

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital – AND
Vigencia 2020

CGR-CDST No. [009]
12 Y 16 NOVIEMBRE DE 2021

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
CORPORACION AGENCIA NACIONAL DE GOBIERNO DIGITAL

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vicecontralor General	Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Contralor Delegado	José Alberto Onzaga Niño
Director de Vigilancia Fiscal	Sandra Milena Urrutia Pérez
Director Estudios Sectoriales	Stephan Acuña Aguirre
Supervisor Encargado	Rosaura Rivera Mateus
Líder de Auditoría	Sandra Marcela Duarte Acero
Audidores	Andrés Mauricio Ojeda Ladino Blanca Ernestina Delgado Martínez Cesar Augusto Castro Zea Dagoberto Godoy Méndez Keyle Madeleine Villamizar Pérez Martha Isabel Aponte Gutiérrez Nubia Esther Castañeda Gómez Ricardo Diaz Raigoso

TABLA DE CONTENIDO

1. HECHOS RELEVANTES.....	4
2. CARTA DE CONCLUSIONES	6
2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	8
2.2 FUENTES DE CRITERIO.....	8
2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	9
2.4 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	10
2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA- INCUMPLIMIENTO MATERIAL -CONCEPTO CON RESERVA	10
2.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	13
2.7 PLAN DE MEJORAMIENTO.	13
3. OBJETIVOS Y CRITERIOS.....	15
3.1 OBJETIVOS ESPECIFICOS	15
3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA	15
4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	18
4.1 RESULTADOS GENERALES	18
4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1	18
4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	46
4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3.....	53
4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4.....	55
4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5.....	56
4.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6.....	60
5. RESUMEN DE HALLAZGOS.....	65

1. HECHOS RELEVANTES

Mediante Decreto 1078 de 2015 se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, al cual mediante Decreto 1413 de 2017 se le adiciono el Título 17 a la Parte 2 del Libro 2 para reglamentarse parcialmente el Capítulo IV del Título III de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 45 de la Ley 1753 de 2015, estableciendo lineamientos generales en el uso y operación de los servicios ciudadanos digitales.

El Decreto 2257 de 2017, en su artículo 1 se autorizó “ *al Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y al Departamento Administrativo de la Función Pública, para que concurren en la creación de una Entidad Descentralizada Indirecta con el carácter de asociación civil, con participación pública y naturaleza privada, sin ánimo de lucro, con patrimonio propio, organizada bajo las leyes colombianas, dentro del marco de la Constitución Política y las normas de Ciencia y Tecnología, en especial del Decreto-ley 393 de 1991, y regida, además de dichas normas, por lo dispuesto para las corporaciones en el Código Civil, así como por sus Estatutos.*

Dicha entidad tendrá por finalidad articular los Servicios Ciudadanos Digitales de que trata el título 17 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector TIC, y desarrollar las actividades de ciencia, tecnología e innovación asociadas a la creación de un ecosistema de información pública y otras áreas soportadas en el aprovechamiento de la data pública. La Corporación estará adscrita al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.”

Mediante documento privado de constitución se creó la Corporación sin ánimo de lucro, el 29 de diciembre de 2017 de la Asamblea Constitutiva, inscrito en cámara de Comercio el 9 de enero de 2018, con el No. 00298238 del Libro I de las entidades sin ánimo de lucro, se constituyó la persona jurídica denominada CORPORACION AGENCIA NACIONAL DE GOBIERNO DIGITAL. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Departamento Administrativo de la Función Pública, constituyeron la CORPORACIÓN AGENCIA NACIONAL DE GOBIERNO DIGITAL – AND, la cual tiene como objeto articular los Servicios Ciudadanos Digitales, de que trata el título 17 de la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, del Decreto 1078 de 2015.

La AND tiene como objeto articular los servicios ciudadanos digitales de que trata el Título 17 de la Parte 2 del libro II del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector TIC, acorde con la evolución de los modelos de servicios digitales ciudadanos y del sistema de planeación y gestión pública, y desarrollar las actividades de ciencia, tecnología e innovación asociadas a la creación de un ecosistema de información pública, incorporando la debida gestión de riesgos asociada a la información, que permita apoyar proyectos de ciencia, tecnología e innovación, así como identificar planes, programas y proyectos que ofrezcan soluciones a problemáticas o cuellos de botella en el sector público colombiano,

introduciendo con ello mejoras significativas en los procesos estatales, mediante el uso y desarrollo de soluciones de software, analítica de datos, entre otras.

La AND busca contribuir a la construcción de un estado más eficiente, transparente y participativo, gracias al uso y aplicación de la ciencia y las tecnologías de la información y las comunicaciones, articulando los servicios ciudadanos digitales, para que a través de ellos se permita el acceso de los ciudadanos colombianos, extranjeros residentes en Colombia y empresas, a la administración pública a través de medios electrónicos. Para desarrollar su objeto, la corporación podrá en el marco del modelo de planeación, gestión y desempeño institucional y de los lineamientos establecidos por las entidades líderes de las políticas de gestión y desempeño institucional adelantar las siguientes actividades:

- A) *Facilitar a los ciudadanos el acceso a la administración pública a través de medios electrónicos, por virtud de lo dispuesto en el Decreto 1078 de 2015, diseñando y ejecutando el modelo de servicios ciudadanos digitales básicos y especiales.*
- B) *Generar conocimiento y capacidades propias y a través del ecosistema nacional e internacional para dar solución a los requerimientos de software que actualmente se presentan en varias instituciones del estado, contribuyendo con la innovación y digitalización de sus procesos o productos para lograr eficiencia y valor en la interacción con los ciudadanos.*
- C) *Formular, apoyar, proponer y ejecutar proyectos de ciencia, tecnología e innovación que incorporen tecnologías emergentes para generar capacidades de analítica de datos.*
- D) *Formular, apoyar, proponer y ejecutar la cooperación científica y tecnológica tanto nacional como internacional, en lo atinente a tecnologías de la información y las comunicaciones.*
- E) *Mejorar la calidad de los servicios ofrecidos por las diversas entidades públicas a través de la tecnología y velar por la optimización de trámites y servicios en línea para responder a las necesidades más apremiantes de los ciudadanos, siguiendo los lineamientos establecidos por el ministerio de las tecnologías de la información y las comunicaciones y el departamento administrativo de la función pública.*
- F) *Difundir información de carácter científico y tecnológico, a través de formación directa, y publicaciones.*
- G) *Los demás que le sean afines y que sean necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.*

Con el Decreto 620 del mayo de 2020, se subroga el título 17 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, para reglamentarse parcialmente los artículos 53, 54, 60, 61 Y 64 de la Ley 1437 de 2011, los literales e, j y literal a del parágrafo 2 del artículo 45 de la Ley 1753 de 2015, el numeral 3 del artículo 147 de la Ley 1955 de 2019, y el artículo 9 del Decreto 2106 de 2019, estableciendo los lineamientos generales en el uso y operación de los servicios ciudadanos digitales".

2. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor:

JOHAN SEBASTIAN ESLAVA GARZON

Director

Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital

Ciudad

Respetado Doctor Eslava:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019 y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 22 del 31 de Agosto de 2018, la Contraloría General de la República-CGR, realizó auditoría de cumplimiento sobre la gestión fiscal misional de la entidad en la vigencia 2020, con respecto a la comprobación o examen de las operaciones financieras, administrativas y económicas, para establecer que se hayan realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimientos de la Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital -AND.

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

Es obligación de la Contraloría General de la República – CGR, expresar con independencia, una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones a la gestión fiscal misional de la entidad en la vigencia 2020, con respecto a la comprobación o examen de las operaciones financieras, administrativas y económicas, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los “Principios fundamentales de auditoría y las Directrices” impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme a lo establecido en la Resolución Orgánica 22 del 31 de agosto de 2018, proferida por la CGR, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI¹), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI²) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

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

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado, remitidos por el sujeto de control y por las entidades consultadas, tales como el Departamento Administrativo de la Función Pública, Ministerio de Salud y Protección Social,

¹ ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions

² INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

y el Ministerio de Medio Ambiente, lo que permitió expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a la gestión fiscal de la AND por la vigencia 2020,

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información de Control de Auditorías - SICA establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría delegada para el sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

La auditoría se adelantó en el Nivel Central, el período auditado tuvo como fecha de corte 31 de diciembre de 2020 y abarcó el período comprendido, entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.

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

2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

2.1.1 Objetivo General:

Evaluar la gestión fiscal de la Entidad en la vigencia 2020, sobre la comprobación o examen de las operaciones financieras, administrativas y económicas, para establecer que se hayan realizado conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y de procedimiento.

2.2 FUENTES DE CRITERIO.

- Decreto Ley 403 del 16 de marzo de 2020 por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 del 2019 y el fortalecimiento del Control Fiscal
- Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la administración Pública
- Ley 1474 de 2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
- Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del Control Interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.
- La Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional.
- Ley 594 de 2000, Plan General de Archivo General.
- Decreto 111 del 15 de enero de 1996, Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
- Artículo 160 del Decreto Ley 019 de 2012, en el cual se establecen las características y requerimientos de las entidades de certificación, las cuales deben cumplir con los

requerimientos y deben ser acreditadas por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia -ONAC-, conforme a la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional.

- Ley 1618 del 2013, Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.
- Ley 1757 de 2015, Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
- Decreto 1413 de 2017 Por el cual se adiciona el título 17 a la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Decreto 1078 de 2015, para reglamentarse parcialmente el capítulo IV del título III de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 45 de la Ley 1753 de 2015, establece lineamientos generales en el uso y operación de los Servicios Ciudadanos Digitales.
- Decreto 620 del 2020 respecto de los lineamientos generales en el uso y operaciones de los Servicios Ciudadanos Digitales, expedido por Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones.
- Resolución 42 del 25/08/2020 Rendición de electrónica de la cuenta de la CGR.
- Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022.
- Plan Estratégico Sectorial 2019-2022.

2.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA.

Se evaluó las políticas, lineamientos y ejecución de recursos para el cumplimiento misional, los cuales se enmarca en los dos proyectos determinados en su Plan de Acción, vigencia 2020:

- Articulación, uso y apropiación de los Servicios Ciudadanos Digitales. El objetivo específico del proyecto de inversión es: Implementar un Modelo de Servicios Ciudadanos Digitales que brinde al Estado capacidad y eficiencia para su transformación digital.
- Gestión de soluciones a problemáticas del sector público a través de proyectos de ciencia, tecnología e innovación aplicada. El objetivo específico del proyecto de inversión es: Aumentar las herramientas tecnológicas para la prestación de los bienes y servicios de las entidades públicas.

Se verificó la ejecución presupuestal de los 2 proyectos de inversión con énfasis en los contratos seleccionados, teniendo en cuenta las diferentes modalidades, en las etapas precontractual, contractual y postcontractual.

Se evaluó el cumplimiento y aplicación de las regulaciones y la normatividad emanadas por la AND o por los organismos competentes que se deben aplicar a los procedimientos y actividades que conforman la Gestión Contable y Financiera en desarrollo de los proyectos de inversión mencionados

Se conceptuó sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno implementado por la AND en lo relacionado con su gestión misional; y sobre el cumplimiento normativo, respecto de las condiciones o acciones concretas que promuevan la garantía de los derechos de las personas en situación de discapacidad.

Se verificó el cumplimiento de acciones relacionadas con los derechos de los derechos de Participación Ciudadana en el desarrollo de su gestión institucional, de acuerdo con la normatividad

Finalmente, se evaluó la gestión de protección, conservación, uso y explotación del capital natural por parte de la AND y se verificó la implementación del principio de valoración de costos ambientales.

La revisión se realizó con fundamento en la verificación de cumplimiento de los criterios de auditoría enunciados en el numeral 3.2 del presente informe.

2.4 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO.

La identificación de riesgos de incumplimiento de los criterios de evaluación, definidos como significativos por el equipo auditor, relacionados con la materia auditada y la determinación por parte del AND de los controles, su diseño y efectividad para mitigar el riesgo mencionado, dada su responsabilidad en el control de Servicios Ciudadanos Digitales del País, le permitió a la CGR conocer algunos eventos donde los riesgos de incumplimiento se materializaron.

A partir de esta evaluación, el equipo auditor estableció deficiencias en el control interno del asunto evaluado, las cuales están reveladas en los hallazgos relacionados en el presente informe.

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por la Agencia Nacional de Gobierno Digital -AND-, en los procesos evaluados, y de acuerdo con la metodología establecida en la Guía de Auditoría de Cumplimiento de la CGR para la evaluación del control interno, se determinó una calificación del diseño y efectividad de 2,367 que permite a la CGR conceptuar que, para el asunto auditado, el Diseño y Efectividad de los controles fue “Inadecuado”³. En consecuencia, la Calificación Final del Sistema de Control Interno obtenida, que corresponde a 2.579, permite conceptuar que la Calidad y Eficiencia del Control Interno fue “Ineficiente”, en la vigencia auditada.

2.5 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA- INCUMPLIMIENTO MATERIAL -CONCEPTO CON RESERVA.

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que el cumplimiento de la normatividad relacionada con la gestión fiscal misional de la Entidad a la vigencia 2020, con

³ Formato 04 Matriz Evaluación de Control Interno

relación a las operaciones financieras, administrativas y económicas, resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados, salvo lo referente a los hallazgos revelados en este informe. Por lo anterior, y de acuerdo con la normativa establecida para el efecto, la Contraloría General de la República emite concepto de **incumplimiento material con Reserva**⁴, soportado en las siguientes consideraciones:

- De acuerdo con lo definido en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el que se incorpora como objetivo, la promoción de la digitalización y automatización masiva de trámites, a través de la implementación e integración de los Servicios Ciudadanos Digitales SCD, (carpeta ciudadana, autenticación electrónica e interoperabilidad de los sistemas del Estado) y que la AND incorporó en su Plan de Acción de la vigencia 2020, el “Proyecto de Articulación, Uso y Apropiación de los SCD, se observó en el proceso auditor que, la Agencia no logró la operación de estos servicios, lo cual impidió que los ciudadanos accedieran de manera eficiente a los servicios y trámites del Estado a través de medios electrónicos, con lo cual, se aportaría para el logro de la transformación digital como política de Estado.
- La AND no facilitó la integración de las entidades públicas priorizadas con la plataforma de interoperabilidad del Estado, dado que no se proporcionó el nivel de seguridad e integridad requerido para los mensajes de datos en el marco de los SCD, que permitiera el beneficio ciudadano de interactuar de manera virtual con las diferentes entidades Públicas, lo que ocasionó que, entre el 20 de diciembre de 2019 y el 3 de febrero de 2020, la entidad tuviera que erogar la suma de \$135.697.079. Además, y aunque en los pliegos de condiciones definitivos, se describía como parte esencial de las características técnicas y requisito obligatorio para prestar el servicio, que la entidad de certificación adjudicada, contara con la acreditación del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia -ONAC-; dicho organismo regulador y/o certificador⁵, informó al contratista⁶ el retiro de la acreditación, lo que llevó a la suspensión de los servicios que prestaba el contratista y que los prestados con anterioridad a esta fecha, quedarán sin validez. Lo anterior se traduce en una gestión fiscal antieconómica, por lo que se generó un presunto detrimento patrimonial en las sumas de \$135.697.079 y \$51.219.583 respectivamente.
- Así mismo, se evidencian debilidades en los mecanismos implementados por la Agencia para la puesta en operación, en las condiciones técnicas y plazos establecidos, de los servicios ciudadanos digitales base, es decir, Interoperabilidad, Carpeta ciudadana y Autenticación digital. Se evidencia la no integración técnica de los servicios de confianza con la plataforma X-ROAD, para garantizar la validez jurídica de los mensajes de datos intercambiados en la plataforma de interoperabilidad, la baja utilización de la infraestructura tecnológica dispuesta para la operación de los SCD, tanto en la nube privada como la nube pública, y la

⁴ 3.3.5.2.1 Incumplimiento Material – Conclusión (concepto) con reserva.

“Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a (describir la excepción), la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con (los criterios aplicados) ...”.

⁵ Mediante acta 2020-006–ECD de fecha 28 de septiembre de 2020

⁶ Contrato AND-201-2019

reducción en el alcance de los entregables establecidos en las propuestas técnicas. Situaciones que afectaron el cumplimiento de las obligaciones de la Agencia como articulador y administrador técnico de los SCD, en la vigencia 2020.

- Si bien el presupuesto de inversión se define como componente del gasto, que se constituye en el concepto de mayor importancia en el total de egresos, toda vez que se destinan a financiar los planes, programas y proyectos, contemplados en el Plan de acción, se evidenció una deficiencia en la planeación presupuestal, dado que la actividad 3 “*Implementar los Servicios Ciudadanos Digitales*” del objetivo 2, se vinculó como parte de su modelo de política misional, ésta tuvo reducciones significativas y movimientos hacia otras actividades lo que provocó un grado bajo de efectividad de inversión ejecutada frente a lo inicialmente planificado y presupuestado, lo cual pudo haber impactado el indicador de cumplimiento de sus planes y programas misionales.
- En la ejecución presupuestal de inversión, se muestran adquisiciones y/o compras, las cuales se definen como el mecanismos o herramienta para el desarrollo y puesta en marcha de sus proyectos de inversión. Ahora bien, la AND, muestra debilidad en la exigencia del cumplimiento de las condiciones transversales pactadas en los acuerdos marcos realizados por Colombia Compra Eficiente-CCE, debido a que durante la puesta en marcha de las adquisiciones se presentaron fallas en los servidores por indisponibilidades, lo cual pudo haber dejado en estado de vulnerabilidad la infraestructura tecnológica.
- De la muestra analizada se observó que la AND, no ha dado cabal cumplimiento al Manual de Contratación y Supervisión, toda vez que se evidenciaron debilidades en la supervisión y/ o interventoría, no existen las actas propias de cada etapa contractual, como, por ejemplo: informes de supervisión, actas de liquidación del contrato, solicitud de liquidación de contrato, mantenimiento de un expediente completo y actualizado de cada contrato. Adicionalmente, se evidenció deficiencias respecto de los estudios del sector, falta documentación donde se evidencie designación de supervisor y/o notificación de dicha condición, así como la no publicación de información contractual en el SECOP y en la página web de la entidad.
- Con relación al control interno, a pesar de que se realizan informes y seguimientos, los controles implementados, éstos no son efectivos; se identificaron debilidades en el control de las PQRS, por cuanto no son atendidas con estricto cumplimiento a lo establecido en la ley; de igual forma, se evidenciaron debilidades en el seguimiento de los proyectos al generar y presentar reportes que no corresponden a la realidad contractual, dado el resultado de la evaluación de la CGR a la vigencia 2020 en cuanto a la información contractual y de gestión referenciados en este documento.
- La Entidad no dispone de una herramienta de gestión documental de sus expedientes contractuales, que le permita un seguimiento efectivo y control del archivo documental.

- La Corporación, no garantizó el ejercicio total y efectivo de personas en condición de discapacidad, situación que no permite adoptar medidas de inclusión social, para garantizar el ejercicio de los derechos de personas en situación de discapacidad.
- Se limitó el derecho de los colombianos, a tener clara y completas explicaciones del actuar y gestión de la AND, por cuanto, el informe de rendición de cuentas no fue completo, no se acató completamente el Manual Único de Rendición. Adicionalmente, no se garantizó la protección de los derechos de participación ciudadana de los interesados, toda vez que no se recibieron las respuestas oportunas a sus peticiones, limitando el acceso y uso de la información pública y por ende el ejercicio de la participación ciudadana, que involucra la garantía de acceso a la información.
- La AND al no tener en cuenta el principio de Valoración de Costos Ambientales, en cumplimiento de sus funciones y competencias, impide la identificación de las afectaciones ambientales o impactos por el uso o detrimento del capital natural y limita la gestión de protección, conservación, uso y explotación de ese capital.

2.6 RELACIÓN DE HALLAZGOS.

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó Veinticinco (25) hallazgos administrativos de los cuales dos (2) tienen presunta incidencia Fiscal; diez (10) presunta incidencia disciplinaria; una (1) Indagación Preliminar - IP y una solicitud del inicio de un Proceso Administrativo Sancionatorio - PAS.

2.7 PLAN DE MEJORAMIENTO.

La AND deberá elaborar el Plan de Mejoramiento, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe.

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los (15) días hábiles siguientes a la recepción de este informe.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por AND para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución orgánica 42 del 25 de agosto de 2020, que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría- Resolución 022 del 31 de agosto del 2018.



JOSE ALBERTO ONZAGA NIÑO
Contralor Delegado
Contraloría Delegada para el Sector de
Tecnologías de la Información y Comunicaciones

Revisó: Sandra Milena Urrutia Pérez – Directora de Vigilancia Fiscal
Rosaura Rivera Mateus - Supervisora
Sandra Marcela Duarte Acero - Líder de Auditoría
Elaboró: Equipo Auditor

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial: No. 15 – Informe No. 09, del 12 y 16 de noviembre de 2021.

3. OBJETIVOS Y CRITERIOS

3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Conceptuar sobre la gestión misional, con base en el análisis del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y procedimientos aplicables en los planes, programas, proyectos y la contratación asociada con cada uno de ellos.
2. Verificar las operaciones financieras, administrativas y económicas en desarrollo de su gestión misional, de acuerdo con el presupuesto de Inversión.
3. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno adelantado por la AND en lo relacionado con la materia a auditar y con los objetivos específicos definidos.
4. Emitir un concepto sobre el cumplimiento de aspectos técnicos y normativos, respecto de las condiciones o acciones concretas que promuevan la garantía de los derechos de las personas en situación de discapacidad.
5. Verificar que la AND haya incorporado en el presupuesto de 2020 recursos para promover la Participación Ciudadana en el desarrollo de su gestión institucional, de acuerdo con la normatividad vigente y la gestión fiscal desarrollada en la ejecución de éstos.
6. Identificar las afectaciones ambientales o impactos por el uso o detrimento del capital natural, evaluar específicamente la gestión de protección, conservación, uso y explotación del capital natural por parte AND y verificar la implementación del principio de valoración de costos ambientales en los proyectos. Contratos, actividades seleccionadas.

3.2 CRITERIOS DE AUDITORÍA.

Para la evaluación se verificaron los siguientes criterios:

- Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022, denominado “*Pacto por Colombia, pacto por la equidad*”, donde ha identificado en las tecnologías de la información una herramienta para contrarrestar las brechas de acceso y calidad educativa. a través del Pacto VII, Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento, se propone un nuevo marco analítico y de estrategias para que el país se encamine hacia una sociedad digital y de la Industria 4.0.
- Plan Estratégico Sectorial 2019-2022, respecto a la iniciativa de la AND se denomina Desarrollo, uso y aplicación de ciencia, tecnología e investigación, asociada a la creación de un ecosistema de información pública. Se encuentra en el Eje de

Transformación Digital Sectorial y territorial, Estrategia Transformación Digital del Estado.

- Plan Estratégico Institucional 2019-2022, en el que se presenta el análisis del entorno, contexto y determinación de acuerdo con los modelos de negocio de La AND, en concordancia con los objetivos estratégicos, iniciativas y estrategias para articular con el Plan de Acción.
- Ley 80 de 1993, Referente a los fines de la contratación estatal establecidos en el artículo 3°, a los derechos y deberes de las entidades estatales contenidos en el artículo 4° y a los derechos y deberes de los contratistas establecidos en el artíc.5°.
- Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”. Artículos 83 “Supervisión e interventoría contractual” y 84 “Facultades y deberes de los supervisores y los interventores”.
- Artículo 160 del Decreto Ley 019 de 2012, donde se establecen las características y requerimientos de las entidades de certificación, las cuales deben cumplir con los requerimientos y deben ser acreditadas por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia -ONAC-, conforme a la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional.
- Decreto 1413 de 2017 “Por el cual se adiciona el título 17 a la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Decreto 1078 de 2015, para reglamentarse parcialmente el capítulo IV del título III de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 45 de la Ley 1753 de 2015, establece lineamientos generales en el uso y operación de los servicios ciudadanos digitales.”
- Decreto 620 del 2 de mayo del 2020 respecto de los lineamientos generales en el uso y operaciones de los Servicios Ciudadanos Digitales, expedido por Ministerio de Tecnologías de la información y las Comunicaciones.
- Resolución 002160 de 23 de octubre de 2020, del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por la cual se expide la Guía de lineamientos de los servicios ciudadanos digitales y la Guía para vinculación y uso de estos.
- Guías de lineamiento y de vinculación y uso de los Servicios Ciudadanos Digitales, expedidas por Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Manuales de la AND: Sistema Integrado de Gestión, Contratación y Supervisión, Funciones y procedimientos y Políticas Contables establecidos por la Entidad.
- Código Proyecto BPIN 2019011000287 cuyo objetivo es: Contribución al desarrollo del ecosistema de información pública.
- Ley 594 de 2000 artículo 4 -Plan General de Archivo General
- Decreto 111 del 15 de enero 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,” artículos 8, 9 y 12.
- Decreto 2674 del 11 de diciembre del 2012. “Por el cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación”.

- Decreto 1068 del 26 de mayo del 2015, Artículo 2.8.1.3.1, al 2.8.1.7.3.5 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”.
- Resolución Orgánica No 7350 del 29 de noviembre de 2013, que establece el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informe “SIRECI”, que debe usar los sujetos de control fiscal para la presentación de la rendición de la cuenta e informe a la Contraloría General de la República. Modificada por la Resolución 42 del 25 de agosto 2020
- Resolución 533 del 8 de octubre del 2015, modificada por las Resoluciones 693 del 6 de diciembre del 2016 y 484 del 17 de octubre del 2017, "Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones”.
- Resolución 421 del 2 de agosto de 2016, expedida por la CGN. “Por la cual se reglamenta el Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública-CHIP" Capítulo I - Artículo 7 y Capítulo II – Artículo 23.
- Resolución 706 de diciembre de 2016, artículos 6, 7, 16 y 19, modificada por las Resoluciones 046, y 097 de 2017 expedidas por la CGN, donde establece la información a reportar, los requisitos y los plazos de envío.
- Ley 87 de 1993 “*Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones*”, artículo 5 “*campo de aplicación*”, artículo 8, *evaluación y control de gestión en las organizaciones*”.
- Ley 1618 del 2013,” *Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*”, artículo 5 numeral 4, “*garantía del ejercicio efectivo de todos los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión.*”
- Ley 1757 de 2015, “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”, artículo 2 “*de la política pública de participación democrática.*”. Adicionalmente los artículos 50 y 51, relacionados con la rendición de cuentas a la ciudadanía y el manual único de rendición de cuentas
- Artículos 80, 267 (párrafo 3) y 334 de la Constitución Política de Colombia.
- Párrafo 4 del Artículo 1 del Acto Legislativo No. 04 de 2019.
- Artículo 8 de la Ley 42 de 1993.
- Artículo 3 “Gestión fiscal”, de la Ley 610 de 2000.
- Artículo 1 de la Resolución Reglamentaria Ejecutiva de la CGR No. 0045, del 28 de agosto de 2018.
- Artículo 5 “Transitoriedad”, de la Resolución Reglamentaria Ejecutiva de la CGR No. 0052, del 23 de agosto de 2019.
- Numeral 11, del Artículo 1 “Principios Generales Ambientales”, de la Ley 99 del 22 de noviembre de 1993.
- Párrafo 2 del Artículo 1º “Definición del control interno” y el Parágrafo, del Artículo 3” Principios de la función administrativa”, de la Ley 87 del 29 de noviembre de 1993.

- Artículo 2 “Ámbito de aplicación” y el Artículo 3 La Función Administrativa, de la Ley 489 del 29 de diciembre de 1998.
- Artículos No. 2.2.2.3.3.1. “De los estudios ambientales” y 2.2.2.3.4.3 (Numeral 6) del Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015.
- Artículo 2 y 3 de la Resolución del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible No. 1503 del 04 de agosto de 2010.
- Artículos 1 “Adopción” y 2 “Ámbito de Aplicación” de la Resolución del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible No. 1669 del 15 de agosto de 2017.
- Artículo 1 “Objeto y Ámbito de Aplicación” de la Resolución del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible No. 1084 del 13 de junio de 2018.

4. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

4.1 RESULTADOS GENERALES.

Como resultado de la evaluación selectiva realizada al cumplimiento de la normatividad aplicable en la vigencia 2020 sobre la gestión fiscal de la Entidad, en esa misma anualidad, con relación a las políticas, lineamientos y ejecución de recursos de los proyectos de inversión, con base en la información documental suministrada, como los aplicativos que soportan los procesos, se concluye que existen deficiencias de control y seguimiento conforme a los hallazgos descritos en el presente informe, que fundamentan el concepto emitido por la CGR: *Incumplimiento Material con Reserva*.

4.2 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Conceptuar sobre la gestión misional, con base en el análisis del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y procedimientos aplicables en los planes, programas, proyectos y la contratación asociada con cada uno de ellos.

4.2.1 Gestión Planeación Estratégica Vigencia 2020

Hallazgo No. 1 Cumplimiento Actividades Plan de Acción para los Servicios Ciudadanos Digitales -SCD- Administrativo- (A)

En las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, se incorpora en el pacto VII “por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento”, como objetivo: la promoción de la digitalización y automatización masiva de trámites, a través de la implementación e integración de los servicios ciudadanos digitales, (carpeta ciudadana,

autenticación electrónica e interoperabilidad de los sistemas del Estado), de forma paralela a la definición y adopción de estándares tecnológicos, al marco de arquitectura TI, a la articulación del uso de la tecnología, y todo lo anterior en el marco de la seguridad digital.

En el numeral 2 del artículo 2.2.17.1.4 del Decreto 1078 de 2015, se establece que la Agencia Nacional Digital, *“será la encargada de proveer y gestionar de manera integral los servicios ciudadanos digitales, además de apoyar técnica y operativamente al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para garantizar el pleno funcionamiento de tales servicios”*.

Además, la Agencia Nacional Digital en cumplimiento de sus aspectos misionales debe *“facilitar a los ciudadanos el acceso a la administración pública, a través de medios electrónicos..., diseñando y ejecutando el Modelo de Servicios ciudadanos digitales básicos y especiales”*.

En desarrollo de uno de sus aspectos misionales, la AND dentro de su Plan Estratégico Institucional (2019–2022), adoptó las estrategias para el desarrollo de dos objetivos concretos: *“Lograr la implementación del modelo de Servicios Ciudadanos Digitales”* y *“Asegurar la prestación de los Servicios Ciudadanos Digitales Base cumpliendo estándares de seguridad, privacidad y acceso, neutralidad tecnológica y continuidad del servicio”*.

En la auditoria adelantada por la CGR a la vigencia 2020, se cotejó las metas frente a la revisión de algunas de las actividades y de los indicadores descritos en el Plan de Acción, y se evidenció que, los productos que se propusieron no se llevaron a cabo en su totalidad, así:

- No se realizaron encuestas de satisfacción de la prestación de los Servicios Ciudadanos Digitales- SCD, toda vez que no se encontraban disponibles estos servicios para la consulta o uso de los ciudadanos⁷.
- Actualización del diseño técnico y funcional de los SCD de acuerdo con la normatividad y lineamientos definidos, actividad que se programó para la vigencia 2021.
- No se contó con el documento definitivo para la prestación de los SCD, por cuanto, a 31 de diciembre de 2020, se continuaba con el dimensionamiento y estimación de las necesidades para la evolución de estos servicios. No obstante, la respuesta de la entidad⁸, en donde expresa que *“se desarrollaron documentos técnicos para realizar el alistamiento para la prestación de los SCD”*, es necesario indicar que el producto propuesto era el documento definitivo.

⁷ Oficio de respuesta de la AND No. Radicado No. AND-EXT-0416-2021 del 27 de septiembre de 2021.

⁸ Oficio de respuesta a las observaciones del 20 de octubre de 2021, Radicado No. AND-EXT-0454-2021

- En el seguimiento a la actividad, vinculación a las entidades públicas y/o privadas como prestadores de los servicios ciudadanos digitales; se describe que el modelo final de acuerdo entre la AND y las Entidades se implementará durante la vigencia 2021. Al respecto, la entidad en su respuesta⁹ informa, que “se generó el modelo final de acuerdo entre la AND y las Entidades”. Además, la Entidad también aclara que esta actividad se llevará a cabo una vez se cuente con la guía de integración de los prestadores de servicios ciudadanos digitales, la cual se encuentra en proceso de construcción por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Hechos que denotan debilidades en la ejecución de las actividades planeadas, y que en su desarrollo se evidencia una posible desarticulación, respecto de la operación y desarrollo, frente al cumplimiento de las metas y objetivos estratégicos de AND en la vigencia auditada.

Situación que genera riesgo, por la falta o demora en la implementación de acciones en su gestión, o en el cumplimiento de actividades, lo que impacta de manera negativa la articulación que debe tenerse, respecto a la operación integral en la implementación de políticas del sector TIC, con las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y lo establecido en el numeral 2 del artículo 2.2.17.1.4 del Decreto 1078 de 2015. Por lo anterior se confirma la observación como hallazgo.

Hallazgo No. 2 Cumplimiento Actividades Plan de Acción Proyectos de ciencia, tecnología e innovación aplicada -SCD- Administrativo con presunta incidencia disciplinaria- (A)(D)

La planeación constituye un principio y a su vez un deber de las Entidades Públicas, que tiene por finalidad evitar la improvisación, garantizar la adecuada utilización de los recursos públicos y el cubrimiento de las necesidades de la comunidad, es decir la herramienta empleada en el estado social de derecho con el propósito de procurar la materialización de los fines del Estado¹⁰.

En las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, se incorpora en el pacto VII “por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento”, define como una de las estrategias: Impulsar la transformación digital sectorial y territorial.

La política TIC 2018-2022 “El Futuro Digital es de Todos” se compone de cuatro ejes: entorno TIC para el desarrollo digital, ciudadanos y hogares empoderados del entorno digital, inclusión social digital, y transformación digital sectorial y territorial.

⁹ Oficio de respuesta de la AND, del 20 de octubre de 2021 y Radicado No. AND-EXT-0454-2021

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C.P: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Bogotá, D.C.: 05.06.2008. Proceso N.º: 15001233100019880843101- 8031.

La AND, se encuentra dentro del eje de transformación digital sectorial y territorial con la iniciativa *“Desarrollo, uso y aplicación de ciencia, tecnología e investigación, asociada a la creación de un ecosistema de información pública”* y el objetivo de esta iniciativa es implementar las actividades requeridas para la puesta en operación del Modelo de Servicios Ciudadanos Digitales, así como posicionar a la Agencia Nacional Digital como centro de investigación y desarrollo aplicado para el sector público.

Para cumplir con este objetivo se llevan a cabo dos proyectos desde la Agencia Nacional Digital, donde uno de ellos es: Gestión de soluciones a problemáticas del sector público a través de proyectos de ciencia, tecnología e innovación aplicada.

La AND tiene el objetivo estratégico *“Desarrollar soluciones innovadoras e integrales de ciencia, tecnología e innovación aplicada en los retos de la administración pública en beneficio del ecosistema de información digital”*, el cual, se desarrolló a través de la Subdirección de Desarrollo y para la vigencia 2020, registró en su plan de acción, actividades e indicadores, algunas de las cuales fueron objeto de la auditoría de la CGR. De esta revisión se evidenció que algunas de las actividades y de los productos que se propusieron, no se llevaron a cabo en su totalidad, así:

- Para la actividad *“Ejecutar el plan de trabajo definido para implementar la gestión de proyectos”*, se observó que no obstante, la entidad en el seguimiento al Plan de Acción a diciembre de 2020, determina su cumplimiento y describe en el seguimiento que: *“Se cierra con el 90% de documentos levantados y aprobados para los diferentes procesos de la Agencia, estructurando el modelo operativo para la gestión de proyectos”*, sin embargo, el producto que se propusieron era terminar la Implementación de metodologías para la Gestión de proyectos.
- La actividad: *“Ejecutar el plan de trabajo definido para la adopción y certificación en el modelo integrado de madurez y Capacidad CMMI/Agile”* y cuyo producto era: *“Preauditoria de Certificación en el Modelo Integrado de Madurez y Capacidad CMMI nivel 3 realizada”*. Para esta actividad, según la Agencia, se alcanzó un nivel de implementación de CMMI del 72% nivel 2.
- La actividad *“Realizar estudio de creación del centro de investigación, ciencia y tecnología aplicada del sector público”* no se logró realizar esta actividad, por lo que, a julio de 2020, fue cerrada, dado que la Agencia no tiene las condiciones para ser un centro de investigación¹¹.
- Las actividades de gestión, planeación y ejecución adelantadas por la AND, para *“Generar alianzas estratégicas con actores claves en investigación, ciencia, tecnología e innovación”*, se quedaron en la etapa preliminar de acercamientos para la realización de pasantías y prácticas¹².

¹¹ Acta 4 del Comité Institucional de Gestión y Desempeño, del 16 de julio de 2020

¹² Universidad de los Llanos y el Centro para la Cuarta Revolución Industrial. Según respuesta de la Agencia Radicado No. AND -EXT-0471-2021 del 29 de octubre de 2021

Lo anterior y, dada la relevancia estratégica que la implementación y desarrollo de este proyecto que tenía para el cumplimiento de los objetivos y metas de la política del eje de transformación digital sectorial y territorial, se observa debilidades en la planeación y ejecución de las actividades, presentándose una desarticulación, respecto de la operación y desarrollo, frente al cumplimiento de las metas y objetivos estratégicos de la AND, en la vigencia auditada.

Las deficiencias en la planeación ocasionaron que se presentaran debilidades y retrasos en la operación del proyecto y posibles riesgos que, por la falta o demora en la implementación de acciones en su gestión, o en el cumplimiento de actividades, impacte de manera negativa la articulación que debe tenerse, respecto a la operación integral en la implementación de políticas del sector TIC, con las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y lo establecido en el Plan Estratégico Institucional 2019-2022. Así mismo, se afecta el cumplimiento del objetivo misional de desarrollar soluciones innovadoras e integrales de ciencia, tecnología e innovación aplicada en los retos de la administración pública en beneficio del ecosistema de información digital y la estrategia de posicionar a la Agencia como Centro de Investigación y Desarrollo Aplicado para el sector público. Por lo anterior se confirma la observación como hallazgo con presunta incidencia Disciplinaria.

4.2.2 Proyecto Articulación, Uso y apropiación de los Servicios Ciudadanos Digitales.

Hallazgo No. 3 Cumplimiento del objeto contractual -Contrato AND-201-2019-Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal (A)(D)(F)

El Artículo 4 del capítulo II de los Estatutos de la Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital, establece como objeto de la Corporación, el articular los Servicios Ciudadanos Digitales de que trata el título 17 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015.

El numeral 2 del artículo 2.2.17.1.4. del Decreto 1078 de 2015 concordante con el Decreto 620 del 2020, establece que la AND, será la encargada de proveer y gestionar de manera integral los Servicios Ciudadanos Digitales y de apoyar técnica y operativamente al MINTIC¹³, para garantizar el pleno funcionamiento de estos servicios.

El numeral 1 del artículo 26, de la Ley 80 de 1993, establece como principio de responsabilidad, que los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad...

Además, el Consejo de Estado sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera en sentencia del 29 de agosto de 2007¹⁴, establece en el numeral 2.3 de su acápite considerativo, dentro de los principios que rigen la selección de los contratistas por parte de las entidades estatales, sitúa en desarrollo del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el principio

¹³ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones -MINTIC-

¹⁴ Proceso número: 850012331000030901 radicado 15324

de economía, en concordancia con el principio de planeación. Dicho postulado jurisprudencial, establece que la finalidad de este principio consiste en asegurar la eficiencia de la Administración en la actividad contractual, traducida en lograr los máximos resultados, utilizando el menor tiempo y la menor cantidad de recursos, con los menores costos para el presupuesto estatal.

En el Artículo 160 del Decreto Ley 019 de 2012, se establecen las características y requerimientos de las entidades de certificación, las cuales deben cumplir con los requerimientos y deben ser acreditadas por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia -ONAC-, conforme a la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional.

En el mismo artículo, se establece que el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia, suspenderá o retirará la acreditación en cualquier tiempo, cuando se establezca que la entidad de certificación respectiva no está cumpliendo con la reglamentación emitida por el Gobierno Nacional.

La AND, como resultado del proceso de selección abreviada de menor cuantía No. SAMC-AND-005-2019, mediante resolución 038 de 2019, adjudicó el contrato para *“Adquirir los servicios de confianza requeridos por la Agencia Nacional Digital para facilitar la integración de las entidades públicas priorizadas con la plataforma de interoperabilidad del Estado y proporcionen un nivel de seguridad e integridad a los mensajes de datos, en el marco de la articulación de los servicios ciudadanos digitales”* y, por ende, suscribió el contrato de prestación de servicios AND-201-2019, por \$108.8 millones, que se desarrollaría por un año, hasta octubre de 2020.

De los soportes y análisis del desarrollo contractual efectuado a la información allegada por la AND a la auditoría, se evidenció que el contrato AND-201-2019, fue objeto de terminación por mutuo acuerdo de las partes¹⁵, sin que se hubiese cumplido en su totalidad el objeto de la prestación del servicio convenido. Acorde a la liquidación del 27 de noviembre de 2020, se estableció que la entidad contratante, reconoció al contratista el pago de \$51.219.583, por la generación de 10 certificados digitales de firma y autenticación para cuatro entidades (AND, URT, UARIV e IGAC)¹⁶, y la prestación del servicio de stampa cronológica por aproximadamente 4 meses¹⁷, y que al final, fueron declarados por el ONAC como no válidos.

Lo anterior, debido a que desde el 18 de noviembre de 2019, el contratista empezó a presentar atrasos, tal como lo expone la entidad en acta del 25 de noviembre del mismo año¹⁸ y aunque en los pliegos de condiciones definitivos, se describía como parte esencial

¹⁵ No obstante, la AND informó en su respuesta del 29 de octubre de 2021, Radicado No. AND-EXT-0471-2021 que, *“...la terminación fue por cumplimiento del plazo y no de mutuo acuerdo...”*, la CGR evidenció, en el artículo primero, del acta de liquidación del contrato del 27 de noviembre de 2020, que se estipula *“...liquidar de mutuo acuerdo el contrato AND-201-2019...”*

¹⁶ Agencia Nacional de Gobierno Digital -AND-, Unidad de Restitución de Tierras-URT-, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV- y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC-

¹⁷ Informe final de Supervisión del 9 de noviembre de 2020. Con el contrato se habían adquirido 120 certificados digitales con vigencia de dos años más tres meses, y el servicio de stampa de tiempo ilimitada por un año más tres meses.

¹⁸ *“La Agencia nacional Digital manifiesta que, los compromisos pactados en la reunión del 18 de noviembre de 2019, no se han cumplido y que es necesario contar con una documentación técnica para dar cuenta del desarrollo que se está realizando. Además, se requiere avanzar más rápidamente en el proceso de desarrollo, porque no se identifica un avance significativo del plan de trabajo”*

de las características técnicas y requisito obligatorio para prestar el servicio, que la entidad de certificación adjudicada, contara con la acreditación del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia -ONAC-¹⁹; dicho organismo regulador mediante acta 2020-006–ECD de fecha 28 de septiembre de 2020, informó al contratista el retiro de la acreditación, lo que llevó a la suspensión de los servicios que prestaba el contratista.

Así mismo, en el numeral 2 del acta en mención, se establece que, *sin perjuicio de las acciones requeridas para la cesación de actividades del contratista*, todas las firmas digitales emitidas a través del aplicativo del contratista deberán ser revocadas, *las cuales deberán ser confirmadas e informadas a ONAC...* “Lo anterior, considerando que el CICLO DE VIDA, es decir, el CICLO DE CERTIFICACIÓN DIGITAL para cada una de esas certificaciones digitales, se efectuó de manera tal, que no se cumplieron los criterios específicos de acreditación de ONAC, CEA 4.1-10²⁰; aspectos reglamentarios, que indican que los 10 certificados digitales de firma y autenticación para las entidades²¹ y el servicio de estampa cronológica que el contratista prestó por aproximadamente 4 meses, carecen de validez²².

Tal como lo informó la Subdirectora Jurídica, a la Junta Directiva²³ de la AND, el 13 de octubre de 2020, que: “...el contrato no se ha podido ejecutar para ninguno de los servicios, lo cual ha generado unos impactos técnicos...no podemos llevar ningún servicio que sea a través del X-ROAD a ambiente productivo”, Indica que, las falencias en la gestión contractual descritas, generaron que no se lograra la articulación y prestación de los SCD y la integración con los trámites en ambiente de producción, no obstante ser un proyecto de relevancia nacional contenido en el Plan Nacional de Desarrollo, articulado por la AND, dado que dichos servicios que prestaba el contratista, tenían como propósito servir de plena garantía de confianza y seguridad para el intercambio de la información entre entidades públicas, requerido en la provisión de servicios y trámites a los ciudadanos y otras entidades, atendiendo las disposiciones legales aplicables y los lineamientos emitidos por el MINTIC.

Por las situaciones expuestas, se configuran los elementos para establecer un presunto detrimento patrimonial, respecto del valor pagado al contratista por parte de la AND, en la suma de \$51.219.583, lo que se traduce en una gestión fiscal antieconómica que limita y era indispensable para avanzar en la política misional y la operación de la cual la Agencia es responsable como “Articulador de los SCD²⁴”. Además, considerando el impacto relevante de esta situación en el cumplimiento de las obligaciones de la AND en el marco del convenio 868 de 2020²⁵.

¹⁹ En cumplimiento del artículo 160 del Decreto Ley 019 de 2012

²⁰ Subrayado para resaltar fuera del texto original

²¹ AND, URT, UARIV, IGAC

²² Según registro a octubre 16 de 2021, en la página web del ONAC se registra que la acreditación para el organismo de evaluación del contratista se encuentra en estado “retirado”

²³ Acta de Junta Directiva No. 8 del 13 de octubre de 2020

²⁴ Numeral 6 del acápite considerativo de la resolución de adjudicación 038 de 2019.

²⁵ Suscrito entre FUTIC y la AND, con objeto: “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para implementar un modelo de Servicios Ciudadanos Digitales que brinde al Estado capacidad y eficiencia para su transformación digital y aumentar las herramientas tecnológicas para la prestación de los servicios de las entidades públicas.” Fue necesario suscribir el Otrosí 2 para reducir el valor del convenio interadministrativo en la suma de \$1.541.597.198 al modificar el alcance de los proyectos contemplados.

Este hallazgo se comunica con presunta incidencia disciplinaria y fiscal (por cuantía de: CINCUENTA Y UN MILLON DOSCIENTOS DIECINUEVE MIL QUINIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS MCTE (\$51.219.583).

Hallazgo No.4 Inversión para proyecto de los Servicios Ciudadanos Digitales – Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal. (A)(D)(F)

El Artículo 4 del capítulo II de los Estatutos de la Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital, establece como objeto de la Corporación, el articular los Servicios Ciudadanos Digitales de que trata el título 17 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015.

El numeral 2 del artículo 2.2.17.1.4. del Decreto 1078 de 2015 concordante con el Decreto 620 del 2020, establece que la AND, será la encargada de proveer y gestionar de manera integral los Servicios Ciudadanos Digitales y de apoyar técnica y operativamente al MINTIC²⁶, para garantizar el pleno funcionamiento de estos servicios.

El numeral 1 del artículo 26, de la Ley 80 de 1993, establece como principio de responsabilidad, que los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad.

Además, el Consejo de Estado sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera en sentencia del 29 de agosto de 2007²⁷, establece en el numeral 2.3 de su acápite considerativo, dentro de los principios que rigen la selección de los contratistas por parte de las entidades estatales, sitúa en desarrollo del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, el principio de economía, en concordancia con el principio de planeación. Dicho postulado jurisprudencial, establece que la finalidad de este principio consiste en asegurar la eficiencia de la Administración en la actividad contractual, traducida en lograr los máximos resultados, utilizando el menor tiempo y la menor cantidad de recursos, con los menores costos para el presupuesto estatal.

En desarrollo de la política de “transformación digital del Estado Colombiano”, la AND y suscribió en octubre de 2019 el contrato de prestación de servicios AND-201-2019 por valor de \$108.885.000, cuyo objeto consistía en: *“Adquirir los servicios de confianza requeridos por la Agencia Nacional Digital para facilitar la integración de las entidades públicas priorizadas con la plataforma de interoperabilidad del Estado y proporcionen un nivel de seguridad e integridad a los mensajes de datos, en el marco de la articulación de los servicios ciudadanos digitales”*, objeto que se desarrollaría por un año, esto es hasta octubre de 2020. Acorde a la planeación propuesta por el contratista el 1 de noviembre de 2019, en su Plan de Trabajo, se determinó la integración de los servicios en la 7 semana, es decir para el 20 de diciembre de 2019.

²⁶ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones -MINTIC-

²⁷ proceso número: 850012331000030901 radicado 15324

En el análisis del desarrollo del mencionado contrato y acorde a la documentación allegada por la entidad, se evidenció que, desde el 18 de noviembre de 2019, el contratista empezó a presentar atrasos, tal como lo expone la entidad en acta del 25 de noviembre de 2019²⁸.

Al persistir la situación y dado que, al 20 de diciembre de 2019, solo se había logrado la meta obligacional en un 44%²⁹, la entidad, el 13 de febrero de 2020, lo requiere a audiencia de descargos, por incumplimiento³⁰, citación de la cual se colige que: *“la no integración de los servicios de confianza al ambiente de producción de la plataforma de interoperabilidad ocasionó un impacto económico al proyecto por la suma de \$135.687.079, así:*

Tabla 1
Inversión para entrar en operación los SCD

Ítems	Valor total	Descripción
Infraestructura de ambiente de pruebas y producción durante 80 días	\$ 60.749.787	Costo asociado a la disponibilidad de la infraestructura de los ambientes de pruebas y producción
Conectividad durante 80 días	\$ 1.493.333	Costo asociado a la disponibilidad del canal de internet de los ambientes de pruebas y producción
Equipo de trabajo asociado a la operación		Costo asociado al pago de honorarios del equipo de trabajo que administra la plataforma de interoperabilidad en el ambiente de producción.
11 días de diciembre de 2019	\$ 19.331.814	
34 días de enero y febrero de 2020	\$ 54.122.145	
Total	\$ 135.697.079	

Fuente: AND

Del cuadro esbozado se tiene que, la entidad en ejecución del contrato AND-201-2019, realizó una inversión por \$135.697.079, entre el 20 de diciembre de 2019 y el 3 de febrero de 2020, para tener a disposición del contratista la infraestructura, conectividad y equipo de trabajo asociado a la operación y así poner en operación los servicios.

No obstante, desde el 18 de noviembre de 2019, las partes adelantaron varias reuniones y pruebas, con el fin de superar técnicamente los errores y fallas de que adolecía la operatividad y el funcionamiento de la plataforma X-ROAD, así como el cargue de los certificados que debían ser avalados con la firma de la entidad, estos no fueron subsanados, procediendo la AND, en febrero 13 de 2020, en establecer el incumplimiento de la integración de los servicios de confianza a la plataforma X-ROAD, lo cual generó un retraso de 52 días, respecto a la fecha establecida, para la entrega en debida forma y funcionamiento del sistema³¹.

²⁸ “La Agencia nacional Digital manifiesta que, los compromisos pactados en la reunión del 18 de noviembre de 2019, no se han cumplido y que es necesario contar con una documentación técnica para dar cuenta del desarrollo que se está realizando. Además, se requiere avanzar más rápidamente en el proceso de desarrollo, porque no se identifica un avance significativo del plan de trabajo”,

²⁹ Oficio AND-EXT-00052 del 13 de febrero de 2020, página 8

³⁰ Acorde a lo establecido en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011.

³¹ Oficio AND-EXT-00052 del 13 de febrero de 2020, página 15

Por tanto, a la fecha indicada no se logró facilitar la integración de las entidades públicas priorizadas con la plataforma de interoperabilidad del Estado y no se proporcionó el nivel de seguridad e integridad requerido para los mensajes de datos en el marco de los servicios ciudadanos digitales, que permitiera el beneficio ciudadano de interactuar de manera virtual con las diferentes entidades Públicas. Además, de contribuir al retroceso en el proceso de transformación digital del Estado colombiano

Por la anterior situación, se configura los elementos para establecer un presunto detrimento patrimonial, respecto del valor erogado por parte de la AND, en el periodo de tiempo, entre el 20 de diciembre de 2019 y el 3 de febrero de 2020, en la suma de \$135.697.079, lo que traduce una gestión fiscal antieconómica.

Este hallazgo se comunica con presunta incidencia disciplinaria y fiscal (por cuantía de CIENTO TREINTA Y CINCO MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL SETENTA Y NUEVE PESOS MCTE (\$135.697.079).

Hallazgo No. 5 Gestión en el Desarrollo de la integración y Prestación de los Servicios Ciudadanos Digitales-SCD- Administrativo con presunta incidencia disciplinaria-(A)(D)

En el numeral 2 del artículo 2.2.17.1.4 del Decreto 1078 de 2015 y del Decreto 620 de 2020³², se establece que la Agencia Nacional Digital, *“será la encargada de proveer y gestionar de manera integral los servicios ciudadanos digitales, además de apoyar técnica y operativamente al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para garantizar el pleno funcionamiento de tales servicios”*(...), en cumplimiento de sus aspectos misionales, tiene como actividad *“facilitar a los ciudadanos el acceso a la administración pública, a través de medios electrónicos..., diseñando y ejecutando el Modelo de Servicios ciudadanos digitales básicos y especiales”*.

En el numeral 13 del artículo 2.2.17.1.4 del Decreto 1078 de 2015 y del Decreto 620 de 2020³³, define los servicios ciudadanos digitales como *“el conjunto de soluciones y procesos transversales que brindan al Estado colombiano las capacidades y eficiencias para su transformación digital y lograr una adecuada interacción del ciudadano con la administración pública a través de medios digitales”*.

En el marco del Plan Estratégico TIC 2018-2022, se encuentra la iniciativa de la AND denominada: *“Desarrollo, uso y aplicación de ciencia, tecnología e investigación, asociada a la creación de un ecosistema de información pública”*. La cual se encuentra en el Eje de Transformación Digital Sectorial y territorial y en la Estrategia: Transformación Digital del Estado.

³² Por el cual subroga el título 17 de la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Decreto 1078 de 2015.

³³ Por el cual se subroga el título 17 de la parte 2 del libro 2 del Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Decreto 1078 de 2015.

Con la finalidad del fortalecimiento de las TIC, como instrumento que debe generar desarrollo social y económico para toda la población, el Gobierno Nacional estructuró el Plan Estratégico TIC 2018–2022 “El Futuro Digital es de Todos”, dentro del cual en el numeral 5.4.1, se plantea la política de entregar “servicios de forma integral para el mejoramiento permanente de la calidad de vida de las personas”, a fin de implementar un único “punto de acceso digital del ciudadano con los trámites, servicios, información pública, ejercicios de participación, colaboración y control social, entre otros, que ofrecen las entidades públicas” siendo la base de este proyecto “el uso estratégico, de las tecnologías digitales conforme a estándares y buenas prácticas internacionales logrando una gestión pública más eficiente y más transparente”, mediante la puesta al servicio del Portal Único del Estado Colombiano (GOV.CO)

En desarrollo de esta iniciativa y en cumplimiento de su objeto institucional³⁴, la Agencia incorporó dentro de su Plan Estratégico 2019-2022, cuatro objetivos, siendo dos de ellos dirigidos a: 1) Lograr la implementación del modelo de SCD y 2) Asegurar la prestación de los SCD Base, cumpliendo estándares de seguridad, privacidad, acceso, neutralidad tecnológica y continuidad del servicio.

Estos dos objetivos se encuentran incluidos en el proyecto “Contribución al desarrollo de herramientas tecnológicas y servicios ciudadanos digitales para impulsar el ecosistema de información pública Nacional; No. ficha BPIN 2019011000287” y cuyo objetivo es “Contribuir al desarrollo de un ecosistema de información pública”.

Por lo anterior, y ya que la estrategia de la AND, en la vigencia auditada, consistía en implementar un Modelo de SCD “que brinde al Estado capacidad y eficiencia para su transformación digital”, se requería la puesta en marcha de los tres (3) servicios ciudadanos digitales base (interoperabilidad, autenticación digital y carpeta ciudadana), los cuales soportan todo el Modelo. Una vez analizada la gestión del proyecto y cotejado el avance frente a las acciones y propósitos establecidos para la vigencia 2020, se evidenció que las metas no se lograron cumplir, dado que para implementar las herramientas tecnológicas se tenía proyectado la operación de los tres servicios en 50 entidades públicas, situación que solo se presentó en 4, y no se logró la vinculación de usuarios para la realización de las transacciones estimadas en los servicios de interoperabilidad y la autenticación digital. Tal como se observa en la siguiente tabla:

Tabla No. 2

Proyecto Contribución al desarrollo de herramientas tecnológicas y servicios ciudadanos digitales para impulsar el ecosistema de información pública Nacional vigencia 2020

Cifras en pesos

³⁴ De “facilitar a los ciudadanos el acceso a la administración pública, a través de medios electrónicos..., diseñando y ejecutando el Modelo de Servicios ciudadanos digitales básicos y especiales”.

Implementar un Modelo de Servicios Ciudadanos Digitales que brinde al Estado capacidad y eficiencia para su transformación digital.					Datos Presupuestales
Herramienta Tecnológica	No. de entidades	Vinculación de usuarios	No. de transacciones estimadas	Presupuesto programado para el 31-12-20	Ejecución presupuestal a 31-12-20
Interoperabilidad	50	N/A	35 millones	\$ 9.180.000.000	\$ 7.128.863.255
Autenticación Digital		1.000.000	6 millones de autenticaciones		
Carpeta Ciudadana Digital			N/A		

Fuente: Elaboración propia CGR con el análisis de los datos ficha BPIN 2019011000287 a 31 de diciembre de 2020

Lo anterior, tal como lo especifica la misma entidad, tuvo origen en las incidencias contractuales que se presentaron en desarrollo del contrato³⁵ por el cual, se debía proveer los servicios de confianza (certificados digitales y estampa de tiempo) requeridos por la AND, para proporcionar un nivel de seguridad e integralidad a los mensajes de datos, requeridos para la integración e intercambio de información entre las entidades públicas priorizadas con la plataforma de interoperabilidad del Estado. Dado que el objeto contractual³⁶ no fue cumplido, se limitó la operatividad y el desarrollo del proyecto, al no contar con los servicios de confianza, necesarios para fortalecer el sistema digital y que por ende ya no propiciaba el ambiente de seguridad en las condiciones requeridas, para el intercambio de información y la gestión de trámites entre las Entidades Públicas, vinculadas a la plataforma de interoperabilidad del Estado.

Es importante resaltar, que la AND suscribió el 4 de agosto de 2020, el convenio interadministrativo No. 868 de 2020, con el Fondo único de Tecnologías de la información y las Comunicaciones -FUTIC-, con el objeto de *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para implementar un modelo de Servicios Ciudadanos Digitales que brinde al Estado capacidad y eficiencia para su transformación digital y aumentar las herramientas tecnológicas para la prestación de los servicios de las entidades públicas”*, por \$7.918.967.781, sin embargo, por las situación descrita, el valor del convenio se tuvo que reducir³⁷ en \$1.541.597.198.

Lo que generó que, en la vigencia 2020, se pusiera en riesgo la inversión total realizada para la operación de los SCD, por cuanto los ciudadanos como las entidades, no pudieren acceder al beneficio, que se hubiera forjado con la puesta en marcha de los servicios de interoperabilidad, autenticación digital y carpeta ciudadana digital.

No obstante, la AND informa en su respuesta³⁸ que las herramientas tecnológicas de Gobierno digital fueron implementadas, esto es, las tres plataformas: Interoperabilidad, autenticación digital y Carpeta Ciudadana, en la revisión documental entregada por la AND y en especial lo descrito en el otrosí 2, al convenio Interadministrativo 868 de 2020, se

³⁵ Contrato AND 201 de 2019, Suscrito el 16 de octubre de 2019

³⁶ *“Adquirir los servicios de confianza requeridos por la Agencia Nacional Digital para facilitar la integración de las entidades públicas priorizadas con la plataforma de interoperabilidad del Estado y proporcionen un nivel de seguridad e integridad a los mensajes de datos, en el marco de la articulación de los servicios ciudadanos digitales”*

³⁷ Otrosí 2 de diciembre de 2020

³⁸ Radicado No. AND-EXT-0471-2021 del 29 de octubre de 2021

evidenció que en los considerando de este otrosí, la Agencia establece que no se logró entrar en operación los tres servicios por no contar con la certificación. Por lo anterior se confirma la observación como hallazgo con presunta incidencia Disciplinaria

4.2.3 Servicios Ciudadanos Digitales – componente técnico

Hallazgo No. 6. Integración X-ROAD con Entidad Certificadora Externa. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria (A) (D)

Los artículos 4 y 5 de los estatutos de la Agencia Nacional Digital, definen el objeto y las facultades de la Entidad.

El numeral 2 del artículo 2.2.17.4.2 del Decreto 1078 de 2015 concordante con el Decreto 620 del 2020, establece entre las obligaciones de la Agencia Nacional Digital la de "Prestar el servicio de interoperabilidad para las entidades del Estado. Para ello, realizará las actividades señaladas en el artículo 2.2.17.4.6 de este Decreto".

El numeral 1.1 del artículo 2.2.17.2.1.1 del Decreto 1078 de 2015 concordante con el Decreto 620 del 2020, define el servicio ciudadano digital base de interoperabilidad como *“Es el servicio que brinda las capacidades necesarias para garantizar el adecuado flujo de información e interacción entre los sistemas de información de las entidades, permitiendo el intercambio, la integración y la compartición de la información, con el propósito de facilitar el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, acorde con los lineamientos del marco de interoperabilidad”*.

El artículo 2.2.17.1.4 del Decreto 1078 de 2015 concordante con el Decreto 620 del 2020, y la Guía de Lineamientos de los servicios ciudadanos digitales, emitida por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MINTIC³⁹- definen los conceptos, estándares, lineamientos generales y requisitos en el uso y operación de los servicios ciudadanos digitales, con el fin de garantizar, entre otros, el intercambio seguro y eficiente de la información para la prestación de los servicios base y su integración con los trámites dispuestos por las entidades a los ciudadanos.

La Guía para la vinculación y uso de los servicios ciudadanos digitales - SCD⁴⁰, presenta a las entidades públicas el modelo de SCD y cómo debe preparar la vinculación para hacer uso de ellos en su proceso de transformación digital.

A partir de la revisión y análisis documental y las reuniones adelantadas con los funcionarios de la AND, la CGR establece que, en la vigencia 2020, la Entidad no logró la integración técnica entre X-ROAD y la entidad certificadora externa, uno de los requisitos para el cumplimiento de su obligación de prestar el servicio de interoperabilidad para las entidades del Estado.

³⁹ Resolución 2160 2020 “Por la cual se expide la Guía de lineamientos de los servicios ciudadanos digitales y la Guía para vinculación y uso de estos”

⁴⁰ Anexo 2 - Resolución 2160 2020 – MINTIC.

Es de precisar que, X-ROAD es el componente técnico base de la plataforma de interoperabilidad – PDI, encargado de habilitar las capacidades para el intercambio seguro de datos de manera distribuida con un tráfico de datos cifrados con estampa cronológica de tiempo.

De esta manera, para garantizar el intercambio seguro de datos y su validez jurídica, es necesario integrar técnicamente X-ROAD con la plataforma de una entidad certificadora externa que preste los servicios de confianza (certificados digitales, estampa cronológica de tiempo y validación del estado de un certificado). Estos servicios deben ser prestados atendiendo los requerimientos establecidos por el Organismo Nacional de Acreditación – ONAC y la normatividad aplicable⁴¹.

En la vigencia auditada, la Agencia desarrolló varios contratos y órdenes de prestación de servicio, entre ellos, el AND-201-2019⁴² y el IP-011-2020⁴³ para la adquisición de servicios de confianza y el desarrollo de las funcionalidades que permitieran la mencionada integración, recibiendo a satisfacción los entregables acordados. No obstante, en 2021, el nuevo equipo de desarrollo del servicio de interoperabilidad encontró errores de codificación que requirieron nuevos esfuerzos técnicos para lograr la integración.

Adicionalmente, en octubre de 2020, la AND adelantó el proceso SAMC-AND-002-2020⁴⁴, declarado desierto porque no se recibieron propuestas. Al respecto, llama la atención que, en las preguntas realizadas en el marco del proceso, las entidades certificadoras hacen mención a que algunos requerimientos técnicos de X-ROAD, descritos en los pliegos de condiciones no corresponden a los mecanismos estándar usualmente manejados por las entidades de certificación digital⁴⁵.

Así mismo, en este proceso de integración se verifica la materialización del riesgo de cumplimiento, por cuanto X-ROAD fue diseñado para cumplir con requerimientos técnicos exigidos en países europeos frente a la prestación de los servicios de confianza, los cuales difieren de lo establecido en el marco legal colombiano.

Por otra parte, la Guía de vinculación y uso, dirigida a las entidades públicas, indica que éstas deben disponer de ambientes tecnológicos con características específicas que

⁴¹ En particular el artículo 160 Características y requerimientos de las entidades de certificación del Decreto Ley 019 de 2012.

⁴² Con objeto “Adquirir los servicios de confianza requeridos por la Agencia Nacional Digital para facilitar la integración de las entidades públicas priorizadas con la plataforma de interoperabilidad del Estado y proporcionen un nivel de seguridad e integridad a los mensajes de datos, en el marco de la articulación de los servicios ciudadanos digitales” Valor pagado \$51.219.583.

⁴³ Con objeto “Prestar los servicios técnicos para la realización de la integración de la versión 6.24 de X-ROAD con los servicios generación de certificados digitales, estampa de tiempo y validación en línea de certificados digitales.” Valor pagado \$28.560.000.

⁴⁴ En los estudios previos se define como objeto el de “Adquirir los servicios de confianza (certificados digitales perteneciente a empresa, TSA y OCSP) requeridos por la Agencia Nacional Digital para facilitar la integración de las entidades públicas priorizadas con la plataforma de interoperabilidad del Estado y proporcionen un nivel de seguridad e integridad a los mensajes de datos, en el marco de la articulación de los servicios ciudadanos digitales.”

⁴⁵ En diciembre de 2018 la Agencia diseñó un piloto de pruebas, ejecutado en enero de 2019, que le permitió a la entidad conocer en detalle las funcionalidades y requerimiento para la operación de X-ROAD.

permitan la instalación y configuración de la versión Colombia de X-ROAD⁴⁶, para integrar la entidad al servicio de interoperabilidad administrado por la AND.

Las situaciones descritas reflejan debilidades en los mecanismos establecidos por la AND para la implementación del servicio base de interoperabilidad, y aunque se destinaron recursos públicos para varios procesos de contratación, no se logró la adaptación técnica de la herramienta X-ROAD para la integración con la entidad certificadora. Por lo tanto, la AND no prestó el servicio base de interoperabilidad en ambiente de producción a las entidades públicas, en la vigencia auditada, impactando en el cumplimiento por parte de éstas de los requerimientos establecidos en la Guía de vinculación y uso de los SCD.

En respuesta a la observación, la AND describe las actividades desarrolladas en el marco del contrato AND-201-2019, para la integración de los servicios de confianza en la plataforma X-ROAD, indicando que la entidad realizó las gestiones adecuadas para la operación del servicio ciudadano de interoperabilidad en la vigencia auditada. Sin embargo, según lo evidenciado en el presente hallazgo, la Entidad no logró la integración técnica entre X-ROAD y la entidad certificadora externa, en las condiciones requeridas para que los tres servicios ciudadanos base, iniciaran operación en la vigencia auditada.

Este hallazgo se presenta con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 7. Estimación de la capacidad para la operación de los servicios ciudadanos digitales base. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria – Indagación Preliminar (A)(D) (IP).

El numeral 2 del artículo 2.2.17.1.4 del Decreto 1078 de 2015 en concordancia con el decreto 620 de 2020, define el articulador como “la Agencia Nacional Digital, que será la encargada de proveer y gestionar de manera integral los servicios ciudadanos digitales, además de apoyar técnica y operativamente al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para garantizar el pleno funcionamiento de tales servicios.”

El numeral 13 del artículo 2.2.17.1.4 del Decreto 1078 de 2015 en concordancia con el decreto 620 de 2020, define los servicios ciudadanos digitales como “el conjunto de soluciones y procesos transversales que brindan al Estado capacidades y eficiencias para su transformación digital y para lograr una adecuada interacción con el ciudadano garantizando el derecho a la utilización de medios electrónicos ante la administración pública. Estos servicios se clasifican en servicios base y servicios especiales.”

En la vigencia 2020 la AND suscribió las órdenes de compra OC 46498⁴⁷ y OC 56851⁴⁸, para la prestación de los servicios de nube privada y nube pública, respectivamente.

⁴⁶ Por ejemplo, se establece que la entidad debe contar con sistema operativo Ubuntu 18.04 Long-Term Support (LTS), 64 bits o Red Hat RHEL7 (v7.3 o más reciente), dado que X-Road soporta únicamente estas versiones en sistemas operativos.

⁴⁷ Acuerdo Marco de Precios para la adquisición de Servicios de Nube Privada CCE-916-AMP-2019. Valor de la OC: \$ 584.756.612. Fecha de emisión: 24/03/20. Fecha de vencimiento: 30/12/2020.

⁴⁸ Acuerdo Marco de Precios para la adquisición de Servicios de Nube Pública AMP CCE-908-1-AMP-2019. Valor de la OC: \$1.087.295.306. Plazo de ejecución: desde el 25/11/2020 al 31/03/2021.

Como justificación para la adquisición de servicios de nube privada la AND consigna “*Con el fin de brindar acceso a toda la población en el marco de la expansión y diversificación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se requiere la contratación de servicios de infraestructura tecnológica de procesamiento, almacenamiento, red, seguridad y plataforma como servicio necesario para soportar la implementación y operación de los Servicios Ciudadanos Digitales.*”

Para el caso de los servicios de nube pública, se justifica en la necesidad de “*Adquirir el derecho de uso de la nube pública requerido en el marco del desarrollo de los proyectos adelantados por la Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital.*”

De la revisión de los reportes mensuales de monitoreo de la infraestructura de nube privada dispuesta para la operación de los SCD base, los cuales contienen información del desempeño de la CPU, memoria física RAM, espacio Swap, tráfico de Red, Filesystem y los reportes de monitoreo a nivel de aplicación y bases de datos, se observa una baja utilización de los recursos computacionales y canales de comunicación contratados.

A manera de ejemplo, se presentan en la siguiente tabla algunos valores tomados aleatoriamente del reporte de monitoreo del mes de diciembre (01/12/2020 al 10/12/2020), de las variables de rendimiento de los servidores en la nube privada, y la conclusión presentada por la AND en el reporte.

Tabla No.3

Reporte de monitoreo de infraestructura SCD - diciembre 2020			
Autenticación digital	Carpeta Ciudadana	Interoperabilidad	Canal de comunicaciones
11 servidores virtuales Bajos valores de uso de CPU, incluso de 0%. Partición usada para almacenar data, el porcentaje de uso promedio fue de 0.07 %. Memoria RAM, registrando un valor promedio de uso del 8.93 % de la capacidad instalada (128 GB). En el servidor de base de datos en el uso de recursos de procesamiento, registrando un valor promedio de uso del 0.00 % de la capacidad instalada	7 servidores virtuales Memoria RAM, registrando un valor promedio de uso del 4.04 % de la capacidad instalada CPU registrando un valor promedio de uso del 1 % de la capacidad instalada en el servidor Volumen para almacenamiento de datos para el almacenamiento de datos, desde su puesta en operación ha tenido un uso de espacio fijo del 0%. Conclusión: Ninguno de los servidores que soportan la operación del servicio de Carpeta Ciudadana Digital presentó alto consumo de	7 servidores virtuales distribuidos en Producción Colombia y Producción Finlandia Uso de recursos de procesamiento, registrando un valor promedio de uso del 1 % de la capacidad instalada Partición usada para almacenar data como registros de logs, ayuda en línea, entre otros, el porcentaje de uso promedio fue de 11.4%. un uso estable del uso de memoria RAM, registrando un valor promedio de uso del 7.18 % de la capacidad instalada un uso estable del uso de memoria RAM, registrando	Tráfico de salida (Mbps) Máximo: 6 Tráfico de entrada (Mbps) máximo: 12 Conclusión: Durante el período no se registró saturación o indisponibilidad del servicio de Internet.

Reporte de monitoreo de infraestructura SCD - diciembre 2020			
Autenticación digital	Carpeta Ciudadana	Interoperabilidad	Canal de comunicaciones
Conclusión: Ninguno de los servidores que soportan la operación del servicio de Autenticación Digital presentó alto consumo de recursos de procesamiento o memoria	recursos de procesamiento o memoria.	un valor promedio de uso del 9.71 % de la capacidad instalada Conclusión: Ninguno de los servidores que soportan la operación de la plataforma de Interoperabilidad (X-ROAD) presentó alto consumo de recursos de procesamiento o memoria.	

Fuente: Elaborado CGR a partir del reporte de monitoreo de nube privada remitido por la AND.

Es de precisar que, en diciembre de 2020, la AND adelantó el proceso de migración de la infraestructura de operación de los SCD base, pasando de los servicios de nube privada a los de nube pública. La Agencia informa que, en este proceso, se realizaron algunos ajustes en las capacidades de infraestructura.

Si bien, la prestación de los servicios de nube pública se contempló entre el 25/11/2020 y el 31/03/2021, la AND realizó un único pago a comienzos de diciembre de 2020, por el valor total de la orden de compra, es decir, \$1.087.295.306. previo a la prestación de los servicios de migración y soporte.

En respuesta a la observación comunicada, la Agencia remite a la CGR, los reportes de monitoreo de la infraestructura de nube pública para los tres SCD base, correspondientes a los meses de enero, febrero y marzo de 2021, en los que se evidencia la misma situación observada en relación con la infraestructura de nube privada, es decir, la baja utilización de los recursos computacionales en ambiente productivo para el caso de los servicios de Carpeta Ciudadana Digital y Autenticación Digital, y en ambiente preproductivo para servicio de interoperabilidad, el cual no fue migrado a la infraestructura de nube pública en ambiente de producción, durante la vigencia auditada.

En los mencionados reportes, se observa un ligero aumento en el porcentaje de utilización de algunos recursos computacionales, lo cual, se debe principalmente, a la instalación de actualizaciones y parches de seguridad, generación de logs, y el despliegue de una nueva versión de X-ROAD en ambiente preproductivo.

Así mismo, se observa que, si bien luego de su migración a la nube pública, la infraestructura de operación estaba disponible en ambiente productivo desde diciembre de 2020, los servicios ciudadanos digitales fueron desplegados en este ambiente en el segundo trimestre de 2021.

Las anteriores situaciones denotan deficiencias en la planeación, el dimensionamiento, y ajuste de la capacidad requerida para la operación de los SCD base en 2020, teniendo en

consideración que estaba prevista la puesta en operación en ambiente productivo de los tres servicios digitales base, situación que al finalizar la vigencia no se presentó.⁴⁹

Igualmente, generan incertidumbre frente a la utilización de los recursos destinados por la AND para la provisión de servicios de nube privada y pública, en la vigencia auditada, e impacta en el beneficio hacia los ciudadanos, más aún, considerando la emergencia sanitaria por COVID 19, durante la cual han sido evidentes la utilidad y beneficios de las TIC en la mitigación de riesgos de propagación, al permitir la realización de trámites y el uso de los servicios ofrecidos independientemente por las entidades públicas a los ciudadanos.

De esta manera, la Agencia no priorizó sus acciones para contribuir a la garantía de las condiciones de salud de los ciudadanos, mediante la utilización de medios digitales que facilitarían el intercambio seguro de información interinstitucional y el trámite de servicios requeridos por los ciudadanos.

Por lo anteriormente considerado, se configura un posible detrimento patrimonial. Dado que no se tiene la certeza y los elementos para establecer el daño fiscal, se hace necesario adelantar una indagación preliminar que permita determinarlos. Adicionalmente el hallazgo presenta una presunta incidencia Disciplinaria.

En su respuesta a la observación, la entidad hace un recuento de las actividades realizadas para el dimensionamiento de la infraestructura de operación de los SCD, a partir del piloto diseñado en diciembre de 2018. Indican, además, que es importante resaltar que durante el paso de nube privada a nube pública se redimensionaron las especificaciones técnicas de los servidores con base en las estadísticas de consumo y nuevas proyecciones de indicadores de operación.

Hallazgo No 8. Convenio 868 de 2020. Administrativo (A)

El numeral 2 del artículo 2.2.17.1.4 del decreto 1078 de 2015 en concordancia con el decreto 620 de 2020, define el articulador como “la Agencia Nacional Digital, que será la encargada de proveer y gestionar de manera integral los servicios ciudadanos digitales, además de apoyar técnica y operativamente al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para garantizar el pleno funcionamiento de tales servicios.”

El numeral 13 del artículo 2.2.17.1.4 del decreto 1078 de 2015 en concordancia con el decreto 620 de 2020, define los servicios ciudadanos digitales como “el conjunto de soluciones y procesos transversales que brindan al Estado capacidades y eficiencias para su transformación digital y para lograr una adecuada interacción con el ciudadano

⁴⁹ Afectando además el cumplimiento de los artículos 4 y 5 de los estatutos de la Agencia Nacional Digital, en los que se definen el objeto y las facultades de la Entidad. Así como lo conceptuado por el Consejo de Estado en cuanto a que “La planeación constituye un principio y a su vez un deber de las Entidades Públicas, que tiene por finalidad evitar la improvisación, garantizar la adecuada utilización de los recursos públicos y el cubrimiento de las necesidades de la comunidad, es decir la herramienta empleada en los estados sociales de derecho con el propósito de procurar la materialización de los fines del Estado” Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C.P: Mauricio Fajardo Gómez. Bogotá, D.C.: 05.06.2008. Proceso N.º: 15001233100019880843101-8031.

garantizando el derecho a la utilización de medios electrónicos ante la administración pública. Estos servicios se clasifican en servicios base y servicios especiales.”

En agosto de 2020, la AND suscribió con el FUTIC⁵⁰ el convenio administrativo 868 de 2020, con el objeto de *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para implementar un modelo de SCD, que brinde al Estado la capacidad y eficiencia para su transformación digital y aumentar las herramientas tecnológicas para la prestación de los servicios de las entidades públicas.”*

Las especificaciones y alcance técnico de cada uno de los proyectos contemplados en el marco del convenio, se determinaron en los anexos técnicos del mismo, así:

Anexo3 EP_Operacion_SCD_20200714.docx

Anexo4 EP_Servicios_Ciudadanos_Digitales_2y3_20200713.docx

Anexo6 EP_Integración de TTySS_Tallas_SML_20200713.docx

Anexo7 EP_Integración de SCD en TTySS_20200713.docx

Si bien, se estableció el despliegue en producción de los SCD base, es decir, autenticación digital, carpeta ciudadana e interoperabilidad, en desarrollo del convenio, se modificó el alcance inicialmente considerado, por cuanto al AND manifestó la imposibilidad de pasar a ambiente productivo los mencionados servicios, conforme a los anexos 6 y 7 del convenio.

La AND informa que el servicio de carpeta ciudadana llegó hasta el ambiente de preproducción tanto en el portal.gov.co como en el portal del prestador. Las entidades que integraron el servicio de datos lo implementaron en ambiente de QA. Fue puesto en ambiente productivo en junio de 2021.

Para el caso del servicio de autenticación digital se definió como entregable el despliegue en ambiente de producción con mecanismo de autenticación medio. A finales de 2020 se tenían desarrolladas y probadas las funcionalidades, pero no había entidades públicas en producción que se conectaran a este servicio.

En cuanto al servicio de interoperabilidad se presentaron inconvenientes técnicos para la integración de X-ROAD con la entidad de certificación para la provisión de los servicios de confianza requeridos, que impidieron la puesta en ambiente de producción de este servicio.

Estas situaciones evidencian debilidades en los mecanismos implementados por la AND para el cumplimiento de sus obligaciones como articulador de los SCD, establecidas en los el Decreto 1078 de 2015 concordante con el Decreto 620 de 2020 y los estatutos de la Agencia⁵¹. Así mismo, impactaron negativamente en la puesta en operación de los SCD base en el marco del convenio 868/2020, y en el cumplimiento de las obligaciones de las entidades públicas en cuanto a la vinculación y uso de los SCD, en la vigencia 2020.

⁵⁰ Fondo Único de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

⁵¹ Los artículos 4 y 5 de los estatutos de la Agencia Nacional Digital, definen el objeto y las facultades de la Entidad.

En respuesta a la observación, la Agencia manifiesta que los tres SCD se encuentran directamente relacionados, dado que son la fuente de información primaria para acceder a los servicios que prestan las entidades que se vinculan al ecosistema digital, por lo cual es importante destacar que las dificultades obtenidas durante el cuarto trimestre del 2020 para la operación de los SCD obedecieron a razones y motivos externos, ajenos e imprevisibles.

Hallazgo No 9. Plan Anual de Adquisiciones- PAA- Administrativo. (A).

El numeral 9.1.1 del Manual de Contratación establece que la etapa precontractual inicia con Plan Anual de Adquisiciones (PAA), donde se programa la adquisición de bienes y servicios, este “... *será actualizado cada vez que se requieran ajustes a las necesidades inicialmente identificadas y los procesos contractuales y contratos inicialmente programados...*”, el PAA debe realizarse “*de conformidad con los lineamientos de Colombia Compra Eficiente*”.

De la muestra contractual se observa que, de la modalidad de contratación directa, diez (10) contratos presentan diferencias entre los valores PAA y de la contratación, lo que indica que el PAA no fue actualizado, tal como se indica en la siguiente tabla:

Tabla No. 4
Ordenes de Prestación de Servicio Agencia Nacional de Gobierno Digital Vigencia 2020

Cifras en pesos

Contrato	Valor PAA	Valor total del contrato
045	\$60.000.000	\$ 70.000.000
051	\$52.666.660	\$ 60.000.000
090	\$42.817.500	\$ 50.602.500
092	\$49.500.000	\$ 58.500.000
093	\$49.500.000	\$ 58.500.000
099	\$49.500.000	\$ 65.000.000
100	\$55.000.000	\$ 65.000.000
101	\$49.500.000	\$ 58.500.000
104	\$49.500.000	\$ 65.000.000

Fuente: Información suministrada por AND oficios 6,10,17,18 y 22 del a CGR de 2021

Igualmente, se estableció que el PAA no se ajusta a los lineamientos de Colombia Compra eficiente, en lo concerniente a la “declaración de estrategia” para que el proveedor conozca el contexto de la entidad, el valor total del PAA, límite de la contratación de menor y mínima cuantía, fecha de la última actualización entre otras; así como la inclusión de la declaración de los principales objetivos de PAA⁵² y la declaración de la naturaleza de este⁵³, información contacto del funcionario encargado de la adquisición de los bienes, obras y servicios identificados en el Plan Anual de Adquisiciones para que los interesados puedan obtener información adicional.

⁵² Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones pág. 8, Colombia Compra Eficiente. “*El principal objetivo del Plan Anual de Adquisiciones es permitir que la entidad estatal aumente la probabilidad de lograr mejores condiciones de competencia a través de la participación de un mayor número de operadores económicos interesados en los procesos de selección que se van a adelantar durante el año fiscal, y que el Estado cuente con información suficiente para realizar compras coordinada.*”

⁵³ Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones pág. 7, Colombia Compra Eficiente “*El Plan Anual de Adquisiciones (PAA) es un documento de naturaleza informativa y las adquisiciones incluidas en el mismo pueden ser canceladas, revisadas o modificadas. Esta información no representa compromiso u obligación alguna por parte de la entidad estatal ni la compromete a adquirir los bienes, obras y servicios en él señalados.*”

La entidad en su respuesta⁵⁴, a las observaciones⁵⁵, explicó que las diferencias entre los valores PAA y de la contratación analizada, se debe a que *“en la plataforma SECOP una vez se asocia un contrato/proceso a la adquisición planeada en el marco del PAA, no es posible hacer el ajuste del valor final en el Plan Anual de Adquisiciones, ya queda el valor final asociado como el valor del contrato”*. Así mismo, con respecto a la aplicación de la *“Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones”*, la AND envió el link⁵⁶ del SECOP, donde se evidencia el valor total del PAA, límite de la contratación de menor y mínima cuantía, información contacto del funcionario encargado de la adquisición de los bienes, obras y servicios identificados en el Plan Anual de Adquisiciones para que los interesados puedan obtener información adicional.

Si bien es cierto que en SECOP aparece consignada la información del PAA de conformidad con el Guía de Colombia Compra Eficiente, también es cierto que la página web de la AND no se observa el manual de adquisiciones que contenga los lineamientos de la Guía de Colombia Compra eficiente, siendo esta una obligación de consagrada en el numeral 9.1.1 del Manual de Contratación y Supervisión de la AND, por lo que existe un incumplimiento del numeral en mención, lo que impide que se comunique información real a los interesados acerca del nivel de ejecución del presupuesto, así como la elaboración de un PAA que carece de información relevante. Lo anterior permite concluir que la observación se constituye en hallazgo.

Hallazgo No.10 Estudios del Sector. Administrativo. (A)

El numeral 9.1.2 del Manual de Contratación de la AND, establece que se deberá *“... realizar un estudio o análisis del proceso, el cual debe tener un análisis legal, comercial, financiero, organizacional, técnico y del riesgo de la contratación...”*, y para la elaboración de los mismos, se debe considerar la Guía de Estudios del Sector de Colombia Compra Eficiente, guía que establece que *“la Entidad Estatal debe entender claramente y conocer: (a) cuál es su necesidad y cómo puede satisfacerla; (b) cómo y quiénes pueden proveer los bienes, obras y servicios que necesita; y (c) el contexto en el cual los posibles proveedores desarrollan su actividad..(...)”*.⁵⁷ así mismo se debe estudiar la oferta y la demanda. *“(...) El análisis del sector ofrece herramientas para establecer el contexto del Proceso de Contratación, identificar algunos de los Riesgos, determinar los requisitos habilitantes y la forma de evaluar las ofertas.”*.⁵⁸

Guía para la Elaboración de Estudios de Sector, pág. 11, literal “A” “contratación directa”. *“(...) El análisis del sector ofrece herramientas para establecer el contexto del Proceso de Contratación, identificar algunos de los Riesgos, determinar los requisitos habilitantes y la forma de evaluar las ofertas.”*.⁵⁹

⁵⁴ Radicado No. AND-EXT-0471-2021 “Respuesta Comunicación de Observaciones AC AND- 39/2021 Radicado 2021EE0181709. – AND-INT-1791-2021”, de fecha 29 de octubre de 2021.

⁵⁵ Oficio 2021EE0181709 de fecha 2 de octubre de 2020.

⁵⁶ <https://community.secop.gov.co/Public/App/AnnualPurchasingPlanManagementPublic/Index?currentLanguage=es> -CO

⁵⁷ Guía para la Elaboración de Estudios de Sector, pág. 4.

⁵⁸ Guía para la Elaboración de Estudios de Sector, pág. 11, literal “A” “contratación directa”.

⁵⁹ Guía para la Elaboración de Estudios de Sector, pág. 11, literal “A” “contratación directa”.

De igual forma, la Guía establece que “*para el caso de la contratación directa el estudio del sector debe atender el objeto del contrato, el pago, forma de entrega y el pago, este ayuda a fundamentar las razones para utilizar esta modalidad de contratación desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economía*”⁶⁰. Así mismo, la modalidad de la selección en la contratación es indiferente para determinar si se realiza este estudio o no, ya que “*El análisis del sector hace parte de la planeación del Proceso de Contratación y materializa los principios de planeación, de responsabilidad y de transparencia consagrados en la Ley 80 de 1993*”⁶¹.

La modalidad de la selección en la contratación es indiferente para determinar si se realiza este estudio o no, ya que “*El análisis del sector hace parte de la planeación del Proceso de Contratación y materializa los principios de planeación, de responsabilidad y de transparencia consagrados en la Ley 80 de 1993*”⁶².

Del análisis de los contratos 045, 051,090,092,093,099,100, 101,104 y 113, 218, 228, 432, 433, se observa que no se realizaron estudios del sector. Para el contrato 218⁶³, la AND manifestó que “*se remite el estudio previo presentado por CAF ASESORES DE SEGUROS, identificado con NIT 900357596, en calidad del corredor de seguros de la Agencia*”, sin que dicho documento se haya recibido.

En algunos casos la entidad asimiló el Estudio del Sector con la invitación a participar, sin que esto sea de recibo, como es el caso de siguientes contratos:

Tabla No.5
Ordenes de Prestación de Servicio Agencia Nacional de Gobierno Digital

Contrato	Respuesta de la AND	Oficio de respuesta
228	De acuerdo con lo establecido en el documento denominado INVITACIÓN A PARTICIPAR No. IP-AND-005-2020 se indica lo siguiente: “4.3 SOPORTE ECONÓMICO DEL VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO”	AC AND-032-2021
432	De acuerdo con lo establecido en el documento denominado INVITACIÓN A PARTICIPAR No. IP-AND-008-2020 se indica lo siguiente: “4.3 SOPORTE ECONÓMICO DEL VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO”	AC AND-032-2021
433	De acuerdo con lo establecido en el documento denominado INVITACIÓN A PARTICIPAR No. IP-AND-009-2020 se indica lo siguiente: “4.3 SOPORTE ECONÓMICO DEL VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO”	AC AND-032-2021

Fuente: Información suministrada por AND

⁶⁰ Guía para la Elaboración de Estudios de Sector, pág. 11, literal “A” “contratación directa”, “*el En la contratación directa, el análisis del sector debe tener en cuenta el objeto del Proceso de Contratación, particularmente las condiciones del contrato, como los plazos y formas de entrega y de pago. El análisis del sector debe permitir a la Entidad Estatal sustentar su decisión de hacer una contratación directa, la elección del proveedor y la forma en que se pacta el contrato desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economía.*”

⁶¹ Guía para la Elaboración de Estudios de Sector, pág. 11, “IV, Estudios del sector en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y contratación directa”.

⁶² Guía para la Elaboración de Estudios de Sector, pág. 11, “IV, Estudios del sector en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y contratación directa”.

⁶³ Comunicado de respuesta AC AND-032-2021

Lo anterior, evidencia incumplimiento del numeral 9.1.2 del Manual de Contratación de la AND, en lo concerniente a un requisito fundamental en el proceso de contratación como lo es el estudio del Sector, el cual es necesario para establecimiento de requisitos de habilitantes y evaluación de la oferta, por lo que, al no realizarse no fue posible conocer el contexto de la contratación, ni se identificó algunos posibles riesgos, lo cual a su vez, impidió diseñar apropiadamente el proceso de contratación.

Dicha omisión vulneró el principio de planeación⁶⁴, “(*...*). *El principio de la planeación o de la planificación aplicados a los procesos de contratación y a las actuaciones relacionadas con los contratos del Estado guarda relación directa e inmediata con los principios de interés general y de legalidad, procurando incorporar en el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación*”⁶⁵.

(...). La “ausencia de la planeación ataca la esencia misma del interés general, se reitera, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal, desconociendo en consecuencia fundamentales reglas y requisitos previos dentro de los procesos contractuales; es decir, en violación del principio de legalidad”(*...*). Se concluye “sin mayores esfuerzos que la idea central del constituyente de 1991 y del legislador al establecer los parámetros para los contratos de las entidades estatales fue la de exigirle perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos”⁶⁶.

En la respuesta⁶⁷ a la observación la AND manifestó que la guía de Colombia Compra Eficiente determina que “... para contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, no será necesario que la Entidad Estatal haga un estudio de la oferta y la demanda del sector de la prestación de servicios con particularidades sobre tipos, precios, calidades y cantidades de la oferta y la demanda” y que para los contratos 045, 051, 090, 092, 093, 099, 100, 101 y 104 “desde el año 2018 en la Entidad se adopta de facto una tabla de honorarios que funge como herramienta para determinar los precios del mercado de los

64 Sección Tercera, Subsección C, consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, 29 de enero de 2018, Radicación número: 11001-03-26-000-2016-00101-00(57421). “24.- Si bien el legislador no tipifica expresamente al principio de la planeación en la Ley 80 de 1993, su presencia como principio rector del contrato estatal es inevitable y se deduce de lo consagrado en los artículos 209, 339 y 341 de la Carta Política; de los artículos 4 y 5, de los numerales 6, 7, 11, 12[32], 13 y 14, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993[33]; de los artículos 4, 5 y 6 de la Ley 1150 de 2007; de los artículos 2.2.1.1.1.6.1, 2..2.1.1.1.6.3, de la subsección 1 de la Sección 2 del Decreto Único 1082 de 2015; y, del artículo 4 de la Ley 1508 de 2012. De acuerdo con este amplio universo normativo el principio de la planeación sirve al manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, haciendo uso eficiente de los recursos, logrando un desempeño adecuado de las funciones públicas, sometidos a un estricto orden para la adopción de decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses generales y de la comunidad...”

65 Sección Tercera, Subsección C, consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, 29 de enero de 2018, Radicación número: 11001-03-26-000-2016-00101-00(57421).

66 Sección Tercera, Subsección C, consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, 29 de enero de 2018, Radicación número: 11001-03-26-000-2016-00101-00(57421).

67 Radicado No. AND-EXT-0471-2021 “Respuesta Comunicación de Observaciones AC AND- 39/2021 Radicado 2021EE0181709. – AND-INT-1791-2021”, de fecha 29 de octubre de 2021.

servicios profesionales...”, la cual manifestó que adjuntó dicha tabla, sin que esto haya ocurrido. Que para los contratos de mínima cuantía 113, 218, 228, 432 y 433 explicó que en los respectivos estudios previos incluye *“un análisis soporte del valor estimado del contrato, que refiere a cotizaciones realizadas...”* con diferentes aseguradoras y que sirvieron de *“... de insumo para el valor del bien contratado”*.

Si bien es cierto en la guía de Colombia Compra Eficiente en un ejemplo que cita⁶⁸, manifiesta que para un contrato de prestación de servicios no se debe analizar la oferta y la demanda, también es cierto que establece que los estudios del Sector deben realizarse en todas las modalidades de contratación, las cuales para el caso de la contratación directa y mínima cuantía es menos rigurosa, sin que esto implique que no deba realizarse. Para el caso de la contratación directa se debe tener en cuenta *“...el objeto del Proceso de Contratación, particularmente las condiciones del contrato, como los plazos y formas de entrega y de pago...”*⁶⁹ y debe permitir a la entidad *“sustentar su decisión de hacer una contratación directa, la elección del proveedor y la forma en que se pacta el contrato desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economía.”*, y para los contratos de mínima cuantía *“...el alcance del estudio de sector debe ser proporcionado al valor del Proceso de Contratación, la naturaleza del objeto a contratar, el tipo de contrato y a los Riesgos identificados para el Proceso de Contratación”*.

Es claro que la AND no realizó estudios del sector, que para esta consiste en cotizaciones comparativas de precios y aun asumiendo que lo hizo con una “tabla de honorarios”, (la cual no se aportó), esta según lo manifestado data del año 2018, por lo que no se ajustaría a la realidad de la contratación que se realizó en el año 2020, donde la dinámica del mercado pudo haber sufrido variaciones. Esto sin tener en cuenta, la respuesta a las solicitudes y de las observaciones, en el tema de los Estudios del Sector se denota que no tiene claridad, ya para algunos contratos menciono, inicialmente la invitación a participar y posteriormente se refirió a estudios previos, sin que ninguno de estos reúna las características de un estudio del sector.

Hallazgo No 11. Supervisión Contractual. Administrativo con Presunta connotación Disciplinaria. (A)(D).

⁶⁸ Pag 11, Guía de Estudios del sector de Colombia Compra Eficiente. “ en un Proceso de Contratación para la representación judicial de una Entidad Estatal, no será necesario que la Entidad Estatal haga un estudio de la oferta y la demanda del sector de la prestación de servicios legales con particularidades sobre tipos, precios, calidades y cantidades de la oferta y la demanda del sector de la prestación de servicios legales con particularidades sobre tipos, precios, calidades y cantidades de la oferta y la demanda. Lo que requiere hacer es una reflexión teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

1. ¿La Entidad Estatal requiere una firma de abogados o una persona natural con tarjeta profesional? Esta reflexión debe cubrir aspectos legales y organizacionales.
2. ¿Cuál es la experiencia que requiere quien presta el servicio de acuerdo con la complejidad del caso? Esta reflexión debe cubrir aspectos comerciales, técnicos y de análisis de Riesgo.
3. ¿La Entidad Estatal ha contratado recientemente los servicios profesionales requeridos? ¿Cuál fue el valor del contrato y sus condiciones? ¿La necesidad de la Entidad Estatal fue satisfecha con los Procesos de Contratación anteriores? Esta reflexión debe cubrir aspectos legales, comerciales, financieros, organizacionales, técnicos y de análisis de Riesgo.
4. El tipo de remuneración recomendada para la prestación de servicios objeto del Proceso de Contratación y el motivo por el cual la Entidad Estatal escoge ese tipo de remuneración desde la economía, la eficiencia y la eficacia del Proceso de Contratación. Es decir, si la remuneración es: (i) un valor mensual fijo; (ii) un valor por hora trabajada y el prestador del servicio factura el número de horas trabajadas; (iii) un valor por la hora trabajada y un tope en el número de horas mensuales o totales; (iv) cuota litis; o (v) una combinación de las anteriores.

⁶⁹ Pag 11, Guía de Estudios del sector de Colombia Compra Eficiente. “

El numeral 9.4 del Manual de Contratación y Supervisión, establece que es un deber de la entidad hacer seguimiento a los contratos para proteger la moralidad administrativa y verificar la correcta ejecución de los mismos, esto debe hacerse a través de la figura del interventor y/o supervisor, cuya designación podrá realizarse en minuta del contrato y su actividad inicia desde su designación o desde que se le notifique esta circunstancia, los informes que genere el supervisor y/o interventor deben realizarse por escrito y publicarse en el SECOP; en este sentido el numeral 9.5.1, literal “d” establece que la publicación de documentos de la ejecución del contrato es responsabilidad del supervisor y/o interventor.

El numeral 9.5.1 literal “r” establece que el supervisor debe solicitar la elaboración de acta de liquidación del contrato; así mismo es su deber velar por que exista un expediente completo y actualizado, el cual debe cumplir con las normas en materia de archivo, esto último de conformidad con el numeral 9.5.1, literal “a” del Manual de Contratación.

En algunas ordenes de prestación de servicio, se evidenciaron deficiencias en el proceso de supervisión y además no se observa publicación en el SECOP de los informes de supervisión. En otros casos, la información es incompleta y no existen actas de liquidación.
-Ver tabla 6

Tabla No.6

Contrato	Designación supervisor
45, 50	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No se evidencia ni en el contrato u otros documentos la designación de la persona específica. ✓ No hay actas de liquidación de contrato.
51, 90, 92, 93, 99, 100, 101, 104, 168,	<ul style="list-style-type: none"> ✓ En la base de datos Excel enviada por la AND aparece como supervisor determinado funcionario, sin embargo, en los informes firma otro. ✓ No hay actas de liquidación de contrato.
113	No hay informes de supervisión
168	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No se evidencia ni en el contrato u otros documentos la designación de la persona específica. En la base de datos Excel enviada por la AND aparece como supervisor Carlos Coy, sin embargo, en los informes firma Diana Milena Barbosa Rojas. ✓ No hay actas de liquidación de contrato.
218, 228, 432, 433	No hay informes de supervisión
45297, 46382, 56600	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No hay informes de interventoría, ✓ No se evidencia que el contrato este liquidado.

Fuente: Información suministrada por AND

Por lo anterior, se observó que existe debilidades en la supervisión y/ o interventoría, así como en algunas de las obligaciones derivadas de dicha labor, en el cumplimiento de la elaboración de actas en la etapa precontractual, contractual y Postcontractual, lo que a su vez, impidió tomar las medidas de carácter preventivo, correctivo, seguimiento y/o sancionatorio de ser necesario, en pro del cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, así como la defensa de los recursos del estado.

La entidad en la respuesta⁷⁰ a las observaciones⁷¹, no hizo pronunciamiento sobre los contratos 093, 113, 218, 228, 432 y 433, y a las órdenes de compra 45297, 46382 y 56600. Tampoco se pronunció, respecto a las actas de liquidación de los contratos 045, 050, 051, 090 092, 099, 100, 101, 104, 168; y tampoco con respecto a los informes de supervisión de los contratos 092, 099, 100, 101, 104 y 168.

Se constituye un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No 12. Aprobación de las Pólizas- Administrativo con Presunta connotación Disciplinaria. (A) (D)

Las garantías en la contratación tienen como fin cubrir los riesgos que puedan surgir en la misma. El numeral 9.2 del Manual de Contratación de la AND establece que las garantías deben ser aprobadas por la Subdirección jurídica; sin embargo, en los contratos 045, 050, 051, 90, 92, 93, 099, 100, 101, 104, 113 y 168 no se observa documento alguno donde conste, dicha aprobación, lo cual evidencia el incumplimiento del referido Manual.

En consecuencia, se evidencia debilidad en el cumplimiento y atención de los requisitos taxativos y formales de la contratación, los cuales están enmarcados en el Manual de Contratación, lo que permite a todos los que intervienen en el mismo, conocer los procedimientos y reglas a seguir. El acatamiento del procedimiento establecido de dicho Manual no es potestativo ni opcional por parte del contratante, por lo que su incumpliendo resulta en un actuar libre por parte de este, ignorando los requisitos formales para la celebración de los contratos. Lo descrito, evidencia debilidades en el cumplimiento y atención de los requisitos establecidos para el proceso contractual, lo cual se traduce en desacato del principio de legalidad previsto en el Manual de Contratación de AND.

Estas omisiones reflejan una falta de seguimiento y control a los protocolos y/o requisitos legales, que la misma entidad ha establecido para sus procesos de contratación.

La entidad en su respuesta⁷² a las observaciones⁷³, manifestó que “...*que los contratos electrónicos del SECOP II están contenidos en un mensaje de datos elaborado a partir del módulo de creación de contratos electrónicos del SECOP II en el cual puede adjuntar documentos. En este sentido, al ingresar a la plataforma el contrato se lee desde el formulario, así como los documentos adjuntos que hagan parte de este.*”; sin embargo, no se observa documento alguno enviado por la AND, ni en el SECOP donde conste la aprobación de las garantías por parte de la Subdirección jurídica, tal como lo dispone el Manual de Contratación y/o Supervisión. Igualmente, al revisar el SECOP no se evidencia

⁷⁰ Radicado No. AND-EXT-0471-2021 “Respuesta Comunicación de Observaciones AC AND- 39/2021 Radicado 2021EE0181709. – AND-INT-1791-2021”, de fecha 29 de octubre de 2021.

⁷¹ Oficio 2021EE0181709 de fecha 2 de octubre de 2020.

⁷² Radicado No. AND-EXT-0471-2021 “Respuesta Comunicación de Observaciones AC AND- 39/2021 Radicado 2021EE0181709. – AND-INT-1791-2021”, de fecha 29 de octubre de 2021.

⁷³ Oficio 2021EE0181709 de fecha 2 de octubre de 2020.

la información que manifiesto la AND con el pantallazo que aportó, el cual es diferente de lo que el ente de control puede visualizar.

Por lo anterior se constituye un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria

Hallazgo No 13. Archivo Documental. Administrativo con presunta connotación Disciplinaria. (A) (D)

El artículo 4 de la Ley 594 de 2000 define los principios generales que rigen la función archivística como a) Fines de los archivos b) Importancia de los archivos c) Institucionalidad e instrumentalidad y d) Responsabilidad entre otros. La esencia del archivo es el de disponer de la documentación organizada, de tal manera que permita que la información sea soporte para la toma de decisiones eficaces y eficientes y además permitir consulta al Ciudadano.

En este orden de ideas, la AND debe garantizar la adecuada disposición de la documentación soporte de los diferentes contratos suscritos en ejercicio de sus funciones.

De la información allegada, se observa que solo hasta el 25 de junio del 2020 fue aprobada la política de gestión de documental⁷⁴, que en la misma fecha el profesional de gestión documental hizo una propuesta para “la adquisición e Implementación de un Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo (SGDEA) para la Agencia...” a lo cual el comité consideró que “*se debe evaluar la articulación de esta necesidad con lo establecido en el PETI para la Agencia, así como evaluar la necesidad de recursos para lograr adquirirlo*”, “Así mismo, afirmo el profesional que falta información de la Dirección, Subdirección Jurídica, Subdirección Administrativa y Financiera y de procesos generados en el 1er semestre de 2020”, situación que se reiteró en el acta No 5 Comité Institucional de Gestión y Desempeño de 16 de julio de 2020⁷⁵.

Durante el ejercicio de revisión y verificación de la muestra contractual suscrita en la vigencia 2020, se evidenció que algunos contratos presentan debilidades en el seguimiento y control del archivo documental, que no permite el efectivo análisis de la documentación y que la AND no dispone de sus expedientes contractuales o gestionados por medio de herramientas TIC. En respuesta⁷⁶ la AND informa que en la vigencia 2021 tendrá el proyecto “*Implementación de una Herramienta Tecnológica de Gestión Documental que de acuerdo con el MOREQ integre los documentos físicos y electrónicos*” definido en el Plan Institucional de Archivos con la fase de planeación

Adicionalmente, revisada la documentación remitida por la AND para las órdenes de prestación de servicio – OPS, de la Subdirección de Servicios Ciudadanos Digitales⁷⁷ y de la Subdirección de desarrollo⁷⁸, se evidencia:

⁷⁴ Comité Institucional de Gestión y Desempeño de 25 de junio de 2020, acta 3.

⁷⁵ Comité Institucional de Gestión y Desempeño de 16 de julio de 2020, acta 5 Jurídica “No obstante, a pesar del compromiso establecido en dicho Comité aún falta información de la Subdirección, Dirección (Asistente), Gestión Contable y procesos generados en el 1er semestre de 2020”.

⁷⁶ Radicado No. AND-EXT-0471-2021 del 29 de octubre de 2021:

⁷⁷ 215,217,224,227,233,234,235,236,255,256,257,557,258,260 y 263

⁷⁸ 83,84,87,88,124,127,128,129,130 y 131

- Diferencias en las fechas de terminación de contrato registrada en diferentes documentos (ej. AND-201-2019).
- En algunos formatos de autorización de pago de no se relaciona la suscripción de prorrogas o adiciones, si bien se presentaron estas situaciones.
- Un caso de un formato de autorización de pago con fecha errada del CDP.
- En algunos casos en los formatos de autorización de pago no se actualiza el período al cual corresponde en pago.
- Informe de actividades del mes de enero 2020, sin formato de recibo a satisfacción y autorización pago de la supervisora. (p. ej. OPS No. 083, 084, 087).
- Un caso de un informe soporte para el único pago, en el que se relacionan como período del informe unas fechas anteriores a la suscripción del contrato.
- La no identificación en el nombre del archivo a que pago corresponde el informe ni el comprobante SIIF, lo que dificulta el seguimiento. (por ej. 258, 260,263).
- Parte del primer pago pendiente (OPS AND-130-2020), no remiten información de si se hizo el pago o se reintegraron los recursos.
- Concentración de funciones de supervisión en una persona, quien en ocasiones suscribe los documentos como subdirectora de SCD y en otras como subdirectora de Desarrollo.
- Algunos documentos firmados por la subdirectora de Desarrollo, aunque el contrato corresponde a la Subdirección de Servicios Ciudadanos.
- Para todas las OPS revisadas, en el anexo 1, clausulado del contrato no se incluye una cláusula para el objeto.
- En la justificación de la prórroga repiten el objeto, pero no especifican las actividades a realizar en el mes adicional.
- En los informes se describen actividades para un proyecto, pero luego cambia a otro (p. ej. a partir junio PAIWEB, inicialmente gov.co).
- Inconsistencias en las fechas de pagos y reporte de actividades (p.ej. OPS No.128, 129, 031 y 215).
- Para algunas ordenes (p. ej. 83, 84, 87, 88, 124,127, 233, 234, 235, 257,258, 260, 263) se reiteró la solicitud de información.
- En algunos contratos⁷⁹ no se evidencia información completa de los mismos, en cuanto a terminación, liquidación y/o con obligaciones Poscontractual pendientes por lo que se desconoce las circunstancias en las que se terminó el contrato.
- En algunas OPS, no se anexan soportes de pagos⁸⁰ o no está firmada la certificación del Supervisor⁸¹ y la documentación adjunta de varios contratos corresponde a otros

82.

⁷⁹ AND-148; AND190; AND-582; AND-293

⁸⁰ AND-082 de febrero y marzo, AND-084, pagos 1 y 2 por \$11.677.500; AND-148,

⁸¹ AND- 147; AND193 (Julio)

⁸² AND 193 (Estudios Previos); AND 178

De otra parte, en la evaluación documental a los contratos 045, 050, 051, 90, 92,93, 099,100, 101, 104, 113 y 168, se observa que la información concerniente al proceso de contratación está incompleta, no existe información de las adiciones de los contratos, la información esta duplicada, desordenada, con nombres que hacen difícil identificar qué proceso se trata, lo que hizo dispendioso, reiterativo y no facilitó la clasificación y análisis de la información.

Lo antes mencionado, son situaciones que denotan debilidades en la gestión documental y la interacción entre las diferentes dependencias que afectan la calidad de la misma para el seguimiento y trazabilidad de los procesos contractuales adelantados. De igual manera, generó incertidumbre en la calidad de la información reportada a este ente de Control.

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

4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Verificar las operaciones financieras, administrativas y económicas en desarrollo de su gestión misional.

4.3.1. Gestión Contable, Financiera y Presupuestal del presupuesto de inversión vigencia 2020.

Hallazgo No 14. Implementar un Modelo de Servicios Ciudadanos Digitales-Administrativo (A)

De acuerdo a los artículos 7°,8°,10° y 13° del Decreto 111 de enero 15 de 1996, por el cual se compilan las leyes que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, las entidades públicas deben realizar un plan financiero que sea instrumento de planificación y gestión financiera en cada vigencia; esta planificación es fundamental en cada entidad, dado que con ella se genera el Presupuesto General de la Nación, el cual deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, El Plan Nacional de Inversiones, El Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones, siendo la ley anual sobre el presupuesto general de la Nación el mecanismo para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social del país.

Si bien, la AND utilizó el presupuesto de inversión, de la vigencia 2020, por \$ 18.063 millones, para cubrir “*el Insuficiente desarrollo de un ecosistema de información pública, a través del cual se proveen bienes y servicios de información que le permitan a los ciudadanos relacionarse con las entidades públicas de manera integral, ágil, eficiente e incluyente...*”⁸³, mediante el Plan Estratégico 2019-2022, desarrolló cuatro objetivos, de los cuales se analiza el No. 2⁸⁴, con la ejecución de la actividad 3 por \$3.672 millones, denominada Implementar los servicios ciudadanos digitales”.

ESPACIO EN BLANCO

Tabla No. 7
Recursos de Inversión – Vigencia 2020

DESCRIPCION	ACTIVIDADES	VALOR A EJECUTAR	RECURSOS COMPROMETIDOS	%
ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS - SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO DIGITAL - CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO DE HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS Y SERVICIOS CIUDADANOS DIGITALES PARA IMPULSAR EL ECOSISTEMA DE INFORMACION PUBLICA NACIONAL.	1. Actualizar el diseño técnico y funcional de los servicios ciudadanos digitales de acuerdo con la normatividad y lineamientos definidos.	\$ 459.000.000	\$ 336.612.817	73,34
	2. Realizar alistamiento para la prestación de los servicios ciudadanos digitales.	\$ 918.000.000	\$ 885.208.887	96,43
	3. Implementar los servicios ciudadanos digitales	\$ 3.672.000.000	\$ 799.805.472	21,78
	4. Vincular a las entidades públicas y/o privadas como prestadores de los servicios ciudadanos digitales.	\$ 459.000.000	\$ 390.657.601	85,11
	5. Realizar el monitoreo, seguimiento y control de la operación de los servicios ciudadanos digitales.	\$ 918.000.000	\$ 888.325.956	96,77
Totales		\$ 6.426.000.000	\$ 3.300.610.733	51,36

Fuente: Información Suministrada AND- Comunicación AG8-1 del 02/08/2021

⁸⁴ Asegurar la prestación de los Servicios Ciudadanos Digitales Base, cumpliendo estándares de seguridad, privacidad, acceso, neutralidad tecnológica y continuidad del servicio

Durante la vigencia se presentaron movimientos presupuestales dentro de otras actividades del objetivo 2, así mismo una reducción significativa de recursos para la actividad 3 “Implementación de Servicios Ciudadanos Digitales” para la cual se focalizaron el 40% de los recursos del objetivo 2° de los proyectos de inversión. Lo mencionado se soporta en lo reportado en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Publicas – SUIFP, Documento Soporte para Programación de Recursos- Proyecto de Inversión vigencia 2020 y el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión – SPI.

A pesar de que se presentó una redistribución entre otras actividades importantes para el objetivo, no es claro por qué la AND en principio define esta actividad como la de mayor presupuesto y como parte de la política de su modelo TI para sus proyectos de inversión, y se presente una reducción tan significativa de la actividad al final de la vigencia y solo tenga un 22% de ejecución frente a lo inicialmente planeado y presupuestado.

Con base a lo anterior, se observó deficiencias frente a la planificación presupuestal para la vigencia 2020, ya que la reducción afectó el modelo de implementación de los servicios ciudadanos digitales, que brindan al Estado capacidad y eficiencia para su transformación digital, siendo los de mayor impacto en el desarrollo de sus planes, programas y metas institucionales. Por lo anterior se confirma la observación como hallazgo.

Hallazgo No 15. Normograma -Administrativo (A)

La Ley 489 de 1998 en el artículo 5° establece que *“los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo”*. Es decir, la competencia administrativa de las entidades públicas está determinada por la ley (Constitución, ley, ordenanza, acuerdo, decreto, resoluciones, etc.), es por ello que se hace necesario establecer un instrumento en el cual se reflejen las normas que determinan las funciones, obligaciones, responsabilidades y compromisos establecidos de las entidades u organismos públicos.

Es importante tener en cuenta el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), el cual establece que *“la entidad, a fin de garantizar el control de cumplimiento, deberá elaborar un Normograma con las normas de carácter constitucional, legal, reglamentario y de autorregulación que le son aplicables, verificando a través del desarrollo del MECI, el cumplimiento de todas y cada una de dichas normas”*. Por lo tanto, el normograma es un instrumento que le *“permite a las entidades delimitar su ámbito de responsabilidad, tener un panorama claro sobre la vigencia de las normas que regulan sus actuaciones, evidenciar las relaciones que tiene con otras entidades en el desarrollo de su gestión, identificar posible duplicidad de funciones o responsabilidades con otros entes públicos y soportar sus planes, programas, procesos, productos y servicios”*. En este sentido, se define que las organizaciones públicas y privadas deben proporcionar la normatividad reglamentaria, obligatoria, legal, las normas técnicas y la reglamentación interna que le corresponde cumplir.

En concordancia con lo anterior la AND tiene el Procedimiento denominado: *Actualización de normograma*, en donde los diferentes líderes de los procesos deben revisar las disposiciones legales aplicables y directrices e identificar los cambios normativos aplicables a los procesos a cargo, verificando que el normograma se encuentre actualizado. Actividad que no se muestra realizada en el normograma publicado por la entidad.

Así las cosas, la AND expresa *“que hasta el 2020 fue incorporada en el Presupuesto General de la Nación mediante Ley 2008 del 27 de diciembre de 2019 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2020”, teniendo que llevar a cabo una serie de cambios estructurales en los diferentes procedimientos financieros, contables y tributarios, teniendo en cuenta su vinculación al sistema SIIF NACION”*⁸⁵ según esto, la entidad desde diciembre del 2019 tenía el conocimiento que fue incorporada al Presupuesto General de la Nación y así determinar para la vigencia 2020 la normatividad que debía aplicarle a sus procesos, en este caso aquellos pertenecientes a la subdirección administrativa y financiera.

Seguidamente informa que *“implementará como acción correctiva llevar a cabo la revisión y actualización requerida de este, generando como compromiso contar con este instrumento actualizado para el cierre de la vigencia 2021.”*⁸⁶

Por lo anterior se evidencia desconocimiento de la normatividad y el procedimiento de actualización del normograma, y deficiencia en la gestión del control interno. Los líderes de los procesos, en este caso los de la Subdirección Administrativa y Financiera basan sus procesos, manuales y procedimientos en un normograma que se encuentra desactualizado, teniendo en cuenta que la normatividad produce cambios dinámicos y constantes, demandando que las entidades públicas se ajusten al ordenamiento jurídico.

Hallazgo No 16. Orden de Compra 46498-20- Administrativo (A)

El Manual de Contratación y Supervisión - Agencia Nacional Digital, en las obligaciones de los supervisores e interventores, precisa *“9.5.2 Obligaciones Técnicas: Las obligaciones Técnicas comprenderán, entre otras, las siguientes actividades: e) Verificar el control y seguimiento de todas las actividades pactadas en el contrato, el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los productos esperados, con las condiciones de calidad requeridas en el contrato”. Y literal “i) todas las demás obligaciones que se incluyan en el contrato o se deriven de la naturaleza de las funciones de supervisión y del objeto contractual”.*

De acuerdo con la Orden de Compra 46498 del 2020, cuyo objeto es brindar acceso a toda la población, en el marco de la expansión de la diversificación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, se requiere la contratación de un servicio de infraestructura tecnológica de procesamiento, almacenamiento, red seguridad y plataforma

⁸⁵ Respuesta AC AND-039/2021 – 29 de octubre

⁸⁶ Respuesta AC AND-039/2021 – 29 de octubre.

como servicio necesario para soportar la implementación y operaciones de los servicios ciudadanos digitales. Esta orden fue celebrada mediante Acuerdo Marco de Precios para la adquisición de Servicios de Nube Privada CCE-916-AMP- 2019.

Durante la ejecución de la orden de compra, se presentaron inconvenientes de indisponibilidad del funcionamiento como informa la AND, mediante correo electrónico “*En el informe de Disponibilidad entregado no se incluye evento de indisponibilidad presentado el 11 de noviembre del 2020, el cual ocasiono afectación en todos los servidores desplegados en la infraestructura de IFX, de acuerdo con el diagnostico interno realizado, el tiempo de indisponibilidad fue de 42 minutos, tan como se aprecia en la imagen, el CARE reporto un fallo masivo en el Datacenter. Por favor actualizar el Informe y facturación (En caso de que aplique ANS).*”⁸⁷

Si bien la AND, efectuó el pago para el mes de noviembre, con los descuentos respectivos de la indisponibilidad presentada, no se evidencia el grado de afectación que provoco esta indisponibilidad, de acuerdo al cuadro Anexo N° 10 (Condiciones Transversales) en la subsección (Notificación de Incidentes y entrega de informes de indisponibilidad.) - El proveedor del servicio tendrá 16 horas hábiles a partir del momento de un incidente crítico para reportarle a la Entidad Compradora el informe detallado, en el cual deberá relacionar al menos motivo de la falla, tiempo de indisponibilidad, elementos y servicios afectados, mecanismo utilizado en la solución del incidente crítico y mecanismos de prevención del incidente a futuro.

Condición que no se cumplió y conllevó a la modificación del informe de disponibilidad y la factura de cobro del mes de noviembre. Así mismo, en la subsección -Efectividad en la solución de incidentes y problemas-, los tiquetes deben ser clasificados y atendidos según su nivel de criticidad, es decir la prioridad con la cual debe ser tratados, sin embargo, para la situación analizada, esta indisponibilidad afectó masivamente el Datacenter, falla que también pudo afectar el desempeño o confiabilidad de un proceso de la AND.

Por lo tanto, no se tiene certeza de la exigencia en cuanto a los requerimientos que efectuó la AND antes las condiciones transversales pactadas en el acuerdo marco, en cuanto a esta indisponibilidad y las repercusiones que pudo tener más allá de los descuentos económicos efectuados para los 40 minutos.

Hallazgo No 17. Contrato de Comodato No.856 de 2018 – Administrativo (A)

La Resolución 533 del 2015 en su Artículo 3 ⁸⁸incorpora el Marco Conceptual para la preparación y Presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno”, en el cual se presentan las bases “*Para determinar si una partida cumple la definición de activo*”⁸⁹.

⁸⁷ Respuesta Solicitud de Información para el proceso de auditoría Cumplimiento AND.No.AC AND-006/2021. Radicado Interno: AND-INT-01298-2021y AC AND-008/2021. Radicado Interno: AND-INT-01506-2021

⁸⁸ Incorporar, en el Marco normativo para entidades de gobierno, el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera y las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos, dispuestos en el anexo de la presente Resolución

⁸⁹ Numerales 48 a 60

Entre otros, el numeral 60, establece que: *“Para determinar si un recurso cumple con la definición de activo, la entidad debe realizar juicios profesionales que aborden, de manera integral, los elementos anteriormente referidos. Cuando se presenten transacciones de traslado de activos entre entidades públicas, se debe establecer la entidad que controla el activo, a fin de que se garantice el reconocimiento en una sola entidad. ...”*⁹⁰ (el subrayado es nuestro).

La AND, MINTIC y FONTIC hoy FUTIC, suscribieron el Contrato estatal de comodato No. 0000856 el 28 de diciembre de 2018, mediante el cual los comodantes, entregaron a título de comodato o préstamo de uso al comodatario, quien declaro recibir a entera satisfacción y en perfecto estado de funcionamiento, bienes muebles e inmuebles.

De acuerdo con las notas a los estados financieros, la AND indica que *“El valor registrado tanto en la cuenta de terrenos como en la cuenta de Edificaciones, corresponde al valor del predio donde opera la entidad, entregado por MINTIC a la entidad a título de comodato. De acuerdo a las normas para el reconocimiento de propiedades planta y equipo, se determina que se cumplen las condiciones, para que sea la AND la que reconozca el Activo”*., y si bien, la Entidad afirma, poseer el control del activo, para la CGR, no existe claridad respecto a los criterios y/o juicios profesionales que soportan el reconocimiento y medición de los bienes recibidos como activos, y si tal situación fue comunicada al MINTIC, con el fin de garantizar el reconocimiento por parte de una sola entidad.

Si bien la entidad realiza los procedimientos contables respectivos al Marco Conceptual para la preparación y Presentación de Información Financiera de las Entidades de Gobierno”, igualmente con los criterios profesionales respectivos se muestra una inconsistencia frente al tipo de bien que están solicitando eliminar en la cuenta, como se muestra en la respuesta⁹¹ dada por la AND mediante un correo electrónico⁹² donde solicita lo siguiente:

Según la respuesta aportada por la entidad, se solicitó a MINTIC lo siguiente *“ser certificados a 31 de diciembre de 2019, el tratamiento contable que ustedes le dieron a los bienes devolutivos (Propiedades, Planta y Equipo) del MINTIC en atención al contrato estatal de comodato celebrado con la AND, con el propósito de que la entidad tenga certeza del reconocimiento contable e incorporación en los Estados Financieros al cierre del 31 de diciembre de 2019, bien sea como Activos Fijos o bien, como control en cuentas de orden.”*

En respuesta a este correo, se expresa lo siguiente: *“...Sin embargo, se informa que en cumplimiento a lo establecido en el nuevo marco normativo para entidades de gobierno, el cual establece que el saldo de los bienes entregados en comodato debe ser eliminado de la información financiera y teniendo en cuenta que los bienes entregados en atención al contrato Estatal de Comodato No. 0000856 de 2018, cumplen con las especificaciones para ser reconocidos como Bienes de Menor Cuantía; el tratamiento contable que se le dio a los*

⁹⁰ Cuando se presenten transacciones de traslado de activos entre entidades públicas, se debe establecer la entidad que controla el activo, a fin de que se garantice el reconocimiento en una sola entidad

⁹¹ Respuesta AC AND-039/2021 – 29 de octubre

⁹² Fecha del 14 de febrero de 2020 8:31 a. m. para el Dr. Santiago Arbeláez- Coordinador GIT Administración de Bienes (MINTIC).

bienes objeto del Comodato fue la eliminación de las cuentas de Propiedad, Planta y Equipos y el correspondiente registro en cuentas control establecidas para Bienes de Menor Cuantía, en el Ministerio/Fondo Único TIC.”

Por lo anterior, MINTIC, da la posibilidad de que sean reconocidos los bienes muebles o devolutivos por \$37.3 millones , pero no se evidencia que se deba reconocer en sus activos al inmueble (construcción y terreno) por valor \$ \$873.4 millones, produciéndose una posible sobrestimación del saldo de la cuenta propiedad planta y equipo a causa de un doble reconocimiento: Así mismo, no se aportó el documento soporte o comprobante contable que permita establecer con certeza que, en coordinación con el MINTIC se haya aprobado el reconocimiento contable de éstos activos por parte de la AND.

Hallazgo No 18. Soportes de Registros Presupuestal y de Garantías. Administrativo. (A)

La AND dispone de un Manual de Contratación y Supervisión en el cual establece las directrices y estándares, así como herramienta básica, ágil y sencilla sobre la forma en que se deben aplicar los principios y normas atinentes para el cumplimiento de sus funciones, metas y objetivos de la AND.

En el numeral 9.2.3.1. del Manual de Contratación establece que para la solicitud de adición se debe tener entre otros el Certificado de Recurso asignados para someterla al Comité de Contratación, así indica que el supervisor del contrato debe velar por que se realice el trámite de certificación de apropiación presupuestal, así mismo el supervisor es el encargado que se cumpla la ampliación de la garantía.

En la muestra de contratación se evidencia que la AND en algunas OPS⁹³ no aportó los soportes presupuestales (CDP y RP) que amparan la adición, ni fueron cargados en el SECOP II. Además, en otros contratos⁹⁴, que fueron adicionados, la AND no suministró la documentación que evidencie la ampliación de las garantías. La entidad en su respuesta⁹⁵ aportó los soportes presupuestales (CDP y RP) de las OPS que amparan la adición, y menciona que cargara los mismos en la plataforma del SECOP II.

Con relación al contrato AND 084, que fue adicionado, la AND no suministró la documentación que evidencie la ampliación de las garantías, solo informa que implementará las medidas necesarias para realizar el seguimiento al cumplimiento de este tipo de obligaciones por parte de los contratistas.

Aspectos que evidencian el incumplimiento del citado numeral del manual de Contratación y supervisión lo que no permiten la eficiente, completa, oportuna y coherente validación de los documentos y análisis contractuales. Esta situación se debe al deficiente control y seguimiento en el desarrollo de sus procedimientos.

⁹³ AND-082, AND-084, AND-136, AND-164, AND-171 y AND-174.

⁹⁴ AND-082, AND-084, OC – 43888;

⁹⁵ Radicado No. AND-EXT-0471-2021 del 29 de octubre de 2021

4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno adelantado por la AND en lo relacionado con la materia a auditar y con los objetivos específicos definidos.

Hallazgo No 19. Supervisión y Seguimiento de proyectos - PAIWEB 2.0 - Administrativo (A).

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 señala: *“Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.”*

El Manual de Contratación y Supervisión - Agencia Nacional Digital, en las obligaciones de los supervisores e interventores, precisa *“9.5.1. Obligaciones Administrativas: Las obligaciones administrativas comprenderán, entre otras, las siguientes actividades:*

a) Velar porque exista un expediente del contrato que esté completo, actualizado y que cumpla las normas en materia de archivo.”

La Ley 87 de 1993 Artículo 2º. Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientará al logro de los siguientes objetivos fundamentales, entre otros:

- Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional
- Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros, entre otros objetivos fundamentales.

La AND reportó, al inicio de la Auditoría, que el contrato interadministrativo No. 025 de 2020, suscrito entre el Ministerio de Salud y Protección Social y la Agencia Nacional Digital, por \$2.279 millones y finalizó el 30 de marzo de 2021. Posteriormente, mediante comunicado del 3 de septiembre de 2021, la AND manifiesta que *“De manera atenta informamos que el contrato interadministrativo 025-2020 celebrado entre el Ministerio de Salud y Protección Social y la Corporación Agencia Nacional Digital, actualmente se encuentra en ejecución, por tal motivo la etapa post contractual será desarrollada una vez culmine el plazo de ejecución del proyecto y el periodo de garantía soporte técnico contemplado en mismo.”* Finalmente, el Ministerio de Salud informa⁹⁶ que la fecha de terminación del contrato es el 15 de noviembre de 2021.

⁹⁶ Mediante oficio 202121111650081 del 15 de octubre de 2021

En respuesta de la AND⁹⁷, informa que la situación se presentó por error involuntario en Excel, fue relacionada una fecha de finalización de marzo de 2021, aclarando que se presentaron otros si y en adiciones en valor y plazo.

La información reportada del contrato No 025 de 2020, presentó inconsistencias en cuanto a la fecha de finalización, situación que refleja debilidades en la supervisión de los contratos y en el control interno, una vez que el contrato aún se encuentra en ejecución. Estas inconsistencias no permiten realizar una correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional, ni asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.

Hallazgo No 20. Control en PQRSD. Administrativo (A)

La Corte Constitucional ha manifestado que el Control Interno es *“un tipo de instrumento gerencial, que busca mejorar el desempeño institucional en términos de calidad y eficiencia de la gestión, y que se complementa con el Control Fiscal que ejerce la Contraloría”*⁹⁸. En este sentido la Constitución Política, en el artículo 269 de la C.N, estableció que las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, métodos y procedimientos de control interno⁹⁹. Adicionalmente el artículo 8 de la Ley 87 de 1993 *“Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones”*, dispuso que el representante legal debe velar para que se establezca *“un sistema de evaluación y control de gestión”*¹⁰⁰.

De la información allegada por la AND¹⁰¹, se evidencia que existieron dos (2) acciones de tutela por violación del derecho de petición. Una fue presentada en el Juzgado 50 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, radicación No. 2020-093. La otra cursó en el Juzgado Cuarenta y Seis (46) Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, radicación 2020-0119. La AND en su respuesta¹⁰² viene implementando acciones asociadas al control y seguimiento de los diferentes procesos de la AND., como el procedimiento de atención de PQRSD (peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncia).

⁹⁷ AND-XT-0473-2021

⁹⁸ Sentencia 826 de 2013, Corte Constitucional.

⁹⁹ Constitución Política de Colombia Artículo 269. *En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas*

¹⁰⁰ Ley 87 de 1993 *“Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones”*, ARTÍCULO 8o. EVALUACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN EN LAS ORGANIZACIONES. *Como parte de la aplicación de un apropiado sistema de control interno el representante legal en cada organización deberá velar por el establecimiento formal de un sistema de evaluación y control de gestión, según las características propias de la entidad y de acuerdo con lo establecido en el artículo 343 de la Constitución Nacional y demás disposiciones legales vigentes.*

¹⁰¹ Oficio AND-EXT-0364-2021 del 8 de septiembre del 2021, la cual fe solicitada por medio de oficio 2021EE0145503 del 6 de septiembre del 2021.

¹⁰² La AND respondió mediante Radicado No. AND-EXT-0471-2021 del 29 de octubre de 2021

Según el procedimiento de atención de PQRSD¹⁰³ la Subdirección Jurídica es la encargada de “*verificar que los términos de proyección interna y respuesta se cumplan.*”, situación que no se presentó en los derechos de petición relacionados, evidenciando deficiencias en el control y manejo de la información.

Esta circunstancia, afecta la eficiencia y eficacia de las operaciones de AND, así como la confiabilidad de la información y reduce la posibilidad de errores dentro de los diferentes procesos que desarrolla la entidad”.

4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4

Emitir un concepto sobre el cumplimiento de aspectos técnicos y normativos, respecto de las condiciones o acciones concretas que promuevan la garantía de los derechos de las personas en situación de discapacidad.

4.5.1 Garantía de los Derechos de las personas Discapacitadas.

Hallazgo No 21. Presupuesto con destinación específica para las Personas con Discapacidad. Administrativo. (A)

De conformidad con artículo 5, numeral 4 de la Ley 1618 de 2013 “*por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*”, establece “*Las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal, distrital y local, en el marco del Sistema Nacional de Discapacidad, son responsables de la inclusión real y efectiva de las personas con discapacidad, debiendo asegurar que todas las políticas, planes y programas, garanticen el ejercicio total y efectivo de sus derechos, de conformidad con el artículo 3o literal c), de Ley 1346 de 2009. Para tal fin, las autoridades públicas deberán, entre otras, implementar las siguientes acciones: (...)*” “*(...) “...4. Incorporar en su presupuesto y planes de inversiones, los recursos necesarios destinados para implementar los ajustes razonables que se requieran para que las personas con discapacidad puedan acceder a un determinado bien o servicio social, y publicar esta información para consulta de los ciudadanos (...)*”.

En respuesta dada por la Entidad, en escrito de fecha 2 de septiembre de 2021 Radicado No. AND-EXT-0355-2021, manifestó que “*a la vigencia 2020, no se adelantó ninguna contratación de personal en condición de discapacidad; sin embargo, la AND mantiene activa su gestión para la inclusión de esta población*”. Adicionalmente se observa que en presupuesto para la vigencia 2020 no existe rubro alguno para dar cumplimiento al artículo 5, numeral 4 de la Ley 1618 de 2013.

¹⁰³ Información tomada de la INTRANET, en el SIGAND, en el “mapa de procesos”, “Gestión de grupos de interés”

La AND en la respuesta a la observación realizada¹⁰⁴, manifestó que “No obstante, es importante señalar que la Agencia Nacional Digital si bien no contempló un rubro específico dentro de su presupuesto en la vigencia 2020, ni la contratación de personal de planta en la Agencia en condición de discapacidad, si contempló la contratación de personal en condición de discapacidad dentro de uno de los proyectos de desarrollo de software, a través de la modalidad de contratación de prestación de servicios”. Situación que no es suficiente para demostrar que las personas en condiciones de discapacidad fueron tenidas en cuenta, lo cual evidencia claramente que no se garantizó el ejercicio total y efectivo de personas en condición de discapacidad, lo que, no permite adoptar medidas de inclusión social con la que se puedan garantizar el ejercicio de los derechos y eliminación de la discriminación de personas con y/o en situación de discapacidad.

Así mismo, manifestó que “los recursos económicos con los que cuenta la AND para la ejecución de su presupuesto, tanto para su funcionamiento como inversión, son recaudados en el marco de los convenios y contratos interadministrativos que celebra la Agencia con otras entidades estatales, los cuales contemplan una propuesta económica que tiene unos costos asociados específicos para el desarrollo del objeto y actividades puntuales del proyecto, lo cual limita que dentro del presupuesto presentado para la ejecución de dichos proyectos se contemple un rubro específico...”, (...) se observa que en presupuesto para la vigencia 2020 no existe rubro alguno para dar cumplimiento al artículo 5, numeral 4 de la Ley 1618 de 2013”.

Frente a lo anterior, valga precisar que la AND está adscrita al Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones “MINTIC”¹⁰⁵, entidad que pertenece a la rama ejecutiva¹⁰⁶, al igual que la AND¹⁰⁷, por lo tanto, está obligada a garantizar los derechos de las personas en condición de discapacidad.

4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

OBJETIVO ESPECÍFICO 5

Verificar que la AND haya incorporado en el presupuesto de 2020 recursos para promover la Participación Ciudadana en el desarrollo de su gestión institucional, de acuerdo con la normatividad vigente y la gestión fiscal desarrollada en la ejecución de éstos.

¹⁰⁴ Radicado No. AND-EXT-0454-2021, 20 de octubre 2021.

¹⁰⁵ Decreto 2257 de 2017

¹⁰⁶ Ley 489 de 1998 “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 38. INTEGRACION DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO EN EL ORDEN NACIONAL.

¹⁰⁷ Concepto Sala de Consulta C.E. 1291 de 2000 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, las entidades descentralizadas indirectas no son mencionadas ni caracterizadas como tales, de manera expresa, en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, pero deben entenderse incluidas en el literal g), que incluye en las descentralizadas del orden nacional a “Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.” La evidencia de que esto es así la ofrece el capítulo XIII de la Ley 489 de 1998, que incluye en la denominación genérica “entidades descentralizadas” a las descentralizadas indirectas”

La obligación de incluir presupuesto para promover la participación ciudadana está dirigido a los gobiernos regionales y gobiernos locales, no ajustándose la AND a ninguno de los anteriores, por lo anterior, se consideró importante redireccionar la evaluación hacia la rendición de cuentas, ya que el artículo 2 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015¹⁰⁸, se refiere a que los planes Nacional de Desarrollo debe incluir el tema de la participación ciudadana,

4.6.1 Participación Ciudadana

Hallazgo No. 22. Protección de los derechos de participación ciudadana Administrativo (A)

El artículo 50¹⁰⁹, de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, *“Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”*, establece que las entidades de la administración pública tienen la obligación de rendir cuentas permanentemente a la ciudadanía, esto con el fin de informar y explicar la gestión que realizaron. Para el caso particular de las entidades la Rama Ejecutiva del orden nacional, estas deben atender obligatoriamente lo establecido en el *“Manual Único de Rendición de Cuentas”*, de conformidad con artículo 51¹¹⁰ de Ley Estatutaria 1757 de 2015. Este manual *“contiene los lineamientos metodológicos para la rendición de cuentas...”*, *“... e incluye las orientaciones para que las entidades evalúen su estado actual para implementar el proceso de rendición de cuentas, identifiquen su nivel de desarrollo y las etapas para formular la estrategia”*¹¹¹.

De la información allegada por la AND¹¹², se observa que el informe de rendición de cuentas coincide con la realidad, toda vez que en este se consignó que *“Durante este periodo no fueron formuladas quejas, reclamos ni sugerencias”*¹¹³; sin embargo, existieron dos (2) acciones de tutela por violación del derecho de petición¹¹⁴, lo cual evidencia la extemporaneidad en las respuestas; así mismo, no evidencia información de la cuenta correspondiente a los meses de noviembre y diciembre de 2020. Adicionalmente, se observa que existe divergencia entre información interna que maneja la entidad y las manifestaciones realizadas a la CGR, a la que se le informó *“...en relación con el componente de información de la rendición de cuentas, la Agencia publicó constantemente los documentos o información requerida en los temas solicitados por transparencia y acceso*

¹⁰⁸ Ley Estatutaria 1757 de 2015 *“Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”*, **ARTÍCULO 2o. DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA.**

¹⁰⁹ Ley Estatutaria 1757 de 2015, **ARTÍCULO 50. OBLIGATORIEDAD DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA.** *Las autoridades de la administración pública nacional y territorial tienen la obligación de rendir cuentas ante la ciudadanía para informar y explicar la gestión realizada, los resultados de sus planes de acción y el avance en la garantía de derechos.*

La rendición de cuentas incluye acciones para informar oportunamente, en lenguaje comprensible a los ciudadanos y para establecer”

¹¹⁰ Ley Estatutaria 1757 DE 2015, **ARTÍCULO 51. MANUAL ÚNICO Y LINEAMIENTOS PARA EL PROCESO DE RENDICIÓN DE CUENTAS.** *El Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación elaborará el Manual Único de Rendición de Cuentas, que se constituirá en la guía de obligatoria observancia para las entidades públicas en el desarrollo del proceso de rendición de cuentas.”*

¹¹¹ *Manual Único de Rendición de Cuentas, Departamento Administrativo de la Función Pública, febrero 2019.*

¹¹² Oficio AND-EXT-0364-2021 del 8 de septiembre del 2021, la cual se solicitada por medio de oficio 2021EE0145503 del 6 de septiembre del 2021.

¹¹³ *Informe de rendición de cuentas (pág. 6).*

¹¹⁴ Una fue presentada en el Juzgado 50 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, radicación No. 2020-093. La otra cursó en el Juzgado Cuarenta y Seis (46) Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, radicación 2020 -0119. si bien es cierto, los juzgados de conocimiento no ampararon los derechos de los accionantes por considerarse que fueron hechos superados; también es cierto no hubo respuesta oportuna.

a la información...”, mientras que en acta 5 del Comité Institucional de Gestión y Desempeño el profesional de planeación de la AND *“que en la sección de transparencia de la página web de la entidad falta por publicar los siguientes temas: datos abiertos, información dirigida a niños/as y adolescentes, como pueden participar los grupos de interés en la gestión institucional, informe de rendición de cuentas,”*¹¹⁵.

Así mismo, se observó que la AND no acató el Manual Único de rendición de cuentas, a pesar de su respuesta¹¹⁶, ya que el Comité Institucional de Gestión y Desempeño del 16 de julio de 2020 de la AND se manifestó que se debería contar con un Plan estratégico de rendición de cuentas; así mismo, manifestó que *“hay un bajo nivel de adopción del manual en relación con la disponibilidad de información como presupuesto, cumplimiento de metas, gestión, contratación, impacto de la gestión, y acciones de mejoramiento”*.

En el Manual referido, se evidenciaron entre otras, debilidades relacionadas con:

- Actividades graduales y permanentes en la etapa de aprestamiento¹⁶: organización del trabajo del equipo líder.
- Establecimiento de un tiempo y actividades para cada fase de ciclo de la gestión, (cronograma).
- Definición con la ciudadanía y/o grupos de interés los espacios, técnicas, instrumentos, canales, momentos para dialogar y para a conocer la percepción y aportes a la estrategia de rendición de cuentas.
- La necesidad manifiesta en el comité del 16 de julio de 2020, en el sentido que *“la Agencia debe contemplar espacios y encuentros presenciales que involucren a ciudadanos y organizaciones en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión de la entidad.”*

Todo esto se traduce en debilidades con respecto a la falta de sensibilización y motivación a los actores sociales e institucionales sobre el proceso de rendición pública de cuentas, para garantizar la participación de la ciudadanía¹¹⁷, pese a que es una entidad centra sus actividades en temas de tecnología, se limitó a la realización de una capacitación, utilización de un banner en la web y envió de mensajes por WhatsApp.

En el mismo sentido, se evidencia que la AND no utilizó un escenario de dialogo¹¹⁸, para la rendición de cuentas, homologando este a un cuestionario adjunto al video de rendición de cuentas, lo cual evidencia debilidades, toda vez que no se cuenta con un plan que establezca una ruta y estrategia para la elaboración del informe institucional.

En suma, todo lo anterior limita el derecho de los colombianos a tener clara y completas explicaciones del actuar y gestión de la AND; lo cual afecta a su vez la evaluación y

¹¹⁵ Comité Institucional de Gestión y Desempeño de fecha jueves 26 de noviembre de 2020, numeral 4. Acta No5.

¹¹⁶ Oficio Radicado N°: AND-EXT-0425-202, de fecha 29 de septiembre.

¹¹⁷ Manual Único de Rendición de Cuentas, pág. 18.

¹¹⁸ pág. 31 Manual Único de Rendición de Cuentas *“¿Cómo se lleva a cabo la etapa de ejecución de la rendición de cuentas?” “diálogo con la ciudadanía.”*

monitoreo que puedan hacer los mismos, y por ende su derecho a solicitar información, explicaciones y sanciones; ya que “(…), la rendición de cuentas es una expresión del control social, por cuanto éste último comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión y la incidencia de la ciudadanía para que esta se ajuste a sus requerimientos.”¹¹⁹. Adicionalmente, no se garantiza la protección de los derechos de participación ciudadana de los interesados, toda vez que, al no recibir respuestas oportunas y completas a sus peticiones, se limita el acceso y uso de la información pública y por ende se limita el ejercicio de la participación ciudadana que demanda una participación informada, que involucra la garantía de acceso a la información

En la respuesta¹²⁰ dada a la observación, para el caso de los derechos de petición, manifestó que estas fueron incluidas en el total de las solicitudes recibidas “*dado que por su contexto no podían ser clasificados como queja o reclamo*”¹²¹.”; sin embargo, no explica porque no se consignó en dicho informe que las respuestas fueron extemporáneas y que condujeron a sendas acciones de tutela. Por otro lado, expreso que para el tema del plan estratégico¹²², de rendición de cuentas; “*se generó un plan de mejoramiento asociado a esta*”, en el cual, “*se encuentra la estrategia de rendición de cuentas*”, sin embargo, dichas estrategias no produjeron un informe de rendición de cuentas ajustado al Manual Único de Rendición.

Con respecto a las actividades presenciales, “*que involucren a ciudadanos y organizaciones en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión de la entidad.*”, manifestó que no fue posible debido a la pandemia, sin embargo, esta también ha permitido evidenciar que es posible continuar siendo eficaz y eficiente, con la utilización de otros recursos como son los tecnológicos, máxime que la entidad es abanderada en servicios tecnológicos. En el mismo sentido tampoco hubo pronunciamiento en algunos puntos de la observación como lo es la no utilización de un escenario de dialogo¹²³. ni hubo respuesta por que el informe no es completo ya que faltan información de la gestión de noviembre y diciembre de 2020¹²⁴.

Hallazgo No 23. Reportes en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuenta e Informes — SIRECI. Administrativo con presunta connotación Disciplinaria. Proceso Administrativo Sancionatorio -PAS (A) (D) (PAS)

La obligación legal de las Entidades de reportar información veraz y oportuna a la Contraloría está reglamentada por la Resolución Reglamentaria Orgánica No. 42 del 25 de agosto del 2020”, por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la

¹¹⁹ CONPES 3654 del 12 abril de 2010, pág. 13.

¹²⁰ Radicado No. AND-EXT-0454-2021, 20 de octubre 2021.

¹²¹ Radicado No. AND-EXT-0454-2021, 20 de octubre 2021.

¹²² Comité Institucional de Gestión y Desempeño de fecha, del 16 de julio de 2020, acta No.4.

¹²³ Página 31 Manual Único de Rendición de Cuentas “¿Cómo se lleva a cabo la etapa de ejecución de la rendición de cuentas?” “*dialogo con la ciudadanía.*”

¹²⁴ pág. 31 Manual Único de Rendición de Cuentas “¿Cómo se lleva a cabo la etapa de ejecución de la rendición de cuentas?” “*dialogo con la ciudadanía.*”

Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI) en el Capítulo II Rendición del Informe Anual Consolidado, Definición, Responsables, Contenido, Período y Término.

En la Cuenta Rendida- SIRECI con corte 31 de diciembre del 2020, se evidenció que la AND no reportó oportunamente el Plan Estratégico y los Estados Financieros de la vigencia 2020, situación que la Agencia, aceptó en su respuesta “... toda vez que esta información no fue reportada, en la Cuenta Anual Consolidada, de acuerdo con los procedimientos y términos establecidos por la Contraloría General de la República...”

Además, en el reporte mensual de contratación en el formato F5.1: Contratos regidos por Ley 80/93, 1150/2007 y demás disposiciones reglamentarias, se evidencian omisiones en el ingreso de la información de las Ordenes de Prestación de Servicios: 195, 228, 218, 244, 383, 467, 541, 567, 578, 582 y 586 para un total de \$111 millones de 2020. Igual situación, se presentó en las Órdenes de Compra No. 58068 y 58482 por \$10 millones. Además, las Ordenes No. 37617; 39098; 3915 y 43888 que se suscribieron en el 2019 y presentaron modificaciones en la vigencia 2020, no se incluyeron en el reporte del SIRECI.

Las situaciones descritas evidencian incumplimiento al artículo 81 parágrafo g de la Decreto 403 de 2020 y los artículos 12 y 29 de la Resolución 42 del 25 de agosto de 2020 de la CGR, puesto que no hubo oportunidad en la Rendición de los Estados Financieros y Plan Estratégico. Así mismo el no reporte de contratos en el formato F5.1, es una omisión que no permite conocer los procesos contractuales que en la vigencia 2020 efectuó la AND.

Por lo anterior se considera el hallazgo con posible connotación disciplinaria y se dará traslado para el trámite de Proceso Administrativo Sancionatorio- PAS.

4.7 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

OBJETIVO ESPECÍFICO 6

Identificar las afectaciones ambientales o impactos por el uso o detrimento del capital natural, evaluar específicamente la gestión de protección, conservación, uso y explotación del capital natural por parte AND y verificar la implementación del principio de valoración de costos ambientales en los proyectos. Contratos, actividades seleccionadas

4.7.1 Valoración de Costos Ambientales.

Hallazgo No 24. Aplicación del principio de Valoración de Costos Ambientales. Administrativo (A)

El Artículo 80 de la Constitución Política de Colombia establece que “*El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados*”.

El Artículo 1 del Acto Legislativo 003 de 2011, que modifica el Artículo 334 de la Constitución Política de Colombia, señala que *“La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario”*.

El Numeral 11, del Artículo 1 “Principios Generales Ambientales”, de la Ley 99 de 1993, determina que *“Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial”*.

El párrafo 2 del Artículo 1º “Definición del control interno”, de la Ley 87 de 1993, señala que *“El ejercicio de control interno debe consultar los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. En consecuencia, deberá concebirse y organizarse de tal manera que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos existentes en la entidad, y en particular de las asignadas a aquellos que tengan responsabilidad del mando”*.

El Artículo 2 “Ámbito de aplicación”, de la Ley 489 de 1998, establece que *“La presente Ley se aplica a todos los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público y de la Administración Pública y a los servidores públicos que por mandato constitucional o legal tengan a su cargo la titularidad y el ejercicio de funciones administrativas, prestación de servicios públicos o provisión de obras y bienes públicos y, en lo pertinente, a los particulares cuando cumplan funciones administrativas”*.

Artículo 3 de la Ley 489 de 1998, determina que *“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”*.

Artículo No.2.2.2.3.3.1. “De los estudios ambientales”, del Decreto 1076 de 2015, establece que *“Los estudios ambientales a los que se refiere este título son el diagnóstico ambiental de alternativas y el estudio de impacto ambiental que deberán ser presentados ante la autoridad ambiental competente. Los estudios ambientales son objeto de emisión de conceptos técnicos, por parte de las autoridades ambientales competentes”*.

Artículo 1o. de la Resolución No. 1503 de 2010 señala *“Adoptar la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales, que se anexa a la presente resolución y hace parte integral de la misma”*.

Artículo 2o. de la Resolución No. 1503 de 2010, determina *“La Metodología que se adopta a través del presente acto administrativo es un instrumento de consulta obligatoria y de orientación a los usuarios de proyectos, obras o actividades que de acuerdo con la ley y los reglamentos están sujetos a la obtención de Licencia Ambiental o al establecimiento de un Plan de Manejo Ambiental para el desarrollo de los estudios que se requieran para ese efecto, a fin de garantizar información precisa y confiable para la toma de decisiones”*.

El Artículo 1. *“Adopción De la Resolución No. 1669 de 2017, adopta “... los Criterios Técnicos para el Uso de Herramientas Económicas en los proyectos, obras o actividades objeto de Licencia Ambiental o Instrumento Equivalente, contenidos en el documento anexo a la presente resolución, el cual hace parte integral de la misma”*.

El Artículo 2. *“Ámbito de Aplicación”, De la Resolución No. 1669 de 2017, señala “Los Criterios Técnicos que se adoptan a través del presente acto administrativo son un instrumento de consulta obligatoria y de orientación a los usuarios para la elaboración del análisis costo-beneficio del Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA) y la evaluación económica de los impactos positivos y negativos del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), en los proyectos, obras o actividades sujetos a la obtención de la licencia ambiental, a fin de garantizar información precisa y confiable para la toma de decisiones”*.

Artículo 1o. *“Objeto y Ámbito de Aplicación” de la Resolución 1084 de 2018, adopta “... el documento técnico Guía de aplicación de la Valoración Económica Ambiental, como un documento de orientación de carácter conceptual y metodológico, en el cual se establecen las metodologías de valoración de costos económicos del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables”*.

En el proceso auditor, la CGR evidenció:

1. La AND no ha realizado procedimientos PVCA, relacionados con su actividad misional (software, minería de datos, análisis predictivo y prospectivo, inteligencia artificial, análisis cuánticos, grandes centros de procesamiento de datos y consumos energéticos derivados de combustibles fósiles, entre otros), sin embargo, la Entidad considera *que no requiere pronunciamientos de autoridad ambiental y que no son aplicables a la Agencia, toda vez que los equipos tecnológicos son nuevos y no superan los tres (3) años, así mismo, no contienen estudios sobre afectaciones ambientales o impactos por el uso o detrimento del capital natural y el desarrollo del principio de valoración de costos ambientales*.
2. En los estudios adelantados por la AND, para viabilizar financiera, económica y socialmente los programas, planes, proyectos y actividades, no se incluye las posibles

afectaciones ambientales o impactos por el uso o detrimento del capital natural y el desarrollo del principio de valoración de costos ambientales.

3. Pese a que los programas, planes, proyectos, y actividades pueden llegar a tener un impacto significativo en el medio ambiente y los recursos naturales, la Entidad, únicamente ha desarrollado gestión ambiental interna relacionada con manejo de residuos sólidos y líquidos, cuestión que se conoce como saneamiento básico.
4. Existen deficiencias de información y de conocimiento de algunos funcionarios de la AND respecto al procedimiento para la aplicación del Principio de Valoración de Costos Ambientales. PVCA
5. El incumplimiento del procedimiento de PVCA, en las funciones y las decisiones de la AND puedan generar costo ambiental y detrimento en el capital natural por el uso de recursos. Adicionalmente, la falta de análisis de riesgos económico-ambientales no permite efectiva toma de decisiones de los proyectos a ejecutar.
6. La Entidad, no tiene claridad en la aplicación del PVCA, en los planes, programas, proyectos y actividades, en la contratación y en general en su gestión interna.

Por lo tanto, pese a que, el PVCA, fue establecido en el año de 1991 por medio de la Constitución Política, que se reglamentó la obligatoriedad de su aplicación para la gestión pública y para la preparación y viabilizarían de planes, programas, proyectos, obras y actividades, mediante las Leyes 87 y 99 de 1993 y 489 de 1998, que entre los años 2005 y 2018 se adoptó y se estableció la VCA en los estudios y se definió los criterios y los métodos y técnicas, la AND no lo ha tenido en cuenta el procedimiento ni lo ha incorporado a su gestión ambiental.

Hallazgo No 25. Gestión de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos – RAEE. Administrativo (A)

En el Plan de Gestión Ambiental de la AND no se evidencia el desarrollo de la gestión de RESPEL y RAEE como lo indica la Ley 1672 del 19 Julio de 2013, por la cual se establecen los lineamientos para la adopción de una política pública de gestión integral de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE), y se dictan otras disposiciones¹²⁵.

CAPÍTULO II De las responsabilidades y obligaciones Artículo 6°. Obligaciones. Y numeral 4 del usuario o consumidor. Lo anterior desarrollado además en el Decreto 1076 del 26 de mayo de 2015; Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. En el TÍTULO 7A (Título adicionado por el Decreto 284 de 2018, art. 1) RESIDUOS DE APARATOS ELÉCTRICOS Y ELECTRÓNICOS- RAEE - CAPÍTULO I - ARTÍCULO 2.2.7A.1.1. Objeto. El presente título tiene por objeto reglamentar la gestión integral de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos - RAEE, con el fin de prevenir y minimizar los impactos adversos al ambiente.

¹²⁵ Respuesta al oficio AG8-2-1 y radicado AND-EXT-0473-2021 del 2 de noviembre de 2021

ARTÍCULO 2.2.7A.2.3. De los usuarios o consumidores. En desarrollo de las obligaciones establecidas en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley 1672 de 2013, los usuarios o consumidores de Aparatos Electrónicos y Eléctricos -AEE.

Documento anexo paginas 4, 5 y 6 “En numeral 5 Basura Tecnológica y Electrónica, respuesta del Ministerio del Medio Ambiente radicado 1101- 2-35462 del 22 de octubre de 2021.

Si bien la entidad cuenta con un Plan de Gestión Ambiental –PGA este se expidió el 1 de diciembre de 2020, y que durante en el periodo de enero a noviembre del 2020, la AND realizó capacitaciones como lo argumentó en su respuesta que contemplen el desarrollo de la legislación aplicable a los RAEE; y no se observa que la entidad hubiera realizado una apropiación presupuestal (Formato SIRECI 8:1) para el cumplimiento de una política ambiental.

La falta de un plan de manejo de RAEE que garantice la correcta disposición de los residuos de AEE ocasiona que, dichos elementos puedan llegar a ser manipulados por personas no debidamente autorizadas y finalmente que sean dispuestos en rellenos sanitarios o botaderos de basura a cielo abierto; generando entre otras lixiviados con una alta carga de contaminantes y que afecta las aguas, el suelo y el subsuelo. Además la generación de gases que deterioran la capa de ozono, y otros que producen efecto invernadero por motivo de combustión, en el propósito de su indebido aprovechamiento emanando químicos tóxicos a la atmosfera por los componentes categorizados como peligrosos para la salud humana como lo son Cadmio, Mercurio, Plata, Paladio, Indio, Berilio, Selenio, Níquel, entre otros; lo que afecta la calidad del ambiente, la seguridad alimentaria y la potabilización del agua vitales para el desarrollo del ser humano.

5. RESUMEN DE HALLAZGOS

N°.	Hallazgos	*Presunta Connotación.
1	Cumplimiento actividades Plan de Acción para los Servicios Ciudadanos Digitales -SCD-	A
2	Cumplimiento actividades Plan de Acción Proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación Aplicada-SCD-	AD
3	Cumplimiento del objeto contractual -Contrato AND-201-2019-	A, D, F \$51.219.583
4	Inversión para proyecto de los Servicios Ciudadanos Digitales -	A, D, F \$135.697.079
5	Gestión en el Desarrollo de la Integración y Prestación de los Servicios Ciudadanos Digitales -SCD-	A D
6	Integración X-road con entidad certificadora externa	AD
7	Estimación de Capacidad para la Operación de los Servicios Ciudadanos Digitales Base.	A, D IP
8	Convenio 868 de 2020. Administrativo	A,
9	Plan Anual De Adquisiciones-PAA-	A,
10	Estudios del Sector.	A,
11	Supervisión Contractual.	AD
12	Aprobación de las Pólizas.	AD
13	Archivo Documental.	AD
14	Implementar un Modelo de Servicios Ciudadanos Digitales	A
15	Normograma	A
16	Orden de Compra 46498-2020	A
17	Contrato de Comodato No.856 de 2018	A
18	Soportes de Registros Presupuestal y de Garantías.	A
19	Supervisión y Seguimiento de proyecto - PAIWEB 2.0.	A
20	Control en PQRSD.	A
21	Presupuesto con destinación específica para personas con discapacidad	A
22	Protección de los derechos de participación ciudadana	A

N°.	Hallazgos	*Presunta Connotación.
23	Reporte en el sistema electrónico de Cuentas SIRECI	A D PAS
24	Aplicación del Principio de Valoración de Costos Ambientales.	A
25	Gestión de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos – RAEE.	A
	TOTAL: 25	2 fiscales - 10 disciplinarios 1 IP - 1 PAS

***A** Administrativo; **D**: Disciplinario; **F**: Fiscal (\$186.916.662); **IP**: Indagación Preliminar y **PAS**: Proceso Administrativo Sancionatorio.