

## **INFORME DE AUDITORÍA INDEPENDIENTE**

**Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial ENTerritorio.  
VIGENCIA 2020**

**CGR- CDSCEDR - No. 010  
Junio de 2021**

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vice Contralor (e)

Julián Mauricio Ruíz Rodríguez

Contralor Delegado para el Sector  
Comercio y Desarrollo Regional

Rafael Antonio Morales Hernández

Director de Vigilancia Fiscal – DVF

Luis Gabriel Vásquez López

Directora de Estudios Sectoriales - DES

María Luisa Bozalongo Castañeda

Coordinador de Gestión  
- Supervisor -

Jaime Humberto Sanabria Brausin

Líder de Auditoría

Luz Jeanneth Ayala Martínez

Equipo Auditor

Ricardo Antonio Sofán Rodríguez  
Luis Alfonso Martínez Chimenty  
Fabio Andrés Medina Sierra

## TABLA DE CONTENIDO

	Página
1 INTRODUCCIÓN.....	12
1.1 RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL.....	15
1.2 RESPONSABILIDAD DE LA CGR.....	15
2 OPINIÓN CONTABLE VIGENCIA 2020.....	15
2.1 OPINION SOBRE LA RAZONABILIDAD DE LOS ESTADOS FINANCIEROS .....	15
2.2 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN .....	16
3 CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO .....	16
4 OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL VIGENCIA 2020.....	17
4.1 OPINIÓN PRESUPUESTAL .....	18
5 FENECIMIENTO DE LA CUENTA .....	19
6 EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO .....	20
7 OTROS INSUMOS-DENUNCIAS Y PETICIONES... ..	20
8 COMUNICACIÓN DE HALLAZGOS .....	21
9 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	21
10 PLAN DE MEJORAMIENTO .....	21
11 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	22
ANEXO 1. RESUMEN RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	89
ANEXO 2. ESTADOS FINANCIEROS ENTerritorio.....	92

Bogotá D.C.

Doctora

**MARÍA ELIA ABUCHAIBE CORTÉS**

Gerente General

Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio

Calle 26 #13-19

Bogotá. D.C.

Asunto: Informe Final de Auditoría Financiera – Vigencia 2020

Respetada Dra. María Elia:

La Contraloría General de la República - CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 0012 del 24 de marzo de 2017, practicó Auditoría a los Estados Financieros de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio, por la vigencia 2020, los cuales comprenden el Estado de Situación Financiera, el Estado de Resultados Integral, Estado de Cambios en el Patrimonio, y sus respectivas Notas; que han sido preparados conforme al marco regulatorio dispuesto en la Resolución 037 de 2017, incorporado en el anexo técnico compilatorio No.1 del Decreto 2420 de 2015 compilado y actualizado en el Decreto 2483 del 28 de diciembre de 2018 y el Anexo técnico compilatorio y actualizado 1 - 2019, de las Normas de Información Financiera, grupo 1” del Decreto 2270 del 2019, incorporados a la regulación contable pública por la Contaduría General de la Nación -CGN con las Resoluciones 049 de 2019 y 056 de 2020.

Así mismo, con fundamento en el Artículo 268 de la Constitución Política, realizó Auditoría a los informes de Ejecución Presupuestal que incluyen la Programación y Ejecución de ingresos y gastos de la vigencia 2020.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Guía de Auditoría Financiera de la Contraloría General de la República y en cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y adaptadas al contexto Nacional y marco jurídico de la Contraloría General de la República (CGR), consecuentes con las de

general aceptación; de manera que el examen proporcionó una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresados en el informe.

La auditoría incluyó el examen y aplicación de procedimientos destinados a obtener evidencia de Auditoría Financiera sobre los importes y la información reconocida y revelada en los Estados Financieros de la vigencia fiscal 2020, presentados por el Representante Legal de la **Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio** a la Contraloría General de la República, a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI; se tuvo en cuenta la importancia del registro de información sobre la base de pruebas selectivas de las evidencias y documentos que soportan la gestión contable y presupuestal, las cifras y presentación de los Estados Financieros y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Control Interno Financiero y la efectividad de las acciones emprendidas por la Entidad para eliminar las causas de los hallazgos de carácter contable y presupuestal que hacen parte del Plan de Mejoramiento.

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

En la Auditoría Financiera se obtuvo evidencia suficiente de acuerdo con la planeación realizada y la información suministrada por la **Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio**, proporciona una base amplia y adecuada para emitir la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros vigencia 2020 y la opinión sobre la ejecución del presupuesto de la misma vigencia.

## **HECHOS RELEVANTES**

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 495 del 20 de marzo de 2019, en su artículo primero, se cambia la razón social del **Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE**, para convertirse en **Empresa Nacional Promotora Del Desarrollo Territorial - ENTerritorio**.

La Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial-ENTerritorio, en adelante ENTerritorio, *es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero, dotada de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, vinculada al Departamento Nacional de Planeación, con domicilio en calle 26 # 13-19 en Bogotá D.C.; por disposición de la Junta Directiva puede establecer dependencias operativas y administrativas, regionales o seccionales en cualquier lugar del país, sin embargo, actualmente no tiene agencias, ni sucursales.*

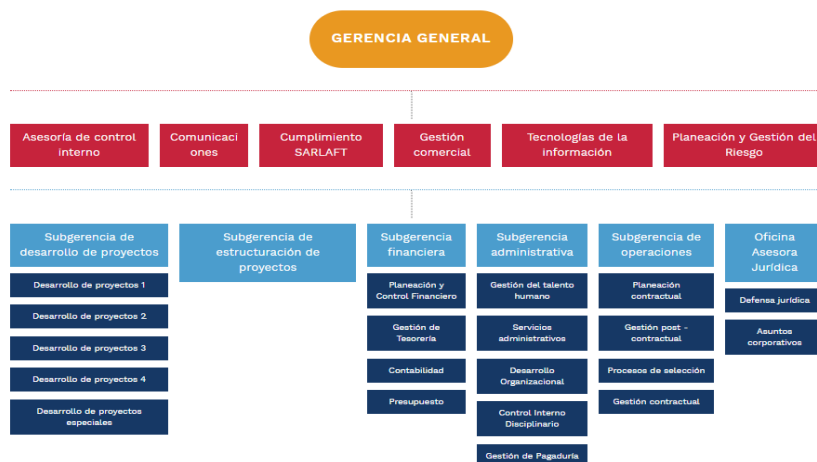
Con relación a lo anterior, la CGR establece que actualmente ENTerritorio aún asume obligaciones y derechos derivados de la estructura anterior (FONADE), que inciden en el desempeño institucional, administrativo y financiero de la nueva *Empresa* que se construye con algunas funciones y enfoque diferentes. Es así, que sin desconocer la gestión adelantada por la actual administración de ENTerritorio, en atención a las situaciones administrativas contables y financieras, a los retos que implicaron los cambios surgidos con ocasión de la expedición del Decreto 495 de 2019, cuyos propósitos y gestión quedan registrados en Actas de Junta Directiva. Se menciona un aparte de lo consignado en Acta de Junta No. 647 del 3 de septiembre de 2019, en cuyo numeral III. Palabras de Instalación de la Nueva Junta Directiva:

*“(...) Realizada la instalación de la nueva Junta Directiva la Directora de Planeación Nacional, (...), en su calidad de presidenta de la misma. Así las cosas, la Dra., (...) informa que la nueva composición de la Junta Directiva atiende a la nueva estructura que se dio ENTerritorio para superar problemas anteriores. (...)”*

La **Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio**, está precedida por una Junta Directiva, quien designa a un gerente general.

**ENTerritorio** fundamenta su trabajo en la gestión de cinco subgerencias, una oficina asesora y una serie de dependencias complementarias que apoyan los temas específicos de su labor.

**Imagen 1. Organigrama Enterritorio**



Fuente: <https://www.enterritorio.gov.co/web/quienes-somos/nuestra-entidad/organigrama-y-funciones>

Su objeto social, según lo establecido en el Decreto 288 del 29 de enero de 2004 es “*ser agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo, mediante la preparación, financiación y administración de estudios, y la preparación, Financiación, administración y ejecución de proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas*”.

### **Naturaleza Jurídica ENTerritorio**

Mediante Decreto 288 de 2004 “*Por el cual se modifica la estructura del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE y se dictan otras disposiciones*” Artículo 3º. *Funciones: En desarrollo de su objeto el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE podrá realizar las siguientes funciones:*

*3.1 Promover, estructurar, gerenciar, ejecutar y evaluar proyectos de desarrollo financiados con recursos de fuentes nacionales e internacionales.*

*3.2. Realizar las gestiones necesarias para garantizar la viabilidad financiera del Fondo y la de los proyectos que administra o ejecuta.*

*3.3 Celebrar contratos de financiamiento y descontar operaciones para estudios y proyectos de desarrollo.*

*3.4 Realizar operaciones de crédito externo o interno con sujeción a las normas legales vigentes.*

*3.5 Captar ahorro interno mediante la emisión de bonos, celebrando los contratos garantía y agencia o pago a que hubiere lugar para estos efectos, en las condiciones que autorice el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Bancaria.*

*3.6. Celebrar contratos para administrar recursos destinados a la ejecución de proyectos y para el desarrollo de esquemas de gerencia de proyectos.*

*3.7 Realizar operaciones de financiamiento no reembolsable con recursos del presupuesto nacional o con utilidades líquidas asignadas a la entidad sin deteriorar su patrimonio en términos reales.*

*3.8 Vender o negociar su cartera o efectuar titularización pasiva de la misma.*

*3.9. Prestar asesoría y asistencia técnica a entidades públicas y privadas en materias relacionadas con proyectos de desarrollo.*

*3.10 Prestar servicios de asesoría, estructuración y reestructuración financiera y de banca de inversión.*

*3.11 Impulsar la consultoría nacional en sectores vinculados con el desarrollo.*

*3.12 Realizar inversiones de portafolio con los recursos que reciba en desarrollo de su objeto social.*

*3.13 Manejar las cuentas en moneda nacional o extranjera necesarias para su operación o el desarrollo o la ejecución de proyectos que ejecute o administre.*

*3.14 Las demás funciones que le sean asignadas.*

La Ley 1955 de 2019 - Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022<sup>1</sup> dentro de sus Estrategias establece; Modernizaremos Fonade para convertirla en una entidad

<sup>1</sup> CONPES 3851 de 2015 Política de Empresas Industriales y Comerciales del Estado-EICE

estructuradora y formuladora de proyectos de alta calidad para las regiones y apoyaremos la reforma a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

EL Decreto 495 de marzo 20 de 2019 “*Por el cual modifica la denominación y estructura del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE y se dictan otras disposiciones.*” “(...) **Artículo 1. Denominación, Naturaleza y Domicilio.** *El Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE – Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero, dotada de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, vinculada al Departamento Nacional de Planeación y vigilada por la Superintendencia Financiera, se denominará, en adelante, Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio y tendrá su domicilio en la ciudad de Bogotá, D.C.(...)”*

Con el Decreto 492 de marzo 28 de 2020 “*Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020*” en su “(...) **Artículo 1. Fortalecimiento patrimonial del grupo bicentenario S.A.S.A** *a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto, la propiedad de todas las empresas sujetas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia o que desarrollen actividades conexas al servicio financiero, que hagan parte de la Rama Ejecutiva del orden nacional, y que estén registradas a nombre de Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades del orden nacional, quedarán registradas y vinculadas a nombre de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*Una vez efectuado el registro a que se refiere el inciso anterior, autorícese a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público para aportar como capital de la empresa Grupo Bicentenario S.A.S. la propiedad accionaria de todas las entidades financieras que hagan parte de la rama ejecutiva del orden Nacional, a su valor intrínseco.” Para estos efectos, la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Grupo Bicentenario S.A.S., deberán llevar a cabo los registros y demás procedimientos necesarios para dar cumplimiento a este artículo dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Decreto.*

**Parágrafo 1.** *Las entidades pertenecientes al Grupo Bicentenario, mantendrán en su gobierno corporativo la representación de los sectores a los cuales estaban adscritas o vinculadas y, en el marco de las orientaciones de estos, seguirá desarrollando las políticas públicas sectoriales. (...)*

Si bien la entidad fue objeto de cambios en su denominación así como en su estructura orgánica, en atención a las nuevas capacidades asignadas, cuyo nuevo foco estratégico es la *estructuración de proyectos* como la principal Línea de Negocio de la Entidad, no se realizaron ajustes a sus funciones, varias de las cuales responden a gestiones aplicables a entidades de “*carácter financiero*” y que en la práctica no desarrolla, actualmente ni a futuro como lo indica la información presentada por la Gerencia, según Imagen 2.



## Imagen 2. Transformación Institucional



Fuente. Información Prestaciones Gerencia ENTerritorio

Lo anterior es ratificado por la Superintendencia Financiera, en respuesta Radicación: 2021102566-001-000 del 2021-05-10, a consulta realizada, indica:

En numeral 8. “(...) Decreto 495 de 2019: Expedido en el marco de la estrategia de fortalecimiento territorial y la descentralización administrativa del PND 2018-2022 y con base en el referido Conpes 3851 de 2015, que buscó en específico como propósito para el Fondo, un proceso de transformación organizacional, incorporando el fortalecimiento de su gobierno corporativo y el desarrollo del negocio de estructuración de proyectos, para convertirse en el principal estructurador de los procesos que requieran los entes territoriales sobre proyectos elegibles a ser financiados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías. (...)” (Subrayado nuestro).

“(...) Ahora conforme al marco regulatorio en cita, ENTerritorio se encuentra facultado para realizar operaciones de crédito, y de captación de ahorro interno solo mediante emisión de bonos, actividades que no constituyen su núcleo esencial. Esto en línea con su rol de entidad de carácter técnico especialista en administración de proyectos, en los términos arriba indicados. (...)”

“(...) De otra parte, es oportuno manifestar que bajo el esquema de Supervisión Basada en Riesgos<sup>1</sup> metodología utilizada por esta Superintendencia para el ejercicio de supervisión de sus vigiladas, la labor frente a ENTerritorio se ha enfocado al seguimiento de su situación financiera, su estructura de gobierno y su función de control a través de la Auditoría Interna, toda vez que, como ya se indicó, el modelo de negocio de la entidad contempla básicamente la administración y ejecución de proyectos, y si bien se encuentra habilitada para captar

recursos del público, esta línea de negocio, así como la intermediación de recursos no son actividades ejecutadas por la entidad. (...) (Subrayado nuestro).

Por su parte, el Ministerio de Hacienda en respuesta sobre consulta respecto del Régimen Presupuestal - Carácter Financiero ENTerritorio Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial ENTerritorio antes FONADE, manifiesta: "(...) Ahora bien, sobre el régimen jurídico presupuestal aplicable a la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio, en calidad de Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero, se precisa:

*El Estatuto Orgánico de Presupuesto<sup>12</sup>, lo siguiente: "ARTICULO 3o. COBERTURA DEL ESTATUTO. Consta de dos (2) niveles: un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional.*

*El presupuesto nacional comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y Comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado, de las sociedades de economía mixta con régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.*

*A las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con régimen de aquéllas se les aplicarán las normas que expresamente las mencione. (Ley 38/89, artículo 2o., Ley 179/94 artículo 1o.)* (Subrayado fuera del original). "ARTICULO 96. A las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades economía mixta con régimen de empresa industrial y comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras, les son aplicables los principios presupuestales contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto con excepción del de inembargabilidad. Le corresponde al Gobierno establecer las directrices y controles que estos órganos deben cumplir en la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos, así como de la inversión de sus excedentes.

*El Ministro de Hacienda establecerá las directrices y controles que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta dedicadas a actividades financieras deben cumplir en la elaboración, aprobación, conformación y ejecución de sus presupuestos, esta función podrá ser delegada en el Superintendente Bancario (Ley 179/94, artículo 43)* (Subrayado fuera del original).

---

<sup>2 1</sup> Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto."

*De lo anterior se concluye que a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado les aplica las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto que expresamente las mencione. De forma específica, el Estatuto Orgánico de Presupuesto dispuso que, en el caso de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado con carácter financiero, este Ministerio establecería las directrices y controles para la elaboración, aprobación, conformación y ejecución de sus presupuestos, mandato que fue cumplido mediante la expedición de la Resolución 2416 de 1997, “Por la cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras”. (Se resalta).*

*En este orden de ideas, las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto que expresamente mencionen a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las disposiciones de la Ley Anual de Presupuesto Público Nacional (siempre y cuando reciban recursos del Presupuesto General de la Nación), así como la Resolución 2416 de 1997<sup>2 3</sup> y sus estatutos internos<sup>3 4</sup>, constituyen el régimen presupuestal de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado de carácter financiero. El presente concepto se emite en los términos y con el alcance del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1775 de 2015<sup>4 5</sup> (...)*

Lo anterior evidencia que la creación legal de la Entidad, su régimen jurídico, financiero, contable y técnico, no corresponde con su quehacer misional.

---

<sup>3 2</sup> “ARTICULO 8. La junta directiva u órgano directivo competente, antes del 31 de diciembre de cada año, aprobará el presupuesto de ingresos y gastos y modificaciones con base en los anteproyectos presentados por los presidentes, gerentes o directores de la empresa respectiva”

<sup>4 3</sup> Ley 489 de 1996 “Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”  
ARTICULO 85. EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO. Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características:

a) Personería jurídica;

b) Autonomía administrativa y financiera;

c) Capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de tasas que perciban por las funciones o servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución. (...) (Subrayado fuera del original).

<sup>5 4</sup> “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

## 1. INTRODUCCIÓN

La Contraloría General de la República realizó auditoría financiera a la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio, por la vigencia 2020, para la cual se definieron los siguientes objetivos específicos:

1. Evaluar la Razonabilidad de los Estados Financieros con corte a 31 de diciembre de 2020 y emitir Opinión Contable, evaluar si están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera o marco legal aplicable y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error.
2. Evaluar el Control Interno Financiero y expresar un concepto.
3. Evaluar la Ejecución del presupuesto a 31 de diciembre de 2020 y emitir la opinión correspondiente.
4. Emitir fenecimiento o no sobre la Cuenta Fiscal Consolidada a 31 de diciembre de 2020 y emitir un concepto sobre la información anual consolidada rendida por el sujeto de control a través de SIRECI, en los casos que aplique.
5. Efectuar seguimiento a las acciones desarrolladas por el sujeto de control a 31 de diciembre de 2020, para contrarrestar las causas de los hallazgos de origen financiero y presupuestal establecidos por la CGR, con el fin de establecer su efectividad.
6. Tramitar las denuncias y peticiones presentadas ante la CGR sobre los temas de la materia a auditar, recibidas hasta la finalización de la Fase de Planeación.
7. Evaluar antecedentes que allegue la Contraloría Delegada de Participación Ciudadana como insumo para emitir pronunciamiento sobre la gestión adelantada por el Sujeto de Control en cuanto a la aplicación de la política pública de acuerdo con los lineamientos del Sr. Contralor General para el Plan de Vigilancia Fiscal 2021.

## RESUMEN DE POLÍTICAS CONTABLES E INFORMACIÓN EXPLICATIVA.

La entidad fue creada mediante el Decreto 3068 del 16 de diciembre de 1968, como establecimiento público de orden nacional. Mediante el Decreto 2168 del 30 de diciembre de 1992 se reestructura como empresa industrial y comercial del estado, de carácter financiero y posteriormente en el año 2004 mediante el Decreto 288 se adopta una nueva estructura la cual fue modificada por el Decreto 2723 de 2008.

Sus estatutos actuales fueron aprobados mediante el Acuerdo 03 de 2004 y modificados por el Acuerdo No. 18 de 2006 expedido por la Junta Directiva, La duración de la entidad se establece por tiempo indefinido.

Su objeto social, según lo establecido en el Decreto 288 del 29 de enero de 2004 es “ser agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo, mediante la preparación, financiación y administración de estudios, y la preparación, Financiación, administración y ejecución de proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas”.

Por consiguiente, ENTerritorio puede promover, estructurar, gerenciar, ejecutar y evaluar proyectos de desarrollo financiados con recursos de fuentes nacionales o internacionales; realizar las gestiones necesarias para garantizar la viabilidad financiera de la entidad y la de los proyectos que administra o ejecuta, celebrar contratos de financiamiento y descontar operaciones para estudios y proyectos de desarrollo, realizar operaciones de crédito externo o interno con sujeción a las normas legales vigentes, captar ahorro interno mediante la emisión de bonos, celebrando los contratos de garantía y agencia o pago a que hubiere lugar en las condiciones que autorice el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Financiera de Colombia, celebrar contratos para administrar recursos destinados a la ejecución de proyectos y para el desarrollo de esquemas de gerencia de proyectos, realizar operaciones de financiamiento no reembolsable con recursos del presupuesto nacional o con utilidades líquidas asignadas a la entidad sin deteriorar su patrimonio en términos reales, vender o negociar su cartera o efectuar titularización pasiva de la misma, prestar asesoría y asistencia técnica a entidades públicas y privadas en materias relacionadas con proyectos de desarrollo, prestar servicios de asesoría, estructuración y reestructuración financiera y de banca de inversión, impulsar la consultoría nacional en sectores vinculados con el desarrollo, realizar inversiones de portafolio con los recursos que reciba en desarrollo de su objeto social, manejar las cuentas en moneda nacional o extranjera necesarias para su operación o el desarrollo o la ejecución de proyectos que ejecute o administre y las demás funciones que le sean asignadas.

En cumplimiento de la Ley 1955 de 2019 el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 en su Pacto de Equidad propone políticas que vinculen la inclusión social y la extensión de las oportunidades que faciliten el acceso a mercados y conecte el emprendimiento y productividad. En este sentido, el fortalecimiento de los servicios financieros públicos se constituye en una alternativa para ampliar el acceso a los servicios y mercados financieros con énfasis en la población trabajadora, rural, campesina, estudiantil, emprendedora, microempresarial, madres cabezas de

hogar, población víctima, minorías étnicas y en general que se encuentren en estado de vulnerabilidad.

Para lo cual mediante el Decreto 2111 de 2019 el Gobierno Nacional, con el fin de definir la mejor estructura que se puede conformar con las empresas del sector financiero y asegurador en las que tiene participación, así como, su implementación y puesta en funcionamiento realiza la creación de una sociedad por acciones, denominada Grupo Bicentenario, de la Rama Ejecutiva del orden nacional. Esta se constituirá por la participación directa e indirecta está distribuida en 18 entidades, con un valor patrimonial que asciende a \$15,8 billones con corte a diciembre una de las cuales es ENTerritorio, el Grupo Estatal estará conformado por bancas de primer piso, bancas de segundo, aseguradoras, fiduciarias y fondos de garantías, lo que representa un gran potencial para la consolidación de un holding de servicios financieros equiparable a los conglomerados que existen en el país.

Mediante el Decreto 492 de 2020 en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el decreto 417 de 2020 con el fin de realizar el fortalecimiento patrimonial del grupo bicentenario S.A.S. el Gobierno Nacional autoriza la reducción y aprovechamiento del capital de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, por lo cual establece la disminución del capital al Grupo Bicentenario S.A.S. hasta por la suma de \$300.000.000.000, para la realización de las disminuciones de capital de las empresas descritas en este artículo se requerirá solamente la aprobación de la respectiva asamblea de accionistas en las empresas que cuenten con este órgano de dirección, los recursos resultantes de las operaciones descritas serán destinados únicamente al fortalecimiento patrimonial del Fondo Nacional de Garantías S.A - FNG.

Los Estados Financieros de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio, al corte del 31 de diciembre de 2020 y sus comparativos, han sido preparados de acuerdo con el marco regulatorio dispuesto en la Resolución 037 de 2017, incorporado en el anexo técnico compilatorio No.1 del Decreto 2420 de 2015 compilado y actualizado en el Decreto 2483 del 28 de diciembre de 2018 y el Anexo técnico compilatorio y actualizado 1 - 2019, de las Normas de Información Financiera, grupo 1” del Decreto 2270 del 2019, incorporados a la regulación contable pública por la Contaduría General de la Nación - CGN con las Resoluciones 049 de 2019 y 056 de 2020.

Este anexo tiene como referente las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC), las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y sus correspondientes interpretaciones (CINIIF/CINIC) emitidas por el International Accounting Standard

Board (IASB). Estas normas, en su conjunto, se denominarán en adelante como “Normas de Contabilidad e Información Financiera – NCIF”.

### 1.1. RESPONSABILIDAD DEL SUJETO DE CONTROL

La entidad es responsable de la preparación y presentación de los estados financieros y cifras presupuestales, de conformidad con la normatividad aplicable, y del control interno establecido por el representante legal para permitir que toda la información reportada a la CGR., se encuentre libre de incorrección material debido a fraude o error, así como del contenido de la información suministrada por la **Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio**, a través de SIRECI, información entregada a los auditores y la Carta de Salvaguarda, entre otros.

### 1.2. RESPONSABILIDAD DE LA CGR.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contiene la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Financieros auditados, un concepto sobre la Evaluación del Control Fiscal Interno Financiero y una opinión sobre la Ejecución Presupuestal, soportada en pruebas que permitieron obtener una base suficiente y adecuada.

Los estudios y análisis realizados se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por la Empresa Nacional Promotora Del Desarrollo Territorial - ENTerritorio, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías –SICA- de la CGR.

Las incorrecciones se dieron a conocer oportunamente al representante legal de la Empresa Nacional Promotora Del Desarrollo Territorial - ENTerritorio, dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando el plazo legalmente establecido para que la entidad presentara los argumentos y soportes que permitieran desvirtuar o no, las incorrecciones comunicadas. Las respuestas de la administración fueron analizadas e incorporadas en el informe de acuerdo con su pertinencia.

## 2. OPINIÓN CONTABLE VIGENCIA 2020

### 2.1 OPINIÓN SOBRE LA RAZONABILIDAD DE LOS ESTADOS FINANCIEROS

En nuestra opinión, por la importancia de los hechos descritos en los hallazgos establecidos, la opinión es **NEGATIVA**, debido a que los Estados de Financieros no presentan fielmente, en todos los aspectos materiales, la situación financiera a 31

de diciembre de 2020, así como de sus resultados correspondientes al ejercicio terminado en esa fecha, de conformidad con el Marco Normativo de información financiera aplicable.

## 2.2 FUNDAMENTO DE LA OPINIÓN SOBRE LA RAZONABILIDAD DE LOS ESTADOS FINANCIEROS

La opinión **NEGATIVA** se basa en que la suma de las incorrecciones de los Hallazgos asciende a \$17.518.520.662 lo cual representa 18,98 veces la materialidad de Planeación establecida en \$923.086.627 y se soporta entre otras en las siguientes situaciones, que hacen parte de las incorrecciones contables:

La entidad desde la convergencia al nuevo marco normativo que le es aplicable, no ha efectuado depuración de la información contable, tan solo en 2017 se llevaron algunas partidas a consideración de la Junta Directiva para su castigo, instancia que no efectuó definición alguna sobre el tema.

Las situaciones detalladas generan falencias de confiabilidad en las cifras reflejadas los Estados Financieros en las cuentas por cobrar y en el deterioro de las mismas, al cierre del ejercicio 2020 y contraviene las indicaciones detalladas en el Anexo a la Resolución 193 de 2016. Por lo anterior, las cuentas por cobrar y su deterioro se encuentra sobreestimadas en \$17.268.657.621 por falta de una depuración adecuada y oportuna lo que afecta la presentación razonable de los Estados Financieros de la Entidad.

Se observa que la vida útil, valores residuales y método de depreciación de los activos no fueron revisados al finalizar el periodo contable, presentando inobservancia de lo establecido en el Manual de Políticas Contables y Norma NIC 16, más aún cuando dicha revisión debe ser efectuada sobre una base que además considere los efectos que los cambios tecnológicos podrían tener en estas estimaciones. La entidad menciona *“el valor calculado proporcional a la totalidad de años de uso se estima en \$239.673 miles de pesos”*, valor que sobre estima la Depreciación Acumulada y los gastos del periodo por el mismo concepto.

## 3. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO

La evaluación del diseño y la efectividad del control interno de la Entidad, arrojó como resultado una calificación de 2,02 y la calificación sobre la calidad y eficiencia corresponden a un concepto INEFICIENTE.



### Imagen 3 Calificación Control Fiscal Interno Contable

ADECUADO	<b>CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO</b>	MEDIO	<b>SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)</b>	<b>2,02</b>
PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	ALTO		
ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto	MEDIO		
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)			2	PARCIALMENTE ADECUADO
CALIFICACION SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO				<b>INEFICIENTE</b>

Fuente Matriz Riesgos y Controles GAF - CGR

El concepto está sustentado en las situaciones que se encuentran relacionadas en el Hallazgo 23 del presente informe y que entre otras se tiene:

- La entidad no cumple a cabalidad con lo dispuesto es Marco Normativo Contable que le es aplicable respecto la revisión de vidas útiles y deterioro de la propiedad planta y equipo.
- No se da cumplimiento a la Resolución 193 de 2016 que obliga a las entidades a la depuración permanente de la información contable pública.
- No cuentan con indicadores que midan el desempeño del proceso contable, indicadores que evalúen la efectividad del proceso de gestión contable y de los controles aplicados en el área de contabilidad, pero cumple con el objetivo principal que es la emisión de los estados financieros con oportunidad e integralidad y bajo la normatividad aplicable.
- Se generan hallazgos por falencias en procedimiento mensual de conciliación, análisis y depuración de los saldos de las cuentas contables que componen los Estados Financieros.

#### 4. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LA VIGENCIA 2020

##### Presupuesto de Gastos e Ingresos

Para la vigencia 2020 el Presupuesto de Gastos y el Presupuesto de Ingresos aprobado ascendió a \$1.399.263.121.169,86, que incluye el rubro por concepto de

la *Línea de Negocio Gerencia de Proyectos* el cual reporta recursos por \$1.094.470.569.400,26 que corresponde al 78% del total del Presupuesto.

Se registran falencias de una adecuada programación y planeación presupuestal, inadecuada gestión para la ejecución de los recursos puestos a disposición de la Empresa, así como de la optimización de los mismos durante la vigencia para la cual fueron apropiados, afectando los resultados esperados para el logro de metas y objetivos establecidos, en cumplimiento de la gestión institucional y misional encomendada a ENTerritorio.

**Tabla No 1 Presupuesto de Ingresos y Gastos**  
(cifras en pesos)

INGRESOS							
Rubro	Descripción Rubro	Presupuesto Definitivo 2020	Recaudo Ingresos 2020	Recursos Pendientes por Recaudar	% Recaudo Ingresos 2020	Saldo por Ejecutar %	participación en ppto total
1	TOTAL INGRESOS	1.399.263.121.169,86	779.548.399.436,42	619.714.721.733,44	56%	44%	
11	DISPONIBILIDAD INICIAL	128.369.294.133,17	128.369.294.133,17	0,00	100%	0%	
12	INGRESOS OPERACIONALES	1.235.394.123.798,69	620.855.987.590,25	614.538.136.208,44	50%	50%	
123	Recursos de Gerencia de Proyectos	1.094.470.569.400,26	533.444.805.538,54	561.025.763.861,72	49%	51%	78%
124	Otros Ingresos Operacionales	1.454.249.696,13	1.452.246.294,28	2.003.401,85	100%	0%	
13	INGRESOS NO OPERACIONALES	15.449.081.306,00	15.046.181.481,00	402.899.825,00	97%	3%	
132	Venta de Activos No Operacionales	13.227.800.470,00	13.227.800.470,00	0,00	100%	0%	
14	SISTEMA GENERAL DE REGALIAS	20.050.621.932,00	15.276.936.232,00	4.773.685.700,00	76%	24%	
GASTOS							
Rubro	Descripción Rubro	Presupuesto 2020	Total Compromisos 2020	Saldo por Ejecutar	Compromisos %	Saldo por Ejecutar %	participación en ppto total
2	TOTAL GASTOS	1.399.263.121.169,86	857.077.101.771,43	542.186.019.398,43	61%	39%	
21	GASTOS OPERACIONALES	1.288.920.545.683,72	847.721.683.930,28	441.198.861.753,44	66%	34%	
217	Recursos de Gerencia de Proyectos	1.094.470.569.400,26	729.478.581.134,44	364.991.988.265,82	67%	33%	78%
219	Oros Gastos Operacionales	64.173.435.115,26	24.430.928.264,46	39.742.506.850,80	38%	62%	
24	RECURSOS DE REGALIAS	20.050.621.932,00	9.355.417.841,15	10.695.204.090,85	47%	53%	
29	DISPONIBILIDAD FINAL	90.291.953.554,14	0,00	90.291.953.554,14	0%	100%	

Fuente: Información Enterritorio Radicado No 20211100074591 del 22/04/2021

#### 4.1 OPINIÓN PRESUPUESTAL NO RAZONABLE

Los hechos económicos que fundamentan la Opinión Presupuestal “**NO RAZONABLE**” se sustentan en lo siguiente:

Comparativo 2019-2020: El Monto Definitivo por concepto de Recaudo Presupuesto de Ingresos para la vigencia 2020 fue inferior en un 22% respecto del monto definitivo para el Presupuesto de Ingresos de 2019.

Para la vigencia 2019 se registran Saldos pendientes por Recaudar del 38%, en tanto que para 2020 se reporta el 44%, reflejando falencias de recaudo por concepto de Ingresos, que afectan de igual forma la ejecución del Presupuesto de Gastos de la Entidad.

Por su parte, en el Presupuesto de Gastos a 31 de diciembre de 2019 se reportan compromisos hasta por un 61.4%, porcentaje de ejecución similar a la reportada para el Presupuesto de Gastos a 31 de diciembre de 2020, en donde se registran compromisos hasta por un 61% del total de recursos aprobados por la Junta Directiva, situación que refleja falencias de una adecuada programación, planeación y ejecución presupuestal, así como de la optimización de los mismos y el efectivo cumplimiento de los objetivos misionales.

Se evidenció que la ejecución presupuestal durante los últimos cinco (5) años ha oscilado entre el 57% y el 61.4%, indicando que es una situación reiterativa de vigencias anteriores.

Para la vigencia 2020, se informan al menos veinte (20) modificaciones al presupuesto, es decir, cerca de dos veces al mes, situación que sumado al porcentaje de compromisos y pagos reportados con corte a 31 de diciembre de 2020, refleja debilidades de planeación y programación presupuestal.

De los recursos de la vigencia 2019, constituidos en Cuentas por Pagar a ejecutar durante la vigencia 2020, reportan ejecución del 20% del total constituido, generando saldos del 80% sin ejecutar que se incluyen nuevamente en la Constitución de Cuentas por Pagar a 31 de diciembre de 2020, convirtiéndose en una práctica reiterativa vigencia a vigencia, afectando la oportunidad y eficiencia de los resultados de la gestión institucional.

Aunado a lo anterior, se presentan falencias de depuración de la información y sobre su confiabilidad como se evidencia en los resultados registrados en el cuerpo del informe.

Falencias de celeridad en el trámite de liberación de saldos, afectando la disponibilidad de los recursos y su destinación e inversión en los diferentes proyectos y objetivos contractuales.

## 5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable “NEGATIVA” de los Estados Financieros de la Entidad y la opinión presupuestal “NO RAZONABLE” de la Ejecución Presupuestal, la Contraloría General de la República **No Fenece** la cuenta rendida por la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio, por la vigencia fiscal de 2020.

#### Imagen 4 Criterios de Fenecimiento de la Cuenta

OPINION CONTABLE	OPINION PRESUPUESTAL			
	RAZONABLE	CON SALVEDADES	NO RAZONABLE	ABSTENCION
SIN SALVEDADES	FENECE	FENECE	NO FENECE	NO FENECE
CON SALVEDADES	FENECE	FENECE	NO FENECE	NO FENECE
NEGATIVA	NO FENECE	NO FENECE	<b>NO FENECE</b>	NO FENECE
ABSTENCION	NO FENECE	NO FENECE	NO FENECE	NO FENECE

**NO FENECE**

Fuente: Cálculos Guía Auditoría Financiera CGR

## 6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Se realizó el seguimiento al Plan de Mejoramiento presentado a la Contraloría a través del SIRECI, en relación con el cumplimiento de las acciones y actividades propuestas y de la efectividad de las mismas, para los hallazgos de carácter contable y presupuestal, con fecha de corte diciembre 31 de 2020.

Sobre dicho Plan, la Contraloría General de la República no emite pronunciamiento, sino que evaluó la efectividad de las acciones y actividades emprendidas por la Entidad para eliminar la causa de las incorrecciones detectadas por la CGR.

Se revisaron nueve (9) hallazgos de origen presupuestal y financiero que componen el plan de mejoramiento de la entidad, con fecha máxima de ejecución de las acciones de mejora a diciembre 31 de 2020, encontrándose siete (7) cumplidas y dos (2) con situaciones que se presentan nuevamente en la vigencia auditada, relacionada con las falencias en Determinación de Anticipos en la Contratación Derivada<sup>6</sup> determinada en otros procesos y falencias Ejecución presupuestal<sup>7</sup> indicando un 78% que lo califica en el rango de **Inefectivo**.

## 7. OTROS INSUMOS - DENUNCIAS Y PETICIONES

En desarrollo del proceso auditor se recibieron Insumos como resultado de seguimiento a Indagaciones Preliminares, los cuales se tramitaron y quedan registrados dos (2) hallazgos en el cuerpo del presente informe. No se recibieron insumos para evaluar la política pública de Participación Ciudadana en la Entidad.

<sup>6</sup> Hallazgo No. 11

<sup>7</sup> Cmult H10

## 8. COMUNICACIÓN DE HALLAZGOS

Las incorrecciones fueron comunicadas al Representante Legal de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio dentro del desarrollo de la auditoría; la respuesta de la entidad fue analizada y considerada para la determinación de los hallazgos.

## 9. RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la auditoría a la vigencia 2020, se establecieron veinticinco (25) Hallazgos Administrativos, de los cuales, cinco (5) son con presunta incidencia Fiscal por \$937.086.565, catorce (14) con presunta incidencia Disciplinaria y uno (1) para solicitud de Proceso Administrativo Sancionatorio.

## 10. PLAN DE MEJORAMIENTO

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

El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – SIRECI, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con el Título II Capítulo VI de la Resolución Reglamentaria Orgánica 042 de 2020 expedida por la CGR.



**RAFAEL ANTONIO MORALES HERNÁNDEZ**

Contralor Delegado

Contraloría Delegada para el Sector Comercio y Desarrollo Regional

Revisó: Luis Gabriel Vásquez López - Director de Vigilancia Fiscal.  
Jaime Humberto Sanabria Brausin - Coordinador de Gestión - Supervisor.

Proyectó: Equipo Auditor:  
Luz Jeanneth Ayala Martínez - Líder de Auditoría.  
Auditores: Ricardo A. Rodríguez Sofán, Fabio Andrés Medina Sierra, Luis Alfonso Martínez Chimenty

TRD: 816112-011 Auditoría AF – Empresa Nacional Promotora Del Desarrollo Territorial - ENTerritorio., vigencia 2020.

Comité de Evaluación Sectorial: 025 de junio de 2021.

## 11. RELACIÓN DE HALLAZGOS

### **Hallazgo No. 1 Manual de Políticas Contables. Administrativo (A)**

Mediante artículo primero del Decreto 495 de 2019 promulgado el 20 de marzo de 2019, mediante el cual se modifica la denominación y estructura del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE y se dictan otras disposiciones, pasando de llamarse a partir de entonces Empresa Nacional Del Desarrollo Territorial-ENTerritorio.

De acuerdo a la información suministrada por la entidad, se estableció que el Manual de Políticas Contables de la misma, sigue figurando con el nombre de FONADE, a pesar de que ya han transcurrido dos (2) años, de haber entrado en vigencia su nueva denominación. De la misma forma, reportes como el de Propiedad, Planta y Equipo suministrado por la entidad a la Auditoria, siguen presentados a nombre de FONADE.

Analizando la respuesta entregada por ENTerritorio, la entidad manifiesta que efectivamente cuando entro en vigencia el Decreto 495 de 2019 el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE Cambio de su denominación a Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial ENTerritorio y que en el Artículo 1 de la norma citada dice (...) *A partir de la entrada en vigor del presenta decreto, todas las referencias y/o disposiciones legales o reglamentarias vigentes relacionadas con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE, se entenderán hechas a la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio” De igual forma, durante el proceso de transición, la entidad ha llevado a cabo la actualización de los documentos que conforman el Sistema de Gestión de Calidad, entre otros el Manual de Políticas Contables, cuya fecha final establecida para la publicación de la última versión del documento, es el 30 de abril de 2021(...)*”.

No obstante, lo expresado por la entidad es necesario que se adecuen todos los manuales, procesos, procedimientos, sistemas y reportes a la nueva entidad, lo cual contribuye a la nueva imagen institucional que pretende tener Enterritorio.

### **Hallazgo No. 2 Propiedades Planta Equipo – Depreciación. Administrativo (A)**

De acuerdo con las Normas de Información Contables NIC 36 de 1998, que regulan la cuenta contable Propiedad, Planta y Equipo y en atención al Manual de Políticas Contables de la entidad, se establece:

“(…) La depreciación es la distribución sistemática del importe depreciable de un activo a lo largo de su vida útil. El importe depreciable de un activo está determinado por el costo menos el valor residual. (…)”.

Se indica que los activos cuyo costo de adquisición sea inferior a 50 UVT (Unidad de Valor Tributario), serán activados y depreciados en el mismo mes de adquisición o en el tiempo restante para culminar el periodo contable, y se mantendrán como activos controlados.

Es importante recordar que la depreciación se inicia cuando el activo se encuentra instalado y en las condiciones necesarias para comenzar a operar, de la manera que la administración tiene prevista.

De acuerdo con la información suministrada por ENTerritorio con oficio radicado No. 20214300028393 del 15/02/2021, específicamente la relación detallada de los Bienes Muebles e Inmuebles de la entidad y confrontada con las compras efectuadas el 11 de diciembre de 2020 que ascienden a \$123.508.672, se evidencia, que las mismas no fueron depreciadas desde el momento de su adquisición, en cumplimiento de la norma NIC 36.

De acuerdo con lo anterior, se observa que la cuenta Propiedades Planta y Equipo no fue presentada en el balance con la información real de estos activos, toda vez, que la entidad no realizó el cálculo de la Depreciación por 19 días, evidenciándose subestimación en \$1.303.703,65 de la depreciación acumulada y la cuenta Gastos Depreciación. (Ver Tabla 2)

**Tabla 2. Información Propiedades Planta y Equipo de la Entidad  
(Cifras en pesos)**

PROPIEDAD PLANTA Y EQUIPO	FECHA DE ADQUISICIÓN	COSTO HISTORICO	VIDA UTIL SEGÚN POLÍTICA	DEPRECIACIÓN	VALOR AVALUO
ESTACIÓN DE TRABAJO	11/12/2020	3.736.600,00	5	39.441,89	3.697.158,11
AMPLIFICADOR SERIAL 16100322985	11/12/2020	34.843.200,00	5	367.789,33	34.475.410,67
MESA CONTROL MEZCLADOR	11/12/2020	12.941.250,00	5	136.602,08	12.804.647,92
CODIFICADOR CAMARA ANALOGICA	11/12/2020	8.890.014,00	5	93.839,04	8.796.174,96
DECODIFICADOR HDMI	11/12/2020	5.847.660,00	5	61.725,30	5.785.934,70
VIDEO BEAM	11/12/2020	11.545.380,00	5	121.867,90	11.423.512,10
Gabinete tipo rack	11/12/2020	3.998.400,00	5	42.205,33	3.956.194,67
SWITCH 24 PUESTOR CAPA 3	11/12/2020	12.644.940,00	5	133.474,37	12.511.465,63
KIOSKO DIGITAL DIGITURNO	11/12/2020	29.061.228,00	5	306.757,41	28.754.470,59
<b>TOTALES</b>		<b>123.508.672,00</b>		<b>1.303.702,65</b>	

Fuente: Radicado No.: 20214300028393 Respuesta Solicitud de Información No.4 Auditoría Financiera 2020 -AF-ENTerritorio 15/02-2021.

La entidad en su respuesta menciona: “Al verificar el proceso de depreciación, estos equipos han sido depreciados a partir del mes de enero de 2021; sin embargo, como lo señala la observación a partir del recibo el monto a depreciar equivale a la suma de \$1.303.703,65, suma que en todo caso no es material para la Entidad”.

Igualmente, hace énfasis en la no materialidad de la cifra de depreciación observada por el equipo auditor más no en la oportunidad en el cálculo de esta estimación en cumplimiento del marco normativo que le es aplicable.

### **Hallazgo No. 3 Propiedades Planta y Equipo totalmente depreciadas. Administrativo (A)**

De acuerdo con la Norma Información Contable NIC 36 “(...) I. ESTIMACIONES Para la implementación por primera de las NCIF y anualmente se revisará y actualizará la vida útil para cada grupo de activos, teniendo como base conceptos o tablas de depreciación de reconocido valor técnico, por ejemplo el avalúo técnico bajo los estándares internacionales de valuación, el análisis de la vida útil aplica también para los activos que se encuentran totalmente depreciados pero que todavía se esperan utilizar para el desarrollo de la operación, este análisis es necesario para reflejar la realidad económica de FONADE. (...)”

En atención a lo anterior, revisada la información en libros el valor de las Propiedades Plantas y Equipos de ENTerritorio, a corte 31 de diciembre de 2020 se evidencia que aún siguen en uso y se encuentran totalmente depreciadas las siguientes, como se detalla en la siguiente Tabla 3.

**Tabla 3. Relación de Activos Totalmente Depreciados y Siguen en uso en la Entidad**  
(Cifras en pesos)

Cuenta contable	2020	2019
Enseres y accesorios registra	\$920.810	\$1.014.890
Equipo informático	\$274.104	\$1.632.062
Equipo de redes y comunicación	\$109.237	\$291.090.91
Equipo de oficina	\$204.743	\$205.541
<b>TOTAL</b>	<b>\$1.508.894</b>	<b>\$3.143.58</b>

Fuente: Información Notas a los Estados Financieros 2020

Se observa que la vida útil, valores residuales y método de depreciación de los activos no fueron revisados al finalizar el periodo contable, presentando inobservancia de lo establecido en el Manual de Políticas Contables y Norma NIC 36, más aún cuando dicha revisión debe ser efectuada sobre una base que además



considere los efectos que los cambios tecnológicos podrían tener en estas estimaciones.

La entidad en su respuesta hace énfasis en la no materialidad de la cifra de depreciación observada por el equipo auditor más no en el cumplimiento del marco normativo que le es aplicable en cuanto a que anualmente, al menos al cierre del periodo contable, los activos deben ser revisados y en caso de ser necesario recalculada su vida útil probable.

La entidad estima “*el valor calculado proporcional a la totalidad de años de uso se estima en \$239.673 miles de pesos*”, valor que sobre estima la Depreciación Acumulada y los gastos del periodo por el mismo concepto. Ahora bien, sobre los activos que ya no requiere, están obsoletos inservibles o no usa, debe hacer las bajas administrativas oportunamente que le permitan realizar los registros contables pertinentes.

#### **Hallazgo No. 4 Intangibles. Administrativo (A)**

De acuerdo a la Normas de Información Contable NIC 36 de 1998 y Normas de Información Contable NIC 38 de 1998.

*“(...) El método de amortización para los activos intangibles con vida útil finita se revisará al final del periodo contable, si los activos intangibles experimentan un cambio en el patrón esperado de generación de beneficios económicos futuros incorporados en el activo, el método de amortización se modificará para reflejar estos cambios. Las modificaciones en el método de amortización se tratarán como cambios en las estimaciones contables (...)”*

El importe depreciable de un activo con vida útil finita se determina después de deducir su valor residual. Un valor residual distinto de cero implica que se espera disponer del activo intangible antes de que termine su vida económica.

La estimación del valor residual de un activo se basa en el importe recuperable a través de la disposición, utilizando los precios existentes, en la fecha de la estimación de la venta para un activo similar, que haya alcanzado el término de su vida útil y haya operado en condiciones similares, a aquellas en las que el activo se utilizará. El valor residual se revisará al término de cada periodo anual. Un cambio en el valor residual del activo se contabilizará como un cambio en una estimación.

La comprobación del deterioro del valor de los activos intangibles diferentes puede realizarse en distintas fechas. No obstante, si dicho activo intangible se hubiese reconocido inicialmente durante el periodo anual corriente, se comprobará el deterioro de su valor antes de que finalice el mismo.

Revisada la información suministrada por la entidad, se evidenció que existen los activos intangibles relacionados a continuación (Ver Tabla 4).

**Tabla 4. Relación de Intangibles que terminaron su amortización y se encuentran en uso**  
(Cifras en pesos)

DESCRIPCIÓN	Modalidad de Adquisición o Uso	CONTRATO No.	VALOR	VIDA ÚTIL	PERIODO DE AMORTIZACIÓN DESDE	PERIODO DE AMORTIZACIÓN HASTA	VR AMORTIZACIÓN MENSUAL	VALOR ACUMULADO AMORTIZACIÓN DICIEMBRE 2020	SALDO POR AMORTIZAR A DICIEMBRE 2020
LIC PRODUCTO ORACLE DATABASE STANDARD EDI	COMPRA	2011869	36.625.047,00	3 AÑOS	ene-12	ene-15	1.017.362	36.625.047,00	-
LIC PRODUCTO ORACLE INTERNET APPLICATION SE	COMPRA	2011869	72.826.320,00	3 AÑOS	ene-12	ene-15	2.022.953	72.826.320,00	-
WINSVR SNGL LICSAK MVL # DE PARTE P73-00209	COMPRA	2011937	1.852.387,00	3 AÑOS	ene-12	ene-15	102.910	3.704.774,00	-
WINSVR SNGL LICSAK MVL # DE PARTE P73-00209	COMPRA	2011937	1.852.387,00	3 AÑOS	ene-12	ene-15	0	-	-
WINSVRENT SNGL LICSAK MVL # DE PARTE P72-01	COMPRA	2011937	6.019.567,00	3 AÑOS	ene-12	ene-15	334.420	12.039.134,00	-
WINSVRENT SNGL LICSAK MVL # DE PARTE P72-01	COMPRA	2011937	6.019.567,00	3 AÑOS	ene-12	ene-15	0	-	-
SYS CTRLMGMTSTEENT SNGL LICSAK MVL # DE P	COMPRA	2011937	2.671.526,00	3 AÑOS	ene-12	ene-15	148.418	5.343.052,00	-
SYS CTRLMGMTSTEENT SNGL LICSAK MVL # DE P	COMPRA	2011937	2.671.526,00	3 AÑOS	ene-12	ene-15	0	-	-
SQLSVRENT SNGL LICSAK MVL 1PROC # DE PART	COMPRA	2011937	70.218.069,00	3 AÑOS	ene-12	ene-15	3.901.004	140.436.138,00	-
SQLSVRENT SNGL LICSAK MVL 1PROC # DE PART	COMPRA	2011937	70.218.069,00	3 AÑOS	ene-12	ene-15	0	-	-
EXCHSVRSTO SNGL LICSAK MVL # DE PARTE 312-	COMPRA	2011937	1.806.844,00	3 AÑOS	ene-12	ene-15	50.190	1.806.844,00	-
SHAREPOINTS VR SNGL LICSAK MVL # DE PARTE H	COMPRA	2011937	11.521.512,00	3 AÑOS	ene-12	ene-15	320.042	11.521.512,00	-
(3) LICENCIAS WEBLOGIC SUITE 11G	COMPRA	2012189	131.599.777,00	3 AÑOS	feb-12	feb-15	945.401	34.034.425,00	-
<b>TOTAL</b>			<b>415.902.598,00</b>					<b>318.337.246,00</b>	<b>0,00</b>

Fuente: Información Detalle de Activos Intangibles con corte al 31 de diciembre de 2020

Como se aprecia, existen activos intangibles en uso que terminaron su amortización hace más de 5 años y la entidad no ha revisó su vida útil, con lo cual se incumple lo estipulado en la NIC 38.

La entidad en su respuesta hace énfasis en la no materialidad de la cifra de amortización observada por el equipo auditor “proporcional al tiempo total de uso; el monto a amortizar por lo años restantes equivale a la suma \$361.368,80, cifra que de acuerdo con la importancia relativa y/o material establecido para la entidad” más no en el cumplimiento del marco normativo que le es aplicable en cuanto a que anualmente, al menos al cierre del periodo contable, los activos deben ser revisados y en caso de ser necesario recalculada su vida útil probable. Ahora bien, sobre los activos que ya no requiere, son obsoletos o no usa, debe hacer las bajas administrativas oportunamente que le permitan realizar los registros contables pertinentes.

## **Hallazgo No. 5 Operaciones Recíprocas. Administrativo (A)**

Revisada la información reportada por la entidad según radicado No 20214300078372 del 10 de marzo de 2021, se observa que la entidad no realiza el proceso conciliatorio antes del cierre del periodo, lo cual no genera valor agregado para la contabilidad de ENTerritorio y las demás entidades públicas con las cuales se tienen diferencias.

No hay evidencia de una conciliación formal firmada entre las entidades que reportan diferencia, por lo cual no se asegura que la conciliación sea efectiva, no se aplica el instructivo N°1 del 4 de diciembre de 2020.

Adicionalmente, la Entidad reportó inconsistencias en el reporte de operaciones recíprocas, al registrar los saldos del tercer trimestre, por lo cual se determinaron diferencias en las siguientes entidades: Banco Agrario de Colombia por \$27.470.000, Financiera de Desarrollo Territorial S.A. por \$2.035.865.000 y Banco de Comercio Exterior de Colombia por \$1.019.910.000, razón por la cual debió efectuar una retransmisión del formato de operaciones recíprocas vía CHIP con corte al 31 de diciembre de 2020.

La Entidad en su respuesta argumenta realizar procesos conciliatorios y mesas de trabajo con las entidades para tratar el tema de operaciones recíprocas, sin embargo, dichas actividades no son documentadas, adicionalmente, debió retransmitir el reporte correspondiente al cuarto periodo por errores en la información, lo cual relega ausencia de controles adecuados.

## **Hallazgo No. 6 Propiedades Planta y Equipo – Contratación de Avalúo – 2018. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (A D y F)**

De acuerdo al Marco Normativo. Parte 2. Normas. Capítulo I. Activos- numeral 20.2. Indicios de deterioro del valor de los activos. “(...) *Para determinar si hay indicios de deterioro del valor de un activo no generador de efectivo, la entidad recurrirá, entre otras, a las fuentes internas y externas de información (...)*”

Periodicidad en la comprobación del deterioro del valor. Según Manual de Política Contables “(...) *Como mínimo al final del periodo contable, la empresa evaluará si existen indicios de deterioro del valor de sus activos. Si existe algún indicio, la empresa estimará el valor recuperable del activo para comprobar si efectivamente se encuentra deteriorado; en caso contrario, la empresa no estará obligada a realizar una estimación formal del valor recuperable. (...)*”

*“(...) Para la implementación por primera vez (sic) de las Normas de Contabilidad de Información Financiera NCIF y anualmente se revisará y actualizará la vida útil para cada grupo de activos, teniendo como base conceptos o tablas de depreciación de reconocido valor técnico, por ejemplo, el avalúo técnico bajo los estándares internacionales de valuación, el análisis de la vida útil aplica también para los activos que se encuentran totalmente depreciados pero que todavía se esperan utilizar para el desarrollo de la operación, este análisis es necesario para reflejar la realidad económica de FONADE. (...)”*

*“(...) Si al hacer la comparación anterior existe deterioro, sí se determinará el valor en uso para validar si efectivamente existe tal pérdida por deterioro, teniendo en cuenta que el valor en uso puede ser mayor al valor razonable menos los costos de venta. Los indicios y los cálculos en los cuales se analizará el deterioro son responsabilidad de los Grupos de Tecnología de la Información y Servicios Administrativos (...)”*

Al efectuar el análisis de los estudios previos se observa, que la norma que motivó la contratación es la Subsección de 3 del Decreto 1082 de 2015 que establece:

*“(...) ARTÍCULO 2.2.1.2.2.3.1. Avalúo comercial del bien. La Entidad Estatal o su intermediario idóneo, debe avaluar el bien **objeto de enajenación**. El avalúo puede estar a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o a cargo de una persona especializada inscrita en el Registro Nacional de Avaluadores que lleva la Superintendencia de Industria y Comercio. Los avalúos tienen vigencia de un año, (...)”*

Como se evidencia en el siguiente aparte del estudio previo:

*“(...) Así mismo, de debe dar cumplimiento con lo establecido en el Decreto 1082 del 26 mayo de 2015 Subsección 3 – BIENES INMUEBLES, Artículo 2.2.1.2.2.3. – Avalúos Comercial del Bien y a lo estipulado en el Manual de Políticas Contables de FONADE (MAP050) (...)”*

*(...)OTRAS POLITICAS APLICABLES EN LA IMPLEMEMNTACION POR PRIMERA VEZ DE LAS NCIF EN FONADE – I ESTIMACIONES(...) Para a la implementación de por primera vez (sic) de las CIF y anualmente se revisara y actualizara vida útil de para cada grupo de activos, teniendo como base conceptos o tablas de depreciación de reconocidos valor técnico, por ejemplo el avaluó técnico bajo, los estándares internacionales de valuación, el análisis de la vida útil aplica también para los activos que se encuentran totalmente depreciado pero que todavía se esperan utilizar para el desarrollo de la operación, este análisis es necesario para reflejar la realidad económica de FONADE.(...)*

Según Notas a los Estados Contables *“(...) El 12 de diciembre del 2018 la firma Ventas y Avalúos - Asesores Inmobiliarios<sup>8</sup> entregó un estudio sobre “Valor Razonable” de las 92*

---

<sup>8</sup> Contratista que realizó el estudio sobre el avalúo

*oficinas, 91 garajes y 4 locales de propiedad de FONADE hoy ENTerritorio. Este estudio se realizó con la finalidad de obtener el valor razonable del edificio y la base utilizada para su determinación es la del valor de mercado, la cual ha sido elegida debido a que el sector cuenta con inmuebles comparables en proceso de venta o que han sido vendidos o recientemente. (...)*

De acuerdo con la política contable “(...) ENTerritorio para sus propiedades planta y equipo es el costo, las valorizaciones obtenidas en dicho avalúo no fueron objeto de reconocimiento en los estados financieros y solo son reveladas en esta nota por considerarse información relevante para los usuarios. (...)”

**Tabla 5. Avalúos Años 2018**  
(Cifras en pesos)

Detalle	Valor pesos	No Comprobante de Contabilidad	Fecha
Pago Avalúo	\$8.568.000	4577	14-abril-19
<b>Total</b>	<b>\$8.568.000</b>		

Fuente: Información respuesta de la Entidad a las solicitudes enviadas por la CGR.

Con relación a lo analizado en la información suministrada por la entidad, sobre la “justificación de la contratación del avalúo de los bienes inmuebles, correspondientes al año 2018”, se observa que la normatividad que motivó a la Entidad para la contratación del avalúo fue la Subsección 3 artículo 2.2. 1.2.2.3. 1. del Decreto 1082 de 2015, esta norma motivadora del contrato solo aplica para avaluar un bien objeto de enajenación en cuyo caso la vigencia de los avalúos es un año.

Lo anterior, debido a que la Entidad no realizó la verificación de los indicios de deterioro del activo mediante fuentes internas y externas de información, con el fin de obtener evidencia suficiente sobre el tema, tal como lo establecen los Marcos Normativos aplicables, y por el contrario ENTerritorio, atendió lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, como fue la contratación de los avalúos para determinar el valor razonable de los inmuebles, razón por la cual en el año 2018, la Entidad pagó la suma de \$8.568.000. por este servicio, según comprobante de desembolso Número 4577 del 14 de abril de 2019.

Como Doctrina Contable se menciona el siguiente concepto de la CGN, “(...) Así mismo, si bien en los Procedimientos Contables del Régimen de Contabilidad Pública precedente se estableció que las propiedades, planta y equipo debían ser actualizadas con una periodicidad de tres (3) años, esto ya no se contempla bajo el nuevo Marco Normativo, en el cual después de su reconocimiento, estos elementos se medirán al costo menos la depreciación acumulada menos el deterioro acumulado. Por lo tanto, los avalúos que se

*efectúen con posterioridad a los saldos iniciales, únicamente serán con ocasión al proceso de comprobación del deterioro del valor de los elementos de propiedades, planta y equipo, para estimar respectivamente el valor recuperable, en cuyo caso requiere del valor razonable o del valor en uso (...).”*

Se evidencia que el pago efectuado por la Entidad con relación al avalúo realizado en el año 2018 por \$8.568.000, genera un presunto detrimento patrimonial por el valor mencionado, contraviniendo presuntamente el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 el cual define la Gestión Fiscal y los literales: a) Principio de Eficiencia y d) Principio de Economía, del artículo 3 y 126 del Decreto Ley 403 de 2020.

La Entidad en su respuesta menciona que adicional a lo informado en los estudios previos, la entidad requería de los avalúos de todos los inmuebles de su propiedad, en el Edificio Fonade, para el proceso de venta de algunos inmuebles al DNP, sin embargo es claro y el proceso de venta finalmente solo incluyó los bienes que estaban arrendados al DNP y cuyo valor de venta se basó en el avalúo comercial corporativo y de estudio de títulos, contratado para ese exclusivo propósito como se establece en el Numeral 24 de la promesa de compraventa a que hace alusión Enterritorio, realizado y entregado por la Corporación Lonja Inmobiliaria de Bogotá el 26 de mayo de 2020 y que solo cobijaba los inmuebles objeto de venta entre Enterritorio y el DNP.

Menciona, igualmente la Entidad que el avalúo fue utilizado para otros contratos con DNP y el PNUD, lo cual no fue soportado por Enterritorio.

Ahora bien, respecto a la realización periódica de avalúos por parte de la entidad, debe recordarse que con la entrada del nuevo marco normativo aplicable a la entidad y con posterioridad al proceso de convergencia, solo es dable la práctica de avalúos comerciales siempre y cuando se hayan comprobado indicios de deterioro mediante fuentes internas y/o externas.

Por lo anterior se configura un hallazgo administrativo con presuntas incidencias Fiscal y Disciplinaria.

### **Hallazgo No. 7 Multas e Intereses - Resolución 757 del 13 de junio de 2018 Superfinanciera. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal (A D y F)**

Circular Básica Jurídica – Circular Externa 055 de 20163 en su “numeral 4.2.4.1.4. Designar al oficial de cumplimiento y su respectivo suplente”

El artículo 209 CP establece “(...) *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*, el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 define la *Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.*(...)”

El Artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020, establece “(...) ***Daño patrimonial al Estado.*** Para efectos de esta ley se entiende por *daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurran, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo. (...)*”

El artículo 2° de la Ley 80 de 1993 “(...) *las entidades del orden nacional, incluidas las empresas industriales y comerciales del Estado y las empresas de economía mixta, deben practicar las retenciones a todo contrato de obra, conexos al contrato de obra (diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definición en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.) y sus adiciones en dinero cualquiera que sea la modalidad de pago; así como el transferir estos recursos al Fondo Nacional de las Universidades Estatales, administrado por el Ministerio de Educación Nacional.*(...)”

El Decreto 1075 de 2015 en el párrafo tercero de su artículo 2.5.4.1.2.2 “(...) *prevé el traslado de las retenciones efectuadas con corte 30 de junio deberán transferirse al Fondo Nacional de las Universidades Estatales los primeros diez (10) días del mes de julio, y los recursos retenidos con corte 31 de diciembre deberán transferirse al Fondo los primeros diez (10) días de enero, para que el Fondo los transfiera a las universidades públicas, en estricta aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1697 de 2013, la cual creó la estampilla "Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia" como una contribución parafiscal con destinación específica para el fortalecimiento de las 32 universidades Públicas.* (...)”

En atención a lo anterior se evidencia que el pago efectuado por la Entidad con relación a la Sanción e Intereses a la Superfinanciera por \$40.223.531 en el 2019, genera un presunto detrimento patrimonial por el valor mencionado, como consecuencia de contravenir La Circular Básica Jurídica – Circular Externa 055 de 20163 en su “numeral 4.2.4.1.4. Designar al oficial de cumplimiento y su respectivo suplente”. Lo cual genera un presunto detrimento patrimonial, contraviniendo presuntamente el Artículo 3 de la Ley 610 de 2000 el cual define la Gestión Fiscal y los literales: a) -Principio de Eficiencia y d) -Principio de Economía, del artículo 3 y 126 del Decreto Ley 403 de 2020.

Analizando la respuesta entregada por ENTerritorio la entidad manifiesta que inició un procedimiento para asignar un nuevo oficial de cumplimiento para poder cumplir con el requisito, en este proceso demoró aproximadamente 7 meses los cuales a criterio del equipo auditor fue excesivo, si bien la entidad al recibir la notificación de la Resolución 757 del 13 de junio de 2018 Superfinanciera procedió a efectuar el pago inmediato de la sanción esto no lo exculpa de la responsabilidad fiscal por el pago de esta multa toda vez que su responsabilidad es cumplir con todos los requisitos necesarios para su adecuado cumplimiento consignado en la Circular Básica Jurídica – Circular Externa 055 de 20163 en su “numeral 4.2.4.1.4. Designar al oficial de cumplimiento y su respectivo suplente” por lo cual se generó un daño patrimonial por \$40.223.531 el cual pudo ser evitado con una adecuada gestión en el nombramiento del oficial de cumplimiento suplente.

### **Hallazgo No. 8 Saldos Pendientes por Depurar. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria (A y D).**

De acuerdo con lo establecido en el Anexo a la Resolución 193 de 2016<sup>9</sup>, que establece en su numeral 3.2.15 “(...) *Depuración contable permanente y sostenible. Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantaran las acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información (...)*”.

En atención a lo anterior y de acuerdo con la información suministrada por ENTerritorio<sup>10</sup> a 31 de diciembre de 2020, existía un total de partidas por depurar

---

<sup>9</sup> “Por la cual se incorpora, en los procedimientos transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la evaluación del control interno contable”

<sup>10</sup> Oficio ENTerritorio con Radicado No.20211100041831 del 25/02/2021.



al cierre por \$3.445.111.810.31 sin embargo, la Contraloría evidencia la existencia de partidas pendientes por depurar, aparte de las informadas por la entidad, desde 2006 al 2014 del Fondo de Contingencias, que ascienden a la suma de \$15.243.439.030.

Así mismo, conforme a lo evidenciado, se determina que la mayoría de los recursos que se encuentran para depuración, corresponden al Fondo de Contingencias por operaciones realizadas desde el año 2006 hasta 2014, vigencias en las que se registraban y controlaban como Cuentas por Cobrar, lo que refleja ausencia de control, monitoreo y seguimiento de los recursos públicos.

Ahora bien, a partir de la entrada en vigencia del nuevo Marco Normativo aplicable a la entidad, el 1 de enero de 2015, Enterritorio informa que ya no registra como activos los recursos utilizados del mencionado Fondo lo que significa aún mayor riesgo para los recursos.

La entidad desde la convergencia al nuevo marco normativo que le es aplicable no ha efectuado depuración de la información contable, tan solo en 2017 se llevaron algunas partidas a consideración de la Junta Directiva para su castigo, instancia que no efectuó definición alguna sobre el tema

Las situaciones detalladas generan falencias de confiabilidad en las cifras reflejadas los Estados Financieros en las cuentas por cobrar y en el deterioro de las mismas, al cierre del ejercicio 2020 y contraviene las indicaciones detalladas en el Anexo a la Resolución 193 de 2016, el cual establece en el Numeral 3.2.15 “(...) *Depuración contable permanente y sostenible. Las entidades cuya información financiera no refleje su realidad económica deberán adelantar las gestiones administrativas para depurar las cifras y demás datos contenidos en los estados financieros de forma que cumplan las características fundamentales de relevancia y representación fiel. Asimismo, las entidades adelantaran las acciones pertinentes para depurar la información financiera e implementar los controles que sean necesarios a fin de mejorar la calidad de la información. (...)*”.

Por lo expuesto anteriormente, se observa una sobrestimación en los Estados Financieros en las Cuentas por Cobrar y el Deterioro de las mismas a 31 de diciembre de 2020 que podría ascender a la suma de \$17.268.657.621.

En cuanto a la respuesta de la Entidad, lo primero que debe manifestarse es que la base del análisis fue la información entregada por la Entidad mediante oficio 20211100041831 y ante solicitud de información No AG8-1 007, por lo cual se filtró la información del 2006 al 2014 que de acuerdo con el anterior marco normativo se

registraba como cuentas por cobrar, por lo cual no se entiende ni se llega a las cifras que informa la Entidad en su respuesta.

Pese a que la CGR en la observación cuestiona la falta de depuración de la información desde el proceso de convergencia a la fecha, la entidad manifiesta sin documentos soporte que ha efectuado castigo de cartera por \$4.299.895.083, sin que ello aparezca en las actas de Junta Directiva examinadas y recursos recuperados por \$3.183.770.433.

Se tiene en cuenta lo informado por la entidad en cuanto a que en el monto total se incluían algunas partidas por \$1.419.893.219,68 en la certificación de partidas por a 31 de diciembre, así mismo, se ajustó en \$499.037.875 con el valor girado del Fondo de Contingencias y no del Registro Presupuestal que se había tomado inicialmente.

Por lo anterior las cuentas por cobrar y su deterioro se encuentra sobreestimadas en \$17.268.657.621 por falta de una depuración adecuada y oportuna lo que afecta la presentación razonable de los Estados Financieros de la Entidad.

### **Hallazgo No. 9 Intereses de Mora Estampilla PRO-UNIVERSIDADES Administrativo con presunta incidencia Fiscal y Disciplinaria (A, F y D).**

El artículo 209 CP establece “(...) *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones., el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 define la Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.(...)*”

El Artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020, establece “(...) *Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines*

*esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo. (...)*

El artículo 2° de la Ley 80 de 1993 “(...) las entidades del orden nacional, incluidas las empresas industriales y comerciales del Estado y las empresas de economía mixta, deben practicar las retenciones a todo contrato de obra, conexos al contrato de obra (diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definición en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2.) y sus adiciones en dinero cualquiera que sea la modalidad de pago; así como el transferir estos recursos al Fondo Nacional de las Universidades Estatales, administrado por el Ministerio de Educación Nacional.(...)”

El Decreto 1075 de 2015 en el párrafo tercero de su artículo 2.5.4.1.2.2 “(...) prevé el traslado de las retenciones efectuadas con corte 30 de junio deberán transferirse al Fondo Nacional de las Universidades Estatales los primeros diez (10) días del mes de julio, y los recursos retenidos con corte 31 de diciembre deberán transferirse al Fondo los primeros diez (10) días de enero, para que el Fondo los transfiera a las universidades públicas, en estricta aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1697 de 2013, la cual creó la estampilla "Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia" como una contribución parafiscal con destinación específica para el fortalecimiento de las 32 universidades Públicas. (...)

En atención a lo anterior, según la información reportada por la entidad, se pudo evidenciar que la Estampilla pro Universidades reportan un valor de \$116.682.890, que generó intereses de mora por \$134.993.644 causados en las vigencias 2014 a 2019, tal como se observa en la siguiente Tabla.

**Tabla 6. Reportes de Contratos Intereses Moratorios  
(Cifras en Pesos)**

Contrato	Tercero	Estampilla	Intereses	Total
2170841	Agua Y Ambiente Internacional SAS	\$ 49.154	\$ 35.710	\$ 84.864
20161741	Consejo Iberoamericano De Diseño, Ciudad y Construcción Acce	117.536	103.595	221.131
2160745	Consortio Bahía 2016	39.959.356	42.888.225	82.847.581
2162919	I&D Proyectos SAS	999.666	792.431	1.792.097
2134277	Jasen Consultores SAS	2.914.694	5.009.291	7.923.985
2170865	Novación Blue S.A.	216.573	171.677	388.250
2170945	Novación Blue S.A.	251.408	199.290	450.698
2170538	Scala Ascensores S.A	409.100	335.234	744.334
2162592	Unión Temporal Cabal + Pu	163.500	154.125	317.625
2150831	Consortio Fabricas ASMD	17.935.951	24.623.737	42.559.688
2151856	Unión Temporal Obras Anapoima	6.895.742	7.615.885	14.511.627
2150520	Consortio Tucanos	21.533.448	30.657.824	52.191.272
2142144	Consortio Acueducto Sasaima	210.000	166.466	376.466
2170869	Consortio EPC Yopal	871.948	667.491	1.539.439
2131906	Consortio Fabrica Infraestructura 2013	22.543.178	20.055.999	42.599.177
2131794	Consortio Infraestructuras 2013	641.203	731.740	1.372.943
2131796	Consortio Infraestructuras 2013	378.424	299.975	678.399
2162941	Consortio Temis	104.642	98.642	203.284
2170943	Novación Blue S.A.	487.333	386.307	873.640
<b>Total</b>		<b>\$ 116.682.856</b>	<b>\$ 134.993.644</b>	<b>\$ 251.676.500</b>

Fuente: Información ENTerritorio Radicado 20211100074591 del 22/04/2021

Se evidencian debilidades en los mecanismos de control y seguimiento, así como inobservancia de la normatividad aplicable a estos procesos contractuales, respecto del pago oportuno de la Estampilla Pro Universidades, hecho que generó gastos adicionales no presupuestados representados en intereses de mora, constituyéndose en un presunto daño al patrimonio encuantía de \$134.993.644.

La entidad en su respuesta informa que ante la falta de claridad sobre algunos aspectos de la Ley 1697 de 2013 atendió diferentes conceptos del Concejo de Estado, no obstante, estos estuvieran en contravía de lo establecido por el Ministerio de Educación Nacional como órgano recaudador y la DIAN como ente Fiscalizador de la contribución.

Ahora bien, la entidad informa que “sólo hasta diciembre del año 2017, casi cuatro años después de la entrada en vigor de la Ley 1697 de 2013, el Consejo de Estado emitió la interpretación contenida en el Concepto 2324, en donde señaló que; cuando producto de una adición cambie la tarifa aplicable de un contrato sujeto a la contribución, dicho cambio de tarifa deberá aplicarse a todos los pagos realizados al contrato, es decir, de forma retroactiva a los pagos que ya habían sido tramitados”

Adicionalmente, dice “el cual inicialmente no fue acogido como posición de la Entidad, pues una aplicación retroactiva generaba diversas situaciones sobre todo en contratos que

*ya habrían sido liquidados o que tenían terminación anticipada y no había manera de descontar la retención pendiente, por lo cual se optó por dar aplicación a lo indicado en el concepto solo para aquellos pagos realizados con posterioridad a dicha aclaración ya que anteriormente no existía pronunciamiento que diera un alcance retroactivo a la Ley 1697 de 2013”*

Como también lo menciona la entidad, su posición de no efectuar la retención de la contribución de manera retroactiva, mantenía y aumentaba las diferencias con la DIAN y el MEN, lo que llevó a la entidad a que solo hasta finales de diciembre de 2020 haya tomado la decisión de pagar los intereses liquidados y causados a la fecha por \$134.993.634 y asumir también, con sus recursos el valor de la estampilla adeudada por las vigencias 2017 a 2019 por \$116.682.890, dineros que se encuentran comprometidos de no ser recuperados de los contratistas que en su momento debieron pagar dicha contribución, lo cual puede aumentar el daño fiscal.

ENTerritorio, informa que ajustó la aplicación de la retención de la Estampilla conforme a los pronunciamientos del Consejo de Estado, pero no practicó la retención retroactiva en algunos de los contratos, lo que ha derivado el pago de los intereses moratorios correspondientes en los diferentes procesos de fiscalización de este tributo e indica que los valores no retenidos que dieron lugar al pago de intereses moratorios provienen de la falta de reglamentación oportuna en el manejo de la contribución, y no por omisiones, ni por conducta dolosa.

Al respecto, se considera que la respuesta no desvirtúa la observación comunicada, teniendo en cuenta los pagos por intereses de mora causados por los valores no retenidos y dejados de pagar, generan un daño patrimonial al Estado cierto y cuantificable.

### **Hallazgo No. 10 Apropriación Versus Ejecución Presupuestal de Gastos. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria (A y D)**

En atención a lo preceptuado en la Constitución Política de Colombia de 1991 en su Artículo 352 que establece *“Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”* (Sic)

Según lo estipulado mediante Resolución 2416 de 1997, *“(…) Por la cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta del*

*orden nacional dedicadas a actividades financieras (...)", en su "(...) ARTICULO 4. El presupuesto comprenderá un presupuesto de ingresos y un presupuesto de gastos. ARTICULO 5. El presupuesto de ingresos comprende los ingresos operacionales y los ingresos no operacionales. ARTICULO 6. El presupuesto de gastos comprende la totalidad de los gastos operacionales y los gastos no operacionales. dentro de los gastos operacionales deberán discriminarse los gastos administrativos y los demás gastos."* (Sic)

Así como el Manual de Presupuesto<sup>11</sup> de ENTerritorio, cuyo objeto es *"Determinar los lineamientos para el manejo presupuestal, las facultades y responsabilidades para la administración, elaboración, ejecución y control del presupuesto de ENTerritorio"*

Y de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Presupuesto de ENTerritorio Resolución 328 del 30 de noviembre de 2018, *"(...) Por el cual se adopta la versión 09 del Reglamento de Presupuesto del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE (...)"* en el *"(...)CAPITULO I CONDICIONES GENERALES- ARTÍCULO 1 – ALCANCE "Mediante el presente reglamento la Gerencia General desarrolla las disposiciones contenidas en el manual de Presupusto aprobado por la Junta Directiva con el fin de buscar un adecuado manejo presupuestal de la entidad(...)"* en su *"(...) ARTÍCULO 2. APLICACIÓN RESIDUAL Y ANALÓGICA Las disposiciones contendidas en el presente reglamento serán de aplicación preferente; para el trámite de aquellos asuntos que no se encuentren expresamente regulados en el Manual de Presupeusto o en este reglamento, se aplicaran las normas generales vigentes que regulan las actividades de las entidades públicas(...)".*(Sic) (Subrayado nuestro)

Con fundamento al Acuerdo 287 del 18 de noviembre de 2019 en el que se registra la decisión de Aprobar el Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio, para la vigencia 2020<sup>12</sup>, se analiza la información allegada por la Empresa y se encuentra:

El Presupuesto de Gastos para la vigencia 2020 ascendió a \$1.399.263.121.160,86 del cual el *rubro 217 Recursos Gerencia de Proyectos* participa con \$1.094.470.569.400,26, es decir el 78,22% y representa el 85% de los Gastos Operacionales de la entidad, los cuales responden al 98.91%, del total del Presupuesto de Gastos, como se observa en la siguiente tabla.

---

<sup>11</sup> Aprobado mediante Acuerdo 159 de 2013

<sup>12</sup> Sesión Junta Directiva del 18 de noviembre de 2019.

**Tabla 7. Presupuesto de Gastos a diciembre de 2020  
(Cifras en Pesos)**

Rubro	Descripción Rubro	Presupuesto 2020	Total Compromisos 2020	Saldo por Ejecutar	Compromisos %	Saldo por Ejecutar %	
2	TOTAL GASTOS	1.399.263.121.169,86	857.077.101.771,43	542.186.019.398,43	61%	39%	
21	GASTOS OPERACIONALES	1.288.920.545.683,72	847.721.683.930,28	441.198.861.753,44	66%	34%	98,91%
211	GASTOS ADMINISTRATIVOS	93.500.346.215,47	71.429.322.384,96	22.071.023.830,51	76%	24%	
217	RECURSOS DE GERENCIA DE PROYECTOS	1.094.470.569.400,26	729.478.581.134,44	364.991.988.265,82	67%	33%	78,22%
219	OTROS GASTOS OPERACIONALES	64.173.435.115,26	24.430.928.264,46	39.742.506.850,80	38%	62%	
24	RECURSOS DE REGALIAS	20.050.621.932,00	9.355.417.841,15	10.695.204.090,85	47%	53%	
241	Ejecución	20.050.621.932,00	9.355.417.841,15	10.695.204.090,85	47%	53%	
29	DISPONIBILIDAD FINAL	90.291.953.554,14	0,00	90.291.953.554,14	0%	100%	

Fuente: Informes ENTerritorio Radicado No.: 20211100020471 del 4-02-2021 y Rad # 20213000023503 del 04-02-2021 – Segunda Entrega Información No.1

Se evidencia, que se reportan compromisos hasta por un 61%, siendo así que de los recursos de la Línea de Gerencia de Proyectos alcanzan compromisos del 67%, situación que refleja falencias de gestión para la ejecución de los recursos puestos a disposición de la Empresa, de una adecuada programación y planeación presupuestal, así como de la optimización de los mismos durante la vigencia para la cual fueron apropiados, afectando los resultados esperados para el logro de metas y objetivos establecidos dentro de los Planes y Programas estratégicos de la Entidad.

Si bien la entidad, en respuesta con Radicado No. 20211100002596 del 10 de junio de 2021, manifiesta "(...) *El presupuesto de Gastos de ENTerritorio, es programado y aprobado de conformidad con las necesidades previstas en los planes y programas de la Entidad y la ejecución de recursos de los proyectos que se encuentran enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo se ejecuta a través de la línea de negocio de Gerencia de Proyectos.*

*La programación y aprobación del presupuesto para la vigencia 2020 reflejó al momento de su aprobación de manera adecuada el esfuerzo financiero requerido para implementar las acciones estratégicas prioritarias para la Entidad, pero no se puede desconocer que su ejecución se vio afectada por la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, en razón a las diferentes medidas de restricción decretadas por el Gobierno Nacional, lo que ocasionó una sensible afectación de las actividades del sector de la infraestructura, situación que no solamente afectó a ENTerritorio sino en general a este sector con una variación del -25% según datos oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, sin contar con los efectos negativos en otros sectores en los cuales ENTerritorio ejecuta proyectos. (...)"*

*“(…)Aunado a lo anterior, la vigencia 2020 objeto de esta auditoría, tuvo un comportamiento excepcional conforme se señaló anteriormente, circunstancia que indiscutiblemente debe ser tenida en cuenta para efectos de una valoración y evaluación de la gestión de la entidad (…)” (Sic).*

Para el ente de control es evidente que la ejecución presupuestal durante los últimos años ha oscilado entre el 57% y el 61.4%, indicando que es reiterativa de vigencias anteriores<sup>13</sup>, razón por la cual, no son de recibo los argumentos expuestos dentro de los diferentes reportes<sup>14</sup> presentados por la Empresa.

Lo anterior, se constituye en un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falencias en la aplicación de lo previsto en el literal a) y c) del artículo 5° del Manual de Presupuesto de la Entidad, la aplicación de los principios de Planificación y Anualidad definidos en el artículo 13 y 14° del EOP y demás normas aplicables.

### **Hallazgo No. 11 Modificaciones Presupuesto de Gastos. Administrativo (A)**

En atención a lo preceptuado en la Constitución Política de Colombia de 1991 en su Artículo 352 que establece *“Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”*

En concordancia con lo estipulado en Resolución 2416 de 1997, *“(…) Por la cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras (...)”, en su “(…) ARTICULO 4. El presupuesto comprenderá un presupuesto de ingresos y un presupuesto de gastos. ARTICULO 5. El presupuesto de ingresos comprende los ingresos operacionales y los ingresos no operacionales. ARTICULO 6. El presupuesto de gastos comprende la totalidad de los gastos operacionales y los gastos no operacionales. dentro de los gastos operacionales deberán discriminarse los gastos administrativos y los demás gastos.” (Sic)*

---

<sup>13</sup> Informes Ejecución Presupuestal ENTerritorio Página Web. (2016 a 2020)

<https://www.enterritorio.gov.co/web/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/informacion-financiera?title=ejecuci%C3%B3n>

Informe Auditoria FONADE Contraloría General de la República Vigencia 2018 – Seguimiento Efectividad Planes de Mejoramiento 2013-2018

<sup>14</sup> Radicado 20211100058121 del 24-03-2021



De acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Presupuesto de ENTerritorio Resolución 328 del 30 de noviembre de 2018 “(...) *Por el cual se adopta la versión 09 del Reglamento de Presupuesto del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE (...)*” en el “(...) *CAPITULO I CONDICIONES GENERALES- ARTÍCULO 1 – ALCANCE “Mediante el presente reglamento la Gerencia General desarrolla las disposiciones contenidas en el manual de Presupuesto aprobado por la Junta Directiva con el fin de buscar un adecuado manejo presupuestal de la entidad(...)” en su “(...) ARTÍCULO 2. APLICACIÓN RESIDUAL Y ANALÓGICA Las disposiciones contendidas en el presente reglamento serán de aplicación preferente; para el trámite de aquellos asuntos que no se encuentren expresamente regulados en el Manual de Presupuesto o en este reglamento, se aplicaran las normas generales vigentes que regulan las actividades de las entidades públicas(...).* (Sic) (Subrayado nuestro)

Así como el Manual de Presupuesto<sup>15</sup> de ENTerritorio, cuyo objeto es “*Determinar los lineamientos para el manejo presupuestal, las facultades y responsabilidades para la administración, elaboración, ejecución y control del presupuesto de ENTerritorio*”, y al realizar los análisis a la información allegada por la Empresa, se encuentra que:

Del estudio realizado a: Acuerdo 287 del 18 de noviembre de 2019 referente a la Aprobación del Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial - ENTerritorio, para la vigencia 2020<sup>16</sup>, adicional a las Resoluciones de Traslados, Acuerdos de Modificaciones de Presupuesto de Gastos e Ingresos de la Vigencia 2020, así como las Actas de Junta Directiva.

Durante la vigencia 2020 se reportan dos (2) Acuerdos y dieciocho (18) Resoluciones de Traslados y Modificaciones al Presupuesto aprobado mediante Acuerdo 287 e 2019, en su artículo 2º., inicialmente por la suma de \$1.397.946.637.451,71<sup>17</sup> y que, para diciembre de 31 de 2020, después de Modificaciones (Adiciones y Traslados) reporta un valor final de \$1.399.263.121.169,86.

Se reportan al menos veinte (20) modificaciones al presupuesto, es decir, cerca de dos veces al mes, situación que sumado al porcentaje de compromisos y pagos reportados con corte a 31 de diciembre de 2020, refleja debilidades de planeación y programación presupuestal.

Adicionalmente, se evidencian falencias en los mecanismos de control de los registros y de la información documental soporte de las modificaciones, traslados y ajustes realizados al presupuesto; situación evidenciada y ratificada con lo

<sup>15</sup> Aprobado mediante Acuerdo 159 de 2013

<sup>16</sup> Sesión Junta Directiva del 18 de noviembre de 2019.

<sup>17</sup> PROYECCION PRESUPUESTO GASTO VIGENCIA 2020

argumentado por la entidad en su respuesta con Radicado No. 20211100002596 del 10 de junio de 2021, con la cual allega actos administrativos no aportados inicialmente, entre otros:

*“(...) se expedieron (2) dos Resoluciones relacionadas con la asignación de recursos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, la Resolución No. 064 de fecha 25 de febrero de 2020 y la Resolución 106 del 17 de abril de 2020, las cuales se anexan en este documento. (Anexo 01 y Anexo 02)*

*La Resolución No. 064 de fecha 25 de febrero de 2020, corresponde a la incorporación y adición de los recursos asignados y aprobados según Resolución de la Comisión Rectora del SGR No. 611 del 17 de febrero de 2020, por valor de \$13.868.428.500, destinados a la Estructuración y Formulación de Proyectos de Energía Eléctrica de Municipios PDET.*

*Mediante la Resolución 106 del 17 de abril de 2020 se efectuó el ajuste a la disminución del valor de la apropiación aprobada en el capítulo independiente de los recursos asignados por el Sistema General de Regalías, lo anterior teniendo en cuenta que en la resolución 077 del 10 de marzo de 2020 mediante la cual se efectuaron traslados presupuestales, se presentó un error en el presupuesto de gastos en el rubro 24 Sistema General de Regalías, dado que se reportó como valor apropiado \$23.868.428.500, siendo lo correcto \$19.868.428.500, teniendo en cuenta que esta diferencia corresponde a un valor no asignado al presupuesto de la vigencia 2020 sino que hace parte del valor total de los recursos asignados en el bienio 2019-2020, haciéndose necesario formalizar la corrección tal cual sucedió en la Resolución 106 de abril de 2020.(...)”* (Subrayado nuestro)

Con lo anterior, si bien se justifican las diferencias determinadas inicialmente, se genera desgaste administrativo y se ve afectada la confiabilidad de la integralidad de la información rendida.

### **Hallazgo No.12 Cuentas por Pagar Constituidas en la vigencia 2019 y Ejecutadas durante la vigencia 2020. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria (A y D)**

En atención a lo preceptuado en la Constitución Política de Colombia de 1991 en su Artículo 352 establece “Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”

En concordancia con lo estipulado en Resolución 2416 de 1997, “(...) Por la cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos

*de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras (...)", en su "(...) ARTICULO 4. El presupuesto comprenderá un presupuesto de ingresos y un presupuesto de gastos. ARTICULO 5. El presupuesto de ingresos comprende los ingresos operacionales y los ingresos no operacionales. ARTICULO 6. El presupuesto de gastos comprende la totalidad de los gastos operacionales y los gastos no operacionales. dentro de los gastos operacionales deberán discriminarse los gastos administrativos y los demás gastos." (sic)*

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Presupuesto de ENTerritorio Resolución 328 del 30 de noviembre de 2018, "(...) *Por el cual se adopta la versión 09 del Reglamento de Presupuesto del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE (...)*" en el "(...) *CAPITULO I CONDICIONES GENERALES- ARTÍCULO 1 – ALCANCE "Mediante el presente reglamento la Gerencia General desarrolla las disposiciones contenidas en el manual de Presupuesto aprobado por la Junta Directiva con el fin de buscar un adecuado manejo presupuestal de la entidad(...)" en su "(...) ARTÍCULO 2. APLICACIÓN RESIDUAL Y ANALÓGICA Las disposiciones contendidas en el presente reglamento serán de aplicación preferente; para el trámite de aquellos asuntos que no se encuentren expresamente regulados en el Manual de Presupuesto o en este reglamento, se aplicaran las normas generales vigentes que regulan las actividades de las entidades públicas(...)".(Sic) (Subrayado nuestro)*

Así como el Manual de Presupuesto<sup>18</sup> de ENTerritorio, cuyo objeto es "*Determinar los lineamientos para el manejo presupuestal, las facultades y responsabilidades para la administración, elaboración, ejecución y control del presupuesto de ENTerritorio*", y al realizar los análisis a la información allegada por la Empresa, se encuentra:

De los recursos de la vigencia 2019, constituidos en Cuentas por Pagar a ejecutar durante la vigencia 2020, reportan ejecución del 20% del total constituido. Cabe destacar que, la línea de Gerencia participa con el 86%, alcanzando un 19% de ejecución y por Funcionamiento, se reporta una participación del 14% y una ejecución del 30%. (Ver Tabla 8).

---

<sup>18</sup> Aprobado mediante Acuerdo 159 de 2013

**Tabla 8. Cuentas por Pagar Constituidas en la Vigencia 2019  
Ejecutadas durante la Vigencia 2020  
(Cifras en Pesos \$)**

CONCEPTO	VALOR CONSTITUIDO 2019 02/01/2020	PARTICIPACIÓN	EJECUCION 2020	% EJECUCIÓN	SALDO POR EJECUTAR	% SIN EJECUTAR
GERENCIA	624.531.405.068,51	86%	116.440.364.538,00	19%	508.091.040.530,51	81%
FUNCIONAMIENTO	104.347.547.363,90	14%	31.446.502.124,18	30%	72.901.045.239,72	70%
TOTAL	728.878.952.432,41	100%	147.886.866.662,18	20%	580.992.085.770,23	80%

Fuente: Informes ENTerritorio. Rad # 20213000023503 del 04-02-2021 – Segunda Entrega Información No.1

Con lo anterior, se observan falencias de planeación y programación de los proyectos a desarrollar con los recursos financieros, económicos y obtenidos a ejecutar dentro de unos plazos definidos, que afectan los compromisos tendientes al logro de los objetivos contractuales. Se evidencian debilidades de mecanismos de control que garanticen la efectividad y eficiencia de la gestión misional, generando falta de oportunidad y eficacia de los resultados de la gestión adelantada por la Entidad.

Si bien la entidad, en su Manual de Presupuesto contempla la Constitución de Obligaciones Vigencias Anteriores<sup>19</sup> entre otros, aplicada especialmente para el registro de los recursos provenientes de la Línea de Negocio Gerencia de Proyectos, dichos lineamientos no pueden ir en contravía de las normas generales, como es el caso del Decreto 111 de 1996 y demás normas concordantes, razón por la cual se presenta inobservancia de los principios de anualidad, celeridad y oportunidad para la ejecución de los recursos.

Lo anterior, con fundamento en lo establecido en el Reglamento de Presupuesto de ENTerritorio Resolución 328 del 30 de noviembre de 2018 “(...) **ARTÍCULO 2. APLICACIÓN RESIDUAL Y ANALÓGICA** Las disposiciones contendidas en el presente reglamento serán de aplicación preferente; para el trámite de aquellos asuntos que no se encuentren expresamente regulados en el Manual de Presupuesto o en este reglamento, se aplicaran las normas generales vigentes que regulan las actividades de las entidades públicas(...)”. (Sic) (Subrayado nuestro),

Igualmente, en atención a sus argumentos, entre los que indica<sup>20</sup>: “(...) en la condición especial que legalmente se le otorgo en el mismo EOP a entidades de la naturaleza de ENTerritorio, que le permite adoptar unas reglas propias, sin duda en aplicación de los principios presupuestales establecidos para las entidades públicas, pero no adoptando de

<sup>19</sup> Artículo 32

<sup>20</sup> Radicado No. 20211100002596 del 10 de junio de 2021

manera expresa y absoluta las disposiciones contenidas para otras entidades en sus normas aplicables (...)(Sic) (Subrayado nuestro)

De otra parte, la Empresa manifiesta: “(...) Teniendo en cuenta las justificaciones descritas, con respecto al 20% de ejecución de los recursos de las cuentas por pagar constituidas en la vigencia 2020, es importante resaltar que la baja ejecución se presenta, en virtud de las diferentes medidas de restricción decretadas por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia sanitaria por la pandemia del Coronavirus COVID 19, toda vez que, esta situación causó la suspensión de la ejecución física de los proyectos a cargo de la Entidad, generando que los compromisos suscritos no se ejecutaran en los plazos previstos. Así mismo, mediante emisión de circulares internas se establecieron los lineamientos para que los funcionarios y contratistas desarrollaran sus actividades mediante la modalidad de trabajo en casa, a partir del 20 de marzo de 2020 hasta la fecha, por lo que la sede no ha sido ocupada en su totalidad, generando una menor ejecución de algunos de los gastos administrativos relacionados con el funcionamiento de la Entidad. (...)”, el ente de control, evidenció que esta situación es reiterativa desde vigencias anteriores<sup>21</sup>.

Adicionalmente, respecto de la destinación de los saldos por ejecutar, responde:

“(...) Dando respuesta a su requerimiento, nos permitimos informar que los saldos pendientes por ejecutar de las cuentas por pagar con corte a 31 de diciembre de 2020, deberán incluirse en el presupuesto de la siguiente vigencia, constituyendo los compromisos catalogados como cuentas por pagar de conformidad con las solicitudes efectuadas por los responsables de la ejecución de los recursos.

En este punto es importante indicar que, a más tardar el 31 de enero de cada año, se constituyen las cuentas por pagar de la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre de cada año, con el fin de ser incorporados para su ejecución en la vigencia fiscal en curso.

Así mismo, y de conformidad con lo establecido en el Manual de Presupuesto de la Entidad, en los Artículos 31° “Cuentas por Pagar” y 32° “Obligaciones de Vigencias Anteriores”, los saldos no ejecutados registrados a 31 de diciembre, se incorporarán para su ejecución en la vigencia fiscal siguiente. (...)” (Subrayado fuera de texto).

Nuevamente, la entidad en su respuesta registrada con Radicado No. 20211100002596 del 10 de junio de 2021 manifiesta: “(...) En consecuencia, en estricta aplicación de la normatividad vigente adoptada por la Junta Directiva para la operación presupuestal en ENTerritorio, le corresponde a la administración en materia del régimen de las Cuentas por Pagar adoptado en el artículo 31 de su Manual de Presupuesto,

---

<sup>21</sup> Informes Auditoría Financiera CGR - Planes de Mejoramiento. Aun cuando se reporta cumplimiento de acciones de mejoramiento, la situación se observa nuevamente según lo evidenciado en el presente proceso auditor.

tramitar obligatoriamente la incorporación de apropiaciones en el presupuesto de gastos de la siguiente vigencia, destinadas a garantizar el cumplimiento de sus compromisos y obligaciones cuando queden pendientes de ejecución y pago a 31 de diciembre de cada vigencia. (...) (Subrayado fuera de texto).

Se evidenció que los saldos generados de las Cuentas por Pagar incorporadas en la siguiente vigencia para su ejecución, no siempre cumplen dicho propósito, pasando de una vigencia a otra, sin que se comprueben controles efectivos para el cumplimiento de los objetos contractuales, inobservando lo establecido en el artículo 31 del Manual de Presupuesto de ENTerritorio<sup>22</sup> y demás normas concordantes<sup>23</sup>, la normatividad aplicable, afectando la oportunidad y eficiencia de los resultados de la gestión institucional.

### **Hallazgo No. 13 Cuentas por Pagar y Obligaciones Vigencias Anteriores Constituidas en la vigencia 2020 Vs Presupuesto. Administrativo (A)**

En atención a lo preceptuado en la Constitución Política de Colombia de 1991 en su Artículo 352 que establece “ *Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar*”

En concordancia con lo estipulado en Resolución 2416 de 1997, “(...) *Por la cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras (...)*”, en su “(...) **ARTICULO 4.** *El presupuesto comprenderá un presupuesto de ingresos y un presupuesto de gastos. ARTICULO 5.* *El presupuesto de ingresos comprende los ingresos operacionales y los ingresos no operacionales. ARTICULO 6.* *El presupuesto de gastos comprende la totalidad de los gastos operacionales y los gastos no operacionales. dentro de los gastos operacionales deberán discriminarse los gastos administrativos y los demás gastos.*” (sic)

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Presupuesto de ENTerritorio Resolución 328 del 30 de noviembre de 2018 “(...) *Por el cual se adopta la versión 09 del Reglamento de Presupuesto del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE (...)*” en el “(...) **CAPITULO I CONDICIONES GENERALES- ARTICULO 1 –**

<sup>22</sup> **Artículo 31. Cuentas por Pagar:** *Los compromisos y obligaciones pendientes de ejecución y pago a 31 de diciembre deberán incluirse en el presupuesto del año siguiente como una cuenta por pagar. A más tardar el 31 de enero de cada año, se constituirán las cuentas por pagar de la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre, para ser incorporadas para su ejecución en la vigencia fiscal en curso”.*

<sup>23</sup> Artículo 89 Decreto 111 de 1996

ALCANCE “Mediante el presente reglamento la Gerencia General desarrolla las disposiciones contenidas en el manual de Presupuesto aprobado por la Junta Directiva con el fin de buscar un adecuado manejo presupuestal de la entidad(…)” en su “(…) ARTÍCULO 2. APLICACIÓN RESIDUAL Y ANALÓGICA Las disposiciones contendidas en el presente reglamento serán de aplicación preferente; para el trámite de aquellos asuntos que no se encuentren expresamente regulados en el Manual de Presupeusto o en este reglamento, se aplicaran las normas generales vigentes que regulan las actividades de las entidades públicas(…)”,.(Sic) (Subrayado nuestro)

Ley 712 de 2014 “El proyecto de Ley Estatutaria “Por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional.”, fue revisado mediante la sentencia C-274 de 2013, de acuerdo con lo establecido en los artículos 153 y 241-8 de la Constitución Política.”

Así como el Manual de Presupuesto<sup>24</sup> de ENTerritorio, cuyo objeto es “Determinar los lineamientos para el manejo presupuestal, las facultades y responsabilidades para la administración, elaboración, ejecución y control del presupuesto de ENTerritorio”, y al realizar los análisis a la información allegada por la Empresa, se encuentra:

A 31 de diciembre de 2020, ENTerritorio reporta Constitución de Cuentas por Pagar por \$704.465.391.087,46 (Gerencia y Funcionamiento), las cuales incluyen Obligaciones de Vigencias Anteriores que ascienden a \$497.628.013.330,65 representando el 71% del total constituido, en tanto que las Cuentas por Pagar por \$206.837.377.756,81 participan con el 29%. Tablas 9-1 y 9-2.

**Tabla 9-1. Detalle Cuentas por Pagar y Obligaciones Vigencias Anteriores Constituidas a 31 De Diciembre De 2020**

(Cifras en Pesos)

CONCEPTO	VALOR CONSTITUIDO EN 2020
GERENCIA	604.452.388.652,61
FUNCIONAMIENTO	100.013.002.434,85
<b>TOTAL</b>	<b>704.465.391.087,46</b>

<sup>24</sup> Aprobado mediante Acuerdo 159 de 2013

**Tabla 9-2. Detalle Cuentas por Pagar y Obligaciones Vigencias Anteriores Constituidas a 31 De Diciembre De 2020**

(Cifras en Pesos )

RUBRO	No. Ítems	Valor Constituido	Participación
<b>OBLIGACIONES DE VIGENCIAS ANTERIORES</b>	<b>2120</b>	<b>497.628.013.330,65</b>	<b>71%</b>
<b>CUENTAS POR PAGAR</b>	<b>2394</b>	<b>206.837.377.756,81</b>	<b>29%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>4514</b>	<b>704.465.391.087,46</b>	

Fuente: Informes ENTerritorio. Rad # 20213000023503 del 04-02-2021 – Segunda Entrega Información No.1

Si bien, se tiene que los Compromisos Presupuestales a 31 de diciembre de 2020 ascendieron a la suma de \$857.077.101.771,43 Enterritorio en sus reportes, no presenta de forma clara la participación de las Cuentas por Pagar dentro del Presupuesto, observándose que éstas, responden al 50% de los recursos del Presupuesto total aprobado para 2020. Tabla 10.

**Tabla 10. Presupuesto Vs. Cuentas por Pagar Constituidas a 31 De Diciembre De 2020**

(Cifras en Pesos)

CONCEPTO	PRESUPUESTO	PARTICIPACIÓN CXP PRESUPUESTO
<b>TOTAL Presupuesto</b>	<b>1.399.263.121.169,86</b>	
<b>Compromisos Presupuestales</b>	<b>857.077.101.771,43</b>	<b>61%</b>
<b>TOTAL Cuentas por Pagar (Gerencia + Funcionamiento -2020)</b>	<b>704.465.391.087,46</b>	<b>50%</b>

Fuente: Informes ENTerritorio. Rad # 20213000023503 del 04-02-2021 – Segunda Entrega Información No.1

Si bien la entidad manifiesta<sup>25</sup>:

*“(…) Por lo anterior, los saldos sin comprometer no son objeto de afectación de registro presupuestal, toda vez, que son recursos que se encuentran disponibles para atender las necesidades de erogación de gasto de la Entidad.*

*De otra parte, los saldos sin comprometer, fenecen el 31 de diciembre de cada vigencia; no obstante, los recursos del rubro de Gerencia de Proyectos hacen parte de la apropiación*

<sup>25</sup> Radicado No. 20211100058121 del 24-03-2021



disponible de la siguiente vigencia, con el fin de dar continuidad a las necesidades de los proyectos que se encuentran enmarcados por esta línea de negocio. (...)

De otra parte, la entidad en su respuesta registrada con Radicado No. 20211100002596 del 10 de junio de 2021 manifiesta:

*“(...) Los recursos correspondientes a la Gerencia de Proyectos se distribuyen en recursos de la vigencia (4) con cargo a los cuales se asumirán compromisos durante la vigencia 2020, y los que corresponden a las cuentas por pagar y obligaciones de vigencias anteriores (5) generadas por los compromisos relacionados con la ejecución de convenios y/o contratos de Gerencia de Proyectos, saldos de compromisos que están en estado de ejecución o liquidación o procesos jurídicos, o pendientes de pago a 31 de diciembre de 2019. Con el fin de garantizar los recursos para el cumplimiento de los compromisos contractuales suscritos por la Entidad, así como las obligaciones que se pueden generar en los procesos de liquidación o en los fallos judiciales en su contra, se hace necesario que estas obligaciones se constituyan en cada vigencia hasta tanto no culminen su proceso de cierre y se determinen las obligaciones definitivas que se deberán cumplir con nuestros proveedores de bienes o servicios o con nuestros clientes.*

*Respecto a la Disponibilidad Final (9) indicamos que estos recursos corresponden al valor resultante de la diferencia entre los recursos del ingreso aforados y el total de gastos aprobados en el presupuesto de Ingresos y Gastos de la vigencia 2020; en estricto sentido estos recursos no constituyen una apropiación presupuestal de gasto.*

*En relación con los recursos de las cuentas por pagar y obligaciones de vigencias anteriores correspondientes a los recursos para el funcionamiento de la Entidad (10), su ejecución se financia directamente con recurso líquido a través de operaciones de caja, teniendo en cuenta su vinculación al funcionamiento ordinario de la Entidad, razón por la cual los recursos necesarios para atender sus pagos no se financian con cargo a los recursos del presupuesto aprobado, sino que su ejecución se cargan directamente a los recursos disponibles en bancos e inversiones, operación que genera una disminución en la disponibilidad inicial, garantizando por esta vía la disposición de los recursos necesarios para atender estos compromisos, ya que al no hacer parte de la disponibilidad inicial no pueden ser tenidos en cuenta para financiar los demás gastos del presupuesto. (...)*

Con todo lo anterior, se evidencian debilidades de claridad en la información allegada versus la registrada como soporte de lo argumentado por la entidad, hecho que ratifica lo observado respecto de las falencias de la misma, conllevando a desgaste administrativo en el ejercicio su análisis, situación que genera incertidumbre sobre su veracidad y confiabilidad.

## **Hallazgo No. 14 Obligaciones Vigencias Anteriores Constituidas 2019 y 2020 - Muestras Selectivas Gerencia. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria (A y D)**

En atención a lo preceptuado en la Constitución Política de Colombia de 1991 en su Artículo 352 que establece *“Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”*

En concordancia con lo estipulado en Resolución 2416 de 1997, *“(…) Por la cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras (…)”, en su “(…) ARTICULO 4. El presupuesto comprenderá un presupuesto de ingresos y un presupuesto de gastos. ARTICULO 5. El presupuesto de ingresos comprende los ingresos operacionales y los ingresos no operacionales. ARTICULO 6. El presupuesto de gastos comprende la totalidad de los gastos operacionales y los gastos no operacionales. dentro de los gastos operacionales deberán discriminarse los gastos administrativos y los demás gastos.” (Sic)*

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Presupuesto de ENTerritorio Resolución 328 del 30 de noviembre de 2018, *“(…) Por el cual se adopta la versión 09 del Reglamento de Presupuesto del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE (…)” en el “(…)CAPITULO I CONDICIONES GENERALES- ARTÍCULO 1 – ALCANCE “Mediante el presente reglamento la Gerencia General desarrolla las disposiciones contenidas en el manual de Presupuesto aprobado por la Junta Directiva con el fin de buscar un adecuado manejo presupuestal de la entidad(…)” en su “(…) ARTÍCULO 2. APLICACIÓN RESIDUAL Y ANALÓGICA Las disposiciones contendidas en el presente reglamento serán de aplicación preferente; para el trámite de aquellos asuntos que no se encuentren expresamente regulados en el Manual de Presupeusto o en este reglamento, se aplicaran las normas generales vigentes que regulan las actividades de las entidades públicas(…)”,(Sic) (Subrayado nuestro)*

Así como el Manual de Presupuesto<sup>26</sup> de ENTerritorio, cuyo objeto es *“Determinar los lineamientos para el manejo presupuestal, las facultades y responsabilidades para la administración, elaboración, ejecución y control del presupuesto de ENTerritorio”, y al realizar los análisis a la información allegada por la Empresa, se encuentra:*

---

<sup>26</sup> Aprobado mediante Acuerdo 159 de 2013

Del reporte de las Obligaciones Vigencias Anteriores correspondiente a las vigencias 2019 y 2020, se analizó una muestra de Obligaciones, en la cual se evidencian registros de montos iguales para las dos vigencias, reflejando falta de ejecución de los recursos con corte a diciembre de 2020; adicionalmente, según los soportes anexos como *Memorandos de Remisión reporte constitución de cuentas por pagar y obligaciones vigencias anteriores para la vigencia 2020 – Convenios Interadministrativos*, se relaciona como *fecha inicial* en algunos casos cero (0) y en otros, se relacionan de vigencias que datan de 2012 a 2019, reflejando falencias de depuración de la información. (Tabla 11).

**Tabla 11. Obligaciones Vigencias Anteriores Gerencia  
Constituidas a 31 De Diciembre de 2019 y 2020 – Muestra Seleccionada  
Obligaciones  
(Cifras en Pesos)**

Selectiva	CXP 2019	CXP 2020	Saldos 2019	Diferencia CXP 2020-2019
193017	595.619.088,36	595.619.088,36	x	-
193048	24.901.872,37	25.062.406,37	x	160.534,00
194002	33.555.082,00	33.555.082,00	x	-
194053	541.987,66	541.987,66	x	-
194065	204.372,66	204.372,66	x	-
194126	13.261.022,15	13.261.022,15	x	-
195003	303.134,49	303.134,49	x	-
195078	2.241,08	2.241,08	x	-
195085	180.268,87	180.268,87	x	160.534,00
195089	469.965,61	469.965,61	x	-
196012	17.954.071,82	17.954.071,82	x	-
196028	190.945,78	190.945,78	x	-
197012	1.940.220,19	1.940.220,19	x	-
197013	276.774.068,23	276.774.068,23	x	-
197038	2.707.538,09	2.707.538,09	x	-
197045	1.097.500,51	1.097.500,51	x	-
197060	1.994.218.440,50	3.183.381.775,08	x	1.189.163.334,58
200834	233.989.139,35	233.989.139,35	x	-
200842	160.168.285,35	160.168.285,35	x	-
200972	200.971,00	200.971,00	x	-
210015	852.857,23	823.948,23	x	(28.909,00)
<b>TOTALES</b>	<b>3.359.133.073,30</b>	<b>4.548.428.032,88</b>		<b>1.189.484.402,58</b>

Fuente: Informes ENTerritorio. Rad # 20213000023503 del 04-02-2021 – Segunda Entrega Información No.1

Con lo anterior se genera incertidumbre sobre antigüedad de las partidas bajo esta modalidad de contabilidad presupuestal, sobre la trazabilidad cronológica de los registros, así como del control de los recursos pendientes de ejecutar, reintegrar o desembolsar según sea el caso de cada compromiso.

De otra parte, verificada la selectiva de las Obligaciones de Vigencias Anteriores - Gerencia, se observan partidas con reportes de recursos en Cero (0) e inferiores a

\$50.000 pesos, entre otros de rangos similares, evidenciándose falencias de mecanismos de control y seguimiento y de una adecuada depuración de partidas que garanticen contar con información actualizada y confiable. (Tabal 12).

**Tabla 12. Obligaciones Vigencias Anteriores Gerencia 2019-2020**  
**Muestra Selectiva Obligaciones**  
(Cifras en Pesos)

Rango	Items	Valor Constitución	Vr Ejecutado	Ejecución %	Vr Saldo pasa a 2020	Saldo %
<b>Relación Selectiva Obligaciones Vigencias Anteriores -OVA - Gerencia</b>						
0-50.000	598	32.836.267.309,78	32.835.305.295,82	100%	962.013,96	0%
100.000 a 1'000.000	133	166.975.558,31	106.778.988,08	64%	60.196.570,23	36%
1'001.000 a 10'000.000	363	3.969.260.516,60	2.260.218.510,71	57%	1.709.042.005,89	43%
1.000'000.000 a 32.000'000.000	31	224.020.866.509,33	1.859.262.964,81	1%	222.161.603.544,52	99%
<b>Total Selectiva</b>	<b>1125</b>	<b>260.993.369.894,02</b>	<b>37.061.565.759,42</b>	<b>14%</b>	<b>223.931.804.134,60</b>	<b>86%</b>
<b>Participación Selectiva sobre Total Obligaciones Vigencias Anteriores OVA - Gerencia</b>						
<b>Total OVA</b>	<b>1817</b>	<b>352.972.214.211,22</b>	<b>49.205.534.646,10</b>	<b>14%</b>	<b>303.766.679.565,12</b>	<b>86%</b>
<b>Selectiva</b>	<b>1125</b>	<b>260.993.369.894,02</b>	<b>37.061.565.759,42</b>	<b>14%</b>	<b>227.494.743.042,38</b>	<b>87%</b>
<b>Participación / Total</b>		<b>74%</b>	<b>Participación / Saldo</b>		<b>75%</b>	

Fuente: Informes ENTerritorio. Rad # 20213000023503 del 04-02-2021– Segunda entrega información No.1

Con lo anteriormente expuesto, se observan debilidades en el seguimiento de los proyectos a cargo de ENTerritorio, falencias de celeridad para la ejecución de los mismos dentro de los plazos pactados, viéndose afectados por falta de oportunidad y eficacia en los resultados esperados, generando incertidumbre sobre la efectividad y eficiencia de la gestión misional.

ENTerritorio menciona en su Respuesta: “(...) de conformidad con el Acuerdo 159 de 2013, “Manual de Presupuesto” de ENTerritorio, específicamente en lo dispuesto en su Artículo 5° (Principios del Sistema Presupuesta), en su literal a) Principio de Anualidad, se establece lo siguiente: “Al presupuesto se le aplicará el principio de anualidad. El año fiscal comienza el 01 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.” (Sic)

Sumado a lo anterior, de la muestra de contratación seleccionada, ocho (8) Convenios reportan constitución de Obligaciones Vigencias Anteriores, que vienen de varias vigencias, evidenciándose que los montos constituidos para 2019 a ser

ejecutados en 2020, se involucran nuevamente en el valor constituido por la vigencia 2020. (Tabla 13).

**Tabla 13. Obligaciones Vigencias Anteriores Constituidas  
Al 31 de diciembre de 2020 – Convenios Muestra Contractual**  
(Cifras en Pesos)

Convenios Muestra Selectiva	CXP 2019	CXP 2020	Viene Saldos 2019	Diferencia CXP 2020-2019 S/G CGR
200925	17.427.137.915,93	21.108.775.874,67	x	3.681.637.958,74
212015	799.282.497,43	813.070.279,43	x	13.787.782,00
212080	66.344.123.377,22	75.236.282.268,90	x	8.892.158.891,68
213046	1.489.438.654,37	1.489.857.887,40	x	419.233,03
211041	19.165.117.464,81	24.143.738.462,06	x	4.978.620.997,25
215041	4.115.027.320,60	4.115.027.320,60	x	-
215119	15.370.849,20	15.456.278,63	x	85.429,43
219141	515.742.455,45	11.890.519.532,24	x	11.374.777.076,79
<b>TOTALES</b>	<b>109.871.240.535,01</b>	<b>138.812.727.903,93</b>		<b>28.941.487.368,92</b>

Fuente: Informes ENTerritorio. Rad # 20213000023503 del 04-02-2021 – Segunda Entrega Información No.1

De otra parte, en los reportes<sup>27</sup> de Constitución de Cuentas por Pagar a 2019 y 2020, allegados, los CDP y RP de las Obligaciones para cada vigencia se identifican con los mismos números o códigos, en cada vigencia cambian y se registran con fechas del año en el cual se presentan nuevamente, datos que difieren de los relacionados en los soportes anexos como Memorandos de *Remisión reporte constitución de cuentas por pagar y obligaciones vigencias anteriores para la vigencia 2020 – Convenios Interadministrativos*, en los cuales, incluso se relaciona como fecha Inicial datos en cero (0) y en otros casos, vigencias que datan de 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019.

Lo entidad argumenta: “(...) Con respecto a lo indicando sobre los soportes anexos referentes con los memorandos de remisión y reporte de constitución de cuentas por pagar y obligaciones de vigencias anteriores para la vigencia 2020 de los convenios y/o contratos interadministrativos, donde se relaciona como fecha inicial registro, en algunos casos cero

<sup>27</sup> 51. Relación Cuentas Por pagar Constituidas a 31 12 2020 - Relación de Cuentas por pagar constituidas a 31 de Diciembre de 2020 y 52 Relación CXP vigencia 2019 No Ejecutadas a Dic de 2020 - Relación de Cuentas por Pagar Constituidas 2019 y Ejecutadas en la Vigencia 2020. (Sic)

(0), nos permitimos aclarar que estos casos corresponden a los registros presupuestales de compromisos suscritos en la vigencia 2019, razón por la cual no reflejan información de registros presupuestales anteriores a la vigencia 2019.(...)”, no obstante, se encuentran registros con vigencia 2019, razón por la cual no se desvirtúa lo observado.

Con lo anteriormente expuesto, se observan falencias de planeación y programación de los proyectos a desarrollar con los recursos financieros, económicos, entre otros, obtenidos para ejecutar dentro de plazos definidos, que afectan los compromisos tendientes al logro de los objetivos contractuales.

Adicionalmente, se reflejan falencias de mecanismos de control y seguimiento, de una adecuada depuración de partidas que garanticen contar con información actualizada y confiable, que garanticen la efectividad y eficiencia de la gestión misional.

Se genera incertidumbre sobre la trazabilidad cronológica de registros de los recursos pendientes de ejecutar, así como la antigüedad de las partidas bajo esta modalidad de contabilidad presupuestal, los cuales responden a un porcentaje representativo respecto del Presupuesto Total afectando la oportunidad y eficacia de los resultados esperados en desarrollo de la gestión adelantada por la Entidad.

Manifiesta ENTerritorio “(...) Solamente es importante adicionar, que resulta necesario precisar el alcance del proceso de constitución de la cuenta Obligaciones Vigencias Anteriores, en consideración a que estas se incorporan al presupuesto de gastos con la finalidad de atender el pago de obligaciones que fueron ejecutadas con anterioridad a la vigencia en la cual se programan y que habiéndose adquirido y ejecutado con los requisitos y formalidades establecidas, no concluyó el proceso de cierre con el desembolso efectivo, quedando entonces pendiente únicamente la obligación de efectuar su pago efectivo, por lo que se autoriza constituir dicha cuenta para atender esta obligación debidamente consolidada pero pendiente de cumplir, así como también para aquellas operaciones originadas en virtud de ley exigibles en una vigencia anterior, pero en la cual tampoco se haya realizado el pago efectivo.(...)”

“(...) No obstante lo anterior, en aras de adelantar una mejor gestión y de depurar sus cuentas del presupuesto, tratándose de cuentas originadas en la resolución de los procesos de liquidación por vía administrativa y/o judicial, o la suscripción de acuerdos conciliatorios o transaccionales, resulta posible que ante la inexistencia de avances en esos procesos de reconocimiento del pago, la Entidad ha venido implementando acciones que permitan lograr la depuración financiera de los proyectos, como son:

- Expedición de la Resolución 202 de 2020 la cual Modificó la denominación y alcance del Comité de Seguimiento y Castigo de Activos por “Comité de Sostenibilidad Contable, Seguimiento y Castigo de Activos”, el cual actuará para los casos de castigo de activos,

*como un órgano de articulación y asesoría de la Gerencia General y de la Junta Directiva, y para los demás efectos como instancia decisoria, articuladora y orientadora de la Entidad, con el fin de contar con herramientas tendientes a la mejora continua y de sostenibilidad de la información financiera de manera que se genere con las características fundamentales de relevancia y representación fiel y se garantice de manera permanente la depuración y mejora de la calidad de la misma.*

- *De acuerdo con lo anterior, los Grupos de la Entidad que participan en los procesos misionales, contractuales y financieros se encuentran elaborando el proyecto del procedimiento presentación de casos al Comité de sostenibilidad, seguimiento y castigo de activos, proyecto que se encuentra en proceso de revisión para posterior firma y aprobación. (...)*

Lo anterior soporta lo observado y reporta toma de acciones de mejoramiento por parte de ENTerritorio, durante la actual vigencia.

Si bien la entidad dentro de su Manual de Presupuesto contempla la Constitución de Cuentas por Pagar bajo la modalidad de “*Obligaciones de Vigencias Anteriores*”, el mismo no ofrece claridad sobre periodos máximos para este procedimiento, razón por la cual se estaría incurriendo en inobservancia de lo establecido en el Reglamento de Presupuesto de ENTerritorio, Resolución 328 del 30 de noviembre de 2018, **ARTÍCULO 2. APLICACIÓN RESIDUAL Y ANALÓGICA** “*Las disposiciones contendidas en el presente reglamento serán de aplicación preferente; para el trámite de aquellos asuntos que no se encuentren expresamente regulados en el Manual de Presupuesto o en este reglamento, se aplicaran las normas generales vigentes que regulan las actividades de las entidades públicas*”.

### **Hallazgo No. 15 Cuentas por Pagar y Obligaciones Vigencias Anteriores Constituidas 2019 y 2020 – Funcionamiento. Administrativo (A)**

En atención a lo preceptuado en la Constitución Política de Colombia de 1991 que en su Artículo 352 establece “*Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar*”

En concordancia con lo estipulado en Resolución 2416 de 1997, “*(...) Por la cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras (...)*”, en su “*(...) ARTICULO 4. El presupuesto comprenderá un presupuesto de ingresos y un presupuesto de gastos. ARTICULO 5. El presupuesto de ingresos comprende los ingresos operacionales y los*

*ingresos no operacionales. ARTICULO 6. El presupuesto de gastos comprende la totalidad de los gastos operacionales y los gastos no operacionales. dentro de los gastos operacionales deberán discriminarse los gastos administrativos y los demás gastos.” (Sic)*

De acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Presupuesto de ENTerritorio Resolución 328 del 30 de noviembre de 2018, “(...) *Por el cual se adopta la versión 09 del Reglamento de Presupuesto del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE (...)*” en el “(...) *CAPITULO I CONDICIONES GENERALES- ARTICULO 1 – ALCANCE “Mediante el presente reglamento la Gerencia General desarrolla las disposiciones contenidas en el manual de Presupuesto aprobado por la Junta Directiva con el fin de buscar un adecuado manejo presupuestal de la entidad(...)*” en su “(...) *ARTÍCULO 2. APLICACIÓN RESIDUAL Y ANALÓGICA Las disposiciones contendidas en el presente reglamento serán de aplicación preferente; para el trámite de aquellos asuntos que no se encuentren expresamente regulados en el Manual de Presupuesto o en este reglamento, se aplicaran las normas generales vigentes que regulan las actividades de las entidades públicas(...)”.*”(Sic) (Subrayado nuestro)

Así como el Manual de Presupuesto<sup>28</sup> de ENTerritorio, cuyo objeto es “*Determinar los lineamientos para el manejo presupuestal, las facultades y responsabilidades para la administración, elaboración, ejecución y control del presupuesto de ENTerritorio*”, se encuentra que situación similar a la anterior, se presenta con las Cuentas por Pagar y Obligaciones de Vigencias anteriores reportadas por Gastos de Funcionamiento.

A 31 de diciembre de 2020, se reporta Constitución de Cuentas por pagar por \$104.347.547.363,90. De un total de 2612 registros, las Obligaciones Vigencias Anteriores-OVG participan con \$59.804.141.626,95 es decir el 57% (511 registros), por su parte las Cuentas por Pagar se registran por \$44.543.405.736,95 con un 43% (2.101 registros), del total de los recursos constituidos para la vigencia 2019 a ser ejecutados en 2020; sin embargo, por concepto de saldo para ejecución durante 2020 se reporta un monto de \$72.901.045.239,72 representando un 30% del total. (Tabla 13)

A 31 de diciembre de 2019, se reporta Constitución de Cuentas por pagar por \$104.347.547.363,90 a ejecutar durante 2020. De un total de 2612 registros, las Obligaciones Vigencias Anteriores-OVG participan con \$59.804.141.626,95 es decir el 57% (511 registros), por su parte las Cuentas por Pagar se registran por \$44.543.405.736,95 con un 43% (2.101 registros), del total de los recursos constituidos para la vigencia 2019 a ser ejecutados en 2020; sin embargo, por concepto de saldo sin ejecución durante 2020 se registra un valor de \$72.901.045.239,72 representando el 70% del valor total. (Tabla 14)

---

<sup>28</sup> Aprobado mediante Acuerdo 159 de 2013



**Tabla 14. Cuentas por Pagar y Obligaciones Vigencias Anteriores Constituidas 2019 y 2020 – Funcionamiento**  
(Cifras en Pesos)

FUNCIONAMIENTO		2019					
Cuenta	Items	VALOR CONSTITUIDO EN 2020 Vigencia 2019	EJECUCION VIGENCIA 2020	SALDO POR EJECUTAR	OVA Y CXP /TOTAL	% EJECUCION VIGENCIA 2020	% SALDO POR EJECUTAR
OBLIGACIONES VIGENCIAS ANTERIORES	511	59.804.141.626,95	9.738.703.069,26	50.065.438.557,69	57%	16%	84%
CXP	2101	44.543.405.736,95	21.707.799.054,92	22.835.606.682,03	43%	49%	51%
<b>TOTAL</b>	<b>2612</b>	<b>104.347.547.363,90</b>	<b>31.446.502.124,18</b>	<b>72.901.045.239,72</b>		<b>30%</b>	<b>70%</b>

FUNCIONAMIENTO		2020	
Cuenta	Items	VALOR CONSTITUIDO EN 2021 Vigencia 2020	OVA Y CXP /TOTAL
OBLIGACIONES VIGENCIAS ANTERIORES	276	59.224.153.485,14	59%
CXP	1130	40.788.848.949,71	41%
<b>TOTAL</b>	<b>1406</b>	<b>100.013.002.434,85</b>	

Fuente: Informes ENTerritorio. Rad # 20213000023503 del 04-02-2021 – Segunda Entrega Información No.1

De otra parte, para la vigencia 2020, de un total de 1.406 registros por \$100.013.002.434,85, el rubro Obligaciones Vigencias Anteriores-OVG participa con \$59.224.153.485,14 es decir el 59% con 276 registros. Las Cuentas por Pagar se registran por \$40.788.848.949,71 con un 41% (2.101 registros) de los recursos constituidos a diciembre 31 de 2020. (Tabla 13).

Se ratifica lo observado respecto de las debilidades en el seguimiento de los recursos y proyectos a cargo de ENTerritorio, falencias de oportunidad y celeridad para la ejecución de los mismos dentro de plazos establecidos, falta de oportunidad y eficacia en los resultados esperados, generando incertidumbre sobre la trazabilidad cronológica de registros de los recursos pendientes de ejecutar, bajo esta modalidad de contabilidad presupuestal, falencias de depuración de la información, afectando la efectividad y eficiencia de la gestión misional.

Si bien, en su respuesta la entidad manifiesta:

*“(…) No obstante, en lo referente al cuestionamiento **sobre el comportamiento negativo de la ejecución de las cuentas por pagar y obligaciones vigencias anteriores de la vigencia 2020, correspondientes a los compromisos propios del funcionamiento es importante tener en cuenta** que allí se encuentran registrados compromisos que tienen relación con situaciones excepcionales amparadas en disposiciones normativas vigentes como el caso de prestación de servicios de los apoderados judiciales, inciso séptimo del artículo 10° de la Resolución 328 de 2018, así como la prestación de servicios técnicos y de interventorías en virtud de los compromisos requeridos para la ejecución de los*

*proyectos en la línea de Evaluación de Proyectos que ofrecen una dinámica particular en su ejecución dado que su avance está ligado a la gestión de terceros, pero que independientemente de esos factores externos la Entidad se obliga a mantener la disponibilidad del recurso destinado al cumplimiento de sus obligaciones.*

*De la misma manera resulta innegable que el impacto de la situación excepcional que ofreció para las organizaciones a nivel mundial el radical cambio de sus condiciones de operación y funcionamiento, generado particularmente por las medidas restrictivas adoptadas por el Gobierno Nacional para la prevención de los efectos de la pandemia COVID-19 durante el año 2020, género que la ejecución de los compromisos relativos a las actividades y necesidades propias del funcionamiento propio que venía teniendo ordinariamente la Entidad tuviera una afectación negativa. (...)" (Sic.).*

Como se ha registrado en el cuerpo del presente documento, esta situación es reiterativa desde vigencias anteriores, razón por la cual no se desvirtúa lo observado.

### **Hallazgo No. 16 Reintegro de Saldos a Convenios. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria (A y D)**

En atención a la Resolución 328 de 2018, Reglamento de Presupuesto "(...) **ARTÍCULO 9. PROCEDIMIENTO Y TRÁMITE PARA LIBERACIÓN DE SALDOS DE COMPROMISOS.** La liberación de saldos de compromisos (Registros Presupuestales) requerirá del trámite previo de liquidación, excepto cuando en el compromiso se establezca un acuerdo que ordene la liberación de los recursos no comprometidos con posterioridad a la fecha de expedición del plazo contractual, de tal manera que, en el acta de liquidación, el ordenador de gastos determinará con precisión el valor y los rubros que se afectarán con liberaciones.

*Cuando finalizado el plazo para la ejecución de los convenios y/o contratos interadministrativos el responsable de la ejecución del proyecto puede determinar con evidente certeza que existen saldos disponibles no comprometidos que pueden ser sujeto de devolución, y no sea posible atender de manera inmediata el procedimiento de liquidación previsto en razón a que el acopio de la información necesaria resulta demorado, será posible la liberación de recursos correspondientes a saldos no comprometidos, previo el cumplimiento del procedimiento previsto en el parágrafo único de este artículo.*

*De la misma manera, en caso que al vencimiento definitivo del plazo de ejecución de los contratos derivados, bien sea por la expiración del término acordado, o por efecto de una terminación anticipada de los mismos, y se presenten saldos comprometidos con el contrato (Registros Presupuestales), que no fueron ejecutados y no resulte posible atender los tramites de liquidación definidos por la entidad, en consideración a que no existe pleno acuerdo entre las partes sobre los valores que componen el balance de ejecución, también*

*será posible la liberación de recursos correspondientes a saldos no ejecutados, previo el cumplimiento del procedimiento previsto en el siguiente párrafo.(...)"*

*"(...) PARAGRAFO. Cuando no se cuente con la liquidación definitiva, y una vez finalice totalmente el plazo del compromiso por cualquiera de las causales de terminación, se suscribirá un documento denominado **BALANCE DE EJECUCION DE COMPROMISOS PARA LIBERACIÓN DE SALDOS**, en el cual se incluirá la información completa del compromiso, identificando a la fecha: el valor total del compromiso detallando los registros presupuestales o la certificación de vigencias futuras que lo soportan en los casos en que apliquen, el valor de la ejecución física total, el valor de los desembolsos efectuados y los saldos por pagar, anticipos, amortizaciones y saldos pendientes de amortizar, las reclamaciones y reconocimientos pendientes de definir..*

*De igual manera cuando sea procedente, se acudirá al Asesor Jurídico a fin de que se realice un estudio sobre la posibilidad de reclamaciones por vía judicial o extrajudicial y se determinen las probabilidades de afectación de recursos y la necesidad de provisiones, de tal suerte que se pueda incluir dicha información en el citado balance. (...)"*

Durante el proceso de la Auditoría Financiera que adelanta la Contraloría General de la República a la **Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial – ENTerritorio**, en la revisión documental referente a la muestra selectiva de contratación se encontraron Contratos con Actas de Liquidación que reportan saldos pendientes por reintegrar a los diferentes Convenios o Contratistas, sin que se soporte gestión para su devolución, situación que se observa en los procesos que se relacionan en la siguiente Tabla.

**Tabla 15. Reintegro de Saldos**  
(Cifras en Pesos)

CONTRATO	CONVENIO	OBJETO	PRESUPUESTO	PAGADO	SALDO A REINTEGRAR	FECHAS
2192236	213046	SUMINISTRO DE MATERIALES PÉTREOS Y ASFÁLTICOS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA VÍA ENTRE TIBÚ Y LA GABARRA, EN EL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER	\$ 2.468.150.206,00	\$ 2.201.252.097,00	\$ 156.347.895,00	Terminación 31/01/2020 acta liqui. 23/06/2020
2181106	215042	REALIZAR POR FASES: (I) PROPUESTA ARQUITECTÓNICA, ESTUDIOS TÉCNICOS, ESTRUCTURALES, ELÉCTRICOS, CABLEADO ESTRUCTURADO, SISTEMAS DE SEGURIDAD, DISEÑOS HIDRAULICOS Y SANITARIOS. Y (II): OBRA CIVIL, DOTACION DE MOBILIARIO Y SEÑALIZACION; DOTACION, INSTALACION, CONFIGURACION, PRUEBAS, ESTABILIZACION Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO INTEGRAL EN SITIO DE LOS EQUIPOS DE TECNOLOGIA. DE LA SEDE DONDE FUNCIONARA EL CENTRO INTEGRADO DE SERVICIOS -CIS DE COROZAL (SUCRE)	\$ 3.040.580.000,00	\$ 3.040.262.249,00	\$ 317.751,00	terminación 15/02/2019  acta liqui. 19/03/2019
2181827	215041	DIAGNOSTICO, CONCERTACION, PLAN DE INTERVENCION Y EJECUCION DEL PROGRAMA DE CONEXIONES INTRADOMICILIARIAS, EN EL MUNICIPIO DE: LA APARTADA - CORDOBA	\$ 1.258.505.476,00	\$ 1.067.714.600,00	\$ 190.790.876,00	terminación 28/05/2019 acta liqui. 09/10/2020

Fuente: Información Contratación y Presupuesto ENTerritorio

En su respuesta, la empresa manifiesta “(...) ENTERRITORIO aplica distintos mecanismos de cierre contractual con el fin de finalizar las relaciones contractuales que establece con sus contratistas, en los cuales se dejan constancias de los aspectos relevantes de la ejecución del contrato desde el punto de vista jurídico, técnico y financiero, entre otros.

Así las cosas, de conformidad con los procedimientos internos establecidos por la Entidad para llevar a cabo dichas actividades, se efectúan las gestiones correspondientes para realizar los trámites requeridos para la depuración de saldos nos ejecutados para ser reintegrados a los Contratos y/o Convenios Interadministrativos. (...)”

Si bien la entidad, con su respuesta allega nuevos soportes, Anexos 1 y 2, los mismos registran fechas de actuaciones adelantadas en la presente vigencia, como es el caso del Contrato No. 2192236 del 08-06-2021 y el Contrato No. 2181106 del 11-03-2021. En relación con el soporte del Contrato No. 2181827, si bien data del 31-12-2020, ésta información solo se recibió con respuesta y no fue allegada en desarrollo del proceso auditor.

Si se tiene en cuenta que se establecen plazos amplios para los procesos de liquidación y en la mayoría de los casos se realizan los reintegros o reembolsos con posterioridad a la suscripción de las Actas de Liquidación, observando que se deja de aplicar la norma definida para estos casos, **ARTÍCULO 9. PROCEDIMIENTO Y TRÁMITE PARA LIBERACIÓN DE SALDOS DE COMPROMISOS**, contenido en la Resolución No. 328 de 2018, Reglamento de Presupuesto ENTerritorio.

Aunado a lo anterior, según los soportes<sup>29</sup> de las Cuentas por Pagar y Obligaciones de Vigencias Anteriores con corte a 31 de diciembre de 2020, se relacionan saldos pendientes de liberar de vigencias que datan de 2012<sup>30</sup>, reflejando falencias de depuración de la información y sobre su confiabilidad, con la incertidumbre sobre si existen otras de vigencias anteriores a 2012, debido a que se registra en ceros (0) el campo respectivo.

Es así, que se generan riesgos de falta de celeridad en el trámite de liberación de saldos, afectando la disponibilidad de los recursos, al no permitir su disponibilidad para ser orientados a nuevos proyectos, de forma oportuna y en tiempo real.

Lo anterior tiene presunta connotación administrativa con incidencia disciplinaria por inobservancia de las normas citadas.

### **Hallazgo No. 17 Gestión en la Supervisión del Contrato de Obra 2019000678 bajo el Convenio Interadministrativo 2191441- Barbacoas – Nariño. Administrativo (A)**

En atención a lo estipulado por concepto de los Derechos y los Deberes de las entidades estatales, en el Artículo 4° de la Ley 80 de 1993 “(...) 1. *Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. 4. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan. (...)*”

Según lo pactado en el Contrato Interadministrativo 2191441. Clausula Tercera: Obligaciones de FONADE. “(...) 3. *Informar oportunamente a la Entidad Territorial a través del interventor cuando evidencie cualquier situación de incumplimiento que pueda presentarse en la ejecución de los contratos derivados que se suscriban y que puedan afectar el desarrollo del presente Convenio Interadministrativo Derivado, para que la Entidad Territorial, en el ejercicio de sus deberes contractuales y legales inicie los trámites administrativos respectivos con el fin de evitar el retardo, incumplimiento o paralización del proyecto contratado. (...)*”.

Del análisis de la información suministrada por ENTerritorio , se observó el Convenio Interadministrativo No. 2191441 entre ENTerritorio y el Municipio de Barbacoas

---

<sup>29</sup> Memorandos de *Remisión reporte constitución de cuentas por pagar y obligaciones vigencias anteriores para la vigencia 2020 – Convenios Interadministrativos*

<sup>30</sup> Informe Ejecución Presupuestal Gastos- Reportan Recursos No Ejecutados Gerencia de Proyectos- \$364.900.679.161,18 Convenios y Contratos (Terminados, Liquidados, Suspendidos, No Ejecutados, Pendientes de Cierre financiero, entre otros) con recursos pendientes por liberar.

Nariño, cuyo objeto *“Fonade se compromete con el Municipio De Barbacoas – Nariño, de acuerdo con los Parámetros de la línea de Negocios De Gerencia De Proyectos, a realizar la Gerencia de Proyectos, a realizar La Gerencia para la Construcción del proyecto denominado “Construcción de Puente Peatonal Municipio de Barbacoas-Nariño”* suscrito el 11 de abril de 2019 con plazo inicial de 7 meses y un presupuesto para la ejecución de \$2,368,416,307, el cual actualmente reporta fecha de terminación el 29 de mayo de 2021; del análisis la CGR encuentra:

Durante la ejecución de la obra se ha evidenciado el incumplimiento del cronograma a causa de la deficiente capacidad técnica, operativa; entre otras, que durante casi todo el plazo de ejecución del contrato 2019000678 ha demostrado el CONSORCIO BARBACOAS JEJ 2019 , hecho que es de absoluta responsabilidad del constructor y que, a pesar del permanente seguimiento realizado por la interventoría y la supervisión designada por ENTerritorio para el proyecto, y las acciones contractuales adoptadas por la Entidad contra el contrato de obra No. 2019000678, no ha podido ser superado de manera efectiva por parte del contratista de obra y el ente territorial. Por otro lado, la respuesta de la entidad es válida explicando que el ente territorial tiene a su cargo el ejercicio de potestad sancionatoria en contra de su contratista de obra, pero las falencias de ENTerritorio son por la falta de acciones oportunas y contundentes en contra del ente territorial ya que este no ha cumplido a cabalidad con sus obligaciones en el escaso desarrollo del proyecto con plazo inicial de 7 meses y actualmente lleva 15 meses con un avance físico del 12%.

Ahora bien; desde septiembre 11/09/2020 interventoría en el informe mensual No. 2 solicita a ENTerritorio iniciar un proceso de incumplimiento en contra del contratista de obra, el 02/02/2021 la interventoría solicita a ENTerritorio aplicar la CLAUSULA 15. CLAUSULA PENAL al consorcio, si bien ENTerritorio no tiene potestad sobre el contratista de obra, debía desde ese momento iniciar las gestiones pertinentes para que el ente territorial tomara las respectivas acciones y procesos hacia el contratista, por el evidente incumplimiento al cronograma desde que inició el proyecto.

Adicionalmente se evidencian hechos que llaman la atención sobre el proyecto puesto que en la presentación de ENTerritorio del 24/03/2021 con el equipo auditor, ya que sustentan el estado actual suspendido del contrato explicando que *“(…) Debido a un microsismo, se presentó derrumbos en las excavaciones realizadas lo cual atraso la ejecución de las obras, y el contratista solicito para recuperar las actividades realizadas una suspensión temporal.(…)”* (sic) los hechos del derrumbe ocurrieron en septiembre de 2020, 7 meses antes y desde entonces no han sido subsanadas estas actividades; ahora bien, el 15/02/2021, 4 meses después desde que interventoría solicitara iniciar proceso de incumplimiento, ENTerritorio como contratante del convenio

2191441 remitió un memorando solicitando aplicar la garantía que ampara el cumplimiento del convenio 2191441 por no adelantar oportunamente los tramites hacia el contratista de obra.

Por lo anteriormente mencionado y teniendo en cuenta que se tomaron acciones por ENTerritorio en su rol de supervisor contra el Municipio de Barbacoas, pero sin la celeridad necesaria desde el inicio del incumplimiento, se ajusta la observación desvirtuando la incidencia disciplinaria y se configura como hallazgo para informe final con incidencia administrativa.

### **Hallazgo No. 18 Planeación de Contratos. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria (A y D)**

En atención a lo estipulado en el Artículo 209 de la CP, “(...) *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.* (...)”

Adicionalmente el Acuerdo No. 116 del 28 de septiembre 2012, “(...) *se estableció el manual de políticas de contratación para el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE, acordándose necesario adoptar las políticas generales para el desarrollo de la contratación de la Entidad, orientadas al cumplimiento de los principios que rigen la función pública.* (...)”

Analizada la documentación suministrada por ENTerritorio correspondiente a la muestra selectiva de contratación, se evidencian falencias de planeación en el presupuesto y en los plazos de ejecución para el correcto cumplimiento de los objetos contractuales, como se observa en los contratos Nos 2180870, 2181149 y 2182057, en los cuales se presentan múltiples modificaciones presupuestales y prórrogas que superan hasta 10 veces el plazo inicial de los contratos, lo cual no permite el eficiente desarrollo de la contratación y el cometido estatal a cargo de la entidad.

Una vez analizada la respuesta de la entidad se encuentra:

Contrato No. 2180870 “(...) *En tal sentido, la ejecución del proyecto inició el 03 de julio de 2018, la cual transcurría de manera normal sin contratiempos. Sin embargo, al momento de tramitarse una novedad contractual del contrato No. 2180870, se evidenció que el señor ORLANDO SEPÚLVEDA CELY, quién tenía un porcentaje del 51% en la Unión Temporal Alto Rendimiento 2018, presentaba un embargo e inhabilidad sobreviniente, situación que le impedía suscribir novedades contractuales. Por lo tanto, la ejecución del proyecto tuvo una suspensión por un periodo de 5 meses y 8 días, que se generó por causas imputables a la unión temporal.* (...)” (sic)

No obstante lo anterior, se presentaron mayores plazos y mayores adiciones presupuestales por ítems no previstos y mayores cantidades a las presentadas en los estudios y diseños, teniendo en cuenta que los contratos de diagnóstico y diseños eran recientes a la etapa de ejecución en la misma vigencia, estos hechos indican el no cumplimiento de los diseños al momento de iniciar el contrato de obra, ratificando lo observado respecto a las falencias en la planeación y supervisión de los contratos.

Contratos de Suministro Nos. 2181149 y 2182057, de estos mayores tiempos de permanencia la entidad ratifica que *"(...) las cuales se han generado en su mayoría por la emergencia sanitaria que presenta el país y por temporadas de lluvia (...)"* (SIC) también comunican que *"(...) las mismas obedecen a modificaciones al cronograma del Ejército Nacional debido a la actualización y ajustes de estudios y diseños realizados al proyecto y a la temporada de lluvias que ocasionaron derrumbes atípicos. (...)"* (SIC).

No se desvirtúa lo observado, si se tiene en cuenta que el alza de los precios del mercado es debido a los cambios de vigencias a los que ha sido expuesto el contrato con prórrogas por 29 meses a partir de la vigencia 2018. Lo argumentado por la entidad respecto de las causas por pandemia y temporada de lluvias soportarían algunos plazos de prórrogas más no la totalidad de lo evidenciado, si bien son argumentos válidos no son técnicamente sustentables respecto del total de tiempo prorrogado versus lo planeado para dar cumplimiento óptimo al objeto contractual.

Lo anterior tiene presunta connotación administrativa con incidencia disciplinaria por inobservancia de las normas citadas.

### **Hallazgo No. 19 Resoluciones 1417 y 1576 de 2016 del Ministerio del Interior por incumplimiento del contrato 212046. Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria. (A y D)**

En atención a la Ley 734 de 2000. Artículo 34. *Deberes. Son deberes de todo servidor público: "1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. Ley 489 de 1998, en su artículo 3, en lo relacionado a los Principios de la Función Administrativa, indica: "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.*

Analizando la información referente al proceso jurídico No 25000233600020170087900 enviada por ENTerritorio se evidenció que el Ministerio del Interior emitió las resoluciones 1417 y 1576 de 2016 que conllevaron a hacer efectiva la póliza del contrato en \$4.632.522.901 pagada por la aseguradora; debido a incumplimiento contractual por parte de ENTerritorio, como consecuencia de las siguientes motivaciones: “(...) 1) referente al kit de reconocimiento de placas vehiculares FONADE no cumplió con los criterios de eficiencia del LPR, al no exigir en sus reglas de participación, las condiciones técnicas que le fueron entregadas el día 11 de febrero de 2013. 2) incumplimiento en cuanto al kit de video vehicular FONADE no dio trámite al acta de recibo final del Kit de video vehicular (...)” Debido a falta de gestión, seguimiento y supervisión al contrato No 212046 afectando así la póliza de seguro.

Respecto del valor arriba mencionado ENTerritorio tiene registrado un pasivo, que deberá ser pagado a la aseguradora una vez repita contra la Entidad, lo cual ocasionará un detrimento del patrimonio público. De igual manera, vale mencionar que el proceso iniciado por ENTerritorio, que busca la Nulidad de las Resoluciones emitidas por el Ministerio del Interior, le fue fallado en contra en primera instancia.

Lo anterior, ocasionó que el Ministerio del Interior procediera a esta liquidación por otras vías, como la liquidación unilateral o la liquidación por vía judicial, hecho que generó gastos administrativos, operativos y legales, al igual que utilización de recursos diferentes a los programados para la ejecución normal de los proyectos

Analizada la respuesta enviada por la entidad argumenta que no incurrieron en incumplimiento contractual, toda vez que según ellos cumplieron con lo pactado en el contrato, pero las resoluciones 1417 y 1576 de 2016 manifiestan que los porcentajes de efectividad de las cámaras de vigilancia vehicular están por debajo de lo requerido por el Ministerio, además, la entidad cuenta con un fallo judicial de primera instancia en su contra ya que no ha logrado demostrar el cumplimiento a lo pactado en el contrato, si bien interpuso el recurso de apelación tiene un porcentaje alto de que se confirme la decisión de la primera instancia.

### **Hallazgo No. 20 Archivo Magnético Contratos, Procesos, Jurídicos – Soportes. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria (A y D)**

En atención a la Ley 594 de 2000 artículo 4 literal a “*ARTÍCULO 4º. Principios generales. Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes: a) Fines de los archivos. El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable*

*para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia; Por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley”.*

Los expedientes de los contratos y de los procesos jurídicos son unidades documentales compuestas y conformadas por varios tipos documentales producidos por la entidad y otros que ingresan por parte de terceros como son: Estudio de mercado, certificado de disponibilidad presupuestal, ficha técnica, resolución de apertura del proceso, invitación u oferta a contratar, propuestas, contrato, acta de inicio, informes de avance, acta de finalización, Presentación de demandas, contestaciones, autos admisorios, entre otros.

Los documentos remitidos en magnético por la Entidad no se encuentran foliados, muchos no son legibles y no están en orden cronológico, entre otras situaciones. Lo descrito evidencia deficiencias de ENTerritorio en los archivos contractuales y en los expedientes de los procesos jurídicos.

Lo anterior, causado por debilidades en los mecanismos de control para la disposición de los documentos en los archivos magnéticos de la entidad y debilidades en el cumplimiento de las políticas que regulan el manejo y la disposición de la Gestión Documental. Generando un riesgo de pérdida y deterioro de la memoria institucional e inoportunidad en la consecución de documentos requeridos por los usuarios internos y externos del archivo.

En su respuesta bajo el radicado No 20211100083811, la Entidad reconoce que se están adelantando gestiones para mejorar el sistema de archivo físico y magnético de la entidad, razón por lo cual se ratifica lo observado.

### **Hallazgo No. 21 Manuales, Procesos y Procedimientos. Administrativo (A)**

Mediante artículo primero del Decreto 495 de 2019, promulgado el 20 de marzo de 2019, mediante el cual se modifica la denominación y estructura del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo — FONADE y se dictan otras disposiciones, pasando de llamarse a partir de entonces **Empresa Nacional Promotora Del Desarrollo Territorial –ENTerritorio**.

Se observa, que si bien la entidad se encuentra en actualización de Manuales y Procesos, por transición al aplicativo EPR y reestructuración de la Empresa Decreto

495 de 2019, Manuales como el de Presupuesto y Contratación<sup>31</sup> no se encuentran ajustados cabalmente a los procesos y funciones que actualmente adelanta la Empresa.

A diciembre de 2020 se continúan reportando Formatos, Cuentas Contables - Presupuestales y Documentos, con denominaciones y procesos que ya no se manejan o sustentan funciones de ENTerritorio, con posterioridad a la reestructuración de que fue objeto la entidad, al pasar a llamarse ENTerritorio según Decretos 495 de 2019 y 496 de 2019, tal es el caso del “*Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, Se encuentra mencionado en varios apartes del Manual de Presupuesto, es utilizado en el Formato de Informe de Control Interno vigencia 2020 (41400000- Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo)*”

Es así como en el área de Presupuesto, con corte a diciembre 31 de 2020 no se reportaron Procesos ni Procedimientos para Ejecución Presupuestal. La entidad indica: “(...) El cambio de denominación y estructura de la Entidad, no modificó el proceso presupuestal previsto en el Manual de Presupuesto desarrollado operativamente en el Reglamento de Presupuesto, por lo anterior el Grupo de Presupuesto junto con el Grupo de Desarrollo Organizacional durante la vigencia 2020 y lo que va corrido de la vigencia 2021 ha venido efectuando la actualización de los documentos de carácter presupuestal que incluyen la modificación del cambio de la denominación de la Entidad tal y como se encuentran descritos en los formatos de autoevaluación.

Con el constante interés de modernizar normativa y procedimentalmente los tramites presupuestales de la entidad, la Subgerencia Financiera a través del Grupo de Presupuesto actualmente se encuentra en el proceso de actualización del Manual y del Reglamento del Presupuesto. (...) (Sic) (Subrayado fuera de texto).

Lo anterior ratifica lo observado, allegan nuevos soportes que dan cuenta de acciones adelantadas durante la presente vigencia, adicional a la naturaleza de la Empresa Industrial y Comercial del Estado enmarcada dentro de las sociedades de economía mixta de carácter financiero, no cuenta con directrices claras viéndose afectada la adecuada ejecución de las funciones en desarrollo del quehacer organizacional.

---

<sup>31</sup> Manual de Gerencia de Proyectos MMI001 Versión 5 Modificación del 2020-07-16 Cambio imagen Decreto 495 de 2019- Solicitado por Gerente Desarrollo Organizacional. Numeral 6.10.2 Sistema de Seguimiento y Alertas sobre vencimiento de contratos y vigencia de pólizas y Desembolsos. Sin contenido. Páginas 24/59; 34/59 Numeral 7.2. Gestión y Responsabilidades del Gerente del Convenio. Subgerencia Técnica.

## **Hallazgo No. 22 Reporte información al Ente de Control. Administrativo Sancionatorio (A S)**

El Título IX del Decreto Ley 403 de 2020, respecto del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal señala:

**Artículo 78. Naturaleza.** “(...) El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal es de naturaleza especial, propende por el debido ejercicio de la vigilancia y el control fiscal, la protección del patrimonio público y el cumplimiento de los principios constitucionales y legales del control y la gestión fiscal.

*Las sanciones administrativas fiscales no tienen naturaleza disciplinaria ni indemnizatoria o resarcitoria patrimonial, pueden concurrir con esas modalidades de responsabilidad y proceden a título de imputación de culpa o dolo (...)*”

**Artículo 79. Competencia** “(...) El conocimiento del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal y su trámite de primera y segunda instancia, se surtirá por parte de los funcionarios que determine la ley o el titular del órgano de control fiscal respectivo, de conformidad con su estructura orgánica y funcional (...)

**Artículo 80. Campo de aplicación** “(...) El Procedimiento Administrativo Sancionatorio Fiscal será aplicable a los servidores públicos y las entidades o personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que a cualquier título recauden, administren, manejen, dispongan o inviertan fondos, bienes o recursos públicos, o que sin ser gestores fiscales deban suministrar información que se requiera para el ejercicio de las funciones de vigilancia o control fiscal.

**Artículo 81. De las conductas sancionables.** Serán sancionables las siguientes conductas:

“(...)

f) Incurrir en errores relevantes que generen glosas en la revisión de las cuentas y que afecten el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal.

g) No rendir o presentar las cuentas e informes exigidos ordinariamente, o no hacerlo en la forma y oportunidad establecidas por los órganos de control fiscal en desarrollo de sus competencias.

h) Omitir o no suministrar oportunamente las informaciones solicitadas por los órganos de control incluyendo aquellas requeridas en el procedimiento de cobro coactivo.

i) Reportar o registrar datos o informaciones inexactas, en las plataformas, bases de datos o sistemas de información de los órganos de control o aquellos que contribuyan a la vigilancia y al control fiscal.

(...)”

La Contraloría General de la República mediante Resolución Orgánica 039 de 2020 estableció las reglas para el ejercicio de la potestad sancionatoria fiscal al interior de la entidad, con fundamento en la cual se determinaron las siguientes situaciones:

### **Rendición Cuenta SIRECI a 31 de diciembre de 2020.**

En cumplimiento de lo establecido en Resolución Orgánica 6289 de marzo 08 de 2011 "*Por la cual se establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – "SIRECI", que deben utilizar los sujetos de control fiscal para la presentación de la Rendición de Cuenta e Informes a la Contraloría General de la República.*"

La cual, en su Artículo Primero, define. "*OBJETO. La presente Resolución Orgánica tiene por objeto establecer el método y la forma de rendir cuenta e informes que deben presentar a la Contraloría General de la República, los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – "SIRECI".*"

Teniendo en cuenta, Resolución Orgánica 6445 de enero 6 de 2012 "*por la cual se modifica parcialmente la Resolución Orgánica número 6289 del 8 de marzo de 2011*"

Mediante Artículo 1°. "*(...) El artículo 3° de la Resolución Orgánica número 6289 de marzo 8 de 2011, quedará así: Artículo 3°. Cuenta Consolidada. Información que se debe presentar a la Contraloría General de la República sobre las actuaciones legales, técnicas, contables, financieras y de gestión, como resultado de la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos. (...)*" (Subrayado nuestro).

Adicionalmente, según el Artículo 3°. El artículo 7° de la Resolución Orgánica número 6289 de marzo 8 de 2011, quedará así: "*(...)*" Artículo 7°. Modalidades. Las modalidades de rendición de Cuenta e Informes, son:

"*(...) 1. Cuenta e Informe Anual Consolidado: Es la información que deben presentar las entidades y particulares sujetos de control del orden nacional sobre la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos, por una vigencia fiscal determinada. (...)*"

"*(...) 4. Informe de Regalías: Es la información que contiene los resultados de la administración y manejo de los recursos públicos provenientes de las regalías transferidas por la Nación al nivel territorial. (...)*"

En atención a la Resolución Orgánica 0035 de 2020 del 30 de abril de 2020 "*Por la cual se reglamenta la rendición de información por parte de las entidades o particulares que manejen fondos o bienes públicos, en todos sus niveles administrativos y respecto de todo*

*tipo de recursos públicos para el seguimiento y el control de las finanzas y contabilidad públicas” en sus artículos:*

*“ARTÍCULO 10. INFORMACIÓN PRESUPUESTAL DE LAS ENTIDADES NO SUJETAS AL EOP Y AL DECRETO 115 DE 1996: “Estas entidades deberán reportar la información de programación y ejecución del presupuesto de ingresos y de gastos. Para los ingresos, lo proyectado con sus modificaciones y en la ejecución, los recaudos. Para los gastos, la proyección con sus modificaciones, y en la ejecución las obligaciones y pagos, y para las cuentas por pagar, obligación y pago.”*

*ARTÍCULO 18. ENTIDADES DESCENTRALIZADAS POR SERVICIOS CON PARTICIPACIÓN ESTATAL MENOR AL NOVENTA (90%), ENTIDADES DESCENTRALIZADAS POR SERVICIOS DEDICADAS A ACTIVIDADES FINANCIERAS, ENTIDADES QUE ADMINISTRAN RECURSOS PARAFISCALES Y PARTICULARES O ENTIDADES QUE MANEJEN FONDOS O BIENES DE LA NACIÓN. La sociedades de economía mixta con participación estatal menor al noventa (90%), las empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta con régimen de empresas industriales y comerciales del Estado dedicadas a actividades financieras, las entidades que administran recursos parafiscales, en relación con estos recursos, las cámaras de comercio y los otros particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, en relación con los recursos relacionados con el ejercicio de las funciones públicas, deberán enviar la información señalada en el artículo 10 de esta resolución.*

*ARTÍCULO 44. SEGUIMIENTO AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND). Para el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo (PND) las entidades ejecutoras del PGN remitirán a la Contraloría General de la República, la información de la ejecución presupuestal de los proyectos de inversión de la vigencia actual, reservas y cuentas por pagar acorde a la clasificación del PND. El reporte de la ejecución será mensual, y para el periodo enero a noviembre, se hará dentro de los primeros cinco (5) días del mes siguiente al del reporte. El plazo para el reporte de la citada información correspondiente al mes de diciembre será hasta el 31 de enero del siguiente año. La información se debe reportar a través de los sistemas de recaudo de información dispuestos para estos efectos por el Departamento Nacional de Planeación - DNP. El DNP entregará a la Contraloría General de la República, la información reportada por las entidades obligadas, en la estructura y medio señalado por la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas, dentro de los ocho (8) días siguientes al del vencimiento del plazo otorgado a las mencionadas entidades para reportar la información.*

*En concordancia con lo establecido en Resolución No. 2416 de 12 de noviembre de 1997, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “por la cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras.”*

*ARTICULO 1. La presente resolución se aplica a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras, las cuales en esta resolución se denominarán empresas.*

*ARTICULO 2. Al presupuesto de las empresas, se le aplicará el principio de la anualidad. El año calendario comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.*

Se verifica la información reportada por la vigencia 2020, observándose falencias e inconsistencias de los informes registrados en los diferentes Formularios que rinden cuenta de los resultados de la gestión misional, presupuestal, financiera, contractual y legal, entre otros, por efectos de las actuaciones legales, técnicas, contables, financieras y de gestión, como resultado de la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos administrados y gerenciados por ENTerritorio, en atención a su quehacer organizacional.

En atención a la Resolución Orgánica 0035 de 2020 del 30 de abril de 2020 “*Por la cual se reglamenta la rendición de información por parte de las entidades o particulares que manejen fondos o bienes públicos, en todos sus niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos para el seguimiento y el control de las finanzas y contabilidad públicas*”

Así como lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-42 de agosto 25 de 2020 que establece los lineamientos para la Rendición de la Cuenta Consolidada: **TÍTULO II. RENDICIÓN DE LA CUENTA E INFORMES. CAPÍTULO I. RENDICIÓN DE LA CUENTA ANUAL CONSOLIDADA DEFINICIÓN, RESPONSABLES, CONTENIDO, PERÍODO Y TÉRMINO. Artículos 8 al 11.**

**Tabla 16. Reportes SIRECI 2020**

<b>FORMULARIO</b>	<b>INFORMACIÓN REGISTRADA</b>	<b>OBSERVACIÓN CGR</b>
F4__PLANES_DE_ACCIÓN_Y_EJECUCIÓN_DEL_PLAN ESTRATÉGICO_1.2	Objetivo Estratégico Objetivo Táctico (Cuando aplique) (20) Proyecto (52) Avance del Proyecto / Porcentaje (%) Alcanzado de la Meta Entre Otros...	La información rendida no corresponde cabalmente con la registrada en el Plan de Acción 2020 aprobado por la Junta Directiva en sesión del 04 de diciembre de 2020. (Focos de Trabajo, Pilares Estratégicos, Impactos, porcentajes de cumplimiento).

FORMULARIO	INFORMACIÓN REGISTRADA	OBSERVACIÓN CGR
F5.1: CONTRATOS REGIDOS POR LEY 80/93, 1150/2007 Y DEMÁS DISPOSICIONES REGLAMEN (Registre cifras EN PESOS)	No se presentaron contratos en el periodo reportado	La información rendida no corresponde cabalmente con la reportada por ENTerritorio allegada a la CGR, en desarrollo del Proceso Auditor.  La Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-42 de 2020 establece los lineamientos para la Rendición de la Cuenta Consolidada:
F5.2 GESTIÓN CONTRACTUAL CONTRATOS QUE SE RIGEN POR DERECHO PRIVADO (Registres en pesos)	218 Contratos Prestación de Servicios Profesionales por \$24.782.485.355,01	TÍTULO II. RENDICIÓN DE LA CUENTA E INFORMES. CAPÍTULO I. RENDICIÓN DE LA CUENTA ANUAL CONSOLIDADA DEFINICIÓN, RESPONSABLES, CONTENIDO, PERÍODO Y TÉRMINO.
F5.3: GESTIÓN CONTRACTUAL - ÓRDENES DE COMPRA Y TRABAJO (Registre las cifras EN PESOS)	No se presentaron Contratos en el periodo reportado	ARTÍCULO 8o. DEFINICIÓN. Es el informe acompañado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario. PARÁGRAFO 2o. Cada entidad conformará una sola cuenta consolidada que será remitida por el jefe del organismo respectivo a la Contraloría General de la República.
F5.4: GESTIÓN CONTRACTUAL - CONVENIOS / CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS (Registre las cifras EN PESOS)	Contrato / Convenio Interadministrativo 220008 \$19.035.588.063, 09/12/2020  Realizar La Estructuración Integral Del Proyecto Denominado Embalse Multipropósito Los Besotes , Ubicado En La Ciudad De Valledupar, Departamento Del Cesar, En Las Etapas De Pre factibilidad Y Factibilidad, Como Iniciativa De Desarrollo Territorial Y En Consideración Al Requerimiento Efectuado Por Parte De La Gobernación Del Cesar	ARTÍCULO 9o. RESPONSABLES. Son responsables de rendir la cuenta anual consolidada, los representantes legales de los sujetos de control que conforman el Presupuesto General de la Nación, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta del orden nacional, cuya composición accionaria sea igual o superior al 50% con capital público, para determinar el fenecimiento o no de la Cuenta. ARTÍCULO 10. CONTENIDO. Es la información requerida en el Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informe y Otra Información (SIRECI), sobre la gestión fiscal de la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes y recursos públicos, por una vigencia fiscal determinada que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario. ARTÍCULO 11.
F5.5 GESTIÓN CONTRACTUAL INTEGRANTES CONSORCIOS Y UNIONES TEMPORALES	No Se Presentaron Contratos En El Periodo Reportado	PERÍODO. Comprende el año fiscal entre el 1 de enero al 31 de diciembre del respectivo año, y corresponde a la vigencia en la que se genera la información que deben rendir en la cuenta anual consolidada.  Lo argumentado por la entidad no desvirtúa lo observado, el artículo aludido por la entidad no es aplicable.



FORMULARIO	INFORMACIÓN REGISTRADA	OBSERVACIÓN CGR
6. F6 INDICADORES DE GESTIÓN	DIRECCIONAMIENTO ESTRATEGICO (3)Eficiencia de los cuales (2)Cumplimiento (1) Satisfacción Cliente (0)	Reportan tres (3) indicadores de Eficiencia, de los cuales uno reporte cero (0) cumplimiento. Según la entidad: Teniendo en cuenta que las ideas fueron propuestas durante la mesa de trabajo sostenida del 24/12/2020 la etapa de aprobación e implementación de las mismas se realizará en la vigencia 2021.  Las metas contenidas en el Plan de Acción no responden a los indicadores rendidos en este formulario.
F11: PLAN DE INVERSIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO NACIONAL	En el Plan de Acción Institucional 2020 no se definieron recursos para la ejecución de las actividades del Plan.	Este reporte indica falencias de cumplimiento de las directrices gubernamentales, generando incertidumbre sobre la alineación de su Direccionamiento Estratégico con los objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Resolución Orgánica 0035 de 2020 del 30 de Abril de 2020 artículo 44. Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo (PND).  La entidad en su respuesta manifiesta, de una parte:  “En el Plan Nacional de Desarrollo se estableció como meta, incrementar 10 puntos en los resultados FURAG durante el cuatrienio y este resultado se obtiene a través de la implementación del MIPG. Para la vigencia 2020 aunque no se presentó ante Junta Directiva el detalle de este foco estratégico, se incluyó en el plan de acción para cumplir la meta del PND.”  Y por otra parte, responde:  “(…) En el Plan Nacional de Desarrollo, no quedaron registradas metas puntuales para ENTerritorio. Así mismo, la Entidad no tiene asignados recursos del Presupuesto General de la Nación para ejecutar proyectos de inversión para la vigencia 2020. Para el cuatrienio 2018-2022 no se tiene acceso al sistema de recaudo de información dispuesto por el DNP.(…)” Ratificando lo observado.
F30_GESTIÓN_MISION AL_ENTIDADES_FINANCIERAS (1)	No aplica el diligenciamiento de este formulario de acuerdo al cambio de estructura estipulado en los Decretos 288 de 2004 y 495 de 2019	Esta afirmación ratifica lo evidenciado respecto a la incertidumbre sobre la naturaleza jurídica y normativa de acuerdo a las funciones efectivamente adelantadas por esta Entidad. Se observan posibles vacíos normativos que afectan la gestión y gobierno corporativos de esta Empresa.

Se observan falencias de mecanismos de control y seguimiento a la información rendida en SIRECI, evidenciándose falta de consistencia de la misma, afectando su confiabilidad. Se presenta inobservancia de la normatividad aplicable, específicamente lo establecido en la Resolución Reglamentaria Orgánica REG-ORG-42 de agosto 25 de 2020 que establece los lineamientos para la Rendición de la Cuenta Consolidada: *TÍTULO II. RENDICIÓN DE LA CUENTA E INFORMES. CAPÍTULO I. RENDICIÓN DE LA CUENTA ANUAL CONSOLIDADA DEFINICIÓN, RESPONSABLES, CONTENIDO, PERÍODO Y TÉRMINO, Artículos 8 al 11.*

### **Suministro de información errada e inconsistente.**

La Contraloría General de la República mediante oficio AG8-1 002 con radicado 2021EE0009688 del 28/01/2021 solicita la información general para el proceso auditor, en el “(...) *PUNTO 22: Relación de las sanciones, multas e intereses pagados durante las vigencias 2019-2020 indicando nombre, concepto y valor. (si las hubo) (...)*” se solicitaron los soportes referente a cuentas de multas y sanciones en las vigencias de 2019 y 2020, al respecto la Representante Legal de la entidad respondió al oficio con radicado 20211100020471 del 04/02/2021 lo siguiente “*Respuesta: Al respecto, se informa que en las anualidades mencionadas no se efectuaron pagos en atención a multas sanciones o intereses por conceptos de los cuales tenga conocimiento la Oficina Asesora Jurídica.*” posteriormente revisados los estados financieros de la entidad por las vigencias mencionadas, se evidenció que la entidad registró y efectuó pagos por concepto de sanciones, multas e intereses durante las referidas vigencias.

De igual forma en las mismas comunicaciones enviadas y recibidas arriba citadas, respecto del punto 20 “*Partidas por Depurar*” la entidad reportó archivos con terceros por \$106.549.378.747,19 en Cuentas por Cobrar y \$65.239.766.254,12 en Cuentas por Pagar, razón por la cual fue necesario que la entidad certificara el 4 de febrero de 2020, la mencionada información siendo la correcta para la entidad en \$3.445.111.810,34.

### **Falencias e Inconsistencias de Información**

Adicionalmente, en desarrollo del proceso auditor se presentaron inconvenientes con la información allegada y reportada en diferentes fuentes y dependencia de la entidad, situaciones que se evidencian en los Hallazgos Números 2, 8, 11 al 18 y 22, comunicados a la entidad y que afectaron el desarrollo de la evaluación, generaron desgaste administrativo para las partes, tanto para el ente de control como para la Empresa objeto de auditoría.

Las anteriores situaciones afectaron el normal desarrollo del proceso auditor y la confiabilidad en la información reportada, lo que da lugar a la solicitud de inicio de un Proceso Sancionatorio en los términos del artículo 81 del Decreto 403 de 2020.

### **Hallazgo No. 23 Evaluación Control Fiscal Interno. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria (A y D)**

En atención a la metodología establecida en la Guía de Auditoría Financiera – GAF en el marco de las Normas de Auditoría para Entidades Fiscalizadoras Superiores ISSAI, Numeral 2.2.2. Evaluación Control Interno Financiero por Componentes.

Y que mediante Resolución REG-EJE-0080-2020 *“Por la cual se adopta el Procedimiento para la evaluación de la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado”* se definió el **Control Fiscal Interno** así:

*“(…) Son los procedimientos de observación, verificación, control, monitoreo y vigilancia que realizan las instancias de control interno de las entidades y organismos del Estado de manera “previa, concomitante o posterior”, cuando actúan como primer nivel “para la vigilancia fiscal de los recursos públicos”, o como una de las modalidades de “control del manejo de los recursos públicos”, para la prevención y defensa del patrimonio público” (…)*

Adicionalmente, de conformidad con lo expuesto en las sentencias C-506 de 1999, C-967 de 2012 y C-103 de 2015, de la Corte Constitucional, en las cuales se precisó el rol que debe cumplir el control interno, en el control al manejo de los recursos públicos. Se señaló que existen “dos modalidades”, o “dos niveles” de **control del manejo de los recursos públicos**, o un control de “primer grado” y otro “segundo grado”, el primero es el control interno de las propias entidades públicas y el segundo es el control fiscal externo, los cuales deben actuar de manera complementaria. (Subrayado nuestro).

En concordancia con resultados de una muestra selectiva de los Informes de la Asesoría de Control Interno-ACI con corte a 31 de diciembre de 2020, surgidos como resultado de la Evaluación al Control Interno Contable, funciones y políticas aplicables a Subgerencias Financiera y Operativa, la CGR encuentra:

De la evaluación al diseño y la efectividad del control interno de la Entidad, se determinaron las siguientes situaciones:

- ✓ Dentro de los procedimientos no se tienen identificados los riesgos para cada actividad, adicionalmente, si bien en algunas actividades se registran puntos de control, no son claramente relacionados de modo que permita su identificación y asociación directa, tanto para los funcionarios como para cualquier lector del mismo; adicionalmente, según informes de la Asesoría de Control Interno, se presentan debilidades en el diseño, la identificación y atributos de riesgos y controles.
- ✓ No incluye planeación específica para evaluar los procesos contables. No hay un mecanismo específico para retroalimentar deficiencias de los controles contables aplicados a la alta dirección, situación registrada en los hallazgos que hacen parte del presente informe.
- ✓ El proceso contable no opera en un ambiente de sistema integrado de información. La administración responde que *“Existen integraciones con los aplicativos de Tesorería, pagaduría y nómina donde la información alimenta directamente la contabilidad mediante interfaces. El registro de las demás operaciones (constitución de provisiones, depreciaciones, facturación de servicios, etc.) se realiza de forma manual. Situación descrita para la vigencia 2020.”* Adicionalmente, en su respuesta con Radicado 20211100002596 del 10 de junio de 2021, ratifican *“(…) sin embargo, actualmente y durante la vigencia 2020 auditada por la CGR, la entidad operó bajo un sistema semi integrado(…)”* (Sic)
- ✓ La entidad informa que el Grupo de Contabilidad realiza trimestralmente el proceso de conciliación, presentación, conciliación y publicación de acuerdo con la normatividad vigente de los saldos recíprocos con otras entidades públicas, sin embargo, en desarrollo del proceso auditor se solicitó información debido que no la tenían así dispuesta.
- ✓ Se observa contratación de asesorías externas adicionales a los contratos orientados a ejecución de las funciones inherentes al área y adicionales a los funcionarios de planta, que representan mayores costos aun cuando la entidad argumenta que cuenta con profesionales idóneos, capacitados y especializados en el área, ya sea de planta o por prestación de servicios (tributarios, contratación, jurídicos, otros).
- ✓ No se reportan capacitaciones en atención a la política de actualización permanente para los funcionarios inmersos en el proceso contable para la vigencia. La entidad informa que no obstante la falta de capacitaciones cuenta con asesores externos, expertos en los diferentes temas requeridos.

- ✓ Se presenta riesgo de responsabilidad y controles para el manejo de la información y realización efectiva de procesos por alta contratación de prestación de servicios.
- ✓ Se evidenciaron falencias de comunicación y retroalimentación entre los diferentes niveles de la organización con el área de contabilidad.
- ✓ Manuales como el de Contabilidad, Presupuesto y Contratación no se encuentran ajustados a los procesos y funciones que actualmente adelanta la Empresa.
- ✓ La Asesoría de Control Interno de ENTerritorio, reporta observaciones a la gestión financiera en sus informes, que ratifican lo observado por la CGR. Igualmente, ha determinado situaciones de retrasos en algunos casos, en los cronogramas y actividades establecidos para cada uno de los procesos contables, situación evidenciada y registrada en el presente informe.
- ✓ La entidad informa, a través de El Grupo de Planeación y Gestión de Riesgos que realiza en cada vigencia la evaluación de conocimiento de los Sistemas de Gestión de Riesgos de la entidad en forma transversal para todos los procesos. No obstante, reconoce que no es un mecanismo específico para retroalimentar deficiencias de los controles contables aplicados a la alta dirección.
- ✓ Se generan hallazgos por falencias en procedimiento mensual de conciliación, análisis y depuración de los saldos de las cuentas contables que componen los Estados Financieros.
- ✓ La entidad no cumple a cabalidad con lo dispuesto en el Marco Normativo Contable que le es aplicable respecto a la revisión de vidas útiles y deterioro de la propiedad planta y equipo.
- ✓ No se da cumplimiento a la resolución 193 de 2016 que obliga a las entidades a la depuración permanente de la información contable pública.
- ✓ No cuentan con indicadores que midan el desempeño del proceso contable, indicadores que evalúen la efectividad del proceso de gestión contable y de los controles aplicados en el área de contabilidad, pero este cumple con el objetivo principal que es la emisión de los estados financieros con oportunidad e integralidad y bajo la normatividad aplicable.

- ✓ En consonancia con lo anterior, mediante Informe de Control Interno 2020 se reporta:

*“(...) EVALUACION DE CONTROL INTERNO CONTABLE  
41400000 - Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo  
01-01-2020 al 31-12-2020 General  
CGN2016\_EVALUACION\_CONTROL\_INTERNO\_CONTABLE*

*“(...) DEBILIDADES*

*1. Durante la vigencia 2020, revisado el cumplimiento del cronograma establecido en la circular 110 de 2020, se establece que se presentaron demoras en el 16% de los periodos de reporte con algunas inconsistencias que generaron alcances en la información reportada por los diferentes grupos de trabajo proveedores de información para el Grupo de Contabilidad. 2. El 1% de las declaraciones de impuesto de Retención de industria y comercio municipales se realizó en forma extemporánea durante la vigencia. 3. El registro de operaciones como: constitución de provisiones, depreciaciones y facturación electrónica de servicios se realiza de forma manual. 4. No existen indicadores que involucren procesos, procedimientos y recursos para determinar el desempeño y rendimiento del área contable. 5. Actualmente no existe un mecanismo de control y seguimiento interno a los planes que puedan surgir producto de los informes de la Revisoría Fiscal. (...)”*

*“(...) .....9. LA ENTIDAD TIENE IMPLEMENTADAS DIRECTRICES, PROCEDIMIENTOS, GUÍAS O LINEAMIENTOS PARA REALIZAR PERIÓDICAMENTE INVENTARIOS Y CRUCES DE INFORMACIÓN, QUE LE PERMITAN VERIFICAR LA EXISTENCIA DE ACTIVOS Y PASIVOS?*

*No existen lineamientos internos para la circularización y conciliación de operaciones recíprocas en la entidad, pero se siguen los establecidos por la CGN, por lo que se realiza trimestralmente el proceso de conciliación, presentación y publicación de acuerdo con la normatividad vigente. Para el último trimestre de 2020, la Contaduría General de la Nación mediante radicado CGN N 20202000055581 se pronunció sobre el registro estandarizado de las operaciones con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) entidad con la que se genera una de las partidas conciliatorias de mayor participación. (...)”*

Con lo anterior, se determinan falencias en la identificación, diseño y aplicación de riesgos y controles; situación que afecta adecuado seguimiento a los diferentes procesos, así como la calidad y efectividad de los riesgos identificados y los controles existentes definidos por la entidad.

## 11.1 OTROS INSUMOS - DENUNCIAS Y PETICIONES:

En desarrollo del Proceso Auditor, se recibieren cinco (5) insumos del área de Responsabilidad Fiscal de la Delgada, para adelantar seguimiento a Indagaciones Preliminares en “Auto de Cierre”, procesos de los cuales, dos (2) presentaron situaciones adicionales y diferentes a las ya investigadas en estado “Auto de Cierre”, hechos que una vez analizados a continuación se registran como Hallazgos Fiscales:

### **Hallazgo No. 24 Gestión de Recursos Anticipos en el Convenio No 2170717 – Chaparral – Tolima. Administrativo con Incidencias Fiscal y Disciplinaria (A F y D).**

El artículo 209 CP establece “(...) La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones., el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 define la Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. (...)”

Así mismo, el Artículo 3 del Decreto 403 de 2020 establece “(...) los principios de la vigilancia y el control fiscal: Eficiencia, Eficacia, Equidad, Economía, Concurrencia, Coordinación, Desarrollo sostenible, Valoración de costos ambientales, Efecto disuasivo, Especialización técnica, Inoponibilidad en el acceso a la información, Tecnificación, Integralidad, Oportunidad, Prevalencia, Selectividad y Subsidiariedad. (...)”

Finalmente, el Artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020, establece “(...) Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo. (...)”

Del Contrato de Obra 161 de 2017, derivado del Convenio Interadministrativo No. 2170717 suscrito entre ENTerritorio y el Municipio de Chaparral Tolima, cuyo objeto es “*CONSTRUCCION DE PUENTE VEHICULAR SOBRE RIO AMOYA EN EL MUNICIPIO DE CHAPARRAL TOLIMA*”, se evidenció un desembolso por parte de ENTerritorio al Municipio por concepto de Anticipo por valor de \$714.537.696,82 como se aprecia en la siguiente Tabla:

**Tabla 17. Relación de Soportes de Pagos**  
(Cifras en Pesos)

Comprobante de Egreso	Fecha	Valor Pagado
20907	13/08/2018	\$ 35.726.885,00
20896	13/08/2018	\$ 678.810.811,82
<b>Total</b>		<b>\$ 714.537.696,82</b>

Fuente: Informes ENTerritorio Rad. 20212700020411  
Del 04-02-2021

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social celebró con Fonade hoy ENTerritorio, el Convenio Interadministrativo de Gerencia de Proyectos No. 212017 del 2012 cuyo objeto es “*(...)Fonade se compromete con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social Fondo de Inversión para la Paz a adelantar la Gerencia Integral de proyectos entregados por este(...)*” (sic) con fecha de vencimiento del 30 de septiembre 2018 del cual se derivó el Convenio Interadministrativo entre Fonade y el Municipio de Chaparral – Tolima con el objeto de “*(...)Aunar esfuerzos administrativos, financieros y técnicos con el fin de ejecutar la construcción del puente vehicular sobre el Rio Amoya en el Municipio de Chaparral – Tolima(...)*” (Sic) suscrito el 28 marzo de 2017 con fecha de terminación de prórrogas hasta el 30 septiembre de 2018 para no superar la vigencia del Convenio Marco 212017 y un presupuesto inicial de \$2.384.159.430,00, el cual tuvo una adición de \$671.514,706,72 por concepto de actividades no previstas en la etapa de ejecución para una suma total del Convenio 2170717 de \$3.055.674.136,72.

De lo anterior, ENTerritorio, no realizó prórroga del Convenio Marco 212017 suscrito con Prosperidad Social –DPS y del cual se derivó el Convenio Interadministrativo No. 2170717 que soportaba la ejecución del Contrato Obra 161 de 2017, frente a lo cual se procedió a la terminación anticipada de las obras bajo una suspensión al Contrato de Obra 161 de 2017 para realizar los trámites de liquidación del Convenio 2170717 y la suscripción de un nuevo Convenio Interadministrativo No. 2191870 que amparara financiera y jurídicamente el Contrato de Obra 161 de 2017.



El Municipio mantuvo vigente en el tiempo el Contrato de Obra 16/2017 y el Convenio 2191870 el cual terminó el 05 mayo de 2021, no se ejecutó ningún valor, debido a que no se adelantó la contratación de la Interventoría.

ENTerritorio basado en el manual de contratación requería un insumo por parte del Municipio y del contratista, los cuales no allegaban la información solicitada y de igual forma el contratista solicitaba un reajuste de precios para reiniciar el contrato a lo cual el DPS no acepto dicho reajuste. La realización de las diversas acciones del ámbito administrativo, técnico y jurídico dilataron el inicio de la obra por lo que hoy en día se podría considerar como una “obra inconclusa”.

Adicionalmente, se reporta que, durante la ejecución del Convenio 2170717 el contratista de obra presentó Acta Parcial No.1 el 07 de junio del 2019 para el cobro del periodo a pagar comprendido del 07 marzo de 2018 al 30 de septiembre de 2018, lo cual evidencia un pago tardío en la gestión de ENTerritorio por \$309.933.906 y del cual amortizan la suma de \$297.737.269,00 y un saldo por \$416.800.427,82 el cual, hasta la fecha no ha sido amortizado.

Ahora bien, por parte de ENTerritorio se evidencia la no reclamación para hacer efectiva la póliza que amparaba el buen manejo del anticipo, por tanto, se adelantó una conciliación extrajudicial ante la Procuraduría con el Municipio la cual no se concretó; en mayo del 2021 ENTerritorio demandó al Municipio de Chaparral – Tolima que busca condenar a la Entidad Territorial, a reconocer y pagar la suma de \$416.800.427,82 por concepto del valor pendiente por amortizar.

El efecto, del abandono de las obras y el no reinicio de las mismas tiene repercusiones en el deterioro de elementos estructurales debido a la exposición a la agresión ambiental y a los agentes atmosféricos, las estructuras se degradan afectadas por los mismos. Una exposición permanente a la lluvia provoca elevada humedad sobre las superficies de hormigón, facilitando su absorción hasta alcanzar las armaduras. También la exposición a gases atmosféricos puede provocar la carbonatación del hormigón y facilitar también la oxidación del acero, ahora bien, dentro de los ítems ejecutados por el contratista de obra se encuentra la fundida de caissons en concreto reforzado con avance aproximado del 50%, en la cual se evidencia la armadura expuesta de la cimentación, también se presenta conformación de accesos con material seleccionado y obras no previstas como concreto reforzado para pistas provisionales de apoyo a vigas postensadas.

Es claro decir, que el abandono de estas obras tiene efectos en el deterioro de elementos estructurales, oxido de los aceros, daño en accesos, plataformas de concreto y deterioro y/o exposición al robo de materiales dejados en sitio, por lo cual

se desconoce la cuantificación del deterioro de las obras y el problema será cuando en ésta obra abandonada se vayan a reanudar los trabajos, si estará la estructura en condiciones y en qué grado le habrá afectado la exposición ambiental, de igual forma, no se tiene certeza de su utilidad en una nueva etapa de ejecución del proyecto.

Con lo anterior, se determinan falencias de gestión oportuna por parte de ENTerritorio para la recuperación de los recursos desembolsados por concepto de Anticipo y no amortizados por \$416.800.427,82 dado el tiempo transcurrido desde de los hechos a la fecha (desde 30 septiembre de 2018, fecha vencimiento del convenio 2170717), así como falta de diligencia y falencias de seguimiento, supervisión y control de los recursos disponibles a desembolsar dentro de los plazos pactados en el convenio marco de igual forma al no tenerse convencimiento y seguridad de que lo amortizado en el acta parcial No. 1 por \$297.737.269,00 sea de utilidad en un reinicio del proyecto lo cual crea incertidumbre sobre su deterioro en el tiempo desde el 30 de septiembre de 2018 y la existencia de materiales suministrados los cuales son propensos a robo por reposar en una obra abandonada sin presencia de supervisión y mantenimiento a lo ejecutado.

Por lo anterior, más de 7 mil familias se ven perjudicadas a causa de la dificultad de extracción de productos y su traslado al mercado para la ciudadanía, al no contar con una vía en buen estado; la región es muy productiva, se saca panela, frijol, plátano, yuca, naranja, mandarina, aguacate, cachaco, piña, caña, pero constantemente las comunidades trabajan a pérdidas porque no se cuenta con un servicio de transporte debido a que el puente antiguo es obsoleto tiene más de 60 años el cual no es factible para el tránsito vehicular ya que puede desplomarse, también se evidencia el mal estado de las vías las cuales no serán rehabilitadas hasta no construirse el nuevo puente.

Ahora bien, los recursos entregados a título de anticipo en desarrollo del Contrato de Obra 161 de 2017, eran objeto de la Indagación preliminar No 88112-2019-30 la cual fue archivada mediante Auto de septiembre 18 de 2020 debido a que *“ENTerritorio mediante oficio No 2019ER013765422 del 12 de diciembre de 2019 emite respuesta a la indagación preliminar No 88112-2019-30 señalando entre otros aspectos y para efectos de tomar la presente decisión que la entidad objeto de investigación procedió a suscribir un nuevo convenio interadministrativo No 2191870 con fecha 26 de junio de 2019 con el municipio de Chaparral - Tolima, derivado del convenio de Gerencia 069/2012 No 212080) en aras de continuar con la ejecución del proyecto y las actividades pendientes de la obra. Las partes suscribieron el convenio interadministrativo No 2191870 con fecha 26 de junio de 2019, el cual tiene como objeto “TERMINACIÓN CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE VEHICULAR SOBRE EL RIO AMOYÁ EN EL MUNICIPIO DE CHAPARRAL – TOLIMA” con un plazo de ejecución de 18 meses a partir del cumplimiento de los requisitos*

de perfeccionamiento y ejecución con el fin de amparar financieramente el contrato de obra 161 de 2017.

*El material probatorio anterior nos permite concluir que la Entidad objeto de la indagación ha continuado con la labor de seguimiento a la obra del Proyecto “CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE VEHICULAR SOBRE EL RIO AMOYÁ EN EL MUNICIPIO DE CHAPARRAL – TOLIMA”, precisando que suscribió un nuevo convenio interadministrativo No. 2191870 de 26 de junio de 2019, para la terminación de la construcción del puente vehicular sobre el rio Amoyá en el municipio de Chaparral – Tolima incorporando los recursos desembolsados en su totalidad al presente convenio, garantizando su reintegro y cumplimiento del objeto conforme a que la ora se encuentra vigente y en plena ejecución con un plazo de 18 meses hasta diciembre de 2020, como consta en convenio interadministrativo No 2191870 (...).”*

Contrario a lo informado por la Entidad en desarrollo de la IP mencionada, ENTerritorio da respuesta al oficio con radicado 2021EE0068200, en el cual se evidencia que no se adelantó contratación derivada por las anomalías presentadas entre ENTerritorio y el Municipio de Chaparral, lo que indica una falta de gestión para la recuperación de los dineros por concepto de anticipo y responsabilidad sobre el estado inconcluso de la obra.

En razón a la respuesta de la entidad, donde explican la gestión desarrollada por la entidad sobre del proceso jurídico que se está llevando a cabo en contra del municipio de Chaparral, las acciones tomadas en el ámbito técnico, administrativo y jurídico para el reinicio del proyecto, pero no desvirtúa el hecho en el cual no se presentó reclamación a la aseguradora para hacer efectiva la póliza que cubría el buen manejo del anticipo lo cual corresponde a falta de gestión, monitoreo y seguimiento. Este hecho presuntamente dio inicio a un proceso jurídico en contra del municipio para la recuperación de los recursos no amortizados por concepto de anticipo por \$416.800.427,82 los cuales no han sido recuperados por más de 2 años desde el inicio de esta gestión.

Por otro lado, ENTerritorio no desvirtúa concretamente lo afirmado en relación con el deterioro evidente causado por el paso del tiempo de las obras ejecutadas lo cual hace referencia a lo amortizado por el contratista de obra por \$297.737.269,00 y simplemente menciona que es responsabilidad del municipio la custodia de la obra al momento de finalizar el proyecto en estado de ejecución, por tanto, se configura el hallazgo con incidencia administrativa, disciplinaria y fiscal en cuantía de \$416.800.427,82 correspondiente al valor desembolsado no, más el valor de \$297.737.269,00 correspondiente a valor amortizado por concepto de obras las cuales han sufrido deterioro y pérdida de materiales por el paso del tiempo, para una cuantía total de \$714.537.696,82.

## **Hallazgo No. 25 Supervisión Contrato de Obra 304/2014 suscrito bajo el Convenio Interadministrativo No. 2133481. Administrativo con incidencia Disciplinaria y Fiscal (A D y F)**

El artículo 209 CP establece “(...) *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*., el artículo 3 de la Ley 610 de 2000 define la Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales. (...)”

Según el Artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020, establece “(...) *Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de los órganos de control fiscal. Dicho daño podrá ocasionarse como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal o de servidores públicos o particulares que participen, concurren, incidan o contribuyan directa o indirectamente en la producción del mismo. (...)”*

En atención a lo estipulado por concepto de los Derechos y los Deberes de las entidades estatales, en el Artículo 4° de la Ley 80 de 1993 “(...)1. *Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. 4. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan. (...)”*

Adicional a lo establecido en el Manual de interventoría MMI versión 8 de FONADE (hoy ENTerritorio) Subcomponente 4.3 Pagos a Subcontratistas “(...) *en los tres (3) siguientes al recibo por el supervisor, verificar las solicitudes de pago de una factura o documento equivalente con sus correspondientes anexos, presentadas por el contratista de obra para el pago de anticipo, avance de obra o pago final, gestionar los trámites necesarios al interior de FONADE para la autorización del Gerente del Convenio o el Gerente de Unidad*

*(éste último aplica sólo cuando el Gerente del Convenio es el Supervisor directo del contrato) para la generación de los pagos respectivos. En caso que el supervisor no considere viable continuar con el trámite deberá proceder a devolver la factura mediante comunicación escrita en la cual consigna los motivos por los cuales no se puede tramitar (...)*

Igualmente, según lo pactado en el Contrato Derivado 2131909 Contrato de Interventoría, Clausula Quinta: Obligaciones de las Partes. “(...) 5.2 Obligaciones de FONADE. 2. Ejercer supervisión general del contrato (...)”. Contrato Interadministrativo 2133481 Clausula Tercera: Obligaciones de FONADE. “(...) 4. Verificar en el momento de efectuar los desembolsos y/o pagos a través del personal que ejerce la interventoría y/o supervisión, el cumplimiento de las normas legales, referentes a aspectos tributarios, laborales y demás que sean necesarios para el pago. (...)”.

Del análisis de la información suministrada por ENTerritorio , del Contrato de Obra 304/2014 suscrito bajo el Convenio Interadministrativo No.2133481 entre ENTerritorio y el Municipio de Facatativá–Cundinamarca, cuyo objeto “Mejoramiento, adecuación, remodelación y ajustes a diseños polideportivos en los barrios Cartagena sector Jardín, la paz y los Monarkas municipio de Facatativá – Cundinamarca”, se observa que el proyecto al momento de liquidarse tenía un avance ejecutado del 43% entre la etapa de pre construcción y la etapa de obra como se destaca en el Acta de Liquidación Bilateral de 2019.

Se reportan valores financieros del contrato de obra tales como el presupuesto, adiciones y pagos efectuados en la ejecución, así como se ilustra en las siguientes Tablas:

**Tabla 18. Presupuesto del Contrato 304/2014**  
(Cifras en Pesos)

Valor Inicial	\$ 1.031.589.389,00
Valor Adicional	\$ 379.138.864,00
Valor total	\$ 1.410.728.253,00

Fuente: Información suministrada  
Rad. 20211100057841 del 23-03-2021

**Tabla 19. Relación de Pagos Efectuados al Contratista**  
(Cifras en Pesos)

BALANCE DE PAGO		
Valor Pagado Acta Parcial 1	\$ 493.222.568,00	34.96%
Valor Pagado Acta Parcial 2	\$ 152.107.059,00	10.78%
Total, en Actas de Pago	\$ 645.329.627,00	45.74%

Fuente: Información suministrada rad. 20211100057841 del 23-03-2021

**Tabla 20. Relación de Soportes de Pagos**  
(Cifras en Pesos)

Comprobante de Egreso	Fecha	Valor pagado
2015000016	10/12/2015	\$ 493.222.568,00
2017000003	13/06/2017	\$ 152.107.059,00
Total		\$ 645.329.627,00

Fuente: Información suministrada rad. 20211100057841 del 23-03-2021

Con base en la información expuesta anteriormente, se evidencia que por medio de las Actas Parciales de obra fueron aprobados pagos que sobrepasan lo realmente ejecutado por el contratista de obra en \$38.763.693,00, desembolsos aprobados por parte de la interventoría, la cual firma y avala las dos Actas Parciales con los porcentajes de avances de los diferentes ítems que el contratista cobra en dichas Actas, tal como se observa en el siguiente balance del contrato:

**Tabla 21. Balance de Contrato**  
(Cifras en Pesos)

BALANCE DE CONTRATO		
Valor de Contrato	\$ 1.410.728.273,00	100,00%
Ingreso (Ejecutado)	\$ 606.585.933,00	43,00%
Egreso (Pagado)	\$ 645.329.627,00	45,74%
Diferencia entre valor Pagado y valor Ejecutado	\$ 38.763.693,00	-2,75%

Fuente de Información suministrada rad. 20211100057841 del 23-03-2021

Se evidencia liquidación del contrato 304/2014 en etapa de ejecución debido a las irregularidades y presuntos incumplimientos por parte del contratista, calificadas por la interventoría, razón por la cual estableció un valor a cargo del contratista por el monto de \$43.037.385,55, monto que hace referencia a los \$38.763.693,00 más el valor de \$4.273.692,50 por concepto de reparaciones de obra y abandono como se ve en el Acuerdo Tercero del Acta de Liquidación Bilateral. Dicho monto debía ser reintegrado al Municipio de Facatativá para a su vez ser reembolsado a ENTerritorio.

Por otro lado, se radicó una demanda en contra del Municipio de Facatativá y la Interventoría Consorcio Proyectar Colombia por un monto de \$56.983.444,00, por el incumplimiento de sus obligaciones y deberes de seguimiento y supervisión por el aval y aprobación de pagos de obras no ejecutadas.

Respecto al pago en exceso por \$38.763.693,00, aprobado por la interventoría y avalado por el Municipio de Facatativá bajo la supervisión de ENTerritorio, evidencia situaciones que generan falencias en el adecuado ejercicio de interventoría y la

responsabilidad del Municipio en la aprobación del “*pago de obras no ejecutadas*” así como la adecuada supervisión por parte de ENTerritorio, ante los incumplimientos por parte de la interventoría, al igual que el Municipio de Facatativá-Cundinamarca por avalar desembolsos de valores para obras no ejecutadas, desconociéndose las razones sin soportes válidos.

De igual forma, ENTerritorio en la gestión de sus obligaciones debe revisar detalladamente la información y soportes suministrados por el supervisor del contrato para posteriormente certificar y asegurar que lo cobrado hace referencia a lo realmente ejecutado. Es claro entonces que, al recibir los soportes del supervisor del contrato, deben estar debidamente soportados los ítems o cantidades cobradas (fotos, memorias, informes etc.), de este modo el supervisor de ENTerritorio debe solicitar la información faltante de los informes y soportes, o de otro modo proceder a devolver la factura para su ajuste.

Entre las obras pagadas y no ejecutadas se encuentran algunas actividades como las siguientes que fueron evidenciadas por ENTerritorio en su visita al proyecto:

*“(...) Polideportivo del Barrio Monarkas:*

- *Se evidenció que no está instalada la estructura metálica para la cubierta del polideportivo Monarkas*
- *Se evidenció que los pisos no están terminados*
- *No se encontró cerramiento en la obra.*
- *No se evidenció malla informativa*

*Polideportivo Barrio La Paz*

- *Se evidenció que no está terminada la estructura en concreto para el polideportivo (Aceros expuestos sin terminación)*

*Polideportivo Barrio Cartagena*

- *Se evidenció que no están fundidos los pisos*
- *No se evidenció cerramiento del polideportivo*
- *No se evidenció malla informativa, ni cerramiento*
- *Falta terminación de muro contra impactos (aceros expuestos) (...)” (sic)*

La entidad en su respuesta, explica entre otros, las causales originadas por actuaciones de los contratistas, conllevando a situaciones que generaron los presuntos incumplimientos por parte del contratista, interventoría y supervisor del municipio Facatativá, por concepto de pagos mayores a lo realmente ejecutado en obra, aprobado por la interventoría, el municipio y avalado por ENTerritorio según los soportes entregados por el supervisor del municipio para posteriormente desembolsar los pagos de las 2 actas parciales. se evidencian falencias en el correcto cumplimiento del manual de interventoría MM1 versión 8 de Fonade hoy “ENTerritorio”, debido a que el supervisor de ENTerritorio debía solicitar soportes

detallados de la ejecución de los diferentes ítems del proyecto, como se evidencia en el Polideportivo Monarkas “(...) *Se evidenció que no está instalada la estructura metálica para la cubierta del polideportivo Monarkas (...)*” (sic); lo anterior podía ser identificado con registros fotográficos, por lo cual se pagaron \$38.763.693,00 sin soporte de obra ejecutada.

Se reportan falencias de supervisión y control oportuno de las novedades presentadas en la ejecución del proyecto, situaciones que generan incertidumbre sobre la adecuada supervisión de los contratos y selección de contratistas e interventores para el desarrollo de los proyectos a su cargo, más aún si se tiene en cuenta que la interventoría objeto de esta observación tiene suscrito otros procesos contractuales con la empresa dejando en riesgo los resultados esperados para los proyectos asignados. Lo anterior tiene presunta incidencia disciplinaria y fiscal por inobservancia de las normas citadas y por el pago de \$38.763.693,00 sin soporte de obra ejecutada.



## ANEXO 1. RESUMEN RELACIÓN DE HALLAZGOS - INCIDENCIAS

No.	Hallazgo	A	D	F	S
1	HALLAZGO NO. 1 - MANUAL DE POLÍTICAS CONTABLES. ADMINISTRATIVO	X			
2	HALLAZGO NO 2. PROPIEDADES PLANTA EQUIPO – DEPRECIACIÓN. ADMINISTRATIVO	X			
3	HALLAZGO NO. 3 PROPIEDADES PLANTA Y EQUIPO TOTALMENTE DEPRECIADAS. ADMINISTRATIVO	X			
4	HALLAZGO NO. 4 INTANGIBLES. ADMINISTRATIVO	X			
5	HALLAZGO NO. 5 OPERACIONES RECIPROCAS – ADMINISTRATIVO	X			
6	HALLAZGO NO. 6 PROPIEDADES PLANTA Y EQUIPO – CONTRATACIÓN DE AVALÚO – 2018. ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL	X	X	X	
7	HALLAZGO NO. 7 - MULTAS E INTERESES - RESOLUCIÓN 757 DEL 13 DE JUNIO DE 2018 SUPERFINANCIERA. ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL	X	X	X	
8	HALLAZGO NO. 8 SALDOS PENDIENTES POR DEPURAR. ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA	X	X		
9	HALLAZGO NO. 09 INTERESES DE MORA ESTAMPILLA PRO-UNIVERSIDADES ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA FISCAL Y DISCIPLINARIA	X	X	X	
10	HALLAZGO NO. 10 APROPIACIÓN VERSUS EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE GASTOS - ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA	X	X		
11	HALLAZGO NO. 11 MODIFICACIONES PRESUPUESTO DE GASTOS - ADMINISTRATIVO	X			
12	HALLAZGO NO. 12 CUENTAS POR PAGAR CONSTITUIDAS EN LA VIGENCIA 2019 Y EJECUTADAS DURANTE LA VIGENCIA 2020. ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA	X	X		

No.	Hallazgo	A	D	F	S
13	HALLAZGO NO. 13 CUENTAS POR PAGAR Y OBLIGACIONES VIGENCIAS ANTERIORES CONSTITUIDAS EN LA VIGENCIA 2020 VRS PRESUPUESTO. ADMINISTRATIVO	X			
14	HALLAZGO NO.14 OBLIGACIONES VIGENCIAS ANTERIORES CONSTITUIDAS 2019 Y 2020 - MUESTRAS SELECTIVAS GERENCIA - ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA	X	X		
15	HALLAZGO NO.15 CUENTAS POR PAGAR Y OBLIGACIONES VIGENCIAS ANTERIORES CONSTITUIDAS 2019 Y 2020 - FUNCIONAMIENTO - ADMINISTRATIVO	X			
16	HALLAZGO NO.16 REINTEGRO DE SALDOS A CONVENIOS. ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA	X	X		
17	HALLAZGO NO. 17. GESTIÓN EN LA SUPERVISIÓN DEL CONTRATO DE OBRA 2019000678 BAJO EL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 2191441- BARBACOAS. ADMINISTRATIVO	X			
18	HALLAZGO NO. 18. PLANEACIÓN DE CONTRATOS. ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA	X	X		
19	HALLAZGO NO. 19- RESOLUCIONES 1417 Y 1576 DE 2016 DEL MINISTERIO DEL INTERIOR POR INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO 212046. ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.	X	X		
20	HALLAZGO NO. 20. ARCHIVO MAGNÉTICO CONTRATOS, PROCESOS, JURÍDICOS – SOPORTES. ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA	X	X		
21	HALLAZGO NO. 21 MANUALES, PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS. ADMINISTRATIVO	X			
22	HALLAZGO NO. 22. REPORTE INFORMACIÓN AL ENTE DE CONTROL. ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO	X			X
23	HALLAZGO NO. 23. EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO. ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA	X	X		

No.	Hallazgo	A	D	F	S
24	HALLAZGO NO. 24. GESTIÓN DE RECURSOS ANTICIPOS EN EL CONVENIO 2170717 - CHAPARRAL - TOLIMA - ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIAS FISCAL Y DISCIPLINARIA	X	X	X	
25	HALLAZGO NO. 25. SUPERVISIÓN CONTRATO DE OBRA 304/2014 SUSCRITO BAJO EL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO NO.2133481 ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL	X	X	X	

Fuente: Elaboración propia

A: Hallazgo Administrativo.

D: Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.

F: Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Fiscal.

S: Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Sancionatoria

**ANEXO 2. ESTADOS FINANCIEROS**  
**Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial**  
**ENTerritorio**

**EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL-ENTERRITORIO**

Estado de Situación Financiera  
31 de Diciembre de 2020  
(Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2019)  
(Expresado en miles de pesos)

	NOB Nro.	31 Dic 2020	31 Dic 2019
<b>ACTIVOS</b>			
<b>Activos corrientes</b>			
Efectivo y equivalentes al efectivo	7	290.998.004	298.624.051
Cuentas comerciales por cobrar y otras cuentas por cobrar	9	29.155.241	10.094.825
Inventarios negociables	8	395.287.332	470.953.235
Otros activos no financieros	11	1.678.431	2.704.963
Otras Subvenciones SGR	21	13.797.695	5.550.549
Activos por impuestos corrientes	18	19.406.718	14.792.705
Activos mantenidos para la venta	14	750.302.421	802.720.325
<b>Activos corrientes totales</b>		<b>\$ 764.937.745</b>	<b>\$ 902.720.325</b>
<b>Activos no corrientes</b>			
Propiedades, planta y equipo	12	11.323.539	16.434.976
Activos intangibles	13	84.468.601	94.475.061
Activos intangibles distintos de la plusvalía	15	551.732	791.285
Inventario disponible para la venta	8	4.081	4.678
Activos por impuestos diferidos	18	4.839.483	5.728.480
Otros activos no financieros	11	555.297	491.108
<b>Activos no corrientes totales</b>		<b>\$ 101.242.723</b>	<b>\$ 117.927.568</b>
<b>Activos Totales</b>		<b>\$ 866.180.468</b>	<b>\$ 920.647.893</b>
<b>PASIVOS Y PATRIMONIO</b>			
<b>Pasivos corrientes</b>			
Cuentas comerciales por pagar y otras cuentas por pagar	16	58.008.751	68.737.490
Depósitos Especiales	19	803.890.462	555.700.440
Ingreso diferido por SGR	21	13.668.723	5.539.228
Otros pasivos no financieros	11	2.117.948	8.097.154
Provisiones por beneficios a los empleados	20	44.797	12.916
Otras provisiones	20	1.051.712	3.050.254
<b>Pasivos corrientes totales</b>		<b>\$ 598.580.393</b>	<b>\$ 641.147.482</b>
<b>Pasivos no corrientes</b>			
Depósitos Especiales	19	2.482.877	5.831.212
Provisiones por beneficios a los empleados	20	382.081	316.911
Otras provisiones	20	62.758.388	76.417.882
Pasivo por impuestos diferidos	18	4.427.454	4.223.895
<b>Pasivos no corrientes totales</b>		<b>\$ 7.040.800</b>	<b>\$ 7.790.000</b>
<b>Pasivos Totales</b>		<b>\$ 668.721.193</b>	<b>\$ 727.937.482</b>
<b>Patrimonio</b>			
Capital emitido	22	92.713.341	92.713.341
Reservas	22	60.559.458	40.632.176
Ganancias acumuladas por adopción		11.332.863	11.332.863
Ganancias (pérdidas) acumuladas		28.098.395	19.927.281
Resultado del ejercicio		5.051.337	28.098.395
Otras participaciones en el patrimonio	29	3.891	4.478
<b>Total Patrimonio</b>		<b>197.739.275</b>	<b>192.708.335</b>
<b>Pasivos y Patrimonio totales</b>		<b>\$ 866.180.468</b>	<b>\$ 920.647.893</b>

Las notas 1 a 35 adjuntas son parte integral de los estados financieros  
Los sustritos aquí examinados íntegros y contrastados certificarán que hemos verificado las afirmaciones contenidas en los Estados Financieros y los mismos han sido  
tomados fehaciente de los libros de contabilidad

*Marta Abuchare Cortés*  
**MARTA ELIA ABUCHARE CORTÉS**  
Representante Legal

*Miriam Paranguera Bello*  
**MIRIAM PARANGUERA BELLO**  
Comisario  
Tarjeta Profesional No 72146-T

*Roberto García Cano*  
**ROBERTO GARCÍA CANO**  
Revisor Fiscal  
Tarjeta Profesional No 58590-T  
Designado por Mezzans Colombia S.A.S.  
(Véase su dictamen adjunto)


**Estado de Resultados Integral**  
**Por el periodo que termina en 31 de diciembre de 2020**  
(Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2019)  
(Expresado en miles de pesos)

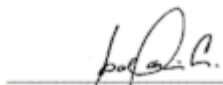
	Nota No.	1 de enero a 31 de diciembre de 2020	1 de enero a 31 de diciembre de 2019
<b>Resultado del Periodo</b>			
Ingresos de Actividades Ordinarias procedentes de contratos con clientes	23	61,539,108	61,418,329
Otros Ingresos	25	26,720,980	49,819,369
Ingresos por Subvenciones del Gobierno	21	4,237,168	153,668
Ingreso por reversión de aportes a Convenios de Gerencia	26	1,234,038	5,966,778
Gasto por aportes a Convenios de Gerencia	26	-10,093,772	-13,207,078
Gastos Sistema General de Regalias SGR	21	-4,237,168	-153,668
Gastos por Beneficios a Empleados	27	-12,779,600	-11,990,334
Gastos por Depreciación y Amortización		-989,245	-1,390,437
Otros Gastos	28	-90,301,940	-94,116,370
(-) Otras Ganancias (Pérdidas)			
<b>Ganancia (Pérdida) por actividades de operación</b>		<b>-\$ 24,670,431</b>	<b>-\$ 3,499,743</b>
Ingresos Financieros	24	34,596,236	42,798,356
Costos Financieros	24	-4,594,823	-1,612,496
<b>Ganancia (Pérdida) antes de impuestos</b>		<b>\$ 5,330,982</b>	<b>\$ 37,686,117</b>
Ingreso (Gasto) por Impuesto		-279,646	-9,597,721
<b>Ganancia (Pérdida) procedente de actividades Continuas</b>		<b>\$ 5,051,336</b>	<b>\$ 28,098,396</b>
<b>Ganancia (Pérdida)</b>		<b>\$ 5,051,336</b>	<b>\$ 28,098,396</b>
<b>Otro Resultado Integral</b>			
<b>Componentes del Otro Resultado Integral que no se reclasificarán al resultado del periodo, neto de Ganancias (Pérdidas) de inversiones en instrumentos de patrimonio</b>			
		-597	-3,629
<b>Total Otro Resultado Integral que no se reclasificarán al resultado del periodo, neto de impuestos</b>		<b>-\$ 597</b>	<b>-\$ 3,629</b>
<b>Total Otro Resultado Integral</b>		<b>-\$ 597</b>	<b>-\$ 3,629</b>
<b>Resultado Integral Total</b>		<b>\$ 5,050,739</b>	<b>\$ 28,094,767</b>

Las notas 1 a 35 adjuntas son parte integral de los estados financieros

Los suscritos representante legal y contador certificamos que hemos verificado las afirmaciones contenidas en los Estados Financieros y los mismos han sido tomados fielmente de los libros de contabilidad

  
**MARÍA ELIA ABUCHAIBE CORTÉS**  
Representante Legal

  
**MYRIAM PANQUEVA BELLO**  
Contadora  
Tarjeta Profesional No 72146-T

  
**ISABEL GARCIA CANO**  
Revisor Fiscal  
Tarjeta Profesional No 58590-T  
Designado por Mazars Colombia S.A.S.  
(Véase mi dictamen adjunto)

**EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL-ENTERRITORIO**  
**Estado de Cambios en el Patrimonio**  
**Por el año que termina en 31 de diciembre de 2020**  
(Con cifras comparativas al 31 de diciembre de 2019)  
(Expresado en miles de pesos)


Saldo a 1 de enero de 2019	Capital Emitido	Reservas	Otras Participaciones	Ganancias Acumuladas	Ganancias Acumuladas Adopción	Resultado Ejercicio (Utilidad/Pérdida)	Total Patrimonio
	\$ 79,410,701	\$ 39,154,105	\$ 8,107	\$ 14,780,712	\$ 11,332,863	19,927,281	\$ 164,613,769
Traslado de Resultados a Ejercicios Anteriores	0	0	0	19,927,281	0	-19,927,281	0
Ganancia/Pérdida Neta del Ejercicio	0	0	0	0	0	28,098,396	28,098,396
Otros Resultados Integrales	0	0	-3,629	0	0	0	-3,629
Capitalización	13,302,640	0	0	0	0	0	13,302,640
Constitución de Reservas	0	1,478,071	0	-14,780,712	0	0	-13,302,641
<b>Saldo a 31 de diciembre de 2019</b>	<b>92,713,341</b>	<b>40,632,176</b>	<b>4,478</b>	<b>19,927,281</b>	<b>11,332,863</b>	<b>28,098,396</b>	<b>192,708,535</b>
<b>Saldo a 1 de enero de 2020</b>	<b>\$ 92,713,341</b>	<b>\$ 40,632,176</b>	<b>\$ 4,478</b>	<b>\$ 19,927,281</b>	<b>\$ 11,332,863</b>	<b>\$ 28,098,396</b>	<b>\$ 192,708,535</b>
Traslado de Resultados a Ejercicios Anteriores	0	0	0	28,098,396	0	-28,098,396	0
Ganancia/Pérdida Neta del Ejercicio	0	0	0	0	0	5,051,337	5,051,337
Otros Resultados Integrales	0	0	-597	0	0	0	(597)
Constitución de Reservas	0	19,927,282	0	-19,927,282	0	0	0
<b>Saldo a 31 de diciembre de 2020</b>	<b>\$ 92,713,341</b>	<b>60,559,458</b>	<b>3,881</b>	<b>28,098,395</b>	<b>11,332,863</b>	<b>5,051,337</b>	<b>197,759,275</b>

Las notas 1 a 35 adjuntas son parte integral de los estados financieros.

Los suscritos representante legal y contador certificamos que hemos verificado las afirmaciones contenidas en los Estados Financieros y los mismos han sido tomados fielmente de los libros de contabilidad.

  
**MARÍA ELIA ABUCHAIBE CORTÉS**  
Representante Legal

  
**MYRIAM PANQUEVÍA BELLO**  
Contadora  
Tarjeta Profesional No 72146-T

  
**ISABEL GARCÍA CANO**  
Revisor Fiscal  
Tarjeta Profesional No 58590-T  
Designado por Mazars Colombia S.A.S.  
(Véase mi dictamen adjunto)