

## INFORME AUDITORÍA FINANCIERA

### INFORME DE AUDITORÍA INDEPENDIENTE ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP VIGENCIA 2018

CGR-CDSS No. 010  
Mayo de 2019

**INFORME AUDITORÍA FINANCIERA  
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP**

Contralor General de la República

Carlos Felipe Córdoba Larrarte

Vicecontralor (E)

Ricardo Rodríguez Yee

Contralor Delegado para el Sector Social

Julio César Cárdenas Uribe

Directora de Vigilancia Fiscal

Carolina Sánchez Bravo

Supervisor

Ana Emperatriz Cumplido Monterroza

Líder de auditoría

Diana Constanza Córdoba Pérez

Auditores

Guillermo Cortés Pérez

Dora Tulia Leiva

Luisa Juliana Alvarado Agudelo

Yurany Andrea León Bueno

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	5
1.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD .....	11
1.2. MARCO DE INFORMACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL APLICABLES .....	13
1.3. RESPONSABILIDAD DE LA CGR.....	14
<b>2. RESULTADO DE LA AUDITORÍA FINANCIERA</b> .....	16
2.1. OPINIÓN CONTABLE.....	16
2.1.1. <b>Fundamento de opinión contable</b> .....	16
2.1.2. <b>Opinión Estados Contables - Con salvedades</b> .....	16
2.1.3. <b>Principales resultados contables</b> .....	17
2.2. OPINIÓN PRESUPUESTAL .....	22
2.2.1. <b>Fundamento de opinión presupuestal</b> .....	22
2.3. <b>Opinión presupuestal - No razonable</b> .....	23
2.3.1. <b>Refrendación de las reservas presupuestales</b> .....	23
2.3.2. <b>Principales resultados presupuestales</b> .....	25
2.4. FENECIMIENTO SOBRE LA CUENTA FISCAL RENDIDA.....	25
<b>3. OTROS CONCEPTOS Y TEMAS EVALUADOS</b> .....	26
3.1. CONCEPTO DE CONTROL INTERNO FINANCIERO.....	26
3.2. POLÍTICA ATENCIÓN A PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD .....	27
3.3. GESTION AMBIENTAL.....	29
3.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	32
3.5. OBSERVACIONES VIGENTES DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.....	35
3.6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO.....	40
<b>4. RELACIÓN DE HALLAZGOS</b> .....	41
<b>5. PLAN DE MEJORAMIENTO</b> .....	41
<b>6. ANEXOS</b> .....	42
<b>Anexo 1. Relación de hallazgos</b> .....	43
<b>Anexo 2. Estados Financieros Auditados</b> .....	91

Bogotá D.C.

Doctor  
Pedro Medellín Torres  
Director Nacional de la ESAP  
Escuela Superior de Administración Pública  
Calle 44 No 53-37 CAN  
La ciudad

Asunto: Informe Final Auditoría Financiera

Cordial saludo,

La Contraloría General de la República, en adelante la "CGR", con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y de conformidad con lo estipulado en la Resolución Orgánica 0012 del 24 de marzo de 2017, realizó Auditoría Financiera (AF) a los estados financieros de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP al 31 de diciembre de 2018, los cuales comprenden: Estado de Situación Financiera, Estado de Resultados y Estado de Cambios en el Patrimonio.

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

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Integrado para el Control de Auditorías – SICA de la CGR.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP dentro del desarrollo de la AF, otorgando el plazo establecido en la normativa para que la Entidad emitiera su pronunciamiento.

## 1. INTRODUCCIÓN

La Contraloría General de la República en cumplimiento del Plan de Control y Vigilancia Fiscal 2019, realizó Auditoría Financiera a la Escuela Superior de Administración Pública por la vigencia 2018 y tiene como objetivo general emitir opinión sobre los estados financieros a 31 de diciembre de 2018 y un concepto sobre la gestión presupuestal y financiera desarrollada en la vigencia auditada. De igual forma, atender denuncias y evaluación de control fiscal interno.

Los objetivos de la auditoría fueron los siguientes:

- Expresar una opinión, sobre si los estados contables a 31 de diciembre de 2018, están preparados, en todos los aspectos significativos, de conformidad con el marco de información financiera o marco legal aplicable y si se encuentran libres de errores materiales, ya sea por fraude o error.
- Evaluar la integridad, veracidad y demás características que debe cumplir la información financiera con que inició el ente contable la vigencia fiscal 2018, con los criterios del nuevo marco normativo, teniendo en cuenta las cuentas del activo, pasivo, patrimonio y cuentas de orden; atendiendo la Resolución 484 del 17 de octubre de 2017.
- Evaluar el control interno financiero y expresar un concepto.
- Verificar si la información presupuestal refleja la realidad de los hechos económicos ocurridos y emitir la opinión correspondiente, con corte al 31 de diciembre de 2018.
- Evaluar las reservas presupuestales para efectos de su refrendación, si aplica.
- Emitir fenecimiento o no sobre la cuenta fiscal rendida por el sujeto de control.
- Realizar seguimiento a las observaciones vigentes de la Comisión Legal de Cuentas de la Cámara de Representantes.
- Atender las denuncias asignadas.
- Evaluar el cumplimiento del plan de mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI, en los aspectos evaluados.
- Evaluar los recursos destinados a la participación ciudadana.

Con relación a los lineamientos sobre personas en situación de discapacidad, gestión ambiental y posconflicto, se constató que la entidad cuenta con modelos de atención y programas donde promueven directrices de servicios y establecen protocolos, los cuales se encuentran asociados a los procesos de cada área.

### **Alcance de la Auditoría**

El alcance de la auditoría comprende emitir una opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros; conceptuar sobre la gestión financiera desarrollada;

conceptuar sobre el control interno contable; conceptuar sobre la gestión y manejo del presupuesto; refrendación de las reservas presupuestales; calificar la eficiencia y calidad del control fiscal interno y fenecer o no la cuenta fiscal rendida a la CGR.

La evaluación contable tuvo el siguiente alcance:

La situación financiera presentada por la ESAP al cierre de 2018 fue: activos totales por \$888.529.582.512, pasivos totales por \$7.403.902.191 y patrimonio por \$881.125.680.321. El resultado del periodo del 01 de enero a 31 de diciembre de 2018 fue: ingresos por \$207.880.460.012, gastos por \$279.897.334.454; presentándose un déficit del ejercicio por \$72.016.874.441.

Los activos auditados representan el 98,7% del total del activo es decir \$877.174.661.967, conformados por: préstamos concedidos al gobierno general; recursos entregados en administración CUN; inmuebles y equipo de cómputo y la depreciación acumulada respectiva. Los pasivos auditados corresponden al 59,9% del total del pasivo que equivalen a \$4.435.749.532, representados en las cuentas por pagar por proyectos de inversión y provisión litigios (se incluye análisis de las cuentas de orden relacionadas). Del patrimonio se auditó la cuenta "*Nuevo Marco de Regulación Propiedades, planta y equipo*", que representa el 18,1% del total del patrimonio es decir \$159.545.613.255.

De los ingresos de la entidad se auditó el 87,4% del total, es decir \$181.791.295.815, conformado por los aportes sobre la nómina y los rendimientos sobre recursos entregados en administración. En cuanto a los gastos se auditó el 51,5% del total de gastos, es decir \$144.065.136.385, representado en gastos generales de estudios y proyectos, honorarios, operaciones interinstitucionales, depreciaciones de edificaciones y equipo de cómputo y las provisiones de procesos administrativos.

La evaluación presupuestal tuvo el siguiente alcance:

Se evaluó el 100% del presupuesto definitivo de la vigencia 2018 por \$345.855.742.687, en lo relacionado con la programación, planeación y modificaciones tanto de ingresos como de gastos.

Mediante Decreto 2236 del 27 de diciembre de 2017, por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2018, a la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP le fueron apropiados recursos por \$447.562.293.497; de los cuales, el 87%, corresponden a Gastos de Inversión y el 13%, a Gastos de Funcionamiento.

Durante el 2018 se presentaron modificaciones a la apropiación inicial en un 23%, quedando en \$345.855.742.687. Los compromisos ascendieron a \$333.517.916.466, de los cuales 87% corresponde a inversión y el restante 13% a funcionamiento. El 99% de los compromisos fueron obligados, alcanzando un valor de \$330.338.062.138 y la ESAP efectuó pagos por \$308.215.116.343.

### Presupuesto de Gastos

En el siguiente cuadro se presenta la ejecución presupuestal de gastos de la ESAP para la vigencia 2018:

**Cuadro No. 1. Presupuesto de Gastos Vigencia 2018 ESAP**

Cifras en pesos

Concepto	Apropiación inicial	Apropiación definitiva	Obligaciones netas	Pagos netos
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>53.844.275.765</b>	<b>50.587.531.256</b>	<b>44.585.637.264</b>	<b>43.386.763.355</b>
Gastos de personal	35.627.137.956	35.123.786.196	31.206.781.196	31.043.812.287
Gastos Generales	13.357.155.000	13.467.155.000	12.322.995.808	11.290.997.018
Transferencias Corrientes	4.859.982.809	1.996.590.060	1.055.860.260	1.051.954.050
Sentencias				
<b>INVERSIÓN</b>	<b>393.718.017.732</b>	<b>295.268.211.431</b>	<b>288.932.278.739</b>	<b>264.828.352.989</b>
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>447.562.293.497</b>	<b>345.855.742.687</b>	<b>333.517.916.466</b>	<b>308.215.116.344</b>

Fuente: Información suministrada por la ESAP

Elaboró: Equipo auditor

Los gastos de Inversión se ejecutaron a través de diez (10) proyectos de inversión que se relacionan a continuación:

**Cuadro No. 2. Proyectos de Inversión Vigencia 2018 -ESAP**

Cifras en pesos

RUBRO	DESCRIPCION	APROPIACIÓN INICIAL	APROPIACIÓN VIGENTE	COMPROMISO	OBLIGACIÓN	PAGOS
C-0503-1000-10	CONSTRUCCIÓN Y ADECUACIÓN DE LAS SEDES DE LA ESAP 77NACIONAL	147.719.480.285	67.575.169.812	66.878.409.704	64.725.616.901	45.114.788.074
C-0503-1000-11	FORTALECIMIENTO DE LA GESTION ACADÉMICA E INVESTIGATIVA DE LA ESAP NACIONAL	70.060.719.862	77.250.103.708	74.283.189.234	73.006.811.972	72.595.658.647
C-0503-1000-2	ACTUALIZACIÓN PERFECCIONAMIENTO DE LA CAPACIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS Y LOS CIUDADANOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA	34.030.252.582	40.000.000.000	39.531.335.608	39.450.020.549	39.430.478.204
C-0503-1000-4	ADQUISICIÓN O CONSTRUCCIÓN Y DOTACION DE SEDES CENTRAL Y TERRITORIALES DE LA ESAP	27.474.976.113	-	-	-	-

RUBRO	DESCRIPCION	APROPIACIÓN INICIAL	APROPIACIÓN VIGENTE	COMPROMISO	OBLIGACIÓN	PAGOS
C-0503-1000-5	IMPLEMENTACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LA ESAP, UN REFERENTE NACIONAL	29.814.531.765	29.789.531.765	29.585.670.511	29.566.704.687	29.514.305.453
C-0503-1000-7	CONSOLIDACIÓN DE LA PLATAFORMA DE COMUNICACIONES Y USO DE TICS PARA LOS PROCESOS DE FORMACIÓN, APOYO INSTITUCIONAL Y MERCADEO NACIONAL	9.175.480.310	5.467.999.827	5.464.392.225	5.456.816.896	5.453.152.956
C-0503-1000-9	FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DEL ESTADO NACIONAL	22.956.352.657	25.210.591.755	24.784.289.664	24.680.799.089	24.669.306.807
C-0505-1000-2	FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN TERRITORIAL Y NACIONAL	41.000.000.000	41.000.000.000	40.809.509.706	40.656.791.702	40.608.371.476
C-0599-1000-1	ACTUALIZACIÓN DEL RECURSO HUMANO DE LA ESAP.	2.484.208.231	2.484.208.231	2.250.561.899	2.191.755.923	2.191.755.923
C-0599-1000-2	FORTALECIMIENTO DE LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LA ESAP NACIONAL	6.061.917.730	6.090.710.041	5.344.920.188	5.250.535.449	5.250.535.449
<b>Total general</b>		<b>390.777.919.535</b>	<b>294.868.315.139</b>	<b>288.932.278.739</b>	<b>284.985.853.168</b>	<b>264.828.352.989</b>

Fuente: ESAP

Elaboró: Equipo auditor

Comportamiento del presupuesto vigencia 2018 respecto al 2017:

### Presupuesto de Ingresos

**Cuadro No. 3. Comportamiento del presupuesto de ingresos  
Vigencia 2018 respecto al 2017**

Cifras en pesos

Concepto	Monto Definitivo 2018	Monto Definitivo 2017	Diferencia
A. Ingresos Corrientes	38.885.362.312	31.521.277.506	19%
B. Recursos de Capital	167.291.804.884	112.500.633.287	33%
C. Contribuciones Parafiscales	139.678.575.491	131.783.693.228	6%
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>345.855.742.687</b>	<b>275.805.604.021</b>	<b>20%</b>

Fuente: Informe de la ESAP

Elaboró: Equipo auditor

A diciembre de 2018 el Presupuesto de Ingresos ascendió a \$345.855.742.687, presentando un incremento del 20% con respecto a la vigencia 2017; donde los Ingresos Corrientes presentan un aumento con respecto al 2017 del 19% y Recursos del Capital y Contribuciones Parafiscales, presentan un incremento con respecto al 2017 del 33 y 6%, respectivamente.

Presupuesto de Gastos.

**Cuadro No. 4. Comportamiento del presupuesto de gastos  
Vigencia 2018 respecto al 2017**

Cifras en pesos

Concepto	Apropiación Definitiva 2018	Apropiación Definitiva 2017	Diferencia
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	<b>50.587.531.256</b>	<b>47.543.018.593</b>	6%
Gastos de Personal	35.123.786.196	33.317.042.593	5%
Gastos Generales	13.467.155.000	13.350.000.000	1%
Transferencias Corrientes	1.996.590.060	875.976.000	56%
<b>INVERSIÓN</b>	<b>295.268.211.431</b>	<b>228.262.585.428</b>	23%
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>345.855.742.687</b>	<b>275.805.604.021</b>	20%

Fuente Información – ESAP

Elaboró: Equipo auditor

El Presupuesto de Gastos para la vigencia 2018 fue de \$345.855.742.687 presentando un incremento con respecto a la vigencia 2017 del 20%, donde Funcionamiento presenta un aumento del 6% con respecto a la vigencia 2017, Gastos de Personal, Gastos Generales presentan incremento del 5 y 1% respectivamente para 2018 y Transferencias Corrientes presenta un aumento para el 2018 del 56%. Con respecto a Inversión, presenta un incremento del 23% con respecto a la vigencia 2017.

Rezago Presupuestal comparativo

La ESAP constituyó Reservas Presupuestales para la vigencia 2018 por \$4.685.318.230 y por \$12.497.831.203 en la vigencia 2017, presentándose una disminución del 63% para la vigencia 2018.

Para la vigencia 2018 se constituyeron Cuentas por Pagar por \$20.617.481.893 y en 2017 por \$10.301.190.024, presentándose un incremento para la vigencia 2018 del 100%.

Rezago Presupuestal 2018

El rezago presupuestal de la vigencia 2018 lo componen reservas por \$4.685.318.230 y cuentas por pagar por \$20.617.481.893 para un total de \$25.302.800.123.

Contratación

En la vigencia 2018, el valor total de la contratación es de \$ 235.244.841.231,41 que corresponde a 1047 contratos; en el siguiente cuadro se relaciona la contratación suscrita por la ESAP durante el año 2018:

**Cuadro No. 5. CONTRATACION 2018 ESAP**

Cifra en pesos

MODALIDAD DE SELECCIÓN	TIPO DE CONTRATO	CANTIDAD	VALOR
Acuerdo Marco de Precio	Orden de Compra	56	\$ 5.734.751.113,98
Contratación Directa	Arrendamiento	2	\$ 78.050.653,00
	Compraventa	7	\$ 373.922.918,00
	Contrato interadministrativo	13	\$ 137.289.577.744,00
	Convenios	33	\$ 18.307.480.483,00
	Prestación de Servicios	17	\$ 31.708.160.310,00
Licitación Pública	Prestación de Servicios Profesionales y Apoyo	894	\$ 32.629.151.127,43
	Prestación de Servicios	1	\$ 3.616.694.074,00
Mínima Cuantía	Compraventa	6	\$ 115.559.702,00
	Prestación de Servicios	8	\$ 307.978.243,00
	Suministro	2	\$ 56.875.000,00
Selección Abreviada Menor Cuantía	Compraventa	1	\$ 78.999.952,00
	Prestación de Servicios	1	\$ 412.067.735,00
Subasta	Compraventa	5	\$ 502.724.893,00
	Suministro	1	\$ 4.032.847.283,00
<b>Total general</b>		<b>1047</b>	<b>\$ 235.244.841.231,41</b>

Fuente: información suministrada por la ESAP oficio 19 febrero 2019

Elaboró: Equipo auditor

**Muestra presupuestal y contractual:**

Se evaluó el rezago presupuestal de acuerdo con la materialidad establecida, así:

La ESAP constituyó 359 reservas por 4.685.318.230. El acta suscrita el 18 de enero de 2019 relaciona la constitución de reservas por \$3.190.520.107 de las cuales \$3.179.854.328 corresponden a la sede central y \$10.665.780 a las territoriales. Así mismo, menciona que, del total, \$1.456.324.141,84 corresponden a saldos sin ejecutar y no fueron reducidos por cuanto no hay acto administrativo que lo autorice.

De las 359 reservas presupuestales constituidas al cierre de 2018, se examinaron 27 por \$3.047.774.859 que corresponden al 65% de total de las reservas constituidas.

De las cuentas por pagar constituidas al cierre de 2018, se auditaron cuentas por \$20.617.481.893 que corresponden al 98% del total.

En cuanto al rezago presupuestal constituido al cierre de la vigencia 2017 por \$22.799.021.226 (reservas \$12.497.831.203 y cuentas por pagar \$10.301.190.024), de las reservas constituidas en 2017 que se ejecutaron en la vigencia 2018, se auditó el 92 % por \$11.364.361.523 correspondiente a 3 contratos.

Del total de las cuentas por pagar constituidas al cierre de la vigencia 2017 por \$10.301.190.024 para ser ejecutadas en la vigencia 2018, se auditaron 10 cuentas por \$6.916.040.632 correspondiente al 67% del total de las constituidas.

Se auditaron dos vigencias futuras de 2018 por \$3.901.174.880 que corresponden al 100% del total de las vigencias autorizadas en la vigencia, verificando su justificación, presupuesto y aprobación.

Se evaluó la planeación y ejecución presupuestal y contractual de los recursos asignados y ejecutados en la vigencia auditada respecto de los gastos de inversión a través de 3 contratos por \$115.600.000.000, correspondientes al 56% del total; en cuanto a los gastos de funcionamiento, se analizaron cuatro contratos por \$3.744.497.438, que corresponde al 2% del total.

La muestra contractual correspondió al 51% del valor total de la contratación. En los siguientes cuadros se relacionan los contratos verificados:

**Cuadro No. 6. Muestra contractual gasto de inversión**

Cifra en pesos

Numero contrato	Contratista	Tipo de contrato	Valor
BOG-320-2018	FONDO DE DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	Contrato interadministrativo – Inversión	38.000.000.000
BOG-743-2018	EMPRESA INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS LOGÍSTICOS DE CUNDINAMARCA	Contrato interadministrativo – Inversión	55.050.000.000
BOG-334-2018	COMITATO INTERNAZIONALE PER LO SVILUPP DEI POPULI –CCIPS	Prestación de servicios – Inversión	22.550.000.000
<b>TOTALES</b>			<b>115.600.000.000</b>

Fuente: Información contractual ESAP

Elaboró: Equipo auditor

**Cuadro No. 7. Muestra Contratos de Funcionamiento**

Cifras en pesos

Numero contrato	Contratista	Tipo de contrato	Valor
BOG-151-2018	Contrato 151, NIT. 900.097.6xx	Prestación de Servicios Profesionales	595.000.000
BOG-332-2018	EDURED	Contrato interadministrativo	2.383.833.500
BOG-1011-2018	VISION TOURS SAS	Compraventa	78.999.952
26592	S.O.S. Soluciones de Oficina & Suministros S.A.S	ORDEN DE COMPRA	686.663.986
<b>TOTALES</b>			<b>3.744.497.438</b>

Fuente: Información contractual ESAP – Elaborado equipo auditor

Elaboró: Equipo auditor

## 1.1. SUJETO DE CONTROL Y RESPONSABILIDAD

La Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, es una entidad pública de carácter universitario, adscrita al Departamento Administrativo de la Función Pública, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio independiente y autonomía académica, creada por la Ley 19 de 1958 art, 17.

Las responsabilidades de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP son:

- Promover la unidad nacional, la descentralización, la integración territorial y la cooperación interinstitucional, con miras a que las diversas regiones del país dispongan del talento humano y de los conocimientos y tecnologías administrativas apropiadas que les permita atender adecuadamente sus necesidades.
- Crear, desarrollar y difundir el conocimiento científico y tecnológico, orientado a consolidar los campos del saber propios de la administración y de la gestión pública en todos sus órdenes.
- Adelantar programas curriculares de formación en educación superior conducentes al fortalecimiento de los campos del saber propios de la administración pública y al desarrollo de habilidades para desempeños profesionales en sus campos de aplicación.
- Realizar investigaciones y estudios de los problemas nacionales de naturaleza administrativa, que permitan el conocimiento de las situaciones que afronta la administración pública en los distintos niveles y órdenes y que sirvan como instrumento para la formulación de políticas públicas.
- Divulgar el resultado de las investigaciones y estudios que realice y constituirse en centro de información y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública.
- Generar, innovar y difundir tecnologías mediante actividades de extensión, tales como la consultoría, la asesoría, la capacitación y la divulgación en el campo científico-tecnológico de la administración pública.
- Formular el Plan Nacional de Capacitación de Servidores Públicos de acuerdo con las directrices que trace el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Realizar en los términos de ley concursos para el ingreso al servicio público, brindar capacitación y asesoría en materia de carrera administrativa a los organismos de las ramas del poder público y sus funcionarios, para lo cual podrá suscribir contratos y/o convenios con dichas entidades públicas.
- Actuar como órgano consultivo para diagnosticar, estudiar y proponer soluciones a problemas de racionalización y modernización de la administración pública.
- Desarrollar el programa Escuela de Alto Gobierno e impartir la inducción al servicio público y prestar apoyo a la alta gerencia de la administración pública, bajo la coordinación del Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Impulsar los procesos de descentralización administrativa y apoyo a la gestión local, regional, a través de las Direcciones Territoriales, las cuales tendrán cobertura nacional y su distribución será determinada por el Consejo Directivo Nacional.

- Contribuir a garantizar la unidad de propósitos de la administración, mediante el intercambio de experiencias administrativas.
- Fortalecer y ampliar las relaciones interinstitucionales de cooperación con organismos nacionales e internacionales, de derecho público o privado, afines a ella.
- Orientar las actividades que la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, debe realizar para prestar el apoyo en el desarrollo y certificación del sistema de gestión de calidad, en los términos establecidos en la Ley 872 de 2003.
- Las demás que señale la Constitución Política y la ley de acuerdo con su misión y naturaleza.

La Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, se rige por lo dispuesto en las normas emitidas por la Contaduría General de la Nación para Entidades de Gobierno, para la preparación de los estados financieros y en relación con el control interno contable.

## 1.2. MARCO DE INFORMACIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTAL APLICABLES

- Ley 21 de 1982, *“Crea aportes parafiscales para la ESAP”*.
- Ley 30 de 1992, *“Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior”*.
- Decreto 219 de 2004, *“Por el cual se modifica la estructura de la Escuela Superior de Administración Pública y se dictan otras disposiciones”*.
- Decreto 1068 de 2017, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Hacienda y Crédito Público”*.
- Ley 1474 de 2011 - Estatuto Anticorrupción, *“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”*.
- Decreto Ley 111 de 1996, *“Estatuto Orgánico de Presupuesto”*.
- Decreto Nacional 568 de 1996, *“Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación”*.

- Ley 1314 de 2009, “por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento”.
- Resolución 533 de 2015: “Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable para entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones”, modificada por la Resolución 484 de 2017.
- Instructivo No. 002 de 2015 de la Contaduría General de la Nación: “Instrucción para la transición al Nuevo Marco Normativo para Entidades de Gobierno”.

Los estados contables de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP evaluados corresponden al periodo del 01 de enero al 31 de diciembre de 2018, fueron:

- Estado de Situación Financiera
- Estado de Resultados
- Estado de Cambios en el Patrimonio

La ESAP definió las políticas contables observando lo establecido en el marco normativo aplicable para entidades de gobierno; este marco normativo está integrado por el Marco Conceptual para la Preparación y presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas y la Doctrina Contable Pública.

### 1.3. RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La CGR realiza AF con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, vigilando la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación. Así mismo, la CGR, de acuerdo con el artículo 268 constitucional, tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

La CGR ha llevado a cabo esta AF teniendo como soporte técnico conceptual las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores – ISSAI,

emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI, según lo establecido en la Resolución Orgánica No. 0012 de 2017, por la cual se adoptan principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías y la Guía de Auditoría Financiera – GAF.

Dichas normas exigen que la CGR 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.

Una auditoría conlleva la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los valores y la información revelada por el sujeto de control. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos de incorrección material en los estados financieros y cifras presupuestales, debido a fraude o error. Al efectuar dichas valoraciones, la CGR tiene en cuenta el control interno para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias. Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas aplicables y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por, así como la evaluación de la presentación global de los estados financieros y cifras presupuestales.

En lo correspondiente a esta AF, la CGR concluye que la evidencia de auditoría que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para la opinión de auditoría.

## 2. RESULTADO DE LA AUDITORÍA FINANCIERA

### 2.1. OPINIÓN CONTABLE

#### 2.1.1. Fundamento de opinión contable

El examen de los estados contables o financieros requirió realizar una evaluación con base en pruebas selectivas de la evidencia que respalda las cifras y revelaciones en dichos estados. Además, incluyó la evaluación de los principios de contabilidad utilizados, de las estimaciones contables significativas realizadas por la administración de Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y la presentación de los estados contables o financieros en conjunto. Con fundamento en el resultado de los procedimientos de evaluación aplicados, se considera que estos proporcionan una base razonable para expresar una opinión.

Al cierre de 2018, la entidad no evaluó la existencia de indicios de deterioro del valor de sus activos no generadores de efectivo, específicamente en la cuenta de Construcciones en Curso para el proyecto de la sede ubicada en Santa Marta, teniendo en cuenta los evidentes indicios de deterioro de esta construcción que han sido corroborados por varios estudios técnicos contratados por la misma entidad; que la construcción está detenida antes de su finalización y por la que actualmente cursa proceso judicial contra el contratista por el incumplimiento del contrato; por lo que se está sobreestimando esta cuenta del Activo en \$7.733.077.509.

La entidad no tuvo en cuenta que el registro de los hechos económico en el sistema de información contable debe efectuarse atendiendo un conjunto de principios de contabilidad pública que difieren de los principios presupuestales; lo que originó subestimación de las Cuentas por Pagar en \$390.664.491.

Se evidenciaron Equipos de Computación que, de acuerdo con la vida útil establecida en la política contable de la entidad, deberían estar totalmente depreciados, sin embargo, presentaban valor en libros por lo cual, se determinó una subestimación de la Depreciación Acumulada por \$2.561.022.679.

Las incorrecciones evidenciadas equivalen a \$10.684.764.679, que representan 1,7 veces la materialidad de planeación determinada para el proceso auditor.

#### 2.1.2. Opinión Estados Contables - Con salvedades

En nuestra opinión, excepto por los efectos de los hechos descritos en el párrafo de fundamento de la opinión, los estados contables de la Escuela Superior de

Administración Pública - ESAP presentan razonablemente en todos los aspectos materiales la situación financiera a diciembre 31 de 2018 y los resultados de las operaciones por el periodo 1 de enero a diciembre 31 de 2018 de conformidad con el marco de información financiera aplicable.

### 2.1.3. Principales resultados contables

#### ***Préstamos concedidos al gobierno general***

La Ley 1873 de 2017 estableció en el artículo 101: *“Con cargo al portafolio de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) a 31 de diciembre de 2017, y durante la vigencia de la presente ley, se financiarán gastos de los programas que el Ministerio de Educación Nacional viene ejecutando a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) hasta por la suma de \$400 mil millones. Para dar cumplimiento a lo anterior, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), situará estos recursos en el Tesoro Nacional, sin operación presupuestal, para lo cual hará los ajustes contables del caso. Si, con posterioridad al cumplimiento de lo aquí señalado se requieren recursos para cumplir las obligaciones a cargo de la ESAP que no cuenten con la liquidez necesaria, estas se atenderán con cargo a los recursos de la Nación en las siguientes vigencias fiscales, de ser necesario hasta por la cuantía señalada anteriormente”.*

El 29 de noviembre de 2018 la ESAP en cumplimiento de la Ley, realizó transferencia al Tesoro Nacional por \$200.000.000.000, este movimiento fue registrado como Préstamos por Cobrar y representa el 22,5% del total de activos, este registro presenta la realidad económica de la transacción.

#### ***Otros Activos - recursos entregados en administración***

Al cierre de 2018, el saldo de esta cuenta fue \$414.957.243.651, lo que representa el 46,7% del total de los activos, en esta cuenta se registra el manejo de recursos en la Cuenta Única Nacional – CUN por \$371.986.013.443, la cual presentó una disminución del 45,7% con respecto al saldo de apertura, principalmente por el traslado de los recursos al Tesoro Nacional en cumplimiento al artículo 101 de la Ley 1873 de 2017.

Además, en esta cuenta se registran Recursos Entregados en Administración a las entidades con las cuales la ESAP tiene convenios interadministrativos por \$42.971.230.208. La ESAP realizó el registro del contrato interadministrativo No.743 de 2018 suscrito con la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca por \$36.750.000.000, convenio que inició el 21 de septiembre de 2018 y no presentó legalización de recursos al cierre de la vigencia, sin embargo, aumentó en un 372% el saldo de la cuenta con respecto al saldo de apertura.

Verificados los registros contables y los soportes, se concluyó que el saldo de los Recursos Entregados en Administración a 31 de diciembre de 2018 es razonable; existen controles, se hacen conciliaciones de operaciones recíprocas entre la ESAP y el Ministerio de Hacienda y se realizan conciliaciones mensuales entre las áreas involucradas.

### ***Propiedad, planta y Equipo***

Se analizó el cumplimiento de las políticas contables establecidas por la entidad de acuerdo con el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, evidenciando que la entidad no evaluó la existencia de indicios de deterioro del valor de sus activos no generadores de efectivo, específicamente en la cuenta de Construcciones en Curso para el proyecto de la sede ubicada en Santa Marta; por lo cual, se determinó una sobreestimación en el saldo de este activo, ya que no refleja la realidad de la construcción en curso.

Asimismo, se analizó la depreciación calculada para los Equipos de Cómputo y se encontraron bienes adquiridos entre los años 1991 y 2014 que no están totalmente depreciados, lo que no es consecuente con la vida útil de dichos activos en el marco de la política contable establecida por la entidad; por lo que se determinó una subestimación de la cuenta Depreciación Acumulada.

No se reveló en notas a los estados financieros, de acuerdo con las políticas contables y al Marco Normativo para Entidades de Gobierno, lo correspondiente al efecto de los resultados producto de la baja en cuentas de los elementos de Propiedades, Planta y Equipo; el estado de avance y la fecha estimada de terminación de las construcciones en curso y la conciliación entre los valores en libros al principio y al final del periodo contable.

### ***Cuentas por pagar Proyectos de inversión***

Se evidenciaron cuentas por pagar que no fueron registradas en contabilidad, a pesar de que los bienes o servicios contratados fueron recibidos antes del cierre de la vigencia; sin embargo, la entidad no tuvo en cuenta que el registro de los hechos económicos en el sistema de información contable debe efectuarse atendiendo un conjunto de principios de contabilidad pública que difieren de los principios presupuestales; lo que originó subestimación de las Cuentas por Pagar.

### ***Aportes Sobre la Nómina – ESAP***

Los ingresos por Aportes Sobre la Nómina al cierre de 2018 fueron por \$156.180.394.130, se realizan conciliaciones diarias de ingresos entre las bases de datos del PILA y la información del SIIF. Se verificaron los controles y los

registros contables; de lo que se concluyó, que los Ingresos por este concepto a 31 de diciembre de 2018 se encuentran reflejados en los Estados Contables de la Entidad.

### ***Gastos generales y operaciones interinstitucionales***

Los gastos al cierre de 2018 se registraron por \$279.897.334.453; esta auditoría analizó el registro de los Gastos Generales por concepto de estudios y proyectos y honorarios, los cuales representaron el 19,6% y 26,3% respectivamente del total de los gastos de la vigencia. Se verificó la realidad de los registros contables frente a la información contractual, observando razonabilidad en dichas cuentas.

Las Operaciones Interinstitucionales representaron el 3,6% del total de gastos, correspondieron al pago del convenio interadministrativo 001 de 2018 por \$10.000.000.000 cuyo objeto es transferir los recursos al Departamento Administrativo de la Función Pública, con fundamento en el artículo 69 de la Ley 1873 de 2017 y el artículo 72 del Decreto 2236 de 2017.

### ***Provisión Litigios - Administrativas***

Con Resolución No. SC- 3046 del 2016, la ESAP adopta la metodología de reconocido valor técnico para calcular la provisión contable respecto de los procesos judiciales y conciliaciones extrajudiciales de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP y se establecen otras disposiciones. Se expidió la Circular No. 001 del 1 de febrero de 2018, con el fin de dar cumplimiento idóneo a la defensa judicial y el registro de información en el Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado EKOGUI. Por su parte, en la Resolución No. 2171 del 31 de octubre de 2018, dicta disposiciones sobre la integración y funcionamiento del comité de conciliación y defensa judicial de la ESAP.

La ESAP reportó 60 procesos en contra de la entidad con pretensiones por \$9.102.725.344 y 89 procesos a favor de la entidad con pretensiones por \$9.586.734.542.

Al cierre de 2018, de los procesos en contra de la entidad, se provisionaron en el pasivo 18 procesos calificados con probabilidad alta (3) y media alta (13) por \$2.650.615.767. En las cuentas de orden acreedoras, se registraron 42 procesos por \$5.308.921.074. Se concluyó que las provisiones de litigios a 31 de diciembre de 2018 reflejan la realidad económica de los procesos judiciales en contra de la entidad.

No obstante, se verificó la calificación del riesgo procesal y el cálculo de la provisión contable de diez (10) procesos judiciales por \$3.415.546.951,00, que

corresponden al 38% del total de los procesos, encontrando que los apoderados de la ESAP no realizan oportunamente el cargue de la provision contable y la calificación del riesgo en el aplicativo EKOGUI, de conformidad con los lineamientos y protocolos emitidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica.

### **Información financiera de apertura vigencia 2018**

Se evaluó el cumplimiento de las características de la información financiera de los saldos iniciales de la vigencia 2018, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el Marco normativo para entidades de gobierno adoptado mediante la Resolución 533 de 2015 de la Contaduría General de la Nación, modificado por el anexo de la Resolución 484 de 2017, en lo relación con las normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos.

La entidad aplicó el instructivo No. 002 de 2015 “*Instrucciones para la transición al Marco normativo para entidades de gobierno*” de la Contaduría General de la Nación, para determinar los saldos a 01 de enero de 2018. Los efectos se relacionan a continuación:

**Cuadro No. 8 Transición al Nuevo Marco Normativo**

Cifras en pesos

Grupo	Descripción	Saldo a	Saldo inicial	Diferencia	Ajustes realizados
		31-12-17	01-01-18		
12	INVERSIONES E INSTRUMENTOS DERIVADOS	132.280.867	69.352.673	(62.928.194)	Ajuste valor aportes a FODESEP realizados por el Gobierno nacional a nombre de la ESAP, no es un activo para la entidad.
13-14	CUENTAS POR COBRAR	699.969.136.609	5.593.576.168	(694.375.560.441)	Reclasificación Catalogo 2 Resolución 620 de 2015, del grupo 14 al 13, los recursos entregados en administración al grupo 19. La cartera se provisionó en un 100%. Se ajustaron cuentas por cobrar inexistentes sobre aportes sobre la nómina.
16	PROPIEDADES. PLANTA Y EQUIPO	93.981.290.791	260.622.691.386	166.641.400.596	Para los Bienes inmuebles el avalúo técnico de 2016 fue actualizado por el Índice de Valor Predial a Dic de 2017 e incorporado al costo, asimismo se eliminaron las construcciones en curso para analizar el estado real del saldo durante 2018, para los activos fijos se aplicaron las políticas contables

Grupo	Descripción	Saldo a	Saldo inicial	Diferencia	Ajustes realizados
					de reconociéndose de bienes cuyo costo fuera inferior o igual a dos SMLV como gastos llevando el control administrativo correspondiente, lo que afectó el patrimonio en la cuenta Impactos por transición al Nuevo Marco Regulatorio.
17	BIENES DE USO PÚBLICO E HISTÓRICOS Y CULTURALES		4.943.974.847	4.943.974.847	Se reconocieron mediante avalúo técnico de los bienes inmuebles de propiedad de la entidad denominados el Rosal, Teusaquillo y un bien en la ciudad de Pasto en la Calle 14 No. 24-42 Barrio Santiago.
19	OTROS ACTIVOS	190.132.499.806	699.098.123.624	508.965.623.817	Reclasificación recursos entregados en administración, eliminación de valorización, se eliminaron bienes entregados en administración por concepto de entrega de Kit Satelitales y de bienes inmuebles en comodato a la Universidad de Pamplona, los cuales no cumplen con la definición de activos, se registraron en cuentas de orden.
<b>Total Activos</b>		997.037.179.092	983.149.689.716	<b>(13.887.489.375)</b>	<b>Los activos tuvieron un impacto negativo del 1.4%</b>
24	CUENTAS POR PAGAR	12.142.652.552	16.345.153.282	4.202.500.730	Reclasificación de Otros pasivos a Cuentas por pagar
25	BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS	154.657.447	705.851.796	551.194.349	
29	OTROS PASIVOS	4.753.695.079		(4.753.695.079)	
<b>Total Pasivos</b>		20.241.901.801	20.241.901.801		
31	PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES DE GOBIERNO	976.795.277.291	962.907.787.916	<b>13.887.489.375</b>	<b>Impacto por transición al Nuevo Marco Regulatorio</b>

Fuente: Información entregada por la ESAP

Elaboró: Equipo auditor

La entidad realizó el proceso de implementación del nuevo marco normativo a través del seguimiento del Comité Técnico de Sostenibilidad del Sistema Contable; asimismo, los ajustes realizados cuentan con los soportes correspondientes. Durante la vigencia, las políticas contables fueron modificadas en concordancia con el marco normativo para entidades de gobierno en lo relacionado con la actualización de la propiedad, planta y equipo, asimismo, se incorporó la cuenta

de construcciones en curso, lo que tuvo impacto en el costo de algunos bienes inmuebles. Las cuentas de orden acreedoras y deudoras se reclasificaron de acuerdo con Resolución 620 de 2015 y se ajustaron conforme a las políticas contables aplicables.

### ***Saldos por conciliar (Operaciones Recíprocas)***

Al realizar el análisis, se pudo evidenciar que la ESAP da cumplimiento a la Circular Externa No. 048 del 17 de diciembre de 2001, emitida por la Contaduría General de la Nación, y realiza seguimiento y conciliación a través de circularizaciones periódicas con las entidades, las cuales fueron evidenciadas por la comisión de auditoría.

Se seleccionaron como muestra del activo reportado en el formato CGN2005\_02\_OPERACIONES\_RECIPROCAS a 31 de diciembre de 2018, la cuenta 141646 Préstamos Concedidos al Gobierno General y la cuenta 190801 En Administración equivalente al 93% del activo reportado, la entidad realizó conciliación de operaciones recíprocas mensuales con el Ministerio de Hacienda y realizó el ajuste respectivo en SIIF el 2 de enero de 2019.

## **2.2. OPINIÓN PRESUPUESTAL**

### **2.2.1. Fundamento de opinión presupuestal**

Respecto al cierre presupuestal de la vigencia 2018, se constituyeron reservas por \$4.685.318.23 y cuentas por pagar por \$20.617.481.893 para un total de \$25.302.800.123. Se auditó el 65% de las reservas constituidas y el 98% de las cuentas por pagar. De las reservas constituidas, \$1.456.324.141,84 corresponden a saldos sin ejecutar y no fueron reducidos por cuanto no hay acto administrativo que lo autorice.

Se auditaron dos vigencias futuras de 2018 por \$3.901.174.880 que corresponden al 100% del total de las vigencias autorizadas en la vigencia, verificando su justificación, presupuesto y aprobación.

Así mismo, se analizó la contratación verificada a través de la ejecución presupuestal.

De acuerdo con la normatividad vigente, se concluye que la planeación, programación y ejecución del presupuesto de la vigencia 2018 atendió parcialmente las normas presupuestales.

De la evaluación realizada, 9 reservas por \$637.806.712 no se encontraron bien constituidas, debido a incorrecciones materiales que impactaron la información presupuestal de la ESAP por cuanto se detectaron situaciones recurrentes que evidencian la constitución de reservas presupuestales sobre recursos que no se requerían para desarrollar el objeto contractual; generado por la ausencia de una adecuada planeación presupuestal en la constitución y seguimiento a los compromisos que forman parte de las reservas presupuestales, la desarticulación de las diferentes áreas, especialmente entre la supervisión de los contratos y el área financiera, deficiencias en los controles establecidos principalmente en el área de contabilidad e incumplimiento al instructivo de cierre de la propia entidad. También, se desconoció el principio de anualidad, se sobreestimaron las Cuentas por Pagar en \$18.300.000.000 y se dejó de tramitar una vigencia futura para suscribir y adicionar un contrato cuya ejecución sobrepasaba la vigencia.

Las incorrecciones evidenciadas equivalen a \$18.940.524.252, que representan 5,7 veces la materialidad de planeación determinada para el proceso auditor.

### **2.3. Opinión presupuestal - No razonable**

En nuestra opinión, el presupuesto de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, fue preparado y ejecutado en todos los aspectos materiales de conformidad con el marco normativo aplicable de manera parcial; no obstante, se observó incumplimiento de los principios presupuestales de anualidad y los instructivos de cierre dispuestos por la misma entidad, según se indica en el hallazgo No. 7 del presente informe.

#### **2.3.1. Refrendación de las reservas presupuestales**

La ESAP constituyó 359 reservas presupuestales durante la vigencia 2018 por \$4.685.318.23, se verificaron 27 por \$3.047.774.859 que corresponden al 65%, las cuales fueron evaluadas por el equipo auditor bajo lo establecido en las instrucciones del Memorando 2019IE0012270 del Contralor Delegado para Economía y Finanzas Públicas y el alcance al mismo mediante memorando 2019IE0025880 y la Circular Externa 062 de 2016 del MHCP; soportado en estos lineamientos, se determinó:

De las 27 reservas constituidas por \$3.047.774.859 y analizadas en la presente auditoría, se refrendan 18 por \$2.409.968.147 y no se refrendan 9 por \$637.806.712, como se identifican a continuación y cuyas razones para no refrendar se encuentran relacionadas en el hallazgo No. 4 del presente informe.

**Cuadro No. 9 Reservas Presupuestales ESAP 2018 que se refrendan**

Cifras en pesos

No	Rubro	Nombre Razón Social	Valor constituido	Numero Documento Soporte
1	C-0503-1000-10-0-2-11-2	UNIÓN TEMPORAL ESAP SUPERIOR 2018	1.600.715.156	717, OTROSI MODIFIC. Y PRORROG
3	C-0503-1000-10-0-2-8-15	BELTRAN PARDO ABOGADOS & ASOCIADOS S.A.S	127.500.000	069 PROR 1, ADIC No. 2
4	A-2-0-4-5-12	PRODUCTOS DE SEGURIDAD SA	103.188.256	33789
7	A-2-0-4-21-8	VISION TOURS SAS	78.999.952	1011
8	A-2-0-4-1-2	ARKIMAX INTERNACIONAL LTDA	71.559.500	1005
9	C-0503-1000-11-0-1-4-19	ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	69.670.497	28212822283428415442 4945124574
11	A-1-0-2-14	PROYECCIÓN SOLUCIONES Y ESTRATEGIA SAS	55.727.098	923
12	C-0599-1000-1-0-8-2-13	IMCOLMEDICA S. A	49.418.520	955
13	C-0503-1000-11-0-1-4-19	ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	47.022.399	28212822283428415442 4945124574
15	C-0505-1000-2-0-2-1-15	BELTRAN PARDO ABOGADOS & ASOCIADOS S.A.S	35.880.002	069 PROR 1, ADIC No. 2
16	A-2-0-4-5-8	ARIOS COLOMBIA S.A.S.	35.826.164	25833 ADICION
17	C-0503-1000-11-0-2-14-20	CONTRATO No. 324, contratista C.C. 79.122.8XX	30.984.320	324
18	C-0503-1000-11-0-2-14-20	CONTRATO No. 644, contratista C.C. 5.963.5XX	30.209.280	644
22	A-2-0-4-1-1	ARKIMAX INTERNACIONAL LTDA	19.977.000	1005
23	A-2-0-4-6-2	SERVICIOS POSTALES NACIONALES S. A	15.730.855	497- ADICIÓN No.1
24	C-0503-1000-11-0-2-14-20	CONTRATO No. 301, contratista C.C. 13.942.7XX	13.942.720	301
25	A-2-0-4-1-25	PRODUCTOS DE SEGURIDAD SA	12.400.077	33789
26	C-0503-1000-11-0-1-4-20	CONTRATO No. 526, contratista C.C. 11.807.6XX	11.216.351	526-ADICIÓN Y PRORROGA No.1
<b>VALOR RESERVAS REFRENDADAS</b>			<b>2.409.968.147</b>	

Fuente: información suministrada por la entidad.

Elaboró: Equipo auditor

**Cuadro No. 10 Reservas Presupuestales ESAP 2018 que no se refrendan**

Cifras en pesos

No	Rubro	Nombre Razón Social	Valor constituido	Numero Documento Soporte
2	C-0503-1000-11-0-1-2-3	RED COLOMBIANA DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	268.552.104	333, ADICIÓN No. 1 07/12/2018
5	C-0503-1000-10-0-2-8-15	CONTRATO 151, NIT. 900.097.6XX	94.458.754	151
6	A-1-0-2-14	CONTRATO 151, NIT. 900.097.6XX	84.045.454	151
10	C-0599-1000-2-0-9-2-3	RED COLOMBIANA DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	62.583.355	333, ADICIÓN No. 1 07/12/2018
14	C-0503-1000-9-0-5-2-3	RED COLOMBIANA DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	44.969.450	333, ADICIÓN No. 1 07/12/2018
19	A-2-0-4-4-15	UNIPLES S.A.	27.756.409	799 DE 2018
20	A-2-0-4-21-4	RED COLOMBIANA DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	24.627.210	333, ADICIÓN No. 1 07/12/2018
21	C-0505-1000-2-0-2-2-20	CONTRATO No. 532, contratista C.C.15.248.4XX	20.000.000	532
27	C-0505-1000-2-0-2-1-15	CONTRATO 151, NIT. 900.097.6xx	10.813.976	151
<b>VALOR RESERVAS NO REFRENDADAS</b>			<b>637.806.712</b>	

Fuente: información suministrada por la entidad.

Elaboró: Equipo auditor

### 2.3.2. Principales resultados presupuestales

Una vez aplicados los procedimientos de auditoría, se verificó que las apropiaciones, modificaciones y apropiación definitiva se realizaron con apego a las normas específicas sobre presupuesto. Las partidas asignadas en la Ley de Presupuesto y que le fueron transferidas a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, están debidamente registradas. La entidad dispone de un plan mensualizado de pagos. Se verificó la existencia de apropiaciones para pago de sentencias y conciliaciones por \$910.215.300.

Se auditaron dos vigencias futuras de 2018 por \$3.901.174.880 que corresponden al 100% del total de las vigencias autorizadas en la vigencia, se verificó que su justificación, presupuesto y aprobación se hicieron de conformidad con las normas vigentes.

Se evaluó la planeación, ejecución presupuestal y contractual de los recursos asignados y ejecutados en la vigencia auditada respecto de los gastos de inversión a través de 3 contratos por \$115.600.000.000, correspondientes al 56% del total; en cuanto a los gastos de funcionamiento, se analizaron 4 contratos por \$3.744.497.438 que corresponde al 2% del total.

De la evaluación realizada, se evidenciaron falencias en la realización de los estudios previos del contrato 743 de 2018, especialmente en cuanto al plazo, presupuesto y alcance del mismo; generando deficiencias en el principio de planeación que deben regir para las actuaciones contractuales.

De igual manera, deficiencias de seguimiento y control por parte de la ESAP, a los recursos de este contrato que se encuentran administrados por la Fiduciaria Colpatria, en cuanto que no hay claridad respecto del valor ajustado y el destino de los recursos por concepto de la administración de los mismos. Así mismo, la ESAP constituyó para este contrato una cuenta por pagar por servicios que aún no habían sido recibidos y se evidenció que el contrato 743 y su adición requerían la solicitud del trámite de autorización para vigencia futura, toda vez que el plazo de ejecución excedía la vigencia para la cual estaba siendo firmado.

### 2.4. FENECIMIENTO SOBRE LA CUENTA FISCAL RENDIDA

Con fundamento en la opinión contable y presupuestal presentada, la CGR NO FENECE la cuenta fiscal de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, por la vigencia fiscal 2018.

La ESAP rindió la Cuenta con fecha de corte diciembre 31 de 2018, el 27 de febrero de 2019, estando dentro de los plazos previstos en la Resolución Orgánica No. 7350 de 2013, a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes – SIRECI.

**Cuadro No. 11 Fenecimiento de Cuenta Fiscal**  
Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

OPINIÓN CONTABLE	OPINIÓN PRESUPUESTAL
CON SALVEDADES	NO RAZONABLE
<b>NO FENECE</b>	

### 3. OTROS CONCEPTOS Y TEMAS EVALUADOS

#### 3.1. CONCEPTO DE CONTROL INTERNO FINANCIERO

A partir del conocimiento de la Entidad, efectividad de los controles, mapas de procesos y procedimientos, pruebas de recorrido y ejecución de los procedimientos; y una vez aplicada la metodología establecida en la CGR para la evaluación del Control Interno Financiero, la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP obtuvo una calificación de 1.67, correspondiente a CON DEFICIENCIAS; dado que se evidenció falta de efectividad en los controles establecidos en el proceso financiero. Ver el resumen en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 12 MATRIZ RIESGOS Y CONTROLES GAF**

CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL	PARCIALMENTE ADECUADO	CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO	MEDIO	SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)	1,57
Calificación del diseño de control Gestión Financiera y Contable	PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	MEDIO		
Calificación del diseño de control Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto	PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto	MEDIO		
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)				1	<b>ADECUADO</b>
CALIFICACIÓN FINAL DEL CONTROL INTERNO FISCAL CONTABLE Y PRESUPUESTAL				<b>1,67</b>	
CALIFICACIÓN SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO				<b>CON DEFICIENCIAS</b>	

Fuente: AF ESAP vigencia 2018

Elaborado por el Equipo Auditor

La calificación anterior, obedece a las siguientes debilidades determinadas en la fase de ejecución de la auditoría:

- El aplicativo SEVEN bajo el cual se administran los bienes de la ESAP no se encuentra integrado con SIIF, se realizan ajustes manuales en SIIF.
- Se observó falta de aplicación de las políticas contables establecidas por la entidad sobre la propiedad, planta y equipo.
- No se registraron obligaciones a cargo de la ESAP pese a que al cierre de la vigencia se habían recibido los bienes y servicios contratados, en razón a que la entidad no tuvo en cuenta que el registro de los hechos económico en el sistema de información contable debe efectuarse atendiendo un conjunto de principios de contabilidad pública que difieren de los principios presupuestales.
- El manejo del presupuesto de la ESAP para la vigencia 2018, cumplió parcialmente con la normatividad que lo regula, se observó incumplimiento de los principios presupuestales de anualidad y los instructivos de cierre dispuestos por la misma entidad.
- La CGR evidenció incorrecciones materiales que impactaron la información presupuestal de la ESAP, por cuanto se detectaron situaciones recurrentes que evidencian la constitución de reservas presupuestales sobre recursos que no se requerían para desarrollar el objeto contractual, generado por la ausencia de una adecuada planeación presupuestal, la desarticulación de las diferentes áreas, especialmente entre la supervisión de los contratos y el área financiera, deficiencias en los controles establecidos principalmente en el área de contabilidad y el incumplimiento del instructivo de cierre de la vigencia de la propia entidad.
- Se desconoció el principio de anualidad, se sobreestimaron las cuentas por pagar en \$18.300.000.000 y se dejó de tramitar una vigencia futura para suscribir y adicionar el contrato 743, cuya ejecución sobrepasaba la vigencia.

### 3.2. POLÍTICA ATENCIÓN A PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD

La ESAP, dando cumplimiento a la Ley Estatutaria 1618 del 27 de febrero de 2013, durante la vigencia 2018 para el tema de Atención a Personas en Situación de Discapacidad, cuenta con:

- Capacitaciones a las personas que realizan atención a los usuarios y a los familiares de las personas en situación de discapacidad, para el manejo en de la página web como en el reconocimiento de las sedes a nivel nacional.

- De acuerdo con el Artículo 11, correspondiente al derecho a la educación, el Ministerio de Educación Nacional definió la política y reglamentará del esquema de atención educativa a la población con necesidades educativas especiales, fomentando el acceso y la permanencia educativa con calidad, bajo un enfoque basado en la inclusión del servicio educativo. La oferta de educación formal de la ESAP, no contempla programas dirigidos a población en situación de discapacidad o con necesidades educativas especiales. En los programas de educación no formal.
- Tienen eventos de capacitación con intensidad horaria de 8 a 16 horas semanales, dirigidos a la población con limitaciones visuales y auditivas, para darles a conocer el saber de la ESAP, a aquellas estudiantes que logran acceder a los programas de educación que presta la entidad.
- La entidad no presenta diferencias entre el género de las mismas, por tanto, hombres y mujeres se benefician de las acciones que se desarrollan para brindarle estos servicios a la comunidad en general.
- Desarrolló proyecto de inversión "Fortalecimiento de la eficiencia en la gestión administrativa de la ESAP Nacional". Relaciona los contratos No. 123, 564, 575, 854 y con cada objeto y valor correspondiente, la cual describe el proyecto "Actualización Perfeccionamiento de la Capacidad de los Funcionarios Públicos y los Ciudadanos para el Fortalecimiento de la Gestión Pública" y el desarrollo del contrato 715.
- El área encargada de la formulación del plan y la coordinación de las actividades dirigidas a las personas en situación de discapacidad es la Secretaria General con las demás dependencias a cargo; las cuales incluyen procesos transversales como Sistemas e Infraestructura; adicionalmente los procesos misionales también están inmersos en las actividades para lograr, brindar a la totalidad de la población la oportunidad de acceder a los servicios de la ESAP.

La ESAP durante la vigencia 2018 para desarrollar el tema de Política de Inclusión Social y Discapacidad, suscribió 5 contratos de prestación de servicios por \$144.826.045, como se relaciona a continuación:

**Cuadro No. 13**  
**Contratos vigencia 2018 – Personas en Situación de Discapacidad**

Cifras en pesos

Contrato	OBJETO	ASIGNACIÓN PPTAL	RUBRO
123	Prestación de servicios profesionales para atención a la población vulnerable o con discapacidad en ejecución del componente de atención al ciudadano del proyecto de fortalecimiento de la gestión administrativa de la ESAP.	\$ 36.915.000	INVERSIÓN C-0599-1000-2-0-7-1-20  Recurso 21 Otros recursos de Tesorería – Presupuestalmente se ejecutó en su totalidad
564	Prestar servicios asistenciales en las actividades de acompañamiento al usuario externo del sistema de atención al ciudadano contenidos en el proyecto de fortalecimiento de la eficiencia en la gestión administrativa de la Esap nacional.	\$ 20.489.061	INVERSIÓN C-0599-1000-2-0-7-1-20  Recurso 21 Otros recursos de Tesorería – Presupuestalmente se ejecutó en su totalidad
575	Prestar servicios profesionales para la implementación de estrategias de la política de inclusión social y discapacidad contenidas en el proyecto de fortalecimiento de la eficiencia en la gestión administrativa de la Esap	\$ 32.963.334	INVERSIÓN C-0599-1000-2-0-7-1-20  Recurso 21 Otros recursos de Tesorería – Presupuestalmente se ejecutó en su totalidad
854	Prestación de servicios de apoyo de carácter asistencial en el proceso de caracterización de usuarios (población vulnerable y con discapacidad) de la Escuela Superior de Administración Pública, en ejecución del componente de atención al ciudadano.	\$ 3.677.920	INVERSIÓN C-0599-1000-2-0-7-1-20  Recurso 21 Otros recursos de Tesorería – Presupuestalmente se ejecutó en su totalidad
715	Realizar el mantenimiento preventivo y correctivo de los ascensores y salva escaleras de la ESAP a nivel Nacional el cual incluye bolsa de repuesto originales.	\$ 50.780.730	INVERSIÓN C-0503-1000-10-0-3-2-11  Recurso 21 Otros recursos de Tesorería – Presupuestalmente se ejecutó \$47.833.832
<b>VALOR TOTAL</b>		<b>\$ 144.826.045</b>	

Fuente: Información entregada por la entidad

Elaboró: Equipo auditor

Se tomó como muestra el contrato No. 715 el 16 de mayo de 2018, por \$50.780.730. El acta de inicio es del 18 de mayo de 2018, y establece un plazo de ejecución hasta el 18 de mayo de 2019, cuyo objeto es “*realizar el mantenimiento preventivo y correctivo de los ascensores y salva escaleras de la ESAP a nivel nacional, el cual incluye bolsa de repuestos originales*”. A 14 de diciembre de 2018 se han realizado 8 pagos.

El contrato ha dado cumplimiento a los parámetros establecidos en el objeto contractual.

### 3.3. GESTION AMBIENTAL

La ESAP dando cumplimiento a la Resolución 0021 de 24 de agosto de 2018, durante la vigencia 2018 para el tema de Gestión Ambiental, cuenta con:

- Plan de Manejo Ambiental versión 2017 el cual se encuentra publicado en los planes institucionales de la entidad y establece las medidas de prevención, control, mitigación y compensación ambiental, para regular los posibles impactos provocados a través de las diversas actividades que se desarrollan en la institución.
- Para la implementación con motivo del uso eficiente y ahorro del agua al que obliga la Ley 373 de 1997, adoptaron un Programa de Uso Eficiente y Ahorro de Agua PUEAA, donde fortalecieron el uso eficiente y ahorro de agua dentro de la ESAP, eliminando consumos excesivos y desperdicios. Así mismo, emplearon estrategias para fomentar cultura en el ahorro, minimizar el consumo a través de la reconversión de tecnologías y generar conciencia mediante campañas de minimización. Describe recursos ejecutados en desarrollo del contrato 783 de 2016 en las vigencias 2016, 2017 y 2018.
- Cuenta con un Programa de Uso Eficiente y Ahorro de Energía PUEAE el cual propone diferentes soluciones para reducir el consumo de energía en la ESAP, dando cumplimiento a la Ley 697 de 2001 relacionada al uso racional y eficiente de la energía, la entidad
- Para el manejo de los residuos sólidos aprovechables generados, actualmente cuenta con un Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS y PGIRP el cual busca implementar los procedimientos internos para el adecuado manejo integral de los Residuos Sólidos de tipo hospitalario, orgánicos, inorgánicos y RESPEL, estableciendo mecanismos óptimos y específicos para el manejo y tratamiento de los mismos. Con respecto a los recursos ejecutados, indica los ejecutados desde la implementación del PMA y sus programas.
- Dando cumplimiento a la Ley 697 de 2001 relacionado al uso racional y eficiente de la energía, manejo de Residuos Peligrosos o de Gestión Diferenciada (Bombillas y luminarias, computadores y periféricos y pilas y acumuladores), actualmente cuenta con un Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos el cual involucra el manejo de los residuos peligrosos y busca implementar los procedimientos internos para el adecuado manejo integral de los Residuos Sólidos de tipo hospitalario, orgánicos, inorgánicos y RESPEL, estableciendo mecanismos óptimos y específicos para el manejo y tratamiento de los mismos. En cuanto a la ejecución de los recursos, la Entidad en 2018, a través del contrato 953 cuyo objeto era: *“Enajenar los bienes muebles declarados inservibles por la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, Sede Central”*, entregó bienes los cuales gran parte de su composición eran AEE’s.

La ESAP suscribió 2 contratos por \$88.254.308 durante la vigencia 2018. El contrato de Gerencia Integral 743 incluye en el componente 1 el diagnóstico y las obras requeridas para el cumplimiento de los requerimientos ambientales a nivel nacional; asimismo, suscribió el contrato de prestación de servicios para el manejo ambiental de la ESAP. Los contratos suscritos son:

**Cuadro No. 14**  
**Contratos vigencia 2018 – Gestión Ambiental**

Cifras en pesos

Contrato	OBJETO	ASIGNACIÓN PPTAL	RUBRO
743	<p><i>Adelantar la Gerencia Integral para la ejecución del proyecto de inversión "Construcción, adquisición, adecuación y mantenimiento de la sede Central y territoriales de la ESAP".</i></p> <p>COMPONENTE 1: Obras de adecuación y mantenimiento de las sedes de la ESAP a nivel nacional a precios unitarios y monto agotable. Subcomponente 1: Mantenimiento preventivo Subcomponente 2: Mantenimiento correctivo y Adecuación Subcomponente 3: Interventoría Integral.</p>	<p><b>Componente 1</b></p> <p>\$26.750.000</p> <p>Adición</p> <p>\$18.300.000</p>	<p>INVERSIÓN C-0503-1000-10-0-2-8-20</p> <p>Recurso 21 Otros recursos de Tesorería – Presupuestalmente se ejecutó en su totalidad</p>
169	<p><i>Prestar servicios de ingeniería ambiental en la formación, preparación y acompañamiento técnico de los procesos precontractuales, contractuales y pos contractuales de construcción y mantenimiento requeridos para el proyecto de construcción, adquisición, v adecuación y mantenimiento de las sedes de la ESAP nacional, de acuerdo al Plan de manejo ambiental de la ESAP con el fin de dar cumplimiento al mismo y atender los requerimientos de las entidades de control ambiental.</i></p>	<p>\$ 28.802.872</p> <p>Adición</p> <p>\$13.493.237</p> <p>\$908.199</p>	<p>INVERSIÓN C-0503-1000-10-0-3-2-1</p> <p>Recurso 21 Otros recursos de Tesorería – Presupuestalmente se ejecutó en su totalidad</p>

Fuente: Información entregada por la entidad

Elaboró: Equipo auditor

Se tomó como muestra el contrato No. 169 del 19 de enero de 2018, por \$28.802.872 por 8 pagos mensuales de \$3.892.280. El acta de inicio es del 2 de febrero de 2018, cuyo objeto es "*presentar servicios profesionales de ingeniería ambiental en la formulación , preparación y acompañamiento técnico de los procesos pre -contractuales, y post contractuales de construcción y mantenimiento, requeridos para el desarrollo del proyecto de construcción adquisición adecuación y mantenimiento de las sedes de la ESAP nacional de acuerdo al plan de manejo ambiental de la ESAP, con el fin de dar cumplimiento al mismo y atender los requerimientos de las entidades de control ambiental*". Se realizan dos (2) solicitudes de prorrogas así:

**Solicitud adición y prórroga No. 1:** julio 2018, suscrito por coordinador grupo infraestructura con el fin de continuar con la prestación de servicios profesionales en ingeniería ambiental, con el fin de adicionarlo en 13.493.237, el 6 de agosto de 2018 se adiciona este valor y se prórroga hasta el 14 de diciembre de 2018.

**Solicitud adición y prórroga No. 2:** 13 diciembre de 2018; se adiciona en \$908.199 y se prórroga hasta el 21 diciembre de 2018.

El valor total del contrato fue de \$43.204.308.

El contrato ha dado cumplimiento a los parámetros establecidos en el objeto contractual.

### 3.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La ESAP para dar cumplimiento a los formatos F39.1 – Rendición de cuenta anual de los sujetos de control, realiza las siguientes actividades:

*Para el F39.1.1: Actividades de la Participación Ciudadana en la Gestión de la Entidad.*

Acciones de Transparencia y Acceso a la Información Pública: da cumplimiento a los requerimientos de publicación en la Página Web tanto de información pasiva como activa desarrollada por la entidad, en especial los requerimientos del link de transparencia. De otra parte, tienen un proceso documentado y acompañado de lineamientos estratégicos para la atención del ciudadano y de las PQRSD. Acciones que dan inicio desde identificación de los grupos de valor y la caracterización de los usuarios.

- Dentro de las acciones que adelanta la ESAP en desarrollo de la función misional de capacitación se desarrollaron en marco del Proyecto de Inversión Actualización Perfeccionamiento de la Capacidad de los Funcionarios Públicos y los Ciudadanos para el Fortalecimiento de la Gestión Pública C-0503-1000-2-0-4-1-19 cuyo responsable es la Subdirección de Proyección Institucional las siguientes acciones:
  - a) Realizo eventos de capacitación dirigidos a la ciudadanía en general en los que trataron diferentes temáticas en torno a la participación ciudadana, de acuerdo a solicitudes realizadas a la ESAP. El presupuesto referenciado es una aproximación al valor total ejecutado, en 909 eventos por un costo de \$873.780.000 desarrollados en diferentes temáticas que fomentan la participación ciudadana de los cuales 141 eventos fueron ejecutados directamente por el Departamento de Capacitación.
  - b) El Departamento de Capacitación, en conjunto con la Oficina Servicio al Ciudadano, desarrollaron 2 eventos de capacitación. Un diplomado virtual

de 80 horas y un taller presencial de 4 horas en estos eventos se invirtió con cargo al mencionado proyecto \$480.000 pesos que representan las horas del capacitador.

- c) Se llevó a cabo la convocatoria y participaron en el Encuentro Nacional de Fortalecimiento de las Redes Departamentales de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas en la ciudad de Santa Marta, con una inversión de \$2.880.000 representado en las 24 horas del capacitador del evento.
  - d) El Departamento de Capacitación operó el pilotaje virtual en la plataforma Moodle de la ESAP de un módulo del curso de CONTROL SOCIAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA, actualizado en el diseño virtual por la Universidad del Rosario con el apoyo de la Unión Europea a través del proyecto ACTUE, con el seguimiento del DAFP.
  - e) Realizaron 7 Talleres de formación de multiplicadores en temas de control social en el marco de la RIAV.
- Dentro de la Participación activa adelantaron acciones para fortalecer el sistema de Servicio al Ciudadano y la actualización de una herramienta que permite tener el control y seguimiento de las PQRSD; acompañada de estrategias de capacitación de funcionarios que atienden directamente PQRSD, así como del sistema de Gestión de correspondencia y Gestión Documental.

Con relación al Proyecto Implementación de las Tecnologías de la Información y Comunicación en la ESAP, Un Referente Nacional Rubro C-503-1000-5-0-5-1-15, celebraron el contrato interadministrativo No 336 2018, para el desarrollo del componente II Gestión Documental adquisición e implementación Sistema de Gestión Documental por valor de \$1.780.000.000 cuya unidad ejecutora es la Oficina de Sistema e Informática.

De otra parte, llevaron a cabo acciones de información haciendo uso de la plataforma y de las herramientas para usuarios con discapacidad visual generando espacios físicos adecuados e hicieron seguimiento a los aplicativos SIEL (Centro de Relevé), MAGIG y JAWS. – (FENSACOL). Así como el mejoramiento de la accesibilidad a las instalaciones de la ESAP, con la adecuación de la infraestructura física y además de un área física para la atención y servicio de los ciudadanos.

*Para el F39.1.2: y F39.1.3 Actividades y Resultados de la Participación Ciudadana en la Gestión de la Entidad*

Fortalecieron los canales de participación ciudadana para lograr un óptimo Ejercicio de Rendición de Cuentas y control social. Para ello más allá de la jornada de Rendición de Cuentas desde la Dirección Nacional adelantaron la estrategia de Diálogos Regionales por medio de visitas del Director Nacional para escuchar y atender las necesidades en el territorio de los usuarios de los servicios misionales de la ESAP en especial los estudiantes en sus CETAPs. Así mismo, ampliaron la cobertura y atención para el uso de las Redes Sociales.

*Para el F39.2: Acciones para Garantizar el Derecho a la Participación Ciudadana y el Control Social*

La ESAP como establecimiento público de carácter Universitario, cuenta con diferentes cuerpos colegiados para la gestión y toma de decisiones en sus diferentes niveles involucrando a la comunidad ESAPISTA conformada por: Funcionarios, Estudiantes, Docentes, Egresados. De igual manera da cumplimiento a las sesiones de Consejos Directivo y Académico para la toma de decisiones administrativas.

Dentro de los documentos estratégicos de la entidad como es el Plan de Acción, contemplan estrategias de participación ciudadana que vienen adelantando atendiendo las recomendaciones que se dieron en el diagnóstico del FURAG; donde el tema de participación tuvo una evaluación de 90.75% según la evaluación publicada por el DAFP para el 2017. Por otro lado, a través de los procesos de Capacitación actividad misional de la ESAP, desarrollaron actividades que fortalecen las competencias de la comunidad en general y los servidores públicos para fortalecer el ejercicio de Participación ciudadana.

La ESAP durante la vigencia 2018, para el tema de Participación Ciudadana, suscribió el contrato de prestación de servicios profesionales No. 350 del 20 de enero de 2018, por \$21.685.399, como se relaciona a continuación:

**Cuadro No. 15 Contrato vigencia 2018 – Participación Ciudadana**

Cifras en pesos

Contrato	OBJETO	ASIGNACIÓN PPTAL	RUBRO
350	Prestar servicios profesionales en el seguimiento a las redes sociales y alternativas de mercadeo digital en el marco de la Estrategia de comunicación externa desarrollada por el proyecto consolidación de la plataforma de comunicación y uso de las tic para los procesos de formación, apoyo institucional y mercadeo nacional.	\$ 21.685.399	INVERSION C-0503-1000-7-0-4-2-20 Recurso 21 Otros recursos de Tesorería – Presupuestalmente se ejecutó en su totalidad

Fuente: Información entregada por la entidad

Elaboró: Equipo auditor

El plazo de ejecución del contrato fue hasta el 31 de diciembre de 2018, el acta de inicio es del 2 de febrero de 2018, cuyo objeto es “Prestar servicios profesionales en el seguimiento a las redes sociales y alternativas de mercado digital en el marco de la estrategia de comunicación externa desarrollada por el proyecto de consolidación de la plataforma de comunicación de la plataforma de comunicaciones y uso de TICS para los procesos de formación, apoyo institucional y mercadeo nacional”. Este contrato reportó 10 pagos.

El contrato ha dado cumplimiento a los parámetros establecidos en el objeto contractual.

### 3.5. OBSERVACIONES VIGENTES DE LA COMISIÓN LEGAL DE CUENTAS DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

Respecto a las observaciones comunicadas por la Comisión Legal de Cuentas de la Honorable Cámara de Representantes en la Gaceta 966 del 19 de noviembre de 2018, se realizó seguimiento de acuerdo con lo evidenciado dentro del proceso auditor y las explicaciones presentadas por la ESAP a cada observación.

A continuación, se presenta el estado de las observaciones:

**Cuadro No. 16 Observaciones Cámara de Representantes**

	Glosa	Estado
		<b>En materia presupuestal</b>
1	Presupuesto de Gastos Definitivo (Es el presupuesto inicial, más adiciones, menos reducciones).	Al preparar la información enviada al Congreso en el presupuesto de Inversión se envió la apropiación inicial. La entidad presenta la información con la apropiación definitiva.
2	Pérdidas de Apropiación en la vigencia 2017	Desde 2017, en el grupo de Gestión presupuestal se realizan los informes de seguimiento a la ejecución presupuestal en forma trimestral (Se anexa CD con los informes enviados) donde se dan recomendaciones para la eficiente ejecución de los recursos y ante la Dirección Nacional trimestralmente los directores de los proyectos de Inversión y el Subdirector Administrativo y Financiero presentan y sustentan ante la Oficina Asesora de Planeación y la Dirección Nacional, las actas de seguimiento a la ejecución de presupuesto de Inversión y Funcionamiento informando el avance en la ejecución de los recursos asignados y se envían las actas de seguimiento enviadas a la Oficina de Planeación.
3	Rezago presupuestal en miles de pesos ¿Cuál es la razón para que se cambien las cifras después del cierre presupuestal definitivo?	La diferencia obedece a una cuenta por pagar que fue anulada durante la vigencia 2017 que disminuyó el valor originalmente constituido a 31-12-2016 en un total de \$563.047, lo que generó que lo efectivamente ejecutado sea la cifra final de \$5.527.885.
4	Limitaciones que presentó el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF II Nación, y en qué forma se refleja en su información presupuestal y contable a 31 de diciembre de 2017.	La ESAP informo que las limitaciones presentadas son estructurales y no han tenido solución definitiva integral en el aplicativo SIIF, a pesar de que reiterativamente se han manifestado en varias oportunidades con referencia a varias vigencias fiscales anteriores. Esta situación continúa, son limitaciones de tipo operativo.

	Glosa	Estado
<b>En material Contable</b>		
1	A 31 de diciembre de 2017, presentan déficit del ejercicio por valor de \$(28.470.813.731,49) pesos.	En razón a la prestación de los servicios educativos, en el que existe favorabilidad en las matrículas a la población vulnerable con un beneficio del 100%, a los beneficiarios de la Ley 1551 DE 2012 con el 50%, a los servidores públicos convocados por DAFP con beneficio del 100%, educación no formal gratuita, gastos asociados a los proyectos de inversión, los convenios para la acreditación y a la depuración de los saldos con miras a la implementación del Marco Normativo de las NICSP.
2	A 31 de diciembre de 2017, presentan déficit operacional por valor de \$(56.118.252.175,12) pesos.	
3	A 31 de diciembre de 2017, presentan variación patrimonial negativa por valor de \$28.801.234.139,45 pesos	
4	Informe del total de los deudores o cuentas por cobrar de difícil recaudo a 31 de diciembre de 2017 en miles de pesos	Se realizó depuración durante 2018.
5	Se encontraron las siguientes cuentas con sus respectivos saldos a 31 de diciembre de 2017 así: Avances para viáticos y gastos de viaje sin legalizar Embargos Judiciales Provisión para Litigios y demandas en contra Litigios y demandas en contra	La entidad explicó la conformación de los saldos de acuerdo a su la información financiera oficial.
6	Limitaciones de tipo académico, presupuestal, normativo, tecnológico y operativo que se han presentado durante el proceso de implementación y la aplicación de las NICSP.	La entidad implemento el nuevo marco normativo para entidades de gobierno, realizo los ajustes correspondientes a los saldos iniciales y continuos con el seguimiento a la aplicación.
7	Análisis Horizontal de las cuentas Bancarias Las cuentas de ahorros de la ESAP al cierre de la vigencia 2017, reflejan una variación de \$5.334.780.146,91 equivalentes a 85,41%, en razón a que durante el mes de diciembre no se realizó el traslado suficiente de recursos a la CUN, proceso que se efectuará en el mes de febrero de 2018.	Para el 2018, se realizaron conciliaciones bancarias mensuales sobre todas las cuentas, y se evidencio el seguimiento realizado por parte del grupo de Gestión Contable y de Tesorería.
8	Conciliaciones Bancarias.	Para el 2018, se realizaron conciliaciones bancarias mensuales sobre todas las cuentas, y se evidencio el seguimiento realizado por parte del grupo de Gestión Contable y de Tesorería.
9	Avances para Viáticos y Gastos de Viaje	La entidad presentó explicación detallada de acuerdo a la información contable oficial.
10	La Oficina Asesora Jurídica en Oficio 110.1.420.10.178 del 10 de julio de 2017 informó sobre los contratos y/o convenios liquidados y pendientes por liquidar	Se realizan mesas mensuales de conciliación con las áreas involucradas.
<b>De orden administrativo</b>		
1	Limitaciones y deficiencias generales de tipo operativo o administrativo que inciden en el proceso contable.	Las acciones correctivas aplicada a partir de la vigencia 2017, se encuentran definidas en las políticas contables para cada ciclo de negocio para la integridad de la información financiera, con el fin que cada área proveedora concilie los saldos al final de cada periodo.  Para el 2018, se realizaron conciliaciones bancarias mensuales sobre todas las cuentas, y se evidencio el seguimiento realizado por parte del grupo de Gestión Contable y de Tesorería.
2	La falta de libros auxiliares desagregados tanto para la cuenta de Bancos y la de Recaudos por clasificar - 290580, dificulta el proceso y realización de las Conciliaciones Bancarias y el seguimiento de los ingresos por clasificar.	
3	El registro de los ingresos se culmina en la fecha máxima permitida por el SIF Nación, lo cual genera algún atraso para la revisión oportuna de los registros para las conciliaciones de operaciones reciprocas con los entes públicos y las conciliaciones bancarias	
4	La realización de algunos ajustes manuales de reclasificaciones, no generados automáticamente,	

	Glosa	Estado
	ocasionan mayor carga laboral al finalizar cada periodo contable.	
5	La Entidad utiliza varios aplicativos para el registro de las operaciones financieras, sin estar debidamente integrados, ni conciliados, lo que dificulta determinar los saldos reales de los terceros para el caso específico de los servicios educativos a cargo del Grupo de Gestión de Recaudo y Cartera y registro de ingresos a cargo de tesorería.	
6	La conciliación de la información contable con otras áreas generadoras de información tales como la de Recaudo y Cartera, los supervisores de los Convenios, Defensa Judicial, entre otros, ha mejorado notablemente, aunque caso contrario sucede con los Grupos de Infraestructura y de Almacén e Inventarios no siendo oportuna, ni completa	
7	La utilización parcial del sistema misional SEVEN para controlar los Activos Fijos y activos intangibles sin la parametrización contable adecuada para el proceso conciliatorio, igualmente en lo correspondiente a los servicios educativos, para la entrega de Paz y Salvo Financiero a los estudiantes.	La información resultante del aplicativo SEVEN es el insumo base para realizar las respectivas actualizaciones por medio de los comprobantes contables en el SIF Nación II, la CGR continúa observando debilidades en la operatividad de este aplicativo.
8	La implementación y desarrollo del aplicativo de apoyo GESTASOFT parcialmente en producción para los grupos de gestión de Tesorería y Cartera, obviamente la utilización del SIF, para el registro de las operaciones financieras, sin estar conciliados.	El proceso de registro de ingresos a cargo del Grupo de Tesorería, ha mejorado con las imputaciones de los ingresos presupuestales, considerando que está funcionando el código de barras para la debida identificación y descargue de los ingresos, así como también los registros contables concernientes a la ejecución de la cadena presupuestal del gasto presupuestal. Al corte de cada periodo se realizan mesas de trabajo con los diferentes grupos para conciliar la información en cumplimiento a lo establecido en las políticas contables de la entidad.
9	Existe alta rotación de los Contadores de las Direcciones territoriales, se requiere continuidad de los procesos, especialmente para el cierre de cada vigencia. Lo anterior se evidencia, teniendo en cuenta que durante los últimos años la información reportada por las Direcciones Territoriales no es oportuna y pertinente, de conformidad a las fechas estipuladas por la CGN2.	La CGR observó que continúa la situación.
10	Las dificultades para el proceso de depuración de las partidas conciliatorias se debe a que desde el 2009 se centralizó en la Sede Central el recaudo y la facturación a nivel nacional, con lo cual se incrementó el volumen de transacciones, sin fortalecerse con el recurso humano necesario y tecnológicamente los grupos de tesorería, Cartera y contabilidad, complementariamente se quiso implementar para ello el botón de pagos, el cual no funcionó por falta de aplicación de un adecuado ambiente de pruebas.	La entidad implementó a partir de la vigencia 2017 el botón de pagos y el código de barras, lo cual ha permitido mejorar el proceso conciliatorio y también el proceso de depuración de las conciliaciones bancarias.
11	La falta de seguimiento y control a los pagadores de las Direcciones Territoriales por parte del Grupo de Gestión de Tesorería, sobre el proceso de legalización de pago de las Órdenes de Pago con Traspaso a Pagaduría en la que hemos detectado que no se culmina el registro de la salida de recursos desde el perfil PAG y poder reflejar la cancelación de los pasivos, para no	La entidad precisó que ha realizado el respectivo seguimiento a los pagadores de las Direcciones Territoriales para el proceso de legalización de pago de las órdenes de pago con traspaso a pagaduría, cada mes vencido se les envía correo a las Direcciones Territoriales, donde se les precisa el tipo de orden de pago que se encuentra pendiente de dicha legalización (deducciones o presupuestales).

	Glosa	Estado
	recurrir a comprobantes de ajustes a cargo del perfil contable.	
12	Seguimiento y control en la imputación de los ingresos presupuestales a las Direcciones Territoriales a cargo del perfil ING por parte del Grupo de Gestión de Tesorería	A partir de la vigencia 2017, se realiza seguimiento y control a la imputación de los ingresos presupuestales a las Direcciones Territoriales a cargo del perfil ING por parte del Grupo de Gestión de Tesorería.
13	Las actividades de Central de cuentas son tan amplias y variadas que demandan un alto porcentaje del tiempo a los contadores de las territoriales y del nivel central, por lo que se hace necesario reorganizar y re direccionar las actividades conforme a lo establecido en la Resolución 0461 de 2009, en razón a que existen algunas que no son propias del Grupo, tales como: liquidaciones de las nóminas, las financiaciones y legalizaciones de viáticos en la que existen funcionarios y grupos responsables de dichos procesos.	Las acciones correctivas aplicada a partir de la vigencia 2017, se encuentran definidas en las políticas contables para cada ciclo de negocio para la integridad de la información financiera, con el fin que cada área proveedora concilie los saldos al final de cada periodo.
14	Respecto a la Sede Central existe debilidad en el archivo de gestión con los Boletines diarios de Tesorería, en el que iniciamos con jornadas de fumigación y limpieza porque se encontraban documentos desde los años 2011, a su vez, el reconocimiento de este proceso en las tablas de retención documental, retomando que la documentación no cumplía con los requerimientos para ser enviados al archivo central.	En cuanto al archivo de gestión con los Boletines diarios de Tesorería, se continúan con las jornadas de fumigación y limpieza documental y en cumplimiento a las tablas de retención documental y a la vez se procedió al traslado de estos documentos al archivo central.
15	Otras de las debilidades que se ha presentado en los archivos de los Boletines diarios de tesorería, es que algunos registros como sus soportes documentales no se encuentran archivados de conformidad con las tablas de retención documental, lo que ha dificultado su consecución para el desarrollo del proceso de depuración contable permanente y la remisión de copias a los entes de control cuando existen requerimientos. Es necesario solicitar acompañamiento al Grupo de archivo para digitalizar el proceso y evitar el riesgo de pérdida en contravía de la política del cero papel.	Con relación a esta debilidad del archivo se han establecido acciones correctivas para reducir el riesgo de pérdida, el gran porcentaje de los documentos se encuentran digitalizados en el repositorio del módulo de contratos para personas naturales del régimen simplificado y también los responsables de IVA en el aplicativo Gestasoft.
16	El flujo de la información y sus soportes documentales a pesar de sus mejoras, a partir de la vigencia 2013 hasta el 2017 sigue siendo inoportuno y no adecuado para la permanente conciliación entre las áreas	La entidad precisó que las acciones correctivas aplicada a partir de la vigencia 2017, se encuentran definidas en las políticas contables para cada ciclo de negocio para la integridad de la información financiera, con el fin que cada área proveedora concilie los saldos al final de cada periodo, de aquellos módulos que no se encuentran integrados al SIIF NACIÓN II, por medio de ajustes manuales, a través de herramientas informáticas para la optimización de sus operaciones; para los módulos de Recaudo y Cartera, se hizo necesario implementar y desarrollar aplicativos de apoyo GESTASOFT para las áreas de Tesorería y Recaudo y Cartera; el aplicativo de apoyo SEVEN para la gestión de los bienes de la Entidad administrados por el grupo de Almacén e Inventarios, el aplicativo Humano para la liquidación de las nóminas de conformidad con las legislaciones fiscales y laborales, el aplicativo EKOGUI, el cual es una herramienta informática diseñada por la Agencia Jurídica del Estado para gestionar la información de la actividad litigiosa.
17	Con el fin de establecer saldos reales o que refleje información financiera relevante y fiel. Es importante señalar que, a nivel institucional, las causas que originaron las inconsistencias de la	

	Glosa	Estado
	información contable de la Entidad se deben en gran medida a la igualación de saldos iniciales cargados al SIIF y que no fueron objeto de depuración previa en los aplicativos misionales	
18	Al finalizar la vigencia 2011 e iniciar la vigencia 2012 realizaron ajustes contables globales para igualación de saldos de los aplicativos SEVEN al SIIF netiando los valores con algunos terceros como el genérico y al NIT de la misma entidad. A pesar de las circunstancias, a partir del IV trimestre de 2012 se inició y aún se continúa el proceso continuo y permanente de depuración contable de las cifras, para la implementación del Marco Normativo en la que ha sido necesario realizar Comité Técnico de Sostenibilidad, Comité de Cartera y Comité de Inventarios	Se realizaron los Comités Técnico de Sostenibilidad del Sistema Contable de conformidad. Se continúa con el proceso permanente de depuración. Se realizó depuración en 2018, con ocasión a la implementación del nuevo marco normativo.
19	Durante el ejercicio contable se realizaron comités de sostenibilidad contable al interior de la entidad, recopilación de documentos soportes, análisis de la información en los aplicativos SIIF NACIÓN II como en SEVEN, determinando como producto ajustes de vigencias anteriores, seguimiento al proceso de depuración, estableciendo parámetros de conformidad con la Normatividad Contable Pública, adquiriendo compromisos conjuntamente con los grupos transversales y Direcciones Territoriales para la implementación del Marco Normativo	Se realizaron los Comités Técnico de Sostenibilidad del Sistema Contable de conformidad. Se continúa con el proceso permanente de depuración.
20	Se cumplieron las recomendaciones y el compromiso adquirido en el acta No. 3 de diciembre de 2017 sobre el reconocimiento de las financiaciones que no se había incorporado en los Estados Financieros y adicionalmente se continúa con el proceso de depuración y seguimiento desde la subcuenta 1475 – Deudas de difícil recaudo. La Sede Central en cabeza de los grupos de gestión contable y Recaudo y Cartera, asesoraron, acompañaron el proceso y como resultado se presenta al corte del 31/Dic/2017 una cartera real por valor de \$29.896.706.00 y por depurar con provisión \$2.901.814.303.08, con el fin de reflejar la realidad económica de la Entidad al Cierre de la vigencia 2017 sobre el Proceso Contable de las cuentas de Cartera, basados en la Circular 190.4.20.78.13-2017 en el que se realizaron los siguientes registros teniendo en cuenta la antigüedad de cada saldo, los cuales remontan para SIIF de saldos iniciales de SEVEN (2011) y algunos en SEVEN desde saldos iniciales de los anteriores aplicativos (2004), las cuales se encuentran relacionadas en las tablas Nos.1 y 25 subcuentas 140701 Servicios Educativos y 140717 Asistencia Técnica a la subcuenta 147509 Deudas de Difícil Recaudo por Servicios Educativos. También se realizó el reconocimiento provisión de deudas de difícil recaudo 1480 – tablas No.3, 4, 5 y 66 de los ajustes propuestos. Por último, el reconocimiento de los hechos económicos por concepto de Financiaciones tabla No.77, en el que era necesario reconocer las financiaciones vigentes que tiene la sede central y las territoriales en la cuenta 1407 – servicios educativos.	Se realizó depuración de la cartera en 2018, con ocasión a la implementación del nuevo marco normativo.

	Glosa	Estado
21	Es importante resaltar, que el proceso de depuración contable de las cifras, conciliación de saldos y/o ajustes, son actividades de mediano plazo, el cual se inició a finales del 2012 y se continúa con dicho proceso estableciendo planes para la implementación del Marco Normativo de la Resolución 533 de 2015, basados en las Resoluciones 357 de 2008 y la 533 de 2015 de la CGN, Resoluciones 0703 de 2007 derogada por la 2576 de 2017 Comité Técnico de Sostenibilidad Contable expedida por la Dirección Nacional de la ESAP	La entidad continúa con el proceso permanente de depuración en el 2018, se evidenciaron las actas de Comité Técnico de Sostenibilidad del Sistema Contable sobre las depuraciones de Bancos, Cartera, convenios, entre otros.
22	Los Estados Financieros de la Entidad, se encuentran en proceso de revisión, análisis y depuración continua, generando afectaciones las cuales se registran en su momento.	En el informe de la Auditoría Financiera a la vigencia 2017 realizado por la CGR, se presentó una opinión Negativa.
23	Recaudo y Cartera: Desde finales de la vigencia 2012 se viene desarrollando el proceso de depuración y conciliación de las cuentas 1407 Servicios educativos, 1475 Deudas de Difícil Recaudo, 1480 Provisión para Deudores, en el cual se ha avanzado, pero aún falta por concluir, debido a la complejidad de los aplicativos de apoyo, donde reposa parcialmente la información de los estudiantes que adeudan.	Se realizó depuración de la cartera en 2018, con ocasión a la implementación del nuevo marco normativo.

Elaboro: Equipo Auditor

### 3.6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

En concordancia con lo establecido en la Resolución Orgánica 7350 de 2013, expedida por la Contraloría General de la República, el Plan de Mejoramiento reportado por la entidad en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes-SIRECI-, está conformado por 80 hallazgos con 140 acciones, producto de auditorías realizadas por la Contraloría General de la República hasta el 31 de diciembre de 2018.

De acuerdo con la Guía de Auditoría Financiera numeral 2.2 "Entendimiento del sujeto de Control" en el Ítem 6. "Conocimiento Preliminar del Plan de Mejoramiento", se seleccionaron los hallazgos relacionados con el área financiera (Presupuestal y contable); de esta selección se determinaron 68 hallazgos con 108 acciones, de los cuales tienen fecha de vencimiento 31 de diciembre de 2018, siendo así que 12 hallazgos con 22 acciones exceden la fecha de vencimiento con fecha de cumplimiento para el año 2019.

Teniendo en cuenta los soportes suministrados por la Oficina de Control Interno de la entidad, se observó que las acciones implementadas por la entidad para subsanar las causas de estos hallazgos no han sido efectivas y algunas no presentan avances. Ver anexo No. 3.

La calificación final fue INEFECTIVO, por cuanto de las acciones evaluadas sólo 40 fueron efectivas las cuales deben ser excluidas del nuevo plan, según se indican en el anexo 3. Las 68 restantes fueron inefectivas y deben ser replanteadas en el nuevo plan de mejoramiento.

#### 4. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la Contraloría General de la República constituyó doce (12) hallazgos administrativos, de los cuales nueve (9) tienen posible incidencia disciplinaria.

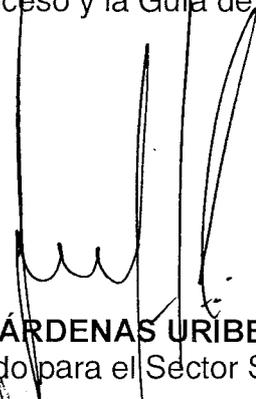
#### 5. PLAN DE MEJORAMIENTO

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

Tanto el Plan de Mejoramiento como los avances del mismo, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los (25) días hábiles siguientes al recibo de este informe.

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

Bogotá, D. C,



**JULIO CÉSAR CÁRDENAS URIBE**  
Contralor Delegado para el Sector Social

Revisó: *Carolina Sánchez Bravo*, Directora de Vigilancia Fiscal  
Supervisor: *Ana Emperatriz Cumplido Monterrosa*  
Elaboró: *Equipo Auditor*

## 6. ANEXOS

## Anexo 1. Relación de hallazgos.

### Hallazgo No. 1: Deterioro Construcciones en Curso (D)

**Resolución 533 de 2015: Marco Normativo para Entidades de Gobierno: Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos, capítulo I.20 DETERIORO DEL VALOR DE LOS ACTIVOS NO GENERADORES DE EFECTIVO, establece:**

*“1. El deterioro del valor de un activo no generador de efectivo es la pérdida en su potencial de servicio, adicional al reconocimiento sistemático realizado a través de la depreciación o amortización.*

*(...)*

*5. Como mínimo, al final del periodo contable la entidad evaluará si existen indicios de deterioro del valor de sus activos no generadores de efectivo. Si existe algún indicio, la entidad estimará el valor de servicio recuperable del activo para comprobar si efectivamente se encuentra deteriorado; en caso contrario, la entidad no estará obligada a realizar una estimación formal del valor del servicio recuperable.*

*(...)*

*7. Para determinar si hay indicios de deterioro del valor de un activo no generador de efectivo, la entidad recurrirá, entre otras, a las siguientes fuentes externas e internas de información:*

*(...)*

*9. Fuentes internas de información:*

*a) Se dispone de evidencia sobre la obsolescencia o deterioro físico del activo.*

*b) Durante el periodo, han tenido lugar, o se espera que tengan lugar en un futuro inmediato, cambios significativos en el grado de utilización o la manera como se usa o se espera usar el activo, los cuales afectarán desfavorablemente la entidad a largo plazo. Estos cambios incluyen el hecho de que el activo esté ocioso, los planes de discontinuación o restructuración de la operación a la que pertenece el activo, los planes para disponer el activo antes de la fecha prevista y el cambio de la vida útil de un activo de indefinida a finita.*

*c) Se decide detener la construcción del activo antes de su finalización o de su puesta en condiciones de funcionamiento, salvo que exista evidencia objetiva de que se reanudará la construcción en el futuro próximo.*

*d) Se dispone de evidencia procedente de informes internos que indican que la capacidad del activo para suministrar bienes o servicios, ha disminuido o va a ser inferior a la esperada.”*

**Manual de políticas contables Escuela Superior de Administración: MP-A-GF-01, en el numeral 5.4.2.2.3. Deterioro de valor de los activos establece:** *“Las áreas encargadas de la gestión técnica de los bienes definidos como Propiedad Planta y equipo deben presentar al final del periodo los informes de indicios de pérdida de valor de los bienes a su cargo. Estos informes deben ser elaborados de acuerdo con valoraciones técnicas del área competente (infraestructura, Sistemas, Biblioteca, audiovisuales, entre otras) o en caso que se considere necesario, por un perito. El proceso de deterioro debe seguir el procedimiento definido en el sistema de gestión de calidad de la entidad para tal efecto. Los informes de deterioro deben ser reportados al Grupo de Almacén e Inventarios.”*

Dentro de la cuenta Construcciones en curso a 31 de diciembre de 2018, se presenta un saldo de \$7.733.077.509, correspondiente a los recursos invertidos para el desarrollo del proyecto de construcción de la sede ubicada en Santa Marta.

Se observó que la entidad no desarrolló prueba de deterioro para este activo, teniendo en cuenta los evidentes indicios de deterioro de esta construcción que han sido corroborados por varios estudios técnicos contratados por la misma entidad; además, es una construcción que está detenida y por la que actualmente cursa proceso judicial contra el contratista por el incumplimiento del contrato. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **La entidad en su respuesta señaló:**

*“Teniendo en cuenta que la observación se relaciona específicamente con el saldo de la cuenta de “Construcciones en curso” correspondiente al proyecto de construcción de la sede en Santa Marta, se relaciona a continuación el proceso que llevó a la suspensión de la construcción del proyecto y el estado del mismo:*

*La ESAP suscribió Convenio 052 de 2011 con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE con el fin de desarrollar, entre otros, la construcción del CETAP en la ciudad de Santa Marta.*

*La ESAP adelantó estudios y ensayos técnicos sobre las obras, cuyos resultados arrojaron baja resistencia de los concretos en algunos elementos estructurales.*

*Por su parte FONADE también adelantó estudios técnicos sobre la estructura, identificando la misma problemática en la resistencia de los concretos, y por ende requirió a su contratista a adelantar las reparaciones del caso.*

*Ante los incumplimientos contractuales presentados, la ESAP solicitó conciliación ante Procuraduría, proceso en el cual no se llegó a un acuerdo, por lo que presentó demanda en contra de FONADE en razón a la mala calidad de las obras correspondientes a la primera fase y las afectaciones derivadas de dicha situación.*

*La ESAP interpone demanda mediante mecanismos de controversias contractuales en contra de FONADE el 15 de febrero de 2017 solicitando se declare el incumplimiento del contrato con ocasión a la mala calidad de la obra, demanda que fue admitida el 9 de noviembre de 2017.*

*Para un mayor sustento técnico probatorio dentro del proceso judicial, la ESAP contrató los estudios de patología y de vulnerabilidad sísmica, para la mencionada edificación, arrojando las siguientes alternativas:*

*1. Reforzamiento de la totalidad de la estructura, 2. Demolición de placas, rehabilitación de la estructura y 3. Demolición y nueva construcción del edificio.*

*Por lo anterior y teniendo en cuenta que hay varias alternativas no se ha tomado una decisión definitiva sobre la no finalización de esta obra, dado que está supeditada a una decisión judicial.*

*Por lo cual, desde el punto de vista contable es necesario realizar las siguientes precisiones:*

*Los saldos de la cuenta de “Construcciones en curso” representa el valor de las edificaciones recibidas que aún se encuentran en construcción, así como los costos y demás cargos en que se incurre durante el proceso de construcción de bienes inmuebles, hasta cuando estén en condiciones de operar de la forma prevista por la administración de la entidad (Definición del Catálogo General de Cuentas). En este sentido se establece que la obra que está en construcción y aún NO se encuentra en condiciones de operar de la forma prevista por la administración de la entidad y por tal razón no se ha capitalizado (activado como bien terminado), y por tanto hasta no tener evidencias suficientes no se puede indicar que las demoras en la ejecución de las obras constituyan un indicio de deterioro.*

*Por otra parte si bien la norma (numeral 20.2, capítulo I de las Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de hechos económicos) establece que para determinar si hay indicios de deterioro del valor de un activo no generador de efectivo, la entidad recurrirá, entre otras, a fuentes internas de información e incluye que uno de estos factores internos que se debe*

*evaluar es que “Se decide detener la construcción del activo antes de su finalización o de su puesta en condiciones de funcionamiento, salvo que exista evidencia objetiva de que se reanudará la construcción en el futuro próximo”.*

*Por lo anterior y dado que los estudios presentan tres alternativas que están siendo objeto de análisis y serán sometidas a evaluación del Comité Interno de Conciliación a efectos de determinar la interposición de medidas cautelares dentro del proceso judicial y dentro de las cuales se podría admitir la posibilidad de continuar con la construcción en un futuro próximo, por lo cual, no se registra deterioro, conforme con las normas contenidas en el Capítulo I del Marco Normativo para Entidades de Gobierno, (Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de hechos económicos), en este sentido no es procedente la observación realizada por la CGR.*

*Así las cosas, no es plausible enervar responsabilidad disciplinaria por parte de empleado público alguno de la ESAP, dado que no se presenta una ilicitud sustancial en su actuar, mucho menos es predicable culpa o dolo, y todas las situaciones expuestas se encuentran amparadas en normas vigentes, presentándose por ende exclusión de responsabilidad.*

### **Comentario a la respuesta:**

La entidad en su respuesta explica las alternativas objeto de análisis a las que está siendo sometida la construcción en curso de la sede de Santa Marta, como son: 1) Reforzamiento de la totalidad de la estructura, 2) Demolición de placas y rehabilitación de la estructura y 3) Demolición y nueva construcción del edificio; precisando que son objeto de análisis dentro del proceso judicial interpuesto contra el contratista de la obra, asimismo, sustenta el no registro de deterioro en una posibilidad de continuar con la construcción de la sede en un futuro, sin embargo, este argumento dista de lo contenido en la norma, ya que como se observa, al existir diferentes alternativas e incertidumbre sobre la decisión dentro del proceso judicial, no existe evidencia objetiva de que se reanudará la construcción en el futuro próximo.

Por lo anterior, se observa que la entidad no aplicó su política contable, presentándose una sobreestimación en la cuenta construcciones en curso por \$7.733.077.509 que afecta al Capital Fiscal de la entidad en el mismo valor, además del incumplimiento a lo establecido en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno; *por lo que la observación se mantiene en firme y se valida como hallazgo administrativo con posible alcance disciplinario.*

### **Hallazgo No. 2: Subestimación Cuentas por pagar contables (D)**

**Manual de políticas contables Escuela Superior de Administración: MP-A-GF-01 establece:**

*“Un pasivo es una obligación presente de la entidad, surgida a raíz de sucesos pasados, al vencimiento de la cual, y para cancelarla, la entidad espera desprenderse de recursos que incorporan beneficios económicos. Al evaluar si existe o no una obligación presente, La Entidad debe tener en cuenta, con base en la información disponible al cierre del período, la probabilidad de tener o no la obligación; si es mayor la probabilidad de no tenerla, no hay lugar a reconocimiento de pasivo.”* Subrayados fuera de texto

**Resolución 533 de 2015, Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera de las entidades de gobierno, Numeral 5 Principios de Contabilidad Pública, establece:** *"Devengo: los hechos económicos se reconocen en el momento en que suceden, con independencia del instante en que se produce el flujo de efectivo o equivalentes al efectivo que se deriva de estos, es decir, el reconocimiento se efectúa cuando surgen los derechos y obligaciones, o cuando la transacción u operación originada por el hecho incide en los resultados del periodo.*

*Esencia sobre forma: las transacciones y otros hechos económicos de las entidades se reconocen atendiendo a su esencia económica, **independientemente de la forma legal** que da origen a los mismos."* Subrayados y negrilla fuera de texto.

Al analizar la información presupuestal sobre las reservas constituidas a 31 de diciembre de 2018, se observaron obligaciones de la entidad que no fueron reconocidas como cuentas por pagar contables, teniendo en cuenta que en estos casos los bienes o servicios contratados fueron recibidos antes del cierre de la vigencia, obligaciones que se relacionan a continuación:

**Cuadro No. 17**  
**Cuentas por pagar no reconocidas**

Nombre Razón Social	Valor	No. Documento Soporte	Observaciones
VISION TOURS SAS	78.999.952	1011	El Acta de Recibo a satisfacción suscrita por el supervisor del 28 de diciembre da cuenta de que se recibieron los servicios.
PROYECCIÓN SOLUCIONES Y ESTRATEGIA SAS	55.727.098	923	El Informe No. 2 suscrito por la supervisora el 31 de diciembre de 2018 da cuenta de que se recibieron los servicios.
ARIOS COLOMBIA S.A.S.	35.826.164	25833	Los servicios se recibieron a 27 de diciembre de 2018 y se radicaron en contabilidad el 28 de diciembre facturas e informe para pagos.
UNIPLES S.A.	27.756.409	799	Por error involuntario no se obligó el valor correspondiente a la factura CO-200840, por \$27.756.409.
CONTRATO 151, NIT. 900.097.6xx	189.318.184	151	El plazo de ejecución pactado era hasta el 20 de diciembre de 2018, en la justificación de la reserva presupuestal la entidad indica que la cuenta presentada por el contratista no se alcanzó a obligar al cierre de la vigencia.
GAIXX MAXX YEXXX	3.036.684	236	El contrato tenía vigencia hasta el 23 de diciembre de 2018, de acuerdo con la justificación de la reserva presupuestal dada por la entidad, el contratista manifiesta que se radicó en la última semana y por errores involuntarios se le devolvió y no logró quedar causada en la anterior vigencia.
<b>TOTAL</b>	<b>390.664.491</b>		

Fuente: Información entregada por la entidad sobre reservas presupuestales.

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**La entidad en su respuesta indicó:**

*"(...) En este sentido, se reconoce que se debió registrar el hecho económico como una cuenta por pagar contable en el momento en que se recibieron a satisfacción los bienes y servicios. Por lo anterior, la ESAP reconoce la debilidad observada por la CGR, lo cual obedece al periodo de*

transición generado por la implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) en la entidad”.

### **Comentario a la respuesta:**

La anterior situación se presentó debido a que la entidad no tuvo en cuenta que el registro de los hechos económico en el sistema de información contable debe efectuarse atendiendo un conjunto de principios de contabilidad pública que difieren de los principios presupuestales; lo que originó subestimación de las cuentas por pagar en \$390.664.491, con efecto en el Capital Fiscal de la entidad por el mismo valor. Además del incumplimiento a lo establecido en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno; por lo que la observación se mantiene en firme y se valida como hallazgo con posible alcance disciplinario.

### **Hallazgo No. 3: Depreciación Bienes Muebles (D)**

**Manual de políticas contables Escuela Superior de Administración: MP-A-GF-01, en el numeral 5.4.2.2.1. Depreciación se establece:** “Para la medición de la depreciación de los demás activos de PPE, se considerarán las siguientes vidas útiles:

<b>Activos depreciables</b>	<b>Años de vida útil</b>
Edificaciones sin construcción sismorresistente	50
Edificaciones con construcción sismorresistente	60
Redes, líneas y cables	25
Plantas, ductos y túneles	15
Maquinaria y Equipo	15
Equipo Médico y científico	10
Muebles, Enseres y Equipo de Oficina	10
Equipos de transporte, tracción y elevación	10
Equipos de comedor, cocina, despensa y hotelería	10
Equipos de Comunicación	5
Equipos de Computación	3

*Tabla extraída del manual de políticas.*

*Cuando algún bien cuente con una vida útil significativamente diferente a la definida para su categoría, se podrá definir una vida útil específica para dicho bien. Para asignar años de vida útil distintos de los establecidos en la tabla, la entidad deberá mostrar la conveniencia de la decisión, con base en un estudio técnico que considere aspectos como: intensidad esperada de uso del activo, las condiciones del ambiente y de uso, la política de reparación y mantenimiento, adiciones y mejoras realizadas, obsolescencia, datos sobre la duración prevista del activo según su uso suministrados por el proveedor, políticas de renovación tecnológica de la ESAP y restricciones ambientales de uso. En principio, todos los elementos de la misma categoría tendrán iguales vidas útiles, excepto por la intensidad de uso esperado y de las condiciones de ambiente y de uso.”*

**En la Nota No. 1 a los Estados Financieros 2018 Numeral 7, se precisa:** “los reportes generados en el aplicativo SEVEN son el insumo base para realizar las respectivas actualizaciones, registros y comprobantes contables en el aplicativo SIIF Nación II”

Para verificar la aplicación de la política contable de depreciación sobre los bienes muebles y los procedimientos de control interno contable aplicados, se solicitó la relación completa de inventarios de bienes muebles a 31 de diciembre de 2018, esta información fue entregada por la entidad en una base de datos en Excel con el nombre de “MUEBLES ACTUALIZADO INCLUYENDO VEHICULOS.xls”.

Se analizaron los activos registrados en la cuenta 1670 Equipo de Computación, los cuales, de acuerdo con la política contable establecida por la entidad, tienen una vida útil de tres (3) años; sin embargo, al observar el año de adquisición de estos bienes se encontraron activos comprados entre el año 1991 y 2014 que no están totalmente depreciados, como lo muestra el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 18**  
**Valor en libros Equipo de Computo ESAP- SEVEN**  
**A 31 de diciembre de 2018**

FECHA COMPRA AÑO	COSTO	DEPRECIACION _COSTO	VALOR EN LIBROS	Subestimación de la Depreciación
1991	2.700.000	2.559.942	140.058	2.561.022.679
1993	3.735.495	3.599.494	136.001	
1995	2.260.000	2.212.085	47.915	
1997	19.399.075	18.316.415	1.082.660	
1998	60.391.279	57.105.595	3.285.684	
1999	22.127.375	20.736.375	1.391.000	
2000	106.362.547	98.663.561	7.698.986	
2001	81.753.615	75.218.732	6.534.883	
2002	41.970.764	39.038.958	2.931.806	
2003	201.896.320	184.337.132	17.559.188	
2004	159.917.673	145.019.870	14.897.803	
2005	178.826.600	163.417.382	15.409.218	
2006	366.094.263	328.079.694	38.014.569	
2007	1.765.775.435	1.566.667.855	199.107.580	
2008	310.382.203	276.428.468	33.953.735	
2009	225.990.870	194.386.426	31.604.444	
2010	1.798.252.993	1.538.950.575	259.302.418	
2011	263.832.081	218.493.869	45.338.212	
2012	1.140.740.078	910.167.600	230.572.478	
2013	5.088.268.559	3.629.870.827	1.458.397.732	
2014	699.131.228	505.514.919	193.616.309	
2015	38.448.939	25.445.759	13.003.180	
2016	1.960.000	1.139.703	820.297	
2017	2.293.343.826	438.567.744	1.854.776.082	
2018	3.093.565.370	28.758.760	3.064.806.610	
<b>Total general</b>	<b>17.967.126.588</b>	<b>10.472.697.740</b>	<b>7.494.428.848</b>	

Fuente: Análisis CGR, Información SEVEN

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**La entidad en su respuesta precisó:**

“Tal como fue detectado en la verificación que ustedes manifiestan en el oficio anteriormente mencionado, los cuales se detallan en el cuadro No. 5 “Valor en libros Equipo de Cómputo ESAP –

*SEVEN” con corte a 31 de diciembre de 2018, hay bienes totalmente depreciados y aún se encuentran activos en el aplicativo SEVEN, esta situación se originó a partir del cargue de la información en la nueva empresa del aplicativo, creada para efectos de llevar a cabo los registros contables de convergencia bajo normas internacionales a partir del 1 de enero de 2018.*

*Un ejemplo de lo anterior es que se encuentran bienes totalmente depreciados y fueron cargados en el aplicativo SEVEN con una vida útil mayor a la estipulada bajo norma, también, bienes que se encontraban totalmente depreciados fueron cargados con saldo en el costo e incluidos como estado “activo”.*

*Sin embargo, el grupo almacén e inventarios ha venido realizando saneamiento a los mismos, logrando un gran avance en la depuración de los bienes que se encuentran totalmente depreciados, los cuales presentan fecha de compra entre el año 1991 a 2014, cabe resaltar que esta tarea implica una gran dedicación de tiempo por parte del personal adscrito a esta área, por lo cual dicha tarea se verá culminada durante el transcurso de la vigencia 2019”.*

### **Comentario a la respuesta:**

Teniendo en cuenta que la información generada en el aplicativo SEVEN es el insumo base para realizar los registros contables en el aplicativo SIIF Nación, se observa una falta de aplicación de la política contable establecida por la ESAP, ya que a 31 de diciembre de 2018 existían equipos de computación que deberían estar totalmente depreciados y no debían presentar valor en libros; por lo que se determina una subestimación de la cuenta 1685 Depreciación Acumulada por \$2.561.022.679 con efecto en el capital fiscal. Además del incumplimiento a lo establecido en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno; *por lo que la observación se mantiene en firme y se valida como hallazgo administrativo con posible alcance disciplinario.*

### **Hallazgo No. 4 Justificación Constitución Reservas Presupuestales (D).**

El Artículo 89 del Decreto 111 de 1996 señala: “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. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen”.

Igualmente, la Circular 031 del 20 de octubre de 2011 de la Procuraduría General de la Nación, indica que la constitución de las reservas presupuestales debe corresponder a situaciones excepcionales o de fuerza mayor, por eventos imprescindibles o situaciones en las que de manera sustancial se afecte el ejercicio básico de la función pública. El uso excepcional de las reservas presupuestales debe ser justificado por el Ordenador del Gasto y el jefe o responsable del Presupuesto.

Ley 1940 de 2018, por medio de la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2019, señala lo siguiente:

ARTÍCULO 31o. A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2018, las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del estatuto Orgánico del Presupuesto.

Como máximo, la constitución de las reservas presupuestales corresponderá a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-192 de 15 de abril de 1997, consideró que: “conforme a la Constitución y a la Ley Orgánica, en Colombia rige el principio de anualidad (C.P. Art. 346), por lo cual una partida debe ser ejecutada o comprometida en el año fiscal respectivo, pues si ello no ocurre, la partida o los saldos de apropiación no afectados por compromisos inevitablemente expiran o caducan, de suerte que no podrán adquirirse compromisos con cargo a ella en los períodos fiscales posteriores”.

Artículos 83 y 84 supervisión e interventoría contractual, Ley 1474 de 2011.

Ley 734 de 2002.

Revisadas las reservas presupuestales constituidas por la ESAP en la vigencia 2018, se observan las siguientes situaciones:

**Cuadro No. 19**  
**Reservas Presupuestales ESAP 2018 que no se refrendan**

Cifras en pesos

No	Rubro	Nombre Razón Social	Valor constituido	Numero Documento Soporte
2	C-0503-1000-11-0-1-2-3	RED COLOMBIANA DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	268.552.104	333, ADICIÓN No. 1 07/12/2018
5	C-0503-1000-10-0-2-8-15	CONTRATO 151, NIT. 900.097.6XX	94.458.754	151
6	A-1-0-2-14	CONTRATO 151, NIT. 900.097.6XX	84.045.454	151
10	C-0599-1000-2-0-9-2-3	RED COLOMBIANA DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	62.583.355	333, ADICIÓN No. 1 07/12/2018
14	C-0503-1000-9-0-5-2-3	RED COLOMBIANA DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	44.969.450	333, ADICIÓN No. 1 07/12/2018
19	A-2-0-4-4-15	UNIPLES S.A.	27.756.409	799 DE 2018
20	A-2-0-4-21-4	RED COLOMBIANA DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	24.627.210	333, ADICIÓN No. 1 07/12/2018
21	C-0505-1000-2-0-2-2-20	CONTRATO No. 532, contratista C.C.15.248.4XX	20.000.000	532
27	C-0505-1000-2-0-2-1-15	CONTRATO 151, NIT. 900.097.6xx	10.813.976	151
<b>VALOR RESERVAS NO REFRENDADAS</b>			<b>637.806.712</b>	

Fuente: Información suministrada por ESAP, circularización, actas de visita, carpetas contractuales, SECOP  
Elaboró: Equipo Auditor

Las situaciones relacionadas evidencian que se constituyeron reservas sobre recursos que no se requerían para desarrollar el objeto contractual, generado por la ausencia de una adecuada planeación presupuestal en la constitución y seguimiento a los compromisos que forman parte de las reservas presupuestales, la desarticulación de las diferentes áreas, especialmente entre la supervisión de

los contratos y el área financiera, así como deficiencias en los controles establecidos principalmente en el área de contabilidad.

Lo anterior ocasionó que se incluyan en las reservas presupuestales, gastos que no corresponden a dicha figura acorde con lo señalado en la ley, sobreestimando las reservas presupuestales teniendo que liberar recursos posteriormente. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

La Entidad en su respuesta mediante oficio 100.1480.10 del 24 de abril de 2019 manifiesta de manera general:

*“...El artículo 15 del Decreto 412 de 2018 establece que “El cumplimiento de la obligación se da cuando se cuente con las exigibilidades correspondientes para su pago.”. De esta norma se desprende que para generar una obligación que dé origen a una cuenta por pagar, no basta con solo recibir los bienes y servicios, pues se deben cumplir todos y cada uno de los requisitos que hagan exigible su pago.*

*Lo anterior significa, que para elaborar la obligación que respaldará la cuenta por pagar se requiere, además de haber recibido los bienes y servicios, (i) tramitar la respectiva factura o cuenta de cobro, tener al día (ii) la seguridad social, y (iii) contar con el correspondiente informe del supervisor.*

*Sin estos requisitos, **no se puede constituir** la cuenta por pagar, situación que fue reconocida por la Contraloría General de la República - CGR en la auditoría realizada en la pasada vigencia fiscal. Cuando no se cumplen todos los requisitos mencionados se debe necesariamente constituir una reserva presupuestal y no una cuenta por pagar. Así lo ha reconocido la Dirección General del Presupuesto Público Nacional –DGPPN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP, y el Coordinador del Sistema Integrado de Información Financiera-SIIF Nación II.*

*De otro lado, es importante precisar que las reservas presupuestales constituidas por la ESAP no son inducidas, pues corresponden a compromisos que se asumieron con plazo de ejecución máximo del 31 de diciembre del 2018. Sin embargo, se tuvieron que constituir por razones imprevistas o ajenas a la voluntad del ordenador de gasto, como se explicará de manera detallada en cada uno de los casos.*

*Finalmente, se debe tener en cuenta que estas reservas presupuestales no están sobrevaloradas porque corresponden a compromisos legalmente adquiridos, que a la fecha se están ejecutando y en muchos casos se han venido pagando.”*

### **Comentario a la respuesta:**

Así mismo, dio respuesta a lo observado en cada una de las reservas constituidas, y una vez analizada, las observaciones correspondientes a las siguientes reservas presupuestales fueron desvirtuadas por cuanto se encontró justificada en la norma su constitución:

**Cuadro No. 20 Reservas Presupuestales ESAP 2018 que se refrendan**

Cifras en pesos

No	Rubro	Nombre Razón Social	Valor constituido	Numero Documento Soporte
1	C-0503-1000-10-0-2-11-2	UNIÓN TEMPORAL ESAP SUPERIOR 2018	1.600.715.156	717, OTROSI MODIFIC. Y PRORROG
3	C-0503-1000-10-0-2-8-15	BELTRAN PARDO ABOGADOS & ASOCIADOS S.A.S	127.500.000	069 PROR 1, ADIC No. 2
4	A-2-0-4-5-12	PRODUCTOS DE SEGURIDAD SA	103.188.256	33789
7	A-2-0-4-21-8	VISIÓN TOURS SAS	78.999.952	1011
8	A-2-0-4-1-2	ARKIMAX INTERNACIONAL LTDA	71.559.500	1005
9	C-0503-1000-11-0-1-4-19	ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	69.670.497	2821282228342841544 24945124574
11	A-1-0-2-14	PROYECCIÓN SOLUCIONES Y ESTRATEGIA SAS	55.727.098	923
12	C-0599-1000-1-0-8-2-13	IMCOLMEDICA S.A	49.418.520	955
13	C-0503-1000-11-0-1-4-19	ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	47.022.399	2821282228342841544 24945124574
15	C-0505-1000-2-0-2-1-15	BELTRAN PARDO ABOGADOS & ASOCIADOS S.A.S	35.880.002	069 PROR 1, ADIC No. 2
16	A-2-0-4-5-8	ARIOS COLOMBIA S.A.S.	35.826.164	25833 ADICIÓN
17	C-0503-1000-11-0-2-14-20	CONTRATO No. 324, contratista C.C. 79.122.8XX	30.984.320	324
18	C-0503-1000-11-0-2-14-20	CONTRATO No. 644, contratista C.C. 5.963.5XX	30.209.280	644
22	A-2-0-4-1-1	ARKIMAX INTERNACIONAL LTDA	19.977.000	1005
23	A-2-0-4-6-2	SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A	15.730.855	497- ADICIÓN No.1
24	C-0503-1000-11-0-2-14-20	CONTRATO No. 301, contratista C.C. 13.942.7xx	13.942.720	301
25	A-2-0-4-1-25	PRODUCTOS DE SEGURIDAD SA	12.400.077	33789
26	C-0503-1000-11-0-1-4-20	CONTRATO No. 526, contratista C.C. 11.807.6XX	11.216.351	526-ADICIÓN Y PRORROGA No.1
<b>VALOR RESERVAS REFRENDADAS</b>			<b>2.409.968.147</b>	

Fuente: información suministrada por la entidad.

Elaboró: Equipo auditor

De otra parte, a partir de la respuesta otorgada por la entidad, las observaciones correspondientes a las siguientes reservas presupuestales no fueron desvirtuadas:

**RED COLOMBIANA DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR  
Reservas No. 2, 10, 14 y 20 por \$400.732.119**
**Respuesta de la entidad:**

"Tal como se mencionó en la respuesta entregada al equipo auditor mediante oficio remitario No. 190.4.550.087-2019 del 19 de febrero de 2019, la constitución de reserva presupuestal y no dé cuenta por pagar del contrato N° 333 de 2018 suscrito con la Red Colombiana de Instituciones de Educación Superior- EDURED, obedeció a la intermitencia e indisponibilidad presentada en el sistema SIIF Nación II... Superada esta situación, el día 04 de abril de 2019 se cumplió con la obligación presupuestal y el pago a favor del contratista mediante la Orden de pago No.76687519".

**Comentario a la respuesta:**

Se observan una serie de contradicciones en los oficios remitidos por la entidad a esta auditoría, como se detalla a continuación:

- La razón expuesta para constituir la reserva, expresada mediante oficio 190.3.780.13.005 del 7 de marzo suscrito por la Coordinadora del Grupo de Presupuesto remitida mediante oficio 190.1480.20-11 del 12 de marzo suscrita por la Subdirectora Administrativa donde se anexa un email y

cuadro en excel, textualmente es: *“El supervisor del contrato solicitó una revisión de los pagos de este convenio por lo cual no es adecuado liberar”.*

2. Mediante oficio 190.1480.20-29 del 10 de abril se informa por parte del supervisor *“que no se ha emitido informe final de supervisión dentro del contrato 333 de 2018, conforme consta en el correo enviado por el supervisor, el cual se adjunta”.* Correo enviado en respuesta a la solicitud elevada por la Oficina Jurídica ante el requerimiento de la Contraloría al verificar que no existe informe de supervisión en la carpeta ni en SECOP, en el que textualmente el supervisor manifiesta: *“Respecto del informe final correspondiente al contrato interadministrativo No. 333 del 2018 celebrado con la Red Colombiana de Instituciones de Educación Superior – EDURED, éste se encuentra actualmente en reserva presupuestal toda vez que existen algunas cuentas de cobro pendientes por pagar. Teniendo en cuenta lo anterior, procederemos a solicitarle a Contabilidad el estado de esas cuentas y posterior a esto, se continuará con el perfeccionamiento del informe final y la respectiva liquidación del mismo”.*

3. Mediante oficio 100.1480.10 del 24 de abril donde la entidad da respuesta a la observación No. 4, en el primer punto, refiriéndose a la constitución de las reservas 2,10,14 y 20 a favor de RED COLOMBIANA DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN EDURED, sostiene que la razón de la constitución de las reservas *“obedeció a la intermitencia e indisponibilidad presentada en el sistema SIIF Nación II...Superada esta situación, el día 4 de abril de 2019 se cumplió con la obligación presupuestal y pago a favor del contratista mediante la orden de pago No. 766875194.”*

Se cuestiona que el 4 de abril de 2019 se efectuó el pago al contratista mediante la orden No. 766875194, aunque al 10 de abril de 2019 no existía informe final de supervisión ni soportes que den cuenta de su cumplimiento en la carpeta contractual ni en SECOP.

#### **UNIPLES S.A.**

#### **Reserva No. 19 por \$27.756.409**

#### **Respuesta de la entidad**

*“El día 17 de diciembre de 2018 a las 14:45 horas fueron radicadas las siguientes cuentas: Pago 04 de 06 factura CO-200491 y el Pago 05 de 06 factura CO-200840. El contratista asignado para la realización de las cuentas por pagar involuntariamente realizó la obligación presupuestal del pago 04 de 06, quedando pendiente el pago 05 de 06, el cual se constituyó como reserva presupuestal por valor de \$27.752.064. Una vez detectada la inconsistencia, se procedió a realizar el registro contable en la vigencia 2019 por medio del comprobante de ajuste 41234, lo cual es procedente y ajustado a las normas en la medida en que el monto no se considera material”.*

#### **Comentario a la respuesta:**

La respuesta otorgada por la entidad no desvirtúa la observación comunicada por cuanto la constitución de la reserva no obedeció a situaciones excepcionales o de fuerza mayor sino a deficiencias en los controles establecidos.

**Contrato No. 532, contratista C.C.15.248.4XX**  
**Reserva No. 21 por \$20.000.000**

**Respuesta de la entidad:**

*“La reserva presupuestal se constituyó teniendo en cuenta que se presentó por parte del contratista un producto el cual parcialmente contenía la información que esperaba la entidad de la ejecución del contrato, y pese a los requerimientos elevados por la supervisión, del mismo se hizo caso omiso. No obstante, lo anterior, debido a que no se logró contacto con el contratista para efectos de finiquitar la situación contractual, lo que procede, por no haberse causado, ni contable ni presupuestalmente la obligación, por no haberse recibido a satisfacción por parte del supervisor, se debía constituir la reserva presupuestal a efectos de determinar mediante el trámite de ley, si hay lugar a algún reconocimiento económico por lo entregado o no. Luego, en caso de tener que realizarse algún reconocimiento económico por lo presentado parcialmente por el contratista, era necesario constituir dicha reserva para garantizar el cumplimiento de las posibles obligaciones por parte de la ESAP para con el contratista y/o evitar la pérdida de los recursos debido al cambio de vigencia fiscal.”*

**Comentario a la respuesta:**

La respuesta otorgada por la entidad no desvirtúa la observación comunicada por cuanto la constitución de la reserva no obedeció a situaciones excepcionales o de fuerza mayor, por eventos imprescindibles o situaciones en las que de manera sustancial afectaran el ejercicio básico de la función pública; sino a deficiencias en la supervisión del contrato y en los controles establecidos, teniendo en cuenta que a la fecha no se ha tomado medida alguna que efectivamente resolviera la situación presentada a efectos de dar cumplimiento al total de las obligaciones pactadas en el contrato, 12 meses después de vencido el plazo establecido en el mismo.

**CONTRATO 151, NIT. 900.097.6xx**  
**Reservas No. 5, 6 y 27 por \$189.318.184**

**Respuesta de la entidad:**

*“Es de anotar que las cuentas 9 y 10 del componente 1 no fueron tramitadas en la vigencia 2018, teniendo en cuenta que hubo problemas tanto administrativos, como contables que impidieron su trámite. En relación con la cuenta 11 del componente 1, la factura y soportes de pago fueron entregadas por el contratista en el mes de enero de 2019, por lo tanto, estas tres facturas se dejaron en reserva presupuestal por un valor de \$129.818.181”.*

**Comentario a la respuesta:**

La respuesta otorgada por la entidad no desvirtúa la observación comunicada por cuanto la constitución de la reserva no obedeció a situaciones excepcionales o de fuerza mayor, por eventos imprescindibles o situaciones en las que de manera

sustancial afectaran el ejercicio básico de la función pública; sino de acuerdo a los expresado por la entidad, a problemas administrativos y contables que no fueron demostrados a esta auditoría lo que a su vez evidencia deficiencias en los controles establecidos. De otra parte, en la respuesta de la entidad se adjuntan los pagos hechos al contratista el 20 de marzo de 2019 y tienen como objeto el contrato 494 el cual no corresponde al objeto de la reserva.

Desde el punto de vista legal, las reservas solo son el resultado de un hecho que corresponda a situaciones excepcionales o de fuerza mayor que obligue su constitución, el cual debe ser soportado por la entidad.

Las situaciones relacionadas evidencian que se constituyeron las reservas presupuestales No. 2, 5, 6, 10, 14, 19, 20, 21 y 27 por \$637.806.712 sobre recursos que no se requerían para desarrollar el objeto contractual, generado por la ausencia de una adecuada planeación presupuestal en la constitución y seguimiento a los compromisos que forman parte de las reservas presupuestales, la desarticulación de las diferentes áreas, especialmente entre la supervisión de los contratos y el área financiera, así como deficiencias en los controles establecidos principalmente en el área de contabilidad. Lo anterior ocasionó que se incluyan en las reservas presupuestales, gastos que no corresponden a dicha figura acorde con lo señalado en la ley, sobreestimando las reservas presupuestales teniendo que liberar recursos posteriormente.

*Por lo que la observación se mantiene en firme en los aspectos no desvirtuados por la entidad y se valida como hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria.*

### **Hallazgo No. 5. Constitución de Reservas Presupuestales por deficiencias en la Planeación y Supervisión contractual (D).**

El Artículo 89 del Decreto 111 de 1996 señala: “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. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen”.

Igualmente, la Circular 031 del 20 de octubre de 2011 de la Procuraduría General de la Nación, indica que la constitución de las reservas presupuestales debe corresponder a situaciones excepcionales o de fuerza mayor, por eventos imprescindibles o situaciones en las que de manera sustancial se afecte el ejercicio básico de la función pública. El uso excepcional de las reservas presupuestales debe ser justificado por el Ordenador del Gasto y el jefe o responsable del Presupuesto.

Ley 1940 de 2018, por medio de la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2019, señala lo siguiente:

*“ARTÍCULO 31o. A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2018, las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del estatuto Orgánico del Presupuesto.*

*Como máximo, la constitución de las reservas presupuestales corresponderá a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.”*

La Corte Constitucional, en Sentencia C-192 de 15 de abril de 1997, consideró que:

*“conforme a la Constitución y a la Ley Orgánica, en Colombia rige el principio de anualidad (C.P. Art. 346), por lo cual una partida debe ser ejecutada o comprometida en el año fiscal respectivo, pues si ello no ocurre, la partida o los saldos de apropiación no afectados por compromisos inevitablemente expiran o caducan, de suerte que no podrán adquirirse compromisos con cargo a ella en los períodos fiscales posteriores”.*

Artículos 83 y 84 supervisión e interventoría contractual, ley 1474 de 2011.

Ley 734 de 2002.

*Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, manifiesta respecto de la Maduración de Proyectos: “Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.”*

*Artículo 15 del Decreto 1510 de 2013, es deber de las Entidades Estatales durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo.*

Por su parte el Consejo de Estado - sala de lo contencioso administrativo- sección tercera – subsección C consejero ponente: Jaime Orlando santofimio Gamboa, radicación número: 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315) – del 24 de abril de 2013, con relación al principio de planeación ha señalado:

*“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de*

economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de

las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva (...) Así que entonces en este caso se estará en presencia de un contrato con objeto ilícito porque se está contraviniendo las normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y finalmente se pueda satisfacer el interés público que envuelve la prestación de los servicios públicos”.

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, también se ha referido en los siguientes términos<sup>1</sup>:

“...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición.

El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).”

Revisadas las reservas presupuestales constituidas por la ESAP en la vigencia 2018, se observan las siguientes situaciones:

**Cuadro No. 21**  
**Reservas Presupuestales ESAP 2018**  
**con deficiencias en planeación y supervisión**

Cifras en pesos

No	Nombre Razón Social	Valor constituido	Numero Documento Soporte	RAZON EXPUESTA POR LA ESAP PARA CONSTITUIR RESERVA	CONSIDERACIONES DE LA CGR FRENTE A LA CONSTITUCIÓN DE LA RESERVA	DEFICIENCIAS EN PLANEACIÓN	DEFICIENCIAS EN SUPERVISIÓN
4	PRODUCTOS DE SEGURIDAD SA	103.188.256	33789	La ejecución comenzó el 18 de diciembre, por semana de descanso de funcionarios y finalización de contratos de prestación fue necesario prorrogar hasta enero 15 de 2019	Orden de compra de fecha 30 de noviembre, registros presupuestales del 18 de diciembre y plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2018, no se contaba con los contratistas ni personal disponible para que el contratista pudiera cumplir con sus obligaciones, se prorroga hasta el 15 de enero de 2019. La constitución de la reserva obedece a deficiencias en la planeación contractual, pues no se consideraron los tiempos necesarios para cumplir con el objeto contractual.	X	

<sup>1</sup> Fallo de segunda instancia de 12 de septiembre de 2008, proferido por la Procuraduría Primera Delegada Contratación Estatal, Radicación N° 120-2216-2006.

No	Nombre Razón Social	Valor constituido	Numero Documento Soporte	RAZON EXPUESTA POR LA ESAP PARA CONSTITUIR RESERVA	CONSIDERACIONES DE LA CGR FRENTE A LA CONSTITUCIÓN DE LA RESERVA	DEFICIENCIAS EN PLANEACIÓN	DEFICIENCIAS EN SUPERVISIÓN
7	VISIÓN TOURS SAS	78.999.952	1011	Proveedor no radicó la cuenta de cobro	En SECOP no hay evidencia de la designación de supervisor. CDP de septiembre, RP del 27 de diciembre, contrato, acta de inicio y acta de recibo a satisfacción suscrita por el supervisor del 28 de diciembre de 2018 da cuenta de que se recibieron los servicios; por lo tanto, debía haberse constituido como cuenta por pagar. El Acta de recibo no señala el cumplimiento de las obligaciones específicas a cumplir por el contratista, como una relación de los bonos cumpliendo las características técnicas establecidas, no hay claridad sobre los beneficiarios de los mismos ni a que vigencia de entrega de estímulos corresponden.	X	X
8	ARKIMAX INTERNACIONAL LTDA	71.559.500	1005	Modificación contrato	Ejecución comenzó el 21 de diciembre y plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2018, contratista manifiesta que por temporada decembrina algunos proveedores están en receso, otro en inventarios y la ESAP no ha definido el tallaje y diseño de uniformes de competencia, se prorroga hasta el 31 de enero de 2019. La constitución de la reserva obedece a deficiencias en la planeación contractual, pues no se consideraron los tiempos necesarios para cumplir con el objeto contractual ni la entrega de la información necesaria al proveedor por parte de la ESAP	X	
22		19.977.000					
11	PROYECCIÓN Y ESTRATEGIA SAS	55.727.098	923	Se recibieron los servicios, pero no alcanzaron a ser obligados en SIIF.	El Informe No. 2 suscrito por la supervisora el 31 de diciembre de 2018 da cuenta de que se recibieron los servicios; por lo tanto, debía haberse constituido como cuenta por pagar. Ordenador y Supervisor son el mismo	X	X
12	IMCOLMEDICA S.A	49.418.520	955	Suspensión del contrato	Se suscribe contrato el 14 de diciembre, acta de inicio del 24 de diciembre y plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2018, se suspende del 26 de diciembre hasta el 27 de enero de 2019 considerando que los días hábiles restantes de la vigencia no serían suficientes para cumplir con las obligaciones contractuales. La constitución de la reserva obedece a deficiencias en la planeación contractual, pues no se consideraron los tiempos necesarios para cumplir con el objeto contractual.	X	
25	PRODUCTOS DE SEGURIDAD SA	12.400.077	33789	La ejecución comenzó el 18 de diciembre, por semana de descanso de funcionarios y finalización de	Ejecución comenzó el 18 de diciembre y plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2018, no se contaba con los contratistas ni personal disponible para que el contratista pudiera cumplir con sus obligaciones, se prorroga hasta el	X	

No	Nombre Razón Social	Valor constituido	Numero Documento Soporte	RAZON EXPUESTA POR LA ESAP PARA CONSTITUIR RESERVA	CONSIDERACIONES DE LA CGR FRENTE A LA CONSTITUCIÓN DE LA RESERVA	DEFICIENCIAS EN PLANEACIÓN	DEFICIENCIAS EN SUPERVISIÓN
				contratos de prestación fue necesario prorrogar hasta enero 15 de 2019	15 de enero de 2019. La constitución de la reserva obedece a deficiencias en la planeación contractual, pues no se consideraron los tiempos necesarios para cumplir con el objeto contractual.		
2	RED COLOMBIANA DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	268.552.104	333, ADICION No. 1 07/12/2018	El supervisor del contrato solicitó una revisión de los pagos de este convenio, por lo cual no es adecuado liberar	Mediante oficio 190.1480.20-29 del 10 de abril de 2019, se informa por parte del supervisor que no se ha emitido informe final a pesar de que la fecha de terminación del mismo fue el 30 de diciembre de 2018. Por lo anterior, no se refrenda la reserva pues no se cuenta con los soportes documentales que la respalden		X
10		62.583.355					
14		44.969.450					
20		24.627.210					
21	CONTRATO No. 532	20.000.000	532	El contratista no presentó cuenta de cobro a tiempo para ser obligada	El plazo de ejecución era de cuatro meses a partir del 26 de enero de 2018. En comunicación telefónica del 5 de abril del presente el contratista informa que el contrato no se ejecutó, se realizó circularización vía correo y de la respuesta otorgada por el contratista el 11 de abril de 2019, se concluye que el contrato no se ejecutó, no ha sido objeto de pagos y el contratista no ha tenido comunicación alguna con el supervisor. A la fecha no existen soportes ni en SECOP ni en la carpeta contractual que den cuenta de la ejecución y evidencien el cumplimiento del objeto contractual por lo que no se justifica la reserva.		X
24	CONTRATO No. 301	13.942.720	301	Contabilidad	El plazo de ejecución pactado era hasta el 15 de noviembre de 2018. El 13 de diciembre se expide paz y salvo académico y financiero (folio 164 de la carpeta contractual); por lo tanto, debía haberse constituido como cuenta por pagar.		X
5	CONTRATO 151	94.458.754	151	Contratista entregó servicios, pero no radicó la cuenta de cobro	El número de la factura (494) con la que se tramitó el pago 12/12 no corresponde a la que el supervisor señala en el formato de pago (489). Existen inconsistencias en la secuencia lógica de los pagos y las fechas de radicación de las cuentas; es así, que el pago 9/11 se radica en contabilidad el 5 de marzo de 2019 mientras el pago 10/11 el 19 de diciembre de 2018, y los pagos el 11/12 y 12/12 el 23 de enero de 2019. En folio 352 de la carpeta, se justifica la reserva aduciendo que al pazo de ejecución del contrato es el 31 de diciembre de 2018, lo cual no corresponde a la realidad, el plazo era el 20 de diciembre de 2018.		X
6		84.045.454					
27		10.813.976					

Fuente: Información suministrada por ESAP, circularización, actas de visita, carpetas contractuales, SECOP  
 Elaboró: Equipo Auditor

Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

La entidad en su respuesta mediante oficio 100.1480.10 del 24 de abril de 2019 manifiesta de manera general:

**Reserva No.4 por 103.188.256**  
**PRODUCTOS DE SEGURIDAD SA**

**Respuesta de la entidad:**

*“El proceso para realizar la orden de compra para la recarga y mantenimiento de los extintores de las sedes y las CETAPs de la ESAP a nivel nacional, se inició con el inventario de las necesidades de cada territorial, de acuerdo con lo informado por cada uno de los profesionales de SST, mediante correos electrónicos con el requerimiento de cada sede. Cabe resaltar, que este proceso se hace desde la sede central teniendo en cuenta que en diciembre vencían las fechas de recargas en las sedes territoriales, razón por la cual se planteó la ejecución de la orden de compra a partir de los primeros días de diciembre de 2018. Teniendo en cuenta que para esta fecha la entidad otorgó turnos de compensación para descanso a los funcionarios de la entidad la última semana de diciembre de 2018 y la primera de enero de 2019 y que la mayoría de los contratos del personal a cargo del SST vencían a mediados del mes de diciembre aunado al periodo de vacaciones de la mayoría del personal de planta, no fue posible contar con el personal en las diferentes sedes a nivel nacional para que el contratista procedería a entregar los elementos previstos en la orden de compra.”*

**Comentario a la respuesta:**

La respuesta otorgada por la entidad no desvirtúa la observación comunicada por cuanto se evidencian deficiencias en la planeación contractual pues no se consideraron los tiempos necesarios para cumplir con el objeto contractual. Esta situación además generó un riesgo grave para la entidad, la cual ante una emergencia que se hubiera podido presentar no hubiera podido atenderla con el uso de los extintores, pues estos se encontraban vencidos.

**Reserva No. 7 por 78.999.952**  
**VISION TOURS SAS**

**Respuesta de la entidad:**

*“El contrato de compraventa No. 1011 suscrito entre la ESAP y la firma VISION TOURS, suscrito el 28 de diciembre de 2018, con plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2018, al ser un contrato de compraventa su ejecución era instantánea, que se realizó con la entrega y recibo a satisfacción de los bonos por parte de la ESAP, los cuales se recibieron a satisfacción el 28 de diciembre de 2018, tal como consta en el acta de dicha fecha, suscrita por las partes.*

*El listado de Beneficiarios se encuentra especificado en la Resolución No. 4577 del 15 de Noviembre de 2018 “Por la cual se reconoce a los mejores empleados de carrera administrativa y de libre nombramiento y remoción de la Escuela Superior de Administración Pública y se asigna el*

*monto con destino a estímulos no pecuniarios”, e igualmente se señala que dichos bonos de Turismo, corresponden a los funcionarios que cumplieron requisitos y sus evaluaciones de desempeño del periodo 2017-2018, la cual es parte integral del contrato.*

*Atendiendo las directrices internas de la ESAP establecidas en la circular 27 del 06 de diciembre de 2018 “Instructivo cierre de vigencia 2018 y apertura vigencia 2019”, en el año 2018 sólo se recibieron cuentas para pago hasta el 26 de diciembre, y en este caso el Contrato No. 1011 de 2018, se adjudicó mediante Resolución No. 6009 del 27 de diciembre de 2018, se expidió el registro presupuestal el 27 de diciembre, y se recibieron a satisfacción los bonos dentro del plazo de ejecución, por lo que se tuvo que constituir la reserva presupuestal.*

*En cuanto al cumplimiento de las obligaciones específicas es de anotar que el bono entregado a cada uno de los funcionarios beneficiarios, contiene la información requerida tal y como se evidencia en la copia de uno de los bonos el cual se adjunta.”*

### **Comentario a la respuesta:**

La respuesta otorgada por la entidad no desvirtúa la observación comunicada por cuanto se evidencia la ausencia de una adecuada planeación contractual que evite la recurrencia de estas situaciones por la gestión de contratos a pocos días de terminar la vigencia, que finalmente obligan a constituir reservas presupuestales cuyo uso debe ser excepcional.

### **Reservas No 8 y 22 por \$91.536.500 ARKIMAX INTERNACIONAL LTDA**

### **Respuesta de la entidad:**

*“En relación con la observación es preciso manifestar lo siguiente:*

- 1. La adquisición de elementos deportivos y culturales se encontraba enmarcada en el PAA 2018, el cual fue formulado en la vigencia 2017.*
- 2. El proceso tendiente a la adquisición de estos elementos inició en el mes de julio de 2018, con las solicitudes de cotización.*
- 3. De acuerdo con el estudio de mercado, fue necesario hacer un ajuste a los recursos presupuestales para financiar el proceso de selección.*
- 4. Por otra parte, la elaboración de los uniformes varía de acuerdo con la población que se inscribe para los diferentes eventos deportivos en los que participa la ESAP.*
- 5. Finalmente, la prórroga obedeció a circunstancias de fuerza mayor que le acaecieron al contratista y que no son imputables a la planeación de la ESAP.”*

### **Comentario a la respuesta:**

La respuesta otorgada por la entidad no desvirtúa la observación comunicada por cuanto se evidencia la ausencia de una adecuada planeación contractual que evite la recurrencia de estas situaciones por la gestión de contratos a pocos días de terminar la vigencia, que finalmente obligan a constituir reservas presupuestales cuyo uso debe ser excepcional, pues no se consideraron los tiempos necesarios

para cumplir con el objeto contractual ni la entrega de la información necesaria al proveedor por parte de la ESAP.

**Reserva No.11 por \$55.727.098**  
**PROYECCION SOLUCIONES Y ESTRATEGIA SAS**

**Respuesta de la entidad:**

*“El contratista hizo entrega de los productos y la respectiva factura debidamente soportada, la cual fue radicada el 31 de diciembre de 2018, fecha en la cual se venció el plazo de ejecución contractual, igualmente en esta fecha la supervisión elaboró el respectivo informe; no obstante, no se constituyó la cuenta por pagar presupuestal en la vigencia 2018, teniendo en cuenta las directrices impartidas por el anexo 1 de la circular 27 del 06 de diciembre de 2018 “Instructivo cierre de vigencia 2018 y apertura vigencia 2019”, en la cual se establece el siguiente cronograma, por lo que se procedió a constituir la reserva presupuestal.”*

**Comentario a la respuesta:**

La respuesta otorgada por la entidad no desvirtúa la observación comunicada por cuanto se evidencia la ausencia de una adecuada planeación contractual que evite la recurrencia de estas situaciones por la gestión de contratos a pocos días de terminar la vigencia, que finalmente obligan a constituir reservas presupuestales cuyo uso debe ser excepcional.

**Reserva No. 12 por \$49.418.520**  
**IMCOLMEDICA S.A**

**Respuesta de la entidad:**

*“Es de anotar que el plazo de ejecución del contrato era de 8 días, el contratista aportó la póliza, pero se le solicitó en repetidas ocasiones que la misma debía ser ajustada teniendo en cuenta que la vigencia de los amparos no cubría la totalidad de la ejecución del contrato. Solicitud que fue atendida por el contratista solo hasta el 24 de diciembre de 2018 una vez aprobadas las pólizas correspondientes se suscribió el acta de inicio correspondiente.*

*De otra parte, resulta importante indicar que el contratista solicitó la suspensión del contrato teniendo en cuenta que su ejecución no era posible en todas las sedes territoriales dado que el personal de la ESAP no se encontraba disponible por la época decembrina, por lo cual se suspende a partir del 27 de diciembre de 2018 para continuar su ejecución en enero de 2019.”*

**Comentario a la respuesta:**

La respuesta otorgada por la entidad no desvirtúa la observación comunicada por cuanto se evidencia la ausencia de una adecuada planeación contractual que evite la recurrencia de estas situaciones por la gestión de contratos a pocos días de terminar la vigencia, que finalmente obligan a constituir reservas presupuestales

cuyo uso debe ser excepcional, pues no se consideraron los tiempos necesarios para cumplir con el objeto contractual.

**Reserva No. 25 por \$12.400.077**  
**PRODUCTOS DE SEGURIDAD SA**

**Respuesta de la entidad:**

*"Es de anotar que el plazo de ejecución del contrato era de 8 días, el contratista aportó la póliza, pero se le solicitó en repetidas ocasiones que la misma debía ser ajustada teniendo en cuenta que la vigencia de los amparos no cubría la totalidad de la ejecución del contrato. Solicitud que fue atendida por el contratista solo hasta el 24 de diciembre de 2018 una vez aprobadas las pólizas correspondientes se suscribió el acta de inicio correspondiente.*

*De otra parte, resulta importante indicar que el contratista solicitó la suspensión del contrato teniendo en cuenta que su ejecución no era posible en todas las sedes territoriales dado que el personal de la ESAP no se encontraba disponible por la época decembrina, por lo cual se suspende a partir del 27 de diciembre de 2018 para continuar su ejecución en enero de 2019."*

**Comentario a la respuesta:**

La respuesta otorgada por la entidad no desvirtúa la observación comunicada por cuanto la ejecución contractual no era posible en todas las sedes territoriales dado que el personal de la ESAP no se encontraba disponible por la época decembrina, situaciones derivadas de la ausencia de una adecuada planeación contractual que evite la recurrencia de estas situaciones por la gestión de contratos a pocos días de terminar la vigencia, que finalmente obligan a constituir reservas presupuestales cuyo uso debe ser excepcional, pues no se consideraron los tiempos necesarios para cumplir con el objeto contractual.

**Reservas No. 2, 10, 14 y 20 por \$400.732.119**  
**RED COLOMBIANA DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

**Respuesta de la entidad:**

*"Tal como se mencionó en la respuesta entregada al equipo auditor mediante oficio remisorio No. 190.4.550.087-2019 del 19 de febrero de 2019, la constitución de reserva presupuestal y no dé cuenta por pagar del contrato N° 333 de 2018 suscrito con la Red Colombiana de Instituciones de Educación Superior- EDURED, obedeció a la intermitencia e indisponibilidad presentada en el sistema SIIF Nación II... Superada esta situación, el día 04 de abril de 2019 se cumplió con la obligación presupuestal y el pago a favor del contratista mediante la Orden de pago No.76687519."*

**Comentario a la respuesta:**

Se observan una serie de contradicciones en los oficios remitidos por la entidad a esta auditoría, como se detalla a continuación:

1. La razón expuesta para constituir la reserva, expresada mediante oficio 190.3.780.13.005 del 7 de marzo suscrito por la Coordinadora del grupo de Presupuesto remitida mediante oficio 190.1480.20-11 del 12 de marzo suscrita por la subdirectora administrativa donde se anexa un email y cuadro en excel, textualmente es: *"El supervisor del contrato solicitó una revisión de los pagos de este convenio por lo cual no es adecuado liberar"*.

2. Mediante oficio 190.1480.20-29 del 10 de abril se informa por parte del supervisor *"que no se ha emitido informe final de supervisión dentro del contrato 333 de 2018, conforme consta en el correo enviado por el supervisor, el cual se adjunta"*. Correo enviado en respuesta a la solicitud elevada por la oficina jurídica ante el requerimiento de la Contraloría al verificar que no existe informe de supervisión en la carpeta ni en SECOP, en el que textualmente el supervisor manifiesta: *"Respecto del informe final correspondiente al contrato interadministrativo No. 333 del 2018 celebrado con la Red Colombiana de Instituciones de Educación Superior - EDURED, éste se encuentra actualmente en reserva presupuestal toda vez que existen algunas cuentas de cobro pendientes por pagar. Teniendo en cuenta lo anterior, procederemos a solicitarle a Contabilidad el estado de esas cuentas y posterior a esto, se continuará con el perfeccionamiento del informe final y la respectiva liquidación del mismo"*.

3. Mediante oficio 100.1480.10 del 24 de abril donde la entidad da respuesta a la observación No. 4, en el primer punto, refiriéndose a la constitución de las reservas 2,10,14 y 20 a favor de RED COLOMBIANA DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN EDURED, sostiene que la razón de la constitución de las reservas *"obedeció a la intermitencia e indisponibilidad presentada en el sistema SIIF Nación II...Superada esta situación, el día 4 de abril de 2019 se cumplió con la obligación presupuestal y pago a favor del contratista mediante la orden de pago No. 766875194"*.

Se cuestiona que el 4 de abril de 2019 se efectuó el pago al contratista mediante la orden No. 766875194, aunque al 10 de abril de 2019 no existía informe final de supervisión ni soportes que den cuenta de su cumplimiento en la carpeta contractual ni en SECOP. Se evidencian deficiencias en la supervisión del contrato y desarticulación entre las áreas de la entidad.

**Reserva No. 21 por \$20.000.000**  
**Contrato No. 532, contratista C.C.15.248.4XX**

**Respuesta de la entidad:**

*"La reserva presupuestal se constituyó teniendo en cuenta que se presentó por parte del contratista un producto el cual parcialmente contenía la información que esperaba la entidad de la ejecución del contrato, y pese a los requerimientos elevados por la supervisión, del mismo se hizo caso omiso. No obstante, lo anterior, debido a que no se logró contacto con el contratista para efectos de finiquitar la situación contractual, lo que procede, por no haberse causado, ni contable ni*

*presupuestalmente la obligación, por no haberse recibido a satisfacción por parte del supervisor, se debía constituir la reserva presupuestal a efectos de determinar mediante el trámite de ley, si hay lugar a algún reconocimiento económico por lo entregado o no. Luego, en caso de tener que realizarse algún reconocimiento económico por lo presentado parcialmente por el contratista, era necesario constituir dicha reserva para garantizar el cumplimiento de las posibles obligaciones por parte de la ESAP para con el contratista y/o evitar la pérdida de los recursos debido al cambio de vigencia fiscal.”*

**Comentario a la respuesta:**

La respuesta otorgada por la entidad no desvirtúa la observación comunicada por cuanto se detectaron deficiencias en la supervisión del contrato y en los controles establecidos, teniendo en cuenta que a la fecha no se ha tomado medida alguna que efectivamente resuelva la situación presentada a efectos de dar cumplimiento al total de las obligaciones pactadas en el contrato, 12 meses después de vencido el plazo establecido en el mismo.

**Reserva No.24 por \$13.942.720**  
**Contrato No. 301, contratista C.C. 13.942.7xx**

**Respuesta de la entidad:**

*“Respecto a la justificación de la constitución de la reserva presupuestal es importante resaltar que el contratista identificado con C.C. 13.942.7xx, subió la cuenta el día 17 de diciembre de 2018, sin embargo, fue devuelta el día 21 de diciembre en razón a que la misma no contaba con los requisitos para el trámite (cálculo del IBC para aporte a seguridad social) y solo fue corregida por el contratista hasta el día 09 de enero de 2019, por tal razón se debió constituir la reserva presupuestal.”*

**Comentario a la respuesta:**

La respuesta otorgada por la entidad no desvirtúa la observación comunicada por cuanto se evidencian deficiencias en la supervisión del contrato.

**Reservas No. 5, 6 y 27 por \$189.318.184**  
**Contrato 151, NIT. 900.097.6xx**

**Respuesta de la entidad:**

*“Es de anotar que las cuentas 9 y 10 del componente 1 no fueron tramitadas en la vigencia 2018, teniendo en cuenta que hubo problemas tanto administrativos, como contables que impidieron su trámite. En relación con la cuenta 11 del componente 1, la factura y soportes de pago fueron entregadas por el contratista en el mes de enero de 2019, por lo tanto, estas tres facturas se dejaron en reserva presupuestal por un valor de \$129.818.181.”*

### **Comentario a la respuesta:**

La respuesta otorgada por la entidad no desvirtúa la observación comunicada teniendo en cuenta que de acuerdo a lo expresado por la entidad, se presentaron problemas administrativos y contables que no fueron demostrados a esta auditoría lo que evidencia deficiencias en la supervisión del contrato y en los controles establecidos. De otra parte, en la respuesta de la entidad se adjuntan los pagos hechos al contratista el 20 de marzo de 2019 y tienen como objeto el contrato 494 el cual no corresponde a el objeto de la reserva.

Las situaciones relacionadas evidencian que se constituyeron las reservas presupuestales No. 2,4,5,6,7,8,10,11,12,14,19,20,21,22,24 y 27 sobre recursos que no se requerían para desarrollar el objeto contractual, por cuanto la constitución de la reserva no obedeció a situaciones excepcionales o de fuerza mayor, por eventos imprescindibles o situaciones en las que de manera sustancial afectaran el ejercicio básico de la función pública; sino a la ausencia de una adecuada planeación contractual, deficiencias en la supervisión y en los controles establecidos, así como a la falta de articulación entre las diferentes áreas de la entidad, ocasionando que se incluyan en las reservas presupuestales, gastos que no corresponden a dicha figura acorde con lo señalado en la ley, sobreestimando las reservas presupuestales teniendo que liberar recursos posteriormente. *La observación se mantiene en firme y se valida como hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria.*

### **Hallazgo No. 6 Modificación Reservas Presupuestales (D).**

El Artículo 89 del Decreto 111 de 1996 señala: *“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. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen”.*

Igualmente, la Circular 031 del 20 de octubre de 2011 de la Procuraduría General de la Nación, indica que la constitución de las reservas presupuestales debe corresponder a situaciones excepcionales o de fuerza mayor, por eventos imprescindibles o situaciones en las que de manera sustancial se afecte el ejercicio básico de la función pública. El uso excepcional de las reservas presupuestales debe ser justificado por el Ordenador del Gasto y el jefe o responsable del Presupuesto.

Ley 1940 de 2018, por medio de la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2019, señala lo siguiente:

ARTÍCULO 31o. A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF - Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2018, las reservas presupuestales y cuentas por pagar

de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del estatuto Orgánico del Presupuesto.

Como máximo, la constitución de las reservas presupuestales corresponderá a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-192 de 15 de abril de 1997, consideró que:

*“conforme a la Constitución y a la Ley Orgánica, en Colombia rige el principio de anualidad (C.P. Art. 346), por lo cual una partida debe ser ejecutada o comprometida en el año fiscal respectivo, pues si ello no ocurre, la partida o los saldos de apropiación no afectados por compromisos inevitablemente expiran o caducan, de suerte que no podrán adquirirse compromisos con cargo a ella en los períodos fiscales posteriores”.*

Circular externa 050 del 21 de noviembre de 2018 Min Hacienda que establece los Aspectos a considerar para el cierre de la vigencia 2018 y apertura del año 2019 en el sistema integrado de información financiera – SIIF Nación.

De conformidad con lo establecido en los artículos 2.8.1.7.3.1. y 2.8.1.7.3.2. del Decreto 1068 de 2015, las reservas presupuestales y las cuentas por pagar del año 2018, se constituyen con los saldos registrados en el SIIF Nación al 20 de enero de 2019, así: Reservas presupuestales: Con los Compromisos no obligados a 31 de diciembre. Cuentas por pagar: Con las obligaciones no pagadas a 31 de diciembre.

Artículos 83 y 84 supervisión e interventoría contractual, Ley 1474 de 2011.

Ley 734 de 2002.

Mediante oficio del 15 de febrero de 2019, la ESAP remitió en medio magnético el archivo en pdf denominado “10.E. ACTA DE RESERVA PRESUPUESTAL SEDE CENTRAL 2018” donde consta la reunión celebrada del 18 de enero de 2019 entre la subdirectora financiera y la coordinadora del Grupo de Gestión Presupuestal, con el fin de constituir la reserva presupuestal de la vigencia 2018. La reserva constituida asciende a \$3.179.854.327,99; de la cual, corresponden a funcionamiento \$558.249.916,99 y a inversión \$2.621.604.411.

Mediante oficio 190.1480.20-21 del 4 de abril de 2019, la ESAP remitió adjunto el oficio 190.3.780.10.008 de la misma fecha, el cual aporta en medio magnético los archivos denominados “Acta modif. Reserva presupuestal constituida el 18 enero 2019” y “Solicitud información 2 abril Presupuesto”, que dan cuenta de modificaciones de la reserva presupuestal constituida, realizadas el 18 de febrero de 2019. El acta modificatoria señala:

*“...El valor inicialmente constituido se incrementó en el presupuesto de funcionamiento en \$789.323, así:*

*Se redujo en \$1.923.217 el valor inicialmente constituido en el rubro de horas extras para ajustarlo al saldo final por obligar.*

*En el rubro de sueldos se constituyeron \$797.933, correspondientes a un reintegro aplicado, licencia por enfermedad de la doctora Claudia Marcela Franco Domínguez. Y finalmente, se reservó el RP 236518 por valor de \$1.914.607 a favor del Grupo EDS Autogas SAS, suministro de combustible para el parque automotor de la ESAP, de acuerdo a solicitud presentada a la subdirectora por el supervisor de este contrato el 14 de febrero en forma extemporánea...”*

Así mismo menciona que se autorizó el ajuste de la reserva, con ocasión de la homologación al nuevo plan de cuentas presupuestales; sin embargo, no se evidencia que la constitución de las reservas se justifique por la homologación en mención.

De acuerdo con lo establecido en la Circular externa 050 del 21 de noviembre de 2018 de Min Hacienda, referente a los “Aspectos a considerar para el cierre de la vigencia 2018 y apertura del año 2019 en el sistema integrado de información financiera – SIIF Nación”, el numeral dos, cita las fechas importantes y establece en el literal j que la fecha máxima para la constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar es hasta el 20 de enero de 2019. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **La entidad manifestó en su respuesta:**

*“Durante el proceso de homologación de las reservas presupuestales se detecta por parte del grupo de presupuesto que al constituir del valor de las reservas presupuestales se registró en el acta un valor diferente en el rubro de Horas Extras y no se registró el saldo del rubro sueldos, teniendo en cuenta que como se informó durante la prueba de recorrido el valor a constituir de las reservas presupuestales es dado por el saldo del compromiso y no puede ser parcial y el rubro de horas extras y sueldos corresponden al mismo registro presupuestal. Esta inconsistencia se le informó a la ordenadora del gasto – Subdirectora Administrativa y Financiera.*

*Que considerando que la homologación se debía por el valor del saldo del registro presupuestal autorizó hacer el ajuste.*

*De otro lado, el 14 de febrero como aparece en el acta de modificación el supervisor del contrato le informó a la ordenadora del gasto – Subdirectora Administrativa y Financiera que este saldo a 31 de diciembre correspondía a la última cuenta de cobro del proveedor, por lo cual la reserva constituida no es extemporánea ya que este saldo en el registro presupuestal no estaba obligado a 31 de diciembre, ante la solicitud del supervisor y toda vez que se estaba en el periodo de transición para la homologación se consideró procedente homologar esta reserva para no incurrir en castigo a las apropiaciones de la vigencia fiscal en curso, pues de otra forma habría sido obligatorio acudir a la figura de pagos pasivos exigibles vigencias expiradas.*

*Analizado lo anterior y con la debida autorización de la ordenadora del gasto, se autorizó el ajuste mediante acta de modificación e informar al grupo auditor.*

*Finalmente, respetuosamente se solicita reevaluar la observación administrativa “con posible incidencia disciplinaria” por cuanto la entidad realizó las verificaciones y ajustes presupuestales requeridos en el proceso de homologación que garantizaran la confiabilidad y consistencia de la*

*información presupuestal y financiera de la ESAP y lo informó al equipo auditor de la CGR, acogiendo la recomendación por ellos realizada en la apertura de la auditoría, respecto a informar hechos y/o ajustes que se consideraran relevantes en esta etapa del proceso de Auditoría”.*

### **Comentario a la respuesta:**

La respuesta otorgada por la Entidad no desvirtúa lo observado por cuanto se constituyeron reservas de manera extemporánea.

Las situaciones relacionadas, evidencian que el valor de las reservas presupuestales se incrementó en el presupuesto de funcionamiento en \$789.323 en fecha posterior a la autorizada por el Ministerio de Hacienda, variación en la cual se constituyeron reservas por \$797.933 y \$1.914.607 de manera extemporánea; hechos generados por deficiencias en la supervisión de contratos, desarticulación entre el grupo de gestión del Talento Humano y el grupo de Presupuesto, así como a deficiencias en los controles establecidos generando una subestimación en las reservas presupuestales constituidas. *La observación se mantiene en firme y se valida como hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria.*

### **Hallazgo 7. Contrato 743 - Vigencia Futura y sobre estimación Cuentas por Pagar por \$18.300.000.000 (D)**

Ley 734 de 2002.

Artículos 83 y 84 supervisión e interventoría contractual, Ley 1474 de 2011.

*Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, manifiesta respecto de la Maduración de Proyectos: “Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.”*

*Artículo. 15 del Decreto 1510 de 2013, es deber de las Entidades Estatales durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo.*

Por su parte el Consejo de Estado - sala de lo contencioso administrativo- sección tercera – subsección C consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa radicación número: 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315) – del 24 de abril de 2013, con relación al principio de planeación ha señalado:

*“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el*

*procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva (...) Así que entonces en este caso se estará en presencia de un contrato con objeto ilícito porque se está contraviniendo las normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y finalmente se pueda satisfacer el interés público que envuelve la prestación de los servicios públicos”.*

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, también se ha referido en los siguientes términos<sup>1</sup>:

*“...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición.*

*El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).”*

El Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto de la Nación, establece las siguientes reglas, en relación con el principio de la anualidad:

*“ARTÍCULO 14. ANUALIDAD. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38/89, artículo 10).*

*ARTÍCULO 89. Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse”.*

La Ley 80 de 1993, se refiere a la adición de contratos, así: *“Artículo 40. Los contratos que celebren las entidades estatales no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado en salarios mínimos legales mensuales”.*

Por tanto, el requisito previsto en la Ley 80 de 1993, para adicionar contratos, es la determinación de la cuantía, la cual se estableció en el cincuenta por ciento (50%) del valor inicial, siendo

<sup>1</sup> Fallo de segunda instancia de 12 de septiembre de 2008, proferido por la Procuraduría Primera Delegada Contratación Estatal, Radicación N° 120-2216-2006.

indispensable la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal, el registro presupuestal, y si la ejecución del objeto de la obligación supera la anualidad, debe solicitarse previamente la autorización de vigencias futuras, en cumplimiento de las normas expuestas.

El Decreto 1957 de 2007. Que derogó los artículos 19 y 20 del Decreto 4730 de 2005, dispuso: *“Artículo 1°. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago. Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quien éste delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras”.* (Subrayado fuera de texto)

El documento “Conceptos Jurídicos Presupuestales expedido por el Ministerio de Hacienda en 2011 indica que:

*“La norma no permite adquirir compromisos que superen la vigencia fiscal (el 31 de diciembre) si no se cuenta con autorización para comprometer vigencias futuras. Por regla general el término de ejecución de un contrato estatal no debe extenderse más allá de la vigencia fiscal anual, pues después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha. No obstante, existen excepciones al principio de anualidad del gasto previstas en la ley que deberán ser contempladas por las Entidades Estatales si se encuentran inmersas en una de éstas, como por ejemplo las vigencias futuras.*

*Si se requiere exceder la anualidad, esto es, cuando la ejecución de la obligación se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y su objeto también se lleve a cabo en la (s) anualidad (es) siguiente (s), se debe solicitar autorización al CONFIS o a quien este delegue, para asumir dichas obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras ordinarias. También se requerirá autorización por parte del CONFIS cuando se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización”.*

Por su parte, el Decreto 1957 de 2007, “Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones sobre la materia”, dispone: “Artículo 1°. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

*Artículo 6°. El artículo 31 del Decreto 4730 de 2005 quedará así: Artículo 31. Cuentas por Pagar. Cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con los recursos correspondientes a los anticipos pactados en los contratos a los bienes y servicios recibidos, y con los recursos respecto de los cuales se hayan cumplido los requisitos que hagan exigible su pago. (...)*”

La ESAP suscribió el 22 de agosto de 2018 con la Empresa Inmobiliaria y de servicios logísticos de Cundinamarca, el Contrato No.743 de 2018 por \$36.750.000.000, con plazo de ejecución de un (1) año, cuyo objeto es “Adelantar la Gerencia Integral para la ejecución del proyecto de inversión “Construcción, adquisición, adecuación y mantenimiento de la sede central y territoriales de la ESAP”.

El alcance: La gerencia integral del proyecto tiene como objetivo fundamental el realizar la planeación, organización, dirección y control de los componentes:

Componente 1: “Obras de adecuación y mantenimiento de las sedes de la ESAP a nivel nacional a precios unitarios y monto agotable.

Subcomponente 1 “mantenimiento preventivo

Subcomponente 2: “mantenimiento correctivo y adecuación

Subcomponente 3: interventoría integral.

Componente 4: Saneamiento predial para los inmuebles de propiedad de la ESAP

Actividad 1: diagnóstico sobre el estado predial de los inmuebles.

Actividad 2. Ejecución de las actividades de saneamiento

Actividad 3: avalúos comerciales para la vigencia 2019.

Actividad no. 4: terminación y liquidación, la gerencia integral debe entregar a la ESAP todas las actividades y componentes ejecutados.

De la evaluación de este contrato, se evidenciaron las siguientes situaciones:

La ESAP, suscribe contrato el 22 de agosto de 2018, el acta de inicio el 21 de septiembre de 2018 y establece un plazo de ejecución hasta el 23 de agosto de 2019. El 19 de diciembre de 2018 se adiciona el contrato en \$18.300.000.000, justificado en el hecho de que las sedes territoriales a intervenir requieren en su mayoría de intervenciones urgentes especialmente en los aspectos eléctricos, hidrosanitario y mecánico.

La ESAP a la suscripción del contrato era conocedora de que la ejecución del mismo excedería la vigencia 2018, de acuerdo con lo establecido en el plazo. Situación que obligaba al trámite de una vigencia futura que garantizara los recursos necesarios bajo el cumplimiento del principio de anualidad establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto. Así mismo, a 12 días de terminar la vigencia 2018, se adiciona el contrato por \$18.300.000.000, adición que también requería del trámite de una vigencia futura, teniendo en cuenta que estos recursos estaban destinados a pagar servicios que se recibirían en la vigencia siguiente.

Adición que finalmente la ESAP constituyó como una cuenta por pagar por servicios que aún no habían sido recibidos. Las cuentas por pagar deben corresponder a las obligaciones exigibles o anticipos pactados, pero que no se cancelaron durante la vigencia. En este caso, la cuenta por pagar constituida por \$18.300.000.000 no tiene evidencia suficiente de que los bienes o servicios contratados se recibieron a satisfacción durante la vigencia; por tanto, no es posible constituir cuentas por pagar con compromisos de los que no se ha verificado el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

La entidad en su respuesta manifiesta que:

*Conforme se resaltó en los diferentes apartes del concepto del Consejo de Estado, los recursos que se entregan a la **Gerencia Integral**, quedan ejecutados presupuestalmente, tanto así que en el contrato se pactó que "El valor del contrato interadministrativo se pagará así: El 100% por ciento de los recursos serán girados por la ESAP al patrimonio autónomo que deberá constituir la **Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca - EIC** a través de una fiducia mercantil irrevocable para el manejo de los recursos que recibe durante el plazo de ejecución del contrato". Es decir, que los recursos se ejecutaron presupuestalmente, teniendo en cuenta que se cumplieron todos los requisitos de un contrato de **Gerencia Integral** a saber:*

*Se trata de una "obligación de resultado" y los dineros que se le entregan al contratista se transfieren en forma definitiva, de suerte que desde el punto de vista presupuestal la parte contratante ejecuta la partida y los recursos se entregan a título de precio del contrato.*

*"De la misma forma, la adición se transfirió a la Gerencia Integral una vez cumplidos los requisitos presupuestales y de aprobación de garantías."*

#### **Comentario a la respuesta:**

Los requisitos de registro presupuestal y aprobación de garantía corresponden a los necesarios para el perfeccionamiento del contrato, más no a los necesarios para constituir una cuenta por pagar como lo hizo la ESAP con la adición presupuestal por \$18.300.000.000, por servicios que aún no habían sido recibidos. Las cuentas por pagar deben corresponder a las obligaciones exigibles o anticipos pactados, pero que no se cancelaron durante la vigencia. En este caso, la cuenta por pagar constituida por \$18.300.000.000 no tiene evidencia suficiente de que los bienes o servicios contratados se recibieron a satisfacción durante la vigencia; por tanto, no es posible constituir cuentas por pagar con compromisos de los que no se ha verificado el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

Así mismo, de acuerdo con lo previsto en la Ley 80 de 1993, para adicionar contratos, si la ejecución del objeto de la obligación supera la anualidad, debe solicitarse previamente la autorización de vigencias futuras, en cumplimiento de las normas establecidas.

En la respuesta otorgada por la entidad el 24 de abril de 2019, mediante oficio 100.1480.10, se adjuntan la Circular No. 27 Cierre y Apertura y el ANEXO II- INSTRUCCIONES CIERRE DE VIGENCIA AÑO 2018 APERTURA VIGENCIA 2019 SUBDIRECCIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA, 1. Aspectos Financieros. b. Modificaciones de CDP: adición, reducción, anulación y liberación de CDP'S, donde **expresamente señala como fecha máxima para adicionar CDP's el 12 de diciembre de 2018**. Sin embargo, el 19 de diciembre de 2018 se adicionó el CDP 158918 cuyo valor inicial era de 36.750.000.000 en \$18.300.000.000.

De otra parte, la ESAP señala:

*“Se reitera que se trata de una gerencia Integral de proyectos, cuyo pago no estaba supeditado al recibo a satisfacción de bienes o servicios contratados, pues son dineros que se entregaron para adelantar la Gerencia Integral del proyecto.*

*Al respecto, y conforme a la norma en cita, los compromisos del contrato No. 743 de 2018 fueron asumidos en su totalidad durante la vigencia 2018, es decir, que no se infringió el principio de anualidad.*

*Esta misma situación aplica para la adición. Es preciso aclarar que la transferencia o entrega de los recursos se materializó cuando se ordenó el pago, razón por la cual se constituyó como cuenta por pagar, teniendo en cuenta que se cumplieron todos los requisitos que hacen exigible su pago. No debe olvidarse que el pago de la cuenta por pagar solo estaba supeditado al registro presupuestal y la aprobación de la póliza”*

*“...Se reitera que no se financiaron compromisos del contrato 743 de 2018 con recursos de la vigencia 2019, razón por la cual no se requerían vigencias futuras...”*

*“...Ahora bien, el Decreto 1957 de 2007 no se aplica a este tipo de contratos, toda vez que su ejecución no está supeditada a la recepción de bienes y servicios, por tratarse de un contrato atípico de Gerencia Integral, como se explicó anteriormente.*

*Por lo expuesto, resulta desacertada la afirmación del ente auditor, en la cual se indicó que debían tramitarse vigencias futuras, máxime cuando el contrato estipula como requisito exigible de pago, que el 100% de los recursos se transferirían al contratista, para el desarrollo del objeto contractual”*

*Es decir, este es el requisito de pago establecido contractualmente, de acuerdo con el tipo de contrato [atípico] suscrito, Gerencia Integral de Proyectos, pago que se generó durante la misma vigencia fiscal (2018) en la que se formalizó el compromiso (2018), y aun cuando el plazo supera una vigencia, el compromiso se ejecutó en la misma vigencia en que se asumió...”*

### **Comentario a la respuesta:**

La entidad afirma que el compromiso se ejecutó en la misma vigencia en que se asumió, sin embargo, el cumplimiento del objeto contractual está establecido en el plazo de un año a partir de septiembre de 2018.

Se concluye que la ESAP asumió los compromisos en 2018, en septiembre por 36.750.000.000 y a doce días de terminar la vigencia adicionó por 18.300.000.000, sin embargo, la ejecución del objeto de la obligación supera la anualidad, es claro que las actividades se desarrollarían en la vigencia 2019, por lo tanto, se concluye que se financiaron compromisos del contrato 743 de 2018 que se desarrollarían en 2019 con recursos de la vigencia 2018, contraviniendo el principio de anualidad.

El hecho de que el contrato estipula como requisito exigible de pago, que el 100% de los recursos se transferirían al contratista, para el desarrollo del objeto contractual” como lo manifiesta la ESAP, no los exime de cumplir con los

principios presupuestales establecidos, requisitos para constituir una cuenta por pagar, principio de anualidad, vigencias futuras.

**Para finalizar la ESAP expresa en su respuesta:**

*“Por ello, no compartimos la observación de que exista una mala planeación del contrato, puesto que precisamente todo lo incorporado en éste, redundando en la aplicación de los principios de la administración pública.*

*Finalmente se precisa que la Escuela Superior de Administración Pública, no ha incumplido las normas por ustedes señaladas, esto es, la Ley 734 de 2002, la Ley 1474 de 2011, el Decreto 1510 de 2013 (Derogado por el Decreto 1082 de 2015), dado que el contrato, sus recursos, compromisos presupuestales, pagos y ejecución se encuentran amparados por la normatividad vigente que rige la materia, en lo que respecta a los contratos atípicos de Gerencia Integral de proyectos, según lo señalado por el Consejo de Estado mediante el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo, en concepto del treinta (30) de abril de 2008, Radicación: 1881 Número Único: 11001-03-06-000-2008-00013-00.*

*Así las cosas, no es plausible enervar responsabilidad disciplinaria por parte de empleado público alguno de la ESAP, dado que no se presenta una ilicitud sustancial en su actuar, mucho menos es predicable culpa o dolo, y todas las situaciones expuestas se encuentran amparadas en normas vigentes, presentándose por ende exclusión de responsabilidad”.*

**Comentario a la respuesta:**

Lo señalado por el Consejo de Estado en lo que respecta a los contratos atípicos de Gerencia Integral de proyectos, trata del caso particular FONADE, quien en su constitución jurídica no se asimila a la ESAP, por tanto, no es aplicable lo expuesto para el caso que nos ocupa. La ESAP expone unos requisitos del contrato de Gerencia Integral, los cuales no son argumentos para contravenir los principios presupuestales establecidos. El concepto de contrato de Gerencia Integral es la denominación del objeto del contrato más no corresponde a la naturaleza de un contrato enmarcada en Ley alguna.

Los contratos que celebren las entidades estatales no deben ser contrarios a los principios de la buena administración, entregar recursos con claras deficiencias en la etapa de planeación, incumpliendo los instructivos de cierre emitidos por la misma entidad y desconociendo los principios presupuestales, son prácticas que contradicen los principios de transparencia, economía y responsabilidad en los cuales se deben enmarcar las actuaciones administrativas.

La ESAP a la suscripción del contrato era concedora de que la ejecución del mismo excedería la vigencia 2018, de acuerdo con lo establecido en el plazo. Situación que obligaba al trámite de una vigencia futura que garantizara los recursos necesarios bajo el cumplimiento del principio de anualidad establecido en

el estatuto orgánico de presupuesto. Así mismo, a 12 días de terminar la vigencia 2018, se adiciona el contrato por \$18.300.000.000, adición que también requería del trámite de una vigencia futura, teniendo en cuenta que estos recursos estaban destinados a pagar servicios que se recibirían en la vigencia siguiente.

Adición que finalmente la ESAP constituyó como una cuenta por pagar por servicios que aún no habían sido recibidos. Las cuentas por pagar deben corresponder a las obligaciones exigibles o anticipos pactados, pero que no se cancelaron durante la vigencia. En este caso, la cuenta por pagar constituida por \$18.300.000.000 no tiene evidencia suficiente de que los bienes o servicios contratados se recibieron a satisfacción durante la vigencia; por tanto, no es posible constituir cuentas por pagar con compromisos de los que no se ha verificado el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

La situación referida, evidencia que el contrato 743 y su adición requerían la solicitud del trámite de autorización para vigencia futura, toda vez que el plazo de ejecución excedía la vigencia para la cual estaba siendo firmado. Esto debido a deficiencias en la planeación contractual, en el seguimiento y control del proceso precontractual y contractual; generando inobservancia de los principios presupuestales establecidos, inadecuado manejo presupuestal y una sobreestimación de las cuentas por pagar.

La observación se mantiene en firme y se valida como hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No. 8: Planeación del Contrato No. 743 de 2018 (D)**

Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, manifiesta respecto de la Maduración de Proyectos: *“Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.”*

Artículo 15 del Decreto 1510 de 2013<sup>1</sup>, es deber de las Entidades Estatales durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo.

Por su parte el Consejo de Estado - sala de lo contencioso administrativo- sección tercera – subsección C consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa radicación número: 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315) – del 24 de abril de 2013, con relación al principio de planeación ha señalado:

*“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre*

<sup>1</sup> Decreto compilado en el Decreto 1082 de 2015

*corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) "La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva (...) Así que entonces en este caso se estará en presencia de un contrato con objeto ilícito porque se está contraviniendo las normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y finalmente se pueda satisfacer el interés público que envuelve la prestación de los servicios públicos".*

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, también se ha referido en los siguientes términos<sup>1</sup>:

*"...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición.*

*El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...)."*

La ESAP suscribió el 22 de agosto de 2018 con la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca, el Contrato No. 743 de 2018, por un valor total de \$55.050.000.000, con plazo de ejecución de un (1) año, cuyo objeto es "Adelantar la Gerencia Integral para la ejecución del proyecto de inversión "Construcción, adquisición, adecuación y mantenimiento de la sede central y territoriales de la ESAP"; y su alcance "La gerencia integral del proyecto tiene como objetivo fundamental realizar la planeación, organización, dirección y control de los componentes:

La Gerencia cuenta con dos componentes: el primero "obras de adecuación y mantenimiento de las sedes de la ESAP a nivel nacional a precios unitarios y monto agotable, el cual a su vez se divide en 3 subcomponentes:

<sup>1</sup> Fallo de segunda instancia de 12 de septiembre de 2008, proferido por la Procuraduría Primera Delegada Contratación Estatal, Radicación N° 120-2216-2006.

Subcomponente 1 “mantenimiento preventivo  
Subcomponente 2: “mantenimiento correctivo y adecuación  
Subcomponente 3: interventoría integral.

El componente 2: Saneamiento predial para los inmuebles de propiedad de la ESAP, el cual tenía tres (3) actividades:

Actividad 1: diagnóstico sobre el estado predial de los inmuebles.  
Actividad 2. Ejecución de las actividades de saneamiento  
Actividad 3: avalúos comerciales para la vigencia 2019.

De la evaluación de este contrato, se evidenciaron las siguientes situaciones:

- 1) La ESAP suscribe acta de inicio del contrato el 21 de septiembre de 2018 y lo adiciona a los dos meses por \$18.300.000.000 (diciembre de 2018), debido a que las sedes territoriales a intervenir adolecen en su mayoría de intervenciones urgentes especialmente en los aspectos eléctricos, hidrosanitario y mecánico.
- 2) El numeral 4, literal B) obligaciones específicas cláusula cuarta del contrato establecía que se constituiría una fiducia mercantil irrevocable para el manejo de los recursos de la Gerencia Integral, no obstante, se modifica el contrato, en el sentido de cambiar la clase de fiducia por encargo fiduciario o fiducia pública.
- 3) Se modifica el plan de inversiones del contrato, según oficio de diciembre de 2018, suscrito por el Gerente General de la Empresa Inmobiliaria de Cundinamarca, con el fin de dar claridad de los porcentajes y condiciones del cobro de la Gerencia Administrativa por parte del contratista, a la fiduciaria Colpatria. y el pago del gravamen a los movimientos financieros a cargo de la administración de la Gerencia Integral.
- 4) El informe general de actividades suscrito por la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca, con corte ( 22 de diciembre al 21 de enero de 2019), refiere los inconvenientes presentados en el componente de diagnóstico y mantenimiento del contrato, toda vez que para la obtención de información técnica, las fechas en que se realizaron las visitas a las sedes territoriales se encontraban en temporada decembrina, lo que generó atraso en la programación de varias actividades, entre otras, componente ambiental y levantamiento arquitectónico.
- 5) De igual manera, el contratista refiere que la ESAP, expidió una circular suspendiendo las visitas, para reanudarlas a partir del 8 de enero de 2019, situación que presentó desviación en los cronogramas de actividades de los ejecutores.
- 6) En respuesta a la circularización realizada a los supervisores del contrato, realizada por la CGR el 28 de marzo de 2019, refieren que el porcentaje de

ejecución corresponde al 15% a 30 de diciembre de 2018, y el 35% a marzo de 2019; no obstante, el informe de actividades del contratista (22-12-2018- 21-01-2019), relaciona el estado contractual de los diferentes contratos derivados en espera del resultado del diagnóstico para proceder con la contratación de los mantenimientos correctivos adecuaciones, estudios o diseños; es decir, el proyecto se encuentra en el Componente 1: “obras de adecuación y mantenimiento de las sedes de la ESAP a nivel nacional a precios unitarios y monto agotable- Subcomponente 1 .

De lo expuesto, se colige que no se adelantaron los análisis suficientes para tener certeza y conocimiento de las necesidades requeridas para la contratación.

Esta situación se debe a falencias en la realización de los estudios previos del contrato, especialmente en cuanto al plazo, presupuesto y alcance del mismo; generando deficiencias en el principio de planeación que deben regir en las actuaciones contractuales, las cuales deben obedecer a una correcta planificación y no pueden ser improvisadas; de igual manera, este principio de la contratación estatal tiene como finalidad asegurar que el proyecto este precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica, inobservando el Artículo 87 de la Ley 1474 de 2011, art. 15 del Decreto 1510 de 2013 y el artículo 25 de la Ley 80 de 1993. Hallazgo administrativo con posible alcance disciplinario.

### **En su respuesta la entidad refiere:**

*“no puede decirse que la entidad no acató el principio de Planeación, pues precisamente en cumplimiento del mismo, fue que determinó la necesidad de la contratación de una Gerencia Integral que adelantara, como una llave en mano, todas las etapas de la contratación requeridas para obtener el resultado esperado, es decir desde la planeación de las actividades hasta la verificación del cumplimiento, de tal forma que desde los estudios previos la Entidad, determinó que el contratista realizaría etapas del contrato”.*

Igualmente señala: *“De acuerdo con lo expuesto, no puede reprocharse la falta de planeación en los estudios previos especialmente en cuanto al “plazo, presupuesto y alcance del mismo”, pues precisamente estas actividades son productos entregables de la Gerencia Integral, quien es la encargada contractualmente de la entrega de los productos esperados por la ESAP”.*

### **Comentario a la respuesta:**

Los argumentos de la entidad, no desvirtúa el sustento del hallazgo teniendo en cuenta que la ESAP desde la vigencia 2015, adelanto la formulación del plan maestro de infraestructura, el cual mediante un diagnóstico de las edificaciones permitió identificar técnicamente las deficiencias y necesidades de las instalaciones de la ESAP, así como definir un programa de intervenciones programadas a fin de llevar la infraestructura por la entidad.

Con relación a la adición, dice: “ (...) la firma F&C Consultores, señaló que en el presupuesto de la vigencia 2019 no se incluyeron recursos para mantenimiento y adecuación de las Sedes, por lo que si se requiere adicionar recursos a la Gerencia Integral, se sugiere se incluyan en esta vigencia dado que la licitación para la Construcción de las Sedes de la ESAP a nivel Nacional se revocó, quedando los recursos disponibles para éste proyecto.

*“En este contexto, la adición no es fruto de la mala planeación o imprevisión, pues lo que se buscó fue incluir los recursos disponibles para optimizar las labores de mantenimiento y adecuación, dado que, del diagnóstico realizado, los valores determinados superaron el presupuesto inicial del contrato.*

*“Reitera que, con lo expuesto, la modificación de la Fiducia no se origina como falta de planeación del contrato, sino como la incorporación de costumbres mercantiles viables dada la naturaleza del contratista”.*

Con relación a la adición, la CGR no comparte lo esgrimido por la entidad, toda vez que debió preverse un diagnóstico inicial, de cuales intervenciones deben realizarse en el proyecto y no cuando inició el contrato, manifestar que los recursos resultaban insuficientes para la ejecución de los componentes a intervenir.

En lo que tiene que ver con la fiducia es claro para la CGR, que las entidades regidas por la ley 80 de 1993 sólo pueden celebrar contratos de encargo fiduciario para la administración y el manejo de los recursos vinculados a los contratos que celebren, por lo tanto al momento de suscribirse el contrato, la entidad no tenía claridad, qué clase de fiducia se suscribiría para el manejo de los recursos, no obstante haber estipulado en el numeral 4 literal B) obligaciones específicas cláusula cuarta del contrato que se constituiría una fiducia mercantil.

En lo atinente al plan de inversión, refiere: *“la modificación del plan de inversión no es atribuible a una deficiencia en la planeación sino a la dinámica de la ejecución contractual.*

En cuanto a los Inconvenientes de Diagnósticos y mantenimiento, manifiesta: *“En atención a los inconvenientes presentados en el componente de diagnósticos y tal como lo establece la EIC en su informe, durante la última semana de diciembre de 2018 y la primera de enero de 2019, no fue posible adelantar visitas de diagnóstico a las sedes de la ESAP teniendo en cuenta que los funcionarios de la entidad salieron a descanso conforme se estableció en la circular 23 del 17 de octubre de 2018; adicionalmente y teniendo en cuenta que la mayoría del personal de las territoriales era contratista, sus contratos terminaron el 15 de diciembre aproximadamente, por lo cual fue imposible reprogramar las visitas acorde con lo inicialmente planeado, dada que estas eran simultaneas en algunas ciudades”.*

En relación con el porcentaje de ejecución del contrato, señala: *“Tal como se estableció desde los estudios previos que dieron origen al contrato de gerencia integral, el alcance y especificaciones de la misma contempló la planeación y organización de las obras a ejecutar, para lo cual se estableció la ejecución de una primera fase correspondiente a la elaboración de diagnósticos integrales en cada una de las sedes de la ESAP.*

*Adicionalmente el porcentaje de avance del contrato no puede calcularse únicamente por avances de obra, sino que deben tenerse en cuenta los trabajos realizados y su importancia dentro del proyecto de mantenimiento y adecuación de las sedes”.*

Con respecto a la modificación del plan de inversión, porcentaje de ejecución del contrato, inconvenientes de diagnósticos y mantenimiento, porcentaje de ejecución y circular de suspensión de visitas, no se acepta los argumentos de la entidad por cuanto salta a la vista para la CGR, que el contrato a diciembre de 2018, cuenta con un porcentaje de ejecución del 15%, además de las deficiencias en los estudios previos, atendiendo que el principio de planeación en la contratación estatal debe corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público.

La observación se mantiene en firme y se valida como hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria.

### **Hallazgo No. 9. Reajuste valor administración recursos Fiducia Pública**

Numeral 10, cláusula 2) obligaciones de la fiduciaria contrato de fiducia Pública No. 265 de 2018 suscrita entre la Empresa Inmobiliaria y de servicios logísticos de Cundinamarca y fiducia Colpatria. S.A. *“a la terminación del contrato hacer la devolución de los recursos no ejecutados”.*

Manual de contratación de la ESAP, Resolución No. 1627 del 2 de mayo de 2018, Capítulo VII, control y vigilancia del contrato numerales 7.1 Supervisión e interventoría, 7.1.1 Designación supervisión, 7.1.3 facultades y deberes de la supervisión. 7.1.4 funciones de la supervisión e interventoría. 7.1.4.1, funciones generales del supervisor 7.1.4.4 funciones administrativas, financieras y contables de la supervisión.

Artículos 83 y 84 supervisión e interventoría contractual, del estatuto anticorrupción, ley 1474 de 2011.

La ESAP suscribió el 22 de agosto de 2018, con la Empresa Inmobiliaria de Cundinamarca, el contrato No. 743 de 2018, por un valor total de \$55.050.000.000 para adelantar la Gerencia Integral para la ejecución del proyecto de inversión *“Construcción, adquisición, adecuación y mantenimiento de la sede central y territoriales de la ESAP”.*

Por su parte, la Empresa inmobiliaria de Cundinamarca, suscribió el contrato de fiducia publica No. 265 de 2018, con la Fiduciaria Colpatria S.A con el objeto de, constituir fiducia pública para la administración y pago de recursos derivados del contrato interadministrativo No. 743 de 2018, el costo del manejo de la fiducia está a cargo del porcentaje de la gerencia integral por 3.5% que equivale a \$1.286.250.000.

Se evidenció en el acta del Comité Técnico No. 1, del 3 de octubre de 2018, suscrita por la ESAP, y en el oficio de la misma fecha firmado por el contratista, que solicitaron el ajuste del valor de la administración del contrato en el sentido de disminuir el valor de \$1.286.250000, a \$1.205.217.371, que equivale a una diferencia de \$81.032.629, dicha modificación consiste en que el cálculo de 3.5% de la administración de la EIC, se realizó sobre el monto bruto del contrato y no se consideró la disminución del impacto del IVA de la administración, valor que será devuelto en la ejecución del proyecto.

En la circularización realizada a la supervisión del contrato el día 3 de abril de 2019, señala: *“de acuerdo a lo establecido en el comité técnico número 1 de octubre 3 de 2018, se ajustó el valor de la administración del contrato inicial así”*:

Valor Contrato inicial	\$ 36.750.000.000
Valor Administración	\$ 1.242.753.623
Valor para ejecución del objeto contractual	\$ 35.507.246.377

*“Afirmando que la diferencia con el valor inicialmente planteado es de \$43.493.377, recursos que pasan a hacer parte de los valores para la ejecución del objeto contractual. Igualmente es preciso aclarar que a la fecha no se ha autorizado a la fiduciaria ordenes de giro al contratista por concepto de administración del contrato”*.

La situación planteada se presentó por deficiencias de seguimiento y control por parte de la ESAP, a los recursos del proyecto que se encuentran administrados por la Fiduciaria Colpatria.

De lo expuesto, se colige que existe una diferencia de \$81.032.629 correspondiente al reajuste del cálculo del valor de la gerencia conforme al plan de inversión ajustado, valor que a la fecha la ESAP no ha invertido en la ejecución del proyecto, no obstante manifestar el contratista que este valor fue ingresado nuevamente de manera proporcional a los componentes a ejecutar.

La entidad en su respuesta refiere, que efectivamente el cálculo del ajuste del valor de la gerencia se disminuye en \$81.032.629, conforme con lo informado en el Plan de Inversión ajustado aprobado en el mes de diciembre, el cual obedece a ajustes en el cálculo del valor de la gerencia.... y pese a la incongruencia presentada en la respuesta entregada el 3 de abril de 2019, la cual se aclara con la presente respuesta que está basada en los documentos debidamente publicados en la plataforma SECOP II.

Seguidamente la entidad señala: *“Teniendo en cuenta lo anterior y tal como se aprecia en el Plan de Inversión modificado, el valor diferencial proveniente del ajuste del costo de la gerencia fue*

*trasladado a las actividades relacionadas con la ejecución del contrato, por lo cual, estos recursos ya no fueron destinados a la gerencia de la EIC, y por el contrario incrementan los valores a invertir en la ejecución del proyecto”.*

## **Hallazgo No. 10 Plataforma EKOGUI - Provisión contable y calificación del Riesgo.**

Decreto 1069 de 2015, Capítulo 4, información litigiosa del Estado. Sección 1) Sistema de información litigiosa del estado: artículo 2.2.3.4.1.1. Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado "EKOGUI.

Artículo 2.2.3.4.1.7. Funciones del jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad o quien haga sus veces. *“1. Coordinar el registro oportuno y la actualización permanente de la información la actividad litigiosa de la entidad, en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - EKOGUI, de conformidad con los lineamientos, protocolos e instructivos emitidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.*

Numerales 1, 4 y 5 del artículo 2.2.3.4.1.10. *Funciones del apoderado:* son funciones del apoderado frente al Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - EKOGUI, las siguientes:

*“1. Coordinar el registro oportuno y la actualización permanente la información la actividad litigiosa de la entidad, en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado - EKOGUI, de conformidad con los lineamientos, protocolos e instructivos emitidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado”*

*“4. Calificar el riesgo en cada uno de los procesos judiciales a su cargo, con una periodicidad no superior a seis (6) meses...”*

*“5. Incorporar el valor de la provisión contable de los procesos a su cargo, con una periodicidad no superior a seis (6) meses, y se profiera una sentencia judicial.*

Artículos, 3, 4, 5, y 6 de la Resolución No. SC-LB - 3046, por medio del cual se adopta la metodología de reconocido valor técnico para calcular la provisión contable respecto de los procesos judiciales y conciliaciones judiciales y extrajudiciales de la Escuela Superior de Administración Pública.

*“Artículo 3: aplicabilidad: “La metodología adoptada en la presente Resolución, para determinar la provisión contable, debe ser implementada por todos los abogados de la ESAP, que sean apoderados dentro de procesos judiciales...”*

*“Artículo 4: obligatoriedad: El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica junto con Coordinador del Grupo de Defensa Judicial son los responsables de dar cumplimiento al proceso de valoración de las contingencias judiciales”.*

*“Artículo 5: procesos que deben ser calificados: Solamente los procesos en contra de la ESAP”:*

- Medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho (Siempre y cuando el derecho a resarcir pueda generar una erogación económica para la entidad).*
- Medio de Control de Reparación Directa.*
- Medio de Control de Controversial Contractuales.*
- Acción Ejecutiva Contractual*
- Acciones Ordinarias Civiles.*

- *Acciones Ordinarias Laborales.*
- *Acción Ejecutiva”*

Numeral 6, Artículo 1) Resolución No. 237 del 12 de marzo de 2015: funciones de la oficina asesora de la ESAP *“conocer, atender y desarrollar las actuaciones relacionadas con el sistema EKogui...”*

Circular 0001 del 6 de febrero de 2018; *“cumplimiento idóneo defensa judicial y registro información sistema único de gestión e información litigiosa del Estado- EKOGUI.*

En la verificación de la muestra seleccionada de procesos judiciales en contra de la entidad realizada mediante acta del 2 de abril de 2019, se logró evidenciar que los apoderados de la ESAP no realizan el cargue de la provision contable y la calificación del riesgo en el aplicativo EKOGUI, de conformidad con los lineamientos y protocolos emitidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, como se puede observar en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 22 PROCESOS JUDICIALES ESAP**

	Clase de proceso	Territorial	Provision contable	Calificación del riesgo	Sin registro en el EKOGUI
1	Nulidad restablecimiento y del derecho	Sede central	No se registro en el ekogui	No se registro en el ekogui	No se encuentra registrado el proceso en el EKOGUI
2	Reparacion Directa	Sede central	No se registro en el ekogui	No se registro en el ekogui	
3	Nulidad restablecimiento y del derecho	Sede central	No se registro en el ekogui	No se registro en el ekogui	
4	Controversia contractual	Sede central	No se registro en el ekogui	No se registro en el ekogui	No se encuentra registrado el proceso en el EKOGUI
5	Reparacion Directa	Sede central	No se registro en el ekogui	No se registro en el ekogui	

Fuente: Acta de verificación 2 de abril de 2019 - Oficina Jurídica Esap.

Las anteriores situaciones obedecen a debilidades en el seguimiento y control por parte del administrador del sistema, y a falta de capacitacion a los usuarios de la plataforma EKOGUI, por cuanto la informacion reportada en la plataforma EKOGUI, sobre el registro de procesos, la provision contable, calificación del riesgo no registra valor alguno, funciones establecidas en la Resolución No. SC-LB 3046, por medio del cual se adopta la metodología de reconocido valor técnico para calcular la provisión contable respecto de los procesos judiciales y conciliaciones judiciales y extrajudiciales de la Escuela Superior de Administración Pública- ESAP. y Circular 0001 del 6 de febrero de 2018; *“cumplimiento idóneo defensa judicial y registro información sistema único de gestión e información litigiosa del Estado- EKOGUI.*

## Hallazgo No. 11 Revelaciones sobre Propiedad, planta y equipo

**Resolución 533 de 2015: Marco Normativo para Entidades de Gobierno: Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos, capítulo I -10.5 Revelaciones Numeral 34, establece:** “La entidad revelará, para cada clase de propiedad, planta y equipo, los siguientes aspectos:

(...)

d) una **conciliación entre los valores en libros al principio y al final del periodo contable**, que muestre por separado lo siguiente: adquisiciones, adiciones realizadas, disposiciones, retiros, sustitución de componentes, inspecciones generales, reclasificaciones a otro tipo de activos, pérdidas por deterioro del valor reconocidas o revertidas, depreciación y otros cambios;

e) el efecto en los resultados producto de la baja en cuentas de un elemento de propiedades, planta y equipo;

h) el valor de las propiedades, planta y equipo en proceso de construcción, y el estado de avance y la fecha estimada de terminación;

(...)”

**El Manual de políticas contables Escuela Superior de Administración: MP-A-GF-01 Numeral 5.4.3. Revelaciones**, indica: “Las revelaciones que se deben incluir en la nota de Propiedad Planta y Equipo deben contener los siguientes aspectos:

(...)

- El efecto de los resultados producto de la baja en cuentas de un elemento de PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO.

- El valor de las Propiedades Planta y Equipo en proceso de construcción y el estado de avance y la fecha estimada de terminación.

(...)”

Al analizar las revelaciones realizadas en las notas a los estados financieros del 2018, se observó que, para los activos correspondientes a las Propiedades, Planta y Equipos, no se reveló lo correspondiente al efecto de los resultados producto de la baja en cuentas de un elemento de propiedades, planta y equipo y el estado de avance y la fecha estimada de terminación de las construcciones en curso.

Así mismo, la entidad no atendió lo estipulado en el Marco Normativo para Entidades de Gobierno para el diseño de su política contable sobre la Propiedad, Planta y Equipo, en lo relacionado con la revelación de la conciliación entre los valores en libros al principio y al final del periodo contable.

La entidad en su respuesta indicó: “Así como el grupo auditor lo manifiesta en el oficio ya mencionado y conforme a lo establecido en la Resolución 533 de 2015: Marco Normativo para Entidades de Gobierno: Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos, capítulo 1 -10.5 Revelaciones Numeral 34, no se evidencia dentro de la nota de revelación de propiedad, planta y equipo, la comparación entre los valores en libros al principio y al final del periodo contable.

(...) No se contó con el tiempo necesario para revelar lo correspondiente a las propiedades, planta y equipo en las notas a los estados contables de la vigencia 2018 de acuerdo con lo establecido en

*la resolución 533 de 2015, pero no se puede desconocer que existen registros de los mismos y anexos técnicos que soportan los resultados de los saldos de la convergencia y la operatividad del ciclo de la entidad, en cumplimiento con la Circular Externa 050 de 2018 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Instructivo 001 de 2018 de la CGN”.*

La situación expuesta se presentó por las deficiencias en los procedimientos de control interno contable para la presentación de la información financiera; lo que afecta la utilidad de la información de la entidad, ya que la revelación proporciona información adicional para la evaluación de la situación financiera de la entidad por parte de los usuarios.

### **Hallazgo No. 12 Forma de Pago Contrato No. 743 de 2018 (D)**

Ley 734 de 2002- Código Disciplinario Único.

Literal c) del artículo 92. Contratos Interadministrativos Ley 1474 de 2011: *“siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos”.*

El parágrafo del artículo 40, del contenido del contrato estatal. Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza.

Parágrafo. En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.

Artículo 2.2.1.1.1.6.1. Subsección 6 del Decreto 1082 de 2015, Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.

Por su parte el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo- sección tercera- Subsección C- consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicación número: 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315) – del 24 de abril de 2013, con relación al principio de planeación ha señalado:

*“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de*

*economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva (...) Así que entonces en este caso se estará en presencia de un contrato con objeto ilícito porque se está contraviniendo las normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y finalmente se pueda satisfacer el interés público que envuelve la prestación de los servicios públicos”.*

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, también se ha referido en los siguientes términos:

*“...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición.*

*El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).”*

El Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto de la Nación, establece las siguientes reglas, en relación con el principio de la anualidad:

*“ARTÍCULO 14. ANUALIDAD. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38/89, artículo 10).*

*ARTÍCULO 89. Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse”.*

El Decreto 1957 de 2007. Que derogó los artículos 19 y 20 del Decreto 4730 de 2005, dispuso: *Artículo 1°. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago. Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quien éste delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras”. (Subrayado fuera de texto)*

El documento Conceptos Jurídicos Presupuestales expedido por el Ministerio de Hacienda en 2011, indica que:

*“La norma no permite adquirir compromisos que superen la vigencia fiscal (el 31 de diciembre) si no se cuenta con autorización para comprometer vigencias futuras. Por regla general el término de*

*ejecución de un contrato estatal no debe extenderse más allá de la vigencia fiscal anual, pues después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha. No obstante, existen excepciones al principio de anualidad del gasto previstas en la ley que deberán ser contempladas por las Entidades Estatales si se encuentran inmersas en una de éstas, como por ejemplo las vigencias futuras.*

*Si se requiere exceder la anualidad, esto es, cuando la ejecución de la obligación se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y su objeto también se lleve a cabo en la (s) anualidad (es) siguiente (s), se debe solicitar autorización al CONFIS o a quien este delegue, para asumir dichas obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras ordinarias. También se requerirá autorización por parte del CONFIS cuando se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización”.*

Por su parte, el Decreto 1957 de 2007, “Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones sobre la materia”, dispone: “Artículo 1°. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

*Artículo 6°. El artículo 31 del Decreto 4730 de 2005 quedará así: Artículo 31. Cuentas por Pagar. Cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con los recursos correspondientes a los anticipos pactados en los contratos a los bienes y servicios recibidos, y con los recursos respecto de los cuales se hayan cumplido los requisitos que hagan exigible su pago. (...)”.*

La ESAP suscribió el 22 de agosto de 2018 con la Empresa Inmobiliaria y de servicios logísticos de Cundinamarca, el Contrato No. 743 de 2018 por \$36.750.000.000, con plazo de ejecución de un (1) año, cuyo objeto es “*Adelantar la Gerencia Integral para la ejecución del proyecto de inversión “Construcción, adquisición, adecuación y mantenimiento de la sede central y territoriales de la ESAP”.*

El alcance: La gerencia integral del proyecto tiene como objetivo fundamental realizar la planeación, organización, dirección y control de los componentes:

Componente 1: Obras de adecuación y mantenimiento de las sedes de la ESAP a nivel nacional a precios unitarios y monto agotable.

Subcomponente 1 mantenimiento preventivo

Subcomponente 2: mantenimiento correctivo y adecuación

Subcomponente 3: interventoría integral.

Componente 4: Saneamiento predial para los inmuebles de propiedad de la ESAP:

Actividad 1: Diagnóstico sobre el estado predial de los inmuebles.

Actividad 2. Ejecución de las actividades de saneamiento

Actividad 3: Avalúos comerciales para la vigencia 2019.

Actividad 4: Terminación y liquidación, la Gerencia Integral debe entregar a la ESAP todas las actividades y componentes ejecutados.

La cláusula séptima del contrato refiere el valor y forma de pago, el cual establece que el 100% de los recursos serían girados por la ESAP al patrimonio autónomo que deberá constituir la Empresa Inmobiliaria de Cundinamarca a través de una fiducia mercantil irrevocable para el manejo de los recursos que recibe durante el plazo de ejecución del contrato; situación que inobserva el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, que estipula que en los contratos que celebran las entidades estatales no se podrá pactar como pago anticipado más del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato, y la ESAP, transfiere el valor total de los recursos del proyecto a la fiducia pública.

Lo planteado por deficiencias en la elaboración de los estudios previos e inobservancia de normas presupuestales y contractuales, que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados en cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Lo expuesto genera que la entidad entregó el valor total de los recursos al contratista como pago anticipado, sin recibir los bienes y servicios establecidos en el objeto del contrato. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

**Respuesta:**

La entidad en su respuesta refiere; *“los dineros entregados al contratista en desarrollo del objeto del contrato a manera de “obligación de resultado”, “se transfieren en forma definitiva, de suerte que, desde el punto de vista presupuestal, la parte contratante ejecuta la partida y los recursos se entregan a título de precio del contrato y no a manera de administración”.*

**Comentario a la respuesta:**

La CGR no acepta lo aducido por la entidad, porque los recursos del proyecto se encuentran administrados por Fiduciaria Colpatria, la cual cobra un porcentaje de administración, y la totalidad de los recursos fueron girados al patrimonio autónomo según la cláusula séptima del contrato, aunado a lo anterior, la fiducia es de administración de pagos y la sociedad fiduciaria tiene como función efectuar los pagos ordenados por el fideicomitente.

De igual manera refiere: *“Que las obligaciones del contratista en la Gerencia Integral, están dirigidas, no a ejecutar obras en sí mismo, sino asumir bajo su cuenta y riesgo, la planeación, organización, dirección y control de los componentes, con la aplicación de procedimientos precontractuales y contractuales, para que ésta se realice con agilidad y eficacia, con la ejecución*

*total de los componentes, en el tiempo estipulado, realizando las acciones necesarias para que, los objetivos finales de la obra, sean entregados a la ESAP a entera satisfacción”.*

Con relación a esta aseveración, es claro para la CGR, que el contratista no ejecuta directamente el proyecto sino que tiene que estructurar y adelantar los procesos de selección de los bienes, servicios y obras requeridas para la ejecución y cumplimiento de cada componente, por tal razón al transferirse el valor total del contrato, el presupuesto no queda ejecutado, más aun cuando el alcance de la Gerencia Integral se adelanta por componentes, y la gestión del contratista consiste en la planeación, organización, dirección y control del proyecto.

Así mismo refiere la entidad: *El Consejo de Estado, ha señalado que el compromiso de Fonade es, el desarrollo y entrega del proyecto (o proyectos) “ objeto del contrato a manera de “obligación de resultado”, y que los dineros que se le entregan por el Ministerio, se transfieren en forma definitiva, de suerte que desde el punto de vista presupuestal la parte contratante ejecuta la partida y los recursos se entregan a título de precio del contrato y no a manera de administración. Según informaron éste ha sido el entendimiento de los contratos y la práctica presupuestal”.*

Respecto a esta afirmación, no comparte la CGR lo aducido por la entidad en el entendido que los recursos se ejecutaron en el momento de la orden de pago y entrega de los recursos por la ESAP, toda vez que los bienes y servicios no se recibieron en la vigencia 2018, sumado a que en diciembre de 2018, el porcentaje de ejecución correspondía al 15% y la fiducia pública, se suscribió entre el contratista y Fiduciaria Colpatria; es decir, los recursos fueron trasferidos para su administración y no se encuentran en las arcas de la ESAP.

Por lo anterior, los argumentos de la entidad no desvirtúan el sustento de la observación, por lo que se mantiene en firme y se valida como hallazgo administrativo con posible incidencia disciplinaria, ya que se presentó inobservancia del parágrafo del artículo 40 que refiere que en los contratos estatales el pago anticipado no puede excederse del 50% del valor del contrato, y para el caso que nos ocupa, la ESAP entregó el valor total del contrato más la adición del 50%, que ascienden a \$55.050.000.000.

## **Anexo 2. Estados Financieros Auditados**

### Anexo 3. Seguimiento a Plan de Mejoramiento

#### Seguimiento Plan de Mejoramiento acciones efectivas

SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO					
No. Act.	No. De Hallazgo	Hallazgo	Vigencia del Hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora	Comentarios del Equipo Auditor
1	H66-2011	Hallazgo N° 66 - 2011. Prestación de Servicios Educativos: Verificadas las subcuentas de este grupo se encuentra que presentan saldo en ítem que son de pago inmediato. Por lo anterior se constituye una sobreestimación en estas cuentas por cobrar y una incertidumbre en el patrimonio porque no se tiene definida vigencia a la que pertenecen estos saldos, en cuantía de \$3.456.18 millón.	31/12/2011	31/12/2018	100% EFECTIVA
2	H63-2012	HALLAZGO No. 63 - 2012: Control Interno Contable sobre Propiedad Planta y Equipo	31/12/2012	31/12/2018	100% EFECTIVA
3	H20-2013	HALLAZGO No. 20 - 2013: Existen diferencias en valores registrados en SIIF y valores del extracto sin depurar antes de cierre contable; se determina sobreestimación en la cuenta por \$4.126,4 y una subestimación por \$2.696 millones; persiste partidas pendientes por conciliar de vigencias anteriores en cuenta 290580 Recaudos por Clasificar, que generan incertidumbre por \$17.425 millones.	31/12/2013	31/12/2018	100% Un (1) ajuste. EFECTIVA.
4	H22-2013	HALLAZGO No. 22 - 2013: Saldo de cuenta Deudores por Servicios Educativos sin depuración efectiva en 2013, lo que ratifica notas a estados contables, donde indica que saldos corresponden a vigencias anteriores, que están en evaluación para determinar su existencia. Saldo pendiente de cobro ascendía a \$268 mill al cierre de 2013, generan incertidumbre saldo cuenta 140701 de \$2,812 mill.	31/12/2013	31/12/2018	100% EFECTIVA
5	H22-2013	HALLAZGO N° 22-2013: Saldo de cuenta Deudores por Servicios Educativos sin depuración efectiva en 2013, lo que ratifica notas a estados contables, donde indica que saldos corresponden a vigencias anteriores, que están en evaluación para determinar su existencia. Saldo pendiente de cobro ascendía a \$268 mill al cierre de 2013, generan incertidumbre en saldo cuenta 140701 de \$2,812 mill.	31/12/2013	31/12/2018	100% EFECTIVA
6	H22-2013	HALLAZGO N° 22-2013: Saldo de cuenta Deudores por Servicios Educativos sin depuración efectiva en 2013, lo que ratifica notas a estados contables, donde indica que saldos corresponden a vigencias anteriores, que están en evaluación para determinar su existencia. Saldo pendiente de cobro ascendía a \$268 mill al cierre de 2013, generan incertidumbre en saldo cuenta 140701 de \$2,812 mill.	31/12/2013	31/12/2018	100% EFECTIVA
7	H25-2013	HALLAZGO No. 25 - 2013: Provisión Deudores. La cuenta de Provisión para Deudores (Cr), presenta un saldo de \$637 25 millones, este valor viene de vigencias anteriores sin ninguna depuración, que permita validar la razonabilidad de dicha estimación, por lo anterior se determina	31/12/2013	31/12/2018	100% EFECTIVA

SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO					
No. Act.	No. De Hallazgo	Hallazgo	Vigencia del Hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora	Comentarios del Equipo Auditor
		una incertidumbre por el saldo de la cuenta.			
8	H27-2013	HALLAZGO No. 27 - 2013: Propiedades, planta y equipo. Se presentó incertidumbre sobre razonabilidad de saldos de cuentas de Propiedad, Planta y Equipo por \$7.821 mill, e incertidumbre en cuenta de Depreciación Acumulada por \$734 mill, en razón a que la información de inventarios proveniente del aplicativo SEVEN no es confiable, ni consistente frente a los registros contables realizados.	31/12/2013	31/12/2018	100% EFECTIVA.
9	H31-2013	Hallazgo No. 31 - 2013: La cuenta Provisión contingencias-Litigios, se encuentra afectada en su razonabilidad por \$112,2 mill, debido a que falta incluir en la contabilidad un proceso judicial, se encontraron 2 procesos que terminaron en 2011 y no se han retirado de la contabilidad, no se observó evidencia existencia de 6 procesos que se encontraron en contabilidad sin reporte en SIRECI	31/12/2013	31/12/2018	100% Informe trimestral de procesos actualizados. EFECTIVA.
10	H35-2014	Hallazgo No. 35 - 2014 Depuración Estados Contables. El 5,58% de Activos pendientes de depurar (\$46.747,6 mill), principalmente deudores. Pasivos por depurar del 93% (\$56.052 mill), siendo la cuenta recaudo a favor de terceros de los Otros Pasivos la de mayor participación. Con relación al patrimonio el 65% (\$505.367 mill) se encuentran por depurar.	31/12/2014	31/12/2018	100% EFECTIVA
11	H40-2014	Hallazgo No. 40 - 2014 Depreciación de propiedades, planta y equipo. Consultados los saldos, movimientos y registros en SIIF Nación II, se evidencia que la ESAP no aplicó de manera homogénea los principios, normas técnicas contables establecidos por la CGN, respecto a pérdida de capacidad operacional producida en uso de los bienes. Incertidumbre Cuenta Dep. Acumulada	31/12/2014	31/12/2018	100% EFECTIVA
12	H44-2014	Hallazgo No. 44 - 2014 Saldos Contrarios: Se presenta alto volumen de saldos negativos, que son contrarios a la naturaleza de las cuentas, generando subestimación en el saldo de las mismas. Cuentas con saldos contrarios: 1402, 1407, 1420, 1424, 1470 y 1475.	31/12/2014	31/12/2018	100% EFECTIVA
13	H10-2015	Hallazgo N° 10 - 2015. Convenio interadministrativo No. 069 de 2013 Construcción Sede Neiva (D)	31/12/2015	31/12/2018	100% EFECTIVA.
14	H34-2015	Hallazgo N° 34 - 2015. Terrenos y Edificaciones Territorial Nariño (AUDIVAL).	31/12/2015	31/12/2018	100% Publicadas en la página de la Entidad. EFECTIVA.
15	H34-2015	Hallazgo N° 34 - 2015. Terrenos y Edificaciones Territorial Nariño (AUDIVAL).	31/12/2015	31/12/2018	100% Acta territorial Nariño. EFECTIVA.
16	H35-2015	Hallazgo N° 35 - 2015. Terrenos y Edificaciones Territorial Norte Santander (AUDIVAL).	31/12/2015	31/12/2018	100% Soportado. EFECTIVA. Política contable actualizada para PPYE.
17	H35-2015	Hallazgo N° 35 - 2015. Terrenos y Edificaciones	31/12/2015	31/12/2018	100% Soportado.

SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO					
No. Act.	No. De Hallazgo	Hallazgo	Vigencia del Hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora	Comentarios del Equipo Auditor
		Territorial Norte Santander (AUDIVAL).			EFFECTIVA.
18	H35-2015	Hallazgo N° 35 - 2015. Terrenos y Edificaciones Territorial Norte Santander (AUDIVAL).	31/12/2015	31/12/2018	100% Soportado. EFFECTIVA.
19	H36-2015	Hallazgo N° 36 - 2015. Registro de Inmueble Donado a Territorial Tolima (AUDIVAL).	31/12/2015	31/12/2018	100% Soportado. EFFECTIVA. Política contable actualizada para PPYE.
20	H36-2015	Hallazgo N° 36 - 2015. Registro de Inmueble Donado a Territorial Tolima (AUDIVAL).	31/12/2015	31/12/2018	100% Soportado. EFFECTIVA.
21	H36-2015	Hallazgo N° 36 - 2015. Registro de Inmueble Donado a Territorial Tolima (AUDIVAL).	31/12/2015	31/12/2018	100% Soportado. EFFECTIVA.
22	H37-2015	Hallazgo N° 37 - 2015. Diferencias en los Saldos de Equipos de Comunicación y Computación e Intangibles (AUDIVAL).	31/12/2015	31/12/2018	100% Actualización políticas contables. EFFECTIVA.
23	H39-2015	Hallazgo No.39 - 2015. Registro contable, provisión para contingencias (AUDIVAL)La provisión por contingencias por procesos judiciales se efectúa por el monto de la pretensión y no por el valor resultante de la aplicación de una metodología de reconocido valor técnico que arroje un monto estimado de la provisión.	31/12/2015	31/12/2018	100% Un informe de procesos actualizados y aprobados por el Gr. Defensa Judicial utilizando E-kogui. EFFECTIVA.
24	H41-2015	Hallazgo 41 - 2015.-Saldos Contrarios a su naturaleza (AUDIVAL)	31/12/2015	31/12/2018	100% 2 Informes con sus soportes. EFFECTIVA.
25	H49-2015	Hallazgo N° 49 - 2015. Control Interno Manejo de Inventarios. (C).	31/12/2015	31/12/2018	100% Actualización Políticas contables aprobadas. EFFECTIVA.
26	H50-2015	Hallazgo N° 50 - 2015. Inventario Bienes Muebles Territorial Antioquia - Chocó. (C).	31/12/2015	31/12/2018	100% Documento actualizado Políticas Contables. EFFECTIVA.
27	H51-2015	Hallazgo N° 51 - 2015. Inventarios Bienes Muebles Territorial Atlántico. (C).	31/12/2015	31/12/2018	100% Documento actualizado Políticas Contables. EFFECTIVA.
28	H52-2015	Hallazgo N° 52 - 2015. Predios Sin Avalúo Actualizado (C).	31/12/2015	31/12/2018	100% 1 Informe actualizado de valorización. EFFECTIVA.
29	H2-2017	HALLAZGO N° 2 - 2017. Contrato 534 Consorcio MANTESAP (D). "¿ Se creó cuenta por pagar sin el lleno de los requisitos legales para su constitución, tales como los formatos de informes mensuales y/o periódico de supervisión, que dieran cuenta del cumplimiento por parte del contratista de lo registrado en la factura 00005 de diciembre/2017 por \$1.094.087.6080	31/12/2017	31/12/2018	100% EFFECTIVA
30	H4-2017	HALLAZGO N° 4 - 2017. Diferencias saldos de SEVEN y SIIF de PPYE. Subestimación en cuenta 1640 por \$743.281.835, subestimación en la cuenta 1665 por \$626.855.335 y en la cuenta 1670 por \$888.782.348, sobreestimación en la cuenta 1685 por \$132.319.160 y subestimación por \$13.437.917 Para la cuenta 1635 sobreestimación por\$14.879.910 y subestimación	31/12/2017	31/10/2018	100% Envían soporte del ajuste realizado en SIIF, del mes de septiembre. EFFECTIVA.

SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO					
No. Act.	No. De Hallazgo	Hallazgo	Vigencia del Hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora	Comentarios del Equipo Auditor
		por \$1.196.683.221			
31	H4-2017	HALLAZGO N° 4 - 2017. Diferencias saldos de SEVEN y SIIF de PPYE. Subestimación en cuenta 1640 por \$743.281.835, subestimación en la cuenta 1665 por \$626.855.335 y en la cuenta 1670 por \$888.782.348, sobreestimación en la cuenta 1685 por \$132.319.160 y subestimación por \$13.437.917 Para la cuenta 1635 sobreestimación por \$14.879.910 y subestimación por \$1.196.683.221	31/12/2017	31/12/2018	25% 1 De 4 Conciliaciones mensuales efectivas. PARCIALMENTE EFECTIVA.
32	H7-2017	HALLAZGO N° 7 - 2017. ¿Provisión para contingencias? Litigios (D). Sobreestimación de \$113.622.525 en cuenta 271005 Litigios se registraron en la cuenta 271005 procesos cuya calificación es inferior al 50%, se incumple lo establecido en Resol 3046 de 2016 - ESAP y con el Numeral 3. Reconocimiento de Obligaciones, Capítulo V Procedimiento Contable	31/12/2017	31/10/2018	100% Acta de aprobación grupo de gestión contable con lo ajustado. EFECTIVA.
33	H10-2017	HALLAZGO N° 10 - 2017. ¿Otros Pasivos? Recaudos a favor de Terceros. Se genera incertidumbre en la cuenta 290590 Otros Pasivos Recaudos a favor de Terceros, en razón a la cuenta por pagar que se encuentra en trámite de anulación y no corresponde a la naturaleza de la cuenta 2905.	31/12/2017	31/10/2018	100% SIIF de Nov 13 con el ajuste correspondiente. EFECTIVA.
34	H13-2017	HALLAZGO N° 13 - 2017. ¿Recaudo Cartera Ingresos Fiscales? Aportes y Cotizaciones- ESAP. La cláusula de reciprocidad que consiste en una compensación o remuneración no pecuniaria para la Entidad Pública por mantener promedios periódicos de saldos en las cuentas de recaudo, situación que no se evidencia en el convenio, ni en su anexo N+D17+B17:D17+B17:E17	31/12/2017	31/12/2018	100% EFECTIVA.
35	H16-2017	HALLAZGO N° 16 - 2017. ¿Contrato interadministrativo 209 de 2017? Derechos de autor (D). Cláusula segunda del contrato 209 de 2017, transferencia del micrositio web entre las actividades a cargo de FODESEP, no corresponde a una transferencia de derechos patrimoniales por escrito, la transferencia de derechos de autor no se ha perfeccionado aún.	31/12/2017	15/11/2018	100% EFECTIVA.
36	H16-2017	HALLAZGO N° 16 - 2017. ¿Contrato interadministrativo 209 de 2017? Derechos de autor (D). Cláusula segunda del contrato 209 de 2017, transferencia del micrositio web entre las actividades a cargo de FODESEP, no corresponde a una transferencia de derechos patrimoniales por escrito, la transferencia de derechos de autor no se ha perfeccionado aún.	31/12/2017	15/11/2018	100% EFECTIVA.
37	H17-2017	HALLAZGO N° 17 - 2017. Seguimiento al Proyecto Gobernanza para la Paz (D). Desorganización de información del proyecto, deficiencias de planeación, fallas en el seguimiento y control por parte del responsable del proyecto y las unidades ejecutoras vinculadas en el proceso.	31/12/2017	30/10/2018	100% EFECTIVO
38	H19-2017	HALLAZGO N° 19 - 2017. Cuentas por pagar no	31/12/2017	31/10/2018	100%

SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO					
No. Act.	No. De Hallazgo	Hallazgo	Vigencia del Hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora	Comentarios del Equipo Auditor
		ejecutadas. Debilidades trámite administrativo de las cuentas por pagar N°757116 por \$1.241.023, N°758316 por \$1.258.826, N°758516 por \$2.880.000 y N°22716 por \$689.454			Procedimiento adoptado. EFECTIVA.
39	H20-2017	HALLAZGO N° 20 - 2017. ¿Constitución cuentas por pagar presupuestales? Contrato 534 de 2017 Consorcio MANTESAP (D). Subestimación en las cuentas por pagar en el rubro C-0503-1000-3 Adecuación Mantenimiento de Edificios de la ESAP Nacional, en cuantía de \$1.094.087.608.	31/12/2017	30/12/2018	100% Se tiene el procedimiento, para Constitución de cuentas por pagar. EFECTIVA.
40	H23-2017	HALLAZGO N° 23 - 2017. Ejecución Contrato 869 de 2017 Unión Temporal Mademuebles (IP). Incertidumbre del cumplimiento del objeto del contrato como el recibo físico de los bienes, su adecuada instalación y funcionamiento en cada una de las Sedes de la ESAP; subestimación de las reservas presupuestales en cuantía de \$4.830.617.737.	31/12/2017	30/11/2018	100% adoptada. EFECTIVA. Guía

Fuente: Información entregada por la entidad

Elaboró: Equipo auditor

**Seguimiento Plan de Mejoramiento acciones no efectivas**

SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO - INEFECTIVIDAD					
No. Act.	No. Hallazgo	Hallazgo	Vigencia del hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora	Comentarios del Equipo Auditor
1	H31-2010	Hallazgo No. 31 - 2010. La Cta 320801-Capial Fiscal Traslado entre Unides, que presta los traslados de fondos, bienes, derechos y obligaciones de la Sede Pcipal a las Direc. Territ. o entre estas, presentó una difer.a de \$2.965,9 mill.s, valrs que correspon. a registros de vig.s anteriores, a la fecha no se han realizado las concili. respectivas, con el fin de depurar	31/12/2010	31/12/2018	0% de avance
2	H69-2011	Hallazgo Nº 69 - 2011. Legalización convenio Consultados los movimientos de legalización del convenio 062 se observa que en comprobante No.511-62 se registra en las cuentas de gasto de vigencias anteriores \$2.427.50 millones. Generándose una subestimación del equipo satelital y una sobreestimación de los gastos de vigencias anteriores por cuantía de \$2.427.50 millones	31/12/2011	31/12/2018	0% en avance.
3	H70-2011	Hallazgo Nº 70 - 2011. Recursos entregados y recibidos en administración Se pudo evidenciar que no se entregan al área contable los avances de la ejecución de los convenios registrados en las cuentas 1420 1424 2450 2453 que permita causar en los gastos y en los ingresos los valores de cada vigencia. generando Incumpliendo en lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública	31/12/2011	31/12/2018	0% en el avance.
4	H74-2011	Hallazgo Nº 74 - 2011 Uso de los inmuebles Verificados los avalúos realizados en las vigencias 2007 y 2008, se pudo establecer que, en la Territorial Meta, los cuales tal como se informa en el cuadro están en desuso o simplemente por el sitio donde se encuentran no son aptos para la construcción de una institución educativa,	31/12/2011	31/12/2018	El anexo técnico no viene firmado por nadie. Avance 0%. INEFECTIVO.
5	H41-2012	Hallazgo No.41: 2012: Avances y anticipos entregados (D). Se genera una incertidumbre por el saldo de la cuenta 1420 por 2.252 millones	31/12/2012	31/12/2018	0% en el avance.
6	H86-2012	Hallazgo No. 86 - 2012: No entrega de los productos por parte de FONADE en relación al convenio de 2011.	31/12/2012	31/12/2018	0% en el avance. En soportes no hay cronogramas ni actas. INEFECTIVO.
7	H87-2012	Hallazgo No. 87 - 2012: Deficiente avance en la entrega de productos del convenio 046 de 2011 con FONADE.	31/12/2012	31/12/2018	100%. Un (1) oficio de requerimiento. Ineficiente, Fonade debería haber hecho efectivas las garantías.
8	H87-2012	Hallazgo No. 87 - 2012: Deficiente avance en la entrega de productos del convenio 046 de 2011 con FONADE.	31/12/2012	31/12/2018	0% en el avance. No se envió oficio de solicitud de asesoría. INEFECTIVA. ¿Qué hizo la Admón.?
9	H13-2013	HALLAZGO No. 13 - 2013: Ejecución Proyecto "Adquisición y Construcción y Dotación de Sedes: Deficiencias en seguimiento a la	31/12/2013	31/12/2018	0% en el avance. INEFECTIVO, en informes de

SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO - INEFECTIVIDAD					
No. Act.	No. Hallazgo	Hallazgo	Vigencia del hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora	Comentarios del Equipo Auditor
		ejecución y resultados frente a la gestión de compra de terrenos e inmuebles y realización de obras físicas; objetivos del PDDI no presentan resultados óptimos. Se registra ejecución del 56.24% de recursos generando deficiencia en control v seguimiento proyectos.			seguimiento a proyectos.
10	H14-2013	HALLAZGO No. 14 - 2013: POAI Inicial Vs POAI cierre Proyecto Adquisición y Construcción y Dotación de Sedes: falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo en la reprogramación y ajustes a los subproyectos y recursos, no se precisaron actos administrativos y/o actas de justificación y autorización que soporten el replanteamiento del Plan Operativo Anual de Inversión - POAI.	31/12/2013	31/12/2018	0% en el avance. INEFECTIVOS, en mecanismo de seguimiento y control a ejecución de proyectos.
11	H19-2013	Hallazgo No. 19 - 2013: Contratos- ejecución proyecto "Adecuación y fortalecimiento del desarrollo institucional de las entidades públicas y organizaciones sociales del orden Nacional y Territorial"	31/12/2013	31/12/2018	0% en el avance. INEFECTIVO, en instrumentos de seguimiento y monitoreo a contratistas, así como a los contratos.
12	H27-2013	HALLAZGO No. 27 - 2013: Propiedades, planta y equipo. Se presentó incertidumbre sobre razonabilidad de saldos de cuentas de Propiedad, Planta y Equipo por \$7.821 mill, e incertidumbre en cuenta de Depreciación Acumulada por \$734 mill, en razón a que la información de inventarios proveniente del aplicativo SEVEN no es confiable, ni consistente frente a los registros contables realizados.	31/12/2013	31/12/2018	0% en avance. INEFECTIVA. No reportan capacitación a contadores en las territoriales.
13	H33-2013	Hallazgo No. 33 - 2013: Se presenta subestimación en cuenta de Equipos de Comunicación y Computación por \$2.144 mill y de Recursos Entregados en Administración por \$797.9 mill, ya que se registraron pagos por contratos bajo los cuales se adquirieron equipos de cómputo y comunicación como gastos por Contratos de Adminisrat, lo propio presentó un convenio de infraestructura sin legalizar.	31/12/2013	31/12/2018	0% en el avance. INEFECTIVA. No reportan los ajustes correspondientes, tres (3).
14	H11-2014	HALLAZGO No. 11 - 2014. DOCUMENTACION DE PROCEDIMIENTOS CONTRACTUALES: La Política de gestión de calidad vigente en la Escuela para 2014 no da cuenta de los procedimientos contractuales, debidamente actualizados, de conformidad con los lineamientos de Colombia Compra Eficiente	31/12/2014	31/12/2018	0% en el avance. INEFEECTIVA. Realización talleres virtuales dos (2) procedimientos gestión contractual.
15	H30-2014	Hallazgo No. 30-2014. Metas Oficina de Sistemas. ¿Deficiencias en control y reporte de metas del Plan de Acción, subproyectos? ¿Adecuación, Reposición, Adquisición e Implementación de la Red Nacional de Datos y Comunicaciones 2014? e? ¿Implementación y Fortalecimiento de la Red de Innovación Estatal para el Liderazgo Estratégico 2014? bajo la responsabilidad de Oficina de Sistemas	31/12/2014	31/12/2018	0% en el avance. INEFECTIVO. Seguimiento Convenio 062 de 2009, 29 puntos satelitales sin comodato y legalización y/o terminación de 102

SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO - INEFECTIVIDAD					
No. Act.	No. Hallazgo	Hallazgo	Vigencia del hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora	Comentarios del Equipo Auditor
					comodatos,
16	H31-2014	Hallazgo No. 31-2014 Propiedad Intelectual. La propiedad intelectual de ESAP no se encuentra contemplada dentro del reglamento de investigaciones. No se ha establecido cuantificación del valor que representa la propiedad intelectual derivada de gestión contractual y/o desarrollo de investigación en desarrollo del objeto misional. Los registros de propiedad intelectual es cero.	31/12/2014	31/12/2018	0% en el avance. INEFECTIVA. Realizar actividades (2) encaminadas a implementar la Política de propiedad intelectual en la ESAP y su adopción mediante Resolución.
17	H40-2014	Hallazgo No. 40 - 2014 Depreciación de propiedades, planta y equipo. Consultados los saldos, movimientos y registros en SIIF Nación II, se evidencia que la ESAP no aplicó de manera homogénea los principios, normas técnicas contables establecidos por la CGN, respecto a pérdida de capacidad operacional producida en uso de los bienes. Incertidumbre Cuenta Dep. Acumulada	31/12/2014	31/12/2018	50% Un (1) acta. Parcialmente efectiva.
18	H45-2014	Hallazgo No. 45 - 2014 Registro de tercero situación que genera incertidumbre, tratándose del registro de derechos y obligaciones de la misma entidad. Deficiencia en la ejecución de la actividad de registro, deficiencia en la individualización de los derechos.	31/12/2014	31/12/2018	0% en el avance. INEFECTIVA. No aportan informe trimestral de depuración de terceros y comprobantes contables.
19	H8-2015	Hallazgo N° 8 - 2015. Ejecución Convenio interadministrativo 052 del 28 de diciembre de 2012-Consutrucción Sede Santa Marta y Diseños de Sede Neiva (F - D)	31/12/2015	31/12/2018	0% de avance. El soporte no evidencia lo pactado con la actividad. INEFECTIVA.
20	H8-2015	Hallazgo N° 8 - 2015. Ejecución Convenio interadministrativo 052 del 28 de diciembre de 2012-Consutrucción Sede Santa Marta y Diseños de Sede Neiva (F - D)	31/12/2015	31/12/2018	0% de avance. El soporte no evidencia lo pactado con la actividad. INEFECTIVA.
21	H9-2015	Hallazgo N° 9 - 2015. Rendimientos Financieros Convenios ESAP FONADE n6meros 052/11, 069/2013 y 046/2012 (D)	31/12/2015	31/12/2018	Los soportes no evidencian lo pactado con la actividad. INEFECTIVA.
22	H9-2015	Hallazgo N° 9 - 2015. Rendimientos Financieros Convenios ESAP FONADE n6meros 052/11, 069/2013 y 046/2012 (D)	31/12/2015	31/12/2018	El soporte no evidencia lo pactado con la actividad. INEFECTIVA.
23	H10-2015	Hallazgo N° 10 - 2015. Convenio interadministrativo No. 069 de 2013 Construcción Sede Neiva (D)	31/12/2015	31/12/2018	0% Avance. ¿Acta de compromiso, del reintegro de recursos no ejecutados? ¡INEFECTIVA!
24	H11-2015	Hallazgo N° 11 - 2015. Liquidación del Convenio interadministrativo No.046/2012	31/12/2015	31/12/2018	100% septiembre de 2018, dos (2) oficios de solicitud de información a FONADE sobre ejecución de los recursos.
25	H13-2015	Hallazgo N° 13. Contratos Nos. 378/2015 y	31/12/2015	31/12/2018	0% de avance. En el

SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO - INEFECTIVIDAD					
No. Act.	No. Hallazgo	Hallazgo	Vigencia del hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora	Comentarios del Equipo Auditor
		386/2015 II Fase Proyecto Santa Marta e interventoría (D)			soporte no se evidencia el procedimiento aprobado. INEFECTIVA.
26	H13-2015	Hallazgo N° 13. Contratos Nos. 378/2015 y 386/2015 II Fase Proyecto Santa Marta e interventoría (D)	31/12/2015	31/12/2018	0% de avance. ¿Acta de compromiso Fonade hacer efectivas las pólizas? INEFECTIVA.
27	H29-2015	HALLAZGO 29 - 2015 SALDOS CARTERA POR SERVICIOS EDUCATIVOS (AUDIVAL).	31/12/2015	31/12/2018	0% Avance. INEFECTIVA. No allegan informe con los soportes de ajustes contables.
28	H30-2015	HALLAZGO 30 - 2015. SALDOS CARTERA SERVICIOS EDUCATIVOS - TERRITORIAL ANTIOQUIA (AUDIVAL).	31/12/2015	31/12/2018	0% Avance. INEFECTIVA. No allegan informe con ajustes efectuados en la regional Antioquia.
29	H34-2015	Hallazgo N° 34 - 2015. Terrenos y Edificaciones Territorial Nariño (AUDIVAL).	31/12/2015	31/12/2018	0% INEFECTIVA.
30	H37-2015	Hallazgo N° 37 - 2015. Diferencias en los Saldos de Equipos de Comunicación y Computación e Intangibles (AUDIVAL).	31/12/2015	31/12/2018	25% 1 de 4 informes. Parcialmente efectiva.
31	H37-2015	Hallazgo N° 37 - 2015. Diferencias en los Saldos de Equipos de Comunicación y Computación e Intangibles (AUDIVAL).	31/12/2015	31/12/2018	25% 1 de 4 ajustes. Parcialmente efectiva.
32	H37-2015	Hallazgo N° 37 - 2015. Diferencias en los Saldos de Equipos de Comunicación y Computación e Intangibles (AUDIVAL).	31/12/2015	31/12/2018	25% 1 de 4 actas. Parcialmente efectiva.
33	H38-2015	Hallazgo N° 38 - 2015. Registro de bienes entregados a terceros (AUDIVAL)	31/12/2015	31/12/2018	75% 3 de 4 actividades.
34	H40-2015	Hallazgo 40 - 2015.- Tercero Genérico (AUDIVAL) lo cual genera incertidumbre en las cuentas 1407 -2401-2905 y 3208 y la realidad de las cifras registradas en los Estados contables.	31/12/2015	31/12/2018	0% Avance. No allegan informe bimestral con soportes de ajuste efectuados. INEFECTIVA
35	H42-2015	Hallazgo 42 - 2015.- Depuración de Saldos Vigencias Anteriores. (AUDIVAL)	31/12/2015	31/12/2018	0% Avance. No allegan informe con los soportes de los ajustes efectuados. INEFECTIVA.
36	H47-2015	HALLAZGO 47 - 2015. Recaudos por clasificar. (C).	31/12/2015	31/12/2018	0% Avance. No allegan informe con los soportes de los ajustes efectuados. INEFECTIVA.
37	H49-2015	Hallazgo N° 49 - 2015. Control Interno Manejo de Inventarios. (C).	31/12/2015	31/12/2018	25% 1 de 4 informes de conciliación. PARCIALMENTE EFECTIVA.
38	H49-2015	Hallazgo N° 49 - 2015. Control Interno Manejo de Inventarios. (C).	31/12/2015	31/12/2018	25% 1 de 4 ajustes contables mensuales. PARCIALMTE EFECTIVA
39	H49-2015	Hallazgo N° 49 - 2015. Control Interno Manejo	31/12/2015	31/12/2018	0% Avance. No

SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO - INEFECTIVIDAD					
No. Act.	No. Hallazgo	Hallazgo	Vigencia del hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora	Comentarios del Equipo Auditor
		de Inventarios. (C).			allegan 4 actas mensuales de conciliación entre inventarios y contabilidad por c/sede territorial. INEFECTIVA
40	H50-2015	Hallazgo N° 50 - 2015. Inventario Bienes Muebles Territorial Antioquia - Chocó. (C).	31/12/2015	31/12/2018	25% 1 de 4 Informes mensuales. PARCIALMENTE EFECTIVA.
41	H50-2015	Hallazgo N° 50 - 2015. Inventario Bienes Muebles Territorial Antioquia - Chocó. (C).	31/12/2015	31/12/2018	25% 1 de 4 ajustes contables. PARCIALMENTE EFECTIVA.
42	H50-2015	Hallazgo N° 50 - 2015. Inventario Bienes Muebles Territorial Antioquia - Chocó. (C).	31/12/2015	31/12/2018	25% 1 de 4 acta de conciliación. PARCIALMENTE EFECTIVA.
43	H51-2015	Hallazgo N° 51 - 2015. Inventarios Bienes Muebles Territorial Atlántico. (C).	31/12/2015	31/12/2018	25% 1 de 4 Informes mensuales de Conciliación. PARCIALMENTE EFECTIVA.
44	H51-2015	Hallazgo N° 51 - 2015. Inventarios Bienes Muebles Territorial Atlántico. (C).	31/12/2015	31/12/2018	25% 1 de 4 ajustes contables. PARCIALMENTE EFECTIVA.
45	H51-2015	Hallazgo N° 51 - 2015. Inventarios Bienes Muebles Territorial Atlántico. (C).	31/12/2015	31/12/2018	25% 1 de 4 actas mensuales de Conciliación. PARCIALMENTE EFECTIVA.
46	H1-2017	HALLAZGO N° 1 - 2017. Saldos en cuentas corrientes y partidas conciliatorias sin depurar (D). Sobreestimación de la cuenta 111006 Depósito en Instituciones Financieras Cuenta de Ahorro por \$179.657.284.82 contrapartida cuenta 320801 Patrimonio Institucional Capital Social por el mismo valor.0	31/12/2017	01/12/2018	0% de avance. No allegan comprobante de depuración. INEFECTIVA.
47	H3-2017	HALLAZGO N° 3 - 2017. Contrato 869/2017 Unión Temporal Mademuebles ZZETA (D). Sobreestimación de las cuentas del activo 1665-Muebles y Enseres por \$4.059.342.636 y 1470-Otros Deudores por \$771.275.100 con efecto las cuentas del pasivo 2401 Adquisición de bienes y servicios por \$5.568.627.763 y 2436-Retención en la fuente por \$261.989.973, que se encuentra igualmente sobreestimada.	31/12/2017	31/12/2018	0% de avance. No allegan las actas que se solicitan del contrato 869 de 2017, la información remitida corresponde al contrato 717 de 2018. INEFECTIVA.
48	H5-2017	HALLAZGO N° 5 - 2017. Inconsistencias valor en libros de inmuebles frente a avalúos técnicos. Sobreestimación de la cuenta: 1605 Terrenos por \$5.924.900.100, 1640 Edificaciones por \$2.756.314.217 y subestimación en la misma cuenta por \$1.534.215.882 con efecto en el capital fiscal.	31/12/2017	31/12/2018	0% de avance. No reportan ni ajuste ni soporte contable. INEFECTIVA.
49	H5-2017	HALLAZGO N° 5 - 2017. Inconsistencias valor en libros de inmuebles frente a avalúos	31/12/2017	31/12/2018	0% de avance. No reportan

SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO - INEFECTIVIDAD					
No. Act.	No. Hallazgo	Hallazgo	Vigencia del hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora	Comentarios del Equipo Auditor
		técnicos. Sobreestimación de la cuenta: 1605 Terrenos por \$5.924.900.100, 1640 Edificaciones por \$2.756.314.217 y subestimación en la misma cuenta por \$1.534.215.882 con efecto en el capital fiscal.			implementación mecanismo de control. INEFECTIVA.
50	H6-2017	HALLAZGO N° 6 - 2017. Registro contable contrato 534 de 2017 Sobreestimación en cuenta 1615 Construcciones en curso por \$4.872.872.269 con efecto en cuenta 1640 Edificaciones por \$4.057.319.589, 1665 Muebles, enseres y equipo de oficina por \$572.723.003 y 5111 Gastos generales por \$242.829.675. con sobreestimación en la cuenta 1615 Construcciones en curso por \$1.1195.638.064	31/12/2017	31/12/2018	0% de avance. No reportan ni ajuste ni soporte contable. INEFECTIVA.
51	H6-2017	HALLAZGO N° 6 - 2017. Registro contable contrato 534 de 2017 Sobreestimación en cuenta 1615 Construcciones en curso por \$4.872.872.269 con efecto en cuenta 1640 Edificaciones por \$4.057.319.589, 1665 Muebles, enseres y equipo de oficina por \$572.723.003 y 5111 Gastos generales por \$242.829.675. con sobreestimación en la cuenta 1615 Construcciones en curso por \$1.1195.638.064	31/12/2017	31/12/2018	0% de avance. No reportan el informe con implementación del mecanismo de control. INEFECTIVA.
52	H8-2017	HALLAZGO N° 8 - 2017. Intereses Moratorios Procesos Judiciales Terminados 2017 (D-F-OI). generando detrimento patrimonial de los recursos de la ESAP en cuantía de \$6.170.362 por mayor valor pagado y subestimación de la cuenta 580109 en \$10.768.209.	31/12/2017	01/12/2018	0% de avance. No allegan concepto de la Agencia de Defensa Judicial. INEFECTIVA.
53	H8-2017	HALLAZGO N° 8 - 2017. Intereses Moratorios Procesos Judiciales Terminados 2017 (D-F-OI). generando detrimento patrimonial de los recursos de la ESAP en cuantía de \$6.170.362 por mayor valor pagado y subestimación de la cuenta 580109 en \$10.768.209.	31/12/2017	01/12/2018	0% de avance. No allegan procedimiento aprobado para liquidación de sentencias judiciales.
54	H9-2017	HALLAZGO N° 9 - 2017. ¿Otros Pasivos? Recaudos por clasificar. Se mantiene la imposibilidad (incertidumbre) en el saldo de la cuenta 290580 Otros Pasivos Recaudos a favor de Terceros, Recaudos por Clasificar, durante la vigencia 2017 y vigencias anteriores.	31/12/2017	31/12/2018	0% de avance. No allegan soporte de ajuste contable. INEFECTIVA.
55	H9-2017	HALLAZGO N° 9 - 2017. ¿Otros Pasivos? Recaudos por clasificar. Se mantiene la imposibilidad (incertidumbre) en el saldo de la cuenta 290580 Otros Pasivos Recaudos a favor de Terceros, Recaudos por Clasificar, durante la vigencia 2017 y vigencias anteriores.	31/12/2017	31/12/2018	0% de avance No allegan informe de implementación mecanismo de control. INEFECTIVA.
56	H11-2017	HALLAZGO N° 11 - 2017. Registro contable y presupuestal por Servicios Educativos. Al ser información presupuestal un insumo básico para el registro contable, se comparó el recaudo registrado en el presupuesto de ingresos y el registro contable de los recursos por servicios educativos, evidenciándose una diferencia por \$25.395.962.	31/12/2017	31/12/2018	0% de avance. No allegan informe de implementación mecanismo de control. INEFECTIVA.
57	H12-2017	HALLAZGO N° 12 - 2017. Reporte liquidación	31/12/2017	31/12/2018	0% de avance. No

SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO - INEFECTIVIDAD					
No. Act.	No. Hallazgo	Hallazgo	Vigencia del hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora	Comentarios del Equipo Auditor
		de matriculados 2017-I y 2017-II. A 31 de diciembre de 2017, la ESAP tenía saldo pendiente por cobrar por servicios educativos por \$168.338.770 en su sistema Academusoft; sin embargo, la cuenta contable 140701 Servicios Educativos presenta un saldo por \$29.896.706, lo que subestima las cuentas por cobrar por servicios educativos en \$138.442.064.			allegan ajuste. INEFECTIVA.
58	H12-2017	HALLAZGO N° 12 - 2017. Reporte liquidación de matriculados 2017-I y 2017-II. A 31 de diciembre de 2017, la ESAP tenía saldo pendiente por cobrar por servicios educativos por \$168.338.770 en su sistema Academusoft; sin embargo, la cuenta contable 140701 Servicios Educativos presenta un saldo por \$29.896.706, lo que subestima las cuentas por cobrar por servicios educativos en \$138.442.064.	31/12/2017	31/12/2018	0% de avance. No allegan informe de implementación de mecanismo de control. INEFECTIVA.
59	H12-2017	HALLAZGO N° 12 - 2017. Reporte liquidación de matriculados 2017-I y 2017-II. A 31 de diciembre de 2017, la ESAP tenía saldo pendiente por cobrar por servicios educativos por \$168.338.770 en su sistema Academusoft; sin embargo, la cuenta contable 140701 Servicios Educativos presenta un saldo por \$29.896.706, lo que subestima las cuentas por cobrar por servicios educativos en \$138.442.064.	31/12/2017	31/12/2018	0% de avance. No allegan conciliaciones. INEFECTIVA.
60	H13-2017	HALLAZGO N° 13 - 2017. ¿Recaudo Cartera Ingresos Fiscales? Aportes y Cotizaciones-ESAP. La cláusula de reciprocidad que consiste en una compensación o remuneración no pecuniaria para la Entidad Pública por mantener promedios periódicos de saldos en las cuentas de recaudo, situación que no se evidencia en el convenio, ni en su anexo N+D17+B17:D17+B17:E17	31/12/2017	31/12/2018	0% de avance, El soporte enviado no define el mecanismo de control. INEFECTIVA.
61	H13-2017	HALLAZGO N° 13 - 2017. ¿Recaudo Cartera Ingresos Fiscales? Aportes y Cotizaciones-ESAP. La cláusula de reciprocidad que consiste en una compensación o remuneración no pecuniaria para la Entidad Pública por mantener promedios periódicos de saldos en las cuentas de recaudo, situación que no se evidencia en el convenio, ni en su anexo N+D17+B17:D17+B17:E17	31/12/2017	31/12/2018	0% de avance, No anexan informes mensuales de seguimiento. INEFECTIVA.
62	H13-2017	HALLAZGO N° 13 - 2017. ¿Recaudo Cartera Ingresos Fiscales? Aportes y Cotizaciones-ESAP. incumplimiento cláusula reciprocidad inoportuno registro contable del IVA noviembre diciembre de 2016 y enero julio 2017 y contables por recaudo diciembre 2016 enero julio 2017 No causación ingresos Ley 21 concepto N°20152000020751 2015 CGN	31/12/2017	31/12/2018	0% de avance. No anexan conciliaciones e informes mensuales. INEFECTIVA.
63	H18-2017	HALLAZGO N° 18 - 2017. Deficiencias en el proceso de planeación del contrato 534 de 2017 (D). Falta de especificaciones técnicas, lo	31/12/2017	31/12/2018	100% Informe trimestral. INEFECTIVA.

SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO - INEFECTIVIDAD					
No. Act.	No. Hallazgo	Hallazgo	Vigencia del hallazgo	Fecha máxima de ejecución de la acción de mejora	Comentarios del Equipo Auditor
		que genera retrasos en la ejecución de la obra y pone en riesgo la exigibilidad de las condiciones de calidad para cada uno de los items contratados			
64	H19-2017	HALLAZGO N° 19 - 2017. Cuentas por pagar no ejecutadas. Debilidades trámite administrativo de las cuentas por pagar N°757116 por \$1.241.023, N°758316 por \$1.258.826, N°758516 por \$2.880.000 y N°22716 por \$689.454	31/12/2017	31/10/2018	0% de avance. En el acta enviada no se evidencia conciliación respecto al hallazgo. INEFECTIVA.
65	H20-2019	HALLAZGO N° 20 - 2017. ¿Constitución cuentas por pagar presupuestales? Contrato 534 de 2017 Consorcio MANTESAP (D). Subestimación en las cuentas por pagar en el rubro C-0503-1000-3 Adecuación Mantenimiento de Edificios de la ESAP Nacional, en cuantía de \$1.094.087.608.	31/12/2017	30/12/2018	50% 1 soporte, falta terminar el ajuste. INEFECTIVA.
66	H21-2017	HALLAZGO N° 21 - 2017. Contrato 791 de 2017 (IP). falta certeza existencia de los bienes trasladados El Supervisor autorizó el pago del valor total del contrato, a pesar de que los bienes y servicios contratados no habían sido recibidos a satisfacción, ni se había cumplido a cabalidad con las obligaciones contractuales.	31/12/2017	31/12/2018	0% de avance. No allegan los informes pactados. INEFECTIVA.
67	H21-2017	HALLAZGO N° 21 - 2017. Contrato 791 de 2017 (IP). falta certeza existencia de los bienes trasladados El Supervisor autorizó el pago del valor total del contrato, a pesar de que los bienes y servicios contratados no habían sido recibidos a satisfacción, ni se había cumplido a cabalidad con las obligaciones contractuales.	31/12/2017	31/12/2018	0% de avance. No allegan el formato ajustado. INEFECTIVA.
68	H22-2017	HALLAZGO N° 22 - 2017. Expedición licencia de construcción y deficiencias en el proceso de interventoría Contrato 534 de 2017 (obra) y Contrato 535 de 2017 (Interventoría). (D).	31/12/2017	31/12/2018	100% 2 Informes bimestrales con la aplicación del manual de contratación. INEFECTIVA.

Fuente: Información entregada por la entidad

Elaboró: Equipo auditor



El futuro  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

**EL REPRESENTANTE LEGAL Y LA COORDINADORA DEL GRUPO DE GESTIÓN  
CONTABLE DE LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PÚBLICA - ESAP  
CERTIFICAN:**

Que los saldos fueron tomados fielmente de los registros contables del Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF NACIÓN II del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que la contabilidad se elaboró conforme a la normativa señalada en el Régimen de Contabilidad Pública, validadas con firma digital autorizadas por la Administración del SIIF con sus correspondientes soportes idóneos, y que la información revelada al corte del 31 de diciembre de 2018 refleja saldos de la situación financiera, económica, social y ambiental de las Direcciones Territoriales y de la Sede Central.

Que se han verificado las afirmaciones contenidas en los estados contables básicos, principalmente las referidas a:

a) Que los hechos, transacciones y operaciones han sido reconocidos y realizados por las Direcciones Territoriales y la Sede Central durante el período contable de 2018 en el SIIF NACIÓN II.

b) Que los hechos económicos se revelan conforme a lo establecido en el Régimen de Contabilidad Pública de la Contaduría General de la Nación - CGN y a las exigencias de la Administración del SIIF NACIÓN II del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

c) Que el valor total de activos, pasivos, patrimonio, ingresos, gastos, costos y cuentas de orden, han sido revelados en las notas a los estados contables básicos a 31 de diciembre de 2018.

d) Que los activos representan un potencial de servicios o beneficios económicos futuros y los pasivos representan hechos pasados que implican un flujo de salida de recursos, en desarrollo de las funciones de cometido estatal al 31 de diciembre de 2018.

e) Que los Estados Financieros con corte al 31 de diciembre de 2018, fueron transmitidos y presentados mediante el Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP en oportunidad, de conformidad con la Circular Externa 050 de 2018 de la Administración SIIF Nación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Instructivo 001 de 2018 y la Resolución 044 de 2019 de la Contaduría General de la Nación.

La presente certificación se firma en la ciudad de Bogotá, D.C; a los veintisiete (27) días del mes de febrero de 2018, de conformidad con los lineamientos del Régimen de Contabilidad Pública – artículo 1 de la Resolución 533 de 2015.

**GIOVANY JAVIER CHAMORRO RUALES**  
Representante Legal

**CLAUDIA JANETH SILVA PEREZ**  
Contadora Pública T.P. 91261-T

Sede Nacional - Bogotá - Calle 44 No. 55 - 37 CAN  
PBX: 2202790 - Fax: (091) 2202790 Ext. 4111  
Correo Electrónico: [ventanillaunica@esap.edu.co](mailto:ventanillaunica@esap.edu.co)  
[www.esap.edu.co](http://www.esap.edu.co)



Escuela Superior de  
Administración Pública

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA  
ESTADO DE SITUACION FINANCIERA  
31 DE DICIEMBRE DE 2018  
(Cifras en pesos - Presentación por cuentas)

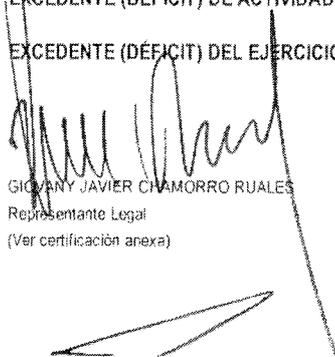
ACTIVOS	NOTA	2018	PASIVOS	NOTA	2018
<b>ACTIVO CORRIENTE</b>		<b>388.177.723.286,76</b>	<b>PASIVO CORRIENTE</b>		<b>7.403.902.191,49</b>
<b>EFFECTIVO Y EQUIVALENTES AL EFFECTIVO</b>	<b>2</b>	<b>10.935.710.309,63</b>			
Depósitos en Instituciones Financieras		10.935.710.309,63	<b>CUENTAS POR PAGAR</b>	<b>8</b>	<b>4.131.374.611,49</b>
<b>CUENTAS POR COBRAR</b>	<b>3</b>	<b>4.987.093.286,49</b>	Adquisición de Bienes y Servicios Nacionales		1.891.037.563,67
Prestación de Servicios		4.355,00	Recursos a Favor de Terceros		32.246.089,16
Otras Cuentas por Cobrar		4.987.088.931,49	Descuentos de Nómina		240.247.591,00
Cuentas por Cobrar de Difícil Recaudo		186.851.776,00	Retención en la Fuente e Impuesto de Timbre		1.294.322.918,00
Deterioro Acumulado de Cuentas por Cobrar		-186.651.776,00	Impuestos, Contribuciones y Tasas por Pagar		11.999.005,00
<b>OTROS ACTIVOS</b>	<b>4</b>	<b>372.254.919.610,64</b>	Créditos Judiciales		3.906.210,00
Bienes y Servicios Pagados por Anticipado		139.988.441,00	Otras Cuentas por Pagar		658.014.324,66
Avances y Anticipos Entregados		104.455.726,50			
Recursos Entregados en Administración		371.986.013.443,14	<b>BENEFICIOS A LOS EMPLEADOS</b>	<b>9</b>	<b>621.911.813,00</b>
Depósitos Entregados en Garantía		24.462.000,00	Beneficios a los Empleados a Corto Plazo		621.911.813,00
		<hr/>			
<b>ACTIVO NO CORRIENTE</b>		<b>500.351.859.305,86</b>	<b>PROVISIONES</b>	<b>10</b>	<b>2.650.615.767,00</b>
<b>INVERSIONES E INSTRUMENTOS DERIVADOS</b>	<b>5</b>	<b>71.565.824,00</b>	Litigios y Demandas		2.650.615.767,00
Inversiones de Administración de Liquidez al Costo		71.565.824,00			
<b>PRESTAMOS GUBERNAMENTALES OTORGADOS</b>	<b>6</b>	<b>200.000.000.000,00</b>	<b>TOTAL PASIVO</b>		<b>7.403.902.191,49</b>
Préstamos Concedidos al Gobierno General		200.000.000.000,00			
<b>PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO</b>	<b>7</b>	<b>253.118.170.132,00</b>			
Terrenos		175.843.261.233,00	<b>PATRIMONIO</b>	<b>11</b>	<b>881.125.680.321,13</b>
Construcciones en Curso		10.564.688.726,00	<b>PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES DE GOBIERNO</b>		<b>881.125.680.321,13</b>
Bienes Muebles en Bodega		1.503.383.209,00	Capital Fiscal		771.058.122.887,36
Edificaciones		57.995.286.227,00	Resultados de Ejercicios Anteriores		21.702.945.283,01
Maquinaria y Equipo		191.616.906,00	Resultados del Ejercicio		-72.016.874.441,30
Equipo Médico y Científico		10.800.000,00	Impactos por la Transición al Nuevo Marco de Regulación		160.381.482.592,06
Muebles, Enseres y Equipo de Oficina		2.560.285.653,00			
Equipos de Comunicación y Computación		22.159.874.785,00			
Equipos de Transporte, Tracción y Elevación		935.900.691,00			
Equipos de Comedor, Cocina, Despensa y Hotelería		26.314.311,00			
Depreciación Acumulada de Propiedades, Planta y Equipo		-18.673.041.512,00			
<b>OTROS ACTIVOS</b>	<b>4</b>	<b>47.162.123.349,86</b>	<b>TOTAL PATRIMONIO</b>		<b>881.125.680.321,13</b>
Activos Intangibles		5.211.604.645,35			
Amortización Acumulada de Activos Intangibles		-1.020.711.503,50	<b>TOTAL PASIVO Y PATRIMONIO</b>		<b>886.529.582.512,62</b>
Recursos Entregados en Administración		42.971.230.208,01			
		<hr/>			
<b>TOTAL ACTIVO</b>		<b>888.529.582.512,62</b>			
		<hr/>	<b>CUENTAS DE ORDEN ACREEDORAS</b>	<b>15</b>	<b>0,00</b>
<b>CUENTAS DE ORDEN DEUDORAS</b>	<b>14</b>	<b>0,00</b>	<b>PASIVOS CONTINGENTES</b>		<b>5.308.921.073,55</b>
<b>ACTIVOS CONTINGENTES</b>		<b>9.586.734.542,00</b>	Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos		5.308.921.073,55
Litigios y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos		9.586.734.542,00	<b>ACREEDORAS DE CONTROL</b>		<b>662.926.923,00</b>
<b>DEUDORAS DE CONTROL</b>		<b>5.096.543.587,46</b>	Bienes Recibidos en Custodia		171.946.565,00
Bienes y Derechos Retirados		1.301.336.272,02	Otras Cuentas Acreedoras de Control		490.980.358,00
Bienes Entregados a Terceros		1.802.680.410,00			
Responsabilidades en Proceso		1.829.180.177,47			
Otras Cuentas Deudoras de Control		163.346.727,97			
<b>DEUDORAS POR CONTRA (CR)</b>		<b>-14.683.278.129,46</b>	<b>ACREEDORAS POR CONTRA (DB)</b>		<b>-5.971.847.996,55</b>
Activos Contingentes por Contra (CR)		-8.586.734.542,00	Pasivos Contingentes por Contra (DB)		-5.308.921.073,55
Deudoras de Control por Contra (CR)		-6.096.543.587,46	Acreedoras de Control por Contra (DB)		-662.926.923,00

GIOVANNY JAVIER RAMIRO RUALES  
Representante Legal  
(Ver certificación anexa)

CLAUDIA JANETH SILVA PEREZ  
Contador Público  
I.P. 91261-T

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA**  
**ESTADO DE RESULTADOS**  
**DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE:**  
 (Cifras en pesos - Presentación por cuentas)

	NOTA	2018
<b>ACTIVIDADES ORDINARIAS</b>		
<b>INGRESOS OPERACIONALES</b>		<b>177.536.008.019,05</b>
<b>INGRESOS FISCALES</b>	12	<b>156.174.483.693,56</b>
No Tributarios		2.369.410,00
Aportes sobre la Nómina		156.180.394.130,56
Devoluciones y Descuentos		-8.279.847,00
<b>VENTA DE SERVICIOS</b>		<b>20.851.057.620,21</b>
Servicios Educativos		22.072.877.812,21
Otros Servicios		48.518.297,00
Devoluciones, Rebajas y Descuentos en Venta de Servicios (DB)		-1.270.339.489,00
<b>TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES</b>		<b>510.466.705,28</b>
Otras Transferencias		510.466.705,28
<b>GASTOS OPERACIONALES</b>	13	<b>279.351.950.405,86</b>
<b>DE ADMINISTRACION Y OPERACIÓN</b>		<b>261.987.498.235,72</b>
Sueldos y Salarios		13.865.043.741,95
Contribuciones Imputadas		244.834,00
Contribuciones Efectivas		3.902.754.915,80
Aportes sobre la Nómina		849.589.401,00
Prestaciones Sociales		6.705.394.092,36
Gastos de Personal Diversos		43.017.083.612,21
Generales		192.043.533.388,12
Impuestos, Contribuciones y Tasas		1.603.854.250,28
<b>DETERIORO, DEPRECIACIONES, AMORTIZACIONES Y PROVISIONES</b>		<b>6.819.916.009,98</b>
Deterioro de Cuentas por Cobrar		4.230.563,00
Depreciación de Propiedades, Planta y Equipo		4.439.836.428,98
Depreciación de Restauraciones de Bienes Históricos y Culturales		131.455.203,00
Amortización de Activos Intangibles		115.706.303,00
Provisión Litigios y Demandas		2.120.807.444,00
Provisiones Diversas		7.880.068,00
<b>TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES</b>		<b>544.536.160,18</b>
Otras Transferencias		542.192.434,18
Subvenciones		2.343.726,00
<b>OPERACIONES INTERINSTITUCIONALES</b>		<b>10.000.000.000,00</b>
Fondos Entregados		10.000.000.000,00
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) OPERACIONAL</b>		<b>-101.815.942.386,83</b>
<b>INGRESOS NO OPERACIONALES</b>		<b>30.344.451.993,17</b>
<b>OTROS INGRESOS</b>		<b>30.344.451.993,17</b>
Financieros		27.663.705.802,09
Ingresos Diversos		2.680.746.191,08
<b>GASTOS NO OPERACIONALES</b>	13	<b>545.384.047,64</b>
<b>OTROS GASTOS</b>		<b>545.384.047,64</b>
Comisiones		112.605.376,24
Financieros		31.466.439,05
Gastos Diversos		115.244.411,35
Devoluciones y Descuentos Ingresos Fiscales		187.140.034,00
Devoluciones, Rebajas y Descuentos en Venta de Servicios		98.927.787,00
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) NO OPERACIONAL</b>		<b>29.799.067.945,53</b>
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) DE ACTIVIDADES ORDINARIAS</b>		<b>-72.016.874.441,30</b>
<b>EXCEDENTE (DÉFICIT) DEL EJERCICIO</b>		<b>-72.016.874.441,30</b>

  
 GIOVANY JAVIER CHAMORRO RUALES  
 Representante Legal  
 (Ver certificación anexa)

  
 CLAUDIA JANETH SILVA PÉREZ  
 Contador Público  
 T.P. 91261-T

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION PUBLICA  
ESTADO DE CAMBIOS EN EL PATRIMONIO

AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018

(Cifras en pesos - Presentación por cuentas)

Saldo del Patrimonio a 1 de Enero de 2018	962,907,787.915,51
Variaciones Patrimoniales durante el año 2018	-81,782,107,594,38
Saldo del Patrimonio a 31 de Diciembre de 2018	<u>881,125,680,321,13</u>

31 de Diciembre de 2018 1 de Enero 2018

DETALLE DE LAS VARIACIONES PATRIMONIALES

	31 de Diciembre de 2018	1 de Enero 2018
<b>INCREMENTOS</b>		
Capital Fiscal	771,058,122,887,36	73,797,965,823,12
Resultados del Ejercicio	-72,016,874,441,30	625,243,282,622,94
		0,00

<b>DISMINUCIONES</b>		
Resultados de Ejercicios Anteriores	21,702,949,283,01	-155,580,073,417,50
Impactos por la Transición al Nuevo Marco de Regulación	160,381,482,592,06	-143,510,393,035,69
		-12,069,680,381,81

<b>PARTIDAS SIN VARIACION</b>		
Superavit por Donación	0,00	0,00
		0,00

  
CLAUDIA JANETH SILVA PEREZ  
Contador Público  
T.P. 91261-T

  
GIOVANY JAVIER CHAMORRO RUALES  
Representante Legal  
(Ver certificación anexa)