

INFORME AUDITORÍA FINANCIERA

**UNIDAD DE PLANIFICACIÓN DE TIERRAS RURALES, ADECUACIÓN DE
TIERRAS Y USOS AGROPECUARIOS - UPRA
(Vigencia Fiscal 2023)**

CGR - CDSA No. 00997
Mayo de 2024

**INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA - UPRA
(VIGENCIA 2023)**

Vicecontralor, en Funciones de
Contralor General de la República

Carlos Mario Zuluaga Pardo

Vicecontralor

Luis Enrique Abadía García

Contralor Delegado Sector Agropecuario

Anwar Salim Daccarett Alvarado

Director de Vigilancia Fiscal

Diego Alberto Ospina Guzmán

Directora de Estudios Sectoriales

Sonia Alexandra Gaviria Santacruz

Supervisor de Auditoría

Carlos Mao Salamanca Rosas

Líder de Auditoría

Blanca Mary Urrego David

Auditores

Gloria Amanda Balcázar Neira
María Alejandra Alba Villalobos
Claudia Liliana Murcia Armenta
Wilmer Laurido Garcés
Rafael Antonio Meza Pabón
Luis Fernando Acuña Benítez
Sandra Constanza Ángel Sánchez

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. HECHOS RELEVANTES	6
2. DICTAMEN.....	8
2.1. OPINIÓN CONTABLE.....	10
2.1.1. Fundamento de la Opinión.....	10
2.1.2. Opinión sin Salvedades.....	11
2.2. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO.....	11
2.3. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO.....	11
2.3.1. Fundamento de la opinión.....	11
2.3.2. Opinión: Con Salvedades.....	13
2.4. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES	13
2.5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA	14
2.6. HALLAZGOS DE AUDITORÍA	14
2.7. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	14
2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	15
3. RELACIÓN DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA.....	16
3.1. MACROPROCESO GESTION FINANCIERA Y CONTABLE.....	16
3.2. PLAN MEJORAMIENTO Y GLOSAS COMISION LEGAL DE CUENTAS	63
3.2.1. Plan de mejoramiento.	64
3.2.2. Glosas de la Cámara.....	64
4. ANEXOS.....	68

ÍNDICE DE HALLAZGOS

Hallazgo 1- Conciliación Cuenta Activos (Intangibles.) (A)	16
Hallazgo 2. Requisitos legales en la Constitución de reservas presupuestales (A)	18
Hallazgo 3. Póliza de cumplimiento contratos No. CO1.PCCNTR.5679510 (A.D)25	
Hallazgo 4. Entrega de informes y/o productos de la ejecución del contrato (FORMATO GCO-FT-017). (A).	31
Hallazgo 5. Entregables Contrato No. CO1.PCCNTR.4487832-2023. (A.D.F)	36
Hallazgo 6. Pagos 11 y 12 Del Contrato No. CO1.PCCNTR.5014348. (A).	56

TABLA DE ILUSTRACIONES

Tabla 1. Resultado Análisis situación Financiera	10
Tabla 2. Ejecución Presupuestal y rezago Vigencia 2023 de la UPRA	12
Tabla 3. Saldo cuenta 197007001	17
Tabla 4. Cuadro Reservas Fuerza Mayor y/o Caso Fortuito 2023	22
Tabla 5. Póliza de Cumplimiento Amparos.....	29
Tabla 6. Informes aprobados por el Supervisor.....	50
Tabla 7. PAGO 11	60
Tabla 8. PAGO 12	63

1. HECHOS RELEVANTES

La Contraloría General de la República en el marco de la auditoría Financiera para la vigencia 2023, a la Unidad de Planificación de Tierras Rurales – UPR, identificó que esta entidad con el ánimo de dar cumplimiento a su Plan Estratégico de Tecnologías de la Información - PTI 2023, y a la estrategia de comunicaciones para uso y apropiación del PETI, realizó una inversión aproximada de cinco mil ciento noventa y un millones ciento cuarenta y seis mil ciento ochenta pesos moneda corriente (\$5.191.146.180), según la información registrada en los contratos suscritos con relación a este concepto.

De esta manera la entidad, puede apoyar la adopción del plan en el uso de herramientas tecnológicas que permiten dar cumplimiento con la siguiente necesidad misional:

“Sensibilizar y generar conocimiento a cerca del Plan, y para esto se requiere el desarrollo de tácticas de comunicación y gestión de conocimiento que contribuyan a su posicionamiento como parte integral del servicio de innovación en tecnologías de información y comunicaciones implementado en la entidad.

Esta estrategia es una herramienta de dirección y orientación coherente entre la realidad y las iniciativas de la entidad, en aras de promover una Comunicación dinámica, planificada y concreta que responda a las necesidades de los lineamientos del PETI y sus respectivos proyectos TIC. (...)

Así mismo, el desarrollo del Plan Estratégico de Tecnologías de la Información - PTI 2023, permite a la UPR el servicio de interoperabilidad, el cual se describe de la siguiente manera:

“El servicio de interoperabilidad busca la consolidación de un ecosistema de información pública unificado, que permitirá la adecuada interacción entre los sistemas de información de las entidades del Estado a través de la provisión de una estructura tecnológica para enviar y recibir información relevante, que les facilite a los ciudadanos la gestión de trámites y servicios con el Estado. (...)

Al respecto, la UPR ha desarrollado mecanismos que permiten una transformación digital, para responder a los desafíos institucionales y orientación de política pública inteligente del sector agropecuario, aprovechando las tecnologías de la información en sus procesos estratégicos, misionales, de apoyo

y de evaluación y seguimiento, propendiendo por la eficiencia y transparencia en su ejecución, y así mismo por el cumplimiento de la misión y los objetivos estratégicos de la entidad.

En este orden de ideas, la CGR, destaca una serie de sistemas, plataformas y aplicativos operados por la UPRA y los cuales poseen interoperabilidad con el Ministerio de Agricultura, siendo estos los siguientes: El Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria – SIPRA¹; las Evaluaciones Agropecuarias Municipales – EVA²; Sistema Nacional Unificado de Información Rural y Agropecuaria – SNUIRA³; Red de Información y Comunicación del Sector Agropecuario de Colombia – AGRONET⁴; Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios - SIGRA⁵, entre otros.

Estas herramientas empleadas por parte de la UPRA en su accionar misional representan el 62% de rubro financiero de la cuenta de Activos Intangibles, valor que obliga a analizar con mayor énfasis esta situación, debido a que fallos en la operatividad de esta cuenta puede derivar en incumplimientos de la misionalidad de la entidad, así como, interferir en la capacidad de interoperabilidad incidiendo en la misionalidad de otras entidades del sector agropecuario.

¹ plataforma que hace un análisis de la información para dar soporte a nuestros agricultores rurales, orientándolos para sembrar lo más adecuado teniendo en cuenta el suelo y clima del que dispone, y así optimizar la tierra, al sembrar lo que es adecuado y no otros cultivos; además, permite identificar áreas alternativas o nuevos territorios para nuevos proyectos agropecuarios.

² las evaluaciones agropecuarias municipales, son la base de información y conocimiento sobre la oferta productiva agropecuaria de los municipios del país, una operación estratégica para la generación de estadísticas y la toma de decisiones en el sector, en articulación con el Sistema Nacional Unificado de Información Rural Agropecuaria (SNUIRA). En este sentido, se diseñan módulos temáticos que se desarrollan de manera secuencial, en un ciclo de diez años, partiendo de un módulo básico que se recolecta anualmente, así como módulos rotativos recogidos periódicamente a lo largo del ciclo

³ Sistema Nacional Unificado de Información Rural y Agropecuaria, es una estrategia de Estado que busca ordenar, gestionar y gobernar la información sectorial, con el propósito de optimizar su aprovechamiento y propiciar una mejor toma de decisiones. Es además el ecosistema digital o un conjunto consolidado de actores, políticas, procesos, tecnologías, servicios, sistemas de información, información y datos, que, alineados estratégicamente, buscan una transformación digital continua en los asuntos agropecuarios y el desarrollo rural.

⁴ Es la Red de Información y Comunicación del Sector Agropecuario de Colombia, liderada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO. Centraliza y difunde información del sector, para apoyar la toma de decisiones. Por ello, establece sinergias con otras unidades de gestión de información sectorial nacional y regional, tales como instituciones descentralizadas, entidades gubernamentales, centros de investigación, universidades y proyectos de campo en ejecución a cargo de diferentes organizaciones nacionales o internacionales.

⁵ Es un conjunto integrado de actores, datos, tecnologías y procedimientos que interrelacionados entre sí permiten gestionar información necesaria, con el fin de generar conocimiento en las instituciones y actores del sector y así poder soportar la toma de decisiones en la gestión de los riesgos que afectan al sector agropecuario.

2. DICTAMEN

Doctora
CLAUDIA LILIANA CORTÉS LÓPEZ
Directora General
Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos
Agropecuarios - UPRA
Ciudad.

Respetada Doctora Claudia:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, adelantó Auditoría Financiera (PVCF 2024, semestre 1), a la Unidad de Planificación Rural Agraria - UPRA, a través del examen del Estado de Situación Financiera al 31 de diciembre de 2023 y el Estado de Resultados por el año terminado en esa fecha, así como la evaluación de la Ejecución Presupuestal de la vigencia 2023 y del Control Interno Financiero.

La Auditoría Financiera se orientó a comprobar que las operaciones financieras y económicas, se realizaron de conformidad con las Normas Internacionales de Auditoría para las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI⁶ (por sus siglas en inglés), con arreglo a las Normas Internacionales de Auditoría – NIA y los procedimientos aplicables.

La Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA, es responsable de la preparación y correcta presentación de los Estados Financieros y de la información Presupuestal, de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados prescritos por la Contaduría General de la Nación.

Esta responsabilidad incluye el diseñar, implementar y mantener mecanismos de control interno adecuados, para la preparación y presentación de estados financieros libres de incorrecciones materiales, bien sea por fraude o error, seleccionar y aplicar las políticas contables apropiadas, así como efectuar las estimaciones contables que resulten razonables en las circunstancias.

⁶ The International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre el Fenecimiento o no de la Cuenta, con fundamento en la opinión sobre los Estados Financieros y la Ejecución Presupuestal.

El representante legal de la UPRA rindió la cuenta por la vigencia fiscal 2023, dentro de los plazos previstos en la Resolución 064 de octubre 04 de 2023, de la Contraloría General de la República.

La Auditoría Financiera se llevó a cabo de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI, con arreglo a las Normas Internacionales de Auditoría - NIA, las cuales han sido adaptadas por la Contraloría General de la República a través de la Guía de Auditoría Financiera - GAF. Dichas normas exigen que se cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría, con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si los estados financieros y cifras presupuestales, están libres de incorrección material.

La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados financieros y la adecuada implementación y funcionamiento del Control Interno Financiero.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el desarrollo del proceso auditor en cuanto a la oportuna comunicación con el auditado, sin embargo, se encontró como dificultad especial que la información se debió consultar en diferentes fuentes, como fueron entre otras: SECOP II, Colombia compra, aplicativo SEA, incluso hubo conexión por VPN a un equipo de la UPRA, lo que constituyó un proceso dispendioso para ingresar a cada uno de esos sitios informáticos, en algunos hubo que solicitar permisos, aprender a consultar la información, debido a que se solicitó toda la información, pero llegó incompleta y al consultar a la entidad, se informó al equipo auditor, que esta se encontraba en diferentes sitios.

La Contraloría General de la República, considera que la evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para expresar la opinión.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la UPRA dentro del desarrollo de la Auditoría Financiera, otorgando el plazo formalmente establecido para que se emitieran los argumentos de controversia.

2.1. OPINIÓN CONTABLE

2.1.1. Fundamento de la Opinión.

Los Estados Financieros de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA a 31 diciembre de 2023, presentan activos totales por \$7.032.595.358, con un incremento respecto al año anterior de 45,03%. Las cuentas más representativas del Activo corresponden a:

Otros Activos, con una participación del 62%; que comprende los activos intangibles, representados en licencias de uso especializado, dentro de las cuales se encuentran Microsoft, Arcgis, FOREST BMPSc, ELA, entre otras, la variación con respecto a la cuenta otros activos de la vigencia anterior, que fue de \$31.496.260 respecto a la vigencia a auditar que fue de \$4.381.837.636, es decir, que esta cuenta se incrementó en un 13,812,25%.

La propiedad planta y equipo representa el 34,06% de los activos y hacen referencia a: bienes muebles en bodega, propiedades planta y equipo no explotados, maquinaria y equipo, muebles, enseres y equipo de oficina, equipos de comunicación y computación, equipos de transporte, tracción elevación y depreciación acumulada de propiedades planta y equipo; la variación con respecto al año anterior fue del 269,03%. No se determinaron incorrecciones materiales en las actuaciones contractuales de la UPRA, desarrolladas de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa.

Tabla 1. Resultado Análisis situación Financiera

Código	Nombre Cuenta	Periodo Actual	Periodo Anterior	Análisis Horizontal	Análisis Vertical
16	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	\$2.395.189.033	\$649.052.172	269,03%	34,06%

Para el cierre de la vigencia 2023, el total de Activos de la UPRA fue de \$7.032.595.358. Como resultado de la evaluación de los Estados Financieros a 31 de diciembre de 2023, se encontró:

Que, con relación a la conciliación entre contabilidad y almacén, a pesar de existir diferencias, estas no generan incorrección, y no afecta la razonabilidad de los estados financieros, ni tiene incidencia en la opinión contable.

Acorde con la metodología adoptada en la Guía de Auditoría Financiera, se determina la siguiente opinión sobre los Estados Financieros.

2.1.2. Opinión sin Salvedades

En opinión de la CGR, los Estados Financieros de la UPRA correspondientes a la situación financiera a 31 de diciembre de 2023 y los resultados de sus operaciones por el año que terminó en esa fecha, fueron preparados, en todos los aspectos materiales, de conformidad con el marco normativo aplicable, que contempla los principios y normas de contabilidad generalmente aceptadas en Colombia.

2.2. CONCEPTO SOBRE CONTROL INTERNO FINANCIERO

Como resultado de la evaluación al diseño de controles implementados por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA, se determinó una calificación de “**Adecuado**”, sustentado en el hecho que las diferentes actividades se encuentran definidas y cuentan con los mecanismos de control.

En la evaluación de la efectividad de controles realizada de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación de control interno, el puntaje final obtenido fue de **1.62**; la calificación final de control interno fiscal contable, le permite a la Contraloría General de la República, conceptuar que, para el periodo auditado, la calidad y eficiencia de control interno fue “**Con Deficiencias**”; sustentado este resultado en los hallazgos no materiales que se presentan en este informe y que tienen relación principalmente con las falencias evidenciadas, en la supervisión de los contratos y las de carácter presupuestal que, en forma general, no afectan el normal desarrollo de las operaciones de la UPRA.

Se evaluaron los controles establecidos a los riesgos analizados por el equipo auditor relacionados con los procesos contables y presupuestales, de los cuales cuatro (4) controles resultaron con deficiencias, que están relacionados con la documentación del proceso de supervisión contractual como medio fundamental en la ejecución del gasto, la conciliación de las áreas financieras y el no cumplimiento de los requisitos para la constitución de reservas presupuestales y vigencias futuras. Sobre el otro control, el resultado fue efectivo, el cual se refiere a los listados de CDP y RP, SIIIF y Sistema de Eficiencia Administrativa – SEA

2.3. OPINIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

2.3.1. Fundamento de la Opinión

El presupuesto apropiado, para la vigencia 2023, ascendió a \$54.226.172.800, presentando adiciones por \$482.000.000 y reducciones por \$342.000.000, para contar con una apropiación definitiva de \$54.366.172.800 pesos.

De la apropiación definitiva por \$54.366.172.800, los compromisos de la vigencia 2023 ascendieron a \$52.682.799.946, las obligaciones a \$51.175.553.065 y pagos por \$51.153.611.097.

Ejecución:

Presupuesto de Gastos de funcionamiento: la ejecución del presupuesto de gastos de funcionamiento frente a compromisos fue 96% al igual que en las obligaciones.

Presupuesto de inversión: la ejecución del presupuesto de Inversión frente a compromisos fue del 97%, igual con relación a las obligaciones como se presenta a continuación:

Presupuesto de Gastos y Rezago Presupuestal año 2023 Información de Pesos (\$)

Tabla 2. Ejecución Presupuestal y rezago Vigencia 2023 de la UPRA

Concepto	Apropiación definitiva	Compromisos netos	Obligaciones netas	Pagos netos	Compromisos / Apropiación	Obligaciones / Compromisos	Pagos / Obligaciones
FUNCIONAMIENTO	11.202.021.800	10.745.618.374	10.567.428.335	10.557.452.367	95,93	98,34	99,91
Gastos de personal	8.752.235.000	8.448.351.258	8.448.351.258	8.448.351.258	96,53	100,00	100,00
Gastos Generales	2.401.773.800	2.275.323.280	2.097.133.241	2.087.157.273	94,74	92,17	99,52
Transferencias Corrientes	48.013.000	21.943.836	21.943.836	21.943.836	45,70	100,00	100,00
INVERSIÓN	43.164.151.000	41.937.181.572	40.608.124.730	40.596.158.730	97,16	96,83	99,97
TOTAL GASTOS	54.366.172.800	52.682.799.946	51.175.553.065	51.153.611.097	96,90	97,14	99,96

Fuente: Información suministrada por la UPRA y SIIF Nación. Elaboró: Equipo auditor.

Evaluada la Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto se concluye que la UPRA dio cumplimiento con la cadena presupuestal, excepto por el hallazgo constituido en cuanto a reservas presupuestales, por lo cual se determinó una Incorrección material significativa, al sobreestimar las reservas presupuestales en cuantía \$1.122.671.195,70, por no refrendación de las mismas.

2.3.2. Opinión: Con Salvedades

Por lo expresado anteriormente, la opinión sobre la ejecución presupuestal de la UPRA, para la vigencia 2023, es Con Salvedades.

2.4. REFRENDACIÓN DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES

La UPRA constituyó catorce (14) reservas presupuestales a 31 de diciembre de 2023, por valor de \$1.507.246.880,23, correspondiendo a Funcionamiento \$178.190.039 y a Inversión \$1.329.056.841,23; así mismo, mediante oficio UPRA 2024-1-001332 del 5 de abril de 2024, la Directora General, certifica *“Que validada la información por el Profesional Especializado Código 2028, Grado 20 ubicado en la Secretaría General, de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA, Gestión Financiera – Presupuesto, el valor total de obligaciones constituidas como reserva presupuestal en SIIF debido a que no contaban con PAC (cifras en pesos colombianos) es el siguiente: \$364.415.684.53.”*

La CGR, llama la atención sobre las reservas constituidas con corte a 31 de diciembre de 2023 por la UPRA por valor de: \$364.415.684.53, las cuales pese a lo reglado en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996, que establece: *“al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación y, que cada órgano constituirá al 31 de diciembre de año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios”*, fueron constituidas sin cumplir este requisito, basándose en el artículo 28 de la Ley 2342 de 2023 que estableció que: *“Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2023 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2024”*.

Examinadas las reservas constituidas, la CGR no refrendó ocho (8), por valor de \$1.122.671.195,70, que representan el 74.5% de estas, valor correspondiente a los servicios contratados para llevar a cabo la adquisición de bienes y servicios, servicios de soporte y maquinaria de oficina de la UPRA, reserva constituida con sustento en los despachos debido a alta demanda y por tráfico marítimo, además por prorrogas solicitadas para cumplir con la instalación de equipos. Se refrendaron 6 reservas por valor de \$384.575.684,53 que equivalen al 25% del total de las mismas.

2.5. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal, la Contraloría General de la República **FENECE** la cuenta fiscal a la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA por la vigencia fiscal 2023.

2.6. HALLAZGOS DE AUDITORÍA

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron seis (6) hallazgos administrativos, de los cuales dos (2) tienen posible connotación disciplinaria y uno (1) tiene posible connotación fiscal.

2.7. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Del análisis practicado en la auditoría financiera, a la efectividad de las acciones establecidas en el plan de mejoramiento suscrito por la entidad y que se encontraba vigente al 31 de diciembre del 2023, así como la revisión del informe de avance presentado por la entidad con corte a la misma fecha, se estableció el siguiente resultado:

El Plan de Mejoramiento de la UPRA, rendido en el SIRECI al 31 de diciembre de 2023, contiene veintisiete (27) hallazgos correspondientes a las áreas contable y presupuestal; con treinta y seis (36) acciones de mejora.

De los veintisiete (27) hallazgos, se evaluaron trece (13) que se relacionan con los procesos claves evaluados en la presente auditoría, y de éstos se determinó que cinco (5) casos no fueron efectivos, por cuanto se repiten en este proceso auditor, los cuales se mencionan a continuación: inconsistencia de las bases de datos contables y de almacén, la supervisión deficiente de las actividades ejecutadas en contratos y la falta de soportabilidad de informes respecto a la verificación por parte de los supervisores.

De los hallazgos evaluados, se encontró que cinco (5) de los trece (13) persisten en la actual vigencia. De lo anterior el 38% de acciones fueron no efectivas y el 62% fueron efectivas; de acuerdo a la metodología establecida dio como resultado global "**inefectivo**" por cuanto no supero el umbral de efectividad del 80%⁷.

⁷ 3.6 Determinación de efectividad del Plan de mejoramiento- Guía de Auditoría Financiera CGR-Pág.45

Por lo tanto, se concluye que el plan de mejoramiento ha sido “*inefectivo*”.

2.8. PLAN DE MEJORAMIENTO

La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, 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.

El Plan de Mejoramiento deberá ser reportado a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al recibo de este informe, conforme a lo establecido la Resolución Orgánica 0064 del 4 de octubre de 2023, de la CGR.

Para efectos de autorizar el registro y transmisión de la información correspondiente a la modalidad Plan de Mejoramiento a través del SIRECI, el Representante Legal del sujeto de control debe remitir a los correos electrónicos soporte_sireci@contraloria.gov.co, carlos.salamanca@contraloria.gov.co y paola.leguizamon@contraloria.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.

Bogotá, D. C., **15-MAYO-2024**



ANWAR SALIM DACCARETT ALVARADO
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Diego Alberto Ospina Guzmán, director de Vigilancia Fiscal
Revisó: Carlos Mao Salamanca Rosas -Supervisor
Elaboró: Equipo auditor
JAFC

3. RELACIÓN DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

3.1. MACROPROCESO GESTION FINANCIERA Y CONTABLE

Hallazgo 1 - Conciliación Cuenta Activos (Intangibles.) (A)

Constitución Política de Colombia.

“ARTICULO 209. 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.

La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”

Procedimiento de la UPRA - Gestión Contable GRD- GF-PD-004 -V2.

“Realizar y registrar las operaciones financieras y económicas de la UPRA, con información contable veraz, oportuna y fidedigna, basada en los resultados y análisis de la gestión administrativa y financiera de la Entidad, y que cumpla con los lineamientos y parámetros establecidos por la Contaduría General de la Nación y los organismos de control político, financiero, económico y de vigilancia en relación con el cumplimiento de la normatividad contable pública.”

AT2, “(...) adelantar las conciliaciones contables, de la siguiente manera:

a. Almacén entrega la información correspondiente a la base de datos del inventario del aplicativo Sistema Manejo de Existencias y la depreciación utilizando la herramienta desarrollada por la UPRA (...)”

AT4“(...) Consolidar la información de hechos contables remitidas por las áreas con el fin de establecer si se encuentra bajo los parámetros necesarios para la realización de las conciliaciones contables. (...)”

AT5. “(...) Informar mediante correo electrónico a la persona responsable que la información remitida no está conforme a lo requerido para realizar la conciliación contable, con el fin que realice los ajustes y entregue nuevamente la información (...)”

A diciembre 31 del 2023, la cuenta 1970 Activos Intangibles, que corresponde a las subcuentas 197007 Licencias, que presenta saldo por \$4.232.290.378.

De la muestra seleccionada de la subcuenta 197007 (licencias), adquiridas por la UPRA por valor de \$4.232.290,378, que fueron los programas de softwares como Microsoft, ArcGIS, FOREST, BMPSc, ELA, entre otros, en los soportes de la partida conciliatoria en Contabilidad, se observan diferencias con los registros de Almacén, de acuerdo con la conciliación presentada por la UPRA, con corte a 31 de diciembre de 2023.

Tabla 3. Saldo cuenta 197007001

Saldos de la Cuenta 19 Intangibles				
Código	Cuenta	Contabilidad	Almacén	Diferencia a conciliar
197007001	Licencias	4.232.290.378,60	1. 4.747.371.204,83	- 515.080.826,23

Fuente: Conciliación presentada por la UPRA vigencia 2023.
Elaboro: Equipo Auditor.

Lo anterior se presentó, debido a que las bajas de licencias que se dieron, no se actualizaron en el control de almacén, omitiendo el control establecido en el procedimiento.

La situación antes descrita no presenta incorrecciones, ni afecta la razonabilidad de los estados financieros y no tiene incidencia en la opinión contable, por lo tanto, no es material frente a la base del cálculo.

Respuesta de la Entidad

La UPRA manifiesta en el oficio con radicado No. 2024-1-001487, las siguientes razones:

Atendiendo lo dispuesto en el memorando con radicado No. 2023-3-015695 del día 27 de noviembre de 2023 (Anexo No. 1), la profesional contable de la Entidad dio de baja a las licencias que se relacionan a continuación:

TipPla Valor total activo

L224 3.660.000,00
L225 3.660.000,00
L226 3.660.000,00
L204 4.100.826,23
L208 10.000.000,00
L209 90.000.000,00
L203 400.000.000,00

TOTAL 515.080.826,23

Por lo que la entidad manifiesta, que se atendieron las normas de contabilidad vigentes y el procedimiento de Gestión Contable GRD- GF-PD-004 -V2, para realizar el registro contable de la información remitida, con lo cual se atiende de manera veraz, oportuna y fidedigna los hechos económicos ocurridos.

Además, indica que los hechos económicos registrados en los Estados financieros corresponden a la realidad económica de la Entidad de acuerdo a los soportes entregados y las conciliaciones realizadas para *dar cumplimiento a los procedimientos establecidos en las políticas contables*.

La información registrada en los estados financieros responde a la realidad de los hechos económicos, sin que se haya “*subestimado*” la cuenta 197007.

Análisis de la Respuesta:

Del análisis a los argumentos expuestos por la entidad, la observación se mantiene en cuanto a las diferencias registradas en la conciliación entre contabilidad y almacén, en razón a que, teniendo la orden de baja, según el Acta No. 1 del 24 de octubre de 2023, del Comité de Baja e Inventarios de Bienes en la UPRA, estas licencias no fueron retiradas del inventario del almacén omitiendo el control establecido en el aplicativo de inventarios, lo que genera falta de actualización en los registros de inventarios del almacén.

De otra parte, con base en los argumentos expuestos por la entidad en su respuesta, se retira el aparte relacionado con los registros en la cuenta, por lo tanto, no hubo incorrecciones que afecte a la razonabilidad de los estados financieros.

Conclusión:

Se confirma el hallazgo administrativo en lo que respecta a la Conciliación de la Cuenta Activos (Intangibles)

Hallazgo 2. Requisitos legales en la Constitución de reservas presupuestales (A)

La constitución de las reservas presupuestales por Fuerza Mayor o Caso Fortuito, fueron analizadas bajo las siguientes fuentes y criterios:

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Rad 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278)

(...)

“El artículo 64 del Código Civil de Colombia asimila la fuerza mayor y el caso fortuito a imprevistos que no es posible resistir:

Artículo 64. Fuerza mayor o caso fortuito. Se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”

En torno a esta definición y a la naturaleza misma de la fuerza mayor y del caso fortuito han surgido en nuestro medio algunas discusiones sobre la identidad jurídica de estos dos institutos.

A pesar de las diferencias, doctrina y jurisprudencia coinciden en que la fuerza mayor y el caso fortuito son supuestos normativos que extinguen las obligaciones y eximen de responsabilidad en los contratos

Sin embargo, en materia de contratación estatal, más allá de la exoneración de las obligaciones, la fuerza mayor y el caso fortuito son institutos que obligan a hacer distinciones en razón de su naturaleza, su intensidad y sus efectos.

En efecto, hay eventos de fuerza mayor de carácter externo, irresistible e imprevisible, cuya intensidad lleva a que se produzca una terminación anormal del contrato por imposibilidad en su continuación.

Pero también hay situaciones calificadas como fuerza mayor, que no imposibilitan la continuación en la ejecución del contrato, sino que la hacen excesivamente gravosa y de las que emerge el derecho de las partes al mantenimiento de la ecuación económica del contrato. Estas alteraciones están relacionadas con la teoría del hecho del príncipe y de la imprevisión.

Así las cosas, fuerza mayor y caso fortuito son en la ley civil modos de extinguir las obligaciones y constituyen en la contratación estatal eximentes de responsabilidad. Sin embargo, ante la imposibilidad para ejecutar el contrato estatal, puede ocurrir que las partes modifiquen el efecto extintivo propio de dichas figuras y estipulen, en su lugar, dejar en suspenso las obligaciones hasta que el obstáculo que imposibilita el cumplimiento termine o sea removido.

En efecto, los eventos originados en circunstancias transitorias constitutivas de fuerza mayor y caso fortuito se han considerado en la jurisprudencia como causas que justifican el uso de la suspensión, en orden a conservar el vínculo contractual.

(...)

➤ *Sentencia Consejo de Estado 36312 de 2016 Principio de Planeación.*

“La planeación es uno de los principios básicos de la administración, desempeña un papel de suma importancia en la actividad contractual, pues se trata de una técnica de la administración encaminada a lograr el uso eficiente de los recursos y permite cumplir los fines del Estado de una manera oportuna y adecuada. Es por eso que las entidades públicas, antes de iniciar un proceso de selección o de celebrar un contrato estatal, tienen la obligación de elaborar estudios, diseños, proyectos y pliegos de condiciones. ... Se evitan así la improvisación en la gestión pública y los gastos excesivos y se garantiza que la administración actúe con objetivos claros, cuestiones que, a su vez, aseguran la prevalencia del interés general.”

“Sobre ese mismo principio ha considerado:

La planeación constituye una fase previa y preparatoria del contrato, que determina su legitimidad y oportunidad para la consecución de los fines del Estado y permite políticamente su incorporación al presupuesto por cuanto la racionalidad de los recursos públicos implica que todo proyecto que pretenda emprender la Administración Pública debe estar precedido de un conjunto de estudios dirigidos a establecer su viabilidad técnica y económica, así como el impacto social que ésta tenga en la satisfacción de las necesidades públicas.”

➤ *Circular 031 De 2011 Procuraduría General de la Nación:*

(...)

“En el mismo sentido, el MHCP califica las reservas presupuestales como “un instrumento de uso excepcional, o sea, esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas y ajenas a la voluntad de la entidad contratante que impidan la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente pactadas dentro de la misma vigencia en que éste se perfeccionó, debiendo desplazarse la recepción del bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, lo cual conlleva a que en tales eventos de constituya la respectiva reserva presupuestal”

(...)

“De tal manera que el uso excepcional de las reservas presupuestales ante la verificación de eventos imprevisibles se complementa en aquellos eventos en los que de manera sustancial se afecte el ejercicio básico de la función pública, caso en el cual las entidades territoriales que decidan constituir reservas presupuestales deberán justificarlas por el ordenador del gasto y el jefe de presupuesto.

Las reservas presupuestales no se podrán utilizar para resolver deficiencias generadas en la falta de planeación por parte de las entidades territoriales”.

La justificación del hecho generador de la reserva, la cual servirá de base para elevar la solicitud de constitución de la reserva y la correspondiente aprobación de prórroga, ante el comité de contratación o quien haga sus veces, no refleja las condiciones excepcionales de fuerza mayor o caso fortuito como:

- *Que sea un hecho imprevisible; es decir, Imposibilidad de suponer, conjeturar por señales e indicios que algo puede suceder.*
- *Que sea un hecho impredecible, esto es, Imposibilidad de conocer anuncios con antelación que algo ha de suceder.*
- *Que sea un hecho irresistible o sea con Imposibilidad de actuar, realizar, hacer. Imposible detener un hecho imprevisto.*

Ley 1952 de 2019, “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.

Artículo 27. Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.”

Procedimiento de la UPRA, Proceso Nivel 1, Gestión de Recursos; y Nivel 2, Gestión Financiera; AT16. Versión 1 de agosto del 2020.

Del análisis realizado a la información reportada por la UPRA, para la vigencia fiscal 2023, se observó que la entidad no cumplió con el requisito de justificación escrita para el contrato 131253-CO1.PCCNTR.5615185, sin que además se materialicen los eventos de caso fortuito o fuerza mayor en cuanto a la constitución de las reservas presupuestales, para los contratos que se relacionan en la siguiente tabla:

Tabla 4. Cuadro Reservas Fuerza Mayor y/o Caso Fortuito 2023

Rubros Reservas no refinanciadas	Cuantía \$ de la reserva	Contrato / contratista / tercero	Justificación para constituir las reservas presupuestales	La CGR, no considera Fuerza Mayor o Caso fortuito, los siguientes sucesos por:
A-02-02-02-008-005	14.348.089	CONTRATO DE COMPRA VENTA Y SUMINISTROS 129763-CO1.PCCNTR.5541128	Demoras en los despachos de componentes de la industria tecnológica por alta demanda y por dificultades de tránsitos Marítimos.	(1). Acta de inicio 1-12-2023 y terminación contrato 22-12-2023. (2). Las demoras en despachos por alta demanda y por tráfico marítimo no fueron soportadas. (3). La Fuerza Mayor o caso fortuito, no cumple requisitos establecidos en la normatividad citada anteriormente.
C-1704-1100-10-0-1704023-02	3.917.698	CONTRATO DE COMPRA VENTA Y SUMINISTROS 131253-CO1.PCCNTR.5615185	Por solicitud de prórroga de la Operación No.57778133, para hacer entrega del 100% de equipos, instalaciones e implementación, y cumplimiento, hasta el 6-03-2024. Fecha terminación 29-12-2023 y Prorroga solicitada el 28-12-2023.	-Fecha inicio Cto el 14-12-2023. La justificación de la reserva, la cual servirá de base para elevar la solicitud de constitución, y aprobación de prórroga en plazo, ante el comité de contratación, no refleja las condiciones excepcionales de fuerza mayor o caso fortuito.
C-1704-1100-10-0-1704023-02	105.000.000	CONTRATO DE COMPRA VENTA Y SUMINISTROS 131989-CO1.PCCNTR.5541128	Demoras en los despachos de componentes de la industria tecnológica por alta demanda y por dificultades de tránsitos Marítimos.	(1). Acta de inicio 1-12-2023 y terminación contrato 22-12-2023. (2). Las demoras en despachos por alta demanda y por tráfico marítimo no fueron soportadas. (3). La Fuerza Mayor o caso fortuito, no cumple requisitos establecidos en la normatividad citada anteriormente.
C-1799-1100-2-0-1799065-02	59.000.000			
A-02-01-01-004-005	132.700.000			
C-1799-1100-2-0-1799063-02	150.000.000			
C-1704-1100-10-0-1704024-02	501.623.109			
C-1704-1100-10-0-1704023-02	156.082.300	CONTRATO DE COMPRA VENTA Y SUMINISTROS 132947-CO1.PCCNTR.5615185	Por solicitud de prórroga de la Operación No.57778133, para hacer entrega del 100% de equipos, instalaciones e implementación, y cumplimiento, hasta el 6-03-2024. Fecha terminación 29-12-2023 y Prorroga solicitada el 28-12-2023.	- Fecha inicio Cto el 14-12-2023. La justificación de la reserva, la cual servirá de base para elevar la solicitud de constitución, y aprobación de prórroga en plazo, ante el comité de contratación, no refleja las condiciones excepcionales de fuerza mayor o caso fortuito.
Total	1.122.671.196			

Fuente: Cuadro elaborado con información de la UPRA
Elaboró: Equipo Auditor

Las anteriores situaciones, se presentan por inobservancia al principio de planeación que conllevan a que, al cierre de vigencia se constituyan reservas presupuestales sin el cumplimiento de los requisitos de fuerza mayor y/o caso fortuito, vulnerándose el principio de anualidad, lo que genera una incorrección material significativa, en cuantía de \$1.122.671.195,70 al sobreestimar reservas presupuestales que no se refrendan.

Respuesta de la Entidad:

La Entidad, mediante comunicación UPRA 2024-1-001744 del 10 de mayo de 2024, da respuesta en los siguientes términos:

“1. Contrato CO1.PCCNTR.5541128

El 20 de diciembre de 2023, el vendedor Comiagro solicita formalmente se autorice la prórroga a la ejecución del contrato, al comprador Mercado y Bolsa S.A. por lo siguientes hechos:

El fabricante DELL nos comunica, actualmente se están presentando demoras en los despachos debido a la alta demanda de todo lo relacionado con componentes de toda la industria tecnológica en especial con los chips electrónicos y a todas las dificultades de los tránsitos vía marítima, lo cual ha causado congestión en los puertos y modificaciones de tiempos de salida y llegada a los diferentes destinos a nivel global.

Dicha comunicación fue remitida por el comitente comprador a la UPRA mediante correo electrónico del 21 de diciembre de 2023, la cual fue analizada por la supervisora y utilizada como soporte para la autorización de la prórroga, adjunto con la presente respuesta encontraran la mencionada comunicación y la trazabilidad de los correos electrónicos.”

2. Contrato CO1.PCCNTR.5615185

El 27 de diciembre de 2023 el comitente vendedor AGROBOLSA S.A. (en representación del vendedor Heimcore S.A) envió comunicación vía correo electrónica al comitente comprador Correagro S.A. en la cual solicita formalmente se autorice la prórroga en la ejecución del contrato argumentando que:

(...) De manera respetuosa pongo de manifiesto que conforme los tiempos de entrega establecidos por el fabricante FORTINET que integra la solución objeto

del proceso, éste prevé el arribo de los equipos a Colombia en el mes de enero del 2024. Por tal motivo, ante esta circunstancia extraordinaria de fuerza mayor, nos permitimos solicitar plazo de entrega de los equipos firewall Fortimet para el mes de enero del 2024, a fin de evitar traumatismos y ejecutar de forma exitosa el proyecto.

Dicha comunicación fue remitida por el comitente comprador a la UPRA mediante correo electrónico del 27 de diciembre de 2023, la cual fue analizada por la supervisora y utilizada como soporte para la solicitud y posterior autorización de la prórroga, adjunto con la presente respuesta encontraran la mencionada comunicación y la trazabilidad de los correos electrónicos.

De conformidad con las circunstancias anteriormente señaladas, respetuosamente consideramos que, de acuerdo con la documentación aportada, no se evidencian debilidades en la justificación de los casos de fuerza mayor y/o caso fortuito, por parte del supervisor, pues precisamente al evidenciarse un hecho que no se encontraba previsto, este tomó las medidas correspondientes a efectos de asegurar la ejecución del contrato y suplir la necesidad de equipos de la entidad (incluida en el plan de adquisiciones) como efectivamente ocurrió dentro de la prórroga acordada. Una acción diferente como declarar el incumplimiento del contrato habría implicado mayores gastos, manteniendo sin solución las necesidades tecnológicas de la Unidad, cuyos equipos de cómputo para la fecha del contrato ya llevaban con algo más de 10 años de uso, siendo evidente su obsolescencia. (...)

Análisis de la Respuesta

Analizados los argumentos expuestos por la UPRA, no desvirtúan lo observado por la CGR, en tanto la jurisprudencia ha manifestado que las reservas presupuestales deben constituirse de manera excepcional, es decir, de manera esporádica y con la debida justificación de situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, de lo contrario, se incurre en la vulneración al principio de anualidad.

Así las cosas, únicamente en situaciones atípicas y ajenas a la voluntad, que impidan la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente pactadas dentro de la vigencia, podrán constituirse las reservas presupuestales, de tal forma que no se utilicen para resolver deficiencias generadas por fallas en la planeación contractual, situación que se evidencia, en la contratación realizada en el mes de diciembre de 2023 y las prórrogas solicitadas para terminar su ejecución en la vigencia 2024.

Hallazgo administrativo.

Hallazgo 3. Póliza de cumplimiento contratos No. CO1.PCCNTR.5679510 (A.D1)

Constitución Política de Colombia

“ARTICULO 209. 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. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

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”. (...)

ARTÍCULO 7o. DE LAS GARANTÍAS EN LA CONTRATACIÓN. “Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos.

Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral. El Gobierno Nacional señalará las condiciones generales que deberán ser incluidas en las pólizas de cumplimiento de los contratos estatales.

El Gobierno Nacional señalará los criterios que seguirán las entidades para la exigencia de garantías, las clases y niveles de amparo de los riesgos de los contratos, así como los casos en que por las características y complejidad del contrato a celebrar, la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato...”

Decreto Ley 403 de 2020. “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal.”

“Artículo 3º- Del “Principios De La Vigilancia y El Control Fiscal. 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". Ley 594 de 2000. "Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones". "Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer las reglas y principios generales que regulan la función archivística del Estado."*

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".*

(...)

"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 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.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del Supervisor.

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

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

Decreto 1082 de 2015 “Por Medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.” (...)

“Artículo 2.2.1.2.3.1.7. Garantía de cumplimiento. La garantía de cumplimiento del contrato debe cubrir: (...)

3. Cumplimiento del contrato. Este amparo cubre a la Entidad Estatal de los perjuicios derivados de:

3.1. El incumplimiento total o parcial del contrato, cuando el incumplimiento es imputable al contratista;

3.2. El cumplimiento tardío o defectuoso del contrato, cuando el incumplimiento es imputable al contratista;

(...)

3.4. El pago del valor de las multas y de la cláusula penal pecuniaria.

(...)

4. Pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales. Este amparo debe cubrir a la Entidad Estatal de los perjuicios ocasionados por el incumplimiento de las obligaciones laborales del contratista derivadas de la contratación del personal utilizado en el territorio nacional para la ejecución del contrato amparado.

6. Calidad del servicio. Este amparo cubre a la Entidad Estatal por los perjuicios derivados de la deficiente calidad del servicio prestado.

MANUAL DE CONTRATACIÓN Y SUPERVISIÓN - GDR-GC-MA-001 – V10 - 28/03/2023.

4. OPERACIÓN DEL PROCESO DE GESTIÓN CONTRACTUAL

“4.6 PROFESIONAL GRADO 20 DE LA SECRETARIA GENERAL – GESTIÓN CONTRACTUAL.

Como apoyo a las funciones establecidas a la secretaria general de la UPRA en los numerales 1 y 8 del Decreto Ley 4145 de 2011, el profesional grado 20 de gestión contractual, verificará las actividades precontractuales, contractuales y post-contractuales, conforme a su competencia, para la posterior aprobación tanto de la secretaria general, como del director general en su calidad de Ordenador del gasto conforme a los procedimientos establecidos. Por tal razón se sintetizan algunas de las actividades a cargo de este profesional, así:

a). En cuanto al Proceso de “Gestión contractual” en todas sus fases (Precontractual – Contractual – Post-Contractual)

IV. Verificar el cumplimiento del lleno de todos los requisitos contractuales, en cada una de las Modalidades de Contratación que sean adelantadas por la UPRA, en coordinación con los profesionales designados para cada una de las dependencias, algunas de estas actividades en su etapa Contractual, son:

- Verificar que el contrato fue debidamente perfeccionado (aceptación SECOP II)*
- Verificar y avalar la constitución de la Garantía exigida en el contrato y gestionar el flujo de validación en el SECOP II.”*

Ley 1952 de 2019⁸ “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.

Artículo 26. La falta disciplinaria. *“Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.*

⁸ Ley 2094 de 2021: “(...) *Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones (...)*”.

Artículo 27 Acción y omisión. La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.”.

Revisado el expediente abajo relacionado, se pudo establecer que la garantía exigida no cumplió con el amparo establecido contractualmente, tal como se puede evidenciar en el siguiente hecho:

CONTRATO No. CO1.PCCNTR.5679510-2023, suscrito entre la empresa Margin Comunicaciones S.A.S y la Unidad de Planificación Rural Agraria-UPRA el 22 de diciembre de 2023, hasta el 30 de abril de 2024, cuyo objeto es: “Contratar el suministro de tiquetes aéreos”, para lo cual el contratista presentó la póliza de cumplimiento, No 1-44-101214778 del 12 de diciembre de 2023, expedida por la compañía Seguros del Estado, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 5. Póliza de Cumplimiento Amparos

Amparos	Vigencia Desde	Vigencia Hasta	Suma Aseg/Actual
Cumplimiento del contrato	30/04/2024	30/10/2024	\$15,766,676.00
Pagos de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales	30/04/2024	30/04/2027	\$7,883,338.00
Calidad del servicio	30/04/2024	30/04/2025	\$31,533,352.00

Fuente: Expediente contrato No. CO1.PCCNTR.5014348-2023

Elaboró: Equipo auditor

Analizada la información, se evidencia que la cobertura de la póliza se tomó a partir de la fecha de terminación del contrato, es decir, 30 de abril de 2024, dejando sin amparo el mismo, para cubrir los posibles perjuicios causados durante su ejecución y sin la existencia de un documento aclaratorio.

Esta situación fue aprobada por la secretaria general y no fue verificada por el supervisor al momento de expedir la respectiva certificación de los pagos, de donde se infiere que hubo debilidades en el cumplimiento de las funciones tanto de secretaria general como por parte del supervisor, al no verificar el amparo total que cubría las pólizas en comento, o sea en la ejecución del contrato, de acuerdo con la normatividad aplicable en el caso referido.

En este orden de ideas, la vulneración de los principios de la función administrativa de la Constitución Política y el incumplimiento del clausulado contractual, conllevan a una eventual falta disciplinaria; por tal razón, se dará

traslado al operador jurídico competente en virtud del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

Respuesta de la Entidad

La entidad en su respuesta, aduce que: *“De acuerdo con la observación, la Entidad cuenta con el cubrimiento ante un posible incumplimiento del contratista. Ante este hecho si la Entidad se encontrará ante un posible incumplimiento del contratista, la aseguradora no podrá endilgar que el seguro no se encuentra vigente para tal fin como quiera que se expidió una garantía única de cumplimiento y la calidad del servicio contratado, de tal manera consideramos que el contrato si se encuentra respaldado conforme a la Ley.*

Conforme con las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, al igual que el Decreto 1082 de 2015 y demás normas integrantes del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, se advierte la obligación de aprobar las garantías a la compañía aseguradora. Esto no implica de ninguna manera que la Entidad no cuente con las garantías suficientes para cubrir los riesgos amparados por el contrato, adicionalmente vale la pena mencionar, que la observación carece de incidencia disciplinaria, pues para ello es necesario que se materialicen un incumplimiento contractual y que generen eventuales incumplimientos que afecten el patrimonio de la Entidad”.

Análisis de la respuesta

En el entendido que se observaron dos contratos, se procede así:

Punto 1 contrato 5679510-2023

Analizada la respuesta dada por la entidad, se advierte que la CGR no desconoce la existencia de la póliza, lo que se cuestiona es que al ejecutar recursos públicos la entidad debe verificar las diversas garantías de acuerdo con el objeto del contrato, por lo que se determinó en la póliza que los amparos no tienen vigencia desde el inicio del contrato, conforme a la cláusula cuarta del mismo, es decir, que no hubo cobertura durante el desarrollo y ejecución, ya que la póliza empezó a regir a partir de la fecha de terminación del contrato.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que la entidad en su respuesta no anexó nuevos soportes en el cual se permita validar la vigencia y cobertura del amparo específico de la póliza, la observación se mantiene y se configura como hallazgo.

Punto 2. Contrato No. 5541128-2023

En razón a la respuesta de la entidad, se desvirtúa lo observado por el ente de control con la información suministrada, respecto a este punto, relacionado con la constitución de la garantía única de cumplimiento del contrato de comisión.

Conclusión

De acuerdo con lo antes expuesto, el punto 1 de la observación se valida como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria (A.D).

Hallazgo 4. Entrega de informes y/o productos de la ejecución del contrato (FORMATO GCO-FT-017). (A).

Constitución Política de Colombia.

“ARTICULO 209. 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.

La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”

Decreto Ley 403 de 2020. *“Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”.*

“Artículo 3°- Del “Principios De La Vigilancia y El Control Fiscal. 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”. Ley 594 de 2000. “Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones”. “Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer las reglas y principios generales que regulan la función archivística del Estado.”

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”.

“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 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.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del Supervisor.

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

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

MANUAL DE CONTRATACION Y SUPERVISION VERSION 10

7 SUPERVISION CONTRACTUAL

7.1 FACULTADES Y DEBERES DE LA SUPERVISIÓN

“La supervisión consta de diferentes facultades y deberes que buscan, que las actividades realizadas por el contratista se dirijan inequívocamente al cumplimiento del objeto contractual y siempre estén enmarcadas en los principios constitucionales, la función administrativa, la finalidad del Estado y los principios de la contratación pública.

Dentro de la autonomía que legalmente les asiste, los Supervisores (o Interventores) están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y sus deberes consistirán en la responsabilidad de mantener informado al Ordenador del Gasto y al Superior inmediato de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato o cuando tal incumplimiento se presente. Estas facultades y deberes son las siguientes: (i) Vigilancia y control técnico; (ii) Vigilancia y control administrativo; (iii) Vigilancia y control financiero; (iv) Vigilancia y control contable; y (v) Vigilancia y control legal o jurídico.”

7.1.4 FACULTADES Y DEBERES FINANCIEROS DE LA SUPERVISIÓN

“Estas obligaciones tienen como finalidad realizar el seguimiento a los asuntos presupuestales y financieros del contrato para evitar cualquier tipo de anomalía en cuanto a los recursos y llevar el debido control sobre los mismos.”

ANEXO CONTRATO PERSONAS JURIDICAS

CLÁUSULA TERCERA. CONDICIONES PARA REALIZAR LOS PAGOS

“Los pagos que se compromete a realizar la UPRA deberán cumplir con los siguientes requisitos, de conformidad con el proceso de automatización de gestión financiera, en el SEA, así: a) Presentación de los Formatos denominados “Entrega

de informes y/o productos de la ejecución del contrato” y “Certificado de Supervisión para Trámite de Pago”; b) Presentación de Factura electrónica para los Contratistas que estén obligados, de conformidad con lo establecido en el Decreto 358 de 2020 y a la resolución 042 del 5 de mayo de 2020, la cual deberá ser validada la DIAN; y c) Certificación de pagos parafiscales, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1273 de 2018 y demás normas pertinentes que regulen la materia. Parágrafo primero. Cuando la UPRA en sus pagos pacte mensualidades, estas se entenderán para todos los efectos legales y financieros los correspondientes a treinta (30) días. Parágrafo segundo. Los pagos se efectuarán con sujeción a las apropiaciones presupuestales, al Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC, de la correspondiente vigencia, a la situación de fondos por parte de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional y al correspondiente trámite administrativo. Parágrafo tercero. Los pagos que efectúe la UPRA a sus Contratistas, se consignarán en la cuenta bancaria que informen al momento de aceptar el Contrato en el aplicativo electrónico SECOP II. Parágrafo cuarto. Los contratos que cumplan con el último requisito de ejecución dentro de los tres últimos días calendario de cada mes, se deberá proyectar Acta de inicio el primer día hábil del mes correspondiente. Parágrafo quinto. Para efectos del cierre de cada vigencia fiscal se acatarán las disposiciones establecidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y plasmadas en la Circular de Cierre emitida por la secretaria general / Gestión Financiera de la UPRA. Parágrafo sexto. En cumplimiento a la planificación contractual y financiera propuesta para la vigencia, los contratos y cierre presupuestal no podrán superar la fecha establecida en la circular respectiva, salvo, autorización por parte del Ordenador del Gasto de la UPRA. Parágrafo séptimo. Los pagos se realizarán previa verificación y aprobación por parte del Supervisor designado, quién dará fe del cumplimiento de las obligaciones pactadas y el Contratista se compromete a subir los soportes generados en él SEA a la plataforma transaccional.”

Una vez revisada la documentación allegada por la UPRA sobre los contratos que se relacionan a continuación:

- CO1.PCCNTR.5014348
- CO1.PCCNTR.5679510
- CO1.PCCNTR.4261090
- CO1.PCCNTR.4839235

Se pudo observar que el formato “*Entrega de informes y/o productos de la ejecución del contrato*”, no se encuentra diligenciado, requisito plasmado en los anexos contractuales CLÁUSULA TERCERA. CONDICIONES PARA REALIZAR LOS PAGOS, literal a).

Los hechos anteriormente expuestos se presentan por debilidades y falta de control por parte del supervisor del contrato

La situación anterior, genera que no se pueda evidenciar el seguimiento en calidad y cumplimiento de la ejecución de las obligaciones contractuales establecidas en cada relación contractual.

Respuesta de la Entidad

“Atendiendo en estricto sentido el concepto de supervisión, entendido este como el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato, que para el caso que nos ocupa se trata de negocios jurídicos, cuyo objeto no supone un entregable derivado de su cumplimiento de forma periódica para este tipo de contratos; es decir, son contratos de ejecución sucesiva o continua y de ejecución inmediata, así por ejemplo, los contratos CO1.PCCNTR.5014348 y CO1.PCCNTR.5679510 tiquetes aéreos, CO1.PCCNTR.4261090 – arrendamiento, CO1.PCCNTR.4261090 – seguros, son evidentes el cumplimiento del objeto contractual dada la continuidad en la prestación del servicio, encaminado a obtener la satisfacción del interés público colectivo por parte de los funcionarios y colaboradores de la UPRA, que se reitera, son contratos.

para la prestación del servicio de arrendamiento, tiquetes y seguros, que no generan entregable alguno que dé cuenta de su cumplimiento; por lo tanto, no debe inferirse debilidades en la supervisión, como lo señala el equipo auditor, pues no genera ningún impacto negativo en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico, ya que se verificaron cada una de las facturas para realizar el respectivo pago.

Así las cosas, queda de presente que se cumplió con las funciones de la supervisión y recibo a satisfacción del cumplimiento del objeto contractual; por tanto, no hay ninguna infracción al precepto normativo de tipo legal, relacionado con el ejercicio de la supervisión...”

Análisis de la Respuesta

Analizada la Respuesta por parte de la UPRA, no es de recibo para la Contraloría General de la República, el argumento en el cual menciona *“sobre el cumplimiento del objeto del contrato, que para el caso que nos ocupa se trata de negocios jurídicos, cuyo objeto no supone un entregable derivado de su cumplimiento de forma periódica para este tipo de contratos; es decir, son contratos de ejecución sucesiva o continua y de ejecución inmediata, así por ejemplo, los contratos CO1.PCCNTR.5014348 y CO1.PCCNTR.5679510 tiquetes aéreos,*

CO1.PCCNTR.4261090 – arrendamiento, CO1.PCCNTR. .4839235 – seguros, son evidentes el cumplimiento del objeto contractual dada la continuidad en la prestación del servicio”

Cabe aclarar que la observación no hace referencia al incumplimiento de los objetos contractuales, sino a la falta de exigencia de la presentación y diligenciamiento del formato GCO-FT-017 versión 1 “*Entrega de informes y/o productos de la ejecución del contrato*”, condición para realizar el pago a los contratistas en el año 2023, requisito plasmado en los anexos contractuales CLÁUSULA TERCERA. CONDICIONES PARA REALIZAR LOS PAGOS, literal a).

Conclusión

Es por esta razón que lo observado por la CGR, se valida y se configura como un hallazgo administrativo y se retira la connotación disciplinaria.

Hallazgo 5. Entregables Contrato No. CO1.PCCNTR.4487832-2023. (A.D2.F1)

Constitución Política de la República de Colombia.

Artículo 209. “*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. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

DECRETO <LEY> 4145 DE 2011, “*Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA y se dictan otras disposiciones*”.

ARTÍCULO 15. FUNCIONES DE LA SECRETARIA GENERAL. Son funciones de la secretaria general las siguientes:

1. “*Dirigir los procesos relacionados con el talento humano y la gestión contractual, así como la administración de los recursos físicos, financieros y tecnológicos requeridos para el desarrollo de la misión de la Unidad, conforme a las disposiciones vigentes*”.

(...)

8. “Dirigir el proceso de gestión contractual en todas sus etapas en coordinación con las demás dependencias de la Unidad”.

ESTUDIOS PREVIOS DEL 28 DE OCTUBRE DE 2021

(...)

4. DESCRIPCIÓN DE LA NECESIDAD⁹ QUE SE DESEA SATISFACER CON LA CONTRATACIÓN

En parte el fundamento de este acápite parte de: “... las bases del PND, se definieron como pilares la Justicia Ambiental, Justicia Económica y Justicia Social, sobre los cuales se fundamenta, el avance hacia el logro de la Paz Total”.

“...Los ejes transformacionales son: 1. Ordenamiento Territorial, 2. Seguridad Humana y justicia social, 3. Derecho humano a la alimentación, 4. Economía Productiva para la Vida y Lucha contra el Cambio Climático, 5. Convergencia Regional”.

(...)

“(1) Ordenamiento Territorial: Entendido como el conjunto de relaciones entre tres componentes: (1) Determinantes del ordenamiento territorial (ambientales, patrimonio, infraestructura de transporte, servicios públicos y del cuidado, planes integrales de desarrollo metropolitano y proyectos turísticos) (2) Instrumentos de ordenamiento y planeación (3) Las instituciones del ordenamiento territorial. El resultado de la articulación de estos tres componentes debe mejorar la efectividad de la relación nación – entidades territoriales. La mejora en efectividad debe concretarse en una descentralización efectiva de competencias y responsabilidades, así como la sostenibilidad económica, ambiental y social de las entidades territoriales, para construir colectivamente un país ordenado, desde el uso eficiente del suelo y del agua, que permita el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio, para el beneficio de las comunidades rurales. Es una política de Estado y proceso de planificación territorial integral y concertada, con la que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización espacial del territorio, acorde con los objetivos del desarrollo económico, social, cultural y la política ambiental” (Resaltado fuera de texto)

(...)

6. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO¹⁰ A CONTRATAR, CON SUS ESPECIFICACIONES

⁹ **Principios de Planeación y Legalidad Contractual.** En cumplimiento de los deberes y obligaciones a cargo de las entidades públicas la necesidad a contratar fue objeto previo de análisis y aprobación dentro de los proyectos de inversión y funcionamiento presentados, en cumplimiento a los numerales 6, 7 y 12 del artículo 25 (*Principio de Economía*) y el numeral 3 del artículo del artículo 26 (*Principio de Responsabilidad*) de la Ley 80 de 1993, denotando con ello transparencia de las necesidades a contratar por la UPRA. Por lo que en el presente documento se establecen las condiciones pactadas al momento de la celebración del contrato y las circunstancias que rodearan su ejecución o desarrollo dentro del periodo pactado.

6.1. Objeto del Contrato Prestar servicios profesionales a la UPRA para la elaboración de lineamientos de gestión y financiación del suelo rural como parte de la estrategia de regularización de mercado de tierras rurales desde la perspectiva jurídica y tributaria.

8. FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE SOPORTAN LA MODALIDAD DE SELECCIÓN

(...)

“Por lo que se ha previsto adelantar la presente contratación bajo la modalidad de Contratación Directa, tomando como referencia lo expresado por la Sección Tercera - Sala de lo Contencioso Administrativo el Consejo de Estado, mediante fallo Radicado: 11001-03-26- 000- 2011-00039-00 (41719) en el cual se unifica la Jurisprudencia en punto al alcance legal de los objetos de los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, refiriéndose al respecto en los siguientes términos: “(...) Se puede afirmar, sin lugar a mayor dubitación, que la realidad material de las expresiones legales “...para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión...” engloba necesariamente una misma sustancia jurídica: la del contrato de prestación de servicios definido en el artículo 32 No 3 de la ley 80 de 1993 y que no es otro que aquel que tiene por objeto apoyar la gestión de la entidad requirente en relación con su funcionamiento o el desarrollo de actividades relacionadas con la Administración de la misma, que en esencia no implican en manera alguna el ejercicio de funciones públicas administrativas. 94.- En realidad se trata de contratos a través de los cuales, de una u otra manera, se fortalece la gestión administrativa y el funcionamiento de las entidades públicas, dando el soporte o el acompañamiento necesario y requerido para el cumplimiento de sus propósitos y finalidades cuando estas por sí solas, y a través de sus medios y mecanismos ordinarios, no los pueden satisfacer; o la complejidad de las actividades administrativas o del funcionamiento de la entidad pública son de características tan especiales, o de una complejidad tal, que reclaman conocimientos especializados que no se pueden obtener por los medios y mecanismos normales que la ley le concede a las entidades estatales. El contrato de prestación de servicios resulta ser ante todo un contrato vital para la gestión y el funcionamiento de las entidades estatales porque suple las deficiencias de estas. (...) En este sentido, y efectuando un análisis exclusivamente sobre los fundamentos legales expuestos, serán entonces contratos de “prestación de servicios profesionales” todos aquellos cuyo objeto esté determinado materialmente por el desarrollo de

¹⁰Como principio esencial de la planeación, la necesidad contractual que se materializará con el objeto planteado, se desarrollará o ejecutará estrictamente dentro del plazo de ejecución (termino estrictamente indispensable) establecido en el numeral 9.1 de los presentes “Estudios y Documentos Previos” el cual es previamente definido (PAA) y aceptado por el futuro Contratista.

actividades identificables e intangibles que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad tendiente a satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento que ellas requieran, bien sea acompañándolas, apoyándolas o soportándolas, al igual que a desarrollar estas mismas actividades en aras de proporcionar, aportar, apuntalar, reforzar la gestión administrativa o su funcionamiento con conocimientos especializados, siempre y cuando dichos objetos estén encomendados a personas catalogadas de acuerdo con el ordenamiento jurídico como profesionales. En suma, lo característico es el despliegue de actividades que demandan la aprehensión de competencias y habilidades propias de la formación profesional o especializada de la persona natural o jurídica, de manera que se trata de un saber intelectual cualificado.”. (Resaltado fuera de texto)

9.3. Forma de pago

a) “Presentación de los Formatos denominados “Entrega de informes y/o productos de la ejecución del contrato” y “Certificado de Supervisión para Trámite de Pago”

9.4 Obligaciones específicas

1. *Elaborar y presentar al supervisor un plan de trabajo individual para la consecución del objeto contractual, atendiendo la programación y alcances definidos por la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras de la UPRA, y el cronograma establecido por la Upra; así como realizar los ajustes al mismo en caso de ser requerido.*
2. *Elaborar la propuesta de lineamientos desde la perspectiva jurídica y tributaria para cada uno de los instrumentos de gestión y financiación de suelo rural definidos por la entidad.*
3. *Liderar, realizar la coordinación técnica y consolidar los documentos que contengan los lineamientos de gestión y financiación del suelo rural por cada uno de los instrumentos definidos por la entidad propuestos por el equipo de trabajo conformado para el efecto.*
4. *Elaborar los documentos que contengan las propuestas normativas que permitan la aplicación de los instrumentos desarrollados en el suelo rural, y apoyar la ejecución de las iniciativas reglamentarias relacionadas con el objeto contractual.*
5. *Liderar la realización de análisis y propuestas de ajuste a las finanzas territoriales.*
6. *Apoyar la realización de las validaciones internas y externas a las propuestas elaboradas, incluida la identificación de actores potenciales para realizar acercamientos interinstitucionales, mesas de trabajo y talleres con expertos nacionales que permitan complementar las propuestas elaboradas*

7. Apoyar verbalmente o por escrito a la UPRA en los temas relacionados con el objeto del contrato, cuando ello sea requerido por el Supervisor.

8. Apoyar la interacción con equipos de trabajo intra e interinstitucionales, así como en los trabajos de campo relacionados y requeridos para el desarrollo del objeto del contrato.

9. Elaborar un informe final que sintetice el contenido de los documentos objeto del contrato, que incluya las actividades ejecutadas, los productos entregados y las lecciones aprendidas.

9.8. Designación e Identificación del Supervisor¹¹

(...)

2. “Verificar directamente que el Contratista cumpla las condiciones de ejecución del contrato, según los términos y obligaciones convenidas en el mismo, rechazar aquellas que a su criterio no cumplan, aspecto que informará al Contratista de manera escrita, en términos inequívocos, claros y precisos, las razones que motivan el rechazo para que proceda a su subsanación en el menor tiempo posible y así poder certificar el cumplimiento a entera satisfacción”. (Resaltado fuera de texto).

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”.

Artículo 2: De las Modalidades de Selección.

Numeral 4: Contratación directa.

Literal h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales;

CIRCULAR CONJUNTA No. 01 DE 2023 (enero 5)

AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
PARA: ORGANOS ORGANISMOS Y ENTIDADES DEL SECTOR CENTRAL Y DESCENTRALIZADO DE LA RAMA EJECUTIVA DEL ORDEN NACIONAL Y TERRITORIAL

DE: DIRECTOR GENERAL DE LA AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-COLOMBIA COMPRA EFICIENTE- Y DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
ASUNTO: LINEAMIENTOS PARA LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PREVISTOS EN EL ARTICULO 2, NÚMERAL 4, LITERAL H, DE LA LEY 1150 DE 2007 - VIGENCIA 2023 (...)

¹¹ Numeral 9.8.

1. *“Solo pueden celebrarse contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión relacionados con la administración o funcionamiento institucionales, es decir, para realizar actividades que hagan parte del giro ordinario o quehacer cotidiano del ente estatal respectivo...”* (Resaltado fuera de texto)

Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional

Artículo 2.2.1.2.1.4.9: “Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales”. establece: “*Las entidades estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la entidad estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la entidad estatal haya obtenido previamente varias ofertas ...*”

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.
(...)”

“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 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.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo,

técnico financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del Supervisor.

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

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

MANUAL DE CONTRATACIÓN Y SUPERVISIÓN- GDR-GC-MA-001- V. 10 - 28/03/2023.

“(…) 7.1.1 Facultades y Deberes Técnicos de la Supervisión.

d) Verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas, calidad, normas y garantías de bienes, servicios u obras pactadas.

h) Vigilar e informar al Ordenador del Gasto sobre la calidad de los bienes, servicios y obras hasta el vencimiento de las garantías exigidas, con el fin de iniciar oportunamente las acciones respectivas aplicables.

j) Entregar los soportes físicos o digitales de los servicios o productos contratados a la Secretaría General – Gestión documental, desde el inicio de la etapa de ejecución hasta la finalización del contrato(…)”.

(…)” Consejo de Estado, Sección Tercera, 2013, expediente No. 23829, C.P. Hernán Andrade Rincón:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido repetidamente que, en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable, antes de asumir compromisos específicos en relación con los términos de lo que

podrá llegar a ser un contrato y, por supuesto, mucho antes de su adjudicación y consiguiente celebración, la elaboración previa de estudios y análisis serios y completos encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes “Negrilla extra texto.

Consejo de Estado, Sección Tercera, 2007, expediente No. 24715. C.P, Ruth Stella Correa.

“Por lo tanto, el principio de economía en cuya esencia se encuentra el deber de planeación del contrato “significa que el Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia para que se protejan los recursos públicos fiscales, con sujeción estricta al orden jurídico. De tal manera que es cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas, que generan situaciones contrarias a la ley”. Negrilla extra texto.

Ley 610 de 2000 *“Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.”*

Artículo 3o: *“Gestión fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.”*

Artículo 6o: *“Daño patrimonial al Estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”*

Ley 1952 de 2019¹² *“Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.*

Artículo 26. La falta disciplinaria. *“Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley.*

Artículo 27 Acción y omisión. *La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.”.*

ANEXO CONTRACTUAL – VIGENCIA 2023 CLÁUSULAS CONTRACTUALES APLICABLES A LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y/O DE APOYO A LA GESTIÓN
CLÁUSULA PRIMERA. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS, GENERALES Y DERECHO DE LOS CONTRATISTAS A. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS

“(..) Estas obligaciones estarán establecidas en los “Estudios y Documentos Previos” documento que se entiende parte integral, del Contrato que es aceptado por el contratista o proveedor en la plataforma transaccional SECOP II (..)”

Contrato No. CO1.PCCNTR.4487832-2023, celebrado entre la UPRA y la profesional MAGDA CRISTINA MONTAÑA MURILLO, suscrito el 27 de enero de 2023.

Objeto: *“Prestar servicios profesionales a la UPRA para la elaboración de lineamientos de gestión y financiación del suelo rural como parte de la estrategia de regularización de mercado de tierras rurales desde la perspectiva jurídica y tributaria”.*

CLÁUSULA TERCERA. CONDICIONES PARA REALIZAR LOS PAGOS
Los pagos que se compromete a realizar la UPRA deberán cumplir con los

¹² Ley 2094 de 2021: *“(…) Por medio de la cual se reforma la Ley 1952 de 2019 y se dictan otras disposiciones (..)”.*

siguientes requisitos, de conformidad con el proceso de automatización de gestión financiera, en el SEA, así:

- a) Presentación de los Formatos denominados “*Entrega de informes y/o productos de la ejecución del contrato*” y “*Certificado de Supervisión para Trámite de Pago*” (...)

CLÁUSULA QUINTA. VIGENCIA. La vigencia del presente contrato será igual al plazo de ejecución estrictamente pactado¹⁶ y seis (06) meses más, contados a partir del perfeccionamiento del mismo (aceptación en el SECOP II).

Acta de inicio: 27 de enero de 2023.

Evalúados los documentos soportes de la relación contractual, conforme a los estudios previos de la entidad, del contrato de prestación de servicios que se celebró con ocasión del proyecto “*El Desarrollo de la Planificación del Ordenamiento Territorial Agropecuario (DOTA)*”, teniendo en cuenta para ello el numeral “(1) Ordenamiento Territorial...” antes transcrito, entendiendo que la descripción de la necesidad se basó en los ejes transformacionales; para el caso que nos ocupa se tomó específicamente el eje de “*Ordenamiento Territorial*”, el cual relaciona tres componentes, como son:

“... (1) *Determinantes del ordenamiento territorial (ambientales, patrimonio, infraestructura de transporte, servicios públicos y del cuidado, planes integrales de desarrollo metropolitano y proyectos turísticos)* (2) *Instrumentos de ordenamiento y planeación* (3) *Las instituciones del ordenamiento territorial...*”

Además, dichos estudios, expresan que el resultado de estos tres componentes se articulara para “... mejorar la efectividad de la relación nación – entidades territoriales. La mejora en efectividad debe concretarse en una descentralización efectiva de competencias y responsabilidades, así como la sostenibilidad económica, ambiental y social de las entidades territoriales, para construir colectivamente un país ordenado, desde el uso eficiente del suelo y del agua, que permita el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio, para el beneficio de las comunidades rurales”. (Resaltado fuera de texto)

Verificados los documentos soportes del Contrato No. CO1.PCCNTR.4487832-2023, cabe precisar, que el objeto contractual contenido tanto en los estudios previos como en el contrato referido, no tiene relación directa con la justificación de la necesidad; fundamento legal para elaborar el contrato de prestación de servicios y por consiguiente los documentos soportes desarrollados por la contratista no se compaginan de manera clara con las actividades propias del objeto misional de la UPRA, pues no se hallan relacionadas con actividades en cuanto a la planificación en la gestión del territorio para usos agropecuarios que

contribuya a la productividad y competitividad, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y el uso eficiente del suelo rural, sino a la prestación de servicios profesionales para la modificación de las normas relacionadas con el IPU¹³, procesos legislativos que no es propio de su área misional.

Ahora bien, en cuanto a los pagos efectuados al contratista, se observa que los mismos se hicieron en virtud del clausulado contractual, en donde se pactó como forma de pago, el cumplimiento de varios requisitos entre ellos, que el supervisor del contrato verificara los Formatos denominados: *Certificación de Supervisión para Trámite de Pago (GFI-FT-005 Versión 6 de 22/01/2016)* y *Entrega de informes y/o productos de la ejecución del contrato (GCO-FT-017 Versión 1 de 31/10/2013)* a través de los cuales el supervisor, en cumplimiento de sus funciones contempladas en la cláusula tercera, certificaba las actividades desarrolladas por el profesional y así autorizaba el pago según lo establecido tanto en los estudios previos como en la cláusula tercera del referido contrato.

No obstante lo anterior, al verificar los documentos elaborados por el contratista, que debían haberse entregado como: *“Entrega de informes y/o productos de la ejecución del contrato”*, en el entendido que para efectos de los pagos de las facturas se exigió como requisito *sine qua non* la certificación del supervisor, para así autorizar los pagos, una vez revisados dichos documentos por la CGR, el contexto de dicha información corresponde a la transcripción del articulado de las normas legales que regulan el marco normativo relacionado con el Impuesto Predial Unificado - IPU , entre ellas: Ley 1430 de 2010¹⁴, Ley 44 de 1990¹⁵, Ley 1995 de 2019¹⁶, Ley 14 de 1983¹⁷, Ley 601 de 2000¹⁸ , Ley 1607 de 2012¹⁹, Ley 1753 de 2015²⁰ y el Estatuto Tributario Nacional.

Aunado a lo anterior, dichos documentos fueron presentados como propuestas sin que obedezcan a un documento final de informes y/o productos de la ejecución del contrato, al presentar observaciones no subsanadas (observaciones con control

¹³ “Por el cual se adoptan medidas en materia de Impuesto Predial Unificado, se modifica parcialmente la Ley 44 de 1990, se deroga la Ley 1995 de 2019 y se dictan otras disposiciones”

¹⁴ “Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”.

¹⁵ “Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias”.

¹⁶ “Por medio de la cual se dictan normas catastrales e impuestos sobre la propiedad raíz y se dictan otras disposiciones de carácter tributario territorial”.

¹⁷ “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”

¹⁸ “Por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital.”

¹⁹ “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”

²⁰ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”

de cambio en la redacción, resaltados con colores y signos de interrogaciones), como se muestra en las siguientes imágenes:

Entregables Propuesta normativa mes de febrero 2023

<p>Propuesta Normativa</p> <p>Capítulo X. Estructura sustantiva y procedimental especial del Impuesto Predial para Bienes Inmuebles en zonas urbanas (BIBI)</p> <p>Propuesta NAC</p> <p>Artículo 1. Modo general: El impuesto Predial se aplicará sobre el valor que genere la propiedad inmueble clasificada en su modalidad física, jurídica y económica del momento de su creación, de conformidad con las condiciones personales del sujeto pasivo. Toda herencia efectiva con un respectivo predio hipotecado o gravado con un respectivo, al respectivo inmueble podrá percibir el impuesto en su forma y en el momento de su creación, cuando el inmueble sea vendido, enajenado o gravado con un respectivo, cuando el inmueble sea vendido, enajenado o gravado con un respectivo con cargo al predio del mismo.</p> <p>Artículo 2. Modo general: El impuesto Predial se aplicará sobre el valor que genere la propiedad inmueble clasificada en su modalidad física, jurídica y económica del momento de su creación, de conformidad con las condiciones personales del sujeto pasivo. Toda herencia efectiva con un respectivo predio hipotecado o gravado con un respectivo, al respectivo inmueble podrá percibir el impuesto en su forma y en el momento de su creación, cuando el inmueble sea vendido, enajenado o gravado con un respectivo, cuando el inmueble sea vendido, enajenado o gravado con un respectivo con cargo al predio del mismo.</p> <p>Artículo 3. Modo general: El impuesto Predial se aplicará sobre el valor que genere la propiedad inmueble clasificada en su modalidad física, jurídica y económica del momento de su creación, de conformidad con las condiciones personales del sujeto pasivo. Toda herencia efectiva con un respectivo predio hipotecado o gravado con un respectivo, al respectivo inmueble podrá percibir el impuesto en su forma y en el momento de su creación, cuando el inmueble sea vendido, enajenado o gravado con un respectivo, cuando el inmueble sea vendido, enajenado o gravado con un respectivo con cargo al predio del mismo.</p> <p>Artículo 4. Modo general: El impuesto Predial se aplicará sobre el valor que genere la propiedad inmueble clasificada en su modalidad física, jurídica y económica del momento de su creación, de conformidad con las condiciones personales del sujeto pasivo. Toda herencia efectiva con un respectivo predio hipotecado o gravado con un respectivo, al respectivo inmueble podrá percibir el impuesto en su forma y en el momento de su creación, cuando el inmueble sea vendido, enajenado o gravado con un respectivo, cuando el inmueble sea vendido, enajenado o gravado con un respectivo con cargo al predio del mismo.</p> <p>Propuesta UPRA</p> <p>Artículo 1. Modo general: El impuesto Predial se aplicará sobre el valor que genere la propiedad inmueble clasificada en su modalidad física, jurídica y económica del momento de su creación, de conformidad con las condiciones personales del sujeto pasivo. Toda herencia efectiva con un respectivo predio hipotecado o gravado con un respectivo, al respectivo inmueble podrá percibir el impuesto en su forma y en el momento de su creación, cuando el inmueble sea vendido, enajenado o gravado con un respectivo, cuando el inmueble sea vendido, enajenado o gravado con un respectivo con cargo al predio del mismo.</p>	<p>Modo General</p> <p>El modo general del impuesto predial es el valor que genere la propiedad inmueble clasificada en su modalidad física, jurídica y económica del momento de su creación, de conformidad con las condiciones personales del sujeto pasivo. Toda herencia efectiva con un respectivo predio hipotecado o gravado con un respectivo, al respectivo inmueble podrá percibir el impuesto en su forma y en el momento de su creación, cuando el inmueble sea vendido, enajenado o gravado con un respectivo, cuando el inmueble sea vendido, enajenado o gravado con un respectivo con cargo al predio del mismo.</p> <p>Modo Especial</p> <p>El modo especial del impuesto predial es el valor que genere la propiedad inmueble clasificada en su modalidad física, jurídica y económica del momento de su creación, de conformidad con las condiciones personales del sujeto pasivo. Toda herencia efectiva con un respectivo predio hipotecado o gravado con un respectivo, al respectivo inmueble podrá percibir el impuesto en su forma y en el momento de su creación, cuando el inmueble sea vendido, enajenado o gravado con un respectivo, cuando el inmueble sea vendido, enajenado o gravado con un respectivo con cargo al predio del mismo.</p>	<p>Propuesta Normativa</p> <p>Proyecto de Ley XXXI "Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 44 de 1990 y se establece la estructura legal del Impuesto Predial Unificado"</p> <p>Artículo 1. OBJETIVO: El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar y adicionar la Ley 44 de 1990, establecer la estructura legal del Impuesto Predial Unificado (IPU), así como definir las modalidades para su aplicación.</p> <p>Artículo 2. DEFINICIONES: Para efectos de la presente Ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>Impuesto Predial Unificado: El impuesto predial unificado es un gravamen de tipo real que se aplica sobre el valor que genere la propiedad inmueble clasificada en su modalidad física, jurídica y económica del momento de su creación, de conformidad con las condiciones personales del sujeto pasivo. Toda herencia efectiva con un respectivo predio hipotecado o gravado con un respectivo, al respectivo inmueble podrá percibir el impuesto en su forma y en el momento de su creación, cuando el inmueble sea vendido, enajenado o gravado con un respectivo, cuando el inmueble sea vendido, enajenado o gravado con un respectivo con cargo al predio del mismo.</p> <p>Artículo 3. CLASIFICACIÓN: La clasificación para fines estadísticos que se da a cada inmueble es el resultado de la combinación de la actividad económica, el destino y el uso del inmueble.</p> <p>Artículo 4. SUJETO PASIVO: El sujeto pasivo del impuesto predial unificado es el propietario, poseedor o usufructuario del inmueble en el momento de su creación.</p>
--	---	--

Marco normativo mes de marzo 2023

Marco normativo mes de abril 2023

<p>MARCO NORMATIVO DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO.</p> <p>1. Sujeto Activo.</p> <p>Artículo 20. Administración y modo del impuesto. El impuesto Predial Unificado es un impuesto de carácter real. La administración, recaudo y control de este impuesto corresponde a las respectivas municipalidades.</p> <p>Artículo 21. Administración y modo del impuesto. El impuesto Predial Unificado es un impuesto de carácter real. La administración, recaudo y control de este impuesto corresponde a las respectivas municipalidades.</p> <p>2. Sujeto Pasivo.</p> <p>Artículo 1. Sujeto Activo. Los propietarios y titulares, con su respectivo activo del inmueble, enajenados o gravados con un respectivo, al respectivo inmueble podrá percibir el impuesto en su forma y en el momento de su creación, cuando el inmueble sea vendido, enajenado o gravado con un respectivo, cuando el inmueble sea vendido, enajenado o gravado con un respectivo con cargo al predio del mismo.</p> <p>Artículo 2. Sujeto Pasivo. El sujeto pasivo del impuesto predial unificado es el propietario, poseedor o usufructuario del inmueble en el momento de su creación.</p>	<p>El valor de la base gravable y todo el impuesto predial unificado se base gravable por el sujeto pasivo.</p> <p>El valor de la base gravable y todo el impuesto predial unificado se base gravable por el sujeto pasivo.</p> <p>El valor de la base gravable y todo el impuesto predial unificado se base gravable por el sujeto pasivo.</p> <p>El valor de la base gravable y todo el impuesto predial unificado se base gravable por el sujeto pasivo.</p> <p>El valor de la base gravable y todo el impuesto predial unificado se base gravable por el sujeto pasivo.</p> <p>El valor de la base gravable y todo el impuesto predial unificado se base gravable por el sujeto pasivo.</p> <p>El valor de la base gravable y todo el impuesto predial unificado se base gravable por el sujeto pasivo.</p> <p>El valor de la base gravable y todo el impuesto predial unificado se base gravable por el sujeto pasivo.</p> <p>El valor de la base gravable y todo el impuesto predial unificado se base gravable por el sujeto pasivo.</p> <p>El valor de la base gravable y todo el impuesto predial unificado se base gravable por el sujeto pasivo.</p> <p>El valor de la base gravable y todo el impuesto predial unificado se base gravable por el sujeto pasivo.</p>
--	---

Propuesta normativa mes de abril 2023

Artículo X. Actualización masiva de los avalúos catastrales: La base gravable de todos los inmuebles del país se actualizará por una única vez durante el año de 2024 con base en la metodología que para el efecto elabora el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Los gestores catastrales deben aplicar e incorporar dicha modificación en sus respectivos bases catastrales.

Los avalúos catastrales actualizados por una única vez entrarán en vigencia el 1 de enero de 2025.

Parágrafo. Se exceptúan de esta actualización aquellos municipios, distritos o las zonas de los mismos que hayan sido formados o actualizados catastralmente durante los últimos cinco años, incluidos los que sean formados o actualizados durante el 2024.

Artículo x. Revisión de los avalúos catastrales y efectos en la liquidación y/o declaración del impuesto predial. Los propietarios o poseedores para efectos del proceso catastral podrán presentar en cualquier momento, solicitud de revisión del avalúo catastral, cuando considere que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio, para ello deberán presentar las pruebas que justifiquen su solicitud. Los gestores catastrales deberán resolver dicha solicitud dentro de los tres (03) meses siguientes a la redacción o pene de que se genere un silencio negativo. Respecto de este silencio procede recurso de reposición o en subsidio apelación.

Para efectos de la discusión de la liquidación factor y/o de declaración del Impuesto predial, la solicitud de revisión presentada dentro del tiempo del recurso de reconsideración contra la liquidación factor, cuando esta sea la única razón de discusión sobre la liquidación factor y/o la declaración privada sufrirá efectos como recurso de reconsideración.

Cuando ello ocurra los gestores catastrales comunicaran a las administraciones tributarias, de las solicitudes de revisión presentadas, a efectos de suspender el efecto de las liquidaciones factor. Los contribuyentes podrán, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la decisión de revisión de que trata el presente artículo.

Ana María Díaz Toro
Tenor en cuenta lo que queda en el Plan Nacional de Desarrollo. Ver articulado en primera vuelta, como quedó redactado.

Magda Montaña
Hay que dejarlo hasta ver que pasa... se parece

Marco normativo mes de mayo 2023

MARCO NORMATIVO DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO.



ÍNDICE.	
1. Hecho Generador.	1
2. Sujeto Activo.	2
3. Sujeto Pasivo.	2
4. Base Gravable.	4
5. Reglas de Base para suelo rural.	5
6. Reglas de crecimiento de la Base Gravable.	8
7. Base gravable mínima.	14
8. Clasificación.	17
9. Tarifas.	18
10. Articulación incorporada como título de los avances.	21
11. Ley 1995 de 2018.	28

1. Hecho Generador.

Ley 1995 de 2018
<p>ARTÍCULO 66. CARÁCTER REAL DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO. El impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los Bienes raíces, podrá hacerse efectivo sin el respectivo título independiente de quien sea el propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el cobro de los impuestos, y cualquier título que lo haya adquirido.</p> <p>Esta disposición no tendrá lugar contra el terreno que haya adquirido el inmueble en pública subasta ordenada por el juez, caso en el cual el juez deberá...</p>

Objetivo 1. Modificación conceptual de la definición de Sujeto Activo. El sujeto activo del impuesto predial unificado es el propietario del terreno gravado, quien en caso de estar ausente o ser menor de edad, su responsabilidad recae en el representante legal del mismo. En caso de estar ausente o ser menor de edad, su responsabilidad recae en el representante legal del mismo. En caso de estar ausente o ser menor de edad, su responsabilidad recae en el representante legal del mismo.

Propuesta de modificación y ajuste de la estructura procedimental del IPU y la aplicación de tarifas para predios rurales mes de junio 2023

1. Contextualización

1.1. Elementos teóricos para la aproximación del impuesto predial unificado

29 de junio, Andrés:

1.2. Marco normativo del impuesto predial unificado.



1.2.1. Marco constitucional.

La organización administrativa de los Estados es un aspecto clave por cuanto demarca la forma de estructuración que nace desde el Estado Central y la forma como tal poder se distribuye en los territorios permitiendo que haya una presencia efectiva del poder central que ostente representación en las comunidades de la periferia. Para el caso de Colombia se observa que desde la Constitución Política se ha organizado al Estado de forma unitaria pero descentralizada. Ello fue reconocido en la Carta Política en su artículo primero que reza:

“ARTÍCULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”



Asimismo, no se puede dejar de lado que la Constitución Política es la norma de

Propuesta de modificación y ajuste de la estructura procedimental del IPU y la aplicación de tarifas para predios rurales mes de julio 2023

ELEMENTOS ESENCIALES DEL IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	MODIFICACIONES PROPROSAS
<p>Objetivo 1. Modificación conceptual de la definición de Sujeto Activo.</p> <p>El sujeto activo del impuesto predial unificado es el propietario del terreno gravado, quien en caso de estar ausente o ser menor de edad, su responsabilidad recae en el representante legal del mismo. En caso de estar ausente o ser menor de edad, su responsabilidad recae en el representante legal del mismo.</p>	<p>El sujeto activo del impuesto predial unificado es el propietario del terreno gravado, quien en caso de estar ausente o ser menor de edad, su responsabilidad recae en el representante legal del mismo. En caso de estar ausente o ser menor de edad, su responsabilidad recae en el representante legal del mismo.</p>
<p>Objetivo 2. Modificación conceptual de la definición de Sujeto Pasivo.</p> <p>El sujeto pasivo del impuesto predial unificado es el propietario del terreno gravado, quien en caso de estar ausente o ser menor de edad, su responsabilidad recae en el representante legal del mismo. En caso de estar ausente o ser menor de edad, su responsabilidad recae en el representante legal del mismo.</p>	<p>El sujeto pasivo del impuesto predial unificado es el propietario del terreno gravado, quien en caso de estar ausente o ser menor de edad, su responsabilidad recae en el representante legal del mismo. En caso de estar ausente o ser menor de edad, su responsabilidad recae en el representante legal del mismo.</p>
<p>Objetivo 3. Modificación conceptual de la definición de Base Gravable.</p> <p>La base gravable del impuesto predial unificado es el valor catastral del terreno gravado, actualizado por los coeficientes de crecimiento establecidos en la Ley 1995 de 2018.</p>	<p>La base gravable del impuesto predial unificado es el valor catastral del terreno gravado, actualizado por los coeficientes de crecimiento establecidos en la Ley 1995 de 2018.</p>

Lineamientos para la aplicación de las normas legales del impuesto predial unificado mes de septiembre 2023

1. Aplicación de las normas legales del impuesto predial unificado mes de septiembre 2023

Este documento tiene como objetivo brindar a los municipios lineamientos para la aplicación de las normas legales del impuesto predial unificado correspondientes al mes de septiembre 2023. El presente documento es de carácter informativo y no tiene efecto vinculante. Los municipios deberán realizar las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en las normas legales mencionadas.

Los municipios deberán tener presente que el presente documento es de carácter informativo y no tiene efecto vinculante. Los municipios deberán realizar las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en las normas legales mencionadas.

Lineamientos para la Articulación de los Principios Rectores de los Vínculos Urbano-Rural en los Instrumentos de Planificación Territorial de las Entidades Territoriales mes de octubre 2023

Lineamientos para la Articulación de los Principios Rectores de los Vínculos Urbano-Rural en los Instrumentos de Planificación Territorial de las Entidades Territoriales

(DOCUMENTO BORRADOR)

Autor: Augusto Pinto Camilo
Fecha: Julio de 2023
Versión: 2

RESUMEN

A nivel global sigue siendo la preocupación por el incremento de la población y las áreas urbanas, y su impacto sobre los asentamientos humanos, los recursos naturales y los patrones económicos establecidos históricamente en el territorio. Esto hace que cada vez más crezca también la demanda de bienes y servicios, con el consecuente flujo de personas y mercancías entre zonas rurales, lo cual se traduce en interdependencias y relaciones funcionales muy estrechas que requieren ser planificadas desde los instrumentos sectoriales y de ordenamiento territorial.

Agencias como ONU-Habitat, FAO, CEPAL y otras, vienen presentando espacios de diálogo en el marco de las agendas globales para el desarrollo. Por ejemplo, la Nueva Agenda Urbana adoptada en Quito en 2016 ha motivado una serie de políticas que promueven la planificación y el desarrollo territorial integrados, especialmente con nuevos enfoques tecnológicos y mejores conexiones entre las comunidades y los espacios urbanos y rurales. Estas agendas son prelación a la formulación de políticas nacionales y tocan con este enfoque integral y sistémico en las personas y los lugares en el continuo o los vínculos urbano-rurales.

Palabras clave: Vínculos urbano-rurales, red, flujo, interacción, interdependencia, ordenamiento territorial, ciclo vital.

Este Documento es propiedad intelectual de la Unidad de Planificación Rural Agraria -UPRA. No se permite la reproducción parcial o total ni se usen sus fines comerciales y otros sin el consentimiento de la UPRA.

Unidad de Planificación Rural Agraria -UPRA. 2023. Programa de lineamientos para la articulación de los principios rectores de los vínculos urbano-rurales en los instrumentos de planificación territorial de las Entidades Territoriales. Bogotá, Colombia.

Proyecto de Ley “ Por el cual se regula el régimen sustancial y procedimental para el Impuesto Predial Unificado” mes de noviembre 2023

Proyecto de Ley “ Por el cual se regula el régimen sustancial y procedimental para el Impuesto Predial Unificado”

Artículo X. Hecho generador. El Impuesto Predial Unificado es un tributo directo y real que grava la propiedad inmueble conforme a la realidad física, jurídica y económica del bien al momento de su constitución. Podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quién sea su propietario, el respectivo municipio o distrito podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido. Esta disposición no tendrá lugar contra el tercero que haya adquirido el inmueble en público subasto ordenado por el juez, caso en el cual el juez deberá cubrir el impuesto con cargo al producto del remate.

Para autorizar el otorgamiento de escritura pública de actos de transferencia de dominio sobre inmueble, deberá acreditarse ante el notario que el predio se encuentra al día por concepto del impuesto predial unificado y las tributas asociadas al mismo.

Para el caso de los predios que presentaron declaración privada estando obligados a declarar, cuando surjan liquidaciones oficiales de revisión, con posterioridad a la transferencia del predio, la responsabilidad para el pago de los mayores valores determinados recae en cabeza del propietario y/o poseedor de la respectiva vigencia fiscal.

Parágrafo. Los bienes de uso público, los bienes baldíos de la nación no adjudicables serán excludidos del impuesto predial unificado, salvo en las circunstancias que la Ley determine que se encuentran gravados. No están gravados con el impuesto predial unificado los predios definidos como parques naturales o como parques públicos de propiedad de entidades territoriales, los bienes de los municipios y aquellos que tengan exención en virtud de obligaciones contraídas por el Gobierno en trabajos o convenios internacionales, y los contratados por la Nación, los Departamentos o los Municipios, mediante contratos celebrados en desarrollo de la legislación anterior.

Artículo X. Causación y Pago: El Impuesto Predial Unificado se causa el primero de enero de cada año. El Gobierno municipal o distrital establecerá el calendario de pago y la fecha a partir de la cual se generen los intereses de mora y podrá establecer el pago en cuotas dentro del mismo año, así como definir sistemas de recudo o través de entidades del sistema financiero o empresas de servicios públicos.

Artículo X. Sujeto Activo: Los municipios y distritos, son los sujetos activos del impuesto predial unificado que se cause en su jurisdicción, y en ellos radican las potestades tributarias de constitución, fiscalización, liquidación, discusión, recudo, devolución y cobro.

Artículo X. Sujeto Pasivo: Son sujetos pasivos las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho que sean propietarios, poseedores, usufructuarios, en quienes se realice el hecho generador directamente o a través de patrimonio autónomo. También son sujetos pasivos los superficiarios de inmuebles de uso público o fiscal para infraestructura de transporte.

Toda base del derecho real de superficie, es sujeto pasivo para inmuebles fiscales la entidad pública titular del inmueble base y del área libre aprovechable, el superficiario.

Cuando se trate de predios sometidos al régimen de comaridad serán sujetos pasivos del gravamen los respectivos propietarios, cada cual en proporción a su cuota, acción o derecho del bien indiviso.

Parágrafo 1. En el caso de predios baldíos adjudicables y reservas de baldíos, son sujetos pasivos el ocupante y los parcelarios que los explotan económicamente. El cumplimiento de las obligaciones sustanciales y formales del impuesto predial por parte de éstos, no les genera derechos adicionales sobre el respectivo terreno ocupado, el habilitar lugar al reembolso de lo pagado por concepto de impuesto predial en caso de no ser el contribuyente, el beneficiario de la adjudicación, lo anterior en concordancia con lo establecido por el artículo 65 de la Ley 160 de 1994, o la norma que lo modifique o sustituya.

Parágrafo 2. En el caso de los patrimonios autónomos el responsable del cumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales será la entidad fiduciaria, con cargo a los recursos y responsabilidad en el patrimonio autónomo. Siempre que no haya recursos en el patrimonio autónomo los fiduciarios y/o beneficiarios, son responsables por las obligaciones sustanciales del impuesto, en la calidad de sujetos pasivos y deben responder, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones formales que continuarán a cargo del ente fiduciario. Los fiduciarios y beneficiarios responderán subsidiariamente por tales impuestos, retenciones y sanciones.

Parágrafo 3. Son sujetos pasivos del Impuesto Predial Unificado, los concesionarios, usufructuarios, o arrendatarios, que tengan el vínculo directo para explotación con la entidad pública titular del bien de uso público, que se haga mediante establecimiento mercantil dentro de las áreas objeto del contrato de concesión o explotación correspondientes a puertos aéreos y marítimos. La entidad pública titular de las mismas deberá actuar como responsable del recudo del tributo, en los momentos de causación de las cargas derivadas de la explotación de las áreas asignadas por edificios, parqueaderos, instalaciones, dispositivos para los usuarios internos o externos de los aeropuertos, así como los establecimientos mercantiles y las áreas que proporcionen bienes y servicios relacionados con la explotación comercial de los aeropuertos y puertos. En todo caso, no estarán gravados los aeropuertos y puertos no concesionados, los pistas, calles de rodaje, **taxiway**, hangares y plataformas, cuyo objeto es facilitar la operación de aeronaves.

En este caso la base gravable se determinará así:

a) Para los arrendatarios el valor de la tenencia equivale a un canon de arrendamiento mensual;

b) Para los usuarios o usufructuarios el valor del derecho de uso del área objeto de tales derechos, será la decava parte de la contraprestación económica anual pactada entre las partes o la proporción que correspondiera cuando no haya pactado un precio inferior o a ella;

c) En los demás casos la base gravable será el avalúo que resulte de la preparación de áreas sujetas a explotación, teniendo en cuenta la información de la base catastral.

Artículo X. Base gravable. La base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral para los predios que están incorporados en la base catastral o el entorallado.

El auto avalúo efectuado a través de declaración privada constituya la base gravable para los predios:

Lineamientos para la aplicación de las normas legales del IPU en los municipios de Colombia mes de diciembre 2023

<p>COLUMBIA VIDA</p> <p>LINEAMIENTOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS LEGALES DEL IPU EN LOS MUNICIPIOS DE COLOMBIA</p> <p>Anexo 1 – Documento técnico propuesta de ajuste estructural y sustancial del IPU</p> <p>Autores: Isabel Cristina Becerra Yáñez, Ana María Díaz Toro, Magda Cristina Montaña, Majda Paula Salcedo Pereira, Luis Fernando Sandoval Sáenz, Andrés Leonardo Solano Cardozo</p> <p>Versión: 1</p> <p>Fecha: Febrero 2024</p> <p><small>Este documento es propiedad intelectual de la Unidad de Planeación Rural Financiera (UPRF), DANE, en convenio de cooperación técnica con el Departamento Administrativo de Planeación del Gobierno de Cundinamarca, en el marco del convenio 00333, Título de Asesoría. Bogotá D.P.R. Alcabado del Asesoramiento.</small></p> <p><small>Calle 99 No. 12-21, Torre C, piso 3, Edif. Palma Real, Bogotá, Colombia. 011 226 7020, 011 245 7307 www.uprf.gov.co atencionalcliente@uprf.gov.co</small></p>	<p>COLUMBIA VIDA</p> <p>1. LINEAMIENTOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS LEGALES DEL IPU EN LOS MUNICIPIOS DE COLOMBIA</p> <p>1.1. Hecho generador</p> <p>El Hecho Generador de un tributo es aquel elemento esencial definido como supuesto fáctico descrito en la Ley que da origen a la obligación tributaria. El honorable Consejo de Estado ha definido este concepto así:</p> <p><i>“El hecho generador del impuesto es el presupuesto fáctico por el que configura una deuda tributaria que da origen a la obligación de satisfacer el tributo, en el momento de su realización y no al momento de su exigencia”</i>.</p> <p><small>Calle 99 No. 12-21, Torre C, piso 3, Edif. Palma Real, Bogotá, Colombia. 011 226 7020, 011 245 7307 www.uprf.gov.co atencionalcliente@uprf.gov.co</small></p>	
<p>COLUMBIA VIDA</p> <p>Aplicabilidad general del impuesto predial para el suelo rural basado en el contexto del ordenamiento territorial y en el modelo actual</p> <p>Introducción</p> <p>En el documento técnico que contiene la propuesta de modificación y ajuste de la estructura procedimental y sustancial del IPU se ven como facultad, generar unas líneas claras a los municipios de como aplicar de manera que permita reducir los niveles de gestión del suelo en el territorio rural, que se crearon desde la creación y que generan mayor eficiencia en la gestión y conservación del tributo.</p> <p>Accesibilidad es necesario investigar</p> <p><small>Calle 99 No. 12-21, Torre C, piso 3, Edif. Palma Real, Bogotá, Colombia. 011 226 7020, 011 245 7307 www.uprf.gov.co atencionalcliente@uprf.gov.co</small></p>	<p>COLUMBIA VIDA</p> <p>1. LINEAMIENTOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS LEGALES DEL IPU EN LOS MUNICIPIOS DE COLOMBIA</p> <p>1.1. Hecho generador</p> <p>El Hecho Generador de un tributo es aquel elemento esencial definido como supuesto fáctico descrito en la Ley que da origen a la obligación tributaria. El honorable Consejo de Estado ha definido este concepto así:</p> <p><i>“El hecho generador del impuesto es el presupuesto fáctico por el que configura una deuda tributaria que da origen a la obligación de satisfacer el tributo, en el momento de su realización y no al momento de su exigencia”</i>.</p> <p>Accesibilidad es necesario investigar</p> <p><small>Calle 99 No. 12-21, Torre C, piso 3, Edif. Palma Real, Bogotá, Colombia. 011 226 7020, 011 245 7307 www.uprf.gov.co atencionalcliente@uprf.gov.co</small></p>	
<p>COLUMBIA VIDA</p> <p>Accesibilidad es necesario investigar</p> <p><small>Calle 99 No. 12-21, Torre C, piso 3, Edif. Palma Real, Bogotá, Colombia. 011 226 7020, 011 245 7307 www.uprf.gov.co atencionalcliente@uprf.gov.co</small></p>	<p>COLUMBIA VIDA</p> <p>Accesibilidad es necesario investigar</p> <p><small>Calle 99 No. 12-21, Torre C, piso 3, Edif. Palma Real, Bogotá, Colombia. 011 226 7020, 011 245 7307 www.uprf.gov.co atencionalcliente@uprf.gov.co</small></p>	<p>COLUMBIA VIDA</p> <p>Accesibilidad es necesario investigar</p> <p><small>Calle 99 No. 12-21, Torre C, piso 3, Edif. Palma Real, Bogotá, Colombia. 011 226 7020, 011 245 7307 www.uprf.gov.co atencionalcliente@uprf.gov.co</small></p>
<p>COLUMBIA VIDA</p> <p>Accesibilidad es necesario investigar</p> <p><small>Calle 99 No. 12-21, Torre C, piso 3, Edif. Palma Real, Bogotá, Colombia. 011 226 7020, 011 245 7307 www.uprf.gov.co atencionalcliente@uprf.gov.co</small></p>	<p>COLUMBIA VIDA</p> <p>Accesibilidad es necesario investigar</p> <p><small>Calle 99 No. 12-21, Torre C, piso 3, Edif. Palma Real, Bogotá, Colombia. 011 226 7020, 011 245 7307 www.uprf.gov.co atencionalcliente@uprf.gov.co</small></p>	<p>COLUMBIA VIDA</p> <p>Accesibilidad es necesario investigar</p> <p><small>Calle 99 No. 12-21, Torre C, piso 3, Edif. Palma Real, Bogotá, Colombia. 011 226 7020, 011 245 7307 www.uprf.gov.co atencionalcliente@uprf.gov.co</small></p>

Fuente: Expediente del contrato No. CO1.PCCNTR.4487832.
Elaboró: Equipo auditor.

Adicionalmente, es pertinente relacionar en el siguiente cuadro los entregables presentados por la contratista, de acuerdo con las obligaciones específicas pactadas contractualmente.

Tabla 6. Informes aprobados por el Supervisor

Objeto contractual	Obligaciones específicas	Soporte	Pago
Prestar servicios profesionales a	Elaborar y presentar al supervisor un plan de trabajo individual para la	Enero – Acta No. 2 del 23/01/2023 Acta No.3 del 30/01/2023 Proyección del Plan de trabajo (borrador)	F. No. MCFE-559 \$1.560.000

Objeto contractual	Obligaciones específicas	Soporte	Pago
la UPRA para la elaboración de	consecución del objeto contractual, atendiendo la programación y alcances definidos por la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras de la UPRA, y el cronograma establecido por la Upra; así como realizar los ajustes al mismo en caso de ser requerido.	con resaltados) Acta de inicio 27-01-2023 20230202_PT_IGFS.xlsx 20230222_PT_MCM.xlsx 20230222_PT_MCM.docx	
Lineamientos de gestión y financiación del suelo rural como parte de la estrategia de regularización de mercado de tierras rurales desde la perspectiva jurídica y tributaria. DOTA 091-2023	Elaborar la propuesta de lineamientos desde la perspectiva jurídica y tributaria para cada uno de los instrumentos de gestión y financiación de suelo rural definidos por la entidad.	Febrero - Art. IPU_MHCP vers UPRA – R2 Propuesta normativa (imagen). 5 pantallazos reuniones Plan de trabajo definitivo Reproducción art.5° de la Ley 388 de 1997	F. No. MCFE-562 \$11.700.000
	Liderar, realizar la coordinación técnica y consolidar los documentos que contengan los lineamientos de gestión y financiación del suelo rural por cada uno de los instrumentos definidos por la entidad propuestos por el equipo de trabajo conformado para el efecto	Marzo- 20230302_NormogramaPropRural Titulado como Marco normativo de los elementos esenciales del impuesto predial – (ley 44/90, ley 2010/19, ley 1430/10) 20230312_Articulado_IPU – titulado propuesta normativa capítulo 20. 20230316_AnálisisLey561981 Ley 56 de 1981, Decreto Reglamentario 2024 de 1982) (documentos borradores y algunos con resaltados)	F. No. MCFE-568 \$11.700.000
	Elaborar los documentos que contengan las propuestas normativas que permitan la aplicación de los instrumentos desarrollados en el suelo rural, y apoyar la ejecución de las iniciativas reglamentarias relacionadas con el objeto contractual	Abril- 20230328_DT_AjusteARTarifasRural 20230328_DT_AjusteTarifasV2_MM 20230410_DT_ArticuladoIPU_PROC2 20230416_DT_PROP_ARTPND_IPU 20230416_Articulado_IPU_MM_Rev (1) 20230425_DT_NormogramaAct_V2	F. No. MCFE-573. \$11.700.000
	Liderar la realización de análisis y propuestas de ajuste a las finanzas territoriales	Mayo- 20230402_DT_IPUR_UPRAMD 20230509_DT_Normog_Actualiz_V4 20230517_DT_FichaIPUR_MCM 20230517_DT_FichaAsociatividadET	F. No. MCFE-579 \$11.700.000
	Apoyar la realización de las validaciones internas y externas a las propuestas elaboradas, incluida la identificación de actores potenciales para realizar acercamientos	Junio- 2023.06.13_Esquema cap IPUR DTS 20230629_DTS_IPU_MM 20230530_AC_IPUR_LILP 20230515_GruposTarifarios_Destinos	F. No. MCFE-586 \$11.700.000

Objeto contractual	Obligaciones específicas	Soporte	Pago
	interinstitucionales, mesas de trabajo y talleres con expertos nacionales que permitan complementar las propuestas elaboradas		
	Apoyar verbalmente o por escrito a la UPRA en los temas relacionados con el objeto del contrato, cuando ello sea requerido por el Supervisor	Julio 20230626_DT_DTSIPU_REVMM 20230718_DTS_IPU_MM 20230704_LA_IPUR.pdf 20230711_LA_IPUR.pdf 20230718_LA_IPUR.pdf	F. No. MCFE-589 \$11.700.000
	Apoyar la interacción con equipos de trabajo intra e interinstitucionales, así como en los trabajos de campo relacionados y requeridos para el desarrollo del objeto del contrato.	Agosto 20230808_ObsResUnificadaGC_MM 20230811_DT_IPUR_directora_Consolid 20230731_Revisión Destinos Econ & IGAC 20230817_ContenidoInvInt_LILP_MM 20230829_Programa_IPUR20231010_MM	F. No. MCFE-594 \$11.700.000
	Elaborar un informe final que sintetice el contenido de los documentos objeto del contrato, que incluya las actividades ejecutadas, los productos entregados y las lecciones aprendidas.	Septiembre 20230830_NotaConceptual_IPUR 20230912_Prop_LineamientosIPUR_MM 20230914_OpcionesPanelIPUR_MM 20230927_RedaccionArticulo_M&C 20231009_LimitesIPU_MM 20230927_RedaccionArticulo_M&C	F. No. MCFE-598 \$11.700.000
	Liderar la realización de análisis y propuestas de ajuste a las finanzas territoriales	Octubre 20230617_DT_Lineamientos_VUR_V2RVMCM 20231002_DT_IPU_TarifTopesOtros 20231002_MM_IPU_TarifTopesOtros 20231010_PPT_EventoIPURMM 20231023_DT_ExpoMotivosPLTopesIPU	F. No. MCFE-600 \$11.700.000
	Apoyar la interacción con equipos de trabajo intra e interinstitucionales, así como en los trabajos de campo relacionados y requeridos para el desarrollo del objeto del contrato.	Noviembre 20231031_DT_Articulado 20231101_DT_ExpoMotivos 20231116_TablaContLineam_ 20231107_LA_IPUR.pdf 20231121_LA_IPUR.pdf	F. No. MCFE-604 \$11.700.000
	Elaborar un informe final que sintetice el contenido de los documentos objeto del contrato, que incluya las actividades ejecutadas, los productos entregados y las lecciones aprendidas	Diciembre 20221129_DT_ExpMotPL_IPU 20231125_LineamientosMPIOs_MCM 20231205_DT_ArticuladoIPUR 20231207_DTS_IPUR_VF_MM) 20231211_InformeFinal_MM 20231212_DT_IPUR 20240201_DT_Anexo1_Lineam_mpios	F. No. MCFE-607 \$4.290.000
TOTAL			\$ 122.850.000

Fuente: Expediente del contrato No. CO1.PCCNTR.4487832-2023.

Elaboró: Equipo auditor

De acuerdo con lo anterior, cabe resaltar como el documento denominado “Normograma” fue presentado desde el mes de marzo, abril (con otro radicado) y finalmente en mayo se presenta como versión 4.

De otra parte, al ser revisados los documentos correspondientes al mes de diciembre de 2023: versión 1, “PROPUESTA DE MODIFICACIÓN Y AJUSTE DE LA ESTRUCTURA PROCEDIMENTAL DEL IPU Y LA APLICACIÓN DE TARIFAS PARA PREDIOS RURALES”²¹ y Anexo 1, de febrero de 2024, denominado “LINEAMIENTOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS LEGALES DEL IPU EN LOS MUNICIPIOS DE COLOMBIA”²², se infiere de los mismos, que el contrato de prestación de servicios no cumplió con la característica de ser un contrato intuito personae, es decir, tenía una idoneidad especial para llevar a cabo el contrato.

Pese a las anteriores presuntas irregularidades, los pagos fueron autorizados y realizados, sin que los documentos entregados correspondan a la misionalidad de la entidad, máxime que no existieron los documentos que indiquen la versión final del informe y/o producto, para avalar los pagos realizados mes tras mes al contratista.

La situación expuesta anteriormente, se presenta por fallas en el cumplimiento de las funciones por parte del funcionario encargado en la Secretaria General y del supervisor, al no constatar la calidad de los informes y/o productos entregados, es decir, la no validación del contenido de la información para así obtener un producto final, situación que genera un presunto detrimento por una gestión antieconómica, dando lugar a un presunto daño patrimonial al Estado por \$122.850.000, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

En este orden de ideas, la vulneración de los principios de la función administrativa de la Constitución Política y el incumplimiento del clausulado contractual, conllevan a una eventual falta disciplinaria; por tal razón, se dará traslado al operador jurídico competente en virtud del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019.

Respuesta de la Entidad

²¹ Autores: Isabel Cristina Becerra Yáñez, Ana María Díaz Toro, Oscar Forero Esquivel, Mariana Ríos Ortégón, Alexis Maluendas Pardo, Magda Cristina Montaña, María Paula Salcedo Pereira, Luis Fernando Sandoval Sáenz, Andrés Leonardo Solado Cardoso

²² Autores: Isabel Cristina Becerra Yáñez, Ana María Díaz Toro, Magda Cristina Montaña, Maria Paula Salcedo Pereira, Luis Fernando Sandoval Sáenz, Andrés Leonardo Solano Cardoso

La Entidad remitió el oficio con radicado No. 2024-1-001487 del 22 de abril de 2024, sin embargo, por lo extenso del texto de la respuesta, se extraen algunos apartes de la misma:

(...)

“El concepto adoptado para el ordenamiento social de la propiedad incluye la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural (artículo 5 numeral 3 Resolución 128 de 2017, MADR).

Como parte de los instrumentos para fomentar el mercado de suelos rurales se encuentran los mecanismos de gestión y financiación del suelo rural, entre ellos, la principal fuente de recursos es el Impuesto Predial Rural - IPU (UPRA 2016, Mecanismos de gestión y financiación del suelo rural, bases conceptuales para su aplicación).

En este sentido, el Impuesto Predial Unificado Rural como instrumento de gestión y financiación del suelo contribuye en la regularización del mercado de tierra y a incentivar o desincentivar actuaciones en el suelo rural.

La misión rural para la transformación del campo considera que el IPU debe estar orientado al logro del uso eficiente; a desincentivar la acumulación especulativa de la tierra productiva; promover el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios; incentivar protección y conservación de territorios; crear mecanismos de compensación para territorios de conservación o colectivos.

El punto 13 del acuerdo final para la terminación del conflicto armado ordena incrementar recaudo de los municipios, estimular desconcentración de la propiedad con principio de progresividad y proponer que los municipios adopten exenciones al IPU para beneficiarios de programas de acceso y pequeños productores.

En este orden de ideas, se evidencia que el objeto del contrato 4487832 de 2023 tiene plena relación y justificación con la función institucional de la elaboración de criterios y lineamientos e instrumentos del ordenamiento social de la propiedad en lo relacionado con el mercado de tierras para la gestión del territorio de usos agropecuarios, De esta manera el Impuesto Predial Unificado es uno de los elementos principales para la gestión financiera del territorio como parte de los instrumentos de planificación y gestión territorial por parte de municipios y distritos.

Es por ello que la UPRA ve la necesidad de realizar la construcción de un documento que contenga una propuesta para ajustar la estructura legal y

sustancial del impuesto predial unificado como mecanismo para mejorar la eficiencia, equidad y progresividad del tributo, principalmente de los suelos rurales del país, y promover el uso eficiente del suelo rural...

En cuanto a la propuesta para el desarrollo del IPU como instrumento de gestión del mercado de tierras nos permitimos indicar:

En la ficha de inversión de la Entidad del proyecto Desarrollo de la Planificación del Ordenamiento Territorial Agropecuario -DOTA - en el Ámbito Nacional se contempla la Actividad 2.1.2 de Realizar el monitoreo, proyección, propuestas de regularización e incentivos para el fomento del mercado de tierras rurales, la transferencia y apoyo técnico para su implementación.

Como meta de la misma, se definió elaborar un (1) documento técnico anual de avance que oriente la regularización del mercado de tierras y efectuar la transferencia de conocimiento correspondiente.

En ese sentido el documento a que hace relación la meta institucional se construye por etapas que contienen versiones preliminares de los elementos que se analizan para construir una versión final del documento....

El documento final se encuentra en el repositorio P. dispuesto para colocar las evidencias de los contratos, soportes del pago 12 que contiene la versión final elaborada por el liderazgo técnico de la contratista:

Se realizaron entregas parciales por el contratista que son validadas por el supervisor, pero dichas entregas son preliminares hasta que se construye el documento definitivo, el cual se concluye al final del periodo de contratación. Las validaciones se pueden constatar en los comentarios a las mismas en el transcurso del año y que finalmente se consolidan en un documento técnico. (Resaltado fuera de texto)

El documento final tiene como título: Propuesta de modificación y ajuste de la estructura sustancial y procedimental del IPU y la aplicación de tarifas para predios rurales y se encuentra nombrado como “20231212_DT_IPUR.docx” encontrado en

P:\05.SECRETARIA_GENERAL\3.CONTRACTUAL\05.10_CONTRATOS\05.10.05_Contr_PSPAG\2023\CT-4487832_MAGDA_CRISTINA_MONTAÑA_MURILLO\CONTRACTUAL\SOPORTES\12_dic.

Análisis de la respuesta.

Evaluados los argumentos expuestos por la entidad, la CGR considera que lo observado se mantiene, ya que la UPRA se limita a explicar las actividades del proyecto Desarrollo de la Planificación del Ordenamiento Territorial Agropecuario - DOTA; sin que se controvierta los fundamentos de la CGR, sobre el objeto contractual, y el resultado del contrato en cuestión; en virtud a que los documentos entregables por el contratista no fueron coherentes con los estudios previos, el objeto contractual y las obligaciones específicas.

Así mismo, el objeto contractual trataba de un documento sobre lineamientos de gestión y financiación del suelo rural y lo que entregó el contratista mes a mes fueron unos documentos denominados informes donde hay transcripción del articulado de las normas legales que regulan el marco normativo relacionado con el Impuesto Predial Unificado – IPU, de donde no se infiere una propuesta de lineamientos, desde la perspectiva jurídica y tributaria para la financiación del suelo rural; documentos borradores que no fueron corregidos mes a mes, para realizar los respectivos pagos.

Con relación al argumento de la entidad, sobre las entregas parciales por el contratista que son validadas por el supervisor, pero que dichas entregas son preliminares hasta que se construya el documento definitivo, el cual se concluiría al final del periodo de contratación; es pertinente indicar que en ningún aparte del contrato (objeto y/o obligaciones específicas) se plasma que las entregas parciales del contratista hacían parte de una fase de un proyecto; muy por el contrario, era claro en que se debía presentar un DOCUMENTO DE LINEAMIENTOS.

Finalmente, es importante destacar que el documento que aporta la -UPRA en su respuesta es un documento que no se relaciona con el objeto del contrato, denominado: *“PROPUESTA DE MODIFICACION Y AJUSTE DE LA ESTRUCTURA SUSTANCIAL Y PROCEDIMENTAL DEL IPU Y LA APLICACIÓN DE TARIFAS PARA PREDIOS RURALES”*, elaborado por un equipo interdisciplinario, es decir, los autores de dicho documento fueron 8 profesionales, situación que permite desdibujar las características de un contrato **“Intuitu Personae”**.

Conclusión

Por lo tanto, se concluye que los argumentos expuestos por la unidad no desvirtúan lo observado por este ente de control, por tal razón se valida como hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria y fiscal. (A.D.F).

Hallazgo 6. Pagos 11 y 12 del Contrato No. CO1.PCCNTR.5014348. (A).

Constitución Política de la República de Colombia.

Artículo 209. 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. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

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.

(...)

“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 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.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual, en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del Supervisor.

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

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

MANUAL DE CONTRATACIÓN Y SUPERVISIÓN- GDR-GC-MA-001- V. 10 – 28/03/2023.

(...)

7.1.1 Facultades y Deberes Técnicos de la Supervisión.

f) Diligenciar los formatos respectivos frente a las actividades o productos a entregar

j) Entregar los soportes físicos o digitales de los servicios o productos contratados a la Secretaría General – Gestión documental, desde el inicio de la etapa de ejecución hasta la finalización del contrato.

7.1.4 Facultades y Deberes Financieros de la Supervisión

(...)

e) Verificar las facturas o solicitudes de pago, que discriminen los bienes y valores de cada uno conforme a lo estipulado en el objeto, pliego de condiciones, estudios y documentos previos y anexo del contrato junto con sus respectivos soportes, para su posterior trámite.



Revisado el expediente del contrato No. CO1.PCCNTR.5014348-2023, suscrito entre la empresa Subatours S.A.S y la Unidad de Planificación Rural Agraria-UPRA, cuyo objeto es: “*Contratar el suministro de tiquetes aéreos*”. Se observó que en el pago número 11, en la certificación de supervisión del 1 al 21 de noviembre de 2023, el valor total de las facturas²³ fue de \$ 103.147.924,90 y para

²³ ... SBT205657 - SBT205658 - SBT205659 - SBT205660 - SBT205661 - SBT205662 - SBT205663 - SBT205664 - SBT205665 - SBT205666 - SBT205647 - SBT205648 - SBT205649 - SBT205650 - SBT205651 - SBT205652 - SBT205653 - SBT205654 - SBT205655 - SBT205656 - SBT205627.

el pago numero de 12 en la certificación de supervisión del 21 al 30 de noviembre de 2023), el valor total de las facturas²⁴ fue de \$4.188.351,86.

De la revisión a las facturas que soportan los pagos 11 y 12, el equipo auditor evidenció que la factura número SBT205666 por valor de, \$ 1.253.053,00 se encuentra relacionada en los pagos números 11 y 12, en donde se registra la misma fecha de viaje del funcionario, o sea, entrada 26 de noviembre de 2023 y fecha de salida 27 de noviembre de 2023, el mismo itinerario y pasajero como se muestra en las siguientes imágenes:

Doble pago de factura.

Pago número 11	Pago número 12																																																																																						
<div style="text-align: center;">  <p>SUBATOURS SAS NIT: 80075003-6 Director: CR 92 1478 68 OF 206 Correo: subatours@subatours.com.co responsable del impuesto sobre las ventas IVA</p> </div> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th>NOMBRE</th> <th>UNIDAD DE PLANIFICACION DE TIERRAS RURALES ADECUACI</th> <th>FACTURA ELECTRONICA DE VENTA</th> <th>SBT205666</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>DEPARTAMENTO</td> <td>FORMA DE PAGO: CREDITO</td> <td>FECHA FAC: 26/11/2023</td> <td>FECHA VENC: 27/11/2023</td> </tr> <tr> <td>DIRECCION</td> <td>CL 28 13 22 TO C PI 3 ED PALMA REALTAL 6015529820</td> <td>VENDEDOR: SUBATOURS SAS</td> <td>TUQUETADORA</td> </tr> <tr> <td>C.CENT</td> <td>900479658-7</td> <td>CIUDAD: Bogotá, D.C.</td> <td>ELABORADA POR: ELABORADA</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th>ITEM</th> <th>CODIGO</th> <th>CANT</th> <th>UNID</th> <th>DESCRIPCION</th> <th>CONCEPTOS</th> <th>MONEDA</th> <th>OTRA</th> <th>PESOS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>TRC</td> <td>1</td> <td>USD</td> <td>Ingreso por venta de servicios FACTURABLE SEGUN TERMINO DEL CONTRATO CÓDIGO: EY9800VE9P OT Pasajero: HENRIE / ANCALIA MED Entrada: 26/11/2023 Salida: 27/11/2023</td> <td>Tarifas Incl. IVA 1% Tasa Adu. Tasa Puerto Tasa Admón. Tasa de TA</td> <td></td> <td></td> <td>66.700,00 180.500,00 48.800,00 66.700,00 13.000,00</td> </tr> <tr> <td colspan="8">TOTAL ITEM: (1)</td> <td>1.253.053,00</td> </tr> </tbody> </table> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;"> <p>SON UN MILLON DOSCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL CINCUENTA Y TRES PESOS 00/100 ML de</p> <p>TOTAL 1.253.053,00 1.253.053,00</p> </div>	NOMBRE	UNIDAD DE PLANIFICACION DE TIERRAS RURALES ADECUACI	FACTURA ELECTRONICA DE VENTA	SBT205666	DEPARTAMENTO	FORMA DE PAGO: CREDITO	FECHA FAC: 26/11/2023	FECHA VENC: 27/11/2023	DIRECCION	CL 28 13 22 TO C PI 3 ED PALMA REALTAL 6015529820	VENDEDOR: SUBATOURS SAS	TUQUETADORA	C.CENT	900479658-7	CIUDAD: Bogotá, D.C.	ELABORADA POR: ELABORADA	ITEM	CODIGO	CANT	UNID	DESCRIPCION	CONCEPTOS	MONEDA	OTRA	PESOS	1	TRC	1	USD	Ingreso por venta de servicios FACTURABLE SEGUN TERMINO DEL CONTRATO CÓDIGO: EY9800VE9P OT Pasajero: HENRIE / ANCALIA MED Entrada: 26/11/2023 Salida: 27/11/2023	Tarifas Incl. IVA 1% Tasa Adu. Tasa Puerto Tasa Admón. Tasa de TA			66.700,00 180.500,00 48.800,00 66.700,00 13.000,00	TOTAL ITEM: (1)								1.253.053,00	<div style="text-align: center;">  <p>SUBATOURS SAS NIT: 80075003-6 Director: CR 92 1478 68 OF 206 Correo: subatours@subatours.com.co responsable del impuesto sobre las ventas IVA</p> </div> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th>NOMBRE</th> <th>UNIDAD DE PLANIFICACION DE TIERRAS RURALES ADECUACI</th> <th>FACTURA ELECTRONICA DE VENTA</th> <th>SBT205666</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>DEPARTAMENTO</td> <td>FORMA DE PAGO: CREDITO</td> <td>FECHA FAC: 26/11/2023</td> <td>FECHA VENC: 27/11/2023</td> </tr> <tr> <td>DIRECCION</td> <td>CL 28 13 22 TO C PI 3 ED PALMA REALTAL 6015529820</td> <td>VENDEDOR: SUBATOURS SAS</td> <td>TUQUETADORA</td> </tr> <tr> <td>C.CENT</td> <td>900479658-7</td> <td>CIUDAD: Bogotá, D.C.</td> <td>ELABORADA POR: ELABORADA</td> </tr> </tbody> </table> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th>ITEM</th> <th>CODIGO</th> <th>CANT</th> <th>UNID</th> <th>DESCRIPCION</th> <th>CONCEPTOS</th> <th>MONEDA</th> <th>OTRA</th> <th>PESOS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>TRC</td> <td>1</td> <td>USD</td> <td>Ingreso por venta de servicios FACTURABLE SEGUN TERMINO DEL CONTRATO CÓDIGO: EY9800VE9P OT Pasajero: HENRIE / ANCALIA MED Entrada: 26/11/2023 Salida: 27/11/2023</td> <td>Tarifas Incl. IVA 1% Tasa Adu. Tasa Puerto Tasa Admón. Tasa de TA</td> <td></td> <td></td> <td>66.700,00 180.500,00 48.800,00 66.700,00 13.000,00</td> </tr> <tr> <td colspan="8">TOTAL ITEM: (1)</td> <td>1.253.053,00</td> </tr> </tbody> </table> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;"> <p>SON UN MILLON DOSCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL CINCUENTA Y TRES PESOS 00/100 ML de</p> <p>TOTAL 1.253.053,00 1.253.053,00</p> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;"> <p>ELABORADA POR: RECIBIDA Y ACEPTADA FIRMA Y SELLO DEL COMPRADOR Original</p> <p>Impreso por: Karing Software y Soluciones SAS NIT:830.036.737-6 www.karing.com.co Pagina 1 de 1</p> </div>	NOMBRE	UNIDAD DE PLANIFICACION DE TIERRAS RURALES ADECUACI	FACTURA ELECTRONICA DE VENTA	SBT205666	DEPARTAMENTO	FORMA DE PAGO: CREDITO	FECHA FAC: 26/11/2023	FECHA VENC: 27/11/2023	DIRECCION	CL 28 13 22 TO C PI 3 ED PALMA REALTAL 6015529820	VENDEDOR: SUBATOURS SAS	TUQUETADORA	C.CENT	900479658-7	CIUDAD: Bogotá, D.C.	ELABORADA POR: ELABORADA	ITEM	CODIGO	CANT	UNID	DESCRIPCION	CONCEPTOS	MONEDA	OTRA	PESOS	1	TRC	1	USD	Ingreso por venta de servicios FACTURABLE SEGUN TERMINO DEL CONTRATO CÓDIGO: EY9800VE9P OT Pasajero: HENRIE / ANCALIA MED Entrada: 26/11/2023 Salida: 27/11/2023	Tarifas Incl. IVA 1% Tasa Adu. Tasa Puerto Tasa Admón. Tasa de TA			66.700,00 180.500,00 48.800,00 66.700,00 13.000,00	TOTAL ITEM: (1)								1.253.053,00
NOMBRE	UNIDAD DE PLANIFICACION DE TIERRAS RURALES ADECUACI	FACTURA ELECTRONICA DE VENTA	SBT205666																																																																																				
DEPARTAMENTO	FORMA DE PAGO: CREDITO	FECHA FAC: 26/11/2023	FECHA VENC: 27/11/2023																																																																																				
DIRECCION	CL 28 13 22 TO C PI 3 ED PALMA REALTAL 6015529820	VENDEDOR: SUBATOURS SAS	TUQUETADORA																																																																																				
C.CENT	900479658-7	CIUDAD: Bogotá, D.C.	ELABORADA POR: ELABORADA																																																																																				
ITEM	CODIGO	CANT	UNID	DESCRIPCION	CONCEPTOS	MONEDA	OTRA	PESOS																																																																															
1	TRC	1	USD	Ingreso por venta de servicios FACTURABLE SEGUN TERMINO DEL CONTRATO CÓDIGO: EY9800VE9P OT Pasajero: HENRIE / ANCALIA MED Entrada: 26/11/2023 Salida: 27/11/2023	Tarifas Incl. IVA 1% Tasa Adu. Tasa Puerto Tasa Admón. Tasa de TA			66.700,00 180.500,00 48.800,00 66.700,00 13.000,00																																																																															
TOTAL ITEM: (1)								1.253.053,00																																																																															
NOMBRE	UNIDAD DE PLANIFICACION DE TIERRAS RURALES ADECUACI	FACTURA ELECTRONICA DE VENTA	SBT205666																																																																																				
DEPARTAMENTO	FORMA DE PAGO: CREDITO	FECHA FAC: 26/11/2023	FECHA VENC: 27/11/2023																																																																																				
DIRECCION	CL 28 13 22 TO C PI 3 ED PALMA REALTAL 6015529820	VENDEDOR: SUBATOURS SAS	TUQUETADORA																																																																																				
C.CENT	900479658-7	CIUDAD: Bogotá, D.C.	ELABORADA POR: ELABORADA																																																																																				
ITEM	CODIGO	CANT	UNID	DESCRIPCION	CONCEPTOS	MONEDA	OTRA	PESOS																																																																															
1	TRC	1	USD	Ingreso por venta de servicios FACTURABLE SEGUN TERMINO DEL CONTRATO CÓDIGO: EY9800VE9P OT Pasajero: HENRIE / ANCALIA MED Entrada: 26/11/2023 Salida: 27/11/2023	Tarifas Incl. IVA 1% Tasa Adu. Tasa Puerto Tasa Admón. Tasa de TA			66.700,00 180.500,00 48.800,00 66.700,00 13.000,00																																																																															
TOTAL ITEM: (1)								1.253.053,00																																																																															

Fuente: Expediente contrato No. CO1.PCCNTR.5014348-2023
Elaboró: Equipo auditor.

Los hechos expuestos anteriormente, se presenta por fallas en el cumplimiento de las funciones por parte del supervisor del contrato, al incluir la misma factura 2 veces para ser cancelada al contratista, lo que genera posible incertidumbre en la presentación de la información.

Respuesta de la Entidad.

Sobre el particular es preciso mencionar que conforme lo registra el formato "CERTIFICACION DE SUPERVISION PARA TRAMITE DE PAGO" código GFI-FT-

²⁴ SBT205666 -SBT205734 -SBT205735 -SBT205736 -SBT205737 -SBT205738

005 correspondiente al pago 11 cuyo periodo comprende del 01 al 21 de noviembre, en su numeral N° 16 se detalla las facturas que dan cuenta del valor pagado por concepto de tiquetes, documentos soportes que hacen parte integral de la mencionada certificación; es de anotar, que en esta relación **NO** figura la factura objeto de observación SBT205666 por valor de \$1.253.053; es decir, que dicha cifra no suma al total pagado \$103.147.924,90, tal y como se evidencia a continuación:

Tabla 7. PAGO 11

N° FACTURA	VALOR FACTURADO
SBT205546	\$ 481.282,00
SBT205548	\$ 583.520,23
SBT205247	\$ 481.282,00
SBT205549	\$ 583.520,23
SBT205589	\$ 788.953,00
SBT205590	\$ 788.953,00
SBT205645	\$ 730.537,70
SBT205551	\$ 986.467,70
SBT205550	\$ 973.137,70
SBT205552	\$ 803.597,70
SBT205564	\$ 839.657,70
SBT205565	\$ 1.094.697,70
SBT205563	\$ 482.730,23
SBT205562	\$ 464.390,23
SBT205561	\$ 482.730,2
SBT205560	\$ 514.130,23
SBT205555	\$ 388.443,00
SBT205554	\$ 689.650,23
SBT205588	\$ 939.617,70
SBT205558	\$ 319.813,00
SBT205559	\$ 1.206.137,70
SBT205556	\$ 244.523,00
SBT205557	\$ 319.813,00
SBT205566	\$ 455.240,23
SBT205568	\$ 375.382,00
SBT205567	\$ 455.240,23
SBT205569	\$ 375.382,00
SBT205583	\$ 420.020,23
SBT205582	\$ 727.100,23
SBT205574	\$ 398.240,23
SBT205570	\$ 884.482,00
SBT205571	\$ 771.467,70
SBT205575	\$ 667.227,70
SBT205553	\$ 1.054.057,70
SBT205573	\$ 667.227,70
SBT205581	\$ 1.132.777,70
SBT205579	\$ 392.032,0

N° FACTURA	VALOR FACTURADO
SBT205580	\$ 588.290,23
SBT205586	\$ 1.078.377,70
SBT205587	\$ 1.123.017,70
SBT205576	\$ 392.032,00
SBT205585	\$ 595.910,23
SBT205584	\$ 984.797,70
SBT205592	\$ 1.247.103,00
SBT205591	\$ 1.247.103,00
SBT205607	\$ 902.097,70
SBT205611	\$ 979.717,70
SBT205597	\$ 951.277,70
SBT205601	\$ 968.297,70
SBT205602	\$ 1.068.017,70
SBT205598	\$ 1.068.017,70
SBT205593	\$ 1.068.017,70
SBT205599	\$ 408.240,23
SBT205596	\$ 1.820.097,70
SBT205557	\$ 1.485.353,00
SBT205578	\$ 1.485.353,00
SBT205606	\$ 1.720.937,70
SBT205595	\$ 1.720.937,70
SBT205600	\$ 1.646.447,70
SBT205594	\$ 1.646.447,70
SBT205605	\$ 1.601.903,00
SBT205604	\$ 834.797,70
SBT205610	\$ 391.587,70
SBT205612	\$ 834.797,70
SBT205609	\$ 814.627,70
SBT205603	\$ 814.627,70
SBT205608	\$ 836.767,70
SBT205616	\$ 900.477,70
SBT205615	\$ 900.477,70
SBT205614	\$ 862.587,70
SBT205613	\$ 862.587,70
SBT205644	\$ 730.537,70
SBT205572	\$ 771.467,70
SBT205643	\$ 898.677,70
SBT205642	\$ 636.547,70
SBT205641	\$ 890.377,70
SBT205640	\$ 890.377,70
SBT205639	\$ 898.677,70
SBT205617	\$ 841.553,00
SBT205618	\$ 841.553,00
SBT205637	\$ 1.045.317,70
SBT205638	\$ 1.045.317,70
SBT205634	\$ 1.045.317,70
SBT205635	\$ 1.045.317,70
SBT205636	\$ 1.045.317,70

N° FACTURA	VALOR FACTURADO
SBT205633	\$ 678.197,70
SBT205632	\$ 890.377,70
SBT205627	\$ 890.377,70
SBT205631	\$ 877.220,23
SBT205619	\$ 878.453,00
SBT205621	\$ 878.453,00
SBT205622	\$ 878.453,00
SBT205620	\$ 878.453,00
SBT205629	\$ 370.030,23
SBT205628	\$ 444.660,23
SBT205659	\$ 1.020.207,70
SBT205623	\$ 961.417,70
SBT205630	\$ 961.417,70
SBT205626	\$ 1.045.317,70
SBT205625	\$ 1.086.967,70
SBT205624	\$ 1.045.317,70
SBT205658	\$ 899.077,70
SBT205650	\$ 957.287,70
SBT205649	\$ 957.287,70
SBT205653	\$ 957.287,70
SBT205655	\$ 957.287,70
SBT205648	\$ 957.287,70
SBT205647	\$ 957.287,70
SBT205646	\$ 999.177,70
SBT205654	\$ 1.348.253,00
SBT205656	\$ 787.077,70
SBT205657	\$ 787.077,70
SBT205652	\$ 110.713,00
SBT205651	\$ 156.533,00
SBT205661	\$ 529.020,23
SBT205660	\$ 467.030,23
SBT205662	\$ 81.753,00
SBT205663	\$ 1.253.053,00
SBT205664	\$ 1.253.053,00
SBT205668	\$ 1.253.053,00
SBT205665	\$ 1.253.053,00

\$ 103.147.924,90

Ahora bien, por otra parte el formato "CERTIFICACION DE SUPERVISION PARA TRAMITE DE PAGO" código GFI-FT-005 correspondiente al pago 12 cuyo periodo comprende del 22 al 30 de noviembre, en su numeral N° 16 se detalla las facturas que dan cuenta del valor pagado por concepto de tiquetes, dentro de las cuales **SI** figura la factura objeto de observación SBT205666 por valor de \$1.253.053, mismos documentos que hacen parte integral de la mencionada certificación y que al sumarlos el resultado es el total pagado \$4.188.351,86 tal y como se evidencia a continuación:

Tabla 8. PAGO 12

N° FACTURA	VALOR FACTURADO
SBT205666	\$ 1.253.053,00
SBT205734	\$ 94.963,00
SBT205735	\$ 1.178.477,70
SBT205738	\$ 846.457,70
SBT205736	\$ 409.430,23
SBT205736	\$ 405.970,23

\$ 4.188.351,86

Análisis de la respuesta.

Analizada la respuesta dada por la entidad, la CGR no acepta los argumentos expuestos en razón a que:

- La observación no está cuestionando el valor total del pago No. 11, por valor de \$103.147.924,90
- Lo observado se centra en que la factura número SBT205666 por valor de \$1.253.053, se encuentra relacionada en los pagos 11 y 12, información que se verificó en los registros que se anexaron tanto en la respuesta de solicitud de información número 3 del 5 de marzo de 2024, en la información entregada en la visita fiscal practicada in situ del 21 de marzo de 2024 y contrastada con la documentación cargada en la plataforma SECOP II.

No obstante lo anterior, el equipo auditor al no encontrar documentos soportes que demuestre que se realizó el doble pago, se retira la posible connotación disciplinaria y fiscal de la observación.

Es importante aclarar que, de la respuesta remitida por la entidad, y según el análisis, se evidencia que aun persiste la irregularidad en la presentación de la información de las facturas, toda vez que las facturas número SBT205557 del pago 11 está relacionada dos veces con diferentes valores \$319.813,00 y \$1.485.353,00. Así mismo en el pago 12 la misma factura número SBT205736 se encuentra con diferentes valores \$ 409.430,23 y \$405.970,23.

Conclusión:

Por lo expuesto, se configura como hallazgo Administrativo.

a. PLAN MEJORAMIENTO Y GLOSAS COMISION LEGAL DE CUENTAS

i. Plan de mejoramiento.

Del análisis practicado en la auditoría financiera a la efectividad de las acciones establecidas en el plan de mejoramiento suscrito por la entidad y que se encontraba vigente al 31 de diciembre del 2023, así como la revisión del informe de avance presentado por la entidad con corte a la misma fecha, se estableció el siguiente resultado:

El plan de mejoramiento presenta acciones correctivas y preventivas correspondientes a 27 hallazgos y treinta y seis (36) acciones de mejora, con vencimiento a diciembre 31 del 2023; de las cuales se verificaron los documentos y soportes del 100% de las hallazgos y acciones que se relacionan con asuntos financieros, contables y de presupuesto.

El seguimiento efectuado permite establecer que en su mayoría las acciones se cumplieron con corte al 31 de diciembre de 2023, sin embargo, de las evaluadas se estableció que 14 acciones fueron efectivas y 13 fueron inefectivas, por cuanto persisten las situaciones que originan los hallazgos que se presentan en este informe de auditoría. El resultado acumulado de la evaluación arrojó una valoración de **INEFECTIVO**.

En el anexo 01 – “*Efectividad del Plan de Mejoramiento*” se detallan las acciones que no fueron efectivas o donde no se evidenció su cumplimiento, de acuerdo con los soportes aportados por la UPRA.

ii. **Glosas de la Cámara**

La Comisión Legal de Cuentas, presentó las siguientes glosas para la Unidad De Planificación Rural Agropecuaria - UPRA, relacionadas con la información contable, presupuestal, financiera y de control interno con corte a diciembre de 2022, *Auto calificación obtenida: 3.85*.

Seguimiento CGR:

“2.5.3. Hechos Significativos. En el mes de diciembre La UPRA pago sanción por extemporaneidad en la presentación de medios magnéticos de la vigencia 2021, por valor de \$57.006.000 y sanción por extemporaneidad en la presentación de la Declaración de Ingresos y Patrimonio de la Vigencia 2021 por valor de \$6.065.000.”

“A 31 de diciembre de 2022, quedo pendiente de pago la liquidación de una funcionaria por falta de PAC para este mes, el sueldo de un funcionario por inconvenientes con la cuenta bancaria del colaborador.”

“3.3. Correcciones Contables. Dentro del proceso de cierre de la vigencia 2022, se realizó corrección de amortización por activación involuntaria de la licencia Licenciamiento Ilimitado de Software ESRI Modalidad ELA orden de compra 45835 identificada con placa L22, dicha placa terminó su amortización en abril de 2021, sin embargo, fue activada el 12 de diciembre de 2021 y se amortizó en exceso. La amortización de diciembre de 2021 se contabilizó como: Corrección de errores de un periodo contable anterior.”

“La UPRA registra la información financiera en SIIF (Sistema integrado de información financiera), este sistema no cuenta con un módulo o proceso en el cual se pueda llevar un registro detallado y automático de la propiedad, planta y equipo con que cuenta la entidad y sus respectivas afectaciones como lo son la depreciación y amortización. Por lo tanto, la entidad maneja una herramienta en Excel creada en noviembre de 2020, la cual cuenta con un instructivo que hace parte del sistema de gestión, que permite llevar el control de estos activos, lo que conlleva a realizar ajustes manuales en SIIF.”

“-La nómina se elabora en el software ofrecido por SIGEP, el cual es administrado por el proveedor HEINSOHN, en este sistema se liquida y administra el componente de talento humano de la entidad y se carga a través de archivo plano a SIIF la información resultante.”

“-La implementación de facturación electrónica en las entidades del orden nacional se realizó a través del proveedor Olimpia, esto implica que para realizar la obligación en SIIF de cualquier factura debe tener previa autorización del supervisor en Olimpia. Sin embargo, al supervisor no le está llegando correo para aprobar la factura, al comunicarse con Olimpia ellos manifiestan “Se sugiere esperar la notificación por parte de Olimpia IT del recibido de la Factura electrónica ya que por el alto flujo de Facturas se está demorando la notificación, se sugiere no reenviar las Facturas sino solo esperar el cargue de la Factura en Olimpia IT.”

“De la matriz de autoevaluación del sistema de control interno contable a 31 de diciembre de 2022, resaltamos los siguientes puntos

1.1.165. ¿SE CUENTA CON UNA DIRECTRIZ, GUÍA O PROCEDIMIENTO PARA REALIZAR LAS CONCILIACIONES DE LAS PARTIDAS MÁS RELEVANTES, A FIN DE LOGRAR UNA ADECUADA IDENTIFICACIÓN Y MEDICIÓN?

El procedimiento Gestión Contable GDR-GF-PD-004 con fecha del 01 de agosto de 2020, menciona en la actividad N.º 4 como responsable al

Profesional Especializado Contador para Consolidar la información de hechos contables remitidas por las áreas con el fin de establecer si se encuentra bajo los parámetros necesarios para la realización de las conciliaciones contables. De acuerdo con las revisiones realizadas por parte de la Asesoría de Control Interno, se identificaron deficiencias en algunas de las conciliaciones bancarias, propiedad, planta y equipo y de presupuesto para la vigencia 2022. Igualmente, se identificaron deficiencias en la conciliación de los valores registrados en estados financieros para la cuenta 91 Pasivos Contingentes frente a los valores reportados por concepto de provisión de Litigios para los meses de febrero a agosto de 2022. Si bien se tiene documentadas las conciliaciones a realizar en el Manual de políticas contables GFI-MA-001 y en el procedimiento GDR-GF- PD-004, no existe un documento o guía detallada que describa la forma de realizar las conciliaciones contables en caso de existir cambios de personal en el área.” parcialmente

“1.1.185.2. ¿SE VERIFICA LA APLICACIÓN DE ESTAS DIRECTRICES, GUÍAS O PROCEDIMIENTOS?

La Asesoría de Control Interno realizó revisión de las conciliaciones realizadas por la UPRA para la vigencia 2022; se identificó que las conciliaciones bancarias, de presupuesto y de litigios presentan deficiencias como lo son errores de los datos ingresados, información incompleta o valores no conciliados, razón por la cual, se observó que no existe una verificación continúa de la información con conciliaciones adelantadas por los responsables del proceso.” parcialmente

“1.1.3310.2. ¿EXISTEN MECANISMOS PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE ESTAS DIRECTRICES, PROCEDIMIENTOS, INSTRUCCIONES, ¿O LINEAMIENTOS?

Se revisaron las conciliaciones de información realizadas entre contabilidad, talento humano, almacén y tesorería, para las cuales existen deficiencias generadas por errores en los valores tomados para las conciliaciones bancarias de los meses de enero, mayo y septiembre de 2022, falta de identificación de partidas a conciliar en bancos para los meses de enero a octubre de 2022. Igualmente, se identificó la, inexistencia de conciliaciones de presupuesto para el periodo agosto a diciembre de 2022.”

“10.3. ¿EL ANÁLISIS, LA DEPURACION Y EL SEGUIMIENTO DE CUENTAS SEREALIZA PERMANENTEMENTE O POR LO MENOS PERIÓDICAMENTE? Durante la revisión hecha se identificaron diferencias de los valores registrados en la cuenta 1514 Inventarios frente a los valores reportados por almacén para el periodo enero a diciembre de 2022, adicionalmente, se identificaron

deficiencias en la actualización contable de los valores registrados por concepto de pasivos contingentes durante el periodo febrero a agosto de 2022.”

Debilidades:

-Como parte de los cambios de contador en la entidad durante la vigencia 2022, se presentaron deficiencias en la ejecución de los controles de índole contable que ocasionaron la materialización del riesgo de gestión N°2 Posibilidad de afectación económica y reputacional por sanciones de entes de control, debido a la Inoportunidad u omisión en la presentación de los estados financieros, lo que generó impactos económicos en la entidad.

Igualmente, como parte de estos cambios se identificaron nuevamente deficiencias en la depuración contable que afectan los valores registrados en los Estados Financieros de la entidad. Sumado a lo anterior, se observan deficiencias de gestión relacionadas con la falta de documentación de actividades en el procedimiento contable, la inoportunidad en la actualización del expediente del repositorio institucional y la falta de registros documentales de índole contable en la TRD del proceso de Gestión Financiera.

De lo observado por la CGR, en la presente auditoría, se concluye que no fueron corregidos los aspectos glosados por la Comisión Legal de Cuentas, presentadas como debilidades de la UPRA, dado que desde el año 2020, esta situación sigue presentándose tal y como se puede observar en el hallazgo de esta vigencia auditada.

4.2.3 Otros procesos: Denuncias

En desarrollo de la auditoría no se recibieron denuncias.

2. ANEXOS

a. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

Tipo de hallazgo	Cantidad
Administrativo	6
Fiscal	1
Disciplinario	2
Penal	

b. Anexo No. 2. Efectividad del Plan de Mejoramiento

Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
3.1.1.201	(H4) _2016 Costos operativos Convenios de Asociación Invemar 103 de 2014 Deficiencias en la supervisión, al autorizar el pago de gastos operativos sin soportes que permitieran confirmar o acreditar que los recursos girados se destinen exclusivamente a la ejecución del convenio; la UPRA no exige desde la oferta, una desagregación de costos operativos perdiendo el control de recursos.	Se observa que la entidad no tiene en cuenta si en un futuro se realizaran contratos donde puedan existir estas limitaciones en la disposición de información relacionada a los gastos operativos por regulaciones internas del tercero. Se presentó la acción de mejora donde se evidenció la inclusión y actualización en el capítulo II, de la versión 12 del 3 de febrero de 2024 del manual de contratación y supervisión la cual es Inefectiva.
3.1.1.201	(H5) _2016 Supervisión y modificaciones Convenio de Asociación No. 101 de 2014 Misión Rural (D2) Se aprobaron cambios a los costos de la propuesta sin atender lineamientos y controles y el clausulado del contrato. Personas que suscriben actas no están facultados para realizar cambios a condiciones del contrato. Comité técnico, no facultado para tomar decisión quórum no suficiente.	De acuerdo a lo verificado en el Sistema SEA se observa que se actualizó el MANUAL DE CONTRATACIÓN Y SUPERVISIÓN Se presentó la acción de mejora donde se evidenció la inclusión y actualización de las notas en el numeral 7.4.1, de la versión 12 del 3 de febrero de 2024 del manual de contratación y supervisión, sin embargo, se dejó pendiente, por lo que no se logró evaluar su efectividad, se cumple parcialmente la acción de mejora por tal razón la causa todavía persiste, es Inefectiva
3.1.2.201	(H6) _2016 Publicación Contratos SECOP (Posible Connotación Disciplinaria (D3)	Control Interno no ha realizado revisión del cumplimiento y efectividad de la acción, el hecho persiste hasta tanto no sea validada por Control Interno, en la presente auditoría no se evaluó este tema, es Inefectiva.
3.1.2.201	(H11) _2016 Plan Operativo y/o plan de trabajo como entregable y/o producto, para realizar el primer pago de contrato y/o convenio	En la verificación de las acciones de mejoras, se observó la inclusión del párrafo con respecto a los desembolsos en el plan de trabajo de los contratos en el numeral 5.2.4.9 del manual de contratación y supervisión en la versión 6 de 2022, acción que persiste en la auditoría de la vigencia 2023, es inefectiva.

Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
3.1.3.201	(H15) _2016 Propiedad Planta y Equipos e Intangibles 2015 Equipos de comunicación y computación y licencias que de acuerdo con la parametrización que cuenta la entidad en el SIIF, este no permite que sean registradas en la cuenta correspondiente del activo. Ingreso y salida de bienes Conciliaciones propiedad planta y equipo y almacén baja elementos inservibles que se encuentran en bodega	De acuerdo a revisión realizada por control interno se observa que, al hacer la revisión de una muestra de entrada y salida de bienes de almacén, se encontró que los inventarios se ingresaron inoportunamente al almacén en las vigencias 2023, de acuerdo a los soportes presentados la acción de mejora no cumple porque no subsanó la causa y la debilidad identificado en el hallazgo persiste, es inefectiva.
816.02.20	H2 _2017 Estudios previos contrato 27802016 Los estudios previos del contrato no justifican económicamente la valoración del objeto contratado inobservando lo previsto en el artículo 84 de la ley 510 de 2013 Al evaluar los estudios previos del Contrato 278/2016, se evidenció que no se encuentra justificado ni soportado el valor establecido para el contrato. Deficiencia estudio previo	Se observó el Formato donde se encuentran los estudios previos para estructurar la necesidad, estableciendo el valor de los honorarios, sin embargo, a las acciones de mejoras administrativas quedan pendiente por subsanar, hasta tanto control interno la avale, en la presente auditoría no se evaluó este tema. Es Inefectiva.
816.02.20	H3 _2017 Contrato 284 PC TECH MILLENIUM S.A.S Deficiencias en la planeación, tanto el pliego de condiciones como el contrato, no segregan valores, dejando un valor total global, lo que conllevó a que el registro contable de los bienes se realizara por un mayor valor, que para las pantallas Samsung. Se incluyeron valores que no hacen parte del costo del bien.	Pendiente de la divulgación del manual de contratación y de sus anexos, acción no subsanada, control Interno no ha realizado revisión del cumplimiento y efectividad de la acción, hasta tanto control interno la avale. es Inefectiva.


Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
816.03.20	H6_2017 Cualidades de la información contable Debilidades de control en las etapas de ingreso a almacén, conciliaciones, registros manuales, errores en valoración de bienes Riesgos de índole contable no materiales, sin efecto en la razonabilidad de los saldos contables del Grupo Contable 16- Propiedad Planta y Equipo, y Grupo 19 - Otros Activos (intangibles).	La entidad explico el ingreso y registros realizados en almacén, revisados los soportes de cada etapa para realizar el registro no se cumple en la totalidad de las acciones de mejora no son efectivas, la entidad realiza el control de inventario en un archivo Excel de forma Manual, generando bases de datos administradas con registros en Excel sin protocolos de seguridad, es inefectiva.
816.08.20	H8_2017 Constitución de reservas presupuestales Algunas reservas presupuestales no se sujetaron a la normatividad presupuestal aplicable, se constituyeron con base en las cuentas de cobro o/facturas presentadas por los contratistas, sobre bienes y servicios efectivamente prestados, se debió constituir cuentas por pagar generando inconsistencia de la información presupuestal registrada	se observa que el soporte de la acción de mejora no se presenta por lo que las condiciones a la fecha han cambiado para conformar las reservas y las cuentas por pagar, no se subsana la acción, es inefectiva.
816.10.20	H10_2017 En la ejecución Contrato No. 131 de 2016, denota deficiencias en la gestión del proceso contractual y presupuestal respectivo, generando que los recursos dejados de ejecutar no se hubieran aplicado a otros fines misionales o de apoyo, necesarios para la entidad	La entidad presenta el comportamiento de las comunicaciones enviadas para la realización de talleres, se evidencia que las acciones de mejora no son claras para subsanar la causas, es inefectiva.
1	Hallazgo 1_2019 - Falta rigurosidad en la supervisión del Contrato de prestación de servicios No. 018 de 2019. (A)	se observa que, en la revisión realizada por control interno, donde se evidencia las capacitaciones realizadas, pero se presenta las mismas deficiencias en los informes presentados por el supervisor, es inefectivo.
2	Hallazgo 2_2019 - Concentración de funciones en la supervisión de contratos (A)	En la revisión realizada por control interno fue inefectiva, se evidencia capacitaciones realizadas, pero se presentado las mismas deficiencias del supervisor.


Codificación en el Plan de Mejoramiento de la Entidad	Hallazgo	Observaciones o comentarios del Equipo Auditor
5	Hallazgo No 5_2019 - Rezago presupuestal constituido a 31 de diciembre de 2019 (refrendación de Reserva presupuestal) (A)	Se evidencia el soporte de las capacitaciones realizadas por los supervisores para realizar conformación del rezago presupuestal, es inefectiva la acción de mejora.

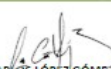
c. ANEXO No. 3. Estados Financieros – 31 de diciembre de 2023

Cuentas Contables		Nota	ACTUAL 31/12/2023	ANTERIOR 30/09/2023
ESTADO DE SITUACION FINANCIERA				
ENTIDAD CONTABLE PUBLICA: 923272425 UNIDAD DE PLANIFICACIÓN DE TIERRAS RURALES, ADECUACIÓN DE TIERRAS Y USOS AGROPECUARIOS				
NIT. 900.479.658-7				
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023				
Valores en pesos				
CODIGO	DESCRIPCION	Nota	ACTUAL 31/12/2023	ANTERIOR 30/09/2023
1	ACTIVOS		\$ 7.032.595.358,08	\$ 4.641.572.396,94
	ACTIVOS CORRIENTE		\$ 255.568.689,03	\$ 848.001.871,01
11	EFFECTIVO Y EQUIVALENTES AL EFFECTIVO	5	\$ 366.085,00	\$ 3.103.785,00
1110	DEPÓSITOS EN INSTITUCIONES FINANCIERAS		\$ 366.085,00	\$ 3.103.785,00
13	CUENTAS POR COBRAR	7	\$ 108.411.048,00	\$ 10.695.076,00
1384	OTRAS CUENTAS POR COBRAR		\$ 108.411.048,00	\$ 10.695.076,00
15	INVENTARIOS	9	\$ 84.286.068,03	\$ 82.228.363,54
1514	MATERIALES Y SUMINISTROS		\$ 84.286.068,03	\$ 82.228.363,54
19	OTROS ACTIVOS	16	\$ 62.505.488,00	\$ 751.974.646,47
1905	BIENES Y SERVICIOS PAGADOS POR ANTICIPADO		\$ 62.505.488,00	\$ 751.974.646,47
1906	AVANCES Y ANTICIPOS ENTREGADOS		\$ 0,00	\$ 0,00
	ACTIVOS NO CORRIENTE		\$ 6.777.026.669,05	\$ 3.793.570.525,93
16	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	10	\$ 2.395.189.032,97	\$ 549.368.235,01
1635	BIENES MUEBLES EN BODEGA		\$ 1.873.841.810,81	\$ 0,00
1637	PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO NO EXPLOTADOS		\$ 1.722.805.255,00	\$ 1.816.723.736,03
1655	MAQUINARIA Y EQUIPO		\$ 11.177.314,24	\$ 11.177.314,24
1665	MUEBLES, ENSERES Y EQUIPO DE OFICINA		\$ 139.427.605,24	\$ 137.162.805,81
1670	EQUIPOS DE COMUNICACIÓN Y COMPUTACIÓN		\$ 614.802.488,04	\$ 640.885.981,38
1675	EQUIPOS DE TRANSPORTE, TRACCIÓN Y ELEVACIÓN		\$ 157.900.000,00	\$ 157.900.000,00
1685	DEPRECIACIÓN ACUMULADA DE PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO		(\$ 2.124.365.440,36)	(\$ 2.214.481.602,45)
19	OTROS ACTIVOS	14	\$ 4.381.837.636,08	\$ 3.244.202.290,92
1970	ACTIVOS INTANGIBLES		\$ 5.074.145.678,07	\$ 5.568.218.388,02
1975	AMORTIZACIÓN ACUMULADA DE ACTIVOS INTANGIBLES (CR)		(\$ 692.308.041,99)	(\$ 2.314.016.097,10)
	TOTAL ACTIVOS		\$ 7.032.595.358,08	\$ 4.641.572.396,94
2	PASIVOS		\$ 1.770.133.082,52	\$ 1.416.316.722,86
	PASIVO CORRIENTE		\$ 1.723.374.716,52	\$ 1.369.558.356,86
24	CUENTAS POR PAGAR	21	\$ 944.900.282,52	\$ 391.246.218,86
2401	ADQUISICION DE BIENES Y SERVICIOS NACIONALES		\$ 391.201.870,52	\$ 154.382.685,16
2407	RECURSOS A FAVOR DE TERCEROS		\$ 1.329.568,00	\$ 0,00
2424	DESCUENTOS DE NOMINA		\$ 51.514.285,00	\$ 51.952.759,00
2436	RETENCIÓN EN LA FUENTE E IMPUESTO DE TIMBRE		\$ 469.463.055,00	\$ 154.517.956,00
2490	OTRAS CUENTAS POR PAGAR		\$ 31.391.504,00	\$ 30.392.818,70
25	BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS	22	\$ 778.474.434,00	\$ 978.312.138,00
2511	BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS A CORTO PLAZO		\$ 778.474.434,00	\$ 978.312.138,00
	PASIVO NO CORRIENTE		\$ 46.758.366,00	\$ 46.758.366,00
27	PROVISIONES	23	\$ 46.758.366,00	\$ 46.758.366,00
2701	LITIGIOS Y DEMANDAS		\$ 46.758.366,00	\$ 46.758.366,00
2790	PROVISIONES DIVERSAS		\$ 0,00	\$ 0,00
	TOTAL PASIVOS		\$ 1.770.133.082,52	\$ 1.416.316.722,86
3	PATRIMONIO		\$ 5.262.462.275,56	\$ 3.225.255.674,08
31	PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES DE GOBIERNO	27	\$ 5.262.462.275,56	\$ 3.225.255.674,08
3105	CAPITAL FISCAL		\$ 1.365.653.479,08	\$ 1.365.653.479,08
3109	RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES		\$ 2.561.286.994,46	\$ 2.561.103.120,46
3110	RESULTADO DEL EJERCICIO		\$ 1.335.521.802,02	(\$ 701.500.925)
3145	IMPACTOS POR LA TRANSICIÓN AL NUEVO MARCO DE REGULACIÓN		\$ 0,00	\$ 0,00
	TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO		\$ 7.032.595.358,08	\$ 4.641.572.396,94
8	CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS	26	\$ 0,00	\$ 0,00
83	DEUDORAS DE CONTROL		\$ 9.211.686,00	\$ 9.211.686,00
8315	BIENES Y DERECHOS RETIRADOS		\$ 9.211.686,00	\$ 9.211.686,00
89	DEUDORAS POR CONTRA (CR)		(\$ 9.211.686,00)	(\$ 9.211.686,00)
8915	DEUDORAS DE CONTROL POR CONTRA (CR)		(\$ 9.211.686,00)	(\$ 9.211.686,00)

Información tomada de los registros en SIF


CLAUDIA LILIANA CORTES LOPEZ
 C.C. 52.262.603
 Directora General


ELIZABETH CUBIDES CUELLAR
 C.C. 52.962.099
 Contador UPRA TP 152.531-T


JUAN CARLOS LÓPEZ GÓMEZ
 C.C. 91.514.757
 Secretario General

d. ANEXO No. 4. Certificación Reserva inducida 2023

 <p>Bogotá, D. C., 05 de Abril de 2024</p> <p>Señor(a) BLANCA URREGO blanca.urrego@contraloria.gov.co Bogota - Cundinamarca</p>	  <p>Entidad: UPRA Unidad de Planificación Rural Agropecuaria Al contestar cite este número: 2024-1-001332 Fecha: 2024-04-05 16:55 Folios: 2 Anexos: NO Trámite: 88-Comunicaciones Generales Enviadas Remitente: 01-Dirección General Destinatario: ATMD 10460-BLANCA URREGO Clasificación: Público</p>
 <p>En respaldo de lo anterior y en el ONE drive se subirá la certificación correspondiente expedida en mi calidad de ordenadora del gasto.</p> <p>Finalmente, para efectos de ubicar la información mencionada en el presente documento, debe tenerse en cuenta la siguiente información:</p> <p>FILENAME: 20240405_Certificacion_reserva_presupuestal_CGR_sol#6.pdf</p> <p>SHA1: a5ccc71400a9d3be6d19e1296cc282413668c3c1</p> <p>SHA256: f597b0e7843ed5ecdb49890d9a2a1a021acfa06057d3d9449293d4cfbe529e7e</p> <p>ENLACE ONE DRIVE CONTRALORIA: RESPUESTA A REQUERIMIENTOS - UPRA 2023</p> <p>Atentamente,</p>  <p>CLAUDIA LILIANA CORTES LÓPEZ Directora general</p> <p>Anexo: Elaboró: JUAN CARLOS AVELLANEDA MICOLTA, V1 2024-04-05 Revisó: -- Copia a: CGRCGR CONTRALORIA - Bogota - Cundinamarca JUAN CARLOS LÓPEZ GÓMEZ Secretaria General</p>	

Dirección: Calle 28 No.13-22 Torre C, piso 3, Edificio Palma Real, Bogotá.
Teléfono Comutador: +57(601) 552 9820, 245 7307
Página web: <https://upra.gov.co>