

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO: CORPORACIÓN AGENCIA NACIONAL DIGITAL -
AND
Vigencia 2023

CGR-CDST No. 10
Diciembre de 2024

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
CORPORACIÓN AGENCIA NACIONAL DIGITAL - AND

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vicecontralor General	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado	Omar Javier Contreras Socarras
Director de Vigilancia Fiscal	Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo
Director Estudios Sectoriales	Oscar Mauricio Toro Valencia
Supervisora Encargada	Martha Inés Domínguez Táquez
Líder de Auditoría	César Augusto Castro Zea
Auditores	Alberto Elías Alemán Arcos Camilo Echeverry Martínez Andrés Mauricio Ojeda Ladino Juan Sebastián Jiménez Jiménez Luis Alberto Caicedo Urbano

TABLA DE CONTENIDO

1.	CARTA DE CONCLUSIONES	4
1.1	. OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	6
1.2	FUENTES DE CRITERIO	6
1.3	ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	9
1.4	RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	9
1.5.	CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA	10
1.6.	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	12
1.7.	PLAN DE MEJORAMIENTO	12
2.	OBJETIVOS Y CRITERIOS.....	13
2.1.	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	13
2.2.	CRITERIOS DE AUDITORÍA	13
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	17
3.1.	RESULTADOS GENERALES	17
3.2.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1.....	17
3.3.	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2.....	39
	ANEXO 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO VIGENCIA 2023 ..	69
	ANEXO 2. RESULTADO DEL SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO	70

1. CARTA DE CONCLUSIONES

814111

Doctor

FIDEL ANTONIO TORRES MOYA

Director

Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital, AND

Edificio Murillo Toro, Cra.8ª entre calles 12A y 12B

agencianacionaldigital@and.gov.co

fidel.torres@and.gov.co

Ciudad

Respetado Doctor Torres:

En ejercicio de las facultades conferidas por el Artículo 267 de la Constitución Política y conforme a lo dispuesto en la Resolución Orgánica 22 del 31 de agosto de 2018¹, la Contraloría General de la República (CGR) llevó a cabo una auditoría de cumplimiento sobre la gestión fiscal de la Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital (AND) correspondiente a la vigencia 2023. Esta auditoría tuvo como propósito verificar que las operaciones financieras, administrativas y económicas de la entidad se realizaran conforme a las normas legales, reglamentarias, estatutarias y procedimentales aplicables.

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.

Por su parte, es deber de la CGR emitir, con independencia, una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en la gestión misional-contratación, fundamentada en los resultados obtenidos durante el desarrollo de la auditoría.

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 Contraloría General de la República, en concordancia con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI²), desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI³) para las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

¹ Guía de Auditoría de Cumplimiento

² ISSAI: The International Standards of Supreme Audit Institutions

³ INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions.

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.

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el Sistema de información APA 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 y 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

El objetivo de la auditoría fue:

1.1.1. Objetivo General:

Evaluar la gestión fiscal de la Entidad para la vigencia 2023, 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 procedimientos.

1.2 FUENTES DE CRITERIO

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

- La Constitución Política de Colombia en su artículo 209,

Leyes

- Ley 1882 de 2018. “Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la Contratación Pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1712 de 2014. “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1581 de 2012. “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”.
- 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 1437 de 2011. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.
- Ley 1266 de 2008. “Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1150 de 2007. “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”.
- Ley 527 de 1999. “Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones”.
- 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”.
- Ley 80 de 1993. “Por la cual se expide Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.
- Ley 23 de 1982. “Ver la Ley 44 de 1993, Ver el Decreto Nacional 1474 de 2002”.
- 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 1341 de 2009. “Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones TIC, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1286 de 2009. “Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1150 de 2007. “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”.
- 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”.

Decretos

- Decreto Ley 393 de 1991. “Por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías”.
- Decreto Ley 2150 de 1995. “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

- Decreto 1078 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones".
- 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, estableciendo lineamientos generales en el uso y operación de los servicios ciudadanos digitales".
- Decreto 2257 de 2017. "Por el cual se otorga una autorización".
- Decreto 620 de 2020. "Por el cual 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".

Políticas, lineamientos y manuales

- Circular 018 de 2021 de la Procuraduría General de la Nación.
- Reglamento interno de trabajo.
- Estatutos Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital.
- Guía para la gestión de conflictos de intereses.
- Anexo 1 Guía de Lineamientos de los Servicios Ciudadanos Digitales.
- Conpes 3920 Política Nacional de Explotación de datos BIG Data.
- Manual de Contratación.
- Anexo 2 Guía para la vinculación y uso de los Servicios Ciudadanos Digitales.
- Consolidado Políticas - Modelo de Gestión Integral.
- Manual de Presupuesto.
- Código de Integridad.
- Decisión Andina 486 del 2000. Régimen común sobre Propiedad Industrial.
- Guía de gestión y clasificación de activos de información.
- Manual de Usuario del Registro Nacional de Bases de Datos – RNBD.
- Manual de Tesorería
- Código de Integridad.
- Guía de gestión y clasificación de activos de información.
- Manual de Usuario del Registro Nacional de Bases de Datos – RNBD.
- Plan estratégico de comunicaciones 2023- 2026
- Política de comunicación estratégica

Normativa presupuestal y contable

- 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".

- Decreto 115 de 1996. “Por el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras”.
- Decreto 1068 de 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”.
- Resolución 533 de 2015. Marco Normativo para Entidades de Gobierno.

Plan de Mejoramiento

- Resolución Orgánica 064 de 2023 “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 Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI)”

1.3 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Se evaluaron las políticas, lineamientos y ejecución de recursos para el cumplimiento misional, los cuales se enmarcan en el presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia 2023.

Se evaluó el cumplimiento y aplicación de las regulaciones y la normatividad aplicable a la AND y que se deben aplicar a los procedimientos y actividades que conforman la Gestión misional.

Se conceptuó sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno implementado por AND en lo relacionado con su gestión misional y cumplimiento normativo.

En desarrollo del ejercicio auditor, se allegó una (1) denuncia, relacionada con la baja ejecución presupuestal de la entidad remitida por La Procuraduría General de la Nación, Delegada para la Economía y la Hacienda Pública, Expediente No. IUS E-2024-259169 IUC D-2024-3634081, que mediante Auto No. DEHP 320 del 20 de mayo de 2024, ordenó la apertura de indagación previa por presunta baja ejecución del presupuesto de inversión en la vigencia 2023 en la Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital -AND.

La revisión se realizó con fundamento en la verificación de cumplimiento de los criterios de auditoría enunciados en el numeral 2.2 del presente informe.

1.4 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

El equipo auditor identificó riesgos significativos de incumplimiento de los criterios de evaluación definidos, relacionados con la materia auditada y la responsabilidad de la AND en la gestión institucional. En este contexto, se analizaron los controles diseñados e implementados por la entidad, así como su efectividad para mitigar dichos riesgos. Este

análisis permitió a la CGR identificar eventos en los que los riesgos de incumplimiento se materializaron, así como otros casos en los que se evidenció un grado limitado de cumplimiento de las funciones asignadas.

Como resultado de esta evaluación, el equipo auditor detectó deficiencias en el sistema de control interno sobre el tema evaluado. Estas deficiencias se encuentran documentadas en los hallazgos presentados en este informe.

De acuerdo con la Guía de Auditoría de Cumplimiento de la CGR, se realizó una valoración para la AND en los procesos auditados. La calificación obtenida para el diseño y efectividad de los controles fue de 2,367, lo que permitió a la CGR conceptuar que dicho diseño y efectividad fue clasificado como “Inadecuado”.

Asimismo, la Calificación Final del Sistema de Control Interno, correspondiente a 2,496, permitió conceptuar que la Calidad y Eficiencia del Control Interno durante la vigencia auditada fue clasificada como “Ineficiente”.

1.5. CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Como resultado de la auditoría realizada, la Contraloría General de la República concluye que el cumplimiento de la normatividad aplicable a la gestión fiscal misional de la Entidad durante la vigencia 2023, en lo referente 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.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente a el desequilibrio presupuestal, el incumplimiento de metas y las debilidades de la supervisión contractual; la información contractual, presupuestal y financiera en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, de conformidad a la naturaleza jurídica de la AND. Por lo anterior, y de acuerdo con la normativa establecida para el efecto, la Contraloría General de la República emite concepto de **incumplimiento material⁴ con Reserva⁵**, soportado en las siguientes consideraciones:

- Para la vigencia 2023, la Corporación Agencia Nacional Digital proyectó ingresos por \$50.114.298.838, de los cuales recaudó \$25.990.253.661, equivalentes al 52%, dejando un saldo por recaudar del 48%, equivalente a \$24.124.045.177, lo que denota deficiencias en la planeación de los ingresos proyectados para cumplir con sus metas de gestión.

En cuanto al presupuesto de gastos, con una apropiación vigente de \$50.114.298.838, se comprometieron \$33.289.013.507, equivalente 66% de la apropiación. Sin embargo,

⁴ Tal como se describe en los hallazgos números 1, 2, 3, 5, 8, 9, 10, 13 y 14 que hacen parte de este informe.

⁵ Guía de Auditoría numeral 3.3.5.2.1 Incumplimiento Material – Conclusión con reserva.

los compromisos superaron los ingresos recaudados en \$7.298.759.846, evidenciando un desbalance entre las obligaciones adquiridas y los recursos disponibles.

- Se evidenciaron debilidades en el seguimiento y cumplimiento de metas, destacándose el incumplimiento de la meta estratégica de “implementación de la plataforma de Ciudades y Territorios Inteligentes”. Este incumplimiento estuvo relacionado con la falta de concreción del convenio con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), lo que obstaculizó su avance. De igual forma, el informe de gestión 2023 de la Agencia Nacional de Gobierno Digital (AND) reporta inconsistencias significativas en esta meta estratégica, ya que la plataforma no fue implementada. Esto refleja una falta de alineación entre los objetivos institucionales y su ejecución, así como deficiencias en la gestión del riesgo y la planificación estratégica.
- En la gestión contractual, se identificaron debilidades en la supervisión de las Órdenes de Prestación de Servicios (OPS), observándose pagos diferentes a los estipulados en las condiciones contractuales⁶. Asimismo, en los contratos laborales, se reportaron con frecuencia indemnizaciones por despido injustificado. En relación con las modalidades de contratación utilizadas, se observa una predominancia de la contratación directa, limitando el uso de las demás modalidades descritas en el Manual de Contratación. Adicionalmente, se evidenciaron debilidades en la liquidación de los contratos, lo que afecta la transparencia y la trazabilidad de los procesos.
- En relación con los procedimientos de la entidad, se evidencia la inexistencia de un procedimiento formalmente establecido para la defensa judicial. De otra parte, el mapa de riesgos de la entidad no cuenta con el nivel de detalle necesario, dado que no separa claramente los riesgos asociados a la gestión presupuestal de los relacionados con los aspectos financieros. De igual forma, se identifica la falta de actualización del procedimiento de contratación derivada en la Agencia Nacional Digital, a pesar de los cambios internos recientes de la entidad.
- La CGR identificó, que la AND no ha implementado el sistema de control interno conforme a la normatividad aplicable por su naturaleza jurídica. Lo observado por la CGR se fundamenta en el artículo 269 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 87 de 1993 y el Concepto emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (radicado 20204000468721 del 30 de septiembre de 2020), los cuales exigen que las entidades públicas deben contar con un sistema integral y permanente de control interno, con procedimientos y responsables claramente definidos, alineados a la naturaleza de la entidad.

⁶ Pagos Prestaciones de servicios de los contratos 330-2023, 338-2023, 347-2023, 363-2023. Objeto y obligaciones específicas contrato AND-090-2023.

1.6. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó quince (15) hallazgos administrativos, de los cuales cinco (5) tiene presunta incidencia disciplinaria.

1.7. 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 de este, 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. Para efectos de autorizar el registro y trasmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento, a través del SIRECI, el Representante Legal del ente o sujeto de la Actuación Especial de Fiscalización debe remitir al correo electrónico **soporte_sireci@contraloría.gov.co** el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de la entidad del presente informe, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos: cgr@contraloria.gov.co y cgrcgr@contraloria.gov.co

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 064 de 2023 que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigente. Sobre los Planes de Mejoramiento elaborados por las entidades intervinientes, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente Actuación de Fiscalización de Vigilancia y Control Fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por el ente o sujeto de la Actuación Fiscal de Fiscalización para eliminar la causa de los hallazgos detectados.



OMAR JAVIER CONTRERAS SOCARRAS
Contralor Delegado
Contraloría Delegada para el Sector de
Tecnologías de la Información y Comunicaciones

Revisó: Javier Ernesto Gutiérrez Oviedo - Director de Vigilancia Fiscal
Martha Inés Domínguez Táquez - Supervisora (e) MD
César Augusto Castro Zea - Líder de Auditoría CACZ
Elaboró: Equipo Auditor



JAVIER ERNESTO GUTIERREZ OVIEDO

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial: 33 del 4 de diciembre de 2024

2. OBJETIVOS Y CRITERIOS

2.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Emitir concepto en modalidad de Auditoría de cumplimiento sobre la gestión de la entidad en la vigencia 2023, con relación a las políticas, lineamientos, operaciones financieras, presupuestales, administrativas y económicas en el desarrollo de la gestión misional, así como, la evaluación del Plan Estratégico, Plan de Acción y Plan de Mejoramiento, según el alcance definido y de acuerdo con los marcos normativos asociados, respecto de la materia a auditar.
- Conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad aplicable a la ejecución contractual de la entidad a auditar, verificando la efectividad de los controles establecidos, según el alcance definido.

2.2. CRITERIOS DE AUDITORÍA

Para la evaluación se verificaron los siguientes criterios:

- La Constitución política en su artículo 209, establece que “(...) La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (...)”.
- En el Acto Legislativo 04 de 2019 se modificó el artículo 267 de la Constitución Nacional, desarrollado por el Decreto 403 de 2020, que en su artículo 3 establece que "La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:
 - a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.
 - b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos.
 - c) Equidad: En virtud de este principio, la vigilancia fiscal debe propender por medir el impacto redistributivo que tiene la gestión fiscal, tanto para los receptores del bien o servicio público considerados de manera individual, colectivo, o por sector económico o social, como para las entidades o sectores que asumen su costo.
 - d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados (...).

- Los artículos 209 y 269 de la Constitución Política determinan la obligatoriedad de las entidades y organismos del sector público para diseñar y aplicar métodos y procedimientos de control interno.

Leyes

- Ley 1882 de 2018. “Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la Contratación Pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1712 de 2014. “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1581 de 2012. “Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales”.
- 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 1437 de 2011. “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.
- Ley 1266 de 2008. “Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1150 de 2007. “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”.
- Ley 527 de 1999. “Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones”.
- 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”.
- Ley 80 de 1993. “Por la cual se expide Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.
- Ley 23 de 1982. “Ver la Ley 44 de 1993, Ver el Decreto Nacional 1474 de 2002”.
- 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 1341 de 2009. “Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las

Comunicaciones TIC, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones”.

- Ley 1286 de 2009. “Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 1150 de 2007. “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”.
- 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".

Decretos

- Decreto Ley 393 de 1991. “Por el cual se dictan normas sobre asociación para actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnologías”.
- Decreto Ley 2150 de 1995. “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.
- Decreto 1078 de 2015. “Por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”.
- 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, estableciendo lineamientos generales en el uso y operación de los servicios ciudadanos digitales”.
- Decreto 2257 de 2017. “Por el cual se otorga una autorización”.
- Decreto 620 de 2020. "Por el cual 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".

Políticas, lineamientos y manuales

- Circular 018 de 2021 de la Procuraduría General de la Nación. “Implementación de la resolución 1519 de 2020 “por la cual se definen los estándares y directrices para publicar la información señalada en la ley 1712 del 2014 y se definen los requisitos materia de acceso a la información pública, accesibilidad web, seguridad digital y datos abiertos” del ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones (mintic) y la aplicación de la matriz ita”.
- Reglamento interno de trabajo.

- Estatutos Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital.
- Guía para la gestión de conflictos de intereses.
- Anexo 1 Guía de Lineamientos de los Servicios Ciudadanos Digitales.
- Conpes 3920 Política Nacional de Explotación de datos BIG Data.
- Manual de Contratación.
- Anexo 2 Guía para la vinculación y uso de los Servicios Ciudadanos Digitales
- Consolidado Políticas - Modelo de Gestión Integral.
- Manual de Presupuesto.
- Código de Integridad.
- Decisión Andina 486 del 2000. Régimen común sobre Propiedad Industrial.
- Guía de gestión y clasificación de activos de información.
- Manual de Usuario del Registro Nacional de Bases de Datos – RNBD.
- Manual de Tesorería
- Código de Integridad.
- Guía de gestión y clasificación de activos de información.
- Manual de Usuario del Registro Nacional de Bases de Datos – RNBD.
- Plan estratégico de comunicaciones 2023- 2026
- Política de comunicación estratégica

Normativa presupuestal y contable

- 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".
- Decreto 115 de 1996. "Por el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras".
- Decreto 1068 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público".
- Resolución 533 de 2015. Marco Normativo para Entidades de Gobierno.

Plan de Mejoramiento

- Resolución Orgánica 064 de 2023 "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 Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI)"

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. RESULTADOS GENERALES

Efectuado un análisis a la evaluación selectiva realizada al cumplimiento normativo aplicable a la entidad y su gestión misional en la vigencia 2023, respecto de las políticas, lineamientos, ejecución de recursos presupuestales (ingresos y gastos) y gestión contractual; teniendo como fuente de información los documentos suministrados por la entidad, los aplicativos que soportan los procesos y las entrevistas efectuadas.

Se concluye que existen deficiencias de control y seguimiento conforme a los hallazgos descritos en el presente informe y los fundamentos del concepto emitido por la Contraloría.

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 1
Emitir concepto en modalidad de Auditoría de cumplimiento sobre la gestión de la entidad en la vigencia 2023, con relación a las políticas, lineamientos, operaciones financieras, presupuestales, administrativas y económicas en el desarrollo de la gestión misional, así como, la evaluación del Plan Estratégico, Plan de Acción y Plan de Mejoramiento, según el alcance definido y de acuerdo con los marcos normativos asociados, respecto de la materia a auditar.

Hallazgo No. 1 - Metas e Indicadores del Plan Estratégico Institucional. Administrativo.

Fuente de Criterio:

La ley 87 de 1993 “Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado” establece en su artículo 4 que: *“Toda entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno”*.⁷

El Plan Estratégico institucional 2023 – 2026 de la Corporación Agencia Nacional Digital en su punto 4 “Implementación” se refiere a la implementación del cuadro de mando integral, así:

-
- ⁷ a. Establecimiento de objetivos y metas tanto generales como específicas, así como la formulación de los planes operativos que sean necesarios;
b. Definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos;
c. Adopción de un sistema de organización adecuado para ejecutar los planes;
i. Establecimiento de sistemas modernos de información que faciliten la gestión y el control;
j. Organización de métodos confiables para la evaluación de la gestión;

(...)”Considerando las ventajas de contar con un cuadro de mando integral que permita realizar la socialización de los retos a lograr junto con el modelo de planeación, se establece que la Agencia realizará el análisis de la alineación de la planeación y plataforma estratégica institucional para la definición de indicadores y realizará el seguimiento de estos para la evaluación y toma de decisiones sobre el desempeño de la entidad, a través del Balanced Scorecard/Cuadro de Mando Integral como la metodología indicada para definir y hacer seguimiento al cumplimiento institucional, ya que contempla una alineación entre los elementos de la estrategia global y elementos operativos de la misma: indicadores”.

Situación Detectada:

En el desarrollo de la evaluación realizada por la CGR y de acuerdo, a los documentos enviados por la Agencia Nacional de Gobierno Digital, mediante comunicado con radicado N.AND – EXT-0678, se han identificado incoherencias relacionadas con la meta *“Implementar una Plataforma de ciudades y Territorios Inteligentes”*, con respecto a los indicadores de seguimiento al cumplimiento del plan estratégico institucional, la forma de ejecución y las falencias por la falta de implementación del cuadro de mando integral creado en 2022, el cual está enmarcado en el Plan Estratégico Institucional 2023 – 2026 como se ilustra en los siguientes tres puntos:

1. Meta estratégica “Implementar una plataforma de Ciudades y Territorios Inteligentes”.

Al revisar el objetivo estratégico *“Desarrollar soluciones integrales de ciencia, innovación y tecnologías emergentes que fortalezcan la transformación digital del estado”*, en particular la meta estratégica *“Implementar una plataforma de Ciudades y Territorios Inteligentes”*, se constata que, para el avance del tercer trimestre, se registra un cumplimiento del 100% de dicha meta.

Tabla 1. Avance de Metas Plan Estratégico 3T

OBJETIVO ESTRATÉGICO	META ESTRATÉGICA	INDICADOR	META 2023	AVANCE 3 T 2023	% AVANCE 2023
Prestar los Servicios Ciudadanos Digitales Base cumpliendo estándares de seguridad, privacidad, acceso, neutralidad tecnológica y continuidad del servicio.	Mantener en operación y evolución los tres SCD base.	Infraestructura de interoperabilidad, autenticación digital y carpeta ciudadana digital en operación.	3	3	100%
	Asistir técnicamente a entidades para su integración a SCD y GOV.CO	Entidades asistidas técnicamente.	124	114	91%
	Elaborar, implementar y fortalecer un modelo operativo-financiero que permita la autosostenibilidad de los SCD base.	Modelo operativo-financiero elaborado e implementado.	1	0,4	40%
Desarrollar soluciones integrales de ciencia, innovación y tecnologías emergentes que fortalezcan la transformación digital del estado.	Desarrollar soluciones integrales de CTI aplicada que fortalezcan a las entidades públicas en sus procesos de transformación digital.	Productos Digitales Desarrollados.	12	6	50%
	Conformar una red de alianzas que permita fortalecer la generación de productos y servicios de la AND	Red de alianzas para generación de productos y servicios conformada	1	0,25	25%
	Implementar una plataforma de Ciudades y Territorios Inteligentes.	Herramientas tecnológicas de Gobierno digital implementadas	1	1	100%
Generar un modelo de negocio para la AND que permita su autosostenibilidad y posicionamiento como referente en la transformación digital del país.	Elaborar, implementar y fortalecer un modelo de negocio que permita lograr la autosostenibilidad y posicionamiento de la AND como referente en la transformación digital el país.	Modelo de negocio elaborado e implementado.	1	0,25	25%
Potenciar la AND como una entidad eficiente a través de un equipo humano competente para el logro de los objetivos organizacionales.	Elaborar, implementar y fortalecer un modelo de gestión de talento humano (capacitación; sostenibilidad y retención del talento humano; competencias para manejar economías de escala y gestión del conocimiento) que permita consolidar el capital intelectual en la entidad.	Modelo para el fortalecimiento del talento humano elaborado e implementado.	1	0,45	45%

Fuente: Seguimiento plan estratégico institucional 2023 AND, Tercer Trimestre (Carpeta 8)

Sin embargo, y posterior a ello en el seguimiento del cuarto y último trimestre del 2023 se reporta el avance con el 0% de cumplimiento:

Tabla 2. Avance de Metas Plan Estratégico 4T

OBJETIVO ESTRATÉGICO	META ESTRATÉGICA	INDICADOR	META 2023	AVANCE 2 T 2023	% AVANCE 2023
Prestar los Servicios Ciudadanos Digitales Base cumpliendo estándares de seguridad, privacidad, acceso, neutralidad tecnológica y continuidad del servicio	Mantener en operación y evolución los tres SCD base	Infraestructura de interoperabilidad, autenticación digital y carpeta ciudadana digital en operación	3	3	100%
	Asistir técnicamente a entidades para su integración a SCD y GOV.CO	Entidades asistidas técnicamente	124	124	100%
	Elaborar, implementar y fortalecer un modelo operativo-financiero que permita la autosostenibilidad de los SCD base	Modelo operativo-financiero elaborado e implementado	1	1	100%
Desarrollar soluciones integrales de ciencia, innovación y tecnologías emergentes que fortalezcan la transformación digital del estado	Desarrollar soluciones integrales de CTI aplicada que fortalezcan a las entidades públicas en sus procesos de transformación digital	Productos Digitales Desarrollados	12	12	100%
	Conformar una red de alianzas que permita fortalecer la generación de productos y servicios de la AND	Red de alianzas para generación de productos y servicios conformada	1	1	100%
	Implementar una plataforma de Ciudades y Territorios Inteligentes	Herramientas tecnológicas de Gobierno digital implementadas	1	0	0%
Generar un modelo de negocio para la AND que permita su autosostenibilidad y posicionamiento como referente en la transformación digital del país	Elaborar, implementar y fortalecer un modelo de negocio que permita lograr la autosostenibilidad y posicionamiento de la AND como referente en la transformación digital el país	Modelo de negocio elaborado e implementado	1	0,5	50%
Potenciar la AND como una entidad eficiente a través de un equipo humano competente para el logro de los objetivos organizacionales	Elaborar, implementar y fortalecer un modelo de gestión de talento humano (capacitación; sostenibilidad y retención del talento humano; competencias para manejar economías de escala y gestión del conocimiento) que permita consolidar el capital intelectual en la entidad	Modelo para el fortalecimiento del talento humano elaborado e implementado	1	85%	85%

Fuente: Seguimiento plan estratégico institucional 2023 AND, Cuarto Trimestre (Carpeta 8)

Así mismo verificando el avance de la misma meta en el Informe de gestión 2023 se reporta el cumplimiento al 100%, como se observa en la tabla 3.

Tabla 3. Avance PEI a diciembre 2023

OBJETIVO ESTRATÉGICO	META ESTRATÉGICA	INDICADOR	META 2023	AVANCE 4 T 2023	% AVANCE 2023
Prestar los Servicios Ciudadanos Digitales Base cumpliendo estándares de seguridad, privacidad, acceso, neutralidad tecnológica y continuidad del servicio	Mantener en operación y evolución los tres SCD base	Infraestructura de interoperabilidad, autenticación digital y carpeta ciudadana digital en operación	3	3	100%
	Asistir técnicamente a entidades para su integración a SCD y GOV.CO	Entidades asistidas técnicamente	124	124	100%
	Elaborar, implementar y fortalecer un modelo operativo-financiero que permita la autosostenibilidad de los SCD base	Modelo operativo-financiero elaborado e implementado	1	1	100%
Desarrollar soluciones integrales de ciencia, innovación y tecnologías emergentes que fortalezcan la transformación digital del estado	Desarrollar soluciones integrales de CTI aplicada que fortalezcan a las entidades públicas en sus procesos de transformación digital	Productos Digitales Desarrollados	12	12	100%
	Conformar una red de alianzas que permita fortalecer la generación de productos y servicios de la AND	Red de alianzas para generación de productos y servicios conformada	1	1	100%
	Implementar una plataforma de Ciudades y Territorios Inteligentes	Herramientas tecnológicas de Gobierno digital implementadas	1	1	100%

Fuente: Informe de gestión 2023 AND

De acuerdo a lo anterior, se evidencia diferentes registros en los avances de la meta (3T=100%, 4T=0% e Informe Gestión=100%). Se reportó un cumplimiento del 100% en el tercer trimestre, este porcentaje se contradice con un avance del 0% en el seguimiento del cuarto trimestre, y con posteriores informes que nuevamente afirman un cumplimiento del 100%, encontrando que no hay coherencia en la medición de la meta; generando falencias en los procesos de seguimiento, medición y control del plan estratégico institucional.

2. Diseño de la Meta

Si bien la meta muestra un 100% de cumplimiento, se evidencia en las actas del Comité Institucional de Gestión y Desempeño de la Agencia Nacional de Desarrollo Digital (AND) 2023, que planeación alertó sobre el posible incumplimiento de la meta debido a la no suscripción de un convenio que debía firmarse con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic) para su ejecución, así:

En Acta No.4 del 25 de abril “Se expresa la afectación que se está reflejando en el plan estratégico institucional con referencia a la meta de implementación de la plataforma de ciudades y territorios inteligentes, ya que no se refleja ningún avance por concepto en la ausencia del convenio que se tiene que firmar con Mintic para el desarrollo de esta meta, afectando no solo el plan estratégico institucional si no las metas del sector y el proyecto de

inversión”, de igual forma, el profesional propone “reducir el alcance de la meta, a, prestar el servicio de soporte en la atención de incidentes y requerimientos según la garantía, que es lo que realmente se está ejecutando en la AND”.

Posteriormente, en la Acta No.5 del 28 de julio, se manifiesta *“que actualmente se encuentra rezagada la meta de implementación de la plataforma de ciudades y territorios inteligentes ya que no se reporta avance ya que no se ha firmado el convenio de ciudades y territorios inteligentes con MinTic”.* Así mismo, el Subdirector de SCD expresa *“Que en la presente vigencia se prestó un servicio de soporte en el marco de la garantía de los servicios desarrollados en la vigencia anterior en el desarrollo del convenio”* argumentando que *“esta garantía se venció el 31 de marzo de 2023 y que por tanto la agencia no tiene a nadie desarrollando actividades en función de ciudades y territorios inteligentes”,* dejando en acta que se realizará la gestión ante Mintic para gestionar la modificación de la meta rezagada del presente plan con el fin de ser evaluada en el próximo comité institucional de gestión y desempeño.

De igual forma, en el Acta No.6 del 30 de octubre de 2023, aparece la meta en mención, con el cumplimiento al 100%, sin modificación, ni justificación de su cumplimiento y bajo la condición de no haber firmado el convenio con MinTic.

Sobre lo anterior, se observa las siguientes situaciones:

- 1) Para la meta del plan institucional *“Implementar una plataforma de ciudades y territorios inteligentes”* de 2023, se hizo uso de la garantía del convenio 603 del 2022, sin tener relación alguna con la meta estratégica.
- 2) No se tuvieron en cuenta las alertas nombradas por del Área de Planeación en el comité institucional de gestión y desempeño, como lo evidencian las actas No.4 y No.5 quienes propusieron reducir el alcance de la meta y/o la modificación de la misma para lograr su cumplimiento, sin realizarse ninguna de las sugerencias hechas por los profesionales.

3. Cuadro de mando integral

El Plan Estratégico institucional 2023–2026 de la AND en su punto 4 “Implementación” se refiere a la implementación del cuadro de mando integral, sin embargo, la CGR mediante reunión con la entidad⁸, pudo evidenciar que esta actividad no fue cumplida y que a pesar de la creación de un modelo de cuadro integral en la herramienta Power BI en el año 2022; la no implementación, afectó el monitoreo y la evaluación de las metas en la vigencia 2023, teniendo en cuenta que el seguimiento se realizó de manera manual por medio de cuadros

⁸ Reunión del en las instalaciones de la AND Fecha 04/10/24 Descripción.

de Excel⁹, lo cual genera riesgos en sus controles de registro de información y de avances, afectando la información y medición de indicadores, como es el caso, de la meta estratégica “Implementar una plataforma de Ciudades y Territorios Inteligentes”.

Causa y Efecto

La situación anterior, presenta por debilidades en el seguimiento y cumplimiento de metas, especialmente en la meta de “implementación de la plataforma de “Ciudades y Territorios Inteligentes” y al no concretarse, de acuerdo a lo establecido por la AND, el convenio con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic) para llevar a cabo esta implementación, dificultó el avance de la misma.

Respuesta de la Entidad:

De acuerdo a la respuesta de la entidad con radicado AND-EXT- 0678, manifiesta: *“por error involuntario en la transcripción y consolidación de los datos, se presentó con una inconsistencia en el reporte del Plan Estratégico Institucional, ya que para reportar el cuarto trimestre se usó la plantilla del segundo trimestre de 2023 y no se actualizó el valor de la meta, ni el título de la columna “Avance 2T 2023”.*

Ahora bien, frente a las observaciones realizadas en materia de diseño de la meta, es pertinente mencionar que, como se expresó en Comité Institucional de Gestión y Desempeño del 25 de abril de 2024, se tenía previsto la suscripción de un nuevo convenio con MinTIC, para el desarrollo de una segunda etapa del proyecto, sin embargo, es importante aclarar que con el propósito de dar cumplimiento a la meta de “Implementar una plataforma de Ciudades y Territorios Inteligentes (Ciudades y Territorios Inteligentes)” del Plan Estratégico Institucional, se tuvo en cuenta el alcance que desde MinTIC estableció para la vigencia 2023”.

Por otra parte, es pertinente agregar que aun cuando se cuente con una herramienta tecnológica para captura, procesamiento y visualización de tableros, la gran mayoría de indicadores de la entidad son registrados manualmente por los líderes de proceso, toda vez que no se cuenta con un Enterprise Resource Planning – ERP o Planificador de Recursos Empresariales en la entidad que pueda tener la globalidad de las perspectivas abordadas por la metodología Cuadro de Mando Integral.

Análisis de Respuesta:

La entidad en su respuesta, manifiesta que, de acuerdo a la observación realizada sobre las metas e indicadores del plan estratégico institucional en especial la de “Implementar una

⁹ En la reunión del 04/10/24 los profesionales en planeación de la AND exponen los avances del cuadro del 2022 que no fue implementado y por consiguiente el Excel que se usa manual para hacer el seguimiento.

plataforma de Ciudades y Territorios Inteligentes” se cometió por error involuntario en la transcripción y consolidación de datos una inconsistencia en el reporte del Plan Estratégico Institucional, soportando la importancia de los fundamentos del actual hallazgo. Sobre el diseño de la misma meta, no se tuvieron en cuenta las recomendaciones en la modificación de la meta por el comité institucional de gestión y desempeño, y el cumplimiento de la misma no se encuentra soportada a través de la implementación de una plataforma de ciudades y territorios inteligentes, sino del cumplimiento de la garantía relacionada con incidencias de plataforma, documentos de parametrización, informes de indicadores e instalación, cesión de derechos y mesas de ayuda técnica. En relación al cuadro de mando integral, es claro que más allá de ser una herramienta tecnológica es un modelo de gestión, pero de acuerdo a la respuesta dada que afirma que estas herramientas minimizan los errores y dinamizan la información, mejorando la definición de las metas y adecuada parametrización de los formularios de captura, se hace más que necesaria su implementación.

Conclusión:

De acuerdo a lo expuesto por la entidad, hace que se ratifique lo observado por la CGR, su respuesta no desvirtúa lo comunicado, en cuanto a que no se realizó la implementación cómo explícitamente lo establecía la meta. Sin embargo, se acepta que para la meta se tuvo en cuenta el alcance que desde Min tic estableció para la vigencia 2023 y se retira la incidencia disciplinaria, esta observación se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 2 – Principio de Equilibrio Presupuestal. Administrativo.

Fuente y Criterio:

Decreto 2257 de 2017 “Por el cual se otorga una autorización”, expresa en su Artículo 1 “Autorizar al Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y al Departamento Administrativo de la Función Pública, para que concurran 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”.

La misión de la Agencia Nacional Digital –AND- establece: “La AND es una corporación que presta servicios de asesoría y desarrollo de soluciones eficientes de transformación digital para entidades públicas y privadas, mejorando la calidad de vida de la ciudadanía.”

Situación Detectada:

El Min Tic y el Departamento Administrativo de la Función Pública, constituyeron la CORPORACIÓN AGENCIA NACIONAL DE GOBIERNO DIGITAL – AND como una Entidad descentralizada indirecta, de naturaleza privada, sin ánimo de lucro, cuyos recursos de funcionamiento e inversión son propios, es decir, no provienen de un traslado de recursos nación.

En el ejercicio auditor por parte de la CGR, se observa que, durante el tiempo de operación, aproximadamente 5 años, su presupuesto ha presentado un déficit, reflejando un desequilibrio económico entre el ingreso recaudado y los recursos ejecutados, gestión que afecta el Principio de Equilibrio Presupuestal en la sostenibilidad de las finanzas que debe rodear el ejercicio y actividad de toda persona jurídica.

Causa:

Lo anterior habida cuenta que, la AND en el desarrollo de su misionalidad y sostenibilidad financiera, llevada a cabo mediante el desarrollo de acuerdos o proyectos para la implementación de sistemas de información, conectividad y seguridad de la información¹⁰ en entidades públicas o privadas, no ha tenido un impacto significativo, aunado a presuntas falencias en la gestión de marketing, publicidad de sus servicios y/o gestión comercial¹¹, de las facilidades operacionales y/o logros tecnológicos ofrecidos, conllevando a una mayor demanda de sus servicios y por ende, la generación de ingresos que coadyuve a cubrir en debida forma los gastos de su gestión.

Efecto:

Impactando de manera negativa el cumplimiento de la meta establecida en la proyección de los ingresos presupuestales de la entidad en un 48% que le permitan dar certeza a su proceso de planificación presupuestal en el ejercicio de la siguiente vigencia cumpliendo así su misionalidad ya que el presupuesto estaría acorde a los gastos planteados y basándose en un modelo más sostenible financieramente.

¹⁰ Su patrimonio deriva de la implementación de proyectos de Servicios Ciudadanos Digitales de acuerdo al Decreto 1078 de 2015 y de llevar a cabo actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación para solucionar problemáticas del sector público

¹¹ La gestión comercial en una empresa es el conjunto de actividades y estrategias implementadas con el objetivo de promover y comercializar sus productos o servicios de manera efectiva

Respuesta de la Entidad:

En su respuesta¹², la Agencia Nacional Digital expresa, que es consciente de la situación financiera por la cual ha venido atravesando desde su constitución. Con base en esto y desde el direccionamiento dado por la alta dirección durante la vigencia 2023, bajo sesión extraordinaria No. 30 del 29 de marzo de 2023, en su Junta Directiva reorganizó su organigrama y creó la Subdirección de Soluciones y Servicios, cuyo objetivo es gestionar la estrategia de negocios que genere recursos para la sostenibilidad de la Entidad y que impulse la implementación de la Transformación Digital en el Sector Público Colombiano.

De igual forma, el Comité de Gestión y Desempeño Institucional aprobó, en diciembre de 2023, su Modelo de Negocio, el cual contiene su correspondiente plan de acción, en el cual se enmarcan diferentes acciones relacionadas a marketing, publicidad de sus servicios y/o gestión comercial, y que está en ejecución en 2024.

Así mismo, es importante resaltar que la Agencia Nacional Digital cuenta con su Plan Estratégico de Comunicación 2023-2026 y su Plan de Acción de Comunicaciones anual, que tienen como objetivo realizar una comunicación asertiva, eficiente, transparente, dinámica y participativa tanto a nivel interno como externo de la Agencia para conseguir la apropiación y el reconocimiento de la AND, como una corporación que presta servicios de asesoría y desarrollo de soluciones eficientes de transformación digital para entidades públicas y privadas, aportando a la consolidación de un Gobierno digital en Colombia. En estos Planes también se enmarcan acciones y tácticas de Comunicación internas y externas relacionadas a buscar el reconocimiento, el posicionamiento y marketing para nuestra Entidad.

Análisis de Respuesta:

De acuerdo a lo argumentado por la entidad, la CGR ratifica su posición, en cuanto que la AND reconoce que actualmente está encaminando acciones a la implementación de estrategias en búsqueda de nuevas soluciones en mercadeo. Por otra parte, el Comité de Gestión y Desempeño Institucional aprobó, en diciembre de 2023, su modelo de negocio el cual contiene su correspondiente plan de acción, en el cual se enmarcan diferentes acciones relacionadas a marketing, publicidad de sus servicios y/o gestión comercial y que cuenta con su Plan Estratégico de Comunicación 2023-2026 y su Plan de Acción de Comunicaciones anual.

Conclusión:

Teniendo en cuenta que la entidad en la vigencia 2023, objeto de evaluación de la CGR no había realizado los ajustes expuestos en su respuesta con respecto a su estrategia de marketing, la observación se valida como un hallazgo administrativo.

¹² Oficio comunicación observaciones 2024EE0213431 del 28 de octubre de 2024, Respuesta observaciones comunicadas. Radicado No: AND-SAL-1050 del 05 de noviembre de 2024

Hallazgo No. 3 - Manejo, operación, seguimiento e identificación de riesgos de los trámites presupuestales. Administrativo.

Fuente y Criterio:

El Decreto 1083 de 2015 en su artículo 2.2.21.5.4 establece con respecto a la Administración de riesgos. *“Como parte integral del fortalecimiento de los sistemas de control interno en las entidades públicas las autoridades correspondientes establecerán y aplicarán políticas de administración del riesgo. Para tal efecto, la identificación y análisis del riesgo debe ser un proceso permanente e interactivo entre la administración y las oficinas de control interno o quien haga sus veces, evaluando los aspectos tanto internos como externos que pueden llegar a representar amenaza para la consecución de los objetivos organizacionales, con miras a establecer acciones efectivas, representadas en actividades de control, acordadas entre los responsables de las áreas o procesos y las oficinas de control interno e integradas de manera inherente a los procedimientos”.*

Siendo que la Política de administración del riesgo de la gestión pública indica que la identificación, análisis y la implementación de controles para la minimización del riesgo debe ser un proceso permanente de los entes que manejen y adelanten gestión pública.

Situación Detectada:

La CGR evidencia que en el mapa de riesgos de la entidad¹³, la AND no refleja de manera separada en su mapa de riesgo institucional, los referentes al procedimiento de la cadena presupuestal independiente del financiero y así se subsane las posibles contingencias de riesgo que puedan afectar su proceso misional.

Causa:

Se observa una descripción generalizada, sin tener en cuenta el grado de materialización y de afectación que faciliten su identificación y/o tipificación, de esta manera, esto conlleva a que no se establezca un diseño de control que minimice la materialización de debilidades detectadas a nivel presupuestal.

Efecto:

La situación expuesta, conlleva a que la entidad no posee una efectiva política de control tendiente a autorregular posibles eventos de materialización de riesgos contingentes que afecten el cumplimiento de sus objetivos operativos, misionales o de gestión, sin que se

¹³ oficio solicitud información No.1. -2024EE0142158 AG8-1 AC AND - 30-07-2024, y su respuesta fue mediante oficio del -06-08-2024, radicado AND-Ext- 0678.

hayan podido tomar a tiempo los correctivos operativos o acciones en el desarrollo de la gestión presupuestal.

Respuesta de la Entidad:

La AND dio respuesta a la observación mediante radicado No: AND-SAL-1050 del 05 de noviembre de 2024, donde se destaca:

(...) En este sentido, atendiendo las observaciones consignadas en el informe, desde la AND como acción de mejora se evaluará, desde el análisis de la naturaleza de los riesgos y sus causas, la oportunidad de escindir los riesgos existentes en dos enfoques (presupuestal y financiero) o incluir nuevos que aborden efectivamente la totalidad del alcance del proceso; y el grado de efectividad de los controles definidos en cada uno de los riesgos, con el propósito de agregar nuevos o fortalecer los existentes (...).

Análisis de Respuesta:

En el texto anterior, la entidad acepta lo observado por la CGR y manifiesta que realizará el análisis de riesgos para diferenciar los presupuestales y financieros y así mismo, incluir nuevos riesgos al proceso.

Conclusión:

De conformidad con lo expuesto, la entidad ratifica lo observado por la CGR, por lo anterior la observación se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 4 - Programación Anteproyecto de Presupuesto. Administrativo.

Fuente y Criterio:

La Circular Externa 007 del MHCP del 22 de febrero de 2022, define los criterios y procedimientos para tener en cuenta en la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto para la vigencia 2023.

El Procedimiento para la elaboración del anteproyecto de presupuesto, FN.MN.01 manual de presupuesto V2.

El Decreto 1068 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público” *Artículo 2.8.3.2. Principios presupuestales. Los principios presupuestales son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la coherencia macroeconómica y la sostenibilidad y estabilidad fiscal. Este último de conformidad con el artículo 8 de la Ley 1473 de 2011”.*

La Resolución No. 042 de 2019: Por la cual se establece el catálogo de clasificación presupuestal y se dictan otras disposiciones para su administración.

Situación Detectada:

La CGR en análisis de la información¹⁴ de la AND al proceso que se llevó a cabo para la elaboración, planeación y programación del anteproyecto de presupuesto, se acoge a las directrices y lineamientos impartidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la circular externa No. 007 del 22 de febrero de 2022 y sus anexos, y adjunta el manual de presupuesto V2 – FN.MN.01, el cual contiene en el ítem 5.1 el procedimiento y el objetivo, el cual es: establecer los parámetros y lineamientos a seguir para elaborar la proyección de ingresos y gastos de la siguiente vigencia fiscal, que son necesarios para atender las necesidades de la AND y así, garantizar el cumplimiento de su misionalidad; generando el insumo que se debe remitir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto Nacional, el cual contiene las actividades a realizar:

1. Solicitar a las áreas de la AND la proyección de necesidades (gasto) e ingresos para la siguiente vigencia, con base en los parámetros establecidos por la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y/o el Departamento Nacional de Planeación.
2. Remitir a la Subdirección Administrativa y Financiera y al profesional de planeación las proyecciones de necesidades (gasto) que serán financiadas con recursos de funcionamiento e inversión respectivamente y los ingresos estimados para la siguiente vigencia. Las necesidades asociadas a recursos de inversión deben responder a los proyectos de inversión de la AND. Las proyecciones se acompañarán de su correspondiente justificación, bases legales y de cálculo
3. Recibir, verificar y **consolidar la información de las solicitudes y proyecciones de las subdirecciones para los gastos de funcionamiento e inversión**, así como la estimación de ingresos. ¿La información cumple con las características requeridas? Sí: Continuar con la siguiente actividad No: Realizar devolución a la subdirección correspondiente para que se realicen los ajustes necesarios.

De acuerdo con los soportes allegados¹⁵, la CGR no evidenció la existencia de un documento o acta que contenga el análisis de la planificación, adelantado en cada una de las direcciones y sus resultados para su **consolidación y ajustes** que sirva de fundamento de identificación y trazabilidad previa, en su proceso de planeación presupuestal.

¹⁴ oficio solicitud información No.1. -2024EE0142158 AG8-1 AC AND - 30-07-2024, y su respuesta fue mediante oficio del -06-08-2024, radicado AND-Ext- 0678.

¹⁵ oficio solicitud información No.1. -2024EE0142158 AG8-1 AC AND - 30-07-2024, punto 27 y su respuesta fue mediante oficio del -06-08-2024, radicado AND-Ext- 0678

Causa:

No se observa, que la entidad en su procedimiento interno de estudio, de elaboración del anteproyecto de presupuesto para la siguiente vigencia, cuente con la implementación de un control que le permita dejar memoria de los aspectos relevantes, participativos, complementarios, ni de los supuestos macroeconómicos planteados por las áreas o solicitados por estas, de acuerdo a los lineamientos establecidos por el MHCP. De igual forma, no se observa un soporte o evidencia de control, que permita dejar la trazabilidad en la constitución del presupuesto,

Efecto:

Esta situación, incrementa el riesgo de que la información pueda ser modificada, o que la aprobación del presupuesto de la vigencia no esté fundamentada o sea consistente a las metas y parámetros de requerimientos reales al contexto de la entidad.

Respuesta de la Entidad:

En la repuesta de la entidad a través del Radicado No: AND-SAL-1050 del 05 de noviembre de 2024, del requerimiento 2024EE0213431 del 28 de octubre de 2024, manifiesta:

En este sentido, es relevante tener en cuenta que la AND debido a su naturaleza comercial, para su proyección presupuestal parte de la proyección de ingresos, los cuales dependen de la consecución de potenciales proyectos, estructuración de propuestas y suscripción de contratos y/o convenios interadministrativos con entidades públicas en el marco de la política de gobierno y la transformación digital del país. Bajo este criterio, la planeación que realiza la entidad es conjunta entre las áreas, toda vez que es importante conocer la proyección de ingresos para a su vez proyectar las necesidades.

(...) De esta manera, desde la Dirección se lideró el proceso a través de mesas de trabajo con el fin de unificar los criterios en pro del fortalecimiento institucional y el cumplimiento de metas y retos que plantea el modelo de gestión y operación de la AND. (...)

Frente al procedimiento descrito en la observación, es importante mencionar que se implementarán mejoras en el procedimiento interno, para que independientemente de la metodología propuesta por la Dirección, se registren los controles y soportes de todas las actividades que conjuntamente se realizan.

En este orden de ideas, es importante mencionar que, si bien existieron mejoras a implementar en la ejecución del procedimiento, los hitos clave de participación, socialización y aprobación se surtieron, y el objetivo se cumplió, acatando los deberes de la entidad en esta materia, por lo tanto, toda vez que en el proceso descrito primó lo sustancial sobre lo formal.

Análisis de Respuesta:

La entidad en su respuesta menciona que inicia el proceso, para la programación del anteproyecto de presupuesto 2023, en cumplimiento de la Circular externa No. 007 del 22 de febrero de 2022, en donde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público establece los plazos y directrices para la elaboración del anteproyecto de la vigencia 2023, y el FN.MN.01 Manual de Presupuesto V2, así mismo, menciona los correos enviados a las diferentes áreas para la consolidación de la información previa a la presentación del anteproyecto de presupuesto. Sin embargo, la observación se mantiene debido a que la entidad no allegó un documento soporte donde este consolidado el análisis de las actividades realizadas sobre las necesidades presentadas por cada área, de acuerdo a lo establecido en el ítem.3. Recibir, verificar y consolidar la información de las solicitudes y proyecciones de las subdirecciones para los gastos de funcionamiento e inversión, así como la estimación de ingresos, del procedimiento del anteproyecto de presupuesto.

Por otra parte, la entidad expresa que es importante mencionar que se implementarán mejoras en el procedimiento interno para que queden registrados los controles y soportes de las actividades con respecto a la consolidación de la información para la programación y elaboración del Anteproyecto de Presupuesto.

Conclusión:

La CGR acepta lo argumentado con respecto a la aplicación de los criterios y parámetros establecidos por Min hacienda y realización de las actividades del procedimiento, por ende, se retira la incidencia disciplinaria y se ratifica la observación como un hallazgo administrativo de acuerdo a lo argumentado en el análisis de respuesta.

Hallazgo No. 5 - Presupuesto de Gastos. Equilibrio presupuestal. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria (AD)

Fuente y Criterio:

Artículo 12. Decreto Ley 111 de 1996, *“los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis (L. 38/89, art. 8; L. 179/94, art. 4)”*.

Artículo 2.8.1.1.1. Decreto 1068 de 2015. Objetivos y conformación del sistema presupuestal. *“Son objetivos del Sistema Presupuestal: El equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos que permita la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo; la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia”*.

Situación Detectada:

La Corporación Agencia Nacional Digital para la vigencia 2023, proyectó ingresos por valor \$50.114.298.838, de los cuales recaudo el 52% equivalente a \$25.990.253.661, quedando un saldo por recaudar del 48%, correspondiente a \$24.124.045.177¹⁶, lo cual refleja falencias en la proyección de los ingresos a recaudar para el cumplimiento de su gestión. Por otra parte, presenta un presupuesto de gasto con una apropiación vigente de \$50.114.298.838, de los cuales comprometieron \$33.289.013.507 correspondiente al 66% de la apropiación vigente y siendo superior en \$7.298.759.846 a los ingresos recaudados de \$25.990.253.661, lo que denota que los compromisos adquiridos fueron superiores en \$7.298.759.846 con respecto a los ingresos.

Tabla 4. Presupuesto de Ingreso –AND 2023

DESCRIPCIÓN	AFORO VIGENTE	RECAUDO EN EFECTIVO ACUMULADO NETO	% de participación (Recaudo / Aforo)	SALDO POR RECAUDAR	% participación (Saldo por recaudar / Aforo)
RECURSOS PROPIOS DE ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS	50.114.298.838	25.990.253.661	52%	24.124.045.177	48%
INGRESOS CORRIENTES	50.093.098.838	9.673.731.888	19%	40.419.366.952	81%
RECURSOS DE CAPITAL	21.200.000	16.316.521.775		-16.295.321.775	
TOTAL	50.114.298.838	25.990.253.661	52%	24.124.045.177	48%

Fuente: elaboración equipo auditor CGR

Causa:

Lo anterior, dado a las debilidades en la gestión comercial y de marketing y el incumplimiento de la meta planteada en ingresos de la Entidad para la vigencia 2023, no le permiten alcanzar los recursos planeados que le den cobertura total a los gastos de funcionamiento e inversión, a fin de lograr los objetivos y metas de la Planeación presupuestal, quedando en déficit “comprometiendo más de lo que recauda”, evidenciándose falencias o debilidades en la operación misional y administración de los recursos.

¹⁶ Oficio solicitud información No.1. -2024EE0142158 AG8-1 AC AND - 30-07-2024, y su repuesta fue mediante oficio del -06-08-2024, radicado AND-Ext- 0678 (pto 29 y 30 del Reporte Ejecución de Ingresos y gastos 2023)

Efecto:

Situación que refleja un desequilibrio económico entre el ingreso recaudado y los recursos ejecutados, gestión que afecta el Principio de Equilibrio Presupuestal en la sostenibilidad de las finanzas de la entidad y así mismo, una baja ejecución del presupuesto, aspecto que pueden configurar una presunta responsabilidad disciplinaria por inobservancia a la normatividad antes mencionada.

Respuesta de la Entidad:

Durante el ejercicio de elaboración del anteproyecto de presupuesto para el año 2023, se estimó una suma total de \$50.114.298.838, la cual conforme a las proyecciones y mesas de trabajo a nivel directivo pretendía lograr el equilibrio financiero y presupuestal en la Agencia. Sin embargo, la gestión comercial no logró alcanzar su meta establecida, debido principalmente a los constantes cambios en la dirección de la entidad (tres personas en un año), lo que impidió la consolidación de una estrategia comercial y de marketing sólida y sostenible en el tiempo.

No obstante, en aras de mejorar la gestión y estrategia de negocios, la Dirección de la Agencia Nacional Digital implementó una reorganización estructural a finales de 2023. Esta reestructuración dio lugar al Modelo de Negoció que contiene su Plan de Acción de Modelo de Negocio y de la misma forma a la creación de la Subdirección de Soluciones y Servicios, encargada de supervisar y coordinar la gestión comercial integral, desde la propuesta de negocios hasta el recaudo de fondos por concepto de proyectos realizados.

(...) Por lo anterior se reitera, que la Agencia tuvo tres ordenadores del gasto para la vigencia 2023 y esta falta de continuidad en la alta gerencia y el gobierno corporativo llegaron a evidenciar, una serie de problemas interconectados que afectan la conclusión de nuevos negocios que aseguren la estabilidad financiera de la AND.

Esta situación conlleva a que cada nuevo director implementara su propia estrategia y modelo de negocio, generando alteraciones en la consecución de los objetivos a largo plazo de la AND. Así mismo la falta de una transición adecuada resultó en la pérdida de información crítica y en la descoordinación entre equipos internos de la Entidad afectando la continuidad de proyectos y el conocimiento institucional.

Estas decisiones corporativas generaron que la AND en la vigencia 2023 solo ejecutara un 52% de su techo presupuestal, ya que cada nuevo Director tuvo diferentes prioridades y enfoques, dificultando la toma de decisiones a nivel estratégico.

Aunado a esto es de considerar que gran parte de la ejecución del gasto de inversión de la AND esta enteramente ligado con los SCD gasto que se ejecuta, a través de Contratos o convenios suscritos con MinTIC. Para la vigencia 2023, la no ejecución de proyectos como “Ciudades y Territorios” además del retraso en el inicio del convenio interadministrativo de Servicios Ciudadanos Digitales, afectaron negativamente las cifras de la entidad y se demuestra en el bajo porcentaje de compromisos.

Análisis de Respuesta:

La entidad en su respuesta expresa las debilidades presentadas durante la ejecución presupuestal y las decisiones corporativas que generaron que la AND en la vigencia 2023 ejecutara un 52% de su techo presupuestal, ya que cada nuevo director tuvo diferentes prioridades y enfoques, dificultando la toma de decisiones a nivel estratégico e impidió la consolidación de una estrategia comercial y de marketing sólida y sostenible en el tiempo.

Lo anterior refleja un estado presupuestal, donde de la apropiación vigente se comprometieron \$33.289.013.507 correspondiente al 66%, de este valor se obligaron \$31.643.802.536 equivalente 95% y se pagaron \$24.833.535.805 equivalentes al 78%.

Generando un rezago presupuestal total de \$8.455.477.703, conformada por unas reservas del 5% por \$1.645.210.972 correspondiente a las obligaciones (inversión) y unas cuentas por pagar del 22% por \$6.810.266.731.

Tabla 5. Presupuesto de Gasto –AND 2023

PRESUPUESTO DE GASTO AND - 2023								
DESCRIPCION	APR. INICIAL	APR. VIGENTE	SALDO POR COMPROMETER	COMPROMISO	OBLIGACION	PAGOS	RESEREVAS	CUENTAS POR PAGAR
TOTAL, A-FUNCIONAMIENTO	4.678.277.251	4.678.278.251	1.738.662.142	2.939.616.109	2.939.616.109	2.829.844.423	0	109.771.686
TOTAL, C - INVERSION	45.436.020.587	45.436.020.587	15.086.623.189	30.349.397.398	28.704.186.427	22.003.691.381	1.645.210.972	6.700.495.045
TOTAL, PRESUPUESTO 2023	50.114.298.838	50.114.298.838	16.825.285.331	33.289.013.507	31.643.802.536	24.833.535.805	1.645.210.972	6.810.266.731

Fuente: Información suministrada por la entidad

Conclusión

Con lo anterior, la entidad ratifica lo evidenciado por la CGR, por consiguiente, la observación se valida como hallazgo con incidencia disciplinaria, dado que vulnera el artículo 12 del decreto ley 111 de 1996 y artículo 2.8.1.1.1 del decreto 1068 de 2015.

Hallazgo No 6 - Procedimiento establecido para la defensa judicial de la entidad. Administrativo.

Fuente y Criterio:

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”, en su artículo 4. Elementos para el Sistema de Control Interno, manifiesta que: *“Toda entidad bajo la responsabilidad de sus directivos debe por lo menos implementar los siguientes aspectos que deben orientar la aplicación del control interno:*

b. Definición de políticas como guías de acción y procedimientos para la ejecución de los procesos;

I. Simplificación y actualización de normas y procedimientos.”

Decreto 1083 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.” En su Artículo 2.2.21.3.5 Organización. PARÁGRAFO.

(...) Documentar y aplicar los métodos, metodologías, procesos y procedimientos y validarlos constantemente con el propósito de realizar los ajustes y actualizaciones necesarios de tal manera que sean el soporte orientador fundamental, no sólo para el cumplimiento de sus funciones asignadas, sino para el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos tanto en el plan indicativo como en los planes de acción.

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que *"la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad"*.

La Ley 489 de 1998, en su artículo 3 establece 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 (...)".*

Mediante Concepto 167881 de 2016, el Departamento Administrativo de la Función Pública, al analizar los tipos de entidades descentralizadas indirectas contempladas en la Ley 489 de 1998, las cuales surgen de la voluntad asociativa entre entidades públicas, indicó lo siguiente:

“Dichas entidades, deben ser consideradas entidades de naturaleza pública, hacen parte de las entidades descentralizadas indirectas y al participar del género de entidades descentralizadas que define el artículo 68 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 210 de la Constitución Política, deben entenderse incluidas dentro de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden Nacional, de forma particular a las señaladas en el Artículo 38, literal g) de la Ley 489 de 1998.

Estas personas jurídicas únicamente están autorizadas por la ley para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna la ley a las entidades públicas que se asocian con tal fin.

La norma exige que en el acto constitutivo de dichas asociaciones y fundaciones se indique en los objetivos y actividades a su cargo, con toda precisión, “la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las entidades públicas participantes”, y estipula la “sujeción a las disposiciones presupuestales y fiscales, para el caso de las públicas”.

Situación Detectada:

Durante la auditoría de la vigencia 2023, se evidenció que la Agencia Nacional Digital (AND) no cuenta con un procedimiento formalmente documentado para gestionar su defensa judicial. Esta situación fue corroborada en la prueba de recorrido realizada el 6 de agosto de 2024 a la subdirección jurídica de la AND, donde se constató que, en sus aproximadamente cinco años de operación, la entidad no ha enfrentado litigios, por lo que no ha establecido un procedimiento específico para ello.

Sin embargo, es importante destacar que, aunque la presente auditoría se centra en la vigencia 2023, durante dicha prueba de recorrido la AND informó que en junio de 2024 fue notificada de una demanda. Esto pone en evidencia la necesidad prioritaria de contar con un mecanismo formal que garantice una respuesta adecuada y oportuna frente a posibles acciones judiciales.

Causa:

La falta de previsión y planificación por parte de la AND para desarrollar un procedimiento adecuado que regule su respuesta ante litigios afecta su capacidad para actuar de manera ágil y efectiva frente a situaciones judiciales.

Efecto:

Esto incrementa los riesgos para la entidad, tales como demoras en la respuesta ante demandas, lo que puede derivar en sanciones, pérdidas económicas y una gestión ineficiente de los recursos públicos.

Esta situación compromete la capacidad de la Agencia Nacional Digital para gestionar eficientemente los conflictos legales, afectando la transparencia en su gestión y poniendo en riesgo la protección de los recursos públicos.

Respuesta de la Entidad:

En respuesta a la observación, la entidad manifiesta que: *“Si bien es cierto que para la vigencia 2023 la Agencia Nacional Digital no contaba con un procedimiento formalmente documentado para gestión de defensa judicial, no debe desconocerse que, como señala el Ente de Control, en sus aproximadamente cinco años de operación, la entidad no había enfrentado ningún tipo de litigios razón por la cual, no se identificó la necesidad de contar con dicho procedimiento.*

No obstante, no se desconoce que ante la llegada en el año 2024 de requerimientos judiciales se priorizó la necesidad urgente de contar con un mecanismo formal que garantice una respuesta adecuada y oportuna frente a posibles acciones judiciales, razón por la cual, en la actualidad se cuenta con los procedimientos para la defensa judicial, conciliación

judicial y extrajudicial y de tutelas, con sus respectivos formatos, los cuales están en revisión para aprobación del área de Planeación de la AND, desde el 15 de octubre de 2024 con expectativa de aprobación y publicación en el mes de noviembre de 2024; teniendo en cuenta lo anterior, este documento se hará extensivo a las demandas que se impetren en contra de la entidad, entre ellas la notificada en junio de 2024.

De ahí que no es cierto que la falta de previsión y planificación por parte de la AND para desarrollar un procedimiento adecuado que regule su respuesta ante litigios afecta su capacidad para actuar de manera ágil y efectiva frente a situaciones judiciales, puesto que en todo caso la Entidad ha aplicado de manera responsable lo dispuesto en la normatividad que rige a la Entidad así como el seguimiento y gestión jurídica según lo dispuesto en los principios de la función administrativa y gestión fiscal.

En este orden de ideas, teniendo en cuenta que para la vigencia 2023 el hecho de no tener aprobado un procedimiento no se generó ninguna afectación a la gestión jurídica y judicial de la Entidad y que para el 2024 ya se encuentra en trámite de adopción el mismo según se evidencia en los soportes de respuesta.

Debido a lo anterior, solicitamos respetuosamente se cierre y archive la observación”.

Análisis de Respuesta:

La AND, en la respuesta al Oficio de Comunicación de Observaciones con radicado 2024EE0213431 del 28/10/2024, remitida mediante correo electrónico de fecha 05/11/2024, indica que actualmente cuenta con procedimientos para la defensa judicial, conciliación judicial y extrajudicial, y de tutelas, los cuales se encuentran en revisión para aprobación por parte del área de Planeación desde el 15 de octubre de 2024, con una expectativa de aprobación y publicación en noviembre de 2024. No obstante, esto confirma que para la vigencia 2023, la entidad no disponía de un procedimiento establecido y debidamente aprobado. Aunque la AND señala que en 2023 no enfrentaba litigios en curso, esta situación no exime de la necesidad de contar con el procedimiento documentado y aprobado para responder de manera estructurada ante posibles demandas futuras.

Conclusión:

Esta situación compromete la capacidad de la Agencia Nacional Digital para gestionar eficientemente los conflictos legales, afectando la transparencia en su gestión y poniendo en riesgo la protección de los recursos públicos. En consecuencia, la observación no es desvirtuada y se valida como hallazgo de carácter administrativo.

Hallazgo No 7 - Mapa de riesgos de la entidad. Administrativo.

Fuente y Criterio:

El Decreto 1083 de 2015, en su artículo 2.2.21.5.4, establece que *“como parte integral del fortalecimiento de los sistemas de control interno en las entidades públicas las autoridades correspondientes establecerán y aplicarán políticas de administración del riesgo. Para tal efecto, la identificación y análisis del riesgo debe ser un proceso permanente e interactivo entre la administración y las oficinas de control interno o quien haga sus veces, evaluando los aspectos tanto internos como externos que pueden llegar a representar amenaza para la consecución de los objetivos organizaciones, con miras a establecer acciones efectivas, representadas en actividades de control, acordadas entre los responsables de las áreas o procesos y las oficinas de control interno e integradas de manera inherente a los procedimientos”*.

Situación Detectada:

Durante la prueba de recorrido realizada el 06/08/2024 a la subdirección jurídica de la AND, así como en la respuesta dada por la entidad mediante el radicado AND-EXT-0678 del 06/08/2024, se evidenció que el mapa de riesgos no ha sido actualizado desde 2020. Esto indica que no se han considerado los posibles riesgos surgidos en los procesos internos en los últimos años, lo que refleja una falta de actualización en su sistema de administración de riesgos.

La revisión del documento remitido confirmó que la matriz de riesgos vigente no ha sido revisada ni modificada desde esa fecha, a pesar de que se han realizado actualizaciones en otros aspectos, como las implementadas en el Manual de Contratación.

Causa:

La falta de actualización en el mapa de riesgos podría deberse a una inadecuada gestión en el monitoreo y análisis continuo de los riesgos, así como a una posible falta de coordinación entre las diferentes áreas de la AND y quien haga las veces de control interno, lo cual puede derivar en la omisión de riesgos nuevos o cambiantes en los procesos de la entidad, como se presentó en el manual de contratación.

Efecto:

Esto compromete la capacidad de la AND para identificar y gestionar eficazmente los riesgos que pueden afectar sus operaciones y objetivos institucionales e incrementa la probabilidad de enfrentarse a eventos adversos sin haber establecido los controles preventivos necesarios para mitigarlos.

Respuesta de la Entidad:

La entidad en su respuesta expresa: *“Frente a la observación, es importante aclarar que las matrices de riesgos de gestión y de corrupción de la entidad, remitidas a través de comunicado de radicado AND-EXT-0678 del 06 de agosto de 2024, corresponden a las matrices de riesgo actualizadas en 2022 y en la cuales reposa el seguimiento trimestral realizado durante dicha vigencia, sin embargo, en el documento se relaciona “Fuente: Adaptado de la Dirección de Gestión y Desempeño Institucional de Función Pública, 2020”, año que corresponde al documento guía para la construcción del formato.*

Ahora bien, teniendo en cuenta el criterio de la observación realizada por la CGR, en el cual se hace mención, a lo dispuesto en el Decreto 1083 de 2015, en su artículo 2.2.21.5.4, “(...) Para tal efecto, la identificación y análisis del riesgo debe ser un proceso permanente e interactivo entre la administración y las oficinas de control interno o quien haga sus veces, evaluando los aspectos tanto internos como externos que pueden llegar a representar amenaza para la consecución de los objetivos organizaciones, con miras a establecer acciones efectivas, representadas en actividades de control, acordadas entre los responsables de las áreas o procesos y las oficinas de control interno e integradas de manera inherente a los procedimientos.”, desde la AND acatando la normativa, como buena práctica se establecerán controles que permitan garantizar la actualización anual del mapa de riesgos de la entidad con su respectivo seguimiento, entre los cuales se encuentra garantizar el recurso humano y aplicar los procedimientos para el adecuado desarrollo del proceso”.

Análisis de Respuesta:

Si bien la AND manifiesta en la respuesta al Oficio de Comunicación de Observaciones con radicado 2024EE0213431 del 28/10/2024, remitida mediante correo electrónico de fecha 05/11/2024, que el mapa de riesgos está actualizado al 2022, no se adjuntó ningún soporte o evidencia que respalde esta afirmación, pues el formato presentado data de 2020. La falta de actualización se hace evidente en el desconocimiento, por parte de cada área, de sus riesgos específicos, situación que se constató durante la Prueba de Recorrido.

De igual manera, aunque la AND señala que, teniendo en cuenta el criterio de la observación realizada por la CGR, se establecerán controles para garantizar la actualización anual del mapa de riesgos de la entidad con su respectivo seguimiento, esto sugiere que la correspondiente actualización no se encontraba implementada previamente, para la vigencia 2023. Esta situación podría llevar a que la entidad pase por alto nuevos riesgos en sus procesos, aumentando la posibilidad de enfrentar situaciones adversas sin contar con los controles preventivos necesarios.

Conclusión:

Por lo expuesto anteriormente, y en concordancia en el deber de la entidad de implementar y actualizar constantemente las políticas de administración de riesgos en las entidades

públicas, la observación no es desvirtuada y se valida como hallazgo de carácter administrativo.

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

OBJETIVO ESPECÍFICO 2
Conceptuar sobre el cumplimiento de la normatividad aplicable a la ejecución contractual de la entidad a auditar, verificando la efectividad de los controles establecidos, según el alcance definido.

Hallazgo No. 8 - Pagos Prestaciones de servicios de los contratos 330-2023, 338-2023, 347-2023, 363-2023. Administrativo.

Fuente y Criterio:

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

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

El Decreto 92 de 2017 artículo 7º. Aplicación de los principios de la contratación estatal, expresa que:

“La contratación a la que hace referencia el presente decreto está sujeta a los principios de la contratación estatal y a las normas presupuestales aplicables. En consecuencia, las normas relativas a la publicidad son de obligatorio cumplimiento, por lo cual, la actividad contractual y los Documentos del Proceso de que trata el presente decreto deberán ser objeto de publicación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP). Adicionalmente, la entidad privada sin ánimo de lucro contratista deberá entregar a la Entidad Estatal, y ésta publicar en el SECOP, la información relativa a los subcontratos que suscriba para desarrollar el programa o actividad de interés público previsto en el Plan Nacional o seccional de Desarrollo, incluyendo los datos referentes a la existencia y representación legal de la entidad con quien contrató y la información de pagos”.

El Manual de contratación de la AND en su punto 7. SEGUIMIENTO A LA ETAPA CONTRACTUAL: INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN, precisa:

(...)

”La vigilancia del convenio/contrato a través de la supervisión/interventoría comprende todas las actividades necesarias para la coordinación y control sobre los diferentes aspectos que inciden en el normal desarrollo de los contratos (independientemente de cómo estos se denominen, su naturaleza u objeto) y cualquier clase de convenio, que sea suscrito por la AGENCIA NACIONAL DIGITAL - AND, de acuerdo con las delegaciones que estén vigentes al respecto”.

El ejercicio de la supervisión e interventoría de los contratos celebrados en la AND se realizará conforme a lo dispuesto en el documento GUIA PARA LA SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DE CONTRATOS Y CONVENIOS. En todo caso, dicha guía no reemplaza ni condiciona el cumplimiento de la ley ni de la reglamentación vigente aplicables a la actividad y a los contratos o convenios sobre los que se realiza dicha actividad.

Situación Detectada:

De acuerdo al proceso auditor, la CGR solicitó información a la AND, quién allegó respuesta por medio del comunicado radicado con No. AND-EXT-0678, con respecto a los contratos de prestación de servicios números 330-2023, 338-2023, 363-2023 y frente a la documentación contractual aportada y la revisada en el SECOP, se evidencia que los pagos realizados no se ajustan al plan de pagos estipulado en los siguientes contratos y en algunos de ellos no se encuentran los soportes de sus actividades, como se describe a continuación:

Contrato 363-2023.

El plan de pagos enmarca 7 pagos por los siguientes montos:

Tabla 6. Plan de Pagos Contrato AND-363-2023

N° de Pago	Valor - plan de pagos en el Contrato	Valor pagado por la entidad
1	\$5.799.345,98	\$4.416.867
2	\$5.799.345,98	\$12.046.000
3	\$5.799.345,98	Contrato finalizado por mutuo acuerdo
4	\$5.799.345,98	Contrato finalizado por mutuo acuerdo
5	\$5.799.345,98	Contrato finalizado por mutuo acuerdo
6	\$5.799.345,98	Contrato finalizado por mutuo acuerdo
7	\$5.758.791,11	Contrato finalizado por mutuo acuerdo
Total	\$40.554.866,99	\$16.462.867

Fuente: contrato 363 – 2023 SECOP, plan de pagos.

En el contrato 363-2023, finalizado por mutuo acuerdo a solicitud del contratante, se realizan solo 2 pagos y se da por finalizado con el recibido a satisfacción por parte del supervisor de la entidad. Sin embargo, no se evidencian los soportes de las actividades realizadas en la ejecución del contrato y aunque estas se solicitaron nunca fueron allegadas por parte de la entidad a la Contraloría.

Contrato 330-2023

El plan de pagos enmarca 8 pagos por los siguientes montos:

Tabla 7. Plan de Pagos contrato AND-330-2023

N° de Pago	Valor - plan de pagos en el Contrato	Valor pagado por la entidad
1	\$10.800.000,00	\$10.440.000,00
2	\$10.800.000,00	\$10.800.000,00
3	\$10.800.000,00	\$10.800.000,00
4	\$10.800.000,00	\$10.800.000,00
5	\$10.800.000,00	\$10.800.000,00
6	\$10.800.000,00	\$10.800.000,00
7	\$10.800.000,00	\$10.800.000,00
8	\$10.800.000,00	No hay pago
Total	\$86.400.000,00	\$75.240.000,00

Fuente: contrato 330 – 2023 SECOP, plan de pagos.

En el contrato 330-2023, el supervisor recibió de manera satisfactoria la ejecución de las actividades y dio por finalizado el contrato en la cuenta de cobro N° 7, a pesar de que el contrato enmarca una duración de 8 meses que corresponden a 8 pagos como lo estipulan los estudios previos¹⁷ y los documentos en SECOP II, solo se realizaron 7, pagando un monto inferior a lo acordado en el contrato, sin ajustarse al plan de pagos.

Contrato 338-2023

El plan de pagos enmarca 8 pagos por los siguientes montos:

¹⁷ 2.8 Forma de pago del contrato 330:

El valor del contrato se pagará de la siguiente manera:

- a) Un (1) primer pago proporcional por el primer mes de ejecución del contrato sobre la base de hasta el valor de los honorarios mensuales, por los días ejecutados contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento e inicio de la ejecución del contrato, establecido en SECOP II. Para el cálculo de los días a cobrar se considera mes de 30 días.
- b) Siete (7) pagos hasta por el valor mensual de DIEZ MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS M/CTE (10.800.000), contra entrega de informe de actividades y sus soportes correspondientes al periodo de a pagar.

Tabla 8. Plan de Pagos contrato AND-338-2023

N° de Pago	Valor - plan de pagos en el Contrato	Valor pagado por la entidad
1	\$10.248.083,16	\$9.868.524
2	\$10.248.083,16	\$11.386.759
3	\$10.248.083,16	\$11.386.759
4	\$10.248.083,16	\$11.386.759
5	\$10.248.083,16	\$11.386.759
6	\$10.248.083,16	\$11.386.759
7	\$10.248.083,16	\$11.386.759
8	\$13.664.110,88	No hay pago
Total	\$85.400.693	\$78.189.078

Fuente: contrato 338 – 2023 SECOP, plan de pagos.

En el contrato 338-2023, el supervisor recibió de manera satisfactoria la ejecución de las actividades y dio por finalizado el contrato en la cuenta de cobro N° 7, a pesar de que el contrato enmarca una duración de 8 meses que corresponden a 8 pagos como lo estipulan los estudios previos¹⁸ y los documentos en SECOP II, solo se realizaron 7, pagando un monto inferior a lo acordado en el contrato, sin ajustarse al plan de pagos.

La revisión de los contratos 330-2023, 338-2023 y 363-2023 revela diferencias en los pagos realizados por la Agencia Nacional Digital (AND) en relación con los planes de pago estipulados. Aunque los supervisores dieron por finalizadas las actividades, se observaron faltantes en los pagos acordados y la ausencia de documentos que soporten las actividades ejecutadas como es el caso del contrato 363 – 2023.

Causa

Las anteriores situaciones, se presentan por la no elaboración de documentos jurídicos que soporten cambios en las cláusulas de los contratos.

Efecto

¹⁸ 2.8 Forma de pago del contrato 338:

El valor del contrato se pagará de la siguiente manera:

- Un primer pago proporcional por el primer mes de ejecución del contrato sobre la base de ONCE MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS M/CTE (11.386.759), por los días ejecutados contados a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato, contra entrega y aprobación del supervisor de contrato del informe de actividades sus soportes correspondientes al periodo a pagar. Para el cálculo de los días a cobrar se considera mes de 30 días.
- Siete (7) pagos mensuales iguales por un valor de ONCE MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS M/CTE (11.386.759), contra entrega y aprobación del supervisor de contrato del informe de actividades y sus soportes correspondientes al periodo a pagar. Para el cálculo de los días a cobrar se considera mes de 30 días.

Lo expuesto, puede generar posibles controversias legales de la parte contratante.

Respuesta de la Entidad:

La entidad en su respuesta, expresa: *“Con relación a los pagos realizados a cada uno de los contratos relacionados, nos permitimos informar que, de conformidad con el ejercicio presupuestal de la Agencia Nacional de Gobierno Digital, al cierre de cada vigencia se procede con la liberación de saldos de los diferentes registros presupuestales que presentan saldo, en este sentido, de manera general se procede a reducir los registros presupuestales (RP) que por algún motivo presentan saldo y el mismo no constituye a la creación de cuentas por pagar o reservas.*

Así mismo, aclaramos que las diferencias presentadas en el plan de pagos descrito en el SECOP II frente a los pagos realizados, obedece a que desde el Estudio Previo (EP) se determina la forma de pago en el numeral “2.8. FORMA DE PAGO DEL CONTRATO” las condiciones bajo las cuales se procederá con el pago, entre las cuales, para algunos contratos aplica el pago proporcional ya sea para el primer y/o último mes de ejecución del contrato. Así las cosas, es importante señalar que los pagos proporcionales están sujetos a la fecha de inicio del contrato, la cual se define una vez se cumplen los requisitos de perfeccionamiento del acuerdo contractual entre las partes.

Por lo anterior, se remite para su conocimiento, las evidencias de las reducciones de los RP de los contratos 330-2023, 338-2023, 347-2023 y 363-2023.

Por otro lado, y atendiendo la observación frente a las evidencias de la ejecución de las actividades durante la vigencia de los siguientes contratos; informamos:

Se remite carpeta con evidencias de las actividades realizadas durante la ejecución del contrato.

Análisis de Respuesta:

La entidad en su respuesta, adjunta las carpetas de evidencia de las actividades realizadas durante la ejecución de los contratos AND – 330, 338 y 347 de 2023, los cuales soportan la ejecución contractual, por lo cual se retira del hallazgo el texto con respecto a el contrato 347 – 2023. Los contratos 330 y 338 de 2023 continúan, dado que no se anexan documentos jurídicos que justifiquen los cambios en la ejecución del plan de pagos de acuerdo a los estudios previos (EP) y los documentos en SECOP II. Si bien no sobrepasa los montos estipulados, si se dan por terminado antes de la realización del último pago, sin contener documento modificador del mismo afectando el cumplimiento contractual. En el caso del contrato 363 – 2023, no se adjunta soportes del cumplimiento de sus actividades contractuales.

Conclusión:

De acuerdo a lo argumentado por la entidad y el análisis de la documentación aportada, se retiran algunos apartes del texto como ya se señaló, sin embargo, no se desvirtúa la observación en su totalidad, ya que el incumplimiento al plan de pagos y la falta de soportes de las actividades contractuales continua en varios de los contratos expuestos. Se configura un hallazgo administrativo.

Hallazgo No 9 - Indemnizaciones por despido injustificado. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria (D).

Fuente y Criterio:

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”*.

De igual manera, el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 señala 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 (...)”*.

En este contexto, la Agencia Nacional Digital (AND), como entidad descentralizada indirecta con el carácter de asociación civil con participación pública, debe aplicar los principios de la función administrativa, tal como se establece en sus Estatutos, aún en sus procesos de contratación y manejo de personal.

El Concepto 43161 de 2019 del Departamento Administrativo de la Función Pública, en el cual se aborda una consulta sobre la viabilidad de que la Agencia Nacional Digital, modifique la duración de los contratos laborales de sus empleados, cambiándolos de término fijo a término indefinido, así como las implicaciones de tal cambio. En este concepto, se señala que *“Frente a la posible modificación de los contratos laborales de los trabajadores de la Agencia, la entidad deberá analizar los riesgos que conlleva, en razón a la eventual indemnización que se podría generar como consecuencia de una posible terminación anticipada de manera unilateral de los mismos”*.

Situación Detectada:

Durante el proceso de auditoría realizado por la CGR se evidenció que la AND, en la vigencia 2023, realizó despidos sin justa causa y otorgó indemnizaciones que carecen de justificación legal adecuada, como se observa a continuación:

Tabla 9. Valores de Indemnización por Despidos Sin Justa Causa

Item	Nombre	CARGO	SALARIO	FECHA DE RETIRO	TIPO DE RETIRO	VALOR INDEMNIZACIÓN	OBSERVACIONES
1	CÉSAR AUGUSTO AMAR FLÓREZ	DIRECCION	22.129.829	03/10/2023	SIN JUSTA CAUSA	14.753.215	
2	LUZ STELLA ROJAS DURAN	SUBDIRECCION ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA	11.710.005	31/03/2023	SIN JUSTA CAUSA	13.742.992	1. 31 de marzo 2023, Terminación de Contrato Individual de Trabajo sin justa causa. 2. 14 de agosto 2023, Reintegro laboral al cargo de Planta en cumplimiento del Fallo de Tutela del Juzgado 24 Civil Municipal de Bogotá, con fecha 22 de junio 2023. 3. 26 de septiembre 2023, Terminación de Contrato Individual de Trabajo con justa causa
3	ROBERTO CARLOS GUTIERREZ DE LA ROSA	APOYO ADMINISTRATIVO TI	4.660.826	29/03/2023	SIN JUSTA CAUSA	9.865.418	
4	JUAN ORLANDO CAMINO OCHOA	SUBDIRECCION DE DESARROLLO Y SERVICIOS CIUDADANOS DIGITALES	13.048.459	31/12/2023	SIN JUSTA CAUSA	8.698.968	
5	FRANCISCO JAVIER MARTINEZ TABARES	PROFESIONAL DE PROYECTOS	8.815.158	31/03/2023	SIN JUSTA CAUSA	8.815.158	

Fuente: Respuesta AND con radicado AND-EXT-0678 del 06/08/2024

En este caso, no se demostró la existencia de un procedimiento administrativo que justificara plenamente los despidos ni las indemnizaciones otorgadas, lo cual afecta directamente la transparencia en la gestión administrativa de la AND.

Causa:

La falta de un procedimiento claro y sustentado en la dependencia de Talento Humano de la AND para validar estos despidos, genera preocupación sobre el uso adecuado de los recursos públicos. A pesar de que la entidad puede recurrir a la figura de la indemnización, la aplicación de la figura debe cobijar los principios de la función administrativa.

Efecto:

Este tipo de prácticas no solo puede representar una falta de rendición de cuentas ante los órganos de control, sino también un posible deterioro del patrimonio público. La repetición de estos comportamientos pone en riesgo los principios que rigen la función pública, en especial la transparencia, eficiencia y economía, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la Ley 489 de 1998. En consecuencia, se genera la presente observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad:

“Si bien la Agencia Nacional Digital, llevó a cabo las indemnizaciones por despido injustificado conforme lo describe el ente de control, es necesario aclarar que el ejercicio auditor adelantado por la Contraloría General de la República (CGR) omite tener en cuenta, que los despidos que originaron las respectivas indemnizaciones fueron pagados a empleados de dirección, confianza y manejo a quienes se les terminó el contrato de trabajo. (...)

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia identifica a este tipo de personal como “los directores, gerentes, administradores y los demás” que puedan realizar actos de representación con la autorización expresa o tácita del empleador, porque ejercen una posición jerárquica en la empresa, con facultades de mando, coordinación y cierto poder de autodecisión, pudiendo tomar decisiones de dirección y de control en la empresa.

Así mismo, los Estatutos de la Corporación expresamente señalan que la Junta Directiva de la misma, integrada, entre otros, por el Ministro de tecnologías de la información y las comunicaciones, el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública y un Representante de la Presidencia de la República, tiene entre sus atribuciones la de Nombrar y remover “libremente” al Director de la Agencia Nacional Digital.

Sin embargo, el Código Sustantivo de Trabajo establece el valor de las indemnizaciones que deben asumirse por el empleador cuando libremente decide terminar un contrato de trabajo.

Esta situación es diferente a lo que ocurre en otras instituciones del Estado, que tienen una regulación distinta a la de la Corporación, por ejemplo, si el Presidente de la República decide modificar el gabinete ministerial, los titulares de las carteras NO reciben indemnización alguna por dicha situación.

En suma, la Corporación paga indemnizaciones cuando termina la relación laboral con sus empleados de confianza y manejo, NO por falta de planeación o procedimientos, sino porque está obligada por la Ley.

Debido a lo anterior, solicitamos respetuosamente se cierre y elimine la observación”.

Análisis de Respuesta:

Si bien la AND, en la respuesta al Oficio de Comunicación de Observaciones con radicado 2024EE0213431 del 28/10/2024, remitida mediante correo electrónico de fecha 05/11/2024, señala que las indemnizaciones por despido injustificado realizadas se debieron a la terminación de contratos de trabajadores en cargos de dirección, confianza y manejo, esta justificación no desvirtúa la observación comunicada. Es importante señalar que no se está cuestionando la validez de la figura de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa, consagrada en el C.S.T y la jurisprudencia aplicable a cargos de dirección, confianza y manejo, ni tampoco las facultades de la entidad conforme a su normativa. No obstante, en el caso concreto se deben tener en cuenta los principios que rigen la función administrativa y la gestión fiscal, tal y como lo establecen los Estatutos de la AND. Esto implica un riguroso

cuidado y protección de los recursos que tienen origen público, los cuales no se disponen de la misma manera que en el sector privado.

Conclusión:

La realización de despidos sin justa causa y el otorgamiento de indemnizaciones sin justificación legal, no solo puede representar una falta de rendición de cuentas ante los órganos de control, sino también un posible deterioro del patrimonio público. La repetición de estos comportamientos pone en riesgo los principios que rigen la función pública, en especial la transparencia, eficiencia y economía, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998. En consecuencia, se valida la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No 10 - Modalidades de contratación utilizadas por la Agencia Nacional Digital. Administrativo.

Fuente y Criterio:

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que *"la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad"*.

Adicionalmente, la Ley 489 de 1998, en su artículo 3 establece 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 (...)"*.

En los Estatutos de la AND, aprobados en Sesión Extraordinaria No. 002 del 11 de julio de 2022 de la Asamblea de Asociados, se establece que *"de conformidad con su naturaleza jurídica su régimen contractual será el del derecho privado, para lo cual deberá adoptar su propio Manual de Contratación, dando siempre cumplimiento al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, **aplicando armónicamente los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal**, observando el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal"*. (negritas fuera del texto).

Situación Detectada:

Durante la auditoría a la Agencia Nacional Digital (AND), se identificó que, en los procesos de contratación, la entidad no ha utilizado mecanismos competitivos como la subasta inversa, argumentando que los montos de estas contrataciones son menores a \$1.500.000.000. La revisión de los procesos contractuales evidenció que, aunque la AND no está sujeta a la aplicación de la Ley 80, la falta de estos mecanismos podría estar limitando la transparencia y la eficiencia en la administración de los recursos públicos. Los

montos contratados, aunque menores al umbral mencionado, representan una parte significativa del patrimonio público, y no se han considerado alternativas más competitivas que optimicen el uso de estos recursos.

Causa:

La causa de esta situación puede estar relacionada con la facultad de la AND para regirse por su propio manual de contratación, lo que, mediante una interpretación flexible de la normativa aplicable, ha permitido que no se prioricen mecanismos competitivos como la subasta inversa en contratos de menor cuantía. Esto sugiere una posible falta de análisis sobre las ventajas de aplicar estos mecanismos en todas las contrataciones para asegurar un mejor uso de los recursos públicos.

Efecto:

Al recurrir principalmente a mecanismos como la contratación directa, podría impactar negativamente en la transparencia y eficiencia de los procesos de contratación, reduciendo la oportunidad de obtener mejores condiciones en términos de costo y calidad. Esta situación incrementa el riesgo de que los recursos públicos no sean utilizados de la manera óptima, afectando la eficiencia y la rendición de cuentas en la gestión contractual de la entidad.

Aunque la Agencia Nacional Digital (AND) cuenta con un marco legal que le permite acogerse a su propio manual de contratación y realizar contrataciones directas bajo ciertas condiciones, la falta de implementación de mecanismos competitivos, como la subasta inversa, vulnera los principios de responsabilidad, transparencia y eficiencia.

Respuesta de la Entidad:

La entidad en su respuesta a la observación comunicada, expresa:

“(…)

Es importante aclarar que la AND no tiene asignación presupuestal por parte de la Nación, por lo que para gestionar sus recursos presta servicios en competencia directa con el sector privado, de ahí que en virtud de dicha autonomía la AND adoptó su Manual de Contratación que le permite ser celer y competitiva en el mercado de las tecnologías en el que ofrece sus servicios utilizando la modalidad de contratación directa en sus diferentes opciones como herramienta para adquirir bienes y servicios de manera oportuna y dar cumplimiento a los compromisos que adquiere en los términos previstos en los contratos y convenios interadministrativos que suscribe.

Lo anterior no significa que la modalidad se use de manera indiscriminada, toda vez que según dispone el Manual la contratación directa requiere un estudio del sector y un cumplimiento de requisitos específicos que garantizan el respeto por los principios de la función administrativa y gestión fiscal, así como los principios de la contratación estatal y el

régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés que le son aplicables según su régimen.

Con lo anterior y en aras de la observancia de los principios competitivos, se consagra dentro de la entidad mecanismos de contratación; los cuales se ciñen a los postulados dogmáticos de la contratación pública y los cuales no riñen con la transparencia, moralidad, eficiencia, eficacia de la contratación; si bien es cierto la entidad ha optado por la contratación directa esta se ha desarrollado bajo la modalidad de alianzas estratégicas, las cuales son ágiles, eficientes, transparentes, y ofrecen una solución oportuna a los clientes de la AND.

Así las cosas, en atención a que la AND si bien utiliza la modalidad de contratación directa lo hace en respeto de lo que dispone la constitución y la Ley, esto es, de los principios de la función administrativa y gestión fiscal, así como los principios de la contratación estatal y el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés.

Debido a lo anterior, solicitamos respetuosamente se cierre y archive la observación”.

Análisis de Respuesta:

En respuesta al Oficio de Comunicación de Observaciones con radicado 2024EE0213431 del 28/10/2024, remitida mediante correo electrónico el 05/11/2024, la AND sostiene que su naturaleza jurídica le permite operar bajo el régimen privado y que no cuenta con asignación presupuestal de la Nación, lo cual la lleva a competir directamente con el sector privado para gestionar sus recursos. Sin embargo, la falta de implementación de mecanismos más competitivos podría estar afectando la transparencia y eficiencia en la administración de los recursos públicos. En pro de aplicar armónicamente los principios de la función administrativa y la gestión fiscal, como lo establecen sus estatutos, es relevante, que, dentro de su autonomía, la AND evalúe utilizar los demás mecanismos de contratación en mejora de las condiciones de los términos de costo y calidad. Se observa, que, a pesar de contar con modalidades como la subasta inversa, la AND no la ha implementado, incluso en casos donde los montos, si bien no superan los límites o umbrales establecidos, son significativos para el patrimonio público.

Conclusión:

Expuesto lo anterior, es importante precisar, que, aunque la Agencia Nacional Digital (AND) cuenta con un marco legal que le permite acogerse a su propio manual de contratación y realizar contrataciones directas bajo ciertas condiciones, la falta de implementación de mecanismos competitivos vulnera los principios de responsabilidad, transparencia y eficiencia. Por esta razón, la observación no es desvirtuada y se valida como hallazgo administrativo.

Hallazgo No 11 - Actualización del procedimiento de contratación derivada en la Agencia Nacional Digital. Administrativo.

Fuente y Criterio:

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que *"la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad"*.

La Ley 489 de 1998, en su artículo 3 establece que *"la función administrativa se desarrollara 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 (...)"*.

El artículo 2 de la Ley 87 de 1993 establece que *"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:*

(...) b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional,
(...) f. Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos (...)".

Situación Detectada:

Durante el proceso de auditoría, se identificó que el procedimiento de contratación derivada en la Agencia Nacional Digital (AND) no ha sido actualizado. Esta situación se evidenció en la prueba de recorrido realizada el 6 de agosto de 2024 a la subdirección jurídica de la AND y en la revisión de los procesos y procedimientos internos de la entidad, según lo cual no se han efectuado los cambios normativos aplicables. La AND justifica su no sujeción a la Ley 80 de 1993 en la naturaleza de sus ingresos, que provienen de contratos y convenios con otras entidades, por lo cual opera bajo su propio Manual de Contratación. Sin embargo, durante dicha prueba de recorrido se indicó que el procedimiento establecido actualmente continúa operando bajo lineamientos de la Ley 80.

Causa:

La falta de actualización del procedimiento de contratación derivada puede deberse a una gestión inadecuada en la revisión y ajuste continuo de los manuales y procesos internos.

Esto sugiere la ausencia de mecanismos formales en la AND para garantizar la adaptación continua de los procedimientos a los cambios regulatorios y operativos necesarios.

Efecto:

Esta situación reduce la capacidad de la AND para asegurar el control adecuado y la transparencia en la gestión de sus contratos. Esta condición incrementa el riesgo de irregularidades en los procesos de contratación, lo que puede afectar la administración efectiva de los recursos públicos, dificultar la rendición de cuentas y exponer a la entidad a posibles cuestionamientos sobre su gestión contractual.

Respuesta de la Entidad:

(...)

En relación con la actualización del procedimiento de contratación derivada, es necesario tener en cuenta que como se ha mencionado en puntos anteriores, la AND es una Entidad de régimen especial de contratación, razón por la cual se rige por lo dispuesto en su Manual de Contratación.

El Manual de Contratación contempla cuatro modalidades de selección, así; (i) contratación directa, (ii) invitación pública, (iii) invitación privada y (iv) subasta inversa en cada una de las cuales se regulan los requisitos formales y legales para la suscripción de contratos derivados de cada una de ellas.

En la Entidad, la contratación derivada es entendida como la contratación que se deriva de los proyectos, esto es, la contratación que se deriva de los contratos y convenios que ejecuta para otras entidades públicas. Esta contratación derivada puede realizarse en el marco de cualquiera de las modalidades de selección antes mencionadas, dispuestas en el Manual de Contratación, según las necesidades de cada proyecto y los compromisos realizados para el cumplimiento de los mismos según sus particularidades específicas, de ahí que, en la Entidad nunca ha existido un procedimiento para contratación derivada, pues como se ha dicho, la misma se puede realizar bajo cualquiera de las modalidades previstas y se planifica según las necesidades propias de cada contrato o convenio interadministrativo.

(...)

es necesario tener en cuenta que no existe un stock o lista de chequeo de procedimientos que debe adoptar una Entidad, menos aún en Entidades de Régimen Especial de Contratación como la AND que según lo dispuesto por CCE se rigen por su Manual de Contratación.

(...)

Por otro lado, desde septiembre de 2024, se vienen actualizando y creando procedimientos dentro del Proceso de Gestión Contractual tales como el de alianza estratégica, subasta inversa, liquidación de contratos, contratación de persona natural, invitación pública- en total 11-, lo que ha suscitado sesiones de trabajo al interior de la Subdirección Jurídica, documentos y actualizaciones, los cuales viene siendo trabajados de forma coordinada con la Oficina de Planeación, siendo imperativo terminar este ciclo a fin de continuar con la revisión del Manual de Contratación, el cual está siendo revisado por uno de los contratistas

*de la Subdirección Jurídica, a fin de actualizar y armonizar tanto los procesos, procedimientos como la normatividad que rige la Entidad, sin desconocer que el documento legal que orienta la contratación de la Entidad es el Manual de Contratación.
(...)”*

Análisis de Respuesta:

En la respuesta al Oficio de Comunicación de Observaciones con radicado 2024EE0213431 del 28/10/2024, remitida mediante correo electrónico el 05/11/2024, respecto a lo indicado sobre la actualización del procedimiento específico de contratación derivada, la AND hace referencia al Manual de Contratación y no al mapa o manual de procesos y procedimientos de la entidad, de lo que trata la observación comunicada. La respuesta se centra en el primer documento, el cual describe las modalidades de contratación y proporciona directrices generales sobre las mismas, pero no aborda el procedimiento general requerido de manera detallada. Esto hace que la respuesta sea solo parcialmente adecuada, ya que el Manual de Contratación, si bien contempla las modalidades a través de las cuales se ejecuta el procedimiento en cuestión, no es la herramienta idónea para responder a la observación en concreto.

De otra parte, en la respuesta la AND menciona que, desde septiembre de 2024, se vienen actualizando y creando procedimientos dentro del Proceso de Gestión Contractual (como alianza estratégica, subasta inversa, liquidación de contratos, entre otros) demuestra que actualmente se está trabajando en la implementación de los procedimientos y procesos completos de la entidad. Esto sugiere que para la vigencia 2023 el procedimiento en cuestión no estaba debidamente actualizado, especialmente tras el cambio normativo que permitió a la AND regirse por su Manual de Contratación, en lugar de la Ley 80 exclusivamente, como se constató en la prueba de recorrido.

Conclusión:

La CGR acepa apartes de la entidad, en cuanto a que para la vigencia 2024, se está actualizando y creando procedimientos dentro del Proceso Contractual, y en consecuencia se retira la connotación disciplinaria, sin embargo, para la vigencia objeto de evaluación no fue implementado el procedimiento, por esta razón se ratifica la observación como un hallazgo administrativo.

Hallazgo No 12. Publicación de la documentación contractual en el SECOP. Administrativo.

Fuente y Criterio:

El artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015 establece que *“la Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación”*.

Situación Detectada:

En el ejercicio del proceso auditor, se identificó la ausencia de la totalidad de la documentación contractual en el SECOP de los contratos de la muestra seleccionada en ejercicio de la presente auditoría, lo cual contraviene las disposiciones legales establecidas para la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos de contratación en Colombia, que garantizan la transparencia, la igualdad de condiciones para los oferentes y la rendición de cuentas ante la ciudadanía¹⁹.

Causa:

La ausencia de documentos contractuales cargados en la plataforma demuestra deficiencias en los procesos internos de la entidad frente al control y seguimiento de la contratación, falta de supervisión adecuada y desconocimiento de las normativas aplicables por parte del personal encargado en la AND de realizar dichas publicaciones.

Efecto:

La falta de publicación de los documentos contractuales en el SECOP dificulta la fiscalización por parte de los órganos de control y de la ciudadanía en general.

Respuesta de la Entidad:

“Con el fin de dar respuesta a la observación, se realizó análisis de esta en dos perspectivas. En un primer momento, es necesario tener en cuenta que la Agencia Nacional Digital para su financiamiento suscribe contratos y convenios interadministrativos en los cuales funge como contratista o convenida, como son el 306-2021, 175-2023, 665-2023 y 659-2023, que

¹⁹ En el análisis de la documentación contractual de los contratos y convenios interadministrativos seleccionados en la muestra (306-2021, 175-2023, 665-2023 y 659-2023), se constató que no se encuentra publicada en el SECOP la totalidad de los documentos requeridos. Si bien algunos documentos están presentes en ciertos contratos, la publicación es incompleta en todos los casos, con ausencias relevantes en los informes de ejecución y supervisión, y en los soportes completos de los pagos y/o desembolsos realizados. Además, las actas de inicio y liquidación no se encuentran disponibles en su totalidad, a pesar de haber transcurrido el plazo estipulado para la terminación de dichos contratos. Se identificaron también omisiones en otros documentos esenciales, como registros presupuestales, pólizas (cuando aplican), entregables y otros necesarios para el adecuado control y seguimiento contractual. Al igual que con los contratos 347, no se observa el acta de recibo y el contrato 499 de 2023, no se evidencia los soportes de ejecución.

corresponden a contratos y convenios interadministrativos en los cuales la AND ejecutó y/o administró servicios para otras Entidades.

En estos en particular, la obligación legal señalada en la observación correspondiente a lo determinado en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015 que establece que “la Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación” recae sobre las Entidades que nos contratan, puesto que inclusive, la AND no tiene acceso al SECOP II en perspectiva de publicación de documentos, de ahí que no es posible exigírsele a la AND la publicación de documentos en contratos en los que funge como contratista, pues no es una responsabilidad que recaiga sobre ella.

(...) no es posible exigirle a la AND la publicación en SECOP de documentos, cuando no tiene el acceso suficiente en la plataforma y porque en todo caso, dicha obligación recae sobre la Entidad que contrata y no sobre el contratista.

Con respecto a la documentación de los contratos en los que funge como contratista, si bien el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, estableció de manera expresa la obligación de las entidades estatales con regímenes contractuales excepcionales de publicar todos los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) o en la plataforma transaccional que haga sus veces, dicha normativa ni ninguna de su rango estableció la oportunidad para dicha publicación de ahí que sobre los contratos 347 y 499 se encuentra publicada la documentación precontractual y contractual, quedando pendientes algunos documentos en particular que se encuentran en trámite de publicación”.

Análisis de Respuesta:

En respuesta al Oficio de Comunicación de Observaciones, con radicado 2024EE0213431 del 28 de octubre de 2024, remitido mediante correo electrónico el 5 de noviembre de 2024, la AND señala que, para su financiamiento, suscribe contratos y convenios interadministrativos en los cuales actúa como contratista o convenida, y que la obligación legal de publicar los documentos del proceso de contratación en el SECOP recae sobre las entidades contratantes, no sobre ellos como contratistas. Al respecto, la Circular Externa Única del 03 de 27 de diciembre de 2023 de Colombia Compra Eficiente establece que “*En otras palabras, la Entidad Estatal responsable de realizar la publicación del convenio o contrato interadministrativo en el SECOP II será la entidad estatal contratante (...).*”

(...) La publicidad a que se refiere este artículo se hará en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop) cuyo sitio web será indicado por su administrador (...). (negrillas fuera del texto). En ese sentido, se desvirtúa la parte de la observación referente a la publicación en el SECOP de los contratos y convenios interadministrativos (306-2021, 175-2023, 665-2023 y 659-2023). No obstante, es importante mencionar, que la AND, en su calidad de entidad estatal, colabore en la gestión de estos procesos para evitar que situaciones similares se repitan, a pesar de que la responsabilidad principal recaiga en la entidad contratante.

Por otra parte, la AND indica en la respuesta que el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 establece de manera expresa la obligación de las entidades estatales con regímenes contractuales excepcionales de publicar todos los documentos relacionados con su actividad contractual en el SECOP, pero no define el plazo para dicha publicación. Sin embargo, como se indicó en la observación, el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015 establece que “la Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. (...)”. Ahora bien, cabe aclarar que en el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del citado Decreto, referente a definiciones, se describe el término "entidad estatal" como cada una de las entidades: (a) a las que se refiere el artículo 2 de la Ley 80 de 1993; (b) a las que se refieren los artículos 10, 14 y 24 de la Ley 1150 de 2007; y (c) aquellas que, por disposición legal, deban aplicar la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, o las normas que las modifiquen, aclaren, adicionen o sustituyan. En ese sentido, es válido afirmar que lo estipulado en dicha norma resulta aplicable a la AND, ya que, como entidad descentralizada indirecta, se encuentra dentro de las mencionadas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, a pesar de que actualmente se rija por su propio Manual de Contratación.

Conclusión:

Al desvirtuarse lo relacionado con los contratos y convenios interadministrativos señalados en la observación, donde se identificaron las ausencias más relevantes de documentación, la observación persiste exclusivamente en relación con los contratos 347 y 499 de 2023, en los cuales la AND actúa como entidad contratante. Ambos contratos están debidamente publicados en el SECOP y cuentan con la mayoría de la documentación contractual requerida. Por tanto, se retira la connotación disciplinaria y se mantiene como hallazgo administrativo, con el fin de que la entidad tome las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente aplicable en futuros procesos contractuales.

Hallazgo No 13. Liquidación oportuna de convenios y contratos interadministrativos. Administrativa con presunta incidencia disciplinaria (A) (D).

Fuente y Criterio:

El artículo 209 de la Constitución Política de Colombia establece que *"la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad"*.

La Ley 489 de 1998, en su artículo 3 establece 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 (...)"*.

El artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, establece que *“la liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga”*.

Según lo establecido en las cláusulas de los contratos y convenios interadministrativos suscritos por la Agencia Nacional Digital (AND), es pertinente indicar que el Contrato 665-2023, en su Cláusula Décima Quinta, estipula que la liquidación deberá realizarse según los plazos del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. Por su parte, el Contrato 659-2023, en su Cláusula Décima Tercera, establece un plazo de cuatro (4) meses tras la finalización del contrato para llevar a cabo su liquidación. El Contrato 306-2021, en su Cláusula 3.15, señala que la liquidación debe realizarse dentro de los seis (6) meses posteriores al vencimiento del plazo pactado. Finalmente, el Contrato 175-2023, en su Cláusula Décima Sexta, dispone que la liquidación debe efectuarse de común acuerdo en los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o su terminación.

Conforme a lo estipulado en los contratos y convenios interadministrativos suscritos por la AND, es obligatorio realizar la liquidación de los mismos en un plazo determinado. La liquidación de contratos es un procedimiento esencial que garantiza el cierre adecuado de los aspectos financieros y administrativos, como lo estipula la normativa vigente en materia de contratación, bajo los principios de transparencia y responsabilidad en la gestión de recursos públicos.

De igual forma la contratación derivada, de suministros y adquisiciones refieren en su clausulado la liquidación al Manual de Contratación *“De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga”* o la respectiva cláusula de liquidación.

Situación Detectada:

Durante el proceso de auditoría a la AND correspondiente a la vigencia 2023, se evidenció que no realizó la liquidación oportuna de los contratos y convenios mencionados. A pesar de que las cláusulas de dichos contratos establecen un plazo específico para su liquidación, estos no fueron cumplidos. La revisión de los documentos respectivos mostró que los términos de ejecución ya habían finalizado, pero los procesos de liquidación permanecen pendientes.

En la respuesta allegada por la AND con radicado N° AND-EXT-01024 del 23 de octubre de 2024, se indicó que el proceso de liquidación del Convenio 665-2023 está en trámite, afectado por cambios administrativos. Para el Contrato 659-2023, se radicó el oficio

respectivo ante el MinTIC para la cesión de derechos de autor previa a la liquidación. En cuanto al Contrato 306-2021, se anexó el informe final de supervisión para su liquidación, y para el Contrato 175-2023, se reportó la fase de documentación para la cesión de derechos de autor y que el proceso de liquidación sigue en trámite. De igual manera, respecto de los contratos AND-499-2023 y AND-743-2023 tampoco se evidencia su liquidación.

Causa:

Esta situación puede deberse a una falta de seguimiento adecuado por parte de las áreas responsables de la AND en la gestión de los plazos contractuales, así como a la ausencia de mecanismos de control interno eficientes que garanticen el cumplimiento de los plazos establecidos en las cláusulas contractuales.

Efecto:

El incumplimiento de los plazos de liquidación de contratos y convenios interadministrativos expone a la AND a riesgos de índole financiero y administrativo. La falta de liquidación oportuna puede generar problemas en el cierre adecuado de los procesos contractuales, afectando la rendición de cuentas, la transparencia en la gestión de los recursos públicos y el control sobre posibles saldos o incumplimientos que pudieran existir.

Respuesta de la Entidad:

En su respuesta la entidad, manifiesta:

“De conformidad con la observación relacionada con los convenios y contratos interadministrativos, es necesario tener en cuenta, que quien tiene la competencia para adelantar liquidaciones es la Entidad Contratante, así las cosas, tratándose del papel de la AND en cada uno de los mencionados en su papel de contratista la Entidad tiene la obligación de dar cumplimiento a las obligaciones a su cargo e informar del cierre del convenio o contrato, situación que se ha realizado de manera satisfactoria en cada uno de los contratos y convenios que ha ejecutado, por lo que el trámite de liquidación queda en cabeza de la Entidad Contratante. No obstante, lo anterior, nos permitimos referirnos a cada uno de los contratos y convenios mencionados así:

CONTRATO 665 DE 2023:

El presente convenio interadministrativo presenta como fecha final el 31 de diciembre de 2023. La cláusula decima quinta del convenio estipuló que se somete a la ley 1150 de 2007 para su liquidación; es decir, que los cuatro meses vencían el 30 de abril de 2024, más dos meses para la liquidación unilateral es decir 30 de junio de 2024, y adicionalmente dos años, es decir 30 de junio de 2026. Lo anterior significa que las partes están dentro del término de liquidación observado por la ley 1150 de 2007. (...).

CONTRATO 659 DE 2023:

El presente convenio interadministrativo presenta como fecha final el 31 de diciembre de 2023. De acuerdo al convenio se somete al artículo 11 de la ley 1150 de 2007; es decir, que

los cuatro meses vencieron el 30 de abril de 2024, más dos meses para la liquidación unilateral, es decir, 30 de junio de 2024, y adicionalmente dos años, es decir, el plazo vence el 30 de junio de 2026. Lo anterior significa que las partes están dentro del término de liquidación observado por la ley 1150 de 2007. (...)

CONTRATO 306 DE 2021:

La fecha de terminación del contrato es el 29 de junio de 2023. Es decir, que el contrato se somete al artículo 11 de la ley 1150 de 2007, por lo que los cuatro meses para liquidación bilateral vencieron el 29 de octubre de 2023, los dos meses para la liquidación unilateral el 29 de diciembre de 2023. Los dos años vencen el 29 de diciembre de 2025, por lo cual actualmente nos encontramos dentro de los plazos de ley. Anexamos el acta de cierre del respectivo contrato. (...)

CONTRATO 175 DE 2023:

La cláusula decimosexta – liquidación del Anexo de Generalidades del Contrato Interadministrativo Derivado No. 175-2023 establece que “La liquidación del contrato se sujetará a lo dispuesto en el artículo 217 del Decreto – Ley 019 de 2012 y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, y se hará de común acuerdo, mediante acta que suscribirá las partes y el(los) supervisor(es) del contrato, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del CONTRATO INTERADMINISTRATIVO DERIVADO o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga. (...)

CONTRATO 499 DE 2023:

El contrato venció el 31 de octubre de 2023. Si bien, el Manual de Contratación y la minuta del contrato se refieren a 4 meses para liquidar, no hay disposición legal que establezca que vencido dicho plazo se extinga la competencia de la Agencia para liquidar. (...).”

CONTRATO 743 DE 2023:

Si bien dicho contrato se rige por el Manual de Contratación de la Agencia, la normatividad vigente no dispone que en caso de exceder dicho plazo la Agencia pierda la competencia para cerrar el contrato. Por otro lado, en virtud de la bilateralidad de las partes, la cláusula decima quinta dispone que la liquidación de efectuaría dentro de los cuatro meses y dos años. Por lo tanto, teniendo en cuenta que dicho contrato se terminó el 20 de diciembre de 2023, los cuatro meses vencieron el 30 de abril del 2024 y los dos años terminan el 30 de abril de 2026. (...).”

Análisis de Respuesta:

En respuesta al Oficio de Comunicación de Observaciones, con radicado 2024EE0213431 del 28 de octubre de 2024, remitido mediante correo electrónico el 5 de noviembre de 2024, la AND sostiene que, en relación con los convenios y contratos interadministrativos 306-2021, 175-2023, 665-2023 y 659-2023, la responsabilidad principal de adelantar la liquidación recae en la entidad contratante. No obstante, en su calidad de entidad estatal y como parte de dichos contratos, puede coadyuvar en la gestión de estos procesos para favorecer el cumplimiento de las cláusulas pactadas, incluyendo la liquidación de los mismos. Aunque el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 permite extender la liquidación hasta

dos años adicionales, esto aplica después de cumplir con lo establecido en los incisos previos: primero, adelantar la liquidación de mutuo acuerdo en el plazo fijado o, en su defecto, en los cuatro meses posteriores; si no hay acuerdo o el contratista no asiste tras previa notificación, la entidad puede liquidar unilateralmente en los dos meses siguientes. Así bien, tras agotar estos pasos, y con los soportes respectivos, puede recurrirse al plazo extendido. Sin embargo, se ha omitido acreditar mediante soporte documental que las etapas previas se hayan cumplido antes de recurrir directamente al plazo de dos años, considerando que la extensión de la liquidación está condicionada al cumplimiento de estos pasos previos.

Por otra parte, en relación con los Contratos 499 de 2023 y 743 de 2023, cabe mencionar que la AND actúa como contratante y se acoge a su Manual de Contratación. Este establece que la liquidación debe realizarse de mutuo acuerdo dentro del plazo fijado o, en su defecto, en los cuatro meses siguientes al término de ejecución del contrato. Si el contratista no asiste, previa notificación de la entidad, o si no hay acuerdo entre las partes, la AND puede proceder a la liquidación unilateralmente en los dos meses posteriores. De no efectuarse la liquidación en ese tiempo, puede realizarse en cualquier momento dentro de los dos años siguientes, de mutuo acuerdo o unilateralmente. Esto es similar a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, aunque dicha norma no le sea aplicable en estos casos. No obstante, la AND justifica su posición como si pudiese recurrir directamente al plazo de dos años sin necesidad de acreditar que el contratista fue notificado y que no asistió a la liquidación, o que las partes no llegaron a un acuerdo. La falta de estas evidencias sugiere que no se han cumplido todas las etapas previas requeridas antes de acogerse al plazo extendido. Adicionalmente, cabe mencionar que, en el caso del Contrato 743 de 2023, la AND sostiene que es de ejecución instantánea, por lo que según su Manual de Contratación no sería obligatoria su liquidación, pudiendo sustituirse por un recibo a satisfacción del bien o servicio. Sin embargo, dado que la liquidación fue pactada, la entidad está obligada a cumplirla, pues el contrato es ley para las partes. El recibo a satisfacción aportado corresponde a un archivo en Excel sin firma, de otra parte, la entidad menciona que está trabajando para continuar el proceso, por lo que reconoce su obligación de liquidarlo.

Conclusión:

Lo evidenciado anteriormente configura una presunta vulneración de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, así como de las cláusulas contractuales correspondientes, y de los principios que rigen la gestión pública establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política y en la Ley 489 de 1998. Por lo anterior, la observación se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No 14 – Integralidad del Sistema de Control Interno. Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria (D)

Fuente y Criterio:

El artículo 269 de la Constitución Política de Colombia. 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 y colombianas.

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"

Concepto emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública fechado el 30 de septiembre de 2020 con radicado 20204000468721.

Situación Detectada:

En el desarrollo del proceso auditor, la CGR no evidencia un procedimiento de la implementación del sistema de control interno de acuerdo a la normatividad aplicable a la naturaleza de la entidad, a su vez su estructura administrativa de Control Interno no está claramente definida.

De otra parte, se observó debilidades en el direccionamiento y la conformación del Sistema de Control Interno de la entidad, en cuanto a que no se tiene precisión del marco normativo que le es aplicable dentro de su naturaleza jurídica²⁰ ; que permita cumplir con el fin de fortalecer a la AND y establecer los mecanismos preventivos que proporcionen seguridad razonable acerca del logro de las metas y objetivos institucionales trazados por la dirección y la posibilidad de aumentar la eficacia, eficiencia y efectividad en la gestión institucional.

Si bien es cierto, que durante la vigencia 2023 la AND desarrolló actividades de control interno ejecutadas mediante contratistas designados²¹, y cómo consta en las firmas de los documentos de Control Interno firmados por "*Profesional de Control Interno – Contratista*" presentados a la CGR en la respuesta del requerimiento 10, solicitado en el memorando

²⁰ Concepto emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública fechado el 30 de septiembre de 2020 con radicado 20204000468721. "En este orden de ideas, su entidad se encuentra dentro del campo de aplicación de la Ley 87 de 1993".

²¹ Órdenes de Prestación de Servicio números: AND-017-2023, AND-046-2023, AND-261-2023 y AND-435-2023; suscritos por un valor total de \$129'600.000, donde se muestra el proceso de Gestión Contractual FORMATO ANEXO 1. CLAUSULADO GENERAL DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES. Numeral 2. OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA. EL CONTRATISTA se obliga a ejecutar el objeto del contrato y a desarrollar las actividades específicas en las condiciones pactadas y en ejecución del presente contrato las siguientes: 1. Cumplir con el objeto del contrato, de acuerdo con todas y cada una de las obligaciones establecidas en el mismo y en el estudio previo. (...) y por consiguiente se describe en los Estudios Previos en el numeral 2.3 ACTIVIDADES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA las actividades numeradas 3, 5, 7 y 9 en lo relacionado a las funciones de misionalidad, continuidad y permanentes del Control Interno.

número 1 a la entidad con radicado CGR **2024EE0142158 AG8-1**²² de fecha 30 de julio de 2024. No es clara la implementación del sistema, el procedimiento y responsable del sistema de Control Interno en su forma integral y de conformidad con la Ley 87. De igual forma no se evidencian los actos administrativos de designación o de la integración de comité de Control Interno, como las disposiciones normativas de conformidad a lo descrito en el Modelo Estándar de Control Interno MECI²³.

Causa:

Estas situaciones derivadas por las debilidades de la administración en el liderazgo del sistema de control interno de la AND.

Efecto:

Lo que afecta negativamente la capacidad de la entidad para detectar y mitigar riesgos de manera oportuna de conformidad de la ley 87 de 1993. Así mismo, las funciones misionales del sistema no están siendo gestionadas de forma integral ni continua, lo que compromete la eficacia del sistema, incrementa los riesgos de la organización y disminuye la eficiencia operativa.

Respuesta de la Entidad:

En respuesta a la observación comunicada la entidad, expresa:

La Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital es una entidad descentralizada indirecta, con carácter de asociación civil sin ánimo de lucro de participación pública y naturaleza privada, ha venido implementando una serie de acciones y actividades que le permitan llevar a cabo un proceso de control interno acorde con los recursos de la Agencia. Si bien, dentro de la estructura orgánica de la entidad, no se comprende un proceso independiente y que corresponda a un nivel jerárquico de carácter directivo, se han realizado contrataciones por modalidad de prestación de servicios de profesionales que presten su apoyo para el desarrollo de actividades básicas de control interno.

Ciertamente, la Agencia es una entidad consciente de la necesidad de creación de una figura de control interno que permita cumplir totalmente con las disposiciones en esta materia, sin embargo, se han presentado algunas limitaciones en materia de recurso humano y financiero que permita la consolidación de esta figura. No obstante, desde la contratación de profesionales de apoyo se han adelantado actividades que aportan a la consolidación del mismo, como lo son:

²² En relación de los informes de Auditoría Interna la información remitida mediante comunicación AND-EXT-0678 del 06 de agosto de 2024 las auditorías internas realizadas por la AND [10. Informes Auditoría Interna 2023](#).

²³ MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO (MECI). ARTÍCULO 2.2.21.6.1 Objeto. Adóptese la actualización del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano (MECI), (...) El Modelo se implementará a través del Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno y es de obligatorio cumplimiento y aplicación para las entidades del Estado. (Decreto 943 de 2014, art. 1)

- *RESOLUCIÓN NÚMERO 029 de 2021 “Por la cual se integra y se establece el reglamento de funcionamiento del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno de la Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital (Anexo carpeta observación 15).*
- *RESOLUCIÓN NÚMERO 040 de 2022 “Por la cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno- MECI en la Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital - AND”.*

Si bien, esta documentación fue adelantada por los profesionales que en su momento desempeñaban como contratistas el rol de “profesionales de control interno”, dicha figura no existe actualmente en el organigrama de la agencia. Ahora bien, como se evidencia en el mapa de procesos de la entidad, se cuenta con un proceso de Seguimiento, Medición, Evaluación y Control, el cual es supervisado por la Dirección de la Agencia y que tiene como objetivo principal: “Realizar seguimiento, control y evaluación al cumplimiento de las políticas, lineamientos, directrices y procesos de la Entidad, contribuyendo al mejoramiento continuo de la gestión de la Agencia Nacional Digital. Desde este proceso se han desarrollado actividades tendientes a la creación de una estructura de control interno que responda con las necesidades y normativa aplicable para la Agencia. Sin embargo, dada la alta rotación de cargos directivos y la estructura y directrices de gobierno en constante cambio, se han presentado algunas desviaciones que han retrasado el proceso de consolidación de una oficina o equipo de trabajo de control interno que permita cumplir con las leyes y regulaciones en la materia de manera continua y bajo los principios de integridad e independencia propios del ejercicio de control interno.

Análisis de Respuesta:

La AND, en varios apartes de su respuesta acepta lo argumentado por la CGR, así: (...) reconoce que, “la Agencia es una entidad consciente de la necesidad de creación de una figura de control interno que permita cumplir totalmente con las disposiciones en esta materia, sin embargo, se han presentado algunas limitaciones en materia de recurso humano y financiero que permita la consolidación de esta figura”.

Adicionalmente en su misma respuesta también se reconoce que: “dada la alta rotación de cargos directivos y la estructura y directrices de gobierno en constante cambio, se han presentado algunas desviaciones que han retrasado el proceso de consolidación de una oficina o equipo de trabajo de control interno que permita cumplir con las leyes y regulaciones en la materia de manera continua y bajo los principios de integridad e independencia propios del ejercicio de control interno.”

A la fecha, las actividades de control interno han sido ejecutadas principalmente a través de **contratistas** bajo la modalidad de prestación de servicios, quienes han asumido funciones propias de un profesional de control interno sin integrar formalmente la estructura administrativa de la entidad.

Conclusión:

En conclusión, a pesar de los esfuerzos parciales realizados por la AND, como la expedición de la **Resolución 029 de 2021** (que establece el reglamento de funcionamiento del Comité Institucional de Coordinación de Control Interno) y la **Resolución 040 de 2022** (que adopta el Modelo Estándar de Control Interno MECI), la entidad ha admitido en su oficio **AND-SAL-1050 de 5 de noviembre de 2024** que aún no cuenta con una figura de control interno estable y adecuada; lo cual afecta la capacidad de la entidad para identificar, mitigar y gestionar riesgos de manera oportuna y efectiva. Esta situación compromete la eficacia y eficiencia de la gestión institucional, aumentando los riesgos operativos y disminuyendo la confiabilidad en los procesos de control de la Agencia Nacional de Gobierno Digital. Sumado a la falta de recursos y los cambios constantes en la dirección, ha resultado en desviaciones que afectan la consolidación de un sistema de control interno conforme a los principios de independencia y permanencia.

Por lo expuesto, se configura una presunta vulneración de lo dispuesto en el artículo 269 de la Constitución Política y la Ley 87 de 1993, debido a la falta de un sistema de control interno adecuado y a la ausencia de liderazgo administrativo eficaz en la Agencia Nacional de Gobierno Digital para asegurar el cumplimiento pleno y continuo de la normativa de control interno. Este hallazgo afecta directamente la transparencia, efectividad y confiabilidad de la gestión de la entidad en el cumplimiento de sus objetivos misionales.

En consecuencia, la observación se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, dado que la entidad aplica no aplica el procedimiento paso a paso y de la forma como lo establece en la Ley 87 para este tipo de entidad.

Hallazgo No 15 - Objeto y obligaciones específicas contrato AND-090-2023. Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria (AD)

Fuente y Criterio:

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

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

De acuerdo al Manual de contratación de la AND en su punto 7. SEGUIMIENTO A LA ETAPA CONTRACTUAL: INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN, precisa:

“Es deber de la AGENCIA NACIONAL DIGITAL - AND asegurar que en todos los contratos/convenios que suscriba y le corresponda controlar y vigilar, cuenten con un supervisor/interventor, incluso y especialmente en aquellos que deban ejecutarse al interior de ella.

La vigilancia del convenio/contrato a través de la supervisión/interventoría comprende todas las actividades necesarias para la coordinación y control sobre los diferentes aspectos que inciden en el normal desarrollo de los contratos (independientemente de cómo estos se denominen, su naturaleza u objeto) y cualquier clase de convenio, que sea suscrito por la AGENCIA NACIONAL DIGITAL - AND, de acuerdo con las delegaciones que estén vigente al respecto.

El ejercicio de la supervisión e interventoría de los contratos celebrados en la AND se realizará conforme a lo dispuesto en el documento GUIA PARA LA SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DE CONTRATOS Y CONVENIOS. En todo caso, dicha guía no reemplaza ni condiciona el cumplimiento de la ley ni de la reglamentación vigente aplicables a la actividad y a los contratos o convenios sobre los que se realiza dicha actividad”.

Situación Detectada:

En el ejercicio del procedimiento auditor, se observa el contrato 090-2023, cuyo valor inicial es de \$61´800.000 y valor final \$86,863,333.00, su objeto CONTRACTUAL es: *“Prestar por sus propios medios con plena autonomía técnica y administrativa, sus servicios profesionales para apoyar la gestión, administración, soporte funcional y técnico, así como las actividades de diseño y construcción de bodegas de datos que garanticen la correcta operación de las herramientas tecnológicas de la Agencia Nacional Digital”.*

Así mismo, el contrato presenta en su documentación CT.FT.18 FORMATO ANEXO 1. CLAUSULADO GENERAL DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Numeral 2. OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA. Expresando que: “EL CONTRATISTA se obliga a ejecutar el objeto del contrato y a desarrollar las actividades específicas en las condiciones pactadas y en ejecución del presente contrato las siguientes: 1. Cumplir con el objeto del contrato, de acuerdo con todas y cada una de las obligaciones establecidas en el mismo y en los estudios previos. (...) Los Estudios Previos en el numeral 2.3 ACTIVIDADES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA las actividades numeradas 3, 4, 6, 7, 8 y 9, las describen así:

- *03 Configurar la herramienta de análisis de código estático sobre los repositorios de micro servicios designados para el aplicativo que se esté desarrollando.*

- *04 Apoyar la ejecución y validación de pruebas unitarias en cada uno de los repositorios de micro servicios designados para el aplicativo en ejecución*
- *06 Vigilar por el uso de buenas prácticas, estándares en la configuración y aprovisionamiento de infraestructura para el proyecto o proyectos de la AND.*
- *07 Apoyar la elaboración de diagramas, manuales y documentos oficiales requeridos durante la ejecución y desarrollo del proyecto*
- *08 Mantener actualizadas las herramientas de gestión del ciclo de vida del desarrollo de software de acuerdo con las actividades realizadas para el levantamiento de requerimientos y aseguramiento de calidad, historias de usuario y documentación relacionada.*
- *09 Colaborar estrechamente con todos los demás especialistas en la solución de incidentes y requerimientos que, aun cuando no correspondan específicamente con su especialidad, tengan algún tipo de relación”.*

La CGR evidencia que en el “*FORMATO INFORME DE EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES*” Versión: 3 CT.FT.02, donde se registra el cumplimiento de actividades por parte del contratista. Con respecto a las actividades 03, 04, 06, 07, 08 y 09, se reporta que la actividad no existe o No Aplica N/A. Adicionalmente la situación es reiterativa durante los meses de mayo a diciembre de 2023.

De igual forma, en el expediente no se evidencian soportes relacionados con el cumplimiento de estas obligaciones específicas, los cuales fueron solicitados a la AND con el memorando radicado 2024EE0163386 AG8-1-2, de fecha 28 agosto 2024, referente a la Información precontractual, contractual y postcontractual que conforma el expediente completo del citado²⁴.

Causa:

Estás situaciones evidencian debilidades en la supervisión del contrato, en los controles establecidos y en el seguimiento de las obligaciones contractuales por parte de la AND,

Efecto:

Lo que generó el pago sin el cumplimiento de las obligaciones contractuales²⁵ como se relaciona en el siguiente cuadro:

²⁴ Adicionalmente, en reunión sostenida entre la CGR y la AND el pasado lunes 21 de octubre de 2024, se solicitó nuevamente el expediente de la ejecución del contrato AND-090-2023 para verificar el soporte del cumplimiento de las obligaciones previamente descritas en el marco del objeto contractual, el cual no fue anexo.

²⁵ Es importante resaltar que esta situación fue igualmente reportada en el Informe de Auditoría Interna No.09 de 2023.

Tabla 10. Relación de Facturas Pagadas en el Contrato Verificado en SECOP

PAGO	FECHA DE RECEPCIÓN	VALOR DE LA FACTURA	ESTADO
1	7/05/2023	4.463.333	Pagado
2	30/05/2023	10.300.000	Pagado
3	28/06/2023	10.300.000	Pagado
4	26/07/2023	10.300.000	Pagado
5	5/09/2023	10.300.000	Pagado
6	3/10/2023	10.300.000	Pagado
7	2/11/2023	10.300.000	Pagado
8	20/12/2023	10.300.000	Pagado
9	28/12/2023	10.300.000	Pagado
VALOR TOTAL		86.863.333	

Elaboró: CGR Fuente: Documentación Secop II²⁶

Respuesta de la Entidad:

Una vez revisado el repositorio de información de la subdirección de desarrollo y SCD, se encontraron las evidencias correspondientes a el contrato AND-090-2023, por lo anterior, se remite en la carpeta “respuesta observación 16” los soportes correspondientes a las actividades que se ejecutaron durante la vigencia del contrato y que no se evidencian en las imágenes relacionadas en cada uno de los informes de actividades. Por otro lado, y haciendo referencia a las actividades descritas en el estudio previo del contrato, nos permitimos aclarar que las mismas son proyectadas conforme a las obligaciones del contrato o convenio para el cual está contratado el profesional técnico. En este sentido, existen actividades que pueden variar su ejecución de acuerdo con las necesidades que se van presentando en el desarrollo contractual del convenio o contrato interadministrativo. Por consiguiente, las actividades que se reportaron como N/A o no existe, corresponden a aquellas que, por los cambios presentados en el contrato interadministrativo, no requirieron su ejecución por parte del profesional técnico contratado a través del proceso AND-090-2023, por ende, el supervisor a cargo de dicho contrato dio la aceptación sobre los informes de actividades mensuales y el informe final y procedió con la autorización de pago de los mismos.

Análisis de Respuesta:

En atención a la respuesta emitida por la Agencia Nacional de Gobierno Digital (AND) mediante el radicado AND-SAL-1065 del 8 de noviembre de 2024, donde se remiten documentos como soportes de las actividades relacionadas con el contrato AND-090-2023, se ha revisado el contenido de los mismos en el repositorio de la CGR, en la carpeta "Respuesta Observación 16".

²⁶

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.4283607&isFromPublicArea=True&isModal=False>

Al examinar los documentos proporcionados por la AND, se identificaron varios puntos que afectan la validez y suficiencia de la respuesta en relación con las obligaciones contractuales establecidas:

- 1. Inconsistencias en la Autoría de Documentos:** En la documentación aportada, se observó que algunos de los documentos carecen de evidencia clara de autoría, lo cual dificulta verificar su legitimidad y origen. Esta ausencia de información afecta la confiabilidad de los documentos, ya que no se puede asegurar que corresponden a los informes y actividades realizados específicamente bajo el contrato AND-090-2023.
- 2. Cumplimiento Parcial de las Obligaciones Contractuales:**
 - Al revisar los documentos relacionados con las obligaciones 03, 04 y 06, se acepta que las actividades se realizaron de forma parcial; sin embargo, se observan correcciones en el texto de las obligaciones que sugieren posibles ajustes que no fueron aclarados previamente en los informes de actividades presentados.
 - En cuanto a las obligaciones 07, 08 y 09, estas continúan sin documentación que demuestre su cumplimiento. No se proporcionaron evidencias específicas que respalden que dichas actividades se ejecutaron conforme a lo estipulado en los estudios previos y el clausulado del contrato.
- 3. Interpretación de Actividades como "No Aplica":** La AND argumenta que las actividades reportadas como "N/A" o "No existe" se debieron a cambios en las necesidades durante el desarrollo del contrato. Sin embargo, en ningún momento se aportaron evidencias de comunicaciones formales o aprobaciones del supervisor que reflejen modificaciones a las obligaciones inicialmente pactadas. La falta de documentación que respalde estos cambios denota una debilidad en la supervisión y seguimiento, ya que el supervisor debía registrar formalmente cualquier ajuste a las actividades establecidas en el contrato y contar con el debido soporte documental.

Conclusión:

La respuesta proporcionada por la AND presenta una justificación parcial y carece de soporte suficiente en cuanto al cumplimiento de las obligaciones contractuales. Los documentos allegados no cumplen plenamente con los requisitos de trazabilidad y evidencia en la auditoría, lo que imposibilita validar las actividades que fueron ejecutadas conforme a lo establecido en el contrato. La falta de cumplimiento en las obligaciones 07, 08 y 09, y la ausencia de respaldo formal para las modificaciones realizadas por la entidad, demuestran debilidades en la supervisión y control de las obligaciones del contrato.

Por lo tanto, y tras el análisis detallado de la respuesta y los documentos aportados, se mantiene la observación en los términos en que fue comunicada. Este incumplimiento

configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, dado que la supervisión no cumplió con los estándares establecidos en la Ley 1474 de 2011, lo cual afecta la transparencia y el cumplimiento de los fines contractuales de la Agencia Nacional de Gobierno Digital.

3.4. Plan de Mejoramiento

Se realizó el análisis del avance del Plan de Mejoramiento de los hallazgos de auditorías anteriores, presentado a la Contraloría a través de SIRECI. Sobre dicho plan, la Contraloría General de la República, no emite pronunciamiento, sino que evaluó la efectividad de las acciones preventivas y correctivas emprendidas por SPN para eliminar la causa de las Incorrecciones detectadas por la CGR.

Del análisis, se estableció que el plan de mejoramiento contiene 25 hallazgos, con 52 acciones de mejora derivadas de la auditoría de 2020 las cuales fueron para el año 2022, fueron atendidas en su totalidad, de conformidad a los soportes suministrados por la entidad.

De los 25 hallazgos, fueron calificados como Efectivos 25, equivalente al 100%; cuyo resultado se refleja en el Anexo 2 del presente informe.

3.5. Denuncias Allegadas a la Contraloría General de la República

La Dirección de Vigilancia Fiscal de la delegada para el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Contraloría General de la República, una vez iniciada la auditoría de Cumplimiento adelantada a AND, asignó realizar seguimiento, análisis y respuesta a las denuncias que se incorporen al proceso auditor, específicamente a la denuncia de baja ejecución presupuestal, con radicado 2024IE0083989 del 01 de agosto de 2024. Efectuado el trámite de las diferentes denuncias, se proyectaron las respuestas que se dará a conocer al peticionario, una vez quede en firme este informe.

**ANEXO 1. RELACIÓN DE HALLAZGOS AUDITORIA DE CUMPLIMIENTO
VIGENCIA 2023**

No.	HALLAZGO	ADMINISTRATIVO	DISCIPLINARIO	FISCAL
1	Metas e Indicadores del Plan Estratégico Institucional.	X		
2	Principio de Equilibrio Presupuestal.	X		
3	Manejo, operación, seguimiento e identificación de riesgos de los trámites presupuestales.	X		
4	Programación Anteproyecto de Presupuesto.	X		
5	Presupuesto de Gastos. Equilibrio presupuestal.	X	X	
6	Procedimiento establecido para la defensa judicial de la entidad.	X		
7	Mapa de riesgos de la entidad	X		
8	Pagos Prestaciones de servicios de los contratos 330-2023, 338-2023, 363-2023.	X		
9	Indemnizaciones por despido injustificado.	X	X	
10	Modalidades de contratación utilizadas por la Agencia Nacional Digital	X		
11	Actualización del procedimiento de contratación derivada en la Agencia Nacional Digital.	X		
12	Publicación de la documentación contractual en el SECOP. Administrativo.	X		
13	Liquidación oportuna de convenios y contratos interadministrativos.	X	X	
14	Integralidad del Sistema de Control Interno.	X	X	
15	Objeto y obligaciones específicas contrato AND-090-2023.	X	X	
	TOTAL	15	5	0

ANEXO 2. RESULTADO DEL SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

Hallazgos Plan de Mejoramiento 2023 - EFECTIVO

Año	Hallazgos cumplidos	Hallazgos que continúan en el PM	Hallazgos con vencimiento 2023
2020	H:1-2-3-4-5-6-7-8-9-10-11-12-13-14-15-16-17-19-19-20-21-22-23-24-25		