

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO**

**PROYECTOS EJECUTADOS POR LA  
UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA -UPME-  
AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO**

**VIGENCIA 2020**

**CGR-CDME No. 37  
Noviembre de 2021**

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO  
UNIDAD DE PLANEACIÓN MINERO ENERGÉTICA UPME**

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| Contralor General de la República | Carlos Felipe Córdoba Larrarte  |
| Vice contralor General (E)        | Julián Mauricio Ruiz Rodríguez  |
| Contralor Delegado                | Orlando Velandia Sepúlveda  |
| Directora de Vigilancia Fiscal    | Fulton Ronny Vargas Caicedo   |
| Supervisor encargado              | Carlos Arturo Forero Orozco   |
| Líder de auditoría                | Sonia Moreno González   |
| Auditores                         | Fernando A Bonilla Carvajal<br>José Mauricio Rodríguez Calderón<br>Carlos Andrés Zapata García<br>Juan Camilo Torres Carvajal |

## TABLA DE CONTENIDO

|  |    |
|--|----|
| <b>1. CARTA DE CONCLUSIONES</b> .....  | 4  |
| <b>1.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA</b> .....   | 5  |
| 1.1.1. Objetivo General.....   | 5  |
| <b>1.2. FUENTES DE CRITERIO</b> .....  | 5  |
| <b>1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA</b> .....  | 7  |
| <b>1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO</b> .....   | 8  |
| <b>1.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO</b> .....  | 8  |
| <b>1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA</b> ..                                | 9  |
| <b>1.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS</b> .....  | 9  |
| <b>1.8. PLAN DE MEJORAMIENTO</b> .....   | 9  |
| <b>2. OBJETIVOS Y CRITERIOS</b> .....  | 11 |
| <b>2.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b> .....  | 11 |
| <b>2.2. CRITERIOS DE AUDITORÍA</b> .....   | 11 |
| <b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA</b> .....   | 12 |
| <b>3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA</b> .....                                  | 13 |
| <b>3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1</b> .....                                  | 14 |
| 3.2.1. Cumplimiento de las normas aplicables a la ejecución de los proyectos de inversión.....             | 14 |
| HALLAZGO 1. (A) Programación Integral y Desagregación Del Gasto. .... <b>¡Error! Marcador no definido.</b> |    |
| HALLAZGO 2. (D) Hechos Cumplidos..... <b>¡Error! Marcador no definido.</b>                                 |    |
| <b>3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2</b> .....                                  | 22 |
| 3.3.1. Impacto y resultado -Recepción de bienes y servicios.....   | 22 |
| <b>3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3</b> .....                                  | 23 |
| 3.4.1. Plan de mejoramiento. ....  | 23 |

Doctor  
CHRISTIAN RAFAEL JARAMILLO HERRERA  
Director General  
Av. Calle 26 # 69 D-91 Torre 1, Piso 9°  
Bogotá, D.C

Respetado doctor Jaramillo,

Con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica No. 022 del 31 de agosto de 2018, la Contraloría General de la República realizó auditoria de cumplimiento a LOS Proyectos de inversión ejecutados por la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME, en la vigencia 2020.

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 CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en por parte de la UPME en la ejecución de sus recursos públicos para la vigencia 2020.

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 022 del 31 de agosto de 2018, proferida por la Contraloría General de la República, 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 y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por las entidades consultadas, que fueron principalmente la Ley 1955 de 2019, el Decreto 111 de 1996, el Decreto 1082 de 2015, las Resoluciones UPME No 372 de 2018, No.115 del 2019, y No 184 de 2020, entre otras.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA), establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Minas y Energía.

La auditoría se adelantó en el Nivel Central a través de la virtualidad (trabajo en Casa), dada por el confinamiento y de acuerdo con el Decreto 539 del 13 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. El período auditado tuvo como fecha de corte 31 de diciembre de 2020. Abarcó el período comprendido entre enero 1 y diciembre 31 de 2020, sobre los proyectos inscritos en el BPIN en el año 2019 y con inicio de ejecución en la vigencia 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.

## **1.1. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA**

Los objetivos de la auditoría fueron:

### **1.1.1. Objetivo General.**

Evaluar el cumplimiento de la normatividad aplicable en la ejecución los proyectos realizados por la entidad

## **1.2. FUENTES DE CRITERIO**

De acuerdo con el objeto de la evaluación, el marco legal sujeto a verificación fue:

- Ley 1715 del 13 de mayo de 2014. “Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional”.
- Ley 1955 de 2019, Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.
- 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".

- Decreto 1082 del 26 de mayo de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional”.
- Decreto 1474 del 12 de julio 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”.
- Decreto 2844 del 5 de agosto de 2010, “Por el cual se reglamentan normas orgánicas de presupuesto y del plan nacional de desarrollo”.
- Decreto 1513 del 19 de septiembre de 2016, “Por el cual se modifica el Decreto 1073 de 2015 en lo relacionado con lineamientos de política pública en materia de expansión de la cobertura del servicio de energía eléctrica.
- Decreto 570 del 23 de marzo de 2018. Por el cual se adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, 1073 de 2015, en lo relacionado con los lineamientos de política pública para la contratación a largo plazo de proyectos de generación de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones.
- Directiva No. 039 del 24 de diciembre de 2020 de la Procuraduría General de la Nación. Publicidad de la actividad contractual en el SECOP.
- Resolución número 0010 de 2018. “Por la cual se establece el Catálogo de Clasificación Presupuestal y se dictan otras disposiciones para su administración”
- Resolución UPME No 372 de 2018, y Resolución UPME N. 184 de 2020. Por la cual se expide el Manual de Contratación de la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME.
- Resolución UPME No.115 del 26 de marzo de 2019. “Por la cual adopta el Manual de Supervisión e interventoría”.
- Resolución UPME No. 000146 de 2020. Por la cual se crean los gerentes y los enlaces de los proyectos de inversión de la Unidad de Planeación Minero Energética, se determinan sus responsabilidades y se dictan otras disposiciones”
- Procedimiento UPME: Registro y seguimiento de proyectos de inversión. Código: P-DE-03. V04.
- Procedimiento de Gestión Presupuestal de la UPME Código:P-GF-03. Versión No. 02

### **1.3. ALCANCE DE LA AUDITORÍA**

En atención a la evaluación de riesgos de auditoría y con base en el análisis de controles realizado con la aplicación de las pruebas de recorrido, el enfoque de auditoría se llevó a cabo a partir de la estructuración de pruebas acordes con la muestra de proyectos, en especial al cumplimiento de la normatividad contractual y presupuestal.

Conforme al objetivo de auditoría se evaluó la observancia de la normatividad aplicable por parte de la UPME a los proyectos de inversión escogidos en la muestra de auditoría y la debida ejecución de los recursos públicos asignados dentro del Presupuesto General de la Nación para el desarrollo de su objeto social. La auditoría se llevó a cabo con base en la revisión presupuestal, contractual y procedimental de las actividades y competencias asignadas a la Entidad para la viabilización, aprobación, funcionamiento y destinación de los recursos a los proyectos de inversión escogidos.

Se realizaron pruebas para análisis de la información establecidas en la Guía de Auditoría de Cumplimiento con base en las ISSAI adoptada mediante Resolución 0022 de 2018 con el fin de verificar que los procedimientos se realizan, se registran y publican con los principios de la administración pública.

Durante el desarrollo de la auditoría se verificaron 7 proyectos de inversión inscritos y viabilizados en el BPIN en la vigencia de 2019, con inicio de la etapa de ejecución y apropiación de recursos en la vigencia de 2020, por valor total de \$17.112,52 millones. Del total de los contratos suscrito para la ejecución de los proyectos de inversión, se tomó una muestra de 38 contratos por valor de \$13.586,95 millones que representan el 79% del total de los recursos de inversión.

Se realizaron pruebas de controles a los procedimientos desde la creación del proyecto de inversión hasta su ejecución, con el objeto de verificar si los mismos son realmente efectivos y mitigan los riesgos.

Igualmente, se realizaron pruebas sustantivas a una muestra de los contratos suscritos para ejecución de los proyectos de inversión para verificar la correcta ejecución presupuestal en la vigencia.

Se verificó que los proyectos de inversión que fueron sujetos de revisión por parte del equipo auditor, no solamente se invirtieron los recursos, sino que además los objetivos propuestos en cada uno de los proyectos y ejecutados a través de las actividades si se cumplieran tal cual como estaban planteados, representarían un valor agregado para la entidad y para el país. A través de la revisión de los documentos soporte de la ejecución de los contratos, se verificó el cumplimiento de las etapas contractuales (recepción de bienes y servicios) y por último el resultado e impacto en cumplimiento de las Políticas Públicas, el Plan estratégico institucional y el Plan de acción.

Igualmente, se analizó el seguimiento y monitoreo a partir de los mecanismos de supervisión, con el fin de corroborar el cumplimiento de las funciones de supervisión e interventoría.

A su vez, también se verificó la efectividad del plan de mejoramiento en relación con los asuntos objeto de la auditoría para la presente vigencia

#### 1.4. LIMITACIONES DEL PROCESO

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

#### 1.5. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

En la evaluación del Control Interno por componentes de la Unidad de Planeación Minero Energética UPME - Proyectos, efectuada en la fase de planeación, la calificación obtenida fue de 0,106 "**Adecuado**".

Como resultado de la evaluación al diseño de controles se obtuvo una calificación ponderada de 0,200, y para la efectividad de dichos controles la calificación ponderada fue de 1,400, para una calificación total de diseño y efectividad de controles, de 1,600 puntos, que corresponde al concepto de "**Parcialmente adecuado**".

En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación final del Control Interno, el puntaje final obtenido fue de 1,706 puntos, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar como "**Con deficiencias**". Se observa que, en términos generales que, para algunos procesos relacionados con el cumplimiento de normas presupuestales y contractuales; si bien los controles existen, no son efectivos, ya que no mitigan la totalidad de los riesgos. Por tanto, es necesario se desarrollen algunas acciones de mejora.

Tabla 1.

| I. Evaluación del control interno institucional por componentes             | Ítems evaluados | Puntaje |
|---|-----------------|---------|
| A. Ambiente de control  | 8               | 1       |
| B. Evaluación del riesgo  | 5               | 1       |
| C. Sistemas de información y comunicación                                   | 7               | 1,28    |
| D. Procedimientos y actividades de control                                  | 6               | 1       |
| E. Supervisión y monitoreo  | 5               | 1       |
| Puntaje total por componentes   | 1               |         |
| Ponderación   | 10%             |         |
| <b>Calificación total del control interno institucional por componentes</b> | <b>0,106</b>    |         |
|   | <b>Adecuado</b> |         |
| <b>Riesgo combinado promedio</b>  | <b>BAJO</b>     |         |



| <b>Riesgo de fraude promedio</b>                            |  |                        |               |                     | <b>BAJO</b>                  |                               |
|---|--|------------------------|---------------|---------------------|------------------------------|-------------------------------|
| <b>II. Evaluación del diseño y efectividad de controles</b> |  | <b>Ítems evaluados</b> | <b>Puntos</b> | <b>Calificación</b> | <b>Ponderación</b>           | <b>Calificación Ponderada</b> |
| A. Evaluación del diseño                                    |  | 4,000                  | 4,000         | 1,000               | <b>20%</b>                   | 0,200                         |
| B. Evaluación de la efectividad                             |  | 4,000                  | 8,000         | 2,000               | <b>70%</b>                   | 1,400                         |
| <b>Calificación total del diseño y efectividad</b>          |  |                        |               |                     | <b>1,600</b>                 |                               |
|   |  |                        |               |                     | <b>Parcialmente adecuado</b> |                               |
| <b>Calificación final del control interno</b>               |  |                        |               |                     | <b>1,706</b>                 |                               |
|   |  |                        |               |                     | <b>Con deficiencias</b>      |                               |

## 1.6. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que, el cumplimiento de la normatividad aplicable en la ejecución de sus recursos públicos correspondiente a los proyectos de inversión durante la vigencia 2020 por parte de la UPME resulta conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados y en tal sentido emite un concepto **Sin Reservas**.

Sin embargo, es necesario precisar que existen algunas debilidades, que, aunque no son materiales se consideran hallazgos, y se presentan en el cuerpo del informe.

## 1.7. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó 2 (dos) hallazgos administrativos de los cuales uno (1) tienen presunta incidencia disciplinaria.

## 1.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. 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 quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

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

Bogotá, D. C,



**ORLANDO VELANDIA SEPÚLVEDA**  
Contralor Delegado para el sector Minas y Energía

*Aprobó: Fulton Ronny Vargas Caicedo / DVF*  
*Revisó: Carlos Arturo Forero Orozco / Coordinador de Gestión*  
*Elaboró: Grupo Auditor*

## **2. OBJETIVOS Y CRITERIOS**

### **2.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Evaluar el cumplimiento de las normas aplicables a los proyectos seleccionados ejecutados por la UPME.
2. Evaluar y conceptuar respecto del estado de ejecución de los proyectos ejecutados por la UPME, verificando la recepción de los bienes y servicios de conformidad con las especificaciones técnicas establecidas.
3. Verificar la efectividad del plan de mejoramiento en relación con los asuntos objeto de la auditoría.

### **2.2. CRITERIOS DE AUDITORÍA**

De acuerdo con el objeto de la evaluación, los criterios sujetos a verificación son:

Ley 1955 de 2019. Lo establecido en esta ley inciden de manera directa en las labores de la Unidad, especialmente los artículos 20, 174, 293, entre otros.

Decreto 1082 de 2015. Establece las disposiciones en materia del proceso de contratación pública.

Decreto 111 de 1996. Estatuto Orgánico del Presupuesto. Principios y sistema presupuestal, ejecución presupuestal.

Decreto 1474 de 2011. El artículo 74, establece que todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año deben publicar en la página web el plan de acción especificando objetivos, estrategias, proyectos, metas, responsables, plan anual de adquisiciones, distribución presupuestal junto a los indicadores de gestión.

Decreto 2844 de 2010. Seguimiento, reportes y evaluación a los proyectos de Inversión Pública.

Decreto 1513 de 2016. Lineamientos de política pública en materia de expansión de la cobertura del servicio de energía eléctrica.

Ley 1715 de 2014. Regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional.

Decreto 570 de 2018. Lineamientos de política pública para la contratación a largo plazo de proyectos de generación de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones.

Directiva No. 039 del 24 de diciembre de 2020 de la Procuraduría General de la Nación. Publicidad de la actividad contractual en el SECOP.

Resolución número 0010 de 2018. Catálogo de Clasificación Presupuestal.

Resolución UPME No 372 de 2018, y Resolución UPME N. 184 de 2020. Manual de Contratación de la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME.

Resolución UPME No.115 del 26 de marzo de 2019. Por la cual se implemente Manual de Supervisión e interventoría.

Resolución UPME No. 000146 de 2020. Se crean los gerentes y los enlaces de los proyectos de inversión de la Unidad de Planeación Minero Energética, y se determinan sus responsabilidades.

Procedimiento UPME: Registro y seguimiento de proyectos de inversión. Código: P-DE-03. V04. Registro y seguimiento a los proyectos de Inversión.

Procedimiento UPME Código: P-GF-03. Versión No. 02 Gestión Presupuestal.

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República considera que, se da cumplimiento en general al compendio normativo aplicable a los proyectos ejecutados por la entidad, los contratos suscritos por la UPME se ciñen a lo consagrado en el Manual de Contratación de la entidad.

Sin embargo, en dos contratos suscritos por la entidad en el marco de los proyectos de inversión, se puede evidenciar un incumplimiento de las normas aplicables, a saber:

i) Contrato C-019-2020 de fecha 28-02-2020: la CGR evidenció una inadecuada clasificación y desagregación del gasto, toda vez que la entidad reconoció como gasto de inversión el contrato de arrendamiento y esta erogación corresponde a un gasto de funcionamiento de acuerdo con la normatividad. En mérito de lo anterior, se presenta un hallazgo por incumplimiento del artículo 17 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, al transgredir el principio de Programación presupuestal.

ii) Orden de servicios 025 de 2020: La CGR evidenció que el inicio de ejecución de la orden es anterior a la expedición del Certificado presupuestal, de los estudios previos, de la minuta de la orden contractual y del registro presupuestal. Situación que es contraria a lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, el manual de contratación UPME vigente para la fecha de suscripción de la orden y lo señalado en la cláusula de

plazo de la orden de servicios. En ese sentido, se presentó un incumplimiento en el proceso precontractual por incumplimiento de los siguientes artículos: a. Artículo 2.8.1.7.1 del Decreto 1068 de 2015; b. Artículo 13 de la Ley 2008 de 2019 y el Artículo 71 del Decreto 111 de 1996.

### 3.1. RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

En relación con los planes, programas y proyectos que la Unidad de Planeación Minero Energética, ejecutó durante el año 2020, se observó en primer lugar que el horizonte de estos corresponde a las vigencias de 2020 a 2022, por lo que, el resultado evaluado por el ente de control responde en particular a la ejecución presupuestal y el avance físico para el año 2020.

Tabla 2.  
**Proyectos de Inversión UPME 2020**

Valores en millones de pesos

| Proyectos de Inversión UPME 2020   | Valor evaluado muestra | Valor Proyecto 2020 | % Muestra Vs Valor total proyecto |
|--|------------------------|---------------------|-----------------------------------|
| Asesoría para la equidad y conectividad energética regional  | \$ 527,78              | \$ 986,46           | 54%                               |
| Asesoría para la planeación de abastecimiento y confiabilidad del subsector de hidrocarburos           | \$ 1.100,84            | \$ 1.946,26         | 57%                               |
| Asesoría para la seguridad energética y el seguimiento del PEN a nivel Nacional                        | \$ 2.148,11            | \$ 3.512,14         | 61%                               |
| Asesoría para promover el desarrollo sostenible y la competitividad del sector minero                  | \$ 2.381,56            | \$ 1.831,32         | 130%                              |
| Desarrollo de estrategias para dotar de sentido social y ambiental la planeación minero energética     | \$ 1.229,77            | \$ 1.560,63         | 79%                               |
| Generación de valor público a través del emprendimiento y la innovación para la UPME ubicada en Bogotá | \$ 3.011,73            | \$ 4.027,60         | 75%                               |
| Implementación de acciones para la confiabilidad del subsector eléctrico                               | \$ 3.187,16            | \$ 3.248,12         | 98%                               |
| <b>Total general</b>   | <b>\$ 13.586,95</b>    | <b>\$ 17.112,52</b> | <b>79%</b>                        |

Evaluados los contratos de la muestra que corresponden a los 7 proyectos de inversión por valor de \$13.586,9 millones, y que representan el 79% de los recursos apropiadas en la vigencia de 2020, se evidenció que los programas y proyectos guardan consistencia con la formulación institucional y el alcance del proyecto, así como con el plan de abastecimiento y plan estratégico.

Igualmente, se evidenció que el objeto contractual de los contratos con los cuales la entidad ejecutó sus recursos, (salvo las situaciones detectadas y comunicadas), dan cumplimiento a los objetivos del proyecto, a los objetivos institucionales, y por ende a la misión de la entidad conforme a la normatividad aplicable.

### 3.2. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

| OBJETIVO ESPECÍFICO 1  |
|--|
| Evaluar el cumplimiento de las normas aplicables a los proyectos seleccionados ejecutados por la UPME. |

#### 3.2.1. Cumplimiento de las normas aplicables a la ejecución de los proyectos de inversión.

En relación con el cumplimiento de las normas aplicables a la ejecución de los proyectos de inversión de la UPME en la vigencia de 2020, se encuentra que en términos generales la entidad realiza una correcta ejecución contractual; cuenta con mecanismos adecuados que permiten el cumplimiento de las funciones de supervisión a los contratos, y el seguimiento y monitoreo del avance de los proyectos de inversión.

No obstante, lo anterior, existen deficiencias relacionadas con la programación integral e inadecuada clasificación y desagregación del gasto, desconociendo las normas presupuestales y contractuales vigentes que permitieron que se diera una situación de hechos cumplidos.

#### ***Proyecto de Inversión Generación de valor público a través del emprendimiento y la innovación para la UPME.***

La Unidad de Planeación Minero-Energética – UPME, formuló el Proyecto de Inversión denominado: ***Generación de valor público a través del emprendimiento y la innovación para la UPME ubicada en Bogotá, con Código BPIN 2019011000090***, cuyo objetivo es “Aumentar la calidad, oportunidad y accesibilidad de los servicios de información institucionales a través de la puesta en operación de las nuevas tecnologías en armonía con la mejora de los procesos de gobierno de información que permita generar valor”. Este proyecto hace parte del Programa 2106-Gestión de la información en el sector minero energético.

La UPME, suscribió el **Contrato C-019-2020 de fecha 28-02-2020**, cuyo objeto es el ***“arrendamiento de las oficinas 901 y 902 de la torre peatonal – propiedad horizontal del centro empresarial arrecife, ubicado en la avenida calle 26 no. 69 d – 91 de la ciudad de Bogotá D.C., con sus respectivos parqueaderos y depósitos”***. El valor del contrato es de \$286.057.189. Los cuales fueron cancelados mediante orden de pago No. 55897020 y orden de pago. 57458720 de fecha 17-03-2020 por valor de \$200.215.180 por concepto de arrendamiento de la oficina 902 y de \$85.842.009 por la oficina de 901 respectivamente.

En desarrollo de la auditoria de cumplimiento se realizó el análisis de los documentos de justificación técnica del proyecto de inversión, la ficha BPIN y la cadena de valor del proyecto, así como de los estudios previos del citado contrato C-019-2020:

En la justificación técnica del proyecto, en su aparte de “Esquema de Financiación Propuesto” se encuentra que para el objetivo *“Promover la transformación de las capacidades del Talento Humano hacia la transformación digital y la economía digital”*, con el producto *Documentos metodológicos* y la actividad *Administración y gerencia*. Se justifica así:

(...) **1.4 Administración y Gerencia:** Se relaciona íntimamente con el principio de programación integral previsto en el artículo 17 del Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional, que prevé:

*“Artículo 17. Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes. Parágrafo. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución (Ley 38 de 1989, art. 13).”*

La Corte Constitucional al referirse a este principio, ha señalado que su consagración se fundamenta en la unidad en el gasto público *“(...) el cual, si bien es cierto contempla distintos fines, éstos se hallan vinculados armónicamente, de suerte que la inversión, en última instancia, se hace con miras a un eventual funcionamiento; y el funcionamiento supone una inversión”*

De otra parte, la Ley 1260 de 200811, en el artículo 12, prevé lo siguiente:

*“Las afectaciones al presupuesto se harán teniendo en cuenta la prestación principal originada en los compromisos que se adquieran y con cargo a este rubro se cubrirán los demás costos inherentes o accesorios. Con cargo a las apropiaciones de cada rubro presupuestal, que sean afectadas con los compromisos iniciales, se atenderán las obligaciones derivadas de estos compromisos, tales como los costos imprevistos, ajustes y revisión de valores e intereses moratorios y gastos de nacionalización”.*

Bajo este fundamento la entidad incluye el gasto de Arrendamiento así:

- Alquiler espacio físico **\$300.000.000**

*“La UPME en concordancia a las diferentes actividades que desarrolla bajo su misión y las demás que le han sido delegadas, debe contar para la anualidad del 2020 de un espacio físico que cumpla las condiciones óptimas para la ubicación de al menos 35 puestos de trabajo, con el fin de mejorar las áreas asignadas para algunos de los servidores públicos, dado que la sede administrativa en algunos de sus espacios físicos no ofrece las mejores condiciones ambientales, siendo obligación asegurar que todos los servidores públicos cuenten con un puesto de trabajo con los estándares mínimos que ha estimado la ley en seguridad en el trabajo*



**Producto 1.1 Documentos metodológicos.** Los productos de este Objetivo específico serán (7) Informes detallados de gestión y seguimiento de las temáticas abordadas en este objetivo:

2020:

- Informe de rediseño institucional
- Informe de desarrollo integral del talento humano potenciando sus habilidades
- Informe de uso y apropiación del gobierno de datos para la gestión de la información
- Informes de capacitación (4)”

Por su parte en los Estudios Previos del Contrato C-019-2020, la justificación de la necesidad del citado contrato responde a la insuficiencia del espacio físico con el cual contaba la UPME para ubicar el personal de: servidores públicos, contratistas propios y los asignados por las entidades del sector para la evaluación de los proyectos, además de la poca capacidad del espacio físico para atender el personal visitante a la entidad.

Como resultado de la auditoría se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgo de auditoría.

## **HALLAZGO 1. (A) Programación Integral y Desagregación Del Gasto**

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

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

La **Resolución número 0010 de 2018**. “Por la cual se establece el Catálogo de Clasificación Presupuestal y se dictan otras disposiciones para su administración”, establece:

*“Artículo 2. Definiciones de los clasificadores presupuestales.*

*(...) Clasificador por objeto de gasto. Se trata de una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios que se adquieren, las transferencias que se efectúan y la variación de activos y pasivos que el Sector Público aplica en el desarrollo de su proceso productivo. Permite identificar las responsabilidades con respecto a los principales rubros del gasto público y para la administración ordinaria del presupuesto de acuerdo con las normas legales vigentes.*

*Clasificador establecido por la Constitución Política y las leyes orgánicas del presupuesto, hace parte de la base central de presentación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del Presupuesto General de la Nación y sus anexos a nivel de anteproyecto, proyecto, ley, decreto de liquidación, actos administrativos de distribución y modificaciones del mismo”.*



**“Artículo 12. Desagregación de Gastos.** De acuerdo con el artículo 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el presupuesto de gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio a la deuda pública y de los gastos de inversión. Se clasifica el presupuesto de gastos así: a) Por tipo: - Funcionamiento. – Servicio de la Deuda Pública. – Inversión. B) TIPO DE GASTO Comprende: - Cuentas. C) Cuentas. Comprende: - Gastos de Personal. – Adquisición de Bienes y servicios. – Transferencias Corrientes. d) Subcuenta: 2. Para Adquisición de Bienes y Servicios: - Adquisición de Activos no Financieros – Adquisiciones diferentes de Activos (...)

## **Procedimiento de Gestión Presupuestal UPME. Código:P-GF-03 Versión No. 02. 5. Glosario (...)**

**“5.22. Gastos de inversión:** Son aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que se materialicen en bienes de utilización perdurable, llamados también de capital. Así mismo, se incluyen como gastos de inversión aquellos gastos destinados a crear infraestructura social. La característica fundamental de este gasto es que su asignación permite acrecentar la capacidad de producción y la productividad en el campo de la estructura física, económica y social.

**5.23. Gastos de funcionamiento:** Son aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución y la ley. Dentro de los cuales se encuentran los gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, transferencias corrientes, impuestos, multas tasas y contribuciones.

**5.25. Adquisición de bienes y servicios:** Antes denominado “Gastos Generales” se relacionan con la prestación de servicios de carácter no personal, es decir, la adquisición de los bienes y servicios necesarios para el funcionamiento de la entidad”

El ente de control no encuentra coherencia para el reconocimiento del arrendamiento, el cual corresponde a un gasto de funcionamiento y no a un gasto de inversión como se realizó con cargo a los recursos del proyecto de generación de valor público, donde se vincula dicha erogación con la *Actividad 2106005-002 Adquisición de Bienes y Servicios- Documentos metodológicos*-y en su línea de *Administración y gerencia*, pues nada tiene que ver el arrendamiento de las oficinas con la elaboración de informes como actividades del proyecto, es decir que el objeto del contrato **C-019-2020** no es congruente con el objeto del proyecto de inversión evaluado ni con sus actividades ni productos.

Adicionalmente la norma citada como soporte del tema en el documento de Justificación técnica del proyecto “Ley 1260 DE 2008 por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para **la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2009**” no corresponde con la norma vigente para la vigencia 2020, que es la Ley 2008 de 2019.

Ante lo anterior observa la CGR que la afectación de gastos aplicada por la UPME para el pago del servicio de arrendamiento no es coherente con el principio de programación

integral establecido en el artículo 17 del Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto. Así mismo se encuentra inobservancia de lo establecido en la Resolución número 0010 de 2018 en su artículo 2. Clasificador por objeto de gasto y artículo 12 Desagregación de gastos. De otra parte, se observa que la entidad no atiende las definiciones establecidas en el Procedimiento de Gestión Presupuestal de la UPME Código:P-GF-03. Versión No. 02 en su aparte 5. Glosario, numerales 5.22, 5.23 y 5.25.

Este comportamiento obedece a una deficiente planeación y programación presupuestal por inadecuada clasificación y desagregación de los gastos pues de acuerdo con la norma este tipo de erogaciones corresponde a gastos de funcionamiento y no de inversión como fue afectado presupuestalmente. Situación que representa una disminución de los recursos que pueden ser invertidos para las actividades específicas del objeto del proyecto.

#### RESPUESTA DEL AUDITADO:

Mediante Oficio con Radicado No.: 20211100096961 de Fecha 27-10-2021 La UPME entrega respuesta a observaciones en los siguientes términos:

*En atención a esta observación, particularmente la conclusión que indica "...deficiente planeación y programación presupuestal por inadecuada clasificación y desagregación de los gastos pues de acuerdo con la norma este tipo de erogaciones corresponde a gastos de funcionamiento y no de inversión como fue afectado presupuestalmente...", nos permitimos presentar algunas consideraciones:*

*Inicialmente, es necesario que el análisis del proyecto se realice de forma integral atendiendo el objetivo del proyecto. En este sentido y entendiendo que el proyecto de Generación de Valor Público busca desarrollar herramientas para la gestión de la Unidad hacia la transformación de la administración pública, con el fin de superar barreras institucionales bajo los principios de eficiencia y eficacia, proporcionando estrategias de gestión de conocimiento, actualización de procesos y diseño para ampliación de capacidad física<sup>1</sup>, el contrato de arrendamiento C-019 - 2020 constituye un medio para el logro de los objetivos de este proyecto, especialmente, en el mejoramiento de la asistencia al ciudadano y la transformación digital.*

*Ahora bien, la planificación del proyecto refleja de manera general la ordenación sistemática de las tareas para lograr un objetivo, allí se expone lo que se necesita hacer y cómo debe llevarse a cabo, no necesariamente se detallan los medios para lograr los objetivos. A diferencia de este proceso de formulación del proyecto, la evaluación sobre la ejecución debe atender otros criterios como el análisis de los medios que permiten el desarrollo de las actividades propuestas. Así pues, en este análisis se debe considerar el requerimiento de algunos insumos como recursos humanos, tecnológicos, logísticos y administrativos (alquiler de espacios, entre otros).*

*En el mismo sentido, en el marco de análisis y revisión efectuado por el Departamento Nacional de Planeación-DNP- el proyecto fue viabilizado. Esta viabilidad se emitió entendiendo que los recursos contemplados dentro del proyecto de inversión, como parte integral del proyecto, atenderían diferentes requerimientos como medios para lograr los objetivos propuestos, entre*

*ellos el de un espacio físico adecuado y dotado que garantizaría el desarrollo de las actividades y productos formulados en la ficha BPIN.*

*De acuerdo con lo anterior, el contrato de arrendamiento C-019 -2020 es un medio que permite ampliar la capacidad física para el correcto desarrollo del proyecto y sus objetivos y en ese sentido, puede ser financiado por los recursos del proyecto. En consecuencia, la programación de este gasto con los recursos de este proyecto no entraría en contradicción o generaría una incoherencia con el principio de programación presupuestal. Ahora bien, entendiendo la necesidad de precisar los medios para lograr los objetivos en la estructuración de los proyectos de inversión, la Unidad realizará la inclusión de los mismos en las próximas formulaciones. Por lo anterior, respetuosamente solicitamos retirar la observación planteada.*

## COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO

En atención a las consideraciones aportadas por la UPME, es necesario resaltar que, en virtud de la integralidad, la aplicación de los principios presupuestales es a su vez integral y en la aplicación del uno no puede descuidar las especificaciones de otro. Así mismo la CGR observa debilidades en la programación y planeación presupuestal toda vez que si bien en el proyecto se pueden asumir gastos de funcionamiento inherentes al cumplimiento de los objetivos del mismo, estos deben estar directamente relacionados, sin embargo así como lo indica la Ficha BPIN, para el caso particular en el campo descripción, se está hablando de un “*diseño para ampliación de capacidad física*”, más no se especificó o se relacionó la necesidad del alquiler del espacio físico para el desarrollo del mencionado proyecto. Lo observado por el ente de control es que, si bien la UPME necesita de un espacio más grande y con las condiciones apropiadas para atender su quehacer misional, esta necesidad no se ve directamente relacionada con el cumplimiento del objetivo del proyecto. La entidad debe planear sus necesidades y gastos acorde con las descripciones que establece la normatividad presupuestal.

Toda vez que siguiendo el artículo 17 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, la programación integral indica que se deben relacionar tanto los gastos de funcionamiento como de inversión, lo que no quiere decir que se mezclen unos con otros. Adicionalmente al realizar el análisis del documento de justificación técnica del proyecto no se encontró la relación de los requerimientos específicos para el cumplimiento de los objetivos; ni tampoco en el análisis del estudio previo del contrato se observó la relación entre la necesidad del alquiler con la especificación del aporte de esta contratación al cumplimiento del proyecto de innovación.

Por lo anterior se configura el Hallazgo Administrativo

## Orden de Servicios No 025 de 2020

Una vez verificados los documentos contractuales de la Orden de Servicios No 025 de 2020, la CGR evidenció lo siguiente:

Mediante Radicado No. 20201700005413 de fecha: 02-04-2020 se solicitó la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal CDP- con el objeto de: “Realizar la renovación de la suscripción ONLINE de Argus Media, de propiedad de la UPME”.

El día 06 -04-2020 se expidió el Certificado de disponibilidad presupuestal No 7220, por valor de \$357.570.000.

Con fecha 14-04-2020, Argus Media presentó propuesta de renovación de la suscripción.

Con fecha 16-04-2021, se expidieron los estudios previos radicado No.:20201700005703, con objeto “Renovar el servicio de información ONLINE de los servicios ARGUS MEDIA”.

La UPME suscribió orden de servicio No: 025-2020, con el objeto “Renovar el servicio de información ONLINE de los servicios ARGUS MEDIA”; orden sin fecha y con radicado en Orfeo No 20201700010203 de fecha 17-04-2020.

El día 22-04-2020 el jefe de presupuesto expidió Certificado de registro presupuestal No 16120, por valor de \$357.570.000.

La cláusula de PLAZO de la Orden señala “Esta Orden tiene una duración de doce (12) meses, contados a partir de la expedición del registro presupuestal”.

El Supervisor de la orden de servicios emite certificación de cumplimiento con Radicado No.: 20201700010203 de fecha: 17-07-2020, en la cual indica la fecha de inicio: 01-04-2020 y fecha de terminación: 31-03-2021, con avance presupuestal del 100%.

## **HALLAZGO 2. (D) Hechos Cumplidos**

El Decreto 111 de 1996, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”, señala:

*Artículo 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.*

*Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin.*

*En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos. (...)*

El Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público” en su capítulo 7 “Ejecución del presupuesto”, establece lo siguiente:

*“ARTÍCULO 2.8.1.7.1. Requisitos para afectar el presupuesto. Ningún órgano del Presupuesto General de la Nación podrá efectuar gasto público con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno que no figure en el presupuesto, o en exceso del saldo disponible, para lo cual, previo a contraer compromisos, se requiere la expedición de un certificado de disponibilidad presupuestal. (...)”*

La Ley 2008 de 2019, “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020”, indica:

*“Artículo 13. Prohíbese tramitar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. El representante legal y ordenador del gasto o en quienes estos hayan delegado, responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma”.*

Por su parte, la Resolución No. 372 del 16 de julio de 2018, “Por la cual se expide el manual de contratación de la Unidad de Planeación Minero Energético” señala,

*“Artículo 47.- ejecución. Para la ejecución de los contratos y órdenes es necesario contar con el registro presupuestal. En caso de haberse requerido garantías, se deberá contar con su aprobación y, suscripción de acta de inicio, si hay lugar”.*

El Código Único Disciplinario, Ley 734 de 2002, establece:

*“Artículo 48. Faltas gravísimas. Son faltas gravísimas las siguientes: (...) 22. Asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes o en exceso del saldo disponible de apropiación o que afecten vigencias futuras, sin contar con las autorizaciones pertinentes”.*

La CGR observa que el inicio de ejecución de la orden de servicios 025 de 2020, es anterior a la expedición del Certificado presupuestal, de los estudios previos, de la minuta de la orden contractual y del registro presupuestal, situación que es contraria a lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, el manual de contratación UPME vigente para la fecha de suscripción de la orden y lo señalado en la cláusula de plazo de la orden de servicios.

La UPME presentó demoras en la renovación de la suscripción objeto de la orden 025-2020, desconociendo las normas presupuestales y contractuales vigentes; situación que genera hechos cumplidos al iniciar la prestación del servicio antes del perfeccionamiento de la orden de servicios que es requisito para la ejecución.



## RESPUESTA DEL AUDITADO:

La UPME entrega respuesta a observaciones en los siguientes términos (Respuesta Oficio Radicado No.: 20211100096961):

Oficio Radicado No.: 20211100096961 Fecha: 27-10-2021. *“Para el caso expuesto por el equipo auditor, la unidad implementará las acciones necesarias para fortalecer la supervisión de los contratos. Estas acciones ya se encuentran previstas en el proyecto de Política de Prevención de Daño Antijurídico d-e la Unidad, el cual se encuentra en discusión interna y se adoptará para los años 2022-2024. En ese orden de ideas, respetuosamente solicitamos cambiar la calificación de la observación dejándola como administrativa”.*

## COMENTARIO A LA RESPUESTA DEL AUDITADO:

Teniendo en cuenta la respuesta aportada por la entidad, en la cual no se desvirtúa la situación que dio origen al hallazgo, y dado que la Política de Prevención del Daño Antijurídica, a la fecha, esta no se encuentra adoptada, se configura el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### 3.3. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

| OBJETIVO ESPECÍFICO 2  |
|--|
| Evaluar y conceptuar respecto del estado de ejecución de los proyectos ejecutados por la UPME, verificando la recepción de los bienes y servicios de conformidad con las especificaciones técnicas establecidas. |

#### 3.3.1. Impacto y resultado -Recepción de bienes y servicios.

Los programas y proyectos evaluados guardan consistencia con la misión de la UPME, la planeación institucional, las funciones asignadas mediante Decreto 1258 de 2013, así como con el plan de abastecimiento y plan estratégico. Los bienes y servicios se recibieron de conformidad con lo pactado en las minutas de los contratos.

De igual manera se logró verificar la funcionalidad, operatividad y capacidad de los diferentes servicios adquiridos por la institución, tales como licencias, software, suscripciones; las ordenes de prestación de servicios también cumplieron su fin y se prestaron los servicios contratados. En materia de acuerdos o convenios interadministrativos, se identificó el cumplimiento de las obligaciones y se pudo establecer la recepción de los servicios, así como también se verificó la gestión adelantada por la entidad en el reconocimiento y registro pertinente de los recursos reintegrados cuando hubo lugar.

### 3.4. RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

| OBJETIVO ESPECÍFICO 3   |
|---|
| Verificar la efectividad del plan de mejoramiento en relación con los asuntos objeto de la auditoría. |

#### 3.4.1. Plan de mejoramiento.

En la verificación realizada al Plan de mejoramiento suscrito por la UPME, se evidencia el cumplimiento a las acciones mejora con corte a 31-12-2020, se cuenta con los soportes de su realización y las mismas son efectivas.

La Entidad cumplió con las estipulaciones en materia de inclusión, seguimiento, cierre e información de las acciones de mejora planteadas de acuerdo con los resultados de auditorías anteriores realizadas por la CGR. No se detectaron situaciones de incumplimiento.