observaciones a los nombramientos publicados en la página de la presidencia de la República, el quejoso informa que el doctor Alejandro Quintero tiene nombrada por contrato de prestación de servicios a su propia esposa desde hace más de 6 meses. Verificados los destinatarios del correo se observa que el quejoso remitió la misma información a la presidencia y a la procuraduría.
9	2016ER0033423	ORLANDO LOPEZ DIAZ (CIUDADANO)	Presuntas irregularidades en el nombramiento de la ingeniera Lady Johana Ospina Corso de quien informa que en llave con su esposo, funcionario de FINDETER en la relacionado con la ejecución de proyectos de acueducto, alcantarillado aseo y vivienda, supuestamente adjudicándolos a FINDETER.
10	2016ER0036180	JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR (SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO DE ESTADO)	Copias compulsadas del consejo de estado de la sentencia proferida dentro del proceso de acción popular en contra del Municipio de Puerto Caicedo (Putumayo), de fecha 04/02/2016, a fin de que se investiguen las responsabilidades en las que pudieron haber incurrido las administraciones y alcaldes que ejercieron en el Municipio de Puerto Caicedo de 2001 a 2015. (tema: calidad del agua).
11	2015ER0103758	HECTOR ALFONSO ROMERO TOHIES (GERENTE DE AGUAS DEL SUCRE S.A. E.S.P)	Remite copia de oficio a este Ente de control donde manifiesta que el proyecto Ampliación y Optimización del Sistemas de Acueducto del Casco urbano en el municipio de Caimito donde manifiesta que las obras se terminaron en su totalidad pero la comunidad del municipio impide la instalación de los micromedidores.
12	2015IE074088	Contraloría Delegada del medio Ambiente	Remite auto de archivo 00330 del 14 de julio de 2014 correspondiente a la indagación preliminar 015-2011 donde solicita a la Delegada del Medio Ambiente incluir en el plan general de auditorías el proyecto hidroeléctrica "El Quimbo" teniendo en cuenta posibles irregularidades que se detectaron en la construcción del mismo.
13	2016EE0002559	Enviado como copia a este ente de control por el MVCT respuesta del al	El Ministerio da respuesta a inquietudes presentadas por el señor Riascos con respecto a las obras inconclusas de la urbanización Mangrue y Plan maestro de Alcantarillado de Leticia.

Clab

11

No.	Radicado CGR	Remitente	Asunto
		señor Ruben Dario Riascos Fonseca Presidente Veeduría Gerencia Comunitaria lo Público de lo Privado)	
14	2016ER0000434	DIEGO FERNANDO ROJAS LARA	El MVCT da las siguientes respuestas: Mediante oficio radicado No.2016EE0011230 del 15/02/2016; Rad 2016EE0023369 DEL 28/03/2016 y 2016EE0036855 DEL 04/05/2016.
15	Oficio radicado 2015IE0045333 y 2015IE0048801 Debate Control Político Comisión Sexta del Senado de la República	HELKA GISELA MEDINA ROJAS	El MVCT Rad 2016EE0011355, del 15-02-16 da respuesta a la solicitud de información.
16	Oficio radicado 2015ER0058870	CARLOS JAIME CAMACHO RODRIGUEZ	Incumplimiento pagos y Cese de Actividades Contrato de Obra N° 004/2013 "Optimización de la redes de Acueducto Urbano y Construcción de la PTAP en el Municipio de Solta, Caquetá".
17	Oficio radicado MVCT N° 2014EE0068296	Dirección de Programas MVCT - MARIA CATHOLINA CASTILLO AGUILAR	Solicitud reembolso recursos girados al contratista "CONSTRUCCION PRIMERA FASE RELLENO SANITARIO SANTA HELENA MUNICIPIO DE PUERTO ASIS".
18	Oficio radicado 2016ER0022446	H.R JOSE BERNARDO FLOREZ ASPRILLA	Deficiente ejecución Acueducto Bajo Baudó - Pizarro, CHOCO.

Fuente: Elaborada por el equipo auditor a partir de información de los radicados recibidos

4. ANEXOS

Clot

11

Anexo 1. Estados Contables al 31 de Diciembre de 2015

**Anexo 2. Compromisos adquiridos en 2015 con cargo a rubros presupuestales cuya apropiación no tiene relación con los objetos del gasto
(\$ Millones)**

Anexo 3. Producto y actividades financiadas con cargo a los proyectos de inversión relacionados con la adquisición del servicio de transporte aéreo para el Ministro de Vivienda (\$ Millones)

Anexo No. 4. Justificaciones presentadas por el MVCT para la constitución de reservas presupuestales por \$2.072,00 millones (\$ Millones)

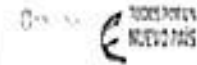
Anexo No. 5. Reporte SIIF Ejecución Vigencia Futura

Anexo 1. Estados Contables al 31 de Diciembre de 2015

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDADES Y TERRITORIO		BALANCE GENERAL 2015		A LOS 31 DE DICIEMBRE DE 2015		A UNAS DE MILLONES DE PESOS	
		Presupuesto	Actualizado	Presupuesto	Actualizado	Presupuesto	Actualizado
ACTIVO							
CONCORRENTE							
11 Efectivo	(1)	3.728.572	3.742				
12 Inmuebles		102.712	0				
13 Bienes por cobrar		0	0				
14 Deudores		2.873.742	79				
15 Inversiones	(7)	28.072	38.225				
16 Otros activos	(8 y 10/11)	9.242.374	0				
Saldo neto de amortización en cuentas de balances (CB)		0	0				
NO CONCORRENTE		52.523.261	56.073.027				
12 Inmuebles	(9)	9.575.228	9.594.017				
13 Deudores		140.388.221	162.228.703				
14 Proveedores (pasivos) y otros	(10)	25.862.205	25.349.422				
15 Activos financieros y por programas	(11)	0	0				
16 Otros activos	(12 y 13)	146.795.167	298.129.942				
Saldo neto de depreciación en cuentas de balances (CB)		0	0				
TOTAL ACTIVO		56.251.833	60.005.769				
LIABILIDAD DE ORIGEN DEL GOBIERNO							
21 Deudores contingentes		0	0				
22 Deudores fiscales		0	0				
23 Deudores de orden		0	0				
24 Deudores financieros		0	0				
25 Sanciones por mora		0	0				
TOTAL PASIVO		0	0				
EXCEDENTE		56.251.833	60.005.769				
31 Ingresos públicos		4.264.428.415	380.152.817				
32 Patrimonio acumulada		436.428.415	380.152.817				
TOTAL PASIVO Y EXCEDENTE		4.700.856.830	760.305.634				
ACTIVO		56.251.833	60.005.769				
PASIVO		0	0				
EXCEDENTE		56.251.833	60.005.769				

Handwritten signature/initials

Anexo No. 1
MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO
ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA, ECONÓMICA Y SOCIAL
AL 30 DE DICIEMBRE DE 2014
En miles de pesos



Código	Cuentas		Periodo Actual - 2014	Periodo Anterior - 2014
	INGRESOS OPERACIONALES			
41	Ingresos fiscales	421%	1.830.462.722	2.114.834.261
42	Venta de bienes		1.246	1.627
43	Venta de servicios	87%	0	0
44	Transferencias		0	0
47	Operaciones intermunicipales (Prestados)	(32)1%	1.830.464.478	2.114.834.264
	COSTO DE VENTAS			
41	Costo de venta de bienes y servicios		0	0
	GASTOS OPERACIONALES			
51	De administración	100%	1.847.641.942	1.969.114.214
52	De operación	89%	24.913.214	24.911.127
53	Provisiones, agustamiento, amortización	89%	4.139.891	43.570.858
54	Transferencias		0	8.227
55	Grupos públicos locales	(47)4%	1.873.860.726	1.473.829.879
56	Grupos de inversión social	(1)4%	314.724.118	457.412.074
57	Operaciones intermunicipales (Creados)	100%	23.562.761	0.612.974
	EXCEDENTE (Déficit) OPERACIONAL			
			87.295.770	104.424.347
48	OTROS INGRESOS			
	Otros ingresos	(34)7% (36)27% (2)6	43.847.364	17.841.292
			43.847.364	17.841.292
	Saldo neto de consolidación en cuentas de Pérdida, Gasto (G)			
			0	0
58	OTROS GASTOS			
	Otros gastos	(4)14% (1)4% (4)6	11.174.744	8.214.871
			11.174.744	8.214.871
	EXCEDENTE (Déficit)			
			80.492.254	101.411.404
49	EFFECTO NEGATIVO POR EXPOSICIÓN A LA INFLACIÓN			
	Comisión monetaria		0	0
			0	0
	PARTICIPACIÓN EN EL INTERÉS FINANCIERO EN LOS RESULTADOS			
			0	0
49	EXCEDENTE (Déficit) NETO (EJERCICIO)			
			80.492.254	101.411.404

LUIS FELIPE ROJAS CARDONA
MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO
Calle de la República, Bogotá

ELÉN CARALLERO CANALERO
SUBDIRECCIÓN DE FINANZAS Y PRESUPUESTOS (F2)

ROSA CORRAL AGUIRRE NOVOA
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Handwritten signature

Anexo No. 2
(5 Millones)

Compromisos adquiridos en 2015 con cargo a rubros presupuestales cuya apropiación no tiene relación con los objetos del gasto

Rubro Presupuestal / Proyecto de Inversión	Apropiación Definitiva	Objetivos del Proyecto / Apropiación	Productos x meta para 2015	Presupuesto x meta para 2015	Compromisos adquiridos no relacionados con la finalidad de la apropiación		%	Rubro presupuestal por el que se programó financiar el objeto del compromiso
					Descripción	Valor		
C-510-1403-3 Asistencia técnica: instrumentación e implementación del marco de planificación y gestión territorial y urbana de la política urbana nacional	9.900.96	Desarrollar los instrumentos de gestión del suelo de la ley 388 de 1997, de desarrollo territorial, como estrategia de apoyo técnico que permita una óptima implementación municipal de los planes de ordenamiento territorial como instrumento fundamental	3 Documentos proyectados de política	2.409,01	Adquisición de licencias y computadores de escritorio		223-1000-1 Renovación Tecnológica	
			100 Entidades territoriales capacitadas técnicamente para la incorporación del componente de prevención y mitigación de riesgos POT	1.000,00	Prestación del servicio de meta de ayuda técnica en sistemas de información		223-1000-1 Renovación Tecnológica	
			100 Municipios Asistidos en revisión de POT	4.821,00	Exámenes médicos ocupacionales de ingreso, periódicos y los de egreso a los servidores públicos del MVCT	799,97	8,06%	A-2-0-4-41-2 Servicios médicos y hospitalarios
			Identificar los ejes de la renovación urbana en Colombia	1.012,55	Servicio de transporte aéreo para desplazar al Ministro del MVCT			C-520-1000-130 Fortalecimiento institucional del MVCT en el desarrollo de las políticas misionales y de apoyo nacional
			10 Municipios Asistidos técnicamente en planificación, gestión y ejecución de proyectos de MIB	688,40	Prestación de servicios profesionales para los procesos de contratación dentro de sus etapas pre-contractual, contractual y pos-contractual			C-520-1000-130 Fortalecimiento institucional del MVCT en el desarrollo de las políticas misionales y de apoyo nacional

Rubro Presupuestal / Proyecto de Inversión	Apropiación Definitiva	Objetivos del Proyecto	Productos x meta para 2015	Presupuesto x meta para 2015	Compromisos adquiridos no relacionados con la finalidad de la apropiación		%	Rubro presupuestal por el que se programó financiar el objeto del compromiso
					Descripción	Valor		
C-520-1400-3 Implementación y fortalecimiento institucional del sector habitacional	3.000,00	Fortalecer la Dirección del Sistema Habitacional para el cumplimiento de los objetivos trazados en la Política de Vivienda	70 Informes finales Consolidados de asesoría y apoyo	3.000,00	Adquisición de licencias		9,92%	223-1000-1 Renovación Tecnológica
					Gestión Documental			520-1000-2 Fortalecimiento de la Gestión Documental del MVCT
					Servicio de transporte aéreo para desplazar al Ministro del MVCT	297,50		C-520-1000-130 Fortalecimiento institucional del MVCT en el desarrollo de las políticas misionales y de apoyo nacional
					Contratistas para Control Interno Disciplinario			C-520-1000-130 Fortalecimiento institucional del MVCT en el desarrollo de las políticas misionales y de apoyo nacional
		Aportes a riesgos laborales para contratistas					Ninguno	
C-520-1402-2 Saneamiento de bienes inmuebles, depuración de información y defensa judicial y/o extrajudicial	3.000,00	Apoyar y garantizar la defensa judicial y extrajudicial de los asuntos que sean entregados al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.	12 Informes de Vigilancia y Representación de los procesos judiciales	620,50	Adquisición de licencias		11,77%	223-1000-1 Renovación Tecnológica
					Desarrollo de software			223-1000-1 Renovación Tecnológica
					Gestión Documental			520-1000-2 Fortalecimiento de la Gestión Documental del MVCT
					Actividades secretariales y asistenciales para la OAJ	352,98		C-520-1000-130 Fortalecimiento institucional del MVCT en el desarrollo de las políticas misionales y de apoyo nacional
					Atención de consultas, peticiones y reclamaciones que sean elevadas al MVCT y a FONVIVIENDA			C-520-1000-130 Fortalecimiento institucional del MVCT en el desarrollo de las políticas misionales y de apoyo nacional
					Instalación, creación, configuración y soporte de plataforma tecnológica			
Mesa de ayuda y soporte de infraestructura informática	2.179,50						223-1000-1 Renovación Tecnológica	

Rubro Presupuestal / Proyecto de Inversión	Apropiación Definitiva	Objetivos del Proyecto	Productos x meta para 2015	Presupuesto x meta para 2015	Compromisos adquiridos no relacionados con la finalidad de la apropiación		%	Rubro presupuestal por el que se programó financiar el objeto del compromiso	
					Descripción	Valor			
C-520-1402-3 Titulación terciarización y saneamiento inmobiliario de los bienes públicos y privados poseídos de manera informal a nivel nacional	2.270,00	Sanear bienes públicos y privados poseídos de manera informal a nivel nacional por Vivienda de Interés Social	7.000 Predios fiscales y privados saneados	1.190,00	Servicio de mesa de ayuda técnica a sistemas de información		223-1000-1 Tecnológica	Renovación	
		Fortalecer a las entidades territoriales en el programa de titulación de predios	51 Capacitaciones y asistencias técnicas y jurídicas realizadas mediante el programa de titulación de predios	1.030,00	Adquisición licencias de software	148,56	6,54%	223-1000-1 Tecnológica	Renovación
C-520-1200-1 Administración y creación de una unidad de coordinación técnica y administrativa para el programa de apoyo al sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia	5.000,00	Realizar seguimiento y control al programa de titulación de predios	Procesamiento de la información del programa	50,00	Adquisición servicio soporte y derecho de actualización de licencias de software		223-1000-1 Tecnológica	Renovación	
		Apoyo a la asistencia técnica y seguimiento a las políticas, planes y programas del VASB	2 Diagnósticos sectoriales elaborados para la política de agua	700,00	Servicio de transporte aéreo para desplazar al Ministro del MVCT			C-520-1000-130 Fortalecimiento institucional del MVCT en el desarrollo de las políticas misionales y de apoyo nacional	
			5 Eventos de capacitación y socialización realizados en el marco de las políticas de APSB	100,00	Administración de bases de datos y sistemas de información			223-1000-1 Tecnológica	Renovación
					Gestión Documental			520-1000-2 Fortalecimiento de la Gestión Documental del MVCT	
					Investigación periodística, presentación de notas audiovisuales, eventos y mediante la promoción y difusión de la información requerida, desde el Grupo de Comunicaciones Estratégicas.	667,19	13,34%	C-520-1000-130 Fortalecimiento institucional del MVCT en el desarrollo de las políticas misionales y de apoyo nacional	
		Apoyo a la gestión de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico	1.100 Proyectos Evaluados y/o seguimiento a los mismo	4.200,00	Gestión de procesos judiciales MVCT		C-520-1000-130 Fortalecimiento institucional del MVCT en el desarrollo de las políticas misionales y de apoyo nacional		
					Contratistas para Control Interno Disciplinario		C-520-1000-130 Fortalecimiento institucional del MVCT en el desarrollo de las políticas misionales y de apoyo nacional		

Rubro Presupuestal / Proyecto de Inversión	Apropiación Definitiva	Objetivos del Proyecto	Productos x meta para 2015	Presupuesto x meta para 2015	Compromisos adquiridos no relacionados con la finalidad de la apropiación		Rubro presupuestal por el que se programó financiar el objeto del compromiso
					Descripción	Valor	
C-520-1000-130 Fortalecimiento institucional del MVCT en el desarrollo de las políticas misionales y de apoyo nacional	3.246,00	Fortalecer los diferentes procesos de apoyo al interior del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Divulgar a nivel nacional la política y gestión del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.	100% Procesos de apoyo fortalecidos al interior del MVCT (Secretaría General, Oficina Asesora Jurídica, Oficina Asesora de Planeación, Control Interno, Sistemas de información de apoyo a la gestión 100% Política y gestión difundida del MVCT	1.132,24	319,18	9.83%	520-1000-2 Fortalecimiento de la Gestión Documental del MVCT
TOTAL	26.445,95				2.555,37	9,78%	

Fuente: Construida a partir de información del MVCT contenida en: 1) Sistema SIIF Nación; 2) Base de datos de contratación 2015; 3) Base de datos contratos 2012 a 2014 que se ejecutaron en 2015; y 4) Archivo de seguimiento presupuestal al Plan de Acción de la vigencia auditada.

326 Revisados los expedientes contractuales de los conductores a los cuales se les cancelaron aportes al sistema de riesgos laborales, se evidenció certificación de la ARL Positiva en la que se indica que el nivel de riesgo al que se encuentra afiliado el contratista es 1.

Anexo No. 3

Producto y actividades financiadas con cargo a los proyectos de inversión relacionados con la adquisición del servicio de transporte aéreo para el Ministro de Vivienda (\$ Millones)

Rubro	Objetivo	Producto	Indicador	Actividad	Presupuesto Asignado en \$ Millones	Recursos Cto 386-2015 en \$ Millones	Reserva en \$ Millones
C-520-1000-130 Fortalecimiento institucional del MVCT en el desarrollo de las políticas misionales y de apoyo nacional	Fortalecer los diferentes procesos de apoyo al interior del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.	Procesos de apoyo	Porcentaje de Procesos de apoyo Fortalecidos al interior del MVCT	Operativizar y fortalecer los procesos de los grupos de trabajo a cargo de la Secretaría General del MVCT.	\$948,25		
				Mejoramiento de los procesos al interior de la Oficina Asesora Jurídica	\$68,05		
	Divulgar a nivel nacional la política y gestión del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.	Política y gestión	Porcentaje de Política y gestión Difundida del MVCT	Fortalecimiento de la Oficina Asesora de Planeación	\$50,00	\$0,00	\$0,00
				Apoyar y fortalecer al grupo de Control Interno	\$65,94		
C-520-1200-1 Administración y creación de una unidad de coordinación técnica y administrativa para el programa de saneamiento básico en Colombia, apoyo al sector de agua potable y administrativa para el programa de apoyo al sector de agua potable y	Apoyo a la asistencia técnica y seguimiento a las políticas, planes y programas del VASB.	Diagnósticos sectoriales	Número de Diagnósticos sectoriales elaborados para la política de agua	Apoyar y fortalecer al grupo de comunicaciones estratégicas.	\$1,396,36		
				Garantizar la presencia del Ministro y su despacho en los diferentes eventos	\$717,40		
				Estudios y consultorías sectoriales	\$700,00	\$75,00	\$51,80
		Eventos de capacitación y socialización	Número de Eventos de capacitación y socialización realizados en el marco de las políticas de APSB	Capacitaciones, talleres, eventos, mesas de trabajo, socializaciones, consultorías, documentos publicaciones	\$100,00		



Rubro	Objetivo	Producto	Indicador	Actividad	Presupuesto Asignado en \$ Millones	Recursos Cto 386-2015 en \$ Millones	Reserva en \$ Millones
Asistencia Técnica: Instrumentación e implementación del marco de Planificación y gestión territorial y urbana de la política urbana nacional. C-510-1403-3	Apoyo a la gestión de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico.	Proyectos	Número de Proyectos evaluados y/o seguimiento a los mismo	Evaluación y seguimiento de proyectos	\$4.200,00		
	Desarrollar los instrumentos de gestión del suelo de la ley 386 de 1997, de desarrollo territorial, como estrategia de apoyo técnico que permita una óptima implementación municipal de los planes de ordenamiento territorial como instrumento fundamental	Documentos	Número de Documentos Projectados de Política	Identificar la necesidad y elaborar la iniciativa para aprobación del Director	\$13,35		
		Entidades Territoriales	Número de entidades territoriales capacitadas técnicamente para la incorporación del componente de prevención y mitigación de riesgos POT	Realizar el borrador de proyecto de norma o política, revisar y ajustar este documento con los actores implicados	\$2.395,66	\$75,00	\$13,14
	Fortalecer la capacidad institucional de las entidades territoriales para la implementación de los POTs.	Municipios	Número de Municipios Asistidos en revisión de POT	Municipios capacitados para la incorporación del componente de prevención y mitigación de riesgos en los planes de ordenamiento territorial Asistir técnicamente y/o capacitar a los entes territoriales en el desarrollo de los temas urbanos, en los procesos de revisión y ajuste de los POT, así como en su implementación (Vivienda, Instrumentos, Macroproyectos y Ley 1537, Art.40). Asistir técnicamente y/o capacitar a los entes territoriales para el seguimiento, la revisión y ajuste de los POT (Temas regionales, ambientales y culturales).	\$4.141,75		
					\$679,25		

Rubro	Objetivo	Producto	Indicador	Actividad	Presupuesto Asignado en \$ Millones	Recursos Cto 386-2015 en \$ Millones	Reserva en \$ Millones
	Brindar apoyo técnico, legal y financiero a las entidades territoriales en la formulación y desarrollo de programas de renovación urbana (CONPES 3583 de 2009), con el propósito de ampliar la oferta de vivienda VIS en porciones de ciudad constituidas	Evaluación técnica, económica y financiera de los proyectos de renovación urbana en municipios mayores a 500.000 habitantes.	Evaluación técnica, económica y financiera de los proyectos de renovación urbana en municipios mayores a 500.000 habitantes. Analizados proyectos de renovación urbana	Identificar los ejes problemáticos de la renovación urbana en Colombia.	\$1.012,55		
	Brindar apoyo técnico, legal y financiero a las entidades territoriales en la formulación y desarrollo de programas de mejoramiento integral de barrios subnormales (MIBS), de acuerdo con el CONPES 3604 de 2009 - lineamientos de política de MIB.	Municipios	Número de Municipios Asistidos técnicamente en planificación, gestión y ejecución de proyectos de MIB	Elaborar guías y protocolos de asistencia técnica	\$273,40		
				Elaborar e implementar el plan de asistencia técnica	\$415,00		

Fuente: Construida a partir de información del MVCT contenida en el Sistema SIF Nación, documentos de justificación de las reservas constituidas al cierre de 2015 y contrato 386 de 2015.

14

10/1

11

Anexo No. 4

Justificaciones presentadas por el MVCT para la constitución de reservas presupuestales por \$2.072,00 millones (\$ Millones)

Compromiso	Número Reserva	Fecha de creación	Rubro	Valor	Resumen Justificación documentada
Aceptación de Oferta 712-2015	251715	2016-01-21	C-520-1402-2 Saneamiento de bienes inmuebles, depuración de información y defensa judicial y/o extrajudicial	7,98	"El proveedor no allegó la cuenta de cobro dentro de la vigencia..."
Contrato Interadministrativo 550-2014	3215	2016-01-21	C-520-1000-2 Fortalecimiento de la gestión documental del ministerio de vivienda ciudad y territorio en Bogotá DC	90,95	"El proveedor no allegó las facturas dentro de la vigencia..."
Contrato Interadministrativo 549-2014	3615	2016-01-21	A-2-0-4-5-1 Mantenimiento de bienes inmuebles	300,00	"Por fuerza mayor y dada la demora en la ejecución de la licencia de construcción el contratista no pudo hacer entrega de los productos objeto del contrato dentro de la vigencia..."
	270115	2016-01-21		59,36	
	270015	2016-01-21	A-2-0-4-1-25 Otras compras de equipos	991,65	
Oficio 2015/E0016163	269015	2016-01-21	A-2-0-3-50-90 Otros impuestos	8,46	"El beneficiario de pago no allegó la cuenta de cobro dentro de la vigencia..."
Contrato de Prestación de Servicios 673-2015	220115	2016-01-21	A-2-0-4-5-1 Mantenimiento de bienes inmuebles	1,20	"Se libera contra acta de liquidación por no utilización del saldo"
Contrato Interadministrativo 366-2015	118115	2016-01-21	C-510-1403-3 Asistencia técnica: instrumentación e implementación del marco de planificación y gestión territorial y urbana de la política urbana nacional	13,14	"Se libera contra acta de liquidación por no utilización del saldo"
	118215	2016-01-21	C-520-1200-1 Administración y creación de una unidad de coordinación técnica y administrativa para el programa de apoyo al sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia	51,80	
	118315	2016-01-21	A-2-0-4-11-2 Viáticos y gastos de viaje al interior	0,61	
Contrato de Suministro 531-2014	1815	2016-01-21		23,30	"El proveedor no allegó las facturas dentro de la vigencia..."
	167115	2016-01-21	A-2-0-4-11-2 Viáticos y gastos de viaje al interior	35,00	
	118315	2016-01-21		0,61	

Compromiso	Número Reserva	Fecha de creación	Rubro	Valor	Resumen Justificación documentada	
	1915	2016-01-21	C-510-1403-3 Asistencia técnica: instrumentación e implementación del marco de planificación y gestión territorial y urbana de la política urbana nacional	24,74		
	192415	2016-01-21		21,19		
	229215	2016-01-21		13,47		
	2115	2016-01-21		14,57		
	216215	2016-01-21		7,78		
	216315	2016-01-21		0,74		
	236015	2016-01-21	5,00			
	2015	2016-01-21	C-520-1402-2 Saneamiento de bienes inmuebles, depuración de información y defensa judicial y/o extrajudicial	20,04		
	2215	2016-01-21	C-520-1402-3 Titulación tercerización y saneamiento inmobiliario de los bienes públicos y privados poseídos de manera informal a nivel nacional	88,36		
	167015	2016-01-21		3,11		
	216415	2016-01-21		3,36		
	118215	2016-01-21		51,80		
	2315	2016-01-21	C-520-1200-1 Administración y creación de una unidad de coordinación técnica y administrativa para el programa de apoyo al sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia	5,93		
	64015	2016-01-21	C-520-1200-2 Implementación del programa para el monitoreo, seguimiento y control a los recursos del sistema general de participaciones, sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia	13,12		
	156615	2016-01-21		1,40		
	192215	2016-01-21		4,29		
	192315	2016-01-21		4,13		
	216615	2016-01-21		24,03		
	229315	2016-01-21		0,80		
	235815	2016-01-21		3,00		
	235915	2016-01-21		2,94		
				C-520-1000-130 Fortalecimiento institucional del ministerio de vivienda, ciudad y territorio en el desarrollo de las políticas misionales y de apoyo nacional		

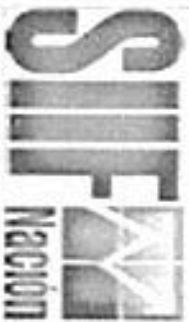
Compromiso	Número Reserva	Fecha de creación	Rubro	Valor	Resumen Justificación documentada
	216515	2016-01-21	C-520-1400-3 Implementación y fortalecimiento institucional del sector habitacional	7.22	
Total				1,852,66	

Fuente: Construida a partir de información del MVCT contenida en el Sistema SIF Nación y en los documentos de justificación de las reservas constituidas al cierre de 2015 suministrados al Equipo Auditor.

VI



Anexo No. 5
Reporte SIF Ejecución Vigencia Futura



Autorización de Vigencias Futuras

Integración ROSALBA GUZMÁN GUZMÁN
 UNIDAD DE PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO 43010101 MINISTERIO DE VIGILANCIA SOCIAL Y
 EL DISTRITO DE COLOMBIA EL DISTRITO DE COLOMBIA - GERENCIA GENERAL
 14/03/2016 10:22:46 AM 2016-06-22-16 09:34 AM

AUTORIZACION DE VIGENCIAS FUTURAS

Numero	Fecha Registro	2014-10-31	Unidad / Subunidad Ejecutora	43010101	Min. Subunidad	1211	Fecha Subsidio	2014-12-31
Estado	Tránsito	Finca	Min. Subunidad	NO	Valor Total	2.200.000.000,00	Saldo No Utilizado	600.000.000,00
Tipo de Vigencia Futura	Operativa	Operativa	Valor Operaciones	NO	Valor Total	2.200.000.000,00	Saldo No Utilizado	600.000.000,00
Valor Inicial	2.200.000.000,00	Valor Operaciones	Valor Total	NO	Valor Total	2.200.000.000,00	Saldo No Utilizado	600.000.000,00

DETALLE AUTORIZACION POR AÑO

Posición Código de Cuenta	Fuente	Recurso	Estado	Fecha Operación	Valor Inicial	Valor Operación	Valor Actual	Saldo No Utilizado
2-22-1000-1-ADU-2-02-N-06-LA NUEVA SEDE PARA EL MINISTERIO DE VIGILANCIA SOCIAL Y TERRITORIO EN BOGOTÁ, D. C.	Finca	Recurso	Estado	Fecha Operación	5.200.000.000,00		5.200.000.000,00	500.000.000,00
Año Fiscal	2014			Total por año:	2.200.000.000,00		2.200.000.000,00	600.000.000,00

DATOS ADMINISTRATIVOS

Numero Doc. Superior	241002	Fecha Doc. Superior	2015-10-31	Tipo Doc. Superior	OFICIO
Nombre Doc. Superior	VIGENCIAS FUTURAS 0000 SUAVES				

